

De stille vastgoedreserves van Nederlandse gemeenten

Gemeenten hebben een stille vastgoedreserve van dertien miljard euro, die gedeeltelijk als buffer kan dienen tegen toekomstige verliezen. Deze reserve wordt gevormd door de marktwaarde van al het vastgoed in eigendom van de gemeente minus de boekwaarde van dat vastgoed. Tot nog toe was informatie over deze stille reserve niet voorhanden. De omvang van het vastgoed is dermate groot dat professioneel beheer en openheid over deze reserve nodig is.

Gemeenten vervullen verschillende maatschappelijke taken waarvoor vastgoed nodig is. Te denken valt aan de taken op het gebied van welzijn, cultuur en sport, en de daarvoor benodigde huisvesting. Dit vastgoed is veelal in het bezit van de gemeenten; het betreft gebouwen en bijbehorende gronden, maar niet de in erfpacht uitgegeven gronden en bouwgronden. Op basis van eerder onderzoek (De Bis *et al.*, 2006; Hordijk en Teuben, 2007) kan aangenomen worden dat gemeenten grote hoeveelheden vastgoed bezitten.

Stille reserves bij gemeenten

Voor de gemeentelijke bezittingen is de laatste jaren een toenemende belangstelling, die is ontstaan door verkopen van ondernemingen in eigendom van gemeenten. Hierbij valt te denken aan de verkoop van Bouwfonds Nederlandse Gemeenten en diverse kabel- en energiebedrijven, waarin gemeenten grote belangen hadden. Door de verkoop kwam een grote stille reserve aan het licht; deze is de daadwerkelijke marktwaarde minus de boekwaarde voor de bezittingen in eigendom van gemeenten.

Over de aanwezige stille reserve van gemeentelijke bezittingen is gedeeltelijk informatie beschikbaar. Voor de deelnemingen en erfpachtgronden is reeds onderzoek verricht naar de omvang van deze stille reserve, maar voor gemeentelijk vastgoed ontbreekt dit. Eind 2000 hadden de gemeenten in totaal voor ruim zes miljard euro aan stille reserve in deelnemingen (Gerritsen, 2007), maar inmiddels is van deze deelnemingen een aanzienlijke hoeveelheid verkocht. Gemeenten hebben op dit moment nog deelnemingen in organisaties zoals de Bank Nederlandse Gemeenten, Eneco en Havenbedrijven. Deze deelnemingen vertegenwoordigen gezamenlijk een waarde en stille reserve van enkele miljarden euro's. Nelisse (2008) geeft in zijn proefschrift een schatting voor de stille reserve van de erfpachtgronden in Amsterdam van circa tien miljard euro. Stille reserves kunnen overigens ook negatief zijn

als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde, zoals dat bij de grondexploitatie ten gevolge van de economische crisis het geval kan zijn. Uit onderzoek uitgevoerd door Deloitte (Berns *et al.*, 2010) bleek dat gemeenten eind 2009 een totaal geïnvesteerd vermogen in gronden hadden van circa twaalf miljard euro. De economische crisis heeft ervoor gezorgd dat de marktwaarde van de gronden daalde, niet alleen vanwege de snelheid waarmee gronden uitgegeven kunnen worden maar ook door de lagere uitgifteprijs. Doordat de gronden reeds in 2008 een stille reserve vormden, kan een gedeelte van de waardedaling worden gecompenseerd. Deloitte becijferde echter dat gemeenten hiervan mogelijk 1 tot 1,5 miljard euro aan directe financiële gevolgen in de vorm van verliezen ondervinden.

Gezien de economische crisis met waardedalingen van vastgoed, de onbekendheid van de marktwaarde ervan en de grote stille reserve bij andere gemeentelijke bezittingen is inzicht in de stille reserve of eventuele tekorten in gemeentelijk vastgoed gewenst.

Typen gemeentelijk vastgoed

Gemeenten hebben een drietal vastgoedtypen in gebruik en in bezit. Het betreft hier beleggingsvastgoed, *corporate real estate* en *public real estate*. Bij het beleggingsvastgoed gaat het met name om vastgoed waarbij de maximalisatie van inkomsten het belangrijkste doel is. Het gaat hierbij met name om vastgoed dat oorspronkelijk een maatschappelijke functie had, die echter is komen te vervallen. Hierbij valt te denken aan leeggekomen gemeentekantoren die nu op commerciële basis worden verhuurd. Ook is te denken aan de verhuur van ruimten die in het verleden een duidelijke overheidstaak hadden, maar inmiddels aan marktpartijen zijn overgelaten, zoals voor kinderopvang. Het *corporate real estate* is vastgoed dat in gebruik is door de gemeente zelf. Voorbeelden hiervan zijn kantoorgebouwen voor ambtenaren en de huisvesting van de gemeentelijke brandweer. Het derde type is *public real estate*. Van der Schaaf (2002) geeft aan dat *public real estate* afwijkt van de andere typen, omdat het gericht is op het bereiken van politieke doelen. Die doelen kunnen worden bereikt door de subsidiëring en huisvesting van culturele, sport- en welzijnsinstellingen. Ook kunnen ze worden bereikt door bijvoorbeeld het behoud van monumenten, het ondersteunen van het ruimtelijke-ordeningsbeleid en het stimuleren van lokaal ondernemerschap. Ten slotte hebben gemeenten de taak om de huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs te verzorgen. Door al deze

BERT TEUBEN

Promovendus aan de Universiteit van Amsterdam

taken en doelen kunnen we ervan uitgaan dat gemeenten grote hoeveelheden vastgoed bezitten.

Boekwaarde van het gemeentelijk vastgoed

Gemeenten moeten jaarlijks een jaarrekening opstellen, waarin zij de balanspositie met daarin de boekwaarde van de activa aangeven. Door de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in 2004 moeten gemeenten vastgoed waarderen tegen kostprijs minus afschrijvingen, waarbij de opstal in een periode van veertig tot zestig jaar wordt afgeschreven. Op de boekwaarde van de grond wordt niet afgeschreven. Door het ontbreken van strikte regelgeving vóór 2004 is in sommige gevallen nieuwbouw voor nul euro overgedragen uit grondexploitaties en is ook op grond afgeschreven. Hierdoor hebben verschillende vastgoedobjecten in eigendom van gemeenten een boekwaarde van nul euro. Het CBS publiceert gegevens over de gemeentelijke balans, waaronder vastgoed, per gemeente. Aangezien niet voor alle afzonderlijke jaren gegevens via het CBS beschikbaar zijn en de cijfers over 2009 ontbreken, zijn hieraan gegevens uit individuele jaarrekeningen van gemeenten toegevoegd (figuur 1). Hier is het verloop van de gemiddelde boekwaarde per inwoner weergegeven, waarbij een uitsplitsing is gemaakt op basis van het inwoneraantal van de gemeenten. In totaal bedraagt de totale boekwaarde van het gemeentelijk vastgoed in Nederland per eind 2009 twintig miljard euro.

Uit figuur 1 blijkt dat de gemiddelde boekwaarde is toegenomen van minder dan 600 euro per inwoner eind 2002 tot meer dan 1200 euro eind 2009. Dit wordt veroorzaakt door de investeringen die hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de investeringen die gemeenten hebben gedaan in vastgoed. Hieruit blijkt dat de jaarlijkse investeringen in de periode 2005–2009 met meer dan twee miljard euro aanzienlijk waren ten opzichte van de totale boekwaarde. Naast de investeringen moeten gemeenten op basis van het BBV afschrijven op vastgoed. Gemeenten mogen niet afschrijven op grond, maar de opstallen moeten in een periode van veertig tot zestig jaar worden afgeschreven. Gemeenten zijn daarbij vrij in de keuze van de termijn, evenals of dit op basis van annuïteiten of lineair plaatsvindt. Gemeenten hebben ook vastgoed verkocht, maar de omvang van de verkopen was aanzienlijk kleiner dan de investeringen. Indien de boekwaarde per gemeente wordt geanalyseerd, blijken er grote verschillen te zijn. Figuur 1 toont dat gemiddeld genomen grotere gemeenten meer vastgoed bezitten. Dit heeft te maken met het feit dat grotere gemeenten over het algemeen een centrumfunctie vervullen met de bijbehorende voorzieningen. Zo hebben zij, in tegenstelling tot kleinere gemeenten, musea, theaters en overdekte zwembaden in eigendom. Daarnaast hebben gemeenten met een regionale functie over het algemeen meer

Tabel 1

Verloop van de boekwaarde van het vastgoed in eigendom van gemeenten in miljard euro.

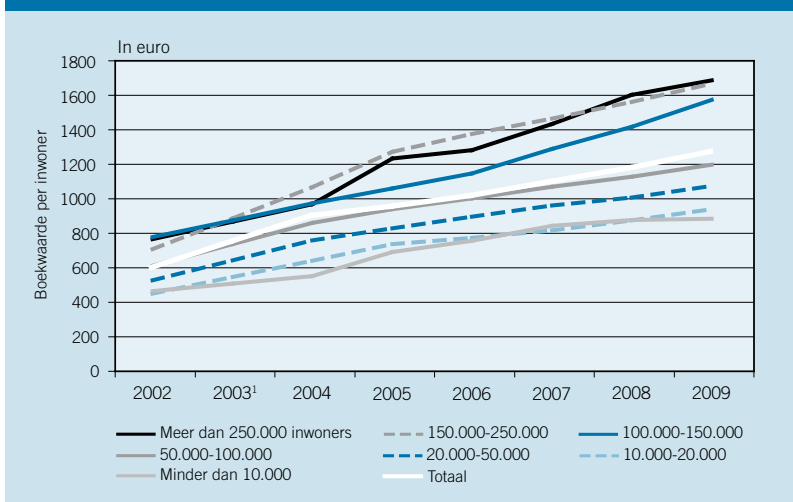
	2005	2006	2007	2008	2009
Boekwaarde begin jaar	13,6	15,1	16,0	17,5	18,9
Investeringen	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3
Verminderingen of verkopen	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2
Afschrijvingen	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Geschatte boekwaarde einde jaar	14,9	16,4	17,3	18,7	20,2
Boekwaarde einde jaar op basis van jaarrekening	15,1	16,0	17,5	18,9	20,3

Bron: *Individuele jaarrekeningen gemeenten*

schoolgebouwen voor het voortgezet onderwijs in eigendom. Een factor die eveneens de omvang van het gemeentelijk vastgoedbezit verklaart, is de aanwezigheid van een gemeentelijk woningbedrijf; slechts ongeveer tien kleinere gemeenten hebben echter nog zo'n bedrijf. De boekwaarde zegt hierbij niet zo veel over de marktwaarde, vanwege de waarderingwijze (historische kostprijs minus afschrijvingen). Hierbij geldt dat eveneens een gedeelte van het vastgoed van gemeenten een boekwaarde heeft van nul euro.

Figuur 1

Ontwikkeling boekwaarde vastgoed in eigendom van gemeenten.



¹ Cijfers zijn geïnterpoleerd op basis van cijfers over 2002 en 2004, waarbij over 2004 slechts informatie beschikbaar was voor 155 gemeenten.

Bron: *CBS Gemeenterekening; balans per gemeente; afzonderlijke jaarrekeningen*

Tabel 2

Verschiede waardebegrippen gesegmenteerd naar beleidsveld per eind 2009 op basis van benchmarkdatabase.

Type gebouw	Aantal gebouwen	Gezamenlijke bruto vloer oppervlak in vierkante meters	Boekwaarde in euro per vierkante meter	WOZ-waarde in euro per vierkante meter
Commercieel en leegstand	756	856.535	358	787
Vastgoed voor eigen organisatie	114	432.738	574	919
Brandweer	29	60.936	749	977
Onderwijs	1.079	2.450.801	441	811
Welzijn	659	465.717	291	827
Kunst en cultuur	351	779.337	459	1.013
Sport en recreatie	475	509.766	405	888
Overig beleid	322	267.490	538	945
Totaal	3.785	5.823.320	434	858

Bron: *IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed, 2010*

Geraamde marktwaarde van het gemeentelijk vastgoedbezit

Gemeentelijk vastgoed wordt niet periodiek op marktwaarde getaxeerd, zodat onderliggende taxaties niet kunnen worden gebruikt. Om toch inzicht te krijgen in de marktwaarde van het gemeentelijk vastgoed is naar de WOZ-waarde gekeken, want deze is daarbij een eerste indicator van de marktwaarde. Naast de marktwaarde voor courant vastgoed wordt voor gemeentelijk incourant vastgoed de gecorrigeerde vervangingswaarde als waarderingsgrondslag voor de WOZ-waarde gehanteerd. Binnen de IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed is van meer dan 3750 objecten zowel de boekwaarde als de WOZ-waarde bekend (tabel 2). Uit de tabel blijkt dat er een groot verschil tussen de WOZ- en boekwaarde bestaat. Indien deze verhouding wordt gebruikt om de boekwaarde van 20 miljard in Nederland te vertalen naar de WOZ-waarde, dan bedraagt deze 39 miljard euro. Om te achterhalen in hoeverre de WOZ-waarde de daadwerkelijke marktwaarde vertegenwoordigt, is voor 112 verkochte objecten binnen de benchmark de verkoop geanalyseerd. In figuur 2 is de gerealiseerde verkoopprijs afgezet tegen de WOZ-waarde. Daaruit blijkt dat de verkoopprijs gemiddeld dertien procent lager uitkomt dan de WOZ-waarde. Ook indien de som van de verkoopprijzen van 30 miljoen euro wordt vergeleken met de totale WOZ-waarde van de verkochte objecten van 36 miljoen euro, is er een verschil waar te nemen. Hierbij is de gemiddelde verkoopsom 17 procent lager dan de WOZ-waarde. Indien een correctie van 17 procent wordt aangebracht op de WOZ-waarde van 39 miljard euro, dan vormt de totale marktwaarde 33 miljard euro.

De stille reserve bij het gemeentelijk vastgoed

De stille reserve verbonden aan het gemeentelijk vastgoed is de raming van de marktwaarde van het vastgoed minus de boekwaarde ervan. Op basis van de marktwaarde van 33 miljard euro en de boekwaarde van 20 miljard bedraagt de totale stille reserve 13 miljard euro. Deze stille reserve bedraagt gemiddeld circa 800 euro per inwoner. Dit vormt een grote stille reserve indien deze wordt vergeleken met de totale gemeentelijke balans van 81 miljard euro per eind 2008 (CBS).

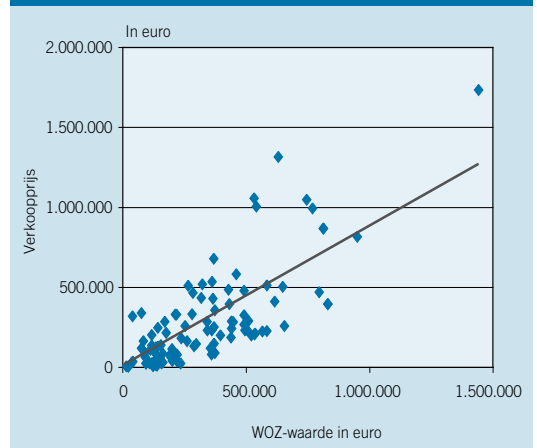
De stille reserve kan worden gebruikt als buffer tegen eventuele toekomstige verliezen. De capaciteit om verliezen op te vangen komt tot uitdrukking in het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit. Hierbij wordt echter in het BBV aangegeven dat een eventuele stille reserve uitsluitend kan worden meegenomen bij de bepaling van de weerstandscapaciteit indien het actief direct verkoopbaar is. Aangezien gemeentelijk vastgoed niet altijd verhandelbaar is, kan voor de bepaling van de weerstandscapaciteit uitsluitend het courant vastgoed worden meegenomen. Onder het courant vastgoed wordt bij gemeenten over het algemeen het beleggingsvastgoed (commercieel) en het corporate real estate (vastgoed voor eigen organisatie) verstaan, en het incourant vastgoed betreft het public real estate. Hierbij geldt echter wel dat in dit onderzoek wellicht corporate real estate is meegenomen dat niet courant is, zoals een gemeentewerf. Daartegenover staat courant vastgoed dat onder het public real estate valt, zoals kinderdagverblijven en panden voor welzijnsinstellingen. Indien de stille reserve wordt bekeken voor het beleggingsvastgoed dan bedraagt deze circa 1 miljard euro en voor het corporate real estate circa 1,5 miljard euro. Echter, het merendeel, circa 10 miljard, van de stille reserve (public real estate) kan niet mee worden genomen voor de weerstandscapaciteit aangezien het incourant vastgoed betreft.

Conclusie

Nederlandse gemeenten hebben voor het vastgoed dat zij in eigendom hebben een stille reserve van dertien miljard euro. Hiervan kan circa 2,5 miljard euro meegenomen worden voor de weerstandscapaciteit. Dit bedrag volgt uit een raming van de boekwaarde minus de marktwaarde van het vastgoed, waarover tot nog toe weinig informatie voorhanden was. Dit vraagt van gemeenten om meer inzicht te geven in de marktwaarde van het vastgoed, in plaats van de historische kostprijs minus afschrijvingen. De grote omvang van de stille reserve toont het maatschappelijk belang van het gemeentelijk vastgoedbezit aan. Enerzijds blijken gemeenten een van de grootste vastgoedeigenaren in Nederland te zijn.

Figuur 2

Relatie verkoopprijs en WOZ-waarde gerealiseerde verkopen door gemeenten (n=112).



Bron: IPD Benchmark Gemeentelijk Vastgoed

Anderzijds vereist de boekwaarde van circa 1250 euro per inwoner en de gemiddelde stille reserve van circa 800 euro per inwoner, dat gemeentebesturen professioneel met het vastgoed omgaan. Professioneel beheer van het vastgoed moet ervoor zorgen dat de waarde van het vastgoed behouden blijft en op een effectieve en efficiënte wijze wordt ingezet voor het publieke belang. Meer openheid en een rapportage op basis van marktwaarde, of tenminste op basis van WOZ-waarde, is daarbij nodig.

LITERATUUR

- Berns, S.W., H. Celik, B.F. Michiels en M. Schenk (2010) *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Bis, N. de, B.G. Verkerk en S.J.E. Maussen (2006) Gemeentelijk vastgoed ingezet als bedrijfsmiddel. *Property Research Quarterly*, 2(4), 15–24.
- Gerritsen (2007) *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*. Groningen: COELO.
- Hordijk, A.C. en A.J.J. Teuben (2007) Gemeenten brengen vastgoed onder in professionele organisaties. *Vastgoedmarkt*, april, 59–60.
- Nelisse, P.C.J.-P. (2008) *Stedelijke erfpacht*. Amsterdam: Reed Business.
- Schaaf, P. van der (2002) *Public real estate management challenges for government: an international comparison of public real estate strategies*. Delft: Delft University Press.