

Tien leefregels om een mammoet te temmen

Risicobeheersing en bijsturing bij grondbedrijven

De vastgoedcrisis heeft gemeentelijke grondbedrijven sterk onder druk gezet. Afgelopen jaren hebben gemeenten ingrijpende maatregelen getroffen om hun risico's te beheersen en in een aantal geval aanzienlijke verliezen moeten nemen. Veel gehoord is de metafoer van de mammoettanker: het vraagt veel stuurmanskunst de in het verleden ingezette koers bij te sturen – nu we in laag water zijn beland. Bart Teulings kwam bij een aantal grondbedrijven over de vloer en heeft op basis daarvan tien leefregels gedestilleerd om risico's beheersbaar te houden en vier type interventies om en het financiële resultaat bij te sturen.

De cashcow blijkt een mammoettanker

De tijden zijn veranderd. Grondbedrijven werden ooit vanuit gemeenten benaderd als ondoorgrondelijke cashcows. Enclaves waar de normale spelregels van de gemeentefinanciën niet op van toepassing waren, maar waar veel viel te 'regelen' en waarmee menig knelpunt in de gemeentekas viel op lossen. Sinds de vastgoedcrisis in Apeldoorn voor het eerste de kwetsbaarheid van de grondbedrijven zichtbaar maakte, zijn wethouders Financiën en concerncontrollers zich zorgen gaan maken over hun grondbedrijf.

Het maakt zichtbaar dat er twee werelden zijn. Werelden die voorheen aangenaam langs elkaar heen leefden, maar nu niet meer om elkaar heen kunnen. In de wereld van de grondbedrijven wordt deze bemoeienis niet altijd als een zegening beschouwd. Men ervaart weinig begrip dat investeringen in boekwaarde en opgebouwde marktposities zich slechts geleidelijk laten terugdringen. De verleiding is groot die nieuwbakken bemoeienis vanuit het stadhuis op afstand te houden. Geleidelijk dringt echter door dat de vraag of 'onze gemeente ook een Apeldoorn zal blijken' niet te vermijden is. Grondbedrijven blijken anno 2013 te belangrijk om aan professionals over te laten. Professioneel management van grondbedrijven vergt het creëren van vertrouwen. Transparant zijn over opgebouwde posities, gehanteerde aannames, mogelijke risico's.

Afgelopen half jaar kwam ik bij nogal wat grondbedrijven over de vloer en zag ik hoe het nieuwe speelveld nieuwe spelregels oplevert. Leefregels om het risico van een grondbedrijf beheersbaar te houden. In mijn rondgang kwam ik 10 leefregels tegen: vier kwalitatieve en zes kwantitatieve regels. De kwalitatieve leefregels gaan met name over een robuuste vorm van sturing; de kwantitatieve leefregels over rekenkundige aannames die een gezonde basis vormt voor een grondbedrijf.

Kwalitatieve leefregels voor beheersing risico's

1. Hanteer heldere besluitvormingsprocedures

Het voorbereiden en openen van een grondexploitatie verdient duidelijke spelregels. Voor langlopende, vaak complexe projecten is een gestructureerde inrichting van het besluitvormingsproces noodzakelijk. Iedere gemeente kent wel een vorm van projectfasering gebaseerd op de principes van projectmatig werken en beheersing van de verschillende projectaspecten (GOKIT). De mate van verankering verschilt echter sterk, waarbij het balans zoeken is tussen de helderheid van protocollen en de belasting van procedures te zoeken is. Bij voorkeur hebben gemeenten uitgewerkte handboeken waarin per fase is verankerd welke besluitvorming plaatsvindt, welke stukken daarvoor benodigd zijn en daarvoor digitale formats beschikbaar zijn. Een overdaad aan fases,

producten en procedures – bijv. op het vlak van participatie - kan het proces weer overbelasten.

2. Beleg verantwoordelijkheden eenduidig

Een volgend sleutelbegrip is regie. Om op een gezond grondbedrijf te sturen moet bestuurlijk en vooral ambtelijk het opdrachtgeverschap helder zijn. Welk rugnummer is verantwoordelijk voor een financieel gezond programma? Rond gebiedsontwikkeling spelen zowel bestuurlijk als ambtelijk veel perspectieven en belangen. In het huidige tijdsgewricht is een programma grondexploitaties kwetsbaar, als de verantwoordelijkheid voor het resultaat op programmatisch niveau niet helder is belegd.

In mijn rondgang kom ik duidelijke verschillen tegen van de mate waarin de regie helder is belegd in functies en in procedures. Er is nog veel te winnen in de sturing vanuit de portefeuille grondzaken, de verantwoordelijkheid voor het programmaresultaat, de periodieke regie van programma naar projecten en het opdrachtgeverschap van projectleiding naar vakdisciplines.

3. Borg professioneel risico-management

Uiteraard is het maken van risico-analyses een van de voornaamste instrumenten in het risicomanagement van grondexploitaties. Het veld kent voor het in kaart brengen van projectrisico's gestandaardiseerde methodes. De bekendste zijn Risman, waarmee risico's systematisch in beeld worden gebracht en geclassificeerd naar kans x effect en Monte Carlo, waar de spreiding van risico's wordt verkend door ze in hoge frequenties te simuleren. Voor marktrisico's worden scenario's doorgerekend met variatie in algemene aannames voor de ontwikkeling van de vastgoedmarkt (oa. prijs en afzet).

Het leunen op de algemene risiconorm van de Inspectie Financiën Lagere Overheden, zoals nog wel gebeurt, volstaat echt niet meer. In mijn rondgang bleek dat in lang niet alle steden de frequentie en methodiek van risico-analyse is voorgeschreven. In ieder geval lijkt dit geboden voor de besluitvorming over de opening van grondexploitaties en de jaarlijkse herijking van het MPG. In een gemeente wordt de hardheid van de risico-analyse op de proef gesteld – door het voeren van een 'challenge-gesprek', waarbij de risico-analyse wordt doorgezaagd door een team bestaande uit een directeur, een interne risico-manager en de huisaccountant

4. Zorg voor transparante stuurinformatie

Voor het College en de Raad vormt het Meerjaren-Programma Grondexploitaties (MPG) het cruciale document. Iedere stad kent zo'n soort document – al verschilt het sterk in vorm en inhoud. Van een MPG mag verwacht worden dat het op programma-niveau plant en verantwoordt. Dat betekent dat er wordt gestuurd op programma, inkomende en uitgaande kasstromen, verwachte waarde, noodzakelijke voorzieningen. Om dat goed te doen is 'in de achteruitkijkspiegel' meerjarig inzicht nodig in de ontwikkeling van deze variabelen en dient over de realisatie in het laatste jaar verantwoording plaats te vinden. In de laag onder het programma dient het MPG ook inzicht te bieden in de verschillende projecten. Bijna ieder grondbedrijf lijkt te worstelen met een transparante presentatie van deze complex en sensitieve informatie. In de box heb ik een serie variabelen benoemd waarover je inzicht zou verwachten in het MPG. De meeste MPG's bieden onvoldoende inzicht in deze variabelen en laten veel vragen over voor sturing vanuit Raad, College en concern.

Kwantitatieve leefregels voor beheersing risico's

1. Kies realistische parameters voor meerjarige doorrekening

Voor de bepaling van de NCW van een grondexploitatie zijn de rekenaannames van groot belang. De interne rekenrentes over de boekwaarde lopen tussen gemeenten sterk uiteen met een beduidend effect op de NCW. De meeste gemeenten hanteren een percentage rond de markttrente voor langjarige leningen (3,5 a 4,5%). Grondbedrijven hebben nogal eens bezwaren tegen het niveau van de rekenrente. Het argument dat de gemiddelde feitelijke rente binnen de gemeente beneden de markttrente ligt, lijkt alleen valide als ook een reële opslag voor risico wordt meeberekend.

Ook de aannames over de ontwikkeling van kostprijzen en de grondopbrengsten hebben grote impact op de gepresenteerde NCW. Voor de crisis werden deze vaak op gelijk niveau geprognoseerd. Sinds de crisis de vastgoedprijzen sterk heeft gedrukt, is dat geen gangbare aanname meer. Grondbedrijven variëren hierin van risicovol optimisme (index inkomsten = index uitgaven) tot erg behoedzame aannames (structureel 0% prijsontwikkeling aan de opbrengstenkant).

2. Laat de boekwaarde van het programma grondexploitaties niet oplopen

Het traditionele sturen op NCW blijkt voor grondbedrijven een steeds kwetsbaarder uitgangspunt. Die is voorzien in de verre toekomst en zoals we al zagen sterk van aannames afhankelijk. Ondertussen loopt de boekwaarde - en daarmee de feitelijke risicopositie - bij veel grondbedrijven op. 25% over de afgelopen twee jaar vormt geen uitzondering. De spraakmakende commissie Wijntjes die het Amsterdamse ontwikkelingsbedrijf heeft doorgelicht heeft kasstroomsturing als uitgangspunt aanbevolen. In plaats van de NCW wordt gestuurd op het niet verder laten oplopen van de directe last van het onder-handen-werk. De uitgaven voor de komende drie jaren mogen niet hoger uitvallen dan de opbrengsten. Dit uitgangspunt heeft de afgelopen jaren meer navolging gekregen. In 2013 is dit in Amsterdam nog verder aangescherpt tot kasstroomsturing op kavelniveau. Dat betekent dat alleen die kavels nog verder worden ontwikkeld die binnen drie jaar een positief resultaat opleveren.

3. Voorkom boeggolven en planoptimisme in de fasering

De meest kritische aanname in een grondexploitatie is de fasering van het programma. Bijna alle grondbedrijven hebben afgelopen jaren substantieel teveel programma in hun grondexploitaties zitten. Dat leidt tot een 'boeggolf' in de fasering, waarbij het vertraagde programma uit voorgaande jaren het programma voor komende jaren naar achter drukt. Daardoor lopen de (apparaats-)kosten en de rentelasten op. Voor een goede beoordeling van de fasering van het programma zijn drie zaken nodig: a) inzicht in de behoefte aan programma b) inzicht in de gerealiseerde opname c) inzicht in de te verwachten marktopname voor de komende jaren.

Veel MPG's laten hier geen volledig beeld van zien. Zo ontbreekt vaak het inzicht in het gerealiseerde programma en is de programmering matig onderbouwd door marktanalyse. Soms beperkt zich dit tot een provinciaal woningbehoefteonderzoek (PRIMOS), wat barweinig zegt over de effectieve vraag op de woningmarkt. Dit maakt het programma moeilijk op zijn realisme en daarmee op ingesloten risico's te beoordelen. Het roept de vraag op hoe gemeenten hier op sturen.

4. Voorkom planoptimisme in de kasstromen

Dè knop waaraan de grondbedrijven draaien om hun resultaat te beïnvloeden is de fasering van kosten en opbrengsten. Streven is de kosten niet langer voor de baten uit te laten gaan – of in ieder geval het faseverschil tussen kosten en baten te minimaliseren. Dat moet tot uiting komen in het beheersen van de boekwaarde van het onder-handen-werk. Als ergens blijkt dat grondbedrijven mammoettankers zijn, is het hier wel. Verplichtingen liggen verankerd in stedenbouwkundige ontwerpen en zijn reeds lang geleden aangegaan. Waar de geprognoseerde kosten zich hard voordoen, blijken de

opbrengsten dat allerminst. De mate waarin de steden erin slagen daarin een draai te maken verschilt sterk. Een aantal risicopatronen is zichtbaar. 1) de kosten dalen niet in het komend jaar, maar in de volgende jaren. Moeilijke maatregelen om bij te sturen worden daarmee makkelijk uitgesteld. 2) de opbrengsten gaan de komende jaren sterk stijgen. Het planoptimisme leidt dan tot verbeteringen in de NCW, maar een olopende boekwaarde.

5. Breng project- en markt-risico's systematisch in beeld

Opmerkelijk zijn de verschillen in de scenario's die worden gebruikt bij het doorrekenen van de marktrisico's. Sommige steden corrigeren hun grondexploitaties op basis van een meest waarschijnlijk scenario voor de marktontwikkeling, andere steden rekenen een crisisscenario door. Sommige doen beiden. De bandbreedte van deze risicoanalyses is enorm groot. Ik kom grondbedrijven tegen die rekenen met een daling van de grondprijzen van circa 50% als meest waarschijnlijk scenario tot bedrijven die de afgelopen jaren niet centraal hun grondprijzen hebben gecorrigeerd en rekenen met een crisisscenario van 10% prijsdaling. Met name de inschatting van het effect van het nieuwe hypotheekrentebeleid en de hefboom van het residueel berekenen van de grondprijs verklaren de verschillen. Ook de inschatting van de ontwikkeling van de afzet loopt tussen grondbedrijven sterk uiteen. Blijkbaar verschillen de inschattingen van de marktontwikkeling in het hart van de vastgoedcrisis nog steeds sterk. Lang niet altijd is daarbij sprake van zorgvuldige onderbouwing. Regionale verschillen in de vastgoedmarkt lijken nu nogal eens minder verklarend dan lokale verschillen in bestuurscultuur. Een gedegen professionele marktanalyse is aangewezen.

6. Dek negatieve grondexploitaties en risico's af

De commissie BBV schrijft voor dat gemeenten voor geprognosticeerde negatieve resultaten in hun grondexploitaties direct moeten worden genomen en dat buffers worden gevormd voor de risico's op markt- en projectniveau. Voor zover ik kan overzien wordt de NCW van negatieve projecten conform de voorschriften inderdaad afgedekt met een voorziening binnen het grondbedrijf.

De wijze waarop de risico-analyses worden vertaald naar buffers en weerstand loopt sterk uiteen. Lang niet alle gemeenten hebben een buffer voor een crisis-scenario. Sommige gemeenten dekken alleen risico's uit het meest waarschijnlijke scenario af, alleen de risico's in negatieve exploitaties af of strepen ze weg tegen 'positieve risico's'. Ze vinden dan dekking voor de risico's in positieve exploitaties binnen de grondexploitatie zelf. Op mijn rondgang kwam ik een gemeente tegen die de risico's in lopende grondexploitaties weegt naar mate waarin ze nog beïnvloedbaar zijn. Hierdoor wordt slechts de helft van de risico's voorzien. Een verrassend beeld van hoe binnen de als strak ervaren regels van de Commissie BBV nog heel verschillend wordt omgegaan met het voorzien in negatieve resultaten en risico's.

Maatregelen voor bijsturing financieel resultaat

In het gesprek tussen concernfinanciën en grondbedrijf komt vaak de vraag op tafel of het inzakken van het financieel resultaat en het beroep op de algemene middelen nog is te beheersen. Anders dan reguliere begrotingsposten valt niet zo maar aan de budgetteringsknop te draaien. Grondposities zijn ingenomen, boekwaarde is opgebouwd, ontwikkelovereenkomsten zijn afgesloten. Uitgaven zijn nodig om opbrengsten veilig te stellen. In de eerder aangehaalde metafoor roept het de vraag op naar de vrijheidsgraden die het roer van de mammoettanker dan wel biedt.

Bijsturingsmaatregelen laten zich indelen naar vier domeinen van interventies.

1. *Programmatische interventies*

In dit domein bevinden zich de meest regulier interventies in het repertoire van een grondbedrijf. Allereerst wordt er aan de voordeur gestuurd. Bijna geen grondbedrijf opent op dit moment nog nieuwe grondexploitaties – anders dan kleinschalige exploitaties om een transitie van een specifiek gebouw of kavel te bewerkstelligen, waarvan direct het positieve resultaat zich in een contract laat vastleggen. Vervolgens wordt in de lopende exploitaties gekeken naar de mogelijkheid van herprogrammering: van duur naar middelduur, van koop naar huur, van appartementen naar grondgebonden. Tot slot wordt de scope van projecten verkleind door reductie van programma en het uifaseren van vooral infrastructurele ingrepen als tunnels, bruggen en OV-lijnen aan de rand van het plangebied.

2. *Organisatorische interventies*

Op dit domein wordt veel achterstallig onderhoud verricht. Dat maakt deze maatregelen overigens niet minder fundamenteel. Het gaat veelal om maatregelen die samenhangen met bovenstaande leefregels. Te denken valt aan het regelen van eenduidige regie op het programma, het vastleggen van eenduidige besluitvormingsprotocols, het aanmaken van transparante stuurgegevens, het systematisch uitvoeren van risicomanagement, het op orde brengen van projectdossiers, het versterken van de positie van de projectcontroller. Meest ingrijpend is het in balans brengen van de organisatie en de werkportefeuille. Naar mate de sturing vanuit het programma naar de projecten en vanuit de projecten naar de vakdisciplines helderder is vormgegeven, blijkt helderder dat de tering naar de nering gezet moet worden. In veel steden lopen pijnlijke ingrepen in het apparaat.

3. *Financiële interventies*

Natuurlijk wordt in alle steden gekeken naar het uitzuiveren van de kosten die ten laste van de grondexploitaties worden gebracht – zowel qua apparaat als qua objecten. In de apparaatskosten wordt gezocht naar scherpere definities welke kosten toe te rekenen aan individuele grondexploitaties, of aan de reserve van het grondbedrijf. Te denken valt aan beleidsproducten bij grondzaken, voorbereidingskosten die niet tot een Grex leiden, overhead van staffuncties, interne winstafdrachten. Publieke voorzieningen worden niet langer tegen gunstige prijsstelling ten laste van grondexploitaties gebracht. Daarnaast woedt in een aantal gemeenten een discussie over de interne rekenrente. De verleiding ontstaat om verliezen te mitigeren, danwel gefaseerd te nemen door de interne rekenrente te verlagen. De noodzaak van een risico-opslag in de rente wordt dan even buiten beschouwing gelaten.

Natuurlijk speelt overal de discussie afboeken of niet. Een verwarrende discussie. Meestal gaat het niet om het corrigeren van de boekwaarde, maar het opbouwen van een voorziening voor verwachte negatieve resultaten. Daarmee wordt het verlies financieel genomen, maar blijft het programma staan. Alleen op de nog niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) wordt onder invloed van de commissie BBV hard afgeboekt door de grond terug te brengen van bouwgrond naar landbouwgrond. Veel gemeenten zien in het schrappen van programma een risico op claims vanuit private ontwikkelaars. Nadeel van het in de lucht houden van al het programma is dat de verhouding tussen vraag en aanbod verstoord blijft.

De gemeente Amsterdam maakt de meest radicale keus – voortkomend uit de enorme voorzieningen die zijn opgebouwd in haar vereveningsfonds. Deze voorzieningen dienen ter afdekking van verwachte negatieve waardes en markt- en projectrisico's. Deze voorzieningen zijn hoger dan de – op zich zeer hoge – boekwaarde (allebei circa 1

miljard). Omdat de klassieke NCW-berekening bij onveranderd doorzetten van de lopende portefeuille zou leiden tot een fors tekort is het roer omgegooid. De boekwaarde is weggestreept tegen de voorzieningen en alleen de onontkoombare verplichtingen en de projecten die vanaf heden binnen afzienbare termijn leiden tot een positieve kasstroom worden voortgezet. Daarmee kiest de hoofdstad rigoreus voor afwaarderen van boekwaarde en snijden in eigen programma zonder dat er grote dotaties uit algemene middelen noodzakelijk zijn.

4. Strategische interventies

Een laatste categorie bijsturing vormt het cluster nieuwe ontwikkelstrategieën. Rode draad daar doorheen is het verleggen van rollen en risico's tussen publieke en private partijen. De steden zoeken allemaal naar strategieën om de kosten minder verder voor de baten uit te laten gaan en private partijen meer te committeren alvorens kosten gemaakt worden. Bijna alle gemeenten werken alleen nog aan planontwikkeling voor grond die niet in eigen handen is op basis van vormen van dienstverlenings-overeenkomsten en kostenverhaal. Voor gronden die wel in eigen bezit zijn worden veel globalere ontwikkelingsvisies uitgewerkt en vindt verdere ontwikkeling alleen plaats op basis van concrete overeenkomsten. Daarmee ontstaat er meer ruimte voor de markt – maar wordt ook risico verlegd. Omdat aan de private zijde veel minder grote institutionele partijen zijn overgebleven en corporaties aan investeringskracht hebben ingeboet, betekent dit dat de korrel van ontwikkelingen veel kleiner wordt – tot op het niveau van individuele kavels. De steden zijn allen op zoek naar varianten van organisch ontwikkelen en (collectief) particulier opdrachtgeverschap.

Tot slot

Gemeenten worstelen met hun grondbedrijf in tijden van crisis. De oplossing is er niet, wel een set aan verstandige interventies. Uiteindelijk leert de geschiedenis van grondbedrijven dat het bijsturen van een mammoettanker niet gebeurt met een hens aan het roer, maar geduldig hard werken vergt - waar je maar beter tijdig aan kunt beginnen.

Box: Elementen voor transparant MPG

- I. Bestuurs/Raadssamenvatting
- II. MPG
 - 1 Inleiding
 - 2 Marktscan, opnamecapaciteit, prijsontwikkeling
 - 3 Resultaten: programma, inkomsten, uitgaven; realisatie afgezet tegen planning
 - 4 Projecten: voornaamste projecten en categorieën samengevat
 - 5 Programmering, fasering
 - 6 Meerjarenperspectief inkomsten/uitgaven, NCW, ontwikkeling boekwaarde
 - 7 Risico-analyse, scenario's
 - 8 Negatieve projecten, risico-afdekking, crisisscenario
 - 9 Ontwikkeling reserve grondexploitaties
 - 10 Samenvatting en conclusies
- III. Projecten (per project) - vertrouwelijke bijlage

Bart Teulings is zelfstandig adviseur op het raakvlak van bestuurlijke en zakelijke vraagstukken en momenteel adviseur concerncontrol van de gemeente Eindhoven