

‘Plan B’ als alternatief voor het beoogde vastgoedconcept

Eindrapport
Gemeente Culemborg

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

BMC Advies B.V.
oktober 2015
drs. A.H.M. van Helden
Projectnummer: 097110
Correspondentienummer: AD-2408-75822

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	'PLAN B' IS EEN CRUCIAAL ONDERDEEL VOOR BESLUITVORMING	2
HOOFDSTUK 2	HOOFDINGREDIËNTEN VOOR 'PLAN B'	3
2.1	De kern van het beoogde vastgoedconcept ('Plan A')	3
2.2	De kern van 'plan B'	3
2.3	Belangrijkste verschillen huidige stelsel, beoogde stelsel en 'Plan B'	4
HOOFDSTUK 3	UITWERKING 'PLAN B'	5
3.1	Positionering eigendomsbeheer als intern vastgoedbedrijf	5
3.2	Exploitatie- en rekenmodel eigendomsbeheer vergt een keuze	6
3.3	Andere ingrediënten dan afschrijven zijn onafhankelijk van de keuze	7
3.4	Extracomptabele instrumenten kunnen een waardevolle aanvulling zijn	9
3.5	'Plan B' past binnen de regelgeving voor gemeenten	10
HOOFDSTUK 4	BEOORDELING ONDERDEEL POSITIONERING EIGENDOMSBEHEER	11
HOOFDSTUK 5	BEOORDELING ONDERDEEL EXPLOITATIE- EN REKENMODEL	13
HOOFDSTUK 6	VERSCHILLEN BESTAAND STELSEL, BEOOGD STELSEL EN 'PLAN B'	15
BIJLAGE 1	VASTGOEDCONCEPT OOK TE BEREIKEN BINNEN EEN GEMEENTE	17

Hoofdstuk 1

‘Plan B’ is een cruciaal onderdeel voor besluitvorming

Dit rapport is een vervolg op ons rapport ‘Vastgoedconcept gemeente Culemborg’. Het eerdere rapport geeft een verheldering en beoordeling van een nieuw stelsel van vastgoedbeheer dat de gemeente Culemborg beoogt. Dat beoogde stelsel brengt voor de gemeente ingrijpende gevolgen mee en de invoering ervan is moeilijk omkeerbaar.

Naar onze mening is het wenselijk om voorstellen die belangrijke gevolgen kunnen hebben en tevens moeilijk omkeerbaar zijn, te voorzien van een zogenoemd beste alternatief, ook wel ‘plan B’ te noemen. Bij belangrijke gevolgen kan worden gedacht aan grote/ingrijpende gevolgen in maatschappelijk, politiek-bestuurlijk, organisatorisch en/of financieel opzicht.

Dat ‘plan B’ kan in bepaalde omstandigheden behoud van het bestaande stelsel zijn. Ingeval er uitdrukkelijk wordt gezocht naar verandering in het bestaande stelsel ligt het echter voor de hand een ander alternatief te ontwikkelen, dat afwijkt van het bestaande stelsel. Wij gaan ervan uit dat deze situatie – zoeken naar verandering – zich nu voordoet. Immers, de twee hoofddoelstellingen van de gemeente voor het vastgoedbeheer zijn ambitieus:

- I. Sterker functionerend vastgoedbeheer;
- II. Forse kostenreductie, die al begint in 2015 en oploopt tot bijna € 600.000,— structureel in 2018, waarbij ook nog het probleem moet worden opgelost van een onderhoudsvoorziening die te laag is en extra dotatie per jaar vereist van € 480.000,—.

In het voorliggende rapport gaan wij daarom in op het vraagstuk wat de inhoud zou moeten zijn van ‘plan B’.

Hoofdstuk 2

Hoofdingrediënten voor 'plan B'

In dit hoofdstuk gaan we eerst nader in op de kern van het beoogde vastgoedstelsel. Vervolgens schetsen we de belangrijkste onderdelen die 'plan B' zou moeten bevatten.

2.1 De kern van het beoogde vastgoedconcept ('Plan A')

Volgens ons kan het beoogde vastgoedconcept ('Plan A') worden getypeerd als een samenstel van de volgende onderdelen die de kern ervan vormen:

Onderdeel beoogde vastgoedconcept	Belangrijkste kenmerken
1. Splitsen van gebruiksbeheer en eigendomsbeheer	- Een betere focus is mogelijk op beide kanten van vastgoedbeheer. - De politieke besluitvorming is gericht op het gebruiksbeheer; politieke interventies zijn mogelijk voor de opzet en werking van het gebruiksbeheer en voor het stelsel als geheel. - Politieke interventies in het eigendomsbeheer zijn zo veel mogelijk buiten de orde, door het creëren van afstand op dit onderwerp tussen politiek en uitvoering.
2. Scherpere aandacht voor de kosten en kostenontwikkeling in het eigendomsbeheer	Gestuurd wordt op minimaliseren van het geheel van investeringsuitgaven en onderhoudskosten.
3. Buiten de gemeentelijke organisatie plaatsen van het eigendomsbeheer, in de vorm van een aparte rechtspersoon	- Rechtspersoon wordt de stichting Accommodatiebedrijf Culemborg. - Alle opstallen van gemeentelijk vastgoed gaan over naar de rechtspersoon. - Versterkt de elementen 1, 2 en 4.
4. Toepassen van een meer bedrijfsmatig rekenmodel voor eigendomsbeheer	- Leningen zijn na 30 jaar afgelost (in plaats van 40 jaar), zodat per saldo minder rente wordt betaald. - Opstallen worden (in fiscale zin) afgeschreven naar de helft van de WOZ-waarde (in plaats van naar nul). - Primair wordt gestuurd op een jaarlijks voldoende kassaldo, ook voor het kunnen opvangen van calamiteiten (in plaats van op de jaarlijkse kosten) en minimaliseren van vennootschapsbelasting.

2.2 De kern van 'plan B'

Wat zou de kern kunnen zijn van 'plan B' als realistisch alternatief voor het beoogde vastgoedstelsel, dat we kunnen vergelijken met zowel het huidige stelsel als het beoogde stelsel?

Wij denken dan aan de volgende onderdelen die 'plan B' zou moeten bevatten (waarbij de onderdelen 1 en 2 gelijk zijn aan die van het beoogde stelsel):

<i>Onderdeel beoogde vastgoedconcept</i>	<i>Belangrijkste kenmerken</i>
1. Splitsen van gebruiksbeheer en eigendomsbeheer	- Een betere focus is mogelijk op beide kanten van vastgoedbeheer. - De politieke besluitvorming is gericht op het gebruiksbeheer; politieke interventies zijn mogelijk voor de opzet en werking van het gebruiksbeheer en voor het stelsel als geheel. - Politieke interventies in het eigendomsbeheer zijn zo veel mogelijk buiten de orde, door het creëren van afstand op dit onderwerp tussen politiek en uitvoering.
2. Scherpere aandacht voor de kosten en kostenontwikkeling in het eigendomsbeheer	Gestuurd wordt op minimaliseren van het geheel van investeringsuitgaven en onderhoudskosten.
3. Binnen de gemeentelijke organisatie houden van het eigendomsbeheer, in de vorm van een apart organisatie-onderdeel (intern vastgoedbedrijf)	- Alle opstallen van gemeentelijk vastgoed blijven binnen de gemeente. - Versterkt zo veel mogelijk de elementen 1, 2 en 4 en verzwakt die in elk geval zo veel mogelijk niet.
4. Toepassen van een meer bedrijfsmatig exploitatie- en rekenmodel voor eigendomsbeheer, passend binnen de regelgeving die van toepassing is op gemeenten,	Gericht op: - Kosten: waar mogelijk vermindering van kosten. - Inzicht: beter inzicht in kosten en kostenontwikkeling per object en voor de portefeuille als geheel. - Besluitvorming: afwegingen zijn meer gestoeld op bedrijfseconomische motieven. - Rust in de begrotingscyclus: het jaarbudget is in de tijd redelijk stabiel.

2.3 Belangrijkste verschillen huidige stelsel, beoogde stelsel en 'Plan B'

De belangrijkste verschillen tussen het huidige stelsel, het beoogde stelsel en 'Plan B' zijn daarom schematisch als volgt weer te geven:

	Huidige stelsel	Beoogde stelsel	'Plan B'
1. Gebruiksbeheer en eigendomsbeheer	Ongedeeld	Gesplitst	Gesplitst
2. Aandacht voor kosten en kostenontwikkeling eigendomsbeheer	Betrekkelijk gering	Scherp	Scherp
3. Positionering eigendomsbeheer	Binnen gemeentelijke organisatie	In gemeentelijke stichting	Binnen gemeentelijke organisatie, als intern vastgoedbedrijf
4. Exploitatie- en rekenmodel eigendomsbeheer	Niet bedrijfsmatig	Bedrijfsmatig, buiten publieke kaders	Bedrijfsmatig, binnen publieke kaders

Hoofdstuk 3

Uitwerking 'plan B'

'Plan B' verschilt op twee onderdelen niet van het beoogde vastgoedstelsel: (de onderdelen 1 en 2 van de tabel in paragraaf 2.3):

	Huidige stelsel	Beoogde stelsel	'Plan B'
1. Gebruiksbeheer en eigendomsbeheer	Ongedeeld	Gesplitst	Gesplitst
2. Aandacht voor kosten en kostenontwikkeling eigendomsbeheer	Betrekkelijk gering	Scherp	Scherp

In dit hoofdstuk werken wij 'plan B' uit op de onderdelen waarop 'Plan B' wel verschilt van het beoogde stelsel: de 'positionering van het eigendomsbeheer' en het 'exploitatie- en rekenmodel' van het eigendomsbeheer (de onderdelen 3 en 4 van de tabel in paragraaf 2.3):

	Huidige stelsel	Beoogde stelsel	'Plan B'
3. Positionering eigendomsbeheer	Binnen gemeentelijke organisatie	In gemeentelijke stichting	Binnen gemeentelijke organisatie, als intern vastgoedbedrijf
4. Exploitatie- en rekenmodel eigendomsbeheer	Niet bedrijfsmatig	Bedrijfsmatig, buiten publieke kaders	Bedrijfsmatig, binnen publieke kaders

In paragraaf 3.1 werken we de positionering van het eigendomsbeheer uit. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 werken we het exploitatie- en rekenmodel uit. Wij hebben de uitwerking van het exploitatie- en rekenmodel zo opgezet dat het past binnen de regelgeving die van toepassing is op gemeenten. In paragraaf 3.5 en bijlage 1 gaan we nader in op de vraag of en waarom 'Plan B' past binnen de regels voor begroten en verantwoorden voor gemeenten.

3.1 Positionering eigendomsbeheer als intern vastgoedbedrijf

Hoe zou de organisatorische positionering van het eigendomsbeheer eruit kunnen zien in 'plan B'?

Wij denken aan een intern vastgoedbedrijf dat volledig onderdeel is van de gemeentelijke organisatie, maar met een uitdrukkelijke opdracht om bedrijfseconomisch gericht te werken, op duidelijke afstand van de meer politiek georiënteerde sturingsmechanismen. We werken dit hieronder uit naar de aspecten 'organisatie' en 'governance'.

Organisatie:

- Het eigendomsbeheer maakt deel uit van het team Vastgoed (dan wel van BWB i.o.) als herkenbare eenheid, met een duidelijk afgebakende taak.
- De schaal van het vastgoedbeheer van de gemeente Culemborg is relatief te klein om functiescheidingen die gewenst zijn volledig door te voeren op persoonsniveau zonder ondoelmatigheid in het werken te veroorzaken. Daarom kan het wenselijk zijn om praktisch om te gaan met het toedelen van taken aan individuele functionarissen.

We stellen dan wel als eis: Indien sommige functionarissen niet alleen worden ingezet op eigendomsbeheer van vastgoed, maar ook op taken van gebruiksbeheer van vastgoed, is helder hoe de inzet en verantwoordelijkheid van die functionaris is onderscheiden naar die verschillende taken.¹

Governance:

c. In de gemeentelijke regelgeving voor governance voor vastgoed wordt het volgende vastgelegd:

- Er is sprake van een bewuste scheiding tussen gebruiksbeheer en eigendomsbeheer, wat betreft organisatie, beleid en financiën.
- Politieke interventies (door raad en/of college) worden in het eigendomsbeheer als onwenselijk beschouwd.
- De concerncontroller heeft de taak daarop toe te zien en zo nodig college en raad te attenderen op dreigingen van aantasting van deze principes van scheiding en politieke afstand.
- Het interne vastgoedbedrijf heeft de opdracht om kosteneffectief te opereren binnen de grenzen van het (overheids)stelsel.

3.2 Exploitatie- en rekenmodel eigendomsbeheer vergt een keuze

'Plan B' kent een exploitatie- en rekenmodel dat evenals het beoogde stelsel (en afwijkend van het huidige stelsel) beoogt te werken op basis van een 'bedrijfseconomische leest'. Cruciaal bij 'Plan B' is dat dit gebeurt binnen de gemeentelijke organisatie en dus binnen het publiekrechtelijke domein.

We gaan in deze paragraaf in op de vraag wat we in 'Plan B' willen bereiken met bedrijfseconomisch werken en welke gevolgen dat heeft voor het exploitatie- en rekenmodel van het eigendomsbeheer.

Wat willen we bereiken met bedrijfseconomisch werken?

We zien twee mogelijke antwoorden op de vraag wat we in 'Plan B' willen bereiken met bedrijfseconomisch werken:

1. We leggen de nadruk op het bereiken van snelle verlaging van kosten, met als argument dat we financiële knelpunten van het bestaande stelsel op korte termijn willen oplossen (desnoods met het risico dat de kosten later toch weer oplopen). Realiseren van de taakstelling van € 600.000,— per jaar staat voorop.
2. We leggen de nadruk op het bereiken van flexibiliteit in de kostenstructuur met de bedoeling om uit de klem te komen van vastliggende kosten en vrijheid te creëren voor het nemen van bedrijfseconomisch slimme aanpassingen zodra de mogelijkheden zich voordoen. Daarbij accepteren we dat de taakstelling niet wordt gerealiseerd gedurende deze en mogelijk ook niet de volgende collegeperiode, maar pas later.

Afhankelijk van de keuze tussen deze twee mogelijke antwoorden, krijgt het exploitatie- en rekenmodel voor het eigendomsbeheer van 'Plan B' een ander regime van afschrijven op vastgoed.

Antwoord	Leidt voor de methode van afschrijven tot
Antwoord 1	'Plan B/variant 1', ofwel 'Plan B'/variant Snelle kostenverlaging
Antwoord 2	'Plan B/variant 2, ofwel 'Plan B'/variant' Flexibele kostenstructuur

¹ Het probleem van de beperkte schaal doet zich ook voor in 'Plan A'.

Bereiken snelle kostenverlaging

Bereiken van snelle kostenverlaging binnen het exploitatie- en rekenmodel van een intern vastgoedbedrijf vergt dat de kosten van afschrijvingen snel omlaag worden gebracht. Dit kan volgens ons het beste gebeuren door:

- de afschrijvingstermijnen die nu op 25 jaar staan (9 objecten) te verlengen naar 40 jaar (zoals de overige objecten);
- niet meer voor alle objecten af te schrijven naar een waarde van € 0, maar naar een realistische restwaarde. Daarbij kan de restwaarde per categorie objecten verschillend worden vastgesteld (door de gemeenteraad);
- als methode van afschrijven te kiezen voor de annuïtaire methode. Dat leidt tot een jaarlijks gelijk bedrag voor de kapitaallasten (rente en afschrijving), met minder afschrijvingskosten (maar meer rentekosten) in de eerste periode van afschrijven en meer afschrijvingskosten (maar minder rentekosten) in de laatste periode dan bij de bestaande methode van lineair afschrijven.

Voor het bepalen van de restwaarde per categorie objecten denken wij aan de volgende indeling:

- Kantoren: 50% WOZ-waarde
- Sportaccommodaties: 25%
- Onderwijs²: 0%

Binnen categorieën kan eventueel nader worden gedifferentieerd aan de hand van specifieke kenmerken.

Bereiken flexibele kostenstructuur

Bereiken van flexibiliteit in de kostenstructuur vergt dat er juist voor wordt gekozen snel en volledig af te schrijven. Dit kan volgens ons het beste gebeuren door het behouden van het huidige regime van afschrijven. Dat wil zeggen:

- handhaven van de afschrijvingstermijnen die nu op 25 jaar staan (9 objecten) respectievelijk 40 jaar (alle overige objecten);
- blijven afschrijven tot € 0 (geen restwaarde);
- handhaven van de bestaande methode van lineair afschrijven, waarbij jaarlijks een vast deel van de aanschafwaarde ($1/25$ e c.q. $1/40$ e) wordt afgeschreven.

3.3 Andere ingrediënten dan afschrijven zijn onafhankelijk van de keuze

In deze paragraaf werken wij andere ingrediënten uit van het exploitatie- en rekenmodel van het eigendomsbeheer van een intern vastgoedbedrijf. Deze zijn niet afhankelijk van de keuze voor snelle kostenverlaging of flexibiliteit in de kostenstructuur.

² Let wel: De categorie Onderwijs omvat het grootste deel van het gemeentelijk vastgoed.

Ingrediënten

Wij denken hierbij aan de volgende ingrediënten:

<i>Ingrediënt</i>	<i>Doel en toelichting</i>
Rentevoet hanteren voor bestaande voorraad en voor nieuwe investeringen die is gebaseerd op meer realistische uitgangspunten (dan gebruik van de omslagrente van 5% in huidige stelsel)	Beter inzicht in de werkelijke kosten, om te kunnen komen tot gezonde afwegingen in bedrijfseconomisch opzicht: • voor nieuwe investeringen'; • voor bestaande objecten voor aanpassingen in de portefeuille en aanpassingen van aanbod aan bestaande gebruikers. Hiermee kunnen geen besparingen worden bereikt op de kosten van de bestaande voorraad voor de gemeente als geheel. Besparing op rentekosten voor het intern vastgoedbedrijf gaan immers ten koste van rentewinst voor de treasury.
Hanteren van een egalisatie-reserve voor eigendomsbeheer vastgoed	Bewerkstelligen dat de niet-personele kosten constant blijven in de tijd, ook indien afschrijvingsperioden zijn afgelopen, met het oog op rust in de begroting en prikkels voor gezonde afwegingen in bedrijfseconomisch opzicht. Belangrijk is dat het intern vastgoedbedrijf in financieel opzicht kan functioneren als een grondexploitatie. Dus: • Niet sturen en administreren op basis van een jaarbegroting met meerjarenraming voor drie jaren, maar op basis van een exploitatieberekening (per vastgoedobject en voor het vastgoedbedrijf als geheel) over de duur van een volledige afschrijvingsperiode (dus zeg: 40 jaar). • Geen ingewikkelde jaarlijkse mutaties in lasten en baten in de gemeentelijke begroting vanuit het interne vastgoedbedrijf. • Bevoegdheid binnen het interne vastgoedbedrijf om binnen het jaarlijkse budget te kunnen schuiven op basis van bedrijfseconomische afwegingen en om baten te kunnen aanwenden voor het opvangen van lasten. Indien deze bestemmingsreserve zou moeten beginnen met een negatief bedrag, kan dat worden opgelost door een tijdelijke vulling vanuit de algemene reserve. Deze reserve zou kunnen worden samengevoegd met de bestemmingsreserve voor onderhoud van vastgoed.
Integrale huurprijzen in rekening brengen aan het gebruiksbeheer	Prikkels inbouwen voor gezonde afwegingen in bedrijfseconomisch opzicht voor gebruikers, de gemeente als subsidiegever aan gebruikers en voor het eigendomsbeheer. De kosten van het eigendomsbeheer per pand (de 'huurprijs' die intern wordt gehanteerd) worden daartoe gebaseerd op een realistische voorspelling van de werkelijke kosten. Bij de kosten wordt rekening gehouden met een realistische raming van alle soorten eigenaarsonderhoud (inclusief voorzienbare vervangingsinvesteringen) en het leegstandsrisico. Kosten van onderhoud worden scherp onderscheiden naar kosten die onder verantwoordelijkheid vallen van de eigenaar respectievelijk van de gebruiker. Gebruikerskosten worden alleen gemaakt in uitdrukkelijke opdracht van het gemeentelijk gebruiksbeheer en worden daaraan doorberekend in de 'huurprijs' die intern wordt gehanteerd.

Uitwerking realistische rentevoet

Wij denken aan de volgende uitwerking van het bepalen van een realistische rentevoet. Deze methode leidt tot een goed inzicht in de berekening van de rente. Hij is daarmee wel enigszins complex en kan uiteraard desgewenst worden vereenvoudigd. De gemeente stelt elk jaar de rentevoet vast voor vastgoed. Dat gebeurt als volgt:

De gemeente bepaalt voor jaar t-1 de voorraad vaste activa en de voorraad vaste schulden (met een rentetypische looptijd van meer dan een jaar) van de gemeente als geheel. In Culemborg is de voorraad vaste activa groter dan de voorraad vaste schulden. We gaan ervan uit dat het deel dat niet is gefinancierd met vaste schulden, is gefinancierd met eigen vermogen. De gemeente berekent de verhouding vaste activa/vaste schuld. We gaan ervan uit dat het vastgoed van de gemeente (als deel van de totale vaste activa) is gefinancierd in dezelfde verhouding vaste schulden en gebruik van eigen vermogen. De gemeente berekent voor de voorraad vaste schulden de werkelijk betaalde rentevoet in jaar t-1. We gaan voor het gebruik van eigen vermogen niet uit van een rentevoet van nihil, maar de fictie dat de rentevoet daarvan de helft (of een derde) bedraagt van die van de vaste schuld.

Een fictief voorbeeld, ter verheldering:

- Verhouding vaste schuld/vaste activa gemeente = 0,5.
- Werkelijk betaalde rentevoet = 4%.
- Rentevoet vastgoed is dan: $0,5 \times 4\% + 0,5 \times 2\% = 3\%$.

3.4 Extracomptabele instrumenten kunnen een waardevolle aanvulling zijn

Wij hebben, zoals gezegd, deze uitwerking van het exploitatie- en rekenmodel zo opgezet dat het past binnen de regels voor begroten en verantwoorden voor gemeenten (zie verder hierover in de volgende paragraaf). De regelgeving voor begroten en verantwoorden laat echter onverlet dat er mogelijkheden bestaan om bij de afwegingen over aanschaffen en afstoten van vastgoed gebruik te maken van een aanvullend instrumentarium dat niet binnen die regels past, mits dat maar extracomptabel gebeurt. Dat betekent dat er onderscheid wordt gemaakt tussen:

<i>Wat doen</i>	<i>Volgens welk instrumentarium?</i>
Bedrijfseconomische afwegingen maken, ongehinderd door regelgeving	Kan met comptabele en (soms beter) met extracomptabele instrumenten
Voorgenomen en gerealiseerde besluiten in de boeken (begroting en jaarstukken) verwerken in overeenstemming met de regelgeving	Mag alleen met comptabele instrumenten

We geven een voorbeeld. Een belangrijk onderdeel voor het maken van bedrijfseconomische afwegingen over vastgoedtransacties zoals aanschaffen (zelf bouwen, kopen, huren) en afstoten is bijvoorbeeld dat het interne vastgoedbedrijf regelmatig marktwwaarden van gebouwen en markthuyprijzen peilt in de relevante lokale omgeving en de ontwikkeling van de marktwwaarden van de eigen panden in de gaten houdt. De gemeentelijke balans kent voor het vastgoedeigendom geen marktwwaarden, maar uitsluitend aanschafwaarden (minus afschrijvingen). Bedrijfseconomisch is het echter belangrijk dat het interne vastgoedbedrijf bijhoudt of er alternatieven bestaan die voldoen aan kwaliteitseisen die passend worden geacht voor de gebruiker maar met minder kosten. Alternatieven kunnen bijvoorbeeld inhouden: verkoop van een pand in eigendom en huren dan wel kopen van een ander pand in de markt.

Een ander voorbeeld is het samenvoegen van gebruikers in panden met gedeeltelijke leegstand. Bedrijfseconomisch gezonde afwegingen hierover kunnen alleen worden gemaakt op basis van marktwaarden.

Extracomptabele instrumenten kunnen ook van belang zijn voor het opstellen van de voorwaarden voor contractverlening en voor eventuele tussentijdse heronderhandelingen tussen het gebruiksbeheer en de gebruiker (gedurende een lopend contract, op grond van eerder onvoorziene omstandigheden). Voor het afwegen van de kosten van nieuwe investeringen kan de gemeente extracomptabel gebruikmaken van de actuele markttrente.

3.5 'Plan B' past binnen de regelgeving voor gemeenten

Natuurlijk is wel de vraag relevant of 'plan B' past binnen de regels die gelden voor gemeenten en in het bijzonder binnen de regels voor begroten en verantwoorden.

Ons antwoord is dat dat het geval is, voor zowel de variant 'Snelle kostenverlaging' als de variant 'Flexibele kostenstructuur'. We lichten dit toe in bijlage 1.

In die bijlage gaan we nader in op de juridische en financiële mogelijkheden en begrenzings van het meer bedrijfsmatig handelen op de onderwerpen:

- Afschrijven op opstallen
- Rentevoet
- Renteperiode
- Huurprijs vaststellen
- Investeringsbeslissingen richten op beperken exploitatielasten

Hoofdstuk 4

Beoordeling onderdeel Positionering eigendomsbeheer

In dit hoofdstuk beoordelen wij 'Plan B' op het onderdeel 'Positioneren eigendomsbeheer'. Wij beoordelen dat onderdeel ten opzichte van het beoogde stelsel. Het gaat in onderstaand schema om de rode pijl:

	Huidige stelsel	Beoogde stelsel	'Plan B'
1. Gebruiksbeheer en eigendomsbeheer	Ongedeeld	Gesplitst	Gesplitst
2. Aandacht voor kosten en kostenontwikkeling eigendomsbeheer	Betrekkelijk gering	Scherp	Scherp
3. Positionering eigendomsbeheer	Binnen gemeentelijke organisatie	In gemeentelijke stichting	Binnen gemeentelijke organisatie, als intern vastgoedbedrijf
4. Exploitatie- en rekenmodel eigendomsbeheer	Niet bedrijfsmatig	Bedrijfsmatig, buiten publieke kaders	Bedrijfsmatig, binnen publieke kaders

We beoordelen de verschillen op de mate waarin zij naar onze verwachting bijdragen aan de hoofddoelen van het beoogde stelsel:

- I. Sterker functionerend vastgoedbeheer
- II. Kostenreductie

Daarmee beoordelen we 'Plan B' en het beoogde stelsel beide op de mate van verbetering ten opzichte van het bestaande stelsel op dit onderdeel ('Positioneren eigendomsbeheer').

We beoordelen in termen van kansen en risico's.

Wij komen tot de volgende beoordeling, in termen van kansen en risico's:

Aspect	<i>Kans of risico in verband met Sterker functionerend vastgoedbeheer</i>
Interne governance	- Het beoogde stelsel is helderder dan 'Plan B' wat betreft scheiding van gebruiks- en eigendomsbeheer en afstand van het eigendomsbeheer tot de politiek, vanwege de aparte rechtspersoon voor het eigendomsbeheer. Schending van de principes van scheiding en afstand is daarin een geringer risico.³ - Daar staat tegenover dat de stichting voor het eigendomsbeheer in het beoogde stelsel risico's meebrengt van te grote afstand. Naar onze mening is het blijvend goed sturen en beheersen van een organisatie buiten de gemeente een kunst met een niet te onderschatten moeilijkheidsgraad. Hoe krijg je en behoud je als gemeente de expertise om goed eigenaar en opdrachtgever te zijn, als de echte expertise buitenshuis zit? Hoe regel je in geval van detachering van personeel de primaire loyaliteit met de gemeente en niet met de stichting?
Aspect	<i>Kans of risico in verband met Kostenreductie</i>
Externe governance	- Het beoogde stelsel vereist extra maatregelen en deskundigheid (waarvan de kosten die niet vanzelf worden opgevangen binnen het rekenmodel) als gevolg van gecompliceerdere besturing en beheersing van de stichting (met Raad van Bestuur en Raad van Toezicht). - Het beoogde stelsel kent extra kosten van overdracht van vastgoed, van vennootschapsbelasting en van btw, maar die kunnen – voor zover het gaat om de niet-personele kosten – wel worden opgevangen binnen het exploitatie- en rekenmodel.

³ Sommigen stellen de vraag: 'Waarom konden wij tot nu toe politieke invloed op het eigendomsbeheer niet voorkomen?' en geven meteen ook het antwoord: 'Bij ons gaat dat niet lukken zonder het buiten de deur zetten van het eigendomsbeheer.'

Hoofdstuk 5

Beoordeling onderdeel Exploitatie- en rekenmodel

In dit hoofdstuk beoordelen wij 'Plan B' op het onderdeel 'Exploitatie- en rekenmodel'. Wij beoordelen dat onderdeel ten opzichte van het beoogde stelsel. Het gaat in onderstaand schema om de rode pijl:

	Huidige stelsel	Beoogde stelsel	'Plan B'
1. Gebruiksbeheer en eigendomsbeheer	Ongedeeld	Gesplitst	Gesplitst
2. Aandacht voor kosten en kostenontwikkeling eigendomsbeheer	Betrekkelijk gering	Scherp	Scherp
3. Positionering eigendomsbeheer	Binnen gemeentelijke organisatie	In gemeentelijke stichting	Binnen gemeentelijke organisatie, als intern vastgoedbedrijf
4. Exploitatie- en rekenmodel eigendomsbeheer	Niet bedrijfsmatig	Bedrijfsmatig, buiten publieke kaders	Bedrijfsmatig, binnen publieke kaders

We beoordelen de verschillen op de mate waarin zij naar onze verwachting bijdragen aan de hoofddoelen van het beoogde stelsel:

- I. Sterker functionerend vastgoedbeheer
- II. Kostenreductie

Daarmee beoordelen we 'Plan B' en het beoogde stelsel beide op de mate van verbetering ten opzichte van het bestaande stelsel op dit onderdeel ('Exploitatie- en rekenmodel').

We beoordelen in termen van kansen en risico's.

Wij komen tot de volgende beoordeling, in termen van kansen en risico's:

Aspect	Kans of risico in verband met Sterker functionerend vastgoedbeheer
Inzicht gemeente als basis voor sturing	- Het exploitatie- en rekenmodel van 'Plan B' is transparanter dan dat van het beoogde stelsel, beter aansluitend bij de gemeentelijke denkwereld en bevat ook voor niet-experts begrijpelijke 'knoppen om aan te kunnen draaien'. Het exploitatie- en rekenmodel van het beoogde stelsel is namelijk niet gebaseerd op kosten maar op kas en het belastingregime wijkt sterk af van de gemeentelijke fiscalia. - Het exploitatie- en rekenmodel van 'Plan B' biedt daarbinnen ook beter herkenbare prikkels voor beslissingen waarvoor inzicht nodig is in de rentevoet en kostprijsdekkende huurprijzen.
Rust in de gemeentelijke begroting	De rust in de gemeentelijke begroting is in 'Plan B' gelijkwaardig aan die bij het beoogde stelsel. In beginsel is de nettolast in de gemeentelijke begroting elk jaar gelijk.

Flexibiliteit	• 'Plan B'/variant 'Flexibele kostenstructuur' kent, evenals het bestaande stelsel, na een eerste periode van afschrijven een kostenstructuur met een grotere mate van flexibiliteit dan het beoogde stelsel en 'Plan B'/variant 'Snelle kostenverlaging'. Er wordt namelijk relatief snel veel afgeschreven en na 25 of 40 jaar zijn objecten vrij van boekwaarde (en van kosten van rente voor financiering boekwaarde). De eigendomsbeheerder heeft daarom na die eerste periode en vooral na volledige afschrijving veel vrijheid voor het doen van investeringen zonder extra kosten te veroorzaken. Een dergelijk stelsel is aantrekkelijk in een volatiele wereld, waarbij maatschappelijke instellingen en voorkeuren van de bevolking weinig stabiel zijn in de tijd.
Aspect	<i>Kans of risico in verband met Kostenreductie</i>
Kostenverloop in de tijd	• 'Plan B'/variant 'Snelle kostenverlaging' kan evenals het beoogde stelsel de kosten snel verminderen, maar dit zal niet in dezelfde mate gebeuren als bij het beoogde stelsel, omdat de afschrijving onderwijsgebouwen gelijk blijft aan die in het bestaande stelsel.⁴ Tegenover de kostenvermindering in de eerste periode staat in Plan B'/variant 'Snelle kostenverlaging', evenals dat het geval is in het beoogde stelsel, een kostenverhoging in latere jaren. In 'Plan B'/variant 'Snelle kostenverlaging' blijft de 'renteteller' namelijk lopen na afschrijving tot restwaarde (van de niet-onderwijsgebouwen). • 'Plan B'/variant 'Flexibele kostenstructuur' kent dezelfde afschrijvingsmethode als het bestaande stelsel en bereikt daarmee dus geen kostenreductie. Kostenreductie wordt wel bereikt door slimmer portefeuillebeheer, maar dat levert zeker gedurende de eerste 10 jaar minder op. Over een periode van 40 jaar is deze variant echter voor de cumulatieve kosten vergelijkbaar met het beoogde stelsel.
Transitie	• 'Plan B' kent geen overdracht van vastgoed, wat eenvoudiger is maar ook bespaart op personele inzet tijdens de transitie.

⁴ Wij hebben geen berekeningen uitgevoerd om deze effecten te kwantificeren.

Hoofdstuk 6

Verschillen bestaand stelsel, beoogd stelsel en 'Plan B'

In dit hoofdstuk geven we een samenvattend overzicht van de verschillen die we in dit rapport hebben belicht tussen het bestaande stelsel, het beoogde stelsel en 'Plan B'. We tonen die verschillen als kans dat de twee hoofddoelen van het beoogde vastgoedconcept worden gerealiseerd. De uitleg van de tekens '+', '-' en 'o' staat onder de tabel.

Wij waarschuwen er uitdrukkelijk voor dat onderstaande waardering geen nuances bevat en daarom verkeerd kan worden geïnterpreteerd als deze tabel losgezien wordt van het rapport 'Vastgoedconcept gemeente Culemborg' en de vorige hoofdstukken uit voorliggend rapport.

Hoofddoel beoogde stelsel	Huidige stelsel	Beoogde stelsel	Plan B	
			Variant 'Snelle kostenverlaging'	Variant 'Flexibele kostenstructuur'
I Sterker functionerend vastgoedbeheer				
• Interne governance	- geen ambtelijke scheiding en politiek niet op afstand eigendomsbeheer	+ stichtingsvorm dwingt tot afstand - aandacht en expertise gemeente blijft vereist	+ intern vastgoedbedrijf kan ook met afstand werken - de wil moet er wel zijn	
• Inzicht gemeente als basis voor sturing	o bevat begrijpelijke knoppen voor niet-experts, maar gevolgen zijn minder goed te overzien	- moeilijk navolgbaar voor niet-experts	+ bevat begrijpelijke knoppen voor niet-experts	
• Rust in de gemeentelijke begroting	- qua sturing niet te volgen beeld	+ rust door jaarlijks gelijk budget	+ rust door jaarlijks gelijk budget	
• Flexibiliteit	+ weinig risico op boekwaardeverliezen; aantrekkelijk in snel veranderende omgeving	o zolang de stichting blijft bestaan zijn boekwaarden alleen fiscaal relevant + na 30 jaar tikt de 'renteteller' niet meer	- risico op boekwaarde-verliezen	+ weinig risico op boekwaardeverliezen; aantrekkelijk in snel veranderende omgeving

<i>II Kostenreductie</i>	
--------------------------	--

• Externe governance	o geen wezenlijke verandering van toezicht	- toezicht door RvT en gemeente vereist extra inspanning	o geen wezenlijke verandering van toezicht	
• Kostenverloop in de tijd	o/+ afhankelijk van waardering kostennadeel in begin en kostenvoordeel aan einde 40 jaar	+ de kosten bewegen zich redelijk stabiel in de tijd en maken het mogelijk de taakstelling van circa € 600.000 te realiseren vanaf de aanvang	o/+ afhankelijk van waardering van kostenvoordeel in begin en kostennadeel aan einde 40 jaar	o/+ afhankelijk van waardering kostennadeel in begin en kostenvoordeel aan einde 40 jaar
• Transitie	+ geen personele inzet voor overgang vastgoed	- personele inzet nodig voor overgang vastgoed	+ geen personele inzet voor overgang vastgoed	

Legenda:

+ positief

- negatief

o neutraal

Bijlage 1

Vastgoedconcept ook te bereiken binnen een gemeente?

In onderstaande tabel duiden wij de juridische en financiële mogelijkheden en de beperkingen om verschillende onderdelen van het vastgoedconcept dat de gemeente Culemborg beoogt te realiseren binnen de gemeentelijke organisatie, dus zonder toepassing van een privaatrechtelijke constructie.

Wij bezien daartoe de volgende onderdelen van het vastgoedconcept:

- Afschrijven op opstallen
- Rentevoet
- Renteperiode
- Huurprijs vaststellen
- Investeringsbeslissingen richten op beperken exploitatiekosten
- Beoogde stelsel toepassen binnen de regels die van toepassing zijn op gemeenten.

Voor alle duidelijkheid: in deze bijlage blijven buiten beeld:

- de organisatorische en politiek-bestuurlijke mogelijkheden en onmogelijkheden per onderdeel.

Over de onderdelen Afschrijven op opstallen, Rentevoet en Renteperiode hebben wij, aan de hand van eerdere conceptteksten, gesproken met de huisaccountant van de gemeente Culemborg: Deloitte (de heer Barry Teekens, senior manager). Zijn opmerkingen en kanttekeningen hebben wij verwerkt in de onderstaande teksten over deze onderdelen.

Onderwerp	Vraag	Antwoord	Beperking voor gemeente
Afschrijven op opstallen vastgoed	Is afschrijven mogelijk tot de helft van de WOZ-waarde in plaats van tot nihil?	Ja. Toelichting: Het BBV verbiedt niet om voor gebouwen een restwaarde te hanteren, voor zover deze restwaarde wordt verwacht te bestaan en te kunnen worden verkregen van derden na afloop van de gebruiksduur door de gemeente dan wel bij de buitengebruikstelling van het actief. Hierbij mag geen rekening worden gehouden met de onderliggende grond en inflatie.⁵ Toepassen van deze wijze van afschrijven betreft voor de gemeente Culemborg een schattingswijziging.	Dat gebouwen worden afgeschreven tot een bepaalde restwaarde is echter wel een waarderingsgrondslag die de gemeenteraad moet hebben vastgesteld en die bovendien consistent moet worden toegepast voor dezelfde activa-categorieën en consistent in de tijd.⁶ Ook is motivering nodig voor deze aanpassing van de waarderingsgrondslag van het vastgoed. Daarnaast verdient het volgens ons aanbeveling om de restwaarde per categorie apart te bezien, aan de hand van een realistische voorspelling van de restwaarde. Voor onderwijsgebouwen moet als categorie rekening worden gehouden met afschrijven tot een restwaarde van nihil, tenzij er specifieke redenen zijn voor afzonderlijke schoolgebouwen voor een hogere restwaarde. De categorie schoolgebouwen maakt in het bestand van de gemeente Culemborg ruim meer dan de helft uit van de huidige boekwaarden. Gemeente Dordrecht hanteert bijvoorbeeld de volgende indeling: - Kantoren 50% WOZ-waarde. - Ateliers, sportcomplexen, MFA's, Wijk/buurtcentra en woningen 25% WOZ-waarde. - Garageboxen, gymlokalen, parkeergarages, specifiek vastgoed (o.a. kerktoren, monumentale schouwburg) afschrijven tot 0. Het is overigens bij koppeling van de restwaarde aan de WOZ-waarde voor maatschappelijk vastgoed niet nodig om die restwaarde elk jaar opnieuw te bepalen. Gewerkt kan worden met een bandbreedte waarbij alleen overschrijding daarvan hoeft te leiden tot een nieuwe bepaling van de restwaarde en de afschrijvingen.

⁵ Bron: Antwoord van secretaris van commissie BBV op vraag gemeente Culemborg, 5 maart 2015.

⁶ Zie voetnoot 5.

	Is het mogelijk om de afschrijvingsduur van de panden die nu worden afgeschreven in 25 jaar alsnog te verlengen naar 40 jaar, en daarmee de jaarlijkse exploitatiekosten te verlagen?	Ja, mits 40 jaar een realistische voorspelling is van de verwachte levensduur. Toelichting: Op activa met een beperkte gebruiksduur wordt jaarlijks afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur.⁷ Toepassen van deze verlenging betreft voor de gemeente voor vier panden een schattingswijziging.	Een degelijke argumentatie is vereist. Toelichting: Slechts om gegronde redenen mogen de afschrijvingen geschieden op andere grondslagen dan die welke in het voorafgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De reden van de verandering wordt in de toelichting op de balans uiteengezet.⁸
	Is het mogelijk om gedurende de afschrijvingsduur van een pand te werken met jaarlijks gelijke afschrijvingen, in plaats van lineair af te schrijven, waarbij de afschrijvingen in de eerste jaren het hoogst zijn en in de laatste jaren het laagst?	Ja, mits er sprake is van een realistisch patroon van waardevermindering. Toelichting: Het BBV schrijft de wijze van afschrijven niet voor. Toepassen van deze wijze van afschrijven betreft voor de gemeente Culemborg een stelselwijziging.	Wel bestaat in elk geval de verplichting om een (naar verwachting) duurzame waardevermindering als verlies te nemen op het moment van constatering.⁹

⁷ BBV, artikel 64, lid 3.

⁸ BBV, artikel 64, lid 2.

⁹ BBV, artikel 65, lid 1.

Rentevoet	Is toerekenen mogelijk van de werkelijke rentevoet ten tijde van de investering, in plaats van de gemeentelijke omslagrente?	Ja. Toelichting: Het BBV stelt geen regels voor de wijze waarop rente moet worden berekend en toegerekend.	Indien hiervoor wordt gekozen ligt het voor de hand om het rekenen met een omslagrente te beëindigen en voortaan voor alle investeringen te rekenen met de actuele marktrente van een fictieve lening voor de afzonderlijke investering. Indien voor andere investeringen dan die in opstallen van vastgoed het systeem van de renteomslag in stand wordt gehouden, betekent dit wel dat de omslagrente moet worden herberekend. Dit is niet eenvoudig, maar technisch wel oplosbaar. Wellicht ligt het nog het meest voor de hand om een intern gemeentelijk vastgoedbedrijf te voorzien van een fictieve eigen balans en de rentekosten niet te berekenen per vastgoedobject, maar over het geheel aan nettoschuld van het 'bedrijf' aan de (rest van de) gemeente.
Renteperiode	Kan toerekenen van rente aan een vastgoedobject worden beperkt tot 30 jaar in plaats van 40 jaar?	Ja. Toelichting: Het BBV stelt geen regels voor de wijze waarop rente moet worden berekend en toegerekend.	Het ligt voor de hand om de duur van rentetoerekening gelijk te houden aan de afschrijvingsduur, hoewel dat nergens formeel is voorgeschreven (indien er een renteberekening wordt gemaakt per pand). Ook zou kunnen worden gekozen voor een systeem waarbij rentekosten niet worden berekend per pand, maar voor het gehele 'bedrijf'. Zie ook hierboven, onder Rentevoet.

Huurprijs vaststellen	Zijn er belemmeringen voor het maken van afspraken over lange huurperioden, bijvoorbeeld omdat de huurprijs over de jaren (sterk) blijft stijgen?	Nee. Toelichting: Zoals uit voorgaande antwoorden blijkt is er geen reden dat niet eenzelfde exploitatiemodel mogelijk zou zijn als het model dat SMV heeft ontwikkeld voor het accommodatiebedrijf als stichting. Uitsluitend de fiscale verliescompensatie is bij een gemeentelijke organisatie niet mogelijk, maar daar staat tegenover dat dan ook nooit vennootschapsbelasting hoeft te worden betaald en evenmin overdrachtsbelasting.	
Investeringsbeslissing richten op exploitatiekosten	Kunnen investeringsbeslissingen worden gericht op het beperken van exploitatielasten, in plaats van op beperken van investeringsuitgaven?	Ja. Toelichting: Sterker nog, er is alle reden om daar al mee te beginnen in de huidige constellatie van afwezigheid van scheiding van eigenaar- en gebruiksbeheer.	
Beoogde stelsel toepassen binnen de regels die van toepassing zijn op gemeenten	Is het exploitatie- en rekenmodel van het beoogde stelsel realiseerbaar binnen het gemeentelijke publieke domein?	Nee. Toelichting: Essentiële onderdelen van het beoogde stelsel zijn dat afschrijvingen uitsluitend een betekenis hebben in fiscale zin (voor de vennootschapsbelasting), dat fiscale verliescompensatie een rol speelt en dat binnen het fiscale	

		afschrijvingsregime de mogelijkheid bestaat om ook onderwijsgebouwen af te schrijven tot de helft van de WOZ-waarde.	
--	--	--	--