

GEMEENTELIJK VASTGOED- MANAGEMENT

JAN KAPPERS



GEMEENTELIJK VASTGOED MANAGEMENT

JAN KAPPERS

Integraal vastgoedmanagement
als effectief sturingsmiddel
voor gemeentelijke vastgoedexploitaties

Gemeentelijk Vastgoedmanagement
5^e druk 2026

Auteur : Jan Kappers
Correcties : Marieke Bras en Marcel Sanderse
Vormgeving : Bureau Zeker
Druk : Printforce
Uitgever : SPRYG Real Estate Academy
BE: +32 (0)3 226 5417
NL: +31 (0)15 303 0670
spryg.com

Praat mee:



vastgoedrekenen

ISBN/EAN 978-94-92453-25-9
NUR-165

© SPRYG Real Estate Academy, 2026

Uit deze uitgave mag uitsluitend iets veeleenvoudigd worden, door middel van druk, fotokopieën, geautomatiseerde gegevensbestanden of op welke andere wijze ook, na voorafgaande, schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Over de auteur	8
Ten geleide	9

1	INLEIDING	11
1.1	Gemeentelijke praktijk als vertrekpunt	15
1.2	Speelveld maatschappelijk vastgoed	16
1.3	Beperkt inzicht in portefeuille	18
1.4	Vastgoedbeheer bijzaak?	19
1.5	Waar staan we nu en waar moet het heen?	21

2	VASTGOED IN GEMEENTEN ANNO NU	23
2.1	Gemeenten en hun vastgoedrol	23
2.2	Betekenis begrip exploitatie	25
2.3	Gemeente als vastgoedduizendpoot	29
2.4	Vastgoedexploitaties zijn complex	29
2.5	Publiek Private Samenwerking	30
2.6	Design, Build, Finance, Maintain and Operate	30
2.7	Rol gemeente als aanbesteder	31

3	GEMEENTEN, VASTGOEDDENKEN EN REGELGEVING	35
3.1	Vastgoeddenken vanuit waardedenken	35
3.2	Vastgoedmanagement 3.0?	40
3.3	Regelgeving publiek - privaat vastgoed	41
3.3.1	Wet HOF	42
3.3.2	BBV	42
3.3.3	Notitie waardering vastgoed BBV	43
3.4	Wet FIDO en schatkistbankieren	44
3.5	Wet Markt en Overheid	45
3.5.1	Uitzondering: het algemeen belang	47
3.5.2	Wet markt en overheid wordt opgenomen in de Mededingingswet	50
3.6	Didam-arrest	50

4

VASTGOEDMANAGEMENT EN FINANCIËN	51
4.1 Hoe waarden we vastgoed?	52
4.2 Waardebegrippen in vastgoed	52
4.3 Marktwaarde en huurwaarde nader belicht	53
4.4 Contante waarde	54
4.5 Rendement	56
4.6 Kostprijsdekkende huur	58
4.7 Kasstromen in vastgoedexploitatie	62
4.8 Afschrijven van vastgoed	66
4.9 Gemeenten en vastgoed: geen gelukkige combinatie?	67
4.10 Benchmarking	69

5

VASTGOEDMANAGEMENT IN GEMEENTEN	71
5.1 Vastgoedmanagement en ruimtelijke ontwikkeling	71
5.2 Vastgoedmanagement en maatschappelijke ontwikkeling	73
5.3 Uiteenlopende gemeentebelangen bij vastgoed	74
5.4 Wanneer en waar gaat het mis?	74
5.5 Dilemma's in gemeentelijk vastgoed	76
5.5.1 Afstoten of niet?	77
5.5.2 Uitbesteden en eventueel later afstoten?	77
5.5.3 Regierol in vastgoed	78
5.5.4 Herbestemmen, herontwikkelen	79
5.5.5 Regionale samenwerking	80
5.6 Vastgoedbeleid: Meerjarenperspectief Vastgoed	81
5.7 Quick Wins	83
5.7.1 Financiële Quick Wins	83
5.7.2 Organisatorische Quick Wins	85

6

DE VASTGOEDMANAGER	87
6.1 Kerntaken van de vastgoedmanager	87
6.1.1 Administratief/financieel beheer en Vastgoedinformatiesysteem (VIS)	88
6.1.2 Juridisch beheer	90
6.1.3 Technisch beheer	90
6.2 Vastgoedmanager en afdelingsjaarplan	90
6.3 Vastgoedmanager 'nieuwe stijl'	91
6.4 Raakvlakken buiten vastgoedmanagement	92

6.5	Ruimtelijk beheer en milieubeheer	93
6.6	Duurzaamheid en verduurzaming	94
6.7	Relatiebeheer	94
6.8	Zakelijke vastgoedmanager vs gemeente als overheid	95
6.9	Zakelijke aanpak met gevoel voor sociale en politieke verhoudingen	96

7	GEMEENTELIJKE VASTGOEDPIRAMIDE	99
7.1	Het fundament	101
7.2	Strategisch niveau	104
7.3	Tactisch niveau	106
7.4	Operationeel niveau	107
7.5	Bestuurlijk niveau	107
7.6	Orde op zaken in de portefeuille, waar beginnen we?	107
7.6.1	Inventarisatiefase	108
7.6.2	Reparatiefase	110
7.6.3	Optimalisatiefase	110
7.6.4	Draagvlak creëren	111
7.6.5	Voldoende mandaat voor de vastgoedmanager	112
7.6.6	Handen op elkaar, gemeentebreed	112
7.6.7	Van denken in problemen naar denken in oplossingen	112
7.6.8	Strategische fase	113
7.6.9	Implementatiefase	113

8	DE GEMEENTELIJKE (VASTGOED)ORGANISATIE	115
8.1	Veranderende gemeente	115
8.2	De hybride gemeente	116
8.2.1	Blauwdrukdenken overheerst nog	117
8.2.2	Veranderen naar lenige organisatie	118
8.3	Centrale afdeling vastgoed, of niet?	119
8.4	Scheiden van stenen en beleid	120
8.4.1	Inrichting vastgoedprocessen nu en straks	120
8.4.2	Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap	122
8.5	Organiseren van ondernemend gedrag	124
8.6	Netwerken, netwerken, netwerken	125

9	VERDUURZAMING VAN OVERHEIDSVASTGOED	127
9.1	Hoezo duurzaam?	127
9.2	Wat doet de overheid aan duurzaamheid in vastgoed?	128
9.2.1	Huidige klimaatbeleid	128
9.2.2	Duurzaam ontwikkelen en aanbesteden door overheid is een feit	129
9.2.3	Wat doet de overheid nog meer?	129
9.3	De overheid en duurzaam beheer	130
9.4	De overheid en haar voorbeeldrol	130
9.5	Rendement van duurzaam vastgoed: algemeen	131
9.6	Wat levert verduurzaming verder nog op?	132
9.6.1	Financieel rendement verduurzaming	133
9.6.2	Maatschappelijk rendement van verduurzaming	133
9.6.3	Investeren in duurzaamheid hoeft niet duur te zijn	133
9.7	Wat kan een gemeente met duurzaamheidslabels?	134
9.8	Hoe implementeert een gemeente duurzaamheid in vastgoed?	136
9.8.1	Waar begint de gemeente?	136
9.8.2	Wanneer beginnen met duurzaamheidsmaatregelen?	137
9.8.3	Hoe pakt een gemeente dit vervolgens op?	137

10	RISICOMANAGEMENT	139
10.1	Waarom risicomanagement?	139
10.2	Integraal en systematisch risicomanagement	140
10.3	Hoe werkt integraal en systematisch risicomanagement?	141
10.4	Welke risico's kun je verwachten?	142
	Ter afsluiting	145
	Index	147
	Literatuurlijst en noten	157



OVER DE AUTEUR

Jan Kappers is een ervaren interim manager en strategisch adviseur op het gebied van gemeentelijk en maatschappelijk vastgoed. Hij helpt gemeenten bij het professionaliseren van vastgoedorganisaties, het op orde brengen van beleid, portefeuillemanagement, assetmanagement en financiële sturing. Met ruime ervaring bij onder meer Emmen, Houten, Utrecht, Haarlem, Ede, Deventer en Enschede weet hij complexe vastgoedopgaven te verbinden met bestuurlijke besluitvorming, organisatieontwikkeling en praktische uitvoering. Daarnaast is hij als gastdocent actief betrokken bij kennisontwikkeling rond vastgoed- en assetmanagement.

TEN GELEIDE

Wederom een nieuwe uitgave van Gemeentelijk Vastgoedmanagement. En dat was nodig, want de ontwikkelingen en de professionalisering bij gemeenten staan niet stil. Het gaat de goede kant op in ons vakgebied en tegelijkertijd is er ook nog veel te doen. Onder andere is de basis nog lang niet zo solide als gewenst, waardoor bij vertrek van mensen soms veel kennis en ervaring gelijk weg is en gemeenten weer opnieuw moeten beginnen.

Ik kreeg de eer om het werk van Paula Smits voort te zetten. Op basis van de eerdere uitgaven is deze nieuwe uitgave ontstaan. Dus daar waar over 'we' gesproken wordt in dit boek, doet ook Paula daar nog aan mee. Ik ben haar zeer erkentelijk voor haar voorwerk en de kans om dit nu voort te zetten.

Het boek beschrijft de dagelijkse praktijk, onder andere aan de hand van voorbeelden en roept op tot verbeteringen. We geven hierbij aan wat je moet doen om de zaken op orde te krijgen of waar je meer informatie kunt vinden. Bijvoorbeeld op het financiële vlak, de begroting en verantwoording is er nog een weg te winnen voor alle gemeenten. Daarin moeten echt nog stappen gezet worden om het werk van de vastgoedmanager beter tot zijn recht te laten komen en bestuur en raadsleden beter te kunnen informeren.

Dit standaardwerk geeft een complete inkijk in het vakgebied van de gemeentelijke vastgoedmanager. Alle aspecten worden benoemd. Op basis van onderzoeken uit het verleden en meer dan 25 jaar ervaring in de gemeentelijke vastgoedpraktijk. En uiteraard sta ik open voor aanvullende input, schroom niet die te melden! Daar worden we allemaal beter van.

Daarbij hopen we vooral ook uit te stralen wat een prachtig vakgebied gemeentelijk vastgoedmanagement is. Om dit werk binnen de gemeentelijke context te doen, waarbij enerzijds de zakelijkheid van belang is, maar anderzijds je voor de publieke zaak werkt is natuurlijk fantastisch! Neem daarbij dat er nog veel beter kan en we nog in ontwikkeling zijn om het samen steeds beter te organiseren. Dan begrijp je direct dat het een prachtig vakgebied is. Zakelijkheid, creativiteit, innoverend vermogen, oog voor de samenleving, van alles komt er op je pad als gemeentelijk vastgoedmanager.

Veel plezier en inzichten gewenst met dit boek!

Jan Kappers
auteur

1

INLEIDING

In dit hoofdstuk:

- vastgoed(beheer) geen kerntaak gemeente
- meten is weten: begin van vastgoedmanagement
- ook VNG zet vastgoedbeheer op de kaart
- professioneel beheer in plaats van bot bezuinigen

Het Gemeentelijk Vastgoedmanagement heeft zich de afgelopen 25 jaar sterk ontwikkeld. Riepen wij bij de tweede druk van de editie Gemeentelijk Vastgoedmanagement in 2011 gemeenten nog op om professioneel vastgoedmanagement in te voeren, heden ten dage zijn vrijwel alle gemeenten zich hier terdege van bewust. Begin van deze eeuw groeide het besef dat slim vastgoedmanagement besparingen kon opleveren en tegelijk het strategisch denken kon verbeteren. De kredietcrisis die zich in Nederland vooral in de jaren 2009 – 2013 voltrok, veroorzaakte voor het eerst diep rode cijfers in gemeentelijke grondexploitaties. Dit bleek het begin van een trendbreuk. De inkomsten uit grondverkoop en de waarde van het vastgoed bleven vanaf dat moment dalen. Dit leidde tot het afboeken van miljardenverliezen. Dit besef leidde tot een brede heroverweging van het eigen vastgoedbezit bij gemeenten. Maar vooral was dit een bevestiging dat Gemeentelijk Vastgoedmanagement een vak apart is.

De eerste kantoren crisis ontstaat in de jaren negentig. De leegstand in de kantorenmarkt stijgt schrikbarend. Begin 1994 bedraagt de leegstand in de kantorenvorraad zo'n 14%. Voor professionele vastgoedbeleggers het

signaal om de strategie voor de vastgoedportefeuille te herijken, en het denken in waardeontwikkeling te introduceren over een langere periode. Tegelijkertijd wordt het belang van het totaalrendement over de exploitatieperiode erkend. De introductie van de ROZ/IPD Vastgoedindex (zie ook paragraaf 1.2) zorgt ervoor dat beleggers hun rendementen op het vastgoed kunnen vergelijken. Dit leidt tot verdere professionalisering van het vastgoedmanagement als instrument om exploitaties te sturen op resultaat. Ad van Driel schetst op overzichtelijke wijze de ontwikkeling van het vastgoedmanagement in zijn boek Strategische inzet van vastgoed.¹

Het overschot op de kantorenmarkt in de negentiger jaren leidde niet tot een rem op de nieuwbouwproductie. De opleving van de economie en de werkgelegenheid zorgde juist voor een flinke stimulans op de nieuwbouwontwikkeling. Gebruikers wilden allemaal een mooi nieuw kantoor op een aantrekkelijke locatie tegen een redelijke prijs. De aanbieders van grond en kapitaal stuwden nieuwe initiatieven op: rente en de risico's waren laag en de opbrengsten hoog.

Gemeenten hebben van deze piek in de bouw en de daarop volgende gronduitgiften sterk geprofiteerd. Er is voor miljarden verdiend en geïnvesteerd in en buiten de stadsgrenzen. Er waren tot voor kort geen tegenkrachten aanwezig om deze trend te keren. Totdat de economische groei terugliep én de belangstelling voor kantoren en bedrijventerreinen afnam. Daarentegen is het afwaarderen van vastgoed lang uitgebleven. Beleggers, financiers en ook overheden wilden en willen hun verlies op korte termijn niet nemen. Ze zijn bang voor het domino-effect: wanneer er begonnen wordt met afwaarderen moet de rest ook volgen.

Uiteindelijk hebben gemeenten flinke afwaarderingen moeten nemen en werd het actieve grondbeleid omgezet in een meer passief grondbeleid. Ook ontstond het besef van een meer faciliterende rol voor de gemeente. Net zoals op andere vlakken werd vanuit de samenleving en inwoners initiatief verwacht dat kon worden ondersteund. Heden ten dage is vaak de eerste vraag van bestuurders (en raadsleden) bij nieuwe voorstellen hoe de participatie is verlopen.

Inmiddels is de economische conjunctuur geheel anders. Hoewel de bomen niet meer tot in de hemel rijzen, is er een grote roep om meer woningbouw.

Iedere gemeente zoekt naar mogelijkheden en een rijksbijdrage voor in- en uitbreidingsplannen. Er leven grote ambities. Ook logisch: vanuit politiek Den Haag wordt al jaren geprobeerd de woningbouwproductie omhoog te krijgen en gemeenten moeten dit uiteraard faciliteren.

Vastgoedmanagement is inmiddels allang geen achtergebleven vakgebied meer. Uiteraard is nog veel (bestuurlijk/politieke) aandacht gericht op grondaankopen en -verkoop, ontwikkelen en bouwen. Deze activiteiten liggen immers dicht tegen de politieke ambities in de diverse coalitieakkoorden aan. Het managen van vastgoedexploitaties - dat bij beleggers, zorg-instellingen en corporaties al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een prominente plek inneemt - krijgt ook in een gemeente nu serieuze aandacht. En dat is logisch. Er gaat veel geld in om, er worden maatschappelijke doelen mee verwezenlijkt en dit bezit kan ook mede bijdragen aan diverse (niet alleen fysieke) ambities en ontwikkelingen. Wat echter hierbij niet uit het oog moet worden verloren, is dat Vastgoed en vastgoedmanagement geen gemeentelijke kerntaken zijn.

“Vastgoed en vastgoedbeheer zijn geen gemeentelijke kerntaken”

Bij deze ontwikkeling en groei van het vakgebied van gemeentelijk vastgoedmanagement hoort dat elke gemeente weet hoeveel objecten er zijn, wat ze kosten, wat ze opleveren en welke risico's er in het vastgoed zitten. Op basis daarvan kan er vervolgens een keuze worden gemaakt of de gemeente 'eigen' vastgoed nodig heeft om haar taken goed te kunnen vervullen. Bij het goed uitvoeren van het gemeentelijk vastgoedmanagement hoort ook de afweging: 'nemen we vastgoed in eigendom of huren we op de markt?'. Gemeenten hebben een - historisch gegroeide - vastgoedportefeuille in eigendom. Vastgoed dat veelal ook niet eenvoudig of geheel niet zomaar is af te stoten. Dit vastgoed brengt verantwoordelijkheden met zich mee. Uiteraard om een goed beheer uit te voeren zodat aan de wetgeving wordt en blijft voldaan. Maar ook om in beeld te brengen welke objecten bijdragen aan de gemeentelijke doelen en tegen welke kosten dat gaat. Dus zowel in juridisch, financieel als in maatschappelijk opzicht liggen er verantwoordelijkheden bij de gemeente als eigenaar. Door hier goed grip op te hebben ontstaat inzicht in verliesgevende exploitaties en daarop zal ingegrepen moeten worden. De publieke middelen drogen anders snel op.

De afgelopen jaren heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) steeds meer oog gekregen voor het gemeentelijke vastgoed. Vooral rondom de verduurzamings slag die gemaakt moet worden heeft de VNG Routekaarten ontwikkeld, kennissessies belegd of gestimuleerd. Dat heeft gemeenten erg geholpen, al is de uitvoering in de praktijk weerbarstiger. Het nieuwste initiatief van de VNG is het “Risicobeheerfonds” waarmee gemeenten gezamenlijk de risico’s kunnen dragen in plaats van zelf zich voor deze risico’s te verzekeren.

Ook roept de VNG raadsleden op om transparantie te vereisen in de vastgoedportefeuille van hun gemeente en deze in beeld te brengen. Een oproep die ook door de gemeentelijke vastgoedmanagers zelf wordt onderschreven. Deze hebben inmiddels op initiatief van het gemeentelijke vastgoednetwerk ‘Bouwstenen voor Sociaal’ een eigen handreiking² ontwikkeld. Hiermee kan op eenduidige wijze de inzichtelijkheid in het vastgoed in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen worden verbeterd. De handreiking helpt gemeenten om dit in kaart te brengen in de paragraaf ‘Onderhoud Kapitaalgoederen’ van de gemeentelijke begroting.

Aanhoudende bezuinigingen op het gemeentefonds, de regelgeving vanuit Brussel die het tekort op de overheidsbegroting inperkt, de overheveling van steeds meer taken van het Rijk naar de gemeente hebben de afgelopen jaren gezorgd voor grote druk op de gemeentelijke organisatie én het huishoudboekje. Vooral de laatste wijziging in de verdeling van geld uit het gemeentefonds leidt in veel gemeenten tot grote ombuigingen. Gericht op maatregelen om de periode na het zogenaamde ‘ravijnjaar’³ te kunnen opvangen. Het direct en effectief aansturen van de geldstromen in vastgoedexploitaties wordt daarom steeds belangrijker.

Maar het draait bij gemeentelijk vastgoedmanagement om meer. Daarom is het ook een uitdagend vakgebied. Waar het bij andere vastgoedeigenaren primair draait om winstoptimalisatie (beleggers) of de primaire bedrijfsvoering (bij zorginstellingen of corporate real estate), is er bij gemeenten meer van belang. Er zijn veel beleidsdoelstellingen die van invloed zijn op het gemeentelijke vastgoed. In eerste instantie natuurlijk de meerwaarde van activiteiten van de (doorgaans maatschappelijke) gebruikers. Daarnaast dient de gemeentelijke vastgoedmanager ook rekening te houden met andere ambities en specifieke wetgeving. Ambities aangaande verduurzaming, klimaatdoelstellingen of toegankelijkheid bijvoorbeeld. Hiervoor biedt de in

december 2023 uitgebrachte norm op Assetmanagement (NEN 8026⁴) een goed antwoord. De methodiek waarmee juist op die meerwaarde wordt gestuurd in de omgang met de vastgoedportefeuille, sluit goed aan op de problematiek waar de gemeentelijke vastgoedmanagers tegenaan lopen.

1.1 Gemeentelijke praktijk als vertrekpunt

Dit boek richt zich op studenten vastgoedkunde en medewerkers van gemeenten die hun vastgoedportefeuille op orde willen hebben en daadwerkelijk iets willen ondernemen om de meerwaarde van hun objecten te verbeteren en dit zo te houden. Doel van dat vastgoed is immers vooral om bij te dragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Het gaat niet alleen om de betekenis van het vastgoed in een gemeentelijke organisatie, maar vooral ook om het managen van de vastgoedportefeuille. Hoe kan ik met vastgoed bijdragen aan de kerntaken van een gemeente en heb ik daarvoor ‘eigen’ vastgoed nodig? Kan de portefeuille eigenlijk wel renderen in mijn gemeente? Hoe organiseer ik dat op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze?

De rollen in het vastgoed, het vastgoedmanagement en de functie van de vastgoedmanager komen uitgebreid aan de orde, evenals intern opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. We brengen bovendien het speelveld in kaart dat gemeenten betreden zodra ze vastgoed in eigendom hebben. Bij het verwerven van gronden en gebouwen is het van belang om te beseffen dat elk object kortere of langere tijd beheerd moet worden. Een gebouw vraagt niet alleen om adequaat onderhoud, maar ook om administratieve en financiële verwerking van beheertransacties. We sluiten contracten af of beëindigen de contractuele relatie, we innen of verhogen de huur of moeten derden inschakelen om de achterstallige huur te incasseren. Soms komt de rechter eraan te pas om de orde te herstellen. Panden worden opgeleverd en verzekerd, fiscale aspecten komen om de hoek kijken en vragen om gerichte besluitvorming. Het gebouw vertoont slijtage en moet na verloop van tijd worden gerenoveerd of aan veranderend gebruik worden aangepast.

Het beheren van gemeentelijk vastgoed heeft zich de laatste jaren ontwikkeld tot een apart vakgebied. In tijden van economische tegenspoed staat er meer druk op de exploitatie van objecten. Niet alleen voor gemeenten met

een kleinere portefeuille is deze verkenning een waardevolle bron van informatie. Daar speelt nogal eens de wens om op te schalen van technisch beheer naar een effectiever contract- en financieel beheer. Ook voor gemeenten met een grotere vastgoedportefeuille is dit boek relevant. Hoe meer objecten, hoe ondoorgronderlijker doorgaans het beheer. Gemeenten melden ons regelmatig dat het vastgoed 'ze overkomt'. Hoe krijgen ze (weer) grip op alle interne en externe processen en de partijen die zich met het vastgoed bemoeien? Met welke geldstromen hebben ze te maken? En wat moeten ze met leegstaande panden of met gebouwen die kampen met een lage bezettingsgraad? Is het sluiten van dorpshuizen en bibliotheken dan de enige oplossing?

Het is niet alleen de omvang van de portefeuille die gemeenten vaak boven het hoofd groeit. Ze worstelen ook met de financiële uitgangspunten in de exploitatie. Ook zijn er veel (sub)afdelingen die menen iets te zeggen hebben over het vastgoed, allemaal vanuit hun eigen invalshoek. Deze versnippering leidt tot onsamenvattend beleid en verspilling van ervaring, kennis en kunde. En, nog vervelender, tot besluiten die niet gebaseerd zijn op de juiste feiten en cijfers. En uiteindelijk tot exploitatieverliezen die niet zijn voorzien in de begroting.

1.2 Speelveld maatschappelijk vastgoed

Het Platform Bouwstenen voor Sociaal heeft in 2011 berekend dat de totale vloeroppervlakte van maatschappelijk vastgoed ongeveer 83,4 miljoen m² beslaat. Onder maatschappelijk vastgoed wordt verstaan alle gebouwen die gebruikt worden door de instanties in het onderwijs, de zorg, welzijn, kinderopvang, cultuur, sport en overige maatschappelijke instanties zoals politie, brandweer en gemeentehuizen. Overigens is 70% hiervan vastgoed voor zorg- en onderwijsinstellingen. In 2019 heeft adviesbureau Republiq becijferd dat gemeenten eigenaar zijn van ca. 31,4 miljoen m² vastgoed. Ter vergelijking: de gehele kantorenvoorraad in Nederland bedraagt zo'n 47,5 miljoen m². En de totale winkel- en distributiecentra 34,6 miljoen m².

Op initiatief van een aantal gemeenten is in het verleden de Gemeentelijk Vastgoedbenchmark ontwikkeld, die jaarlijks een rapportage uitbrengt. Opvallend is dat steeds meer gemeenten moeite hebben om de vereiste data aan te leveren. De deelname nam hierdoor de afgelopen jaren zo sterk af, dat inmiddels is besloten deze benchmark niet meer uit te brengen. Erg

jammer, want het vakgebied verdient een uniforme benchmark om elkaar verder te helpen en analyses te kunnen maken over de prestatie van de eigen portefeuille.

Per gemeente zijn er grote verschillen als het gaat om aard en omvang van de vastgoedportefeuille. Doorgaans zijn de grotere gemeenten met een grond- en/of vastgoedbedrijf actief in bouwen, ontwikkelen en beheren van vastgoed. Maar er zijn ook kleinere gemeenten met relatief veel gebouwen en gronden.

*“Aan huur-
opbrengsten
lopen gemeenten
jaarlijks
€ 100 miljoen mis”*

In dit boek beperken we ons tot contract gebonden (privaatrechtelijk) vastgoed. De categorie vastgoed in de openbare ruimte, zoals plantsoenen, vijvers, wegen en bruggen blijft hier buiten beschouwing. Deze ‘publieke portefeuille’ is niet minder belangrijk. Van oudsher beheren gemeenten hun publieke domein al vele decennia lang, en dat gaat doorgaans goed. Wat voor gemeenten veel lastiger en risicovoller is, is het managen van verhuurd vastgoed. Daar loopt veel mis. Hoogleraar H. de Jonge van de Technische Universiteit Delft onderzocht dit fenomeen⁵. Gemeenten bezitten volgens hem zo’n 10.000 gebouwen en verspillen jaarlijks tussen de € 300 en € 400 miljoen door amateuristisch en inefficiënt gebruik van dat vastgoedbezit. Alleen al op gas, water, licht en onderhoud valt elk jaar € 180 miljoen te besparen. Aan huuropbrengsten lopen gemeenten jaarlijks € 100 miljoen mis, aldus De Jonge. Nu is dit onderzoek inmiddels zo’n 15 jaar geleden uitgevoerd en door de professionaliseringsslag die gemeenten hebben doorgemaakt is dit inmiddels wel verbeterd. Diverse benchmarks duiden hier op⁶.

Moet een gemeente dan eigenlijk wel vastgoed in eigendom (willen) hebben? Al deze dilemma’s en de bijbehorende afwegingen komen aan bod in dit boek. Overigens pretendeert dit boek niet hét antwoord te zijn op haperende beheerprocessen in een gemeente of raad te weten met alle hedendaagse problemen in vastgoedbeheer. In de eerste plaats is een dergelijke pretentie niet realistisch, want gemeentelijk vastgoedmanagement is een complex en pril ontwikkeld vakgebied. En dé gemeente bestaat niet. In de laatste plaats delen we vooral eigen subjectieve praktijkervaringen. Soms maken we gebruik van de onderzoeken en publicaties van vakgenoten. Een wetenschappelijke status kan dit boek dus niet worden toegedicht.

1.3 Beperkt inzicht in portefeuille

Informatie over de eigen vastgoedportefeuille binnen een gemeente is soms nog beperkt of versnipperd beschikbaar. Van oudsher houdt elke afdeling in het beste geval zijn eigen 'lijstje' bij. Een onderwijsgebouwenlijst, een WOZ-lijst, een lijst met gebouwen die verzekerd zijn, een lijst met panden in onderhoud, een lijst met erfpachtgronden, een lijst met snippergroen, een lijst met boekwaarden etc. Een gemeente kent soms nog wel zeven tot tien interne 'eigenaren' van het vastgoed en evenzoveel budgethouders. Informatie over vastgoed wordt niet op uniforme wijze verzameld en centraal verwerkt. Terwijl het cruciale informatie is! Het gegeven dat gemeenten nog steeds grote moeite hebben om data aan te leveren voor de benchmark is een indicatie dat we er nog lang niet zijn. Want wat is de functie van al dit vastgoed? Draagt het bij aan de centrale doelstellingen van de gemeente en hoe bepaalt een gemeente de samenstelling van haar portefeuille? Wat is de waardeontwikkeling? Welke strategische keuzes maakt de gemeente bij het verwerven, vervreemden of in stand houden van vastgoed? Is er evenwicht tussen maatschappelijk en economisch rendement? Deze vragen kunnen niet beantwoord worden indien overzicht en inzicht in de portefeuille ontbreken.

Het belang van eenduidige informatie over alle vastgoedobjecten op een centrale plaats in de organisatie is evident. Dat geldt ook voor het bijhouden van de mutaties in het vastgoed en de gebruikers daarvan. Periodieke managementrapportages informeren bestuur en management over de geleverde prestaties van het vastgoed, de voortgang van het onderhoud, subsidieverlening, vergunningen en andere zaken.

De meeste gemeenten hebben dat inmiddels ingezien en vrijwel overal is er sprake van een centrale vastgoedorganisatie. Deze vertegenwoordigen namens de gemeente de (privaatrechtelijke) eigenaarsrol. Dit brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee die nog niet in alle gevallen ook zo worden ervaren en genomen. Dit betreffen namelijk verantwoordelijkheden op juridisch, technisch en financieel gebied. En juist dat laatste is veelal nog bij een financiële afdeling belegd. De afdeling vastgoed lift mee op de planning- en controlcyclus van financiën, die ook de risico's beheert, de verzekeringspolis afsluit, etc. Juridisch is men nog niet altijd compliant met de verplichtingen. Hier ligt nog een verbeterslag die in dit boek wordt behandeld.

1.4 Vastgoedbeheer bijzaak?

Het beheer van bestaand vastgoed is voor gemeenten geen core business. Meestal zijn het klachtenonderhoud en het technisch onderhoud aan gebouwen georganiseerd in een Meerjaren Onderhoudsplan (MOP). Integraal sturen op de exploitatie van vastgoed komt echter niet of nauwelijks aan de orde. Gelukkig verandert dat nu. Ingegeven door inefficiënter gebruik van gebouwen, de huidige financiële situatie van gemeenten betekent ook een duidelijk keerpunt in algehele aandacht voor vastgoedontwikkeling en -beheer.

Gemeenten vragen zich steeds vaker af hoe de vraag naar huisvesting, accommodaties en de beheerstructuur georganiseerd moet worden: nu en straks. De gemeentebegroting staat immers onder druk. Er wordt van Rijksweg bezuinigd en de financiering uit het gemeentefonds is ‘veranderd’. In de praktijk gaan alle gemeenten erop achteruit nu de financiering op basis van 2021 is vastgeklemd en niet meer meegroeit met de rijksbegroting. Dit betekende een forse vermindering van inkomsten voor de gemeenten die in 2026 is ingegaan. Men sprak daarbij veelal over het ravijnjaar 2026. Later werd hier nog iets op gecorrigeerd, maar vanaf 2027 is er gewoonweg structureel minder geld. Ook moeten gemeenten onderling hun financiële verantwoording kunnen vergelijken op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording voor Provincies en Gemeenten (BBV). Dit is op het gebied van vastgoed nog niet echt mogelijk is de algemene indruk. Het eerder genoemde initiatief van de handreiking voor de paragraaf kapitaalgoederen is daar ook een gevolg van.

Gemeenten zijn in het algemeen niet verplicht om maatschappelijke instellingen ‘direct’ te voorzien van geschikte huisvesting. Een uitzondering is het primair en deels ook het voortgezet onderwijs: de gemeente heeft de wettelijke plicht om nieuwe schoolgebouwen te financieren. Hierbij is het per 1 januari 2026 ook verplicht een Integraal HuisvestingsPlan (IHP) op te stellen. Dit verplicht gemeenten om langer vooruit te kijken naar welke financiering noodzakelijk is in de toekomst.

Gemeenten zijn vanuit diverse taakvelden - bijvoorbeeld Jeugdzorg - gehouden om voorzieningen in het leven te roepen, zoals een consultatiebureau. Maar

ook op het gebied van wonen voor speciale doelgroepen is de laatste jaren een kentering merkbaar. Gemeenten bewegen zich steeds vaker ook op deze bijzondere kant van de woningmarkt indien men hier de woningcorporaties of zorginstellingen niet ziet acteren, of hogere ambities heeft.

Daarmee dragen gemeenten (soms indirect) bij aan de huisvesting van een dergelijke voorzieningen. Door de taakuitbreiding in het sociaal maatschappelijk domein zullen gemeenten vaker te maken krijgen met deze 'indirecte' huisvestingsvraag en kritisch kijken naar de financiering van de benodigde voorzieningen en diensten. De huisvestingslasten horen daar ook bij. Dat betekent dat er aandacht komt voor de vraag waar en in welk gebouw de verschillende instanties ondergebracht gaan worden. Hierdoor ontstaan ook ideeën voor gezamenlijke huisvesting om de algehele kosten te drukken.

Door al deze ontwikkelingen gaan gemeenten zich in toenemende mate richten op een meer zakelijke bedrijfsvoering en strakker sturen op de kosten van personeel, facilitaire voorzieningen, bedrijfsmiddelen en exploitatielasten. Ze willen in dat geval weten of het beoogde (multi-functionele) gebruik van een gebouw daadwerkelijk efficiënt, effectief en dus zo goedkoop mogelijk beschikbaar wordt gesteld. Risico's en verliezen in vastgoed(exploitaties) worden niet meer voor lief genomen, maar vooraf in kaart gebracht én transparant gemaakt. Dit wordt verwerkt in een vastgoedexploitatie(model) die weer leidend is voor de begroting. De wet markt en overheid helpt hier een handje bij. Deze stelt namelijk dat gemeenten bij het beschikbaar stellen van gebouwen een 'integrale kostprijs' moet hanteren. Dit betekent natuurlijk wel dat de gemeente in staat moet zijn om deze integrale kostprijs te kunnen berekenen.

Dit heeft geleid tot veel modellen om een kostprijsdekkende huur (KPDH) uit te kunnen rekenen. Deze wordt vervolgens doorbelast aan de gebruikers/huurders. Indien deze huurders niet in staat zijn deze huur op te brengen, kan overwogen worden om subsidie te verstrekken. Hierbij is de raad aan zet om deze subsidie al dan niet te verstrekken. Hierdoor vindt de goede discussie plaats over de doelmatigheid van de inzet van middelen. De gemeente krijgt hierdoor de mogelijkheid om een vinger in de pap te hebben bij de inhoudelijke invulling, de tarieven en eventuele subsidiëring van de activiteiten in het gebouw.

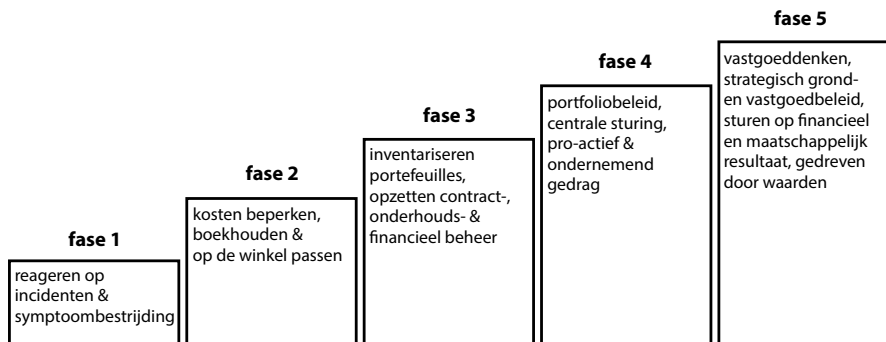
Volgens ons biedt deze ontwikkeling een grotere transparantie en komt de vraagstelling over de kostprijs van diverse maatschappelijke instellingen en initiatieven op de goede plek te liggen. Voorheen werd er vaak via vastgoed indirect gesubsidieerd door gebouwen te goedkoop beschikbaar te stellen. Hierdoor was niet inzichtelijk hoeveel de programmering in het theater bijvoorbeeld nu écht kostte. Elders in dit boek komen verschillende alternatieven voor beschikbaarstelling van vastgoed uitgebreid aan de orde. In paragraaf 5.6 gaan we dieper in op de dilemma's van vastgoed met een maatschappelijke functie.

1.5 Waar staan we nu en waar moet het heen?

Gemeentelijk vastgoed is al vele jaren een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke dienstverlening. Er is een historisch gegroeid bezit wat in vele gevallen ook niet meer kan worden afgestoten. Dus het is er en zal nooit verdwijnen. Sommige gemeenten hebben in het verleden geprobeerd om het vastgoed in zijn geheel af te stoten, maar zijn daar inmiddels op teruggekomen. Verkoop blijkt vaak complex en niet mogelijk. En daarnaast is het besef ook ontstaan dat je vastgoed ook kunt inzetten om de gemeentelijke (beleids)doelstellingen te behalen. Dit vergt een meer tactisch/strategische werkwijze op basis van goed inzicht in het bezit en de diverse ontwikkelingen waar dit bezit op in moet gaan spelen. Hoe pakken we dit aan? Waar beginnen we?

Professioneel vastgoedmanagement is een dynamisch proces met een aantal ontwikkelingsstadia. Die stadia (of: volwassenheidsniveaus) kunnen we zien als een trap van laag naar hoog, zie figuur 1. Deze trap is bedacht door Joroff (et. al) die in 1993 deze figuur gebruikte om de ontwikkelstadia van een Corporate Real Estate afdeling weer te kunnen geven. Ook gemeenten bevinden zich ergens op die trap. Het is aan de gemeente om de trap te beklimmen en te bepalen of zij een opwaartse ontwikkeling in gang wil zetten of niet. Hoever de klim gaat, bepaalt iedere gemeente zelf. Dat ambitieniveau is een strategische keuze. De bewustwording van het niveau van vastgoedmanagement is voor elke gemeente belangrijk. Natuurlijk is er verschil in ambitie tussen gemeenten. Maar iedere gemeente, ongeacht de omvang van de vastgoedportefeuille, zal minimaal willen weten wat zij aan vastgoed in huis heeft en hoe het is gesteld met de kosten en de opbrengsten

(fase 2). Het inventariseren van alle gebouwen, erfpacht- en opstalrechten en andere objecten is het begin. Vervolgens kan zij de opbrengsten en baten van het vastgoed in beeld brengen. Dat is de basis voor de strategische keuze over de omvang en de aard van de portefeuille. Waar 'ben ik van' als gemeente? Hoe kan ik mijn gebouwen zo effectief mogelijk inzetten voor de gemeentelijke doelen? Of kan ik ze beter afstoten? Het beheer uitbesteden? Of toch zelf managen?



Figuur 1 Verschillende ontwikkelingsstadia van vastgoedmanagement

De weg naar verdere ontwikkeling is en blijft een groeiprocess met ups en downs. Feitelijk is er geen eindstation omdat dit suggereert dat de klim op een dag is voltooid. De hoogste trede staat allerm minst gelijk aan succes. Ambities worden afgeremd door de werkelijkheid van alledag. Wat nu een logische keuze lijkt, kan straks een loden last zijn. Een stapje terug op de trap kan dan een verstandig besluit zijn. Het vastgoedmanagement past zich daarbij aan.

Een andere ontwikkeling die ingezet is en nog niet is afgerond, is de focus op de gebruiker. Deze betaalt tenslotte de huur en verlangt daarvoor een goed functionerend gebouw. Onze ervaring leert dat vastgoedafdelingen bij gemeenten de afgelopen jaren sterk gefocust zijn op het verbeteren van de inzichtelijkheid, interne procesverbetering en het bedienen van bestuur en raad. Daar heeft de focus op de huurder/gebruiker onder geleden.

FASTGOED IN GEMEENTEN ANNO NU

2

In dit hoofdstuk:

- beheer en onderhoud te vaak ondergeschoven kindje
- gemeente en haar rol(len) in vastgoed
- wat houdt het begrip exploitatie in?
- vastgoedmanagement ankerlijn bij aanbestedingen

Het invullen van de vraag naar vastgoed gaat in grote lijnen als volgt. Bij een gerechtvaardigde vraag naar ruimte met een maatschappelijke functie stelt de gemeente doorgaans een budget vast om een passend gebouw te realiseren of te renoveren. Ook wordt daarbij een eventueel subsidiebedrag om de huisvestingslasten voor de instelling te dempen uitgewerkt. De huur wordt soms verrekend met deze subsidie. Na bestuurlijke besluitvorming en de nodige interne procedures en vergunningverlening kan vervolgens de bouw beginnen. Beheer- en onderhoudskosten worden meegenomen in de exploitatie van het object en vormen samen met de kapitaallasten grofweg de kostprijs. Deze kostprijs is in vele gevallen ook de huurprijs, omdat het vastgoed van de gemeente tegen een kostprijsdekkende huur beschikbaar dient te worden gesteld.

2.1 Gemeenten en hun vastgoedrol

Welke rollen spelen gemeenten vandaag de dag in het vastgoed? Hoe werkt dat in de nieuwe economie? Dat heeft veel, zo niet alles, te maken met de plaats die je als gemeente inneemt op de trap van de vastgoedontwikke-

“Integraal vastgoedmanagement als effectief sturingsmiddel voor gemeenten”

Meer grip op gemeentelijk vastgoed

Hoe haalt u meer maatschappelijke én financiële waarde uit uw vastgoedportefeuille? Dit boek laat zien hoe gemeenten met integraal vastgoedmanagement doelgericht kunnen sturen op prestaties, kosten, risico's en toekomstbestendigheid.

Praktische handvatten en direct toepasbare Quick Wins

U krijgt concrete handvatten voor het professionaliseren van uw gemeentelijke vastgoedorganisatie en het versterken van de financiële sturing. Realistische praktijkcases maken zichtbaar waar kansen liggen en welke organisatorische en financiële verbeteringen direct resultaat opleveren: de quick wins.

Een onmisbaar praktijkboek voor iedere gemeentelijke vastgoedprofessional die meer grip, inzicht en financieel én maatschappelijk rendement uit de vastgoedportefeuille wil halen.

Over de auteur



Jan Kappers adviseert en ondersteunt gemeenten bij professionalisering, beleid, portefeuillemanagement, assetmanagement en financiële sturing van hun vastgoedexploitatie. Dankzij zijn ruime ervaring bij tal van gemeenten verbindt hij complexe vastgoedopgaven met bestuur, organisatieontwikkeling en uitvoering. Als auteur en gastdocent draagt hij bij aan kennisontwikkeling van gemeentelijk vastgoedmanagement.



Het meest inspirerende, deskundige en grensverleggende kennisplatform voor vastgoedprofessionals in België en Nederland. www.spryg.com



9 789492 453259