

Weer of geen weer, breng uw

Nu het al enige tijd winter is dienen we extra aandacht te besteden aan onze weerstand. Dit geldt ook voor het gemeentelijk grondbedrijf. Deze winter duurt voor het grondbedrijf in feite al geruime tijd. Negatieve bijstellingen van de verwachte resultaten zijn op dit moment de norm.¹ De aandacht voor het weerstandsvermogen is daardoor groter geworden.² In dit artikel schetsen wij aan de hand van een quickscan van openbare, gemeentelijke documenten een overzicht van de praktijk van bepaling van het weerstandsvermogen.

ir. M.G. (Martien) Urlings en ir. M.J. (Michiel) de Haan³

Het weerstandsvermogen kan als thermometer worden gezien voor de bepaling van de gezondheid van het grondbedrijf. Het doel van dit artikel is te komen tot een transparante manier om het weerstandsvermogen inzichtelijk te maken als basis voor verdere maatregelen. Wij beperken ons daarbij tot het weerstandsvermogen van het gemeentelijk grondbedrijf in tegenstelling tot dat voor de gemeente als geheel.

Definitie

Transparantie vereist een goede definitie. Veelal wordt weerstandsvermogen gedefinieerd als: 'het vermogen van een gemeente om onverwachte verliezen door incidentele tegenvallers op te kunnen vangen zonder dat de continuïteit of de dienstverlening van de organisatie direct in gevaar komt of financiële noodmaatregelen nodig zijn'. Dergelijke omschrijvingen komen onder andere voor bij de gemeenten Elburg⁴, Deventer⁵ en Enschede⁶.

In de praktijk worden de termen weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit door elkaar gehanteerd. In dit artikel gaan wij uit van de volgende termen:

- Aanwezige weerstandscapaciteit: vrij besteedbaar geld dat de gemeente 'op de plank heeft liggen' om onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen.
- Benodigde weerstandscapaciteit: het risicobedrag dat periodiek bepaald wordt op

basis van een inventarisatie en financiële vertaling van risico's.

- Weerstandsvermogen: de ratio tussen de aanwezige en benodigde weerstandscapaciteit. Ligt deze ratio boven de 1 dan kan geconcludeerd worden dat sprake is van een gezonde financiële boekhouding. De weerstand is in orde.

Aanwezige weerstandscapaciteit

In dit artikel gaan we er in de terminologie vanuit dat er een Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) is, waarbinnen eventueel nadere (niet vrij besteedbare) bestemmingsreserves en voorzieningen (bijvoorbeeld voorziening negatieve grondexploitaties) zijn opgenomen. Het resterende deel, de ARG minus bestemmingsreserves en voorzieningen, vormt de aanwezige weerstandscapaciteit. Dit is schematisch weergegeven in figuur 1.

Eenmaal zijn wij tegengekomen dat ook stille reserves worden meegerekend bij het bepalen van de totaal aanwezige weerstandscapaciteit. In Enschede⁷ wordt die stille reserve bepaald door te analyseren wat de marktwaarde is van nog niet in exploitatie genomen maar wel in eigendom zijnde gronden. Deze marktwaarde wordt vergeleken met de boekwaarde inclusief verplichtingen en het verschil wordt aangemerkt als stille reserve. Overigens wordt daarbij veiligheidshalve wel uitgegaan van de marktwaarde op basis van de huidige bestemming. In individuele grondexploitaties worden



vaak ook posten 'risico en onvoorzien' opgenomen. De gemeente Alphen aan den Rijn⁸ behandelt deze post als aanwezige weerstandscapaciteit voor tegenvallers aan de kostenkant. Wij zouden willen betogen dat met de post risico en onvoorzien gedeeltelijk ook de min of meer verwachte meerkosten die samenhangen met een nadere uitwerking van plannen (werken van grof naar fijn) worden afgedekt. Dit terwijl de aanwezige weerstandscapaciteit bedoeld is voor risico's die niet verwacht worden. Daarmee is de post risico en onvoorzien geen onderdeel van de aanwezige weerstandscapaciteit.

Voor de meeste beoordeelde gemeenten geldt dat aanwezige weerstandscapaciteit geld is dat 'hard op de plank ligt'. Toekomstige posi-

weerstand op orde!



Foto: Purple Blue

tieve resultaten worden niet meegenomen bij de bepaling van de aanwezige weerstandscapaciteit en de post risico en onvoorzien vormt geen onderdeel van de aanwezige weerstandscapaciteit. Wij onderschrijven deze methoden.

Benodigde weerstandscapaciteit

De benodigde weerstandscapaciteit hangt af van de financiële risico's rond grondexploitaties. De risico-inventarisatie vindt in praktijk op uiteenlopende manieren plaats, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen lopende grondexploitaties en niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG).

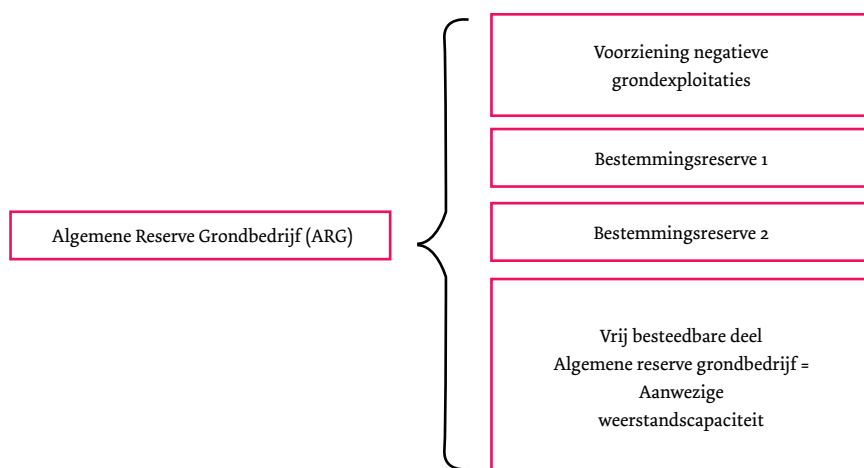
Risico-inventarisatie lopende grondexploitaties

De meest eenvoudige wijze is het hanteren van de IFLO-norm (Inspectie Financiën Lagere Overheden), die vanuit het Ministerie van Binnenlandse zaken is opgesteld. Deze methode berekent het risico binnen een grondexploitatie als de som van 10% over de boekwaarde plus 10% over de nog te maken kosten. Dit is weliswaar een snelle methode om de minimaal benodigde capaciteit te berekenen, maar houdt geen rekening met projectspecifieke omstandigheden. Ondanks de eenvoud wordt de methode in praktijk verschillend toegepast. Zo houdt de gemeente Meppel⁹ nog rekening met de post risico en onvoorzien in de grondexploitaties (de berekende benodigde weerstandscapaciteit wordt verlaagd met deze post). Daarnaast hanteren sommige gemeenten in plaats van 10% over de nog verwachte totale investering enkel 10% over de reeds aangegane verplichtingen.

De meeste gemeenten hanteren een andere methode dan de IFLO-norm. De gesignaleerde methodes kunnen grofweg worden onderverdeeld in:

- Risicokaarten
- Scenarioanalyses
- Statistische analyses

Bij risicokaarten wordt per project een bepaald format ingevuld waarin projectspecifieke risico's zijn benoemd. Het kwantitatieve risico wordt daarna bepaald door de formule 'risicobedrag = kans x financieel effect'. Dit is het bedrag waarmee rekening



Figuur 1

wordt gehouden bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Uit de formule is direct duidelijk dat het inschatten van de kans een belangrijke factor is bij het bepalen van die capaciteit. Vaak worden hiervoor categorieën aangenomen variërend naar lage, gemiddelde of hoge kans. Ook zijn er gemeenten die alle ingeschatte risico's voor 100% meenemen. Het voordeel van deze methode is dat zeer transparant is hoe het berekende risicobedrag per grondexploitatie is opgebouwd en dat aan de genoemde risico's direct concrete beheersmaatregelen gekoppeld kunnen worden.

Scenarioanalyses houden in dat niet specifiek naar individuele risico's per project wordt gekeken, maar dat een scenario wordt samengesteld dat in sommige gevallen projectoverstijgend kan zijn. Zo heeft de gemeente Apeldoorn¹⁰ een projectoverstijgend scenario opgesteld in het kader van de huidige marktstandigheden. De geraamde aantallen uit te geven woningen van alle projecten worden bij elkaar opgeteld en afgezet tegen een inschatting van de maximale afzet per jaar. Overschrijdingen in bepaalde jaren worden vervolgens uitgefaseerd. Het effect is een negatiever resultaat door extra rentelasten. Ook andere scenario's zijn denkbaar. De gemeente Den Haag¹¹ heeft eveneens op deze wijze de risico's benaderd maar telt daar nog projectspecifieke risico's bij op. Beide gemeenten nemen de hieruit resulterende financiële effecten overigens voor 100% op bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit. Het opstellen van dergelijke projectoverstijgende analyses heeft meerwaarde omdat dergelijke effecten bij het doen van individuele risicoanalyses per project soms uit het oog worden verloren.

Bij de statistische analyse wordt een kansverdeling toegekend aan verschillende inputparameters. Vervolgens wordt met telkens andere startwaarden van die inputparameters het resultaat van de grondexploitatie berekend waardoor een bandbreedte rondom dit resultaat ontstaat. Vervolgens kan aangegeven worden welke weerstandscapaciteit

benodigd is bij een bepaalde zekerheidsmarge. Deze lopen in de quickscan overigens uiteen van 70% tot 95%. Onder meer de gemeente Enschede hanteert deze methode. Het voordeel van deze methode is dat deze het meest recht doet aan de praktijk waarbij verschillende risico's en kansen zich gelijktijdig voordoen. De simulatie houdt hier rekening mee. Nadeel is dat, afhankelijk van de presentatievorm, niet altijd precies duidelijk is welke risico's hebben geleid tot de gepresenteerde bandbreedte.

De meeste gemeenten koppelen het benodigde weerstandsvermogen aan het totaal geraamde risicobedrag. Ook andere methoden zijn echter mogelijk. Zo analyseert de gemeente Veldhoven¹² eerst per grondexploitatie of het geraamde risicobedrag hoger of lager is dan de verwachte winst van de grondexploitatie. Alleen indien het risico bestaat dat de grondexploitatie negatief wordt, wordt het berekende risicobedrag meegenomen in de benodigde weerstandscapaciteit.

Risico-inventarisatie niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

Voor zogenaamde NIEGG wordt vaak een andere methode gevolgd dan voor de lopende grondexploitaties. Reden hiervoor is dat het risicoprofiel sterk zal afhangen van het uiteindelijk te kiezen plan voor de locatie, maar dat plan is nog niet bekend.

Een aantal gemeenten laat de NIEGG geheel buiten beschouwing in hun risico-inventarisatie (onder andere gemeenten Meppel, Den Haag, Woudrichem¹³). Andere gemeenten, onder andere Emmen¹⁴ en Veldhoven, bepalen het risicobedrag aan de hand van een percentage over de boekwaarde en Alphen aan den Rijn reserveert een vast bedrag. De conclusie is dat een groot aantal methoden wordt gehanteerd variërend van 100% opname van de boekwaarde tot 0%.

Naar onze mening is het grootste risico dat met NIEGG wordt gelopen dat de bestaande



boekwaarde niet wordt terugverdiend door de toekomstige ontwikkeling. In dat geval is het risico gelijk aan de huidige boekwaarde minus de marktwaarde van de grond in huidige bestemming. Dit verschil zou dan ook het financiële effect moeten zijn waar rekening mee wordt gehouden.

Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen wordt bepaald door de aanwezige weerstandscapaciteit te delen door de benodigde weerstandscapaciteit. Om deze ratio vervolgens te kunnen beoordelen, verwijzen verschillende gemeenten (onder andere gemeenten Enschede en Haaksbergen¹⁵) naar de matrix¹⁶ in figuur 2.

Het presenteren van een ratio is naar ons idee een simpele en transparante methode om de gezondheid van het grondbedrijf te bepalen. Middels één cijfer ontstaat namelijk direct duidelijkheid.

Verloop weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft aan hoe gezond het gemeentelijk grondbedrijf is. Dit is een momentopname. Maar het is interessant ook uitspraken te doen over hoe gezond het grondbedrijf in de toekomst blijft. De mogelijkheden daartoe zijn beperkt. Verschillende problemen spelen hierbij een rol.

Aanvulling van de aanwezige capaciteit vindt veelal plaats door rentebijdragen en winstnemingen uit lopende of afgesloten projecten. Het verloop daarin is te bepalen door de grondexploitaties te analyseren. Indien tussentijdse winstneming buiten beschouwing wordt gelaten, is te bepalen hoe de aanwezige weerstandscapaciteit in de toekomst gevuld wordt met resultaten van afgesloten grondexploitaties (momentopna-

Waarderingscijfer	Ratio weerstandsvermogen	Betekenis
A	$2,0 < x$	Uitstekend
B	$1,4 < x < 2,0$	Ruim voldoende
C	$1,0 < x < 1,4$	Voldoende
D	$0,8 < x < 1,0$	Matig
E	$0,6 < x < 0,8$	Onvoldoende
F	$x < 0,6$	Ruim voldoende

Figuur 2

me uitgaande van de herziening grondexploitaties in jaar x). Wat niet te voorspellen is, is in hoeverre de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties de verwachte resultaatneming beïnvloedt, zowel einddatum als hoogte van het resultaat kunnen immers wijzigen. Ook het starten van nieuwe negatieve projecten zorgt ervoor dat het vrij besteedbare deel van de ARG wijzigt door toevoeging hiervan aan de voorziening voor negatieve grondexploitaties.

Het bepalen voor de toekomst van de benodigde weerstandscapaciteit is ook slechts gedeeltelijk mogelijk. Jaarlijks wordt op basis van de herziene grondexploitatie een nieuw risicobedrag bepaald. Doordat de grondexploitatie wijzigt, wijzigt het risicoprofiel ook. Deze wijziging in risicoprofiel is niet te voorspellen. Wel kan de inschatting gemaakt worden dat op het moment van afsluiten van de grondexploitatie het risicobedrag van een project € 0 wordt. De gemeente Den Haag heeft bijvoorbeeld het verwachte verloop van de benodigde weerstandscapaciteit inzichtelijk gemaakt door te analyseren welke projecten welk jaar afgesloten worden en de bijbehorende risico's dan op nul te stellen.

Het is mogelijk om een globale voorspelling te doen van het verloop van het weerstandsvermogen, maar de genoemde onzekerheden kunnen het beeld jaarlijks behoorlijk laten schommelen. Als beleid kan dan geformuleerd worden dat het weerstandsvermogen zich steeds binnen een bepaalde bandbreedte bevindt. Komt het weerstandsvermogen boven of onder deze bandbreedte, pas dan dient daadwerkelijk aangevuld te worden of kan afgedragen worden om te grote schommelingen te voorkomen. Onder andere de gemeente Veldhoven hanteert deze werkwijze.

Conclusie

Het doel van dit artikel was te komen tot een transparante methode om het weerstandsvermogen inzichtelijk te maken en daarmee een thermometer te ontwikkelen om te kunnen meten hoe gezond het grondbedrijf is. Een transparante methode houdt volgens ons na bestudering van de documenten in ieder geval het volgende in:

- Een duidelijke definitie van wat de gemeente onder weerstandsvermogen verstaat.
- Het dient duidelijk te zijn welke middelen als aanwezige weerstandscapaciteit worden gezien. Dit dient in ieder geval geld te zijn dat vrij besteedbaar is en 'hard op de plank' ligt.

- Bij het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit dient een methode gekozen te worden die een relatie heeft met de risico's in specifieke projecten maar dienen projectoverstijgende risico's niet uit het oog te worden verloren en hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen wel en niet in exploitatie genomen gronden.
- Het weerstandsvermogen dient gepresenteerd te worden als een ratio en dient jaarlijks op vergelijkbare wijze te worden vastgesteld om het verloop inzichtelijk te maken.
- Naast een momentopname van het weerstandsvermogen op tijdstip dient ook een indicatie gegeven te worden over de verwachte ontwikkeling van het weerstandsvermogen.

Inzicht in de gezondheid van het grondbedrijf maakt duidelijk of en zo ja hoeveel medicatie nodig is, dus: weer of geen weer, breng uw weerstand op orde!

Noten

- 1 Zie onder andere VNG Ledenpeiling, uitkomst bevraging september 2010, 7 oktober 2010.
- 2 Zie o.a. Nico Harkes, 'Risicomanagement is programmamanagement' Grondzaken in de Praktijk, augustus 2010 en Ronald van der Steen, 'Grondbeleid en crisistijd' B&G, maart 2010.
- 3 Beide auteurs zijn als adviseur gebiedseconomie werkzaam bij PurpleBlue.
- 4 Nota Weerstandsvermogen 2005.
- 5 Risicomanagement en Weerstandsvermogen, september 2007.
- 6 Een gemeente in balans 2009, Nota weerstandsvermogen en risicomanagement van de gemeente Enschede.
- 7 Meerjaren Perspectief Grondbedrijf 2009 Deel 1.
- 8 Meerjaren Perspectief Grondexploitaties Gemeente Alphen aan den Rijn 2009.
- 9 Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2010.
- 10 Meerjaren Perspectief Grondexploitaties Gemeente Apeldoorn 2010.
- 11 Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2009.
- 12 Programmabegroting 2011.
- 13 Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2008.
- 14 Meerjaren Perspectief Vastgoed Jaar 2010.
- 15 Paragraaf weerstandsvermogen, programmabegroting 2010.
- 16 Deze normeringssystematiek voor het weerstandsvermogen is ontwikkeld door het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement in samenwerking met de Universiteit Twente.

ER IS NOG VEEL TERREIN TE WINNEN



Naast makelaardij en OG-taxaties, adviseren wij al meer dan 50 jaar overheidsinstellingen, woningcorporaties en projectontwikkelaars ondermeer op het gebied van:

- Residuele grondwaarde bepalingen
- Erfpacht vraagstukken
- Onteigeningsprocedures
- Woningmarkt consultancy

Wilt u weten wat wij voor u kunnen betekenen, bel met mr. S. (Sander) Heidinga RT RMT, tel. (075) 6 35 35 91.



Kuijs Reinder Kakes 

Makelaardij • Taxatie
Vastgoed management • Vastgoed consultancy
7 VESTIGINGEN IN NOORD HOLLAND

www.krk.nl