

GEMEENTEN WORSTELLEN MET VASTGOEDPORTEFEUILLES

Goed met vastgoed

Voor gemeenten zijn grond en vastgoedontwikkeling geen luxe en stabiele inkomstenbron meer. Soms leidt de huidige vastgoedmalaise tot hevige hoofdpijn in bestuurskamers. Moet het minder, anders, zakelijker? Verkenning van een speelveld in beweging.

TEKST: BERT BAKKER | BEELD: CORBIS

"Een collega kwam onlangs in een supermarkt de wethouder tegen die het grondbedrijf in zijn portefeuille heeft. Hij vroeg hem: waarom is de stad nog eigenaar van dit winkelpand? De man keek verbaasd op. 'Wij? Eigenaar?' Mijn collega kon zelfs vertellen dat het hele winkelcomplex van het gemeentelijk vastgoedbedrijf was. De wethouder had geen idee."

Aeisso Boelman, senior consultant bij Fakton, een adviesorganisatie die vanuit het Rotterdamse WTC-gebouw met nog veertig andere consultants gemeenten en marktpartijen ondersteunt bij de ontwikkeling van business cases rond gebieds- en vastgoedontwikkeling, vertelt de anecdoten om te laten zien hoe beperkt het inzicht is dat veel gemeenten - gemeenteraden, maar soms dus ook de verantwoordelijke wethouders - hebben in hun eigen vastgoedbelangen. "Soms kom ik op een stadhuis om zakelijke vastgoedgegevens - dus contracten en dergelijke - op te zoeken. Blijkt dat die documenten bewaard worden in schoenendozen. Létterlijk!"

TE LAGE HUUR

Boelman meent dat bij het ontbreken van behoorlijk inzicht, beslissingen over de vastgoedportefeuille - bijvoorbeeld aanhouden of verkopen - niet goed kunnen worden onderbouwd. Dat geldt dus ook voor het beheer. Sommige vastgoedbedrijven zijn commercieel wel scherp, maar volgens de adviseur is het geen uitzondering dat huren worden bepaald als een vast percentage van de boekwaarde, eventueel vermeerderd met exploitatielasten. "Als er op die boekwaarde wordt afgeschreven, daalt over de jaren dus de huur voor de gebruiker. Kostprijsdekkend heet dat. Maar de gebruikers betalen feitelijk een te lage huur."

In sommige gevallen wordt de huurder daarmee impliciet gesubsidieerd. Door gebrek aan echt inzicht

AEISSO BOELMAN: 'SOMS KOM IK OP EEN STADHUIS OM ZAKELIJKE VASTGOEDGEGEVENS OP TE ZOEKEN. WORDEN DIE DOCUMENTEN BEWAARD IN SCHOENENDOZEN. LÉTTERLIJK!'

zou discussie over de wenselijkheid daarvan vaak niet worden gevoerd.

VERLIEZEN

Gemeenten in Nederland moeten keihard bezuinigen. Van het Rijk kregen ze minder geld, en ook hun eigen inkomsten zijn fors teruggelopen. Vooral de inkomsten uit de grondbedrijven. In de jaren waarin de huizenprijzen stegen, konden daarmee 'maatschappelijk relevante dingen voor de mensen' worden gedaan. Maar aan die luxe in sinds een jaar of twee, drie jaar een einde gekomen. In sommige gevallen zijn de gemeentelijke 'vastgoedontwikkelaars' zelfs stevige verliezen gaan lijden. Soms zijn dat boekverliezen, ontstaan door afwaarderingen of door het afblazen van geplande verkoop van bouwgrond, maar soms echte operationele verliezen. Bijvoorbeeld als er rente moet worden betaald over investeringen in landaankopen en de aanleg van infrastructuur, terwijl de verkoop van zulke bouwrijpe percelen onwaarschijnlijk is geworden.

TIEN MILJARD

De vragen die dat oproept vallen uiteen in twee categorieën, namelijk: hoe kunnen gemeenten die op die manier financieel in het nauw geraakt zijn - Apeldoorn



stephanie car

LEGGEN PROBLEMEN GRONDBEDRIJVEN MANCO IN RAPPORTAGE BLOOT?

Willem Wijntjes geldt in het Zuid-Hollands provinciehuis in Den Haag als de man die je inschakelt bij ingewikkelde projecten waar veel geld in omgaat. En hij claimt daarbij liever door strenge accountants in de gaten gehouden te worden dan door soepele. "Dan krijg je minder lastige vragen achteraf." Dankzij die reputatie als een ambtenaar die sjoerge heeft van financieel verantwoording afleggen, is hij ooit gevraagd voorzitter te worden van de Commissie BBV, wat staat voor Besluit-Begroting-Verantwoording. Een commissie die voor lagere overheden de boekhoudregels bepaalt, de standard setter dus. Gemeenten werken niet met een kasstelsel, zoals de rijksoverheid, maar met een gemodificeerd baten-lastenstelsel. Bezit wordt dus, net als in het bedrijfsleven, geactiveerd en, indien toepasselijk, afgeschreven.

Consultants van Fakton beweren dat overzicht over het gemeentelijk vastgoedbezit ontbreekt, en dat gemeenteraden dus niet goed geïnformeerd kunnen beslissen over aanhouden of verkopen en over de juiste hoogte van huren.

Leggen de problemen bij gemeentelijke grondbedrijven een manco in de rapportage bloot?

Willem Wijntjes gelooft van niet: "De boekhoudregels zijn helder. Een verschil met het bedrijfsleven is wel dat bij gemeenten - maar eigenlijk bij alle overheden - het focus veel meer ligt op de begroting - het moment waarop je invloed kunt uitoefenen - dan op de resultatenrekening.

Verantwoording achteraf krijgt beperkt aandacht. Eventuele management letters van een accountant bereiken raadsleden niet."

Maar kunnen ze risico's wel inschatten? Kunnen gemeenten verliezen lijden zoals bij woningbouwcorporatie Vestia, door overmoedig gebruik van rentederivaten?

Wijntjes: "Ik denk het niet simpelweg omdat gemeenten zulke transacties niet mogen afsluiten."

En zijn domino-effecten denkbaar van in nood geraakte woningbouwcorporaties die niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen?

"Misschien als een gemeente in een PPS zit met zo'n corporatie. Maar ik heb daarvan nog geen signalen gekregen."

Maar zou bij zo'n grondbedrijf, dat op een echte onderneming lijkt, niet een andere benadering passen?

"Misschien. Vroeger werd er voor de grondbedrijven een aparte jaarrekening gemaakt; die is nu onderdeel van de gemeentelijk jaarverslag. Maar ik verzet me tegen het idee dat grondbedrijven 'anders' zijn. Ze zijn geen 'melkkoe' of 'winstmachine' van gemeenten. Wat grondbedrijven doen, staat ten dienste van het maatschappelijk belang. Amsterdam kocht in de jaren tachtig 'De Vrije Keizer' van een groep krakers. Niet om te speculeren, maar om een probleem om te lossen."

En Apeldoorn dan?

"Nou ja, daar had het er wel alle schijn van dat bestuurders - zie het rapport daarover - Zonnekoning-gedrag vertoonden. Een uitzondering, lijkt mij."

'EVENTUELE MANAGEMENT LETTERS VAN EEN ACCOUNTANT BEREIKEN RAADSLEDEN NIET.'

'ZIJN ER MISSCHIEEN RISICO'S OF VOORZIENBARE TEGENVALLERS DIE NOG STEEDS DE KRANTEN NIET HEBBEN GEHAALD? VERLIEZEN OP RENTEDERIVATEN WELLICHT?

is het meest beruchte voorbeeld - de eindjes toch aan elkaar knopen? Met een veel strakker beheer van hun vastgoedportefeuilles wellicht? En twee: hadden die steden welbeschouwd wel in die situatie verzeild mogen raken?

Volgens Fakton, dat regelmatig advieswerk doet voor zo'n honderd gemeenten, met een goede vertegenwoordiging van de grotere gemeenten, is er ten aanzien van die eerste vraag veel meer mogelijk dan iedereen denkt. In mei 2011 profileerde Fakton-consultant Erwin Daalhuisen zich met een opiniebijdrage op *Accountant.nl* om een onderzoek te verdedigen dat voorrekende hoe gemeenten jaarlijks met elkaar 1,8 miljard kunnen 'verdienen': één procent bezuiniging op exploitatiekosten, één procent meer huuropbrengsten en efficiënter gebruik van gemeentepanden zou zo'n bedrag opleveren. Contant gemaakt: zo'n tien miljard euro.

SPOOKCIJFER

Daalhuisens berekening werd flink bekritiseerd, onder andere in de Accountant-rubriek 'Spookcijfer'. Maar ook Boelman houdt staande dat gemeenten véél geld laten liggen in hun vastgoedportefeuille. "Het is misschien niet dé oplossing voor de financiële problemen van de gemeenten, maar het kan wel een belangrijke steen bijdragen."

De meeste gemeenten, weet Boelman, zijn ook druk met het op orde krijgen van de portefeuille aan grondexploitaties. "Wij adviseren gemeenten bij het krijgen van financieel inzicht, optimaliseren, prioriteren en voorzieningen te treffen. Maar naast die grondexploitaties verdient de portefeuille aan vastgoedexploitaties aandacht!"

Natuurlijk is de vraag of politici wel de 'ballen' hebben om er zo zakelijk naar te kijken. Met hun vastgoedbezit zijn veel gemeenten feitelijk een grote belegger. Sommige gemeenten handelen daarnaar. Maar lang niet alle, weet Boelman.

ROTTERDAM

Rotterdam, dat vierduizend panden bezit met een geschatte totaalwaarde van 2,2 miljard, heeft de koudwatervrees overwonnen. Vorig jaar is er voor een paar miljoen verkocht. Het protest van burgers viel mee. Adviseur Boelman: "Het is toch goed uit te leggen? Of je doet dit, of je schrapte de subsidie voor die crèche en dat theater. Kies maar, mensen!"

Of, en in welke mate die lijn van handelen uitkomst biedt voor andere gemeenten is vooralsnog afwachten. Misschien verdient daarom de vraag of deze situatie

wel had mogen ontstaan, eerst aandacht. Want was de financiële rapportage over de omvang en risico's van met name die grote bouwlocatieprojecten wel zo transparant dat B&W en gemeenteraad konden weten wat er gaande was? Was het verdedigbaar en passend in de taakstelling van gemeenten dat ze via hun grondbedrijf dergelijk ondernemerschap ontplooiden? En: zijn er misschien risico's of voorzienbare tegenvallers die nog steeds de kranten niet hebben gehaald? Verliezen op rentederivaten wellicht? Verliezen op belangen in publiek-private samenwerkingen waarin woningbouwcorporaties deelnemen die straks niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen?

'LAAGHANGEND FRUIT'

Frank ten Have, partner en adviseur bij Real Estate Advisory van Deloitte Financial Advisory Services in Utrecht, was in het verleden zelf wethouder in een kleinere gemeente en onder meer verantwoordelijk voor het plaatselijk grondbedrijf. Mede door de ervaring die hij in die rol opdeed, beseft hij volop hoeveel en complex de afwegingen zijn die een gemeentelijke organisatie rond zulke zaken moet maken. Hij haalt een beetje zijn schouders op over dat 'laaghangende fruit' dat gemeenten in financiële problemen zouden kunnen plukken in hun eigen vastgoedportefeuille. "Het beeld dat gemeenten hun vastgoed op onzakelijke manier beheren, herken ik niet. Bovendien: de exposure van gemeenten in de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties is vele malen groter - dus begrotingstechnisch belangrijker - dan de exploitatie van bestaand vastgoed. In die laatste categorie gaat het meestal om gebouwen met een maatschappelijke functie: scholen, de gemeentewerf, brandweerkazernes en dergelijke. Wat kun je daar commercieel mee? Als je de huur verhoogt, betaal je 't toch zelf. En ach, misschien is een beetje inefficiency wel de prijs die we betalen voor democratie."

DRIE MILJARD EURO

Ten Have's team publiceerde eind 2010 in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Infrastructuur en Milieu een rapport getiteld 'Financiële effecten vastgoedcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven'. In september 2011 verscheen een update. Het eerste verslag was al verontrustend, de nieuwe versie is dat nog meer. Op het totale grondbezit bij gemeenten, geschatte waarde ongeveer vijftien miljard euro, moet inmiddels rekening worden gehouden met een verlies

FRANK TEN HAVE: 'IK DENK DAT HET VOOR GEMEENTEN ONVERMIJDELIJK IS OM EEN FLINKE VINGER IN DE PAP TE HOUDEN BIJ GEBIEDS-ONTWIKKELING.'

FRANK TEN HAVE: 'MISSCHIEEN IS EEN BEETJE INEFFICIENCY WEL DE PRIJS DIE WE BETALEN VOOR DEMOCRATIE.'

van naar schatting bijna drie miljard euro aan verliezen, een half miljard méér dan in 2010 nog werd geraamd. En de aanhoudend slechte situatie op de huizen- en kantorenmarkt maakt verdere afboekingen waarschijnlijk.

APELDOORN

De veelbesproken casus Apeldoorn, waar gemeentelijke bestuurders, verblind door 'planoptimisme', veel te veel land aankochten en in ontwikkeling namen, suggereert dat sommige wethouders of bazen van grondbedrijven iets te veel ondernemer werden en risico's namen die een gemeente niet passen.

Ten Have: "Ik denk dat het voor gemeenten vaak onvermijdelijk, en zelfs verstandig is - ook financieel - om een flinke vinger in de pap te houden bij gebiedsontwikkeling. Bij een aantal VINEX-lokaties hebben gemeenten in de jaren negentig zich te bescheiden opgesteld. Ze hadden te weinig invloed en alle winsten stroomden naar de projectontwikkelaars. Daarop zijn gemeenten gestimuleerd om actiever te worden. Dat is wel eens ontaard in planoptimisme over de eigen projecten, in niet onder ogen zien van de landelijke vraag-aanbodverhoudingen. Maar dat impliceert niet dat zo'n actieve rol niet zou moeten."

'KOP IS UIT HET ZAND'

Wél heeft de consultant, die zegt zich in zijn hart nog steeds overheidsdienaar te voelen, zich er over verbaasd dat gemeenten zo laat waren met het afwaarderen van investeringen in bouwgrond en over - nog kostbaarder - de aanleg van infrastructuur op bouwterreinen toen bleek dat de vraag weggevallen was. "De commerciële vastgoedsector was in 2008 al met afboeken begonnen. Dat had een waarschuwing moeten zijn."

Maar inmiddels is het 'rouwverwerkingsproces' bij gemeenten wel volop in gang. Ten Have "De kop is uit het zand. Er wordt serieus afgeboekt. En misschien belangrijker: gemeenten zijn bezig de bakens te verzetten. Plannen worden fors verkleind, of uitgesmeerd in de tijd. Op kantoor- of koophuizenlokaties komen huurhuizen. En is meer aandacht voor huizenplannen waar groene energie een rol speelt. Gemeenten blijken soms flexibeler dan je denkt." □

Zie ook het artikel 'Taken groeien gemeenten boven het hoofd' in dit nummer.



Zie ook
**Accountant.nl/
Vaktechniek**