

# Op de bres voor de BV Nederland

Je zal maar decentrale overheid zijn in deze roerige tijden. In haar dal kruipt de economie schurend en krakend voort over een roestige rails van teruggelopen vertrouwen, uitstel van bestedingen en terughoudende banken. Werkeloosheidscijfers lopen op, ingrepen op nationaal en internationale niveau blijven steken in de aloude monetaristisch Keynesiaanse discussie. Wanhopige blikken gaan rond, om te blijven hangen bij dat vaak verguisde, maar nu zo prettig aanwezige baken van rust: u.

**Ivo Hamelynck en Caspar Boendermaker**  
Senior adviseurs  
BNG Consultancy Services

**E**en overdreven beeld? Nee. Zeker op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling is sprake van een forse vraaguitval. Tegelijk zien ontwikkelaars hun kredietlijn opdrogen. Gemeenten en andere decentrale en semi-overheden krijgen momenteel vanuit meerdere hoeken verzoeken om garanties, overbruggingsregelingen en andere vormen van financiële bijstand. Zo zijn er gemeenten die de ontwikkeling van een deellocatie in de vorm van een concessie hebben aanbesteed. Het consortium dat de aanbesteding heeft gewonnen meldt zich bij u. Door de bijzondere marktomstandigheden is een nood situatie ontstaan en het consortium op omvallen staat. Er resteert slechts een tweetal opties: of u legt een significante som geld bij, of er gebeurt voorlopig niets. Wat doet u? Een ander voorbeeld: er zijn gemeenten die participeren in een publiek-privaat ontwikkelingsbedrijf. De bijzondere marktomstandigheden zorgen voor forse tegenvallers en het roer moet om. Uw ontwikkelingspartners vragen om bijstelling van de nu knellende afspraken anders zit er niets anders op dat voorlopig even niets doen. De huidige marktomstandigheden waren toch niet te voorzien?

Een overheid die met een dergelijk verzoek wordt geconfronteerd zou zich een aantal vragen moeten stellen en proberen te beantwoorden om tot een gefundeerd besluit te komen. Die vragen zijn:

- 1 Wat is het probleem?
- 2 Moet ik iets doen?
- 3 Welke mogelijkheden heb ik om in te grijpen?
- 4 Welke consequenties hebben de verschillende mogelijkheden?
- 5 Hoe maak ik een keuze uit de verschillende mogelijkheden?

## 1 Wat is het probleem?

Het gebeurt vaak dat binnen een organisatie verschillende beelden bestaan bij wat het probleem of de vraagstelling is. Ook gebeurt het regelmatig dat een gemeente of provincie een vraag krijgt voorgelegd die een oplossingsrichting inhoudt ('ik kan mijn project niet meer financieren, wilt u een garantie afgeven?') en met de oplossingsrichting aan de slag gaat, terwijl voor het probleem zelf wellicht andere, betere, oplossingsrichtingen denkbaar zijn. Een goede probleemdefinitie is daarom onontbeerlijk. Wat is het probleem, en voor wie is dat een probleem?

## 2 Moet ik iets doen?

Belangrijk bij de beantwoording van deze vraag is aandacht voor de mogelijkheid om niets doen. Deze optie behoort het vertrekpunt te zijn van de analyse. Daarbij is sprake van een formele en een maatschappelijke component. Het is denkbaar dat er uit hoofde van eerder gesloten overeenkomsten of vanuit een gedelegeerde rijkstaak een verplichting voortvloeit om te handelen. Dat levert een noodzaak op. Die kan ook voortvloeien uit een maatschappelijke druk of een politiek commitment dat is afgegeven, maar is in dat geval duidelijk anders van karakter.

Ook vanuit een ander perspectief kan de vraag relevant zijn: een overheid die besluit dat ze graag wil ingrijpen moet minimaal tevoren analyseren of en op welke manieren er binnen het project mogelijkheden zijn om de projectscope of planning zodanig te optimaliseren dat het project wél financierbaar wordt of dat de nog wel aanwezige markt-vraag beter wordt bediend. Die laatste mogelijkheid kan om betrokkenheid en inzet van de overheid vragen, in de vorm van bijvoorbeeld een partiële wijziging van een bestemmingsplan of een samenwerkingsovereenkomst.

### 3 Welke mogelijkheden heb ik?

Indien is afgewogen of er iets gedaan moet worden volgt de vraag welke mogelijkheden er zijn om in te grijpen. Deze vraag vereist een analyse van de diverse rollen die de decentrale overheden, maar ook semipublieke instellingen zoals corporaties, kunnen innemen. De rollen en voorbeelden van het bij die rollen behorende instrumentarium zijn in onderstaand schema weergegeven.

De *faciliterende* rol kenmerkt zich doordat er geen directe financiële consequenties aan zijn verbonden. De overheid stimuleert en faciliteert vooral vanuit de mogelijkheden die haar publiekrechtelijke taken en bevoegdheden bieden. Daarbovenop kan ze die rol invullen door mee te denken met ontwikkelaars over de optimalisatiemogelijkheden binnen het project.

De rol van *garant* kan zich op verschillende aspecten richten. Altijd geldt dat een besluit over het afgeven van een garantie vraagt om een diepgaande analyse van het project en de projectrisico's en de projectpartners vereist. Een garantie afgeven betekent het afdekken van risico's. Daar zal men zich van bewust moeten zijn en blijven.

De rol van *subsiënt* spreekt voor zich. Doorgaans wordt een eenmalige bijdrage beoogd, maar zonder duidelijke afspraken kan een vervolgbijdrage in een later stadium toch nog op de agenda komen.

De rol van *investeerder* kan door decentrale overheden ingevuld worden door

(delen van) projecten over te nemen en geheel voor eigen rekening en risico te ontwikkelen.

In de rol van *afnemer* koopt de decentrale overheid onder voorwaarden het product, zoals woningen of bedrijfskavels.

Als *financier* verstrekt de decentrale overheid vreemd vermogen aan derden. Daarbij kunnen marktconforme voorwaarden worden overeengekomen. Vaak worden zachtere voorwaarden overeen gekomen. Dat gebeurt niet altijd bewust.

De rollen zijn niet altijd expliciet te onderscheiden: soms vallen rollen samen. Zo oriënteert een aantal provincies en gemeenten zich op de opzet van een fonds dat het kopen van woningen ten doel heeft. De provincies zijn bereid om de opzet van dergelijke fondsen te faciliteren (faciliterend) en daar risicodragend geld in te stoppen (waarmee ze indirect als afnemer gaat optreden).

### 4 Welke consequenties?

De verschillende rollen en daarbinnen geformuleerde oplossingsrichtingen hebben alle hun eigen consequenties. Het voert te ver om daar in het kader van dit artikel diep op in te gaan. Om een idee te geven van de breedte van die consequenties benoemen we er een paar aan de hand van twee voorbeelden: een garantie en het afnemen van woningen.

Aspecten die bij het afgeven van een garantie onder andere aan de orde zouden moeten komen:

- is duidelijk dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun?

- welke risico's loopt de garant door het afgeven van een garantie? Deze risico's moeten benoemd en geanalyseerd worden, en vervolgens vertaald naar de risicohuishouding van de garant;
- zijn er voorwaarden aan de garantie verbonden, zoals te stellen zekerheden, stortingen van eigen vermogen, inspraak in de uitvoering van het project en de periodiciteit en inhoud van verslaggeving;
- leidt de garantie tot een nieuwe risicoverhouding? Dat kan aanleiding geven tot nadere afspraken over de verdeling van de revenuen die uiteindelijk worden gegenereerd;
- is de waarde van de garantie en het risico geborgd? Is er grip op de ontwikkeling van het risico in de loop van de tijd? Hoe houdt de garant grip op hetgeen gebeurt met het gegarandeerde?

Aspecten die bij het overnemen van woningen de orde kunnen komen:

- is duidelijk welke marktrisico's er zijn (afzetkansen van de woningen in de huidige markt)?
- leidt het overnemen van de woningen tot een nieuwe risicoverhouding in de afspraken met derden en geeft dat aanleiding tot nadere afspraken over de verdeling van de revenuen die uiteindelijk worden gegenereerd?
- is duidelijk onder welke voorwaarden ook bij andere projecten woningen worden overgenomen?

### 5 Hoe keuzes te maken?

Deze vraag is alleen te beantwoorden aan de hand van de specifieke omstandigheden van de casus. We noemen een aantal meer algemene aspecten als leidraad.

**Zorgvuldigheid.** De situatie kan om snel handelen vragen. Snelheid kan ten laste gaan van de kwaliteit van de besluitvorming en zeer belastend zijn voor de ondersteunende organisatie. Deskundigheid van buiten de organisatie kan wellicht de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces ten goede komen.

**Volledigheid.** Het is zaak om alle mogelijkheden in beeld te brengen en daar een keuze uit te maken die het beste past bij de gegeven situatie. Welke

Rol	Voorbeelden instrumenten
Facilitator	Versnelling van procedures Aanpassing van bestemmingsplannen
Garant	Garanties aan marktpartijen Garanties aan afnemers
Subsiënt	Suppletie voorzien deficit (onrendabele top)
Investeerder	Eigen vermogen
Afnemer	Afname van woningen Afname van bedrijfskavels
Financier	Vreemd vermogen

mogelijkheid draagt het meeste bij aan de uiteindelijke oplossing en welke kosten, opbrengsten en risico's zijn daaraan verbonden. U kunt uw euro maar één keer inzetten, en het is prettig als dat effectief gebeurt. Daar past geen ad hoc benadering bij.

**Structuur.** Een gestructureerde benadering borgt de volledigheid en zorgvuldigheid van de besluitvorming. Bij de beantwoording van de vraagstelling en het maken van keuzes kan het helpen om vanuit verschillende dimensies naar de oplossingsrichtingen te kijken. Een voorbeeld van het kijken vanuit de dimensies 'duur van betrokkenheid' en 'mate van materieel zijn van de ondersteuning' is hieronder weergegeven. Het kan gaan om een eenmalige interventie bijvoorbeeld via een eenmalige bijdrage. Daar tegenover staat een meer structurele betrokkenheid in de vorm van het beschikbaar stellen van eigen of vreemd vermogen. Het kan gaan om meer indirecte maatregelen zoals het aanpassen van de projectscope of projectplanning. Maatregelen die niet of nauwelijks leiden tot daadwerkelijke uitgaven in euro's. Daar tegenover staan meer directe maatregelen die direct een effect hebben op de begroting.

Ingrijpen betekent in veel gevallen risico overnemen. Dat heeft gevolgen, ook in financiële zin. Bewustwording van de herallocatie van risico's en de impact die dat heeft is noodzakelijk alvorens een verantwoorde bestuurlijke afweging gemaakt kan worden.

**Leer van elkaar.** De huidige situatie prikkelt velen tot onorthodoxe maatregelen. Op dit moment broeden vele publieke partijen op ondersteunende maatregelen of oplossingen om de continuïteit van projecten en bedrijven te waarborgen. Startpunt is en blijft een duidelijke probleemanalyse binnen de projectspecifieke context. Door zo veel als mogelijk van elkaars ervaringen te leren en goed de alternatieven en ervaringen te analyseren is er meer mogelijk. Die kans mogen we niet laten liggen.

Ook voor een marktpartij kan het goed zijn om alle mogelijkheden die er zijn in beeld te brengen. De veel vertoonde reflex om het instrument van kostenbeheersing in te zetten levert niet altijd het gewenste resultaat op. In dat verband zijn de inzichten vanuit de Nationale Investeringsbank uit 1989 en recent onderzoek van Bain & Company, vermeldenswaardig.

In dat jaar kwam een team van analisten van de Nationale Investeringsbank onder leiding van topman Arie van der Zwam, in samenwerking met DSM strateeg Hein Schreuder met een onderzoek naar succesfactoren bij bedrijven in een crisisperiode. Op basis van een meerjarige analyse van vergelijkbare bedrijven is de conclusie getrokken dat een structurele marktneergang een samenhangende strategie noodzakelijk maakt. Op basis van diepgaande analyses van 42 bedrijven, verdeeld over 21 branches, zijn bedrijven paarsgewijs geanalyseerd. Een paar bestond uit een succesvol en een minder succesvol bedrijf in dezelfde branche. Geselcteed zijn bedrijven met een zo gelijk mogelijke uitgangssituatie. Op de vraag wat het recept voor succes is komt een duidelijk antwoord: het beleid voorafgaand aan de en tijdens de neergang geeft de doorslag. Succesvolle bedrijven gaan marktgericht en energiever te werk. Zij richten zich op verdieping in plaats van verbreding. Zij zoeken nieuwe marktsegmenten en schrappen in hun productenassortiment. Veel ondernemers pakken bij een structurele neergang hun kosten aan. Blijkens het onderzoek is dat de keuze van de minder succesvolle bedrijven. Succesvolle bedrijven hebben hun huis al voor de neergang op orde. Concentratie op de kernactiviteiten in plaats van diversificatie is een ander kenmerk van succesvolle bedrijven.

Enkele tips die het boekje ondernemers geeft:

- Herpositioneer op uw bedrijf op de markt;
- Versterk het tweede echelon en krimp het topmanagement in;
- Neem tijdig uw maatregelen;
- Wijzig uw assortiment;
- Stroomlijn uw organisatie;
- Verbeter uw vermogensverhoudingen.

Het recente onderzoek van Bain & Company richt zich vooral op beursgenoteerde ondernemingen over de periode 1997-2008. Succesvolle bedrijven groeiden het afgelopen decennium zowel qua omzet als personeel geleidelijk en hielden in crisisperiodes hun investeringen op peil. De minder succesvolle bedrijven groeiden sneller maar konden door hun schuldenlast en zwakke balansposities in periodes van tegenwind weinig anders dan snijden in het aantal werknemers en investeringsprojecten bevroren.

Lessen uit het verleden helpen bij de thans te maken afwegingen. Moeten bedrijven nieuwe markten aanboren en schrappen in het huidige assortiment of is het huidige assortiment passend genoeg? Antwoorden op deze vragen zijn niet eenvoudig. De roep op nieuwe auto's (elektrisch aangedreven of hybride) en nieuwe energie (duurzaam in plaats van fossiel) sluit duidelijk aan op de aanbevelingen van de Nationale Investeringsbank uit 1989. Herpositioneer de marktpositie en focus op nieuwe kansrijke markten en neem tijdig nieuwe strategische maatregelen. Het is de vraag of de focus op het in stand houden van de bouwproductie en de slooppremie voor oude auto's voldoende prikkelen tot de totstandkoming van nieuwe kansrijke markten. De focus ligt immers nog op het al dan niet tijdelijk in stand houden van de marktsituatie uit het verleden.