

grond voor exploitatie

bijlagen





nota van bevindingen

7	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
9	bijlage 2	geïnterviewde en geraadpleegde personen
10	bijlage 3	geraadpleegde bronnen
12	bijlage 4	normenkader
28	bijlage 5	afkortingen
29	bijlage 6	handreiking grondexploitatie
41	bijlage 7	cijfermatige analyse portefeuille
53	bijlage 8	casus Laurenskwartier
72	bijlage 9	casus Zestienhoven
97	bijlage 10	casus Rotterdam Central District (RCD)
118	bijlage 11	casus waterwegcentrum
130	bijlage 12	casus stadionpark
139	bijlage 13	vergelijking Den Haag en Eindhoven

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen en procedure

In de zomer van 2011 heeft de rekenkamer besloten een onderzoek te starten naar de Rotterdamse grondexploitaties. In de periode juni tot september 2011 heeft de rekenkamer een vooronderzoek uitgevoerd op basis waarvan de onderzoeksopzet is uitgewerkt. Onderdeel van dit vooronderzoek waren interviews met verschillende raadsleden en een expertmeeting waarbij verschillende deskundigen van binnen en buiten de gemeente aanwezig waren. De input uit deze interviews en de expertmeeting zijn onder andere gebruikt als input voor het normenkader dat de rekenkamer voor dit onderzoek heeft opgesteld.

Op 26 september 2011 heeft de rekenkamer de onderzoeksopzet toegestuurd aan de raad, het college en de gemeentesecretaris. De onderzoekswerkzaamheden zijn in september 2011 van start gegaan en afgerond in mei 2012. Het onderzoek berust op verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen en een casestudie waarin vijf Rotterdamse grondexploitaties diepgaand zijn bestudeerd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is 27 juni 2012 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de directeur Stadsontwikkeling met het verzoek uiterlijk 20 juli 2012 een schriftelijke reactie te geven waarin eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden zijn opgenomen.

Na verwerking van de ontvangen reactie is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van wethouder H. Karakus. Dit is gebeurd bij brief van 24 augustus 2012, met het verzoek uiterlijk 14 september 2012 te reageren. De rekenkamer heeft de reactie op 26 september 2012 ontvangen.

documenten

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek een veelheid aan documenten met betrekking tot de Rotterdamse grondexploitaties bestudeerd. In bijlage 3 is een lijst met geraadpleegde en gebruikte bronnen opgenomen. De bestudeerde documenten betroffen onder andere: begrotingen en jaarverslagen, accountantsrapporten, verslagen van portefeuilleoverleggen, kwartaalrapportages van Stadsontwikkeling en overige rapportages over de Rotterdamse grondexploitaties zoals het MPRG en de Monitor Grote Projecten.

interviews

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer verschillende (voormalige) functionarissen uit de ambtelijke organisatie geïnterviewd. Ook zijn er gesprekken gevoerd met de bestuurlijk verantwoordelijke wethouders. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van geïnterviewde en geraadpleegde personen.

casestudies

Ten behoeve van het onderzoek zijn vijf gemeentelijke grondexploitaties geselecteerd en diepgaand bestudeerd. Bij de selectie van de cases heeft de rekenkamer de volgende criteria in acht genomen:

- binnenstedelijke locaties en een uitleglocatie (weiland dat bebouwd wordt);
- locaties waarbij de nadruk ligt op verschillende functies;
- projecten aan de noordelijke en zuidelijke kant van de Maas;
- langlopende en meer recente projecten;
- projecten die in meer en mindere mate in de bestuurlijke belangstelling staan.

In het kader van de casestudies zijn relevante documenten over deze grondexploitaties bestudeerd en is gesproken met de betrokken projectmanagers, planeconomen en gebiedsmanagers.

bijlage 2 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Dhr. T. van Ameijden	gebiedsmanager, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. C. Berg	directeur strategie & investeringen, Stadsontwikkeling Rotterdam
Mevr. A. Belhirsch	projectmanager, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. A. Blaak	senior adviseur, Bestuursdienst Rotterdam
Dhr. M. Bos	planeconoom, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. T. van Bussel	projectmanager, Stadsontwikkeling Rotterdam
Mevr. F. Delsman-Hondius	planeconoom, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. J. van Driel	medewerker beleid & waardebeoordeling gebiedsontwikkeling, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. S. Fleischeuer	voormalig directeur OBR, Rotterdam
Dhr. J. Freie	bouwcoördinator, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. J. Geuskens	projectmanager, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. W. Houtman	concerncontroller, Bestuursdienst Rotterdam
Dhr. J. Jansen	voormalig auditmanager financial audits, Audit Services Rotterdam
Dhr. R. Kranenburg	planeconoom, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. T. van der Kroef	directeur Van der Kroef Special Projects
Dhr. H. Karakus	wethouder Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed & Stedelijke ontwikkeling, Gemeente Rotterdam
Dhr. F. Keldermans	procesmanager MGP, Stadsontwikkeling Rotterdam
Mevr. J. Kriens	wethouder Financiën, Gemeente Rotterdam
Mevr. M. Kurstjens	senior adviseur, Bestuursdienst Rotterdam
Mevr. M. van Marrewijk	planeconoom, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. L. Middelkoop	hoofd beleid & waardebeoordeling gebiedsontwikkeling, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. P. Naaktgeboren	voormalig projectleider, Audit Services Rotterdam
Dhr. P. den Ouden	planeconoom, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. J. Riksen	AMIS Services (ontwikkelaar Pagoni)
Dhr. D. Roest	sectorcontroller gebiedsontwikkeling, Stadsontwikkeling Rotterdam
Mevr. S. Sijbers	programmamanager nieuwbouw, Stadsontwikkeling Rotterdam
Mevr. M. Stanicic	projectmanager, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. P. Teunissen	projectmanager, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. M. Twisk	voormalig hoofd bedrijfsvoering / controller, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. J. Verburg	vakgroepmanager planeconomie, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. E. Walter	projectleider 'grondexploitaties structureel in control', vml. vakgroepmanager Werkencoördinatie en vml. projectleider Columbus-Grex
Mevr. M. Westerhout	partner Ernst & Young
Dhr. K. Westhoff directeur	gebiedsontwikkeling, Stadsontwikkeling Rotterdam
Dhr. R. Zunderman	planeconoom, Stadsontwikkeling Rotterdam

bijlage 3 geraadpleegde bronnen

documenten Stadsontwikkeling (voormalig OBR)

- Jaarverslagen OBR (2007-2010)
- Notitie Fakton grondexploitatie-scan zeven projecten OBR
- Notitie revitalisering grondexploitaties t.b.v. wethouder Kriens en wethouder Karakus
- Resultaten financiële herijking grondexploitatie portefeuille
- Werkinstructie doorvoeren resultaten herijking grondexploitatie portefeuille
- Presentatie herijking grondexploitaties voor COR
- Presentatie herijking grondexploitaties voor commissie FIBS
- Plan van aanpak jaarrekening 2011
- Jaarbericht grondprijzen (2007-2011)
- Agendapost richtlijnen grondprijzen (2007-2010)
- Agendapost MPRG 2009, februari 2010
- Visie werklocaties 2030
- Navigator werklocaties (2010-2011-2012)
- Analyse woningbouwprogramma 2012-2020: marktvrage versus planaanbod, april 2012
- Notitie scenario's werklocaties 2010
- Notitie MPRG 2009 t.b.v. wethouder Karakus, november 2009
- Presentatie scenario's werklocaties 2010
- Notitie woningbouwprogramma 2010-2020 – marktvrage versus planaanbod
- Presentatie woningbouwprogramma 2010-2020 – marktvrage versus planaanbod
- Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties 2007
- Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties 2008
- Begeleidende notitie MPRG 2008 t.b.v. wethouder Karakus
- Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties 2009
- Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties 2011
- Kwantitatieve risicoanalyse MPRG 2011
- Scenario's MPRG 2011
- Notitie meerjarenindexcijfer grondopbrengsten t.b.v. MPRG 2011
- Monitor Grote Projecten (2007-2011)
- Kwartaalrapportages Stadsontwikkeling (2008-2011)
- Handleiding risicomangement afdeling Planeconomie
- Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken (RSPW)
- Mandaatregeling Stadsontwikkeling mei 2011
- Richtlijnen voor resultaatneming
- Formatieplan gebiedsontwikkeling december 2011
- Reorganisatieplan gebiedsontwikkeling januari 2012
- Verslagen directie gebiedsontwikkeling 2011
- Verslagen MT gebiedsontwikkeling 2009-2010
- Voorstel aan directieoverleg Stadsontwikkeling n.a.v. navigator werklocaties 2012 nr 1, 7 mei 2012
- Notitie sturing op de grondexploitatieportefeuille januari 2012
- Documentatie grondexploitatie Laurenskwartier
- Documentatie grondexploitatie Rotterdam Central District
- Documentatie grondexploitatie Waterwegcentrum

- Documentatie grondexploitatie Park Zestienhoven
- Documentatie Stadionpark

gemeentelijk grondbeleid

- Kadernota grondbeleid 2003

begrotingen, jaarverslagen en bestuursrapportages gemeente Rotterdam

- Begrotingen gemeente Rotterdam 2007-2012
- Jaarverslagen gemeente Rotterdam 2007-2012
- Bestuursrapportages gemeente Rotterdam 2007-2011

brieven college van B&W

- Brief opbouw en ontwikkeling IFR, 16 februari 2007
- Reactie college op boardletter Ernst & Young, 8 december 2011
- Brief herijking grondexploitaties, 5 oktober 2010
- Brief jaarrekening 2010 herijking grondexploitaties, 15 maart 2011
- Brief voortgang bestemmingsplannen, 29 april 2011
- Brief toekomst directie gebiedsontwikkeling, 6 juli 2011
- Brief stand van zaken gezinswoningen, 16 januari 2012
- Brief ontwikkelingen grondexploitaties, 8 februari 2012
- Brief voorlopig rekeningresultaat 2011, 14 februari 2012

documenten accountantscontrole

- Accountantsrapporten ASR bij jaarrekeningen OBR (2007-2010)
- Controlememorandum grondexploitaties ASR bij jaarrekening 2010 OBR
- Accountantsrapport Ernst & Young bij jaarrekening 2010 gemeente Rotterdam
- Memo Ernst & Young beoordeling grondexploitaties jaarrekening 2010
- Beoordeling grondexploitaties incl. second opinion herijking Ernst & Young 2011
- Documentatie interimcontrole 2011 Ernst & Young
- Boardletter 2011 Ernst & Young
- Managementletter 2011 Ernst & Young

documenten raad

- COR-rapport jaarrekening 2009
- COR-rapport jaarrekening 2010

overig

- Langetermijn Investeringsplanning 2015/2020
- Brief Rekenkamer Rotterdam Monitor Grote Projecten, 29 april 2010
- Brief Rekenkamer Rotterdam weerstandsvermogen, 21 juli 2011
- SEO, stresstest gemeente Rotterdam, maart 2012

bijlage 4 normenkader

normen hoofdstuk 4: grondexploitaties

normen

Ramingen zijn actueel en onderbouwd.

Kosten- of inkomstenposten komen in de verschillende grondexploitaties op een zelfde manier tot stand.

De kentallen zijn zo inzichtelijk dat sturing hierop mogelijk is.

Informatiesystemen waarin de grondexploitaties zijn vastgelegd, zijn zo ingericht dat zij sturing mogelijk maken.

criteria

- Minimaal jaarlijks worden de ramingen aangepast.
- Ramingen worden opgesteld en aangepast aan de hand van documenten met uitgangspunten die door de vakafdelingen zijn onderbouwd.
- De aanpassingen over de jaren zijn herleidbaar

- Het informatiesysteem maakt het mogelijk om de ramingen waar men op verschillende momenten van uitgang met elkaar te vergelijken.
- Het informatiesysteem is in staat de benodigde managementinformatie te produceren.
- Als er gebruik gemaakt wordt van verschillende informatiesystemen, dan leveren deze eenduidige informatie op.

normen hoofdstuk 5: kaders en procesbeschrijvingen risicomanagement

normen	criteria
Stadsontwikkeling heeft het proces van risicomanagement bij grondexploitaties adequaat ingericht.	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsontwikkeling heeft duidelijk beschreven hoe het proces van risicomanagement bij individuele grondexploitaties moet verlopen. • Stadsontwikkeling heeft duidelijk beschreven hoe het proces van risicomanagement op portefeuilleniveau moet verlopen. • De procesbeschrijvingen bevatten in opzet voldoende waarborgen voor goed risicomanagement. • De systematiek die Stadsontwikkeling hanteert voor het uitvoeren van risicoanalyses omvat zowel het kwalitatief als het kwantitatief analyseren van potentiële risico's. • Binnen Stadsontwikkeling is duidelijk belegd wie welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft in het proces van risicomanagement. • Binnen Stadsontwikkeling is duidelijk belegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement (risk-owner) in de portefeuille grondexploitaties. • Binnen Stadsontwikkeling is duidelijk belegd welke functionaris verantwoordelijk is (risk-owner) voor het risicomanagement in een individuele grondexploitatie.

normen hoofdstuk 5: risicomanagement individuele grondexploitaties

normen	criteria
Het projectteam voert het risicomanagement uit conform de procesbeschrijving.	<ul style="list-style-type: none"> • Het projectteam doorloopt alle stappen van het proces van risicomanagement. • Het projectteam handelt in de uitvoering van het risicomanagement conform de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Het projectteam identificeert potentiële risico's die de grondexploitatie kunnen raken.

- Het projectteam brengt de risico's in de grondexploitatie in kaart voordat de grondexploitatie in uitvoering wordt genomen.
- Het projectteam brengt minimaal 1 keer per jaar potentiële risico's in de grondexploitatie in kaart.
- Voorafgaand aan besluitvorming door college en/of raad actualiseert het projectteam de risicoanalyse.
- Het projectteam actualiseert de risicoanalyse voorafgaand aan rapportagemomenten.
- Bij het identificeren van risico's wordt alle relevante expertise (technisch, bestuurlijk, financieel etc.) ingezet.
- Bij het identificeren van potentiële risico's komen alle soorten risico's op het gebied van grondexploitaties aan bod.
- Het projectteam heeft de geïdentificeerde risico's concreet omschreven en daarbij de oorzaken en gevolgen van het risico benoemd.
- Het projectteam maakt inzichtelijk welke samenhang er tussen potentiële risico's bestaat.

Het projectteam schat de kans dat risico's zullen optreden en de impact die dit op de grondexploitatie zal hebben en maakt inzichtelijk wat de belangrijkste risico's zijn.

- Het projectteam prioriteert de risico's door het inschatten van kans en impact.
- Het projectteam bepaalt met behulp van een vastgestelde grenswaarde voor de score op kans en impact wat de belangrijkste risico's in de grondexploitatie zijn.

Het projectteam neemt adequate beheersmaatregelen.

- Het projectteam maakt voor de belangrijkste risico's beargumenteerd de keuze om het risico te vermijden, te verminderen, over te dragen of te accepteren.
- Het projectteam neemt adequate beheersmaatregelen wanneer risico's vermeden of verminderd moeten worden.
- Het projectteam maakt een inschatting van het effect van de gekozen beheersmaatregelen en het restrisico dat vervolgens overblijft.
- Per beheersmaatregel bepaalt het projectteam wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregel.
- Per beheersmaatregel bepaalt het projectteam wanneer deze geëffectueerd moet zijn.

Het projectteam zorgt dat de post onvoorzien en / of de voorzieningen in de grondexploitatie in verhouding staan tot de uitkomsten van de risicoanalyse.

- Het projectteam vertaalt de uitkomsten van de kwalitatieve analyse adequaat in een kwantitatieve analyse.
- Het projectteam berekent de vereiste omvang van de post onvoorzien op basis van een adequate kwantitatieve analyse (bijvoorbeeld met behulp van een Monte Carlo simulatie).

Het projectteam monitort voortdurend hoe de geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen.

- Het projectteam monitort continu hoe de risico's zich ontwikkelen.
- Het projectteam registreert relevante informatie over de wijze waarop de risico's zich ontwikkelen.

Het projectteam evalueert of de genomen beheersmaatregelen de risico's daadwerkelijk verminderen.

- Het projectteam monitort en evalueert het effect van de ingezette beheersmaatregelen.
- Het projectteam legt bevindingen uit de evaluaties vast.
- Indien de evaluatie hiertoe aanleiding geeft zet het projectteam aanvullende beheersmaatregelen in.

normen hoofdstuk 5: risicomanagement op portefeuilleniveau

normen

Stadsontwikkeling voert het risicomanagement op portefeuilleniveau uit conform de procesbeschrijving.

Stadsontwikkeling identificeert potentiële risico's die de hele portefeuille grondexploitaties kunnen raken.

Stadsontwikkeling schat de kans dat risico's zullen optreden en de impact die dit op de portefeuille grondexploitaties zal hebben en maakt inzichtelijk wat de belangrijkste risico's zijn.

criteria

- Stadsontwikkeling doorloopt alle stappen van het proces van risicomanagement.
- Stadsontwikkeling handelt in de uitvoering van het risicomanagement conform de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Conform de verplichting uit het BBV (artikel 16) brengt Stadsontwikkeling jaarlijks de risico's in de portefeuille grondexploitaties in kaart.
- Stadsontwikkeling brengt bij de risicoanalyse op portefeuilleniveau in kaart wat de potentiële risico's zijn die de hele portefeuille grondexploitaties kunnen raken.
- Stadsontwikkeling maakt op portefeuilleniveau inzichtelijk welke samenhang bestaat tussen potentiële risico's die de hele portefeuille grondexploitaties kunnen raken.
- Stadsontwikkeling prioriteert de risico's door het inschatten van kans en impact.
- Stadsontwikkeling bepaalt met behulp van een vastgestelde grenswaarde voor de score op kans en impact wat de belangrijkste risico's in de grondexploitatie zijn.

Stadsontwikkeling neemt adequate beheersmaatregelen.

- Stadsontwikkeling maakt voor de belangrijkste risico's beargumenteerd de keuze om het risico te vermijden, te verminderen, over te dragen of te accepteren.
- Stadsontwikkeling neemt adequate beheersmaatregelen wanneer risico's vermeden of verminderd moeten worden.
- Stadsontwikkeling maakt een inschatting van het effect van de gekozen beheersmaatregelen en het restrisico dat vervolgens overblijft.
- Stadsontwikkeling bepaalt wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregel.
- Stadsontwikkeling bepaalt per beheersmaatregel wanneer deze geëffectueerd moet zijn.

Stadsontwikkeling zorgt dat de voorzieningen en reserves (weerstandscapaciteit) op portefeuilleniveau in verhouding staan tot de uitkomsten van de risicoanalyse.

- De uitkomsten van de kwalitatieve analyse vertaalt Stadsontwikkeling adequaat in een kwantitatieve analyse.
- Stadsontwikkeling bepaalt de vereiste omvang van voorzieningen en de weerstandscapaciteit op basis van een adequate kwantitatieve analyse (bijvoorbeeld met behulp van een Monte Carlo simulatie).
- Bij het bepalen van de benodigde reserves (weerstandscapaciteit) gaat Stadsontwikkeling uit van een scenario dat negatiever is dan het scenario dat het meest reëel wordt geacht.

Stadsontwikkeling monitort voortdurend hoe de geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen.

- Stadsontwikkeling monitort continu hoe de risico's zich ontwikkelen.
- Stadsontwikkeling registreert relevante informatie over de wijze waarop de risico's zich ontwikkelen.

Stadsontwikkeling evalueert of de genomen beheersmaatregelen de risico's daadwerkelijk verminderen.

- Stadsontwikkeling evalueert het effect van de ingezette beheersmaatregelen.
- Stadsontwikkeling legt bevindingen uit de evaluaties vast.
- Indien de evaluatie hiertoe aanleiding geeft zet Stadsontwikkeling aanvullende beheersmaatregelen in.

normen hoofdstuk 5: risicomanagement op programmaniveau

normen	criteria
Stadsontwikkeling voert het risicomanagement op programmaniveau uit conform de procesbeschrijving.	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsontwikkeling doorloopt alle stappen van het proces van risicomanagement. • Stadsontwikkeling handelt in de uitvoering van het risicomanagement conform de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
Stadsontwikkeling identificeert potentiële risico's die het geplande programma in de grondexploitaties kunnen raken.	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsontwikkeling brengt bij de risicoanalyse op programmaniveau in kaart wat de potentiële risico's zijn die het geplande programma in de grondexploitaties kunnen raken. • Stadsontwikkeling maakt op programmaniveau inzichtelijk welke samenhang bestaat tussen potentiële risico's die het geplande programma in de grondexploitaties kunnen raken.
Stadsontwikkeling schat de kans dat risico's zullen optreden en de impact die dit op het geplande programma in de grondexploitaties zal hebben en maakt inzichtelijk wat de belangrijkste risico's zijn.	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsontwikkeling prioriteert de risico's door het inschatten van kans en impact. • Stadsontwikkeling bepaalt met behulp van een vastgestelde grenswaarde voor de score op kans en impact wat de belangrijkste risico's in de grondexploitatie zijn.
Stadsontwikkeling neemt adequate beheersmaatregelen.	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsontwikkeling maakt voor de belangrijkste risico's beargumenteerd de keuze om het risico te vermijden, te verminderen, over te dragen of te accepteren. • Stadsontwikkeling neemt adequate beheersmaatregelen wanneer risico's vermeden of verminderd moeten worden. • Stadsontwikkeling maakt een inschatting van het effect van de gekozen beheersmaatregelen en het restrisico dat vervolgens overblijft. • Stadsontwikkeling bepaalt wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de beheersmaatregel. • Stadsontwikkeling bepaalt per beheersmaatregel wanneer deze geëffectueerd moet zijn.
Stadsontwikkeling monitort voortdurend hoe de geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen.	<ul style="list-style-type: none"> • Stadsontwikkeling monitort continu hoe de risico's zich ontwikkelen. • Stadsontwikkeling registreert relevante informatie over de wijze waarop de risico's zich ontwikkelen.

Stadsontwikkeling evalueert of de genomen beheersmaatregelen de risico's daadwerkelijk verminderen.

- Stadsontwikkeling evalueert het effect van de ingezette beheersmaatregelen.
- Stadsontwikkeling legt bevindingen uit de evaluaties vast.
- Indien de evaluatie hiertoe aanleiding geeft zet Stadsontwikkeling aanvullende beheersmaatregelen in.

algemene normen hoofdstuk 6: informatievoorziening

normen

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op projectniveau, portefeuilleniveau en programmaniveau tijdig, volledig en juist is.

De informatievoorziening over de grondexploitaties op projectniveau, portefeuilleniveau en programmaniveau is transparant, duidelijk en consistent.

normen hoofdstuk 6: informatievoorziening op projectniveau

normen

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op projectniveau tijdig, volledig en juist is.

De informatievoorziening over de grondexploitaties op projectniveau is transparant, duidelijk en consistent.

AOG en BOG ontvangen een compleet startdocument / projectplan voorafgaand aan de start van het project.

AOG en BOG ontvangen periodiek een voortgangsrapportage met daarin actuele

criteria

- In het startdocument is de projectorganisatie beschreven en zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd.
- Het startdocument bevat:
 - een projectfasering en een initiële planning.
 - een initiële begroting van kosten en opbrengsten inclusief onderbouwing van de daarbij gehanteerde uitgangspunten.
 - een overzicht van potentiële risico's, een inschatting van de gevolgen wanneer deze risico's optreden en de te nemen beheersmaatregelen om de risico's te beperken.
- De projectmanager rapporteert 3 keer per jaar aan AOG over de voortgang van het project, AOG rapporteert dit aan BOG.

informatie over planning, financiën en risico's.

- De voortgangsrapportage biedt inzicht in:
 - de stand van zaken ten opzichte van de planning en een toelichting op eventuele verschillen.
 - gerealiseerde kosten en baten en eventuele verschillen ten opzichte van de begroting.
 - verwachte onder- of overschrijdingen > 250.000 ten opzichte van de begroting.
 - hoe eerder geïdentificeerde risico's zich ontwikkelen en het effect van de genomen beheersmaatregelen.
 - nieuwe potentiële risico's, een inschatting van de gevolgen wanneer deze risico's optreden en de te nemen beheersmaatregelen.

AOG ontvangt 4-maandelijks actuele informatie ten behoeve van de Monitor Grote Projecten.

- De projectmanager levert 4-maandelijks actuele informatie aan voor de Monitor Grote Projecten.
- De aangeleverde informatie omvat alle onderwerpen die in het format van de Monitor Grote Projecten aan de orde komen.

AOG en BOG ontvangen bij iedere fase-overgang een beslisdocument met daarin een terugblik op de afgeronde fase en een doorkijk naar de volgende fase.

- Het beslisdocument biedt inzicht in:
 - de stand van zaken van de gebiedsontwikkeling op de aspecten tijd, geld en kwaliteit ten opzichte van het initiële projectplan.
 - de risico's die samenhangen met de volgende fase van het project en de te nemen beheersmaatregelen.
- Het beslisdocument bevat:
 - een analyse van verschillen tussen planning en realisatie in de afgeronde fase, op de aspecten tijd, geld en kwaliteit
 - een planning en begroting voor de volgende fase.

AOG en BOG ontvangen een afwijkingsrapportage wanneer de meldingsnormen uit de RSPW worden overschreden of er sprake is van andere relevante afwijkingen.

- De projectmanager licht AOG zo spoedig mogelijk in wanneer sprake is van:
 - verwachte saldo afwijkingen > 500.000..
 - een verwachte overschrijding > 3 maanden ten opzichte van de planning voor de actuele fase of ten opzichte van de totaalplanning.
 - een substantiële toename van risico's na aftrek van de risicoreductie door genomen maatregelen.
- AOG licht de BOG zo spoedig mogelijk in wanneer:
 - sprake is van verwachte saldo afwijkingen > 500.000.
 - sprake is van een verwachte overschrijding > 6 maanden ten opzichte van de planning voor de actuele fase of > 9 maanden ten opzichte van de totaalplanning.
 - door een substantiële toename van risico's projectdoelstellingen reëel gevaar lopen.
 - de post onvoorzien is uitgeput of overschrijding dreigt.
 - belangrijke politieke doelen naar verwachting niet gerealiseerd worden of in gevaar komen.
 - aanpassingen in de scope of in de op te leveren kwaliteit een grote impact hebben op het eindproduct en gemaakte afspraken.

normen hoofdstuk 6: normen informatievoorziening op portefeuilleniveau

normen	criteria
<p>Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op portefeuilleniveau tijdig, volledig en juist is.</p> <p>De informatievoorziening over de grondexploitaties op portefeuilleniveau is transparant, duidelijk en consistent.</p> <p>De directie Stadsontwikkeling ontvangt periodieke rapportages die voldoende inzicht verschaffen in de stand van zaken en de risico's in de portefeuille grondexploitaties.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De sector gebiedsontwikkeling rapporteert periodiek aan de directie Stadsontwikkeling. • De periodieke rapportages bieden actueel inzicht in: <ul style="list-style-type: none"> - de ontwikkelingen in de individuele grondexploitaties in het afgelopen kwartaal. - de stand van zaken in de individuele grondexploitaties ten opzichte van de initiële projectplannen. - de financiële stand van zaken in de portefeuille grondexploitaties op dat moment. - de risico's die Stadsontwikkeling op dat moment in individuele grondexploitaties loopt en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen. - de risico's die Stadsontwikkeling op dat moment in de portefeuille grondexploitaties loopt en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen. • De sector gebiedsontwikkeling stelt jaarlijks een meerjaren perspectief Rotterdamse grondexploitaties op. • De MPRG biedt inzicht in: <ul style="list-style-type: none"> - de uitgangspunten voor het grondbeleid en het daaraan gekoppelde programma. - de financiële grondslagen en uitgangspunten van het programma. • De MPRG maakt inzichtelijk hoe risico's zich naar verwachting zullen ontwikkelen en maakt op basis van scenario's inzichtelijk wat de gevolgen hiervan zijn voor de portefeuille grondexploitaties. • De MPRG maakt op basis van de risico inschatting de behoefte aan weerstandscapaciteit inzichtelijk.
<p>In de MPRG zet de sector gebiedsontwikkeling jaarlijks ten behoeve van de directie Stadsontwikkeling en het college de meerjaren perspectief voor de Rotterdamse grondexploitaties uiteen.</p>	

normen hoofdstuk 6: informatievoorziening op portefeuilleniveau

normen	criteria
<p>Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op portefeuilleniveau tijdig, volledig en juist is.</p> <p>De informatievoorziening over de grondexploitaties op portefeuilleniveau is transparant, duidelijk en consistent.</p> <p>De directie Stadsontwikkeling ontvangt</p>	<p>periodieke rapportages die voldoende inzicht verschaffen in de stand van zaken en de risico's in de portefeuille grondexploitaties.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De sector gebiedsontwikkeling rapporteert periodiek aan de directie Stadsontwikkeling . • De periodieke rapportages bieden actueel inzicht in: <ul style="list-style-type: none"> - de ontwikkelingen in de individuele grondexploitaties in het afgelopen kwartaal. - de stand van zaken in de individuele grondexploitaties ten opzichte van de initiële projectplannen. - de financiële stand van zaken in de portefeuille grondexploitaties op dat moment. - de risico's die Stadsontwikkeling op dat moment in individuele grondexploitaties loopt en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen. - de risico's die Stadsontwikkeling op dat moment in de portefeuille grondexploitaties loopt en de maatregelen die zijn genomen om de risico's te beheersen.

In de MPRG zet de sector gebiedsontwikkeling jaarlijks ten behoeve van de directie Stadsontwikkeling en het college de meerjarenprognose voor de Rotterdamse grondexploitaties uiteen.

- De sector gebiedsontwikkeling stelt jaarlijks een meerjarenprognose Rotterdamse grondexploitaties op.
- De MPRG biedt inzicht in:
 - de uitgangspunten voor het grondbeleid en het daaraan gekoppelde programma.
 - de financiële grondslagen en uitgangspunten van het programma.
 - de inhoud van de portefeuille grondexploitaties waarbij onderscheid wordt gemaakt naar BIE's en NIEGG's..
 - de projectspecifieke risico's en risico's op het niveau van de hele portefeuille grondexploitaties.
- De MPRG maakt inzichtelijk hoe risico's zich naar verwachting zullen ontwikkelen en maakt op basis van scenario's inzichtelijk wat de gevolgen hiervan zijn voor de portefeuille grondexploitaties.
- De MPRG maakt op basis van de risico inschatting de behoefte aan weerstandscapaciteit inzichtelijk.

normen hoofdstuk 6: informatievoorziening op programmaniveau

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op programmaniveau tijdig, volledig en juist is.

De informatievoorziening over de grondexploitaties op programmaniveau is transparant, duidelijk en consistent.

norm hoofdstuk 6: informatievoorziening college

Het college en de bestuursdienst hebben voldoende waarborgen getroffen om te zorgen dat de informatie over grondexploitaties op projectniveau, portefeuilleniveau en programmaniveau tijdig, volledig en juist is.

normen hoofdstuk 7: normen kaderstellende rol raad

De taken en bevoegdheden van de raad bieden voldoende mogelijkheden om kaders te stellen voor de grondexploitaties.

Met de manier waarop de raad omgaat met grondexploitaties geven zij voldoende kaders aan de grondexploitaties.

- De raad stelt een kadernota grondbeleid op.
- De raad stelt in de begroting de ruimte voor investeringen en desinvesteringen voor de grondexploitaties in het komende jaar vast.
- De raad beslist op projectniveau; de raad neemt grondexploitaties in uitvoering.
- De raad beslist bij de jaarlijkse herziening op portefeuilleniveau over het programma, kosten en opbrengsten van alle grondexploitaties te samen.
- De raad beslist in samenhang over zowel de ruimtelijke als de financiële kant van gebiedsontwikkelingen, hierbij zijn zowel financiële als ruimtelijke experts betrokken.
- De raad spreekt zich bij besluiten over het programma uit over de keuze voor het economische scenario.
- De raad spreekt zich uit of stelt kaders op voor de keuze van het scenario dat wordt gehanteerd bij de risico analyse voor de weerstandsvermogen berekening.

normen hoofdstuk 7: informatievoorziening raad op projectniveau

normen

Het college van B en W licht de raad in wanneer de meldingsnormen uit de RSPW worden overschreden of als er sprake is van andere relevante afwijkingen in individuele grondexploitaties.

criteria

- Het college informeert de raad zo spoedig mogelijk:
 - wanneer er sprake is van een substantiële toename van risico's die een reële bedreiging vormen voor het projectresultaat (tijd, geld en programma).
 - bij een toename van risico's na aftrek van reductie door genomen maatregelen als er sprake is van bovengemiddelde politieke belangstelling.
 - wanneer er sprake is van onder- of overschrijdingen > € 1 miljoen en er geen sprake is van verschuivingen tussen de kosten en opbrengst categorieën.
 - over financiële afwijkingen < € 1 miljoen wanneer er sprake is van grote politieke belangstelling.
 - wanneer de overeengekomen resultaten naar verwachting niet worden bereikt.
 - over het uitlopen van de planning als de gemeente verplichtingen met derden is aangegaan over tijdige opleveringen die niet kunnen worden gerealiseerd.
 - het uitlopen van de planning als de politieke belangstelling voor de grondexploitatie in het algemeen groot is en/of voor de planning en financiën in het bijzonder.

De Monitor Grote Projecten (MGP) verschaft de raad een goed inzicht in de voortgang van de in de MGP opgenomen individuele grondexploitaties op de aspecten tijd, geld, kwaliteit en risico's.

- De MGP geeft inzicht:
 - in de besluiten die door het college zijn genomen met betrekking tot de grondexploitaties.
 - in de omvang van de gebiedsontwikkeling en eventueel verwachte afwijkingen op dat punt ten opzichte van het beoogd resultaat.
 - in de beoogde einddatum van de grondexploitaties en eventuele verwachte afwijkingen op dat punt ten opzichte van de originele planning.
 - in de gerealiseerde kosten en opbrengsten, de nog te realiseren kosten en opbrengsten en de verwachte netto contante waarde en eventuele verwachte afwijkingen op deze punten ten opzichte van de originele begroting.
- De MGP maakt inzichtelijk of de projectorganisatie en de informatievoorziening rondom het project op orde is. Eventuele knelpunten op dit punt worden duidelijk toegelicht.
- De MGP biedt op basis van een actuele risicoanalyse inzicht in de belangrijkste risico's in de grondexploitaties en de mate waarin deze beheerst worden.

normen hoofdstuk 7: informatievoorziening raad op portefeuilleniveau

normen voor de begroting

De informatie over de grondexploitaties in de begroting voldoet aan de eisen van het BBV.

criteria

- De paragraaf grondbeleid:
 - bevat een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting (art.16 BBV).
 - duidt aan hoe de gemeente het grondbeleid uitvoert (art.16 BBV).

- bevat een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitaties (art.16 BBV).
- bevat een onderbouwing van de geraamde winstneming (art.16 BBV).
- bevat de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken (art.16 BBV).
- De begroting voor het beleidsprogramma waarin de grondexploitaties zijn opgenomen:
 - bevat een raming van de baten en lasten en het saldo (art.17 BBV).
 - geeft inzicht in de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (art.17 BBV).
- De toelichting op de baten en lasten bij het beleidsprogramma waarin de grondexploitaties zijn opgenomen:
 - geeft een overzicht van de gerealiseerde bedragen in het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar (art.19 BBV).
 - bevat de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op aanmerkelijke verschillen met het voorvorig of vorig begrotingsjaar (art.19 BBV).

normen voor de bestuursrapportage

Het college geeft in de bestuursrapportages viermaandelijks inzicht in de ontwikkelingen in de grondexploitaties ten opzichte van de begroting.

criteria

- De bestuursrapportage geeft inzicht in wijzigingen:
 - in de raming van baten en lasten en een toelichting hierop.
 - in de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves vanuit de grondexploitaties en een toelichting op deze wijzigingen.

normen voor jaarverslag/jaarrekening

De informatie over de grondexploitaties in het jaarverslag/de jaarrekening voldoet aan de eisen van het BBV.

criteria

- Het jaarverslag bevat een verantwoording over hetgeen in de begroting is opgenomen in de paragraaf grondbeleid (art.26 BBV).
- De jaarrekening bevat:
 - een overzicht van de gerealiseerde baten en lasten in de grondexploitaties afgezet tegen de ramingen uit de begroting voor en na de wijziging (art.27 BBV).
 - bevat een toelichting op de afwijkingen tussen realisatie en begroting (art.28 BBV).

- In de toelichtingen op het onderhanden werk inzake grondexploitaties wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:
 - de boekwaarde begin begrotingsjaar.
 - de vermeerderingen in begrotingsjaar.
 - de verminderingen in begrotingsjaar.
 - de boekwaarde einde begrotingsjaar.
 - geraamde nog te maken kosten inclusief onderbouwing.
 - geraamde opbrengsten inclusief onderbouwing.
 - geraamde eindresultaat.
 - uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen (art.70 BBV).
 - Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per vierkante meter vermeld (art.70 BBV).
-

norm hoofdstuk 7: informatievoorziening raad op programmaniveau

De informatie die de raad krijgt over het programma is kwalitatief en kwantitatief voldoende om invulling te geven aan zijn controlerende rol.

bijlage 5 afkortingen

AOG	Ambtelijk opdrachtgever
ASR	Audit Services Rotterdam
BOG	Bestuurlijk opdrachtgever
BVO	Bruto vloeroppervlakte
B&W	Burgemeester en Wethouders
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
COR	Commissie tot Onderzoek van de Rekening
DMC	Directie Middelen & Control
EHMV	Economie, Haven, Milieu en Verkeer
FIB	Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte
GO	Gebiedsontwikkeling
GROTICK	Geld, risico's, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit
GU	Grondexploitatie in uitvoering
GV	Grondexploitatie in voorbereiding
IFR	Investeringsfonds Rotterdam
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
NCW	Netto contante waarde
NIEGG	Niet in exploitatie genomen gronden
MGP	Monitor Grote Projecten
MPRG	Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties
MT	Managementteam
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
P&C	Planning & Control
PD	Studieplannen en projecten van derden
PO	Projecten t.b.v. het bestuur
PR	Projecten ruimtelijke ontwikkeling
RCD	Rotterdam Central District
RSPW	Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken
SO	Stadsontwikkeling
VAT	Voorbereiding, Administratie, Toezicht
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

bijlage 6 handreiking grondexploitaties

inleiding

Voor veel mensen zijn grondexploitaties niet iets waar ze zich dagelijks mee bezig houden. Deze bijlage biedt inzicht in de vraag wat grondexploitaties zijn, waarvoor worden ze gebruikt en wat de belangrijkste regelgeving is?

doelstelling grondbeleid

Voor veel gemeentelijke activiteiten is grond nodig. Gemeentelijke plannen, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, werkgelegenheid en recreatie hebben consequenties voor het grondgebruik in de gemeente. Dat betekent in veel gevallen dat het bestaande grondgebruik veranderd moet worden.

Met grondbeleid probeert de gemeente die veranderingen in het grondgebruik te sturen. Een definitie van grondbeleid is: grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen is dat de gemeente – het bereiken van haar eigen doelstellingen veilig stellen.

Globaal kunnen de overheidsinterventies in de grondmarkt worden ingedeeld in twee categorieën. Enerzijds heeft de gemeente publiekrechtelijke instrumenten om het grondgebruik te beïnvloeden, zoals het bestemmingsplan, en anderzijds kan de gemeente optreden als private partij door zelf grond aan te kopen. In het laatste geval, wanneer de gemeente als private partij grond aankoopt en die grond gereed maakt zodat een andere partij daarop de gewenste bestemming kan realiseren, spreekt men van actief grondbeleid. In het geval dat de gemeentelijke sturingsrol beperkt blijft tot het publiekrecht spreekt men van passief of faciliterend grondbeleid. Een tussenvorm is publiekprivate samenwerking (PPS), bijvoorbeeld in een joint-venture van de gemeente en een projectontwikkelaar. In dat geval oefent de gemeente zowel via publiekrechtelijke instrumenten als via het aandeelhouderschap van de PPS invloed uit op het grondgebruik.

De keuze tussen de verschillende vormen van grondbeleid wordt in veel gevallen bepaald door het bestaande grondeigendom. Om een actief grondbeleid te kunnen voeren, moet de gemeente de eigendomsrechten van de grond verwerven. Een eigenaar is echter niet verplicht om de grond aan de gemeente te verkopen; wanneer een eigenaar betoogt dat hij ook zelf 'in staat en bereid' is om het door de gemeente gewenste grondgebruik te realiseren, dan kan de gemeente deze eigenaar niet onteigenen.

instrument grondexploitatie

Een grondexploitatie is een plandocument waarin de kosten en de opbrengsten die de uitvoering van een plan voor een gemeente of private partij met zich meebrengen worden weergegeven. Een grondexploitatie is een hulpmiddel bij de besluitvorming. Met een grondexploitatie kan men:

- de haalbaarheid van een project aantonen;
- aangeven hoe de financiële dekking te verzorgen;
- een keuze tussen alternatieven onderbouwen;

- afwegingen maken hoe een plangebied ingevuld zal worden, zoals de verhouding tussen de diverse opbrengstcategorieën: woningen in de sociale sector, woningen in de marktsector, kantoren, etc.

Anders dan een 'gewone' begroting van kosten en baten, gaat het bij de grondexploitatie vaak om meerjarige projecten, waarbij de investeringen in de eerste jaren pas aan het einde van de looptijd – bij verkoop van bouw kavels bijvoorbeeld – wordt terugverdiend. Daarbij worden ramingen van kosten en baten naarmate de voortgang in het project vordert, steeds realistischer/betrouwbaarder.

Integrale besluitvorming over de kosten en baten binnen de planperiode geeft de mogelijkheid om binnen dat financiële kader financiële economische handelingen te verrichten, die het mogelijk maken de doelstellingen met het plan te realiseren. Met andere woorden: er kunnen binnen de scope van het plan investeringen gedaan worden voordat deze worden terugverdiend.

grondkosten

In de meeste gevallen, dat een gemeente grondexploitaties voert, is die grondexploitatie erop gericht het transformatieproces van ruwe bouwgrond en onroerende zaken naar een nieuwe bestemming financieel te bewaken en besturen. De investeringen die gemoeid gaan met dit proces worden vaak grondkosten genoemd. De grondkosten zijn kosten, samenhangend met de productie van uitgeefbare grond. Het betreft de kosten voor verwerving, tijdelijk beheer, sloopwerken, bodemsanering, bouwrijp maken, woonrijp maken, omslagen, interne en externe apparaatskosten en rente.

regelgeving

Er zijn in een aantal wetten en besluiten regels voor de grondexploitatie geformuleerd. In de navolgende paragrafen behandelen we achtereenvolgens de regels uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), de regels die voortvloeien uit het budgetrecht van de gemeenteraad en de regels uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en het bijbehorende Besluit. Tot die laatste behoren ook de Grondexploitatiewet met de kostensoortenlijst, net als de plankostenlijst.

BBV

Het BBV schrijft voor op welke manier de gemeente de grondexploitaties in de begrotings- en verantwoordingsinformatie dient op te nemen. Het doel van deze regels is dat het bestuur van de gemeente, in het bijzonder de raad, een adequaat beeld heeft van de grondexploitaties. Daartoe schrijft het BBV voor welke informatie in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten dient te zijn opgenomen en op welke uitgangspunten die informatie gebaseerd dient te zijn. De grondexploitaties worden ten minste op twee punten in de begroting en jaarrekening beschreven. Allereerst is dat in de verplichte paragraaf grondbeleid. Daarnaast is dat in de toelichting op de balans.

grondexploitatie in de paragraaf grondbeleid

Artikel 16 van het BBV schrijft voor waarover de gemeente in begroting en jaarverslag dient te rapporteren in de paragraaf grondbeleid.

BBV artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Toelichting per punt:

- De visie op grondbeleid relateert het instrument grondexploitatie aan de doelstellingen die de gemeente daarmee wil bereiken. Hierbij wordt verondersteld dat de gemeente grondbeleid en grondexploitatie ziet als instrumenteel voor ruimtelijk beleid en sectoraal beleid, zoals beleid voor wonen, werken en infrastructuur. Dat betekent dat het grondbeleid bepaalt hoe de gemeente komt tot de realisatie van verschillende functies, dat en waar deze functies gerealiseerd worden, wordt elders bepaald.
- Bij de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert kan op hoofdlijnen worden onderscheiden tussen actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid, of een tussenvorm in samenwerking van gemeente met private partijen. Bij actief grondbeleid is de financiële inzet van de gemeente het grootst, bij faciliterend grondbeleid is die het kleinst. Ook de regiemogelijkheden van de gemeente zijn groter bij actief grondbeleid dan bij faciliterend grondbeleid. Afhankelijk van het gewicht dat de gemeente toekent aan deze factoren – is regie wenselijk, is financiële inzet wenselijk of kan die zelfs tot winst leiden – kan de gemeente kiezen voor een bepaalde vorm van grondbeleid.
- De prognose van de resultaten moet volgens de commissie BBV ten minste jaarlijks herzien worden. Dat is ook van belang in verband met de risicobeheersing bij de grondexploitaties, omdat de resultaten sterk afhankelijk zijn van de marktomstandigheden.

Onderbouwing winstneming: Bij grote projecten die meerdere jaren duren is het mogelijk tussentijdse winst te nemen. Het is dan echter wel wenselijk dat het project in herkenbare delen is onderverdeeld. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst is gerealiseerd en er geen verder verlies is te verwachten, tenzij daar voldoende voorzieningen voor zijn getroffen.

Het BBV geeft echter geen regels voor hoe en wanneer er winst bij grondexploitaties kan worden genomen. De richtlijnen voor de jaarverslaglegging geven wel regels ten aanzien van winstneming van onderhanden werk. De gemeenten krijgen op dit punt van de wetgever dus enige beleidsvrijheid. Gemeenten kiezen vaak voor de 'completion-methode', waarbij tussentijdse winstneming mogelijk is als:

- er een betrouwbare kostprijscalculatie aanwezig is in de grondexploitatie;
- de opbrengsten voldoende zeker zijn, dat wil zeggen dat er geen belangrijke verkopen meer plaatsvinden;
- de nog te maken kosten zijn goed in te schatten en toe te kennen aan het gerealiseerde en niet-gerealiseerde deel van de grondexploitatie.

Een naar rato bepaald voordelig resultaat kan dan als tussentijdse winstneming genomen worden;

- Tot slot is een vereiste van artikel 16 BBV dat de raad in de paragraaf grondbeleid geïnformeerd wordt over de risico's van het grondbeleid en de daaraan gerelateerde reserves. Het grondbeleid – zeker bij eigen gemeentelijke grondexploitaties – gaat

altijd gepaard met financiële risico's. Om die risico's op te kunnen vangen, is een zekere risicoreserve nodig. Dat kan een afzonderlijke reserve zijn, of een deel van de algemene gemeentelijke reserve. In de paragraaf grondbeleid moet duidelijk worden welke risico's er zijn en in hoeverre de beschikbare reserve voldoende is om die op te vangen.

In veel gemeenten worden de voorschriften voor de paragraaf grondbeleid nader ingevuld in de gemeentelijke financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet). Daarin kan onder andere bepaald worden dat de gemeente periodiek een nota grondbeleid vaststelt. In een dergelijke nota kunnen dan vooral de eerste twee punten voor een langere periode geregeld worden; in de jaarlijkse paragraaf grijpt de gemeente in dergelijke gevallen terug op de nota grondbeleid.

grondexploitaties op de balans

Het BBV onderscheidt op de balans drie typen gronden:

- Grond als vast activum: dit zijn gronden die de gemeente 'vast' in eigendom heeft. De gemeente heeft geen plannen voor de transformatie van deze gronden. Te denken valt aan parken of pleinen die de gemeente duurzaam in bezit heeft. Op deze gronden worden geen rente- en andere kosten bijgeschreven, noch wordt erop afgeschreven. De balanswaarde van deze gronden blijft dus constant. Voor de grondexploitatie is deze categorie niet van belang.
- Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG): deze gronden behoren tot de categorie 'voorraden' op de balans. De gemeente heeft voor deze gronden transformatieplannen, maar deze zijn nog niet exact vastgesteld. De commissie BBV stelt in haar recente notitie over de grondexploitatie wel dat de verwachting dat deze grond bebouwd of anderszins getransformeerd gaat worden, gebaseerd moet zijn op een raadsbesluit.
- Bouwgronden in exploitatie (BIE): voor deze gronden is door de raad een grondexploitatie vastgesteld en op grond daarvan wordt de transformatie uitgevoerd.
- In artikel 70 van het BBV is voorgeschreven hoe in de toelichting op de balans gerapporteerd dient te worden over de bouwgronden in exploitatie en de niet in exploitatie genomen gronden.

BBV artikel 70

1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:
 - a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
 - c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
 - d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
 - e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
 - f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
 - g. het geraamde eindresultaat;
 - h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.
2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.

Vanaf het begin van de exploitatie gaat de gemeente kosten maken: de grond wordt aangekocht en publieke werken worden uitgevoerd, het plan wordt opgesteld, enzovoorts. Daardoor wordt het saldo negatief: er wordt een boekwaarde opgebouwd.

Wanneer de gemeente grond verkoopt, stijgt het saldo van kosten en opbrengsten weer en daalt de boekwaarde dus. Aan het einde van het project wordt de resterende boekwaarde verrekend met het concern. Is die boekwaarde positief – zijn er dus meer kosten gemaakt dan opbrengsten – dan blijft er een verlies over en moet het concern geld bijleggen. Is de boekwaarde op dat moment negatief, dan krijgt het concern geld uit de grondexploitatie. Het afsluiten van een grondexploitatie en het verrekenen van de resterende boekwaarde noemt men ook wel het liquideren van een project.

Dit idee, dat in gronden geld geïnvesteerd wordt dat later terugverdiend moet worden, is ook op de balans terug te zien. Hierbij is het begrip activeren van belang. De kosten die gemaakt worden binnen de grondexploitatie worden geactiveerd. Dit betekent dat op de balans de waarde van de grond, het bezit van de gemeente, toeneemt. Dit is op de balans terug te vinden onder de post Vlottende activa; daar worden twee posten genoemd, 'bouwgronden in exploitatie' en 'niet in exploitatie genomen gronden'. Soms worden deze twee categorieën afgekort tot 'BIE' en 'NIEGG'. Op de balans lijkt het dan misschien of de gemeente steeds rijker wordt, doordat de waarde van de gemeentelijke gronden steeds toeneemt. Als het geïnvesteerde bedrag echter niet terugverdiend kan worden met de verkoop van grond en de grond minder waard blijkt te zijn dan de geactiveerde waarde, dan moet de gemeente geld bijleggen; de gemeente moet haar verlies nemen. Vooral bij niet in exploitatie genomen gronden spreekt men dan ook wel van afboeken. De gemeente heeft dan niet meer de keuze of zij het geld vrij wil maken voor de grondexploitatie; zij moet dan geld vrijmaken om de verliezen met de gronden te nemen

kostentoerekening bij bouwgronden in exploitatie

Op zowel bouwgronden in exploitatie als op niet in exploitatie genomen gronden mogen kosten geactiveerd worden. Voor in exploitatie genomen gronden is de grondexploitatiebegroting het kader waarbinnen dat gebeurt. Die begroting geeft ook aan in hoeverre de geactiveerde kosten terugverdiend kunnen worden. Als uit die begroting blijkt dat de kosten niet geheel terugverdiend kunnen worden, moet dat verlies genomen worden.

Opvallend is dat de commissie BBV in haar recente notitie over de grondexploitatie de kosten- en opbrengstentoe rekening ook bij actief grondbeleid beoordeelt naar de richtlijnen van de Grondexploitatiewet.

Voor niet in exploitatie genomen gronden is minder goed duidelijk of te activeren kosten nog terugverdiend kunnen worden; er ligt immers nog geen vastgestelde grondexploitatiebegroting. De regel bij deze gronden is dat ze maximaal op de balans mogen worden gewaardeerd tegen de geldende marktwaarde (artikel 65 BBV). Wordt de waarde van de grond hoger dan de marktwaarde, door rentebijbeschrijving of door investeringen in de grond, dan moet er afgeboekt worden.

De commissie BBV stelt in haar recente notitie dat gronden niet zonder meer tot de categorie 'niet in exploitatie genomen gronden' gerekend mogen worden. Bij veel gemeenten is dit een soort restcategorie, waarin alle grond die niet in exploitatie genomen is, is opgenomen. De commissie stelt echter dat er een reëel en stellig voornemen moet zijn om deze grond in exploitatie te nemen, geformaliseerd in een raadsbesluit.

budgetrecht gemeenteraad (Gemeentewet)

Een hoofdregel van de Gemeentewet is dat de gemeenteraad over het budgetrecht beschikt (artikel 189); het budgetrecht is zelfs één van de bevoegdheden waarvan het

de raad bij wet verboden is die over te dragen (artikel 156). Het budgetrecht oefent de raad vooral uit door de jaarlijkse begrotingsvaststelling.

Bij grondexploitaties worden begrotingen niet zo zeer voor één jaar vastgesteld, als wel voor de gehele looptijd van een project. Dit gebeurt bij het vaststellen van de grondexploitatie. Omdat de gemeente zich dan voor wat betreft het budget voor lange tijd vast legt, zou men kunnen zeggen dat in het licht van dat budgetrecht, de gemeenteraad de grondexploitaties zou moeten vaststellen.

De grondexploitatie wordt bij de start van een project vastgesteld en dient daarna periodiek geactualiseerd te worden. De commissie BBV stelt dat die herziening ten minste jaarlijks plaats dient te vinden. Door de vaststelling van deze jaarlijkse herziening blijft er ook bij grondexploitaties een relatie bestaan met de jaarlijkse begrotingscyclus (immers, de raad besluit steeds over de begroting voor het komende jaar). De grondexploitatie is weliswaar voor de gehele looptijd van het project vastgesteld, maar door jaarlijks de herziening vast te stellen, kan er nog enigszins worden bijgestuurd. Hoewel het in de praktijk niet vaak voorkomt, zou de raad bij de begroting kunnen beslissen om een lopende grondexploitatie met een sterk verslechterd geraamd saldo niet vast te stellen en opdracht te geven deze grondexploitatie te herzien.

De Gemeentewet geeft aan dat het college de bevoegdheid heeft om binnen de door de raad vastgestelde begroting tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten (artikel 160). Tot deze handelingen behoort het aan- en verkopen van grond. Dat betekent dat het college bevoegd is binnen de budgettaire kaders van de grondexploitatie gronden te verkopen of andere gronden aan te kopen en daarvoor de prijs vast te stellen. Ook kan er een budget zijn vastgesteld voor strategische grondaankopen, buiten de lopende grondexploitaties om. De uitzonderingsbepaling hierbij is volgens artikel 169 van de Gemeentewet dat het college voorafgaand aan transacties die mogelijk omvangrijke consequenties voor de gemeente kunnen hebben, de raad over de voorgenomen transacties informeert.

Wet ruimtelijke ordening/Besluit ruimtelijke ordening ('Grexwet')

In 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Onderdeel van deze wet is de Grondexploitatiewet, waarin regels zijn opgenomen over kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties. De hoofdlijn van deze wet is dat volledig kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties verplicht wordt. Daartoe dient de gemeenteraad tegelijkertijd met de vaststelling van het bestemmingsplan een zogeheten exploitatieplan vast te stellen. Op grond van dat exploitatieplan kunnen bijdragen van derden ter dekking van de door de gemeente gemaakte kosten, ingevorderd worden. Het vaststellen van een exploitatieplan is niet verplicht wanneer het verhaal van de gemeentelijke kosten op een andere wijze verzekerd is. De twee meest voorkomende manieren waarop dat het geval kan zijn is bij actief grondbeleid – als de kosten terugverdiend worden door grondverkoop – en door het afsluiten van een exploitatieovereenkomst.

De Grondexploitatiewet is voor dit onderzoek niet rechtstreeks relevant; het gaat immers om de door de gemeente Rotterdam uitgevoerde grondexploitaties, terwijl de wet juist gaat over grondexploitaties die niet door de gemeente worden uitgevoerd. Indirect speelt de wet echter ook bij gemeentelijke grondexploitaties een rol, bijvoorbeeld als delen van een plan door grondeigenaren zelf worden uitgevoerd.

kosten en opbrengsten in de grondexploitatie

Bij de Grondexploitatiewet is een lijst vastgesteld van kosten en opbrengsten die tot de grondexploitatie behoren. Deze lijst is inmiddels opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening. De ratio achter het vaststellen van een dergelijke lijst is dat, wanneer het voor de gemeente mogelijk wordt om bijdragen van derden aan de grondexploitatie af te dwingen, daar dan enige beperking aan moet worden gesteld. Zonder een limitatieve kostensoortenlijst zou het voor gemeenten mogelijk zijn geweest om willekeurige kosten via de grondexploitatie aan derden door te berekenen.

Formeel geldt de kostensoortenlijst niet voor gemeentelijke grondexploitaties. De commissie BBV suggereert in haar recente notitie over de grondexploitatie echter wel dat het wenselijk is dat ook gemeenten zich bij actief grondbeleid tot die lijst beperken. Het geeft hiermee een handvat voor de maximaal aan een grondexploitatie toe te rekenen kostensoorten. Kostensoorten die niet in de kostensoortenlijst voorkomen dienen op een andere manier gedekt te worden.

plankostenscan

Een uitwerking van de kostensoortenlijst is de Plankostenscan, die als ministeriële regeling behorend bij de Wet ruimtelijke ordening is vastgesteld. Opnieuw is het motief bij het vaststellen van deze regeling het limiteren van de door de gemeente op een derde te verhalen kosten. In dit geval gaat het om een specifiek type kosten, namelijk de kosten voor het gemeentelijk apparaat om het plan voor te bereiden en uit te voeren.

Volgens de kostensoortenlijst is dit type kosten verhaalbaar; dat ligt ook voor de hand, want de gemeente is bij ieder ruimtelijk plan genoodzaakt apparaatskosten te maken. Te denken valt aan de kosten voor het opstellen en vaststellen van het bestemmingsplan. Zonder limiet zou dit echter kunnen leiden tot – al dan niet bewuste – inefficiëntie van de zijde van de gemeente: als voor een plan gemaakte apparaatskosten verhaald kunnen worden op derden, stimuleert dat om zoveel mogelijk kosten van het gemeentelijk apparaat op één of andere manier aan het plan toe te rekenen. Om dat tegen te gaan, heeft de regering – in samenwerking met projectontwikkelaarsorganisatie NEPROM, de Vereniging van Grondbedrijven en de VNG – de plankostenscan opgesteld.

In de plankostenscan is per onderdeel van het grondexploitatieproces beschreven welke inzet en welk tarief de gemeente maximaal mag rekenen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten plannen, zoals binnenstedelijke plannen en uitleglocaties of plannen waar wel, en plannen waar geen integraal ophogen en voorbelasten noodzakelijk is. Op die manier volgt uit de scan een per plan specifiek maximaal te verhalen bedrag voor gemeentelijke apparaatskosten.

Net als de kostensoortenlijst is de plankostenscan strikt genomen geen norm waar de gemeentelijke inzet bij actief grondbeleid aan getoetst kan worden. Er geldt echter indirect, opnieuw, wel enige normerende werking: wanneer de gemeente bij een plan meer apparaatskosten opvoert dan volgens de scan bij die bepaalde grondexploitatie toegestaan zou zijn, dan wijst dat erop dat het plan niet doelmatig uitgevoerd wordt.

fases grondexploitatie

Een grondexploitatie kent afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt een andere functie. De grondexploitatie wordt dan ook concreter en meer gedetailleerd in de loop van het project. Een koppeling met planologische besluiten en de fasen van projectmatig werken binnen projecten wordt hier veelal gehanteerd. Zo zal in de haalbaarheidsfase de grondexploitatie indicatief zijn en nog geen financieel kader zijn om daadwerkelijk investeringen te gaan doen. De term 'studieplan' wordt vaak gebruikt om deze fase aan te duiden, waarbij de apparaatskosten die nodig zijn om het studieplan uit te werken ten laste komen van een budget daarvoor. Op het moment dat voldoende ruimtelijke en financiële kaders bekend zijn in een plan en investeringen benodigd zijn om het plan te kunnen starten, komt het in een 'operationele' fase, ook wel voorbereidingsfase. Dit is vaak het moment om de grondexploitatie vast te stellen als grondslag voor investeringen en baten in de toekomst. Gedurende de looptijd van het plan dienen de in de grondexploitatie opgenomen budgetten te worden bewaakt. Deze bewakingsfase vraagt om periodieke actualisatie van de grondexploitaties. Enerzijds om de gedane investeringen en gerealiseerde opbrengsten bij te houden, anderzijds om ontstane planmutaties en/of onvoorziene omstandigheden te verwerken in de grondexploitatie. Indien de mutaties dusdanig zijn dat er ruimtelijk, programmatisch en financieel een geheel ander plan ontstaat, spreekt men van een herziening en dient de grondexploitatie opnieuw te worden vastgesteld als grondexploitatie.

onderbouwingen grondexploitaties

De belangrijkste waardebepalende factoren in de bouwgrondexploitaties van gemeenten zijn programma, prijs en planning. Ze representeren de basiselementen van projectmatig werken Kwaliteit, Geld en Tijd. Deze factoren bepalen in hoge mate de saldooverwachting van een grondexploitatie. Hiermee geeft de grondexploitatie inzicht in het proces van waardecreatie dat tijdens het transformatieproces naar een nieuwe bestemming plaatsvindt. Het zogenaamde kostenverhaal is hierbij het mechanisme waarbij de grondopbrengsten en overige bijdragen uit subsidies en andere dekkingsbronnen de benodigde investeringskosten afdekken.

programma

Het programma openbare ruimte en woon- en werklocaties in grondexploitaties wordt veelal bepaald door stedenbouwkundige (master)plannen die voorafgaand aan de planvoorbereiding en -uitvoering worden opgesteld. Deze komen veelal voort uit gebieds- of structuurvisies die uitspraken doen over ruimtelijke kwaliteit, leefmilieus, koppelingen met de bestaande stad en een maximale opnamecapaciteit aangeven voor de diverse functies die zijn bedacht. Veelal zijn de programma's gericht op het bewerkstelligen van (politieke) doelstellingen van de stad en sterk gebaseerd op groeiscenario's (bijvoorbeeld meer arbeidsplaatsen in het centrum, groter aantal gezinnen in de stad, meer appartementen rondom de ov-knooppunten). Er is sprake van aanbodgestuurd programmeren. Uiteindelijk tracht de stad haar vestigingsklimaat voor bewoners en bedrijvigheid hiermee te vergroten. Het planaanbod wordt veelal periodiek getoetst aan de vraagontwikkeling in de stad. Daarbij wordt eventueel overaanbod in de plannen gemonitord en zonodig bijgesteld. Met name in een krimpende markt is het van belang deze match te blijven maken om programma-uitval tijdig te kunnen opvangen.

prijs

De prijzen in de grondexploitatie komen tot stand op basis van ramingen. Op basis van kengetallen, ervaringscijfers en specifieke ramingen of taxaties wordt een prijs gevormd. Deze prijs wordt nauwkeuriger naarmate het plan vordert, aangezien de detaillering van de plannen dan verbeterd en de kwaliteiten explicieter benoemd kunnen worden.

De raming van te verwerven objecten en gronden wordt veelal op basis van taxaties van vastgoedwaarden en eventuele schadeloosstellingen vastgesteld. Voor civiele werken wordt veelal gebruik gemaakt van kengetallen, welke in combinatie met het ruimtegebruik tot een prijsstelling leiden. Bij uitwerking van het voorlopig en definitief ontwerp kan dit tot een raming op besteksniveau leiden.

Apparaatskosten (intern en extern) worden vaak ingeschat op basis van een percentage van de raming van civiele werken of op basis van een zogenaamde plankostenscan. Hoewel een percentage van 25 tot 30% meestal als reëel geacht wordt, raakt de plankostenscan een geaccepteerde basis voor de raming van nog te maken plankosten.

Overige kosten worden veelal bepaald door stelposten of voorschriften voor bovenwijkse kosten, regionale afdrachten of anderszins.

Het programma komt in de grondexploitaties als grondopbrengstpotentie per eenheid naar voren. Per vastgoedtype wordt op basis van een grondprijzennota afgeleid wat een voorstelbare grondprijs is. In sommige gevallen wordt een taxatie van de verkoopwaarde van woningen uitgevoerd om via een residuele berekening de grondprijs te staven aan de grondprijzen in het grondprijnsbeleid. Voor kantoren en bedrijvigheid wordt veelal een comparatieve benadering toegepast, waarbij vergelijkbare transacties in de omgeving worden gebruikt als prijsreferentie. Overige opbrengsten worden bepaald door subsidiebeschikkingen en interne bijdragen.

planning

De fasering in de grondexploitatie is een vertaling van de planning van het project in het kosten- en batenverloop in de grondexploitatie. Vaak beargumenteerd men de fasering van de civiele kosten vanuit het gewenste afzettingtempo van het programma. Het bouwrijpmaken start daarbij dan bijvoorbeeld 3 jaar voor start bouw. De fasering van verwervingen ligt veelal in de eerste paar jaren van het plan alsmede de inbrengwaarde van gemeentegronden die reeds verworven zijn.

Het 1 op 1 faseren op basis van de projectplanning leidt vaak tot te optimistische faseringen. Een zogenaamde 'boeggolf' kan ontstaan doordat niet gerealiseerde kosten en baten steeds naar een volgend jaar worden doorgeschoven als de planning niet gehaald blijkt. Dat de inhaalslag in het volgend jaar kan worden gemaakt is veelal niet realistisch.

Uit de fasering blijkt vervolgens in hoeverre de 'kost voor de baat' uitgaat. Een karakteristiek verloop van de kasstroom die hieruit ontstaat gedurende de looptijd van het plan is de 'badkuip', die laat zien dat in de eerste jaren nadelige cashflows ontstaan, die vanaf het moment van gronduitgifte worden goedgeemaakt.

subsidiering en dekking in grondexploitaties

Naast de direct aan het plan toerekenbare kosten en baten zijn er – met name in de binnenstedelijke gebieden – vaak subsidies beschikbaar voor diverse doeleinden, zoals bodemsanering, stedelijke vernieuwing en infrastructuur. Deze subsidies worden als opbrengsten in het plan opgenomen. De fasering van de te ontvangen subsidies is afhankelijk van de beschikkingsvoorwaarden. Het tekort dat ontstaat als alle kosten en baten inclusief subsidies zijn verwerkt dient vervolgens afgedekt te worden. De BBV schrijft voor dat begrote tekorten direct moeten leiden tot een voorziening voor die tekorten. Uiteindelijk moet die voorziening de tekorten kunnen afdekken die bij het afsluiten van het plan ontstaan. Dat betekent dat de jaarlijks geactualiseerde grondexploitaties leiden tot een jaarlijks nieuwe vast te stellen voorziening ter afdekking van de tekorten, bij voorkeur bij de jaarrekening.

onvoorzienne omstandigheden

Omdat de uitwerking van de ruimtelijke ontwikkeling gedurende de looptijd van het plan plaatsvindt, is er in de fase van stedenbouwkundig plan tot inrichtingsontwerp en uitvoering sprake van nadere detaillering en onvoorzienne omstandigheden. In de ramingen van kosten en baten wordt daarom bij vaststelling van een grondexploitatie vaak een onzekerheidsreserve opgenomen, meestal aangeduid met de term ‘onvoorzien’.

De post onvoorzien kan echter voor diverse doeleinden bedoeld zijn. Een geaccepteerde systematiek van kosten ramen is de SSK-methode (Standaard Systematiek voor Kostenramingen, door het CROW).

In de SSK-methodiek wordt expliciet aandacht besteed aan het opnemen van onvoorzienne posten in de ramingen. Onderscheiden worden:

- Nader te detailleren; dit betreft ontwerpdetailering bij uitwerking van schetsen naar voorlopige en definitieve ontwerpen.
- Object onvoorzien; hiermee wordt geanticipeerd op ontwerpwijzigingen, complexiteit in het project en voortschrijdend inzicht in bijvoorbeeld toepassing van bepaalde technische oplossingen.
- Project onvoorzien; idem object onvoorzien, maar niet te koppelen aan een specifiek onderdeel van het project, dus een aanname op projectniveau.

De kostenraming inclusief deze posten is de meest waarschijnlijke benadering voor de te maken kosten.

Vervolgens kan een onzekerheidsreserve bepaald worden. Deze reserve is bedoeld om de kans op kostenoverschrijdingen in algemene zin te beperken en weerspiegelt een betrouwbaarheidsinterval rondom de ramingen. Deze post kan op basis van een eigen inschatting (percentage bijvoorbeeld) worden bepaald (deterministisch) of via een probabilistische benadering, door kansberekening los te laten op de ramingen met bijvoorbeeld een Monte Carlo analyse.

weerstandscapaciteit & weerstandsvermogen

Volgens artikel 11 BBV bestaat het weerstandsvermogen uit de verhouding tussen de weerstandscapaciteit van de gemeente en de risico's die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie van de gemeente, maar waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. In principe moet het zo zijn dat de gemeente er met goed risicomanagement voor zorgt dat reguliere risico's proactief worden herkend en

daarvoor beheersmaatregelen en/of voorzieningen worden getroffen. In relatie tot het weerstandsvermogen moet de nadruk liggen op risico's die minder regulier van aard zijn maar leiden tot onverwachte tegenvallers wanneer ze werkelijkheid worden.

De weerstandscapaciteit betreft de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Het BBV maakt onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De middelen die de incidentele weerstandscapaciteit bepalen zijn:

- de algemene- en bestemmingsreserves;
- de in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven, voorzover hier geen bestemming aan is gegeven;
- de stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn

De middelen die de structurele weerstandscapaciteit bepalen zijn:

- de resterende (onbenutte belastingcapaciteit);
- bezuinigingsmogelijkheden (voor zover nog niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen);
- cumulatief geraamde onvoorziene uitgaven.

Om de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen dienen de risico in de grondexploitaties bepaald te worden. Deze risico's worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit in de begrotingen, reserves en dergelijke. Hieruit blijkt het weerstandsvermogen.

planbegeleiding en vastlegging

Actieve planbegeleiding is nodig om het proces van verfijning en uitwerking van de planonderdelen en de bijbehorende aan te gane financiële verplichtingen in relatie te brengen met de prognose/begroting in de grondexploitatie. Nadere regulering dient in interne protocollen vastgelegd te worden. Binnen de geraamde onderdelen/ hoofdstukken wordt daarbij vaak het vereveningsprincipe toegepast, d.w.z. dat overschrijdingen op planonderdelen overschrijdingen compenseren. Ook verevening tussen kostencategorieën en zelfs tussen kosten en baten in de grondexploitatie kan voorkomen.

Indirect is de planbegeleiding ook dienstbaar aan de planning en control producten van de gemeente zoals de begroting en de jaarrekening. Immers, de waarde van de 'bouwgrond in exploitatie' wordt bepaald door de grondexploitatie. Eenduidige vastlegging van begrotingen, verplichtingen en realisaties in het kader van de grondexploitaties is daarom van belang, telkens met het doel begroting en realisatie binnen de vastgestelde financiële kaders te kunnen houden. Aansluiting op de financiële administratie (boekhouding) is hierbij van belang. Vanwege de grote verwevenheid van kosten en baten en de lange planperioden waarbinnen die afhankelijkheden voorkomen, is eenduidige vastlegging van groot belang om goede bestuurlijke en managementinformatie te kunnen afleiden die het mogelijk maakt vooraf (begroting) en achteraf (verantwoording) te sturen op het resultaat van de grondexploitaties. Er bestaan geen standaarden voor het vastleggen van grondexploitaties. In de Wro, afdeling Grondexploitatiewet, worden wel enkele vereisten gesteld aan de op te nemen kosten en baten in een grondexploitatie. Het gaat hierbij om profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid van kosten en baten aan een plan.

Bij de vastlegging van grondexploitaties speelt de eenduidige vastlegging van de kosten, baten en planning daarvan en de afleiding van een contante waardesaldo daaruit een belangrijke rol. Voor de jaarlijkse verantwoording in de jaarrekening is het nodig inzicht te hebben in de gerealiseerde kosten en baten inclusief rentekosten en – baten, en de restant begrotingen in het plan. Het actuele plansaldo dat daarbij hoort, wordt vergeleken met de laatst vastgestelde versie (vaak de laatste jaarrekening). De mutatie in het plansaldo dient via een verschillenverklaring voor de kosten en baten te kunnen worden afgeleid. Hierbij kan het volgende aan de orde zijn:

- overschrijding realisatie t.o.v. begrote post;
- hogere begrote posten als gevolg van actuele inzichten in het plan;
- planningsaanpassingen met gevolgen voor rentetoerekening en prijsindices.

In de werkprocessen van de uitvoerende dienst, dient vastgelegd te worden welke beslissers (projectleiding, ambtelijke opdrachtgever, bestuurlijke opdrachtgever) tot welke mutaties bevoegd zijn te besluiten (meldingsnormen). Vastlegging van dergelijke besluiten in projectteams, directies of college is nodig om een sluitende verantwoording te kunnen afleggen.

bijlage 7 cijfermatige analyse portefeuille

In sommige gevallen kon Stadsontwikkeling bepaalde kentallen over de grondexploitaties niet aanleveren. Om toch inzicht te krijgen in deze kentallen heeft de rekenkamer zelf een analyse uitgevoerd. Naast de Excelrapportages van ultimo 2011 beschikt de rekenkamer ook over de rapportages per jaarrekening 2009 en 2010. In de getallen van ultimo 2011 zijn nog niet de aanpassingen verwerkt die met de accountantscontrole in de jaarrekening 2011 zijn doorgevoerd. De aanpassingen uit de warroom operatie zijn zodoende hierin niet meegenomen. Op basis van die drie rapportagemomenten is een cijfermatige analyse uitgevoerd van de ontwikkeling van de grondexploitatieportefeuille. In deze bijlage geanalyseerd hoe de grondexploitatieportefeuille zich in de afgelopen jaren ontwikkeld heeft. We beschrijven in deze bijlage achtereenvolgens:

- De ontwikkeling van de portefeuille.
- De ontwikkeling van de kosten en opbrengsten in de grondexploitaties, met in het bijzonder aandacht voor de kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering.
- De ontwikkeling van het resultaat van de grondexploitaties.
- Het in de exploitaties opgenomen programma
- De fasering van investeringen en opbrengsten

ontwikkeling grondexploitatieportefeuille

De gemeente Rotterdam onderscheidt binnen de projecten van de sector Stadsontwikkeling de volgende categorieën:

- GU: Grondexploitatie in uitvoering
- GV: Grondexploitatie in voorbereiding
- PD: Studieplannen en projecten van derden
- PO: Projecten t.b.v. het bestuur
- PR: Projecten ruimtelijke ontwikkeling
- Ook aan getroffen zijn de aanduidingen F en SN (betekenis onbekend)

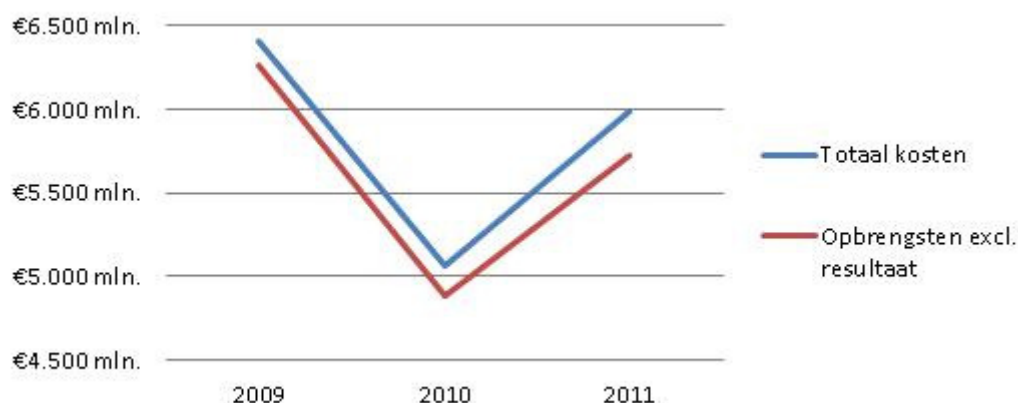
De totale portefeuille van Stadsontwikkeling bestaat per ultimo 2011 uit 346 projecten. De totale geraamde investeringen in deze projecten bedragen € 7,9 miljard, de geraamde opbrengsten zijn met € 8,0 miljard iets groter. Van deze geraamde investeringen en desinvesteringen is een groot deel al gerealiseerd: ruim € 6,5 miljard aan investeringen en bijna € 6,7 miljard aan desinvesteringen. Dat leidt tot een totale boekwaarde voor deze projecten van € 146 miljoen voordelig¹.

In het vervolg van deze bijlage richten we ons vooral op de grondexploitaties in uitvoering (GU). Er zijn in 2011 143 grondexploitaties in uitvoering. In 2010 waren dat er 139 en in 2009 147. De ontwikkeling van de geraamde kosten en opbrengsten in deze exploitaties is te zien in figuur 1. De geraamde kosten van deze plannen liggen iets hoger dan de geraamde opbrengsten. In 2011 gaat het om een totaalbedrag aan

¹ De samengevoegde plannen zijn uit het totaal weggelaten (bijvoorbeeld het plan 'Park Zestienhoven samengevoegd, bestaande uit fase 1 en 2), omdat deze tot dubbeltellingen kunnen leiden (Park Zestienhoven fase 1 staat ook afzonderlijk op de balans).

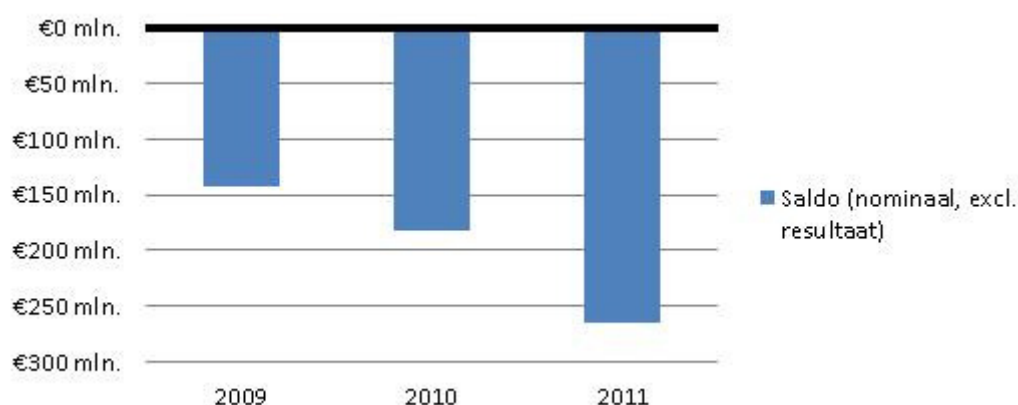
geraamde kosten van € 6,0 miljard en geraamde opbrengsten (exclusief al genomen resultaat) van € 5,7 miljard. Het verwachte nominale saldo van alle grondexploitaties, het verschil tussen de geraamde kosten en de geraamde opbrengsten (exclusief al genomen resultaat), in uitvoering bedraagt per ultimo 2011 € 265 miljoen negatief.

figuur 1: ontwikkeling totaal geraamde kosten en opbrengsten GU-projecten



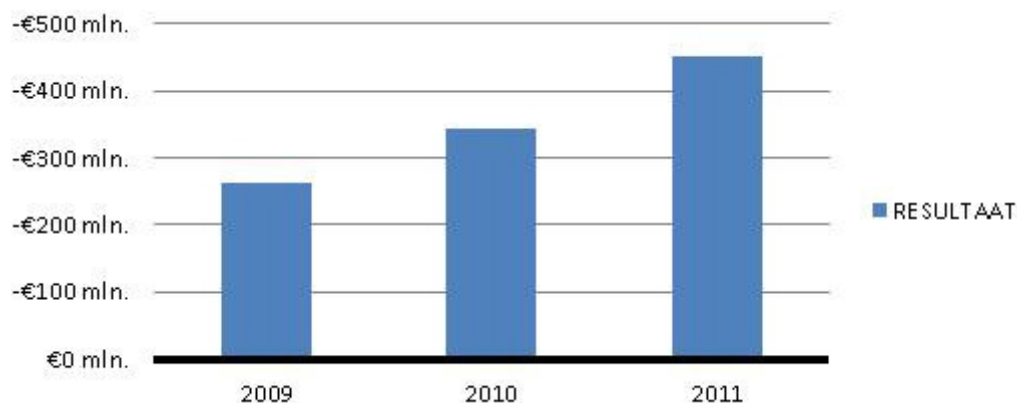
Het geraamde nominale (zonder de effecten van inflatie en rente) saldo van de grondexploitaties in uitvoering (exclusief winst- en verliesnemingen) is in per ultimo 2011 slechter dan in de jaren daarvoor. Eind 2010 bedroeg het geraamde nominale saldo van dit deel van de portefeuille nog €181 miljoen negatief, eind 2009 nog €143 miljoen negatief.

figuur 2: ontwikkeling geraamd saldo (nominaal) grondexploitaties in uitvoering



Om te compenseren voor de geraamde tekorten op de exploitaties, zijn in de plannen al verliezen genomen. Deze zijn administratief verwerkt als (reeds gerealiseerde) 'opbrengst' in de plannen. Eind 2009 bedroeg de post resultaatnemingen waarin de verliesnemingen worden geboekt in de grondexploitaties al € 263 miljoen, eind 2010 was dit opgelopen tot € 343 miljoenen en eind 2011 tot € 453 miljoen (zie figuur 3).

figuur 3: resultaatnemingen verwerkt in grondexploitaties in uitvoering

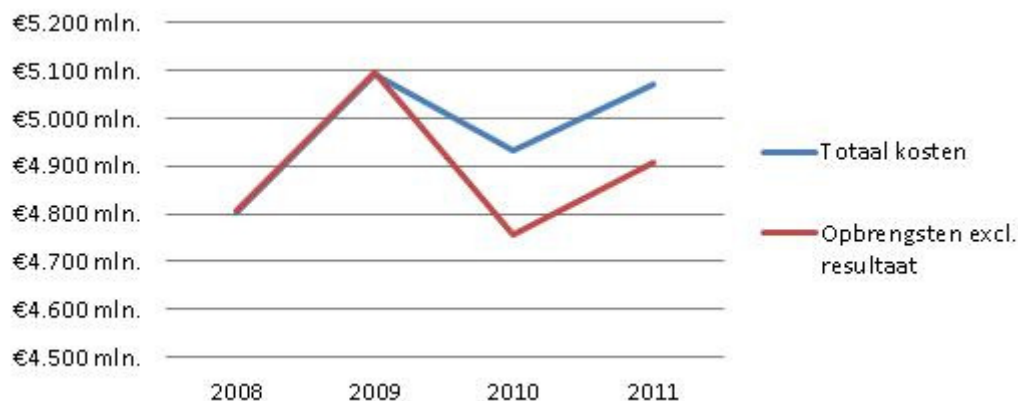


ontwikkelingen kosten en opbrengsten zonder vertekening door nieuwe en afgesloten plannen

De ontwikkeling die in de voorgaande paragraaf is beschreven, wordt deels veroorzaakt doordat niet elk jaar dezelfde plannen in exploitatie zijn. Sommige plannen zijn in de tussentijd beëindigd, andere plannen zijn pas in 2010 of 2011 in exploitatie genomen. De daling van de geraamde kosten tussen 2009 en 2010 wordt, bijvoorbeeld, ook veroorzaakt door het feit dat er minder plannen in exploitatie zijn. Om daarom een juist beeld te schetsen van de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten in de grondexploitaties, kijken we naar alleen die plannen die in alle jaren de status van 'grondexploitatie in uitvoering' hebben. Het gaat om 119 plannen in de periode 2009 – 2011.

Omdat in iedere kwartaalrapportage ook de stand van zaken per het voorgaande jaarverslag wordt vermeld, zijn deze cijfers ook bekend voor eind 2008. In de kwartaalrapportage 2009 Q4 wordt het jaarverslag 2008 namelijk als referentie gebruikt.

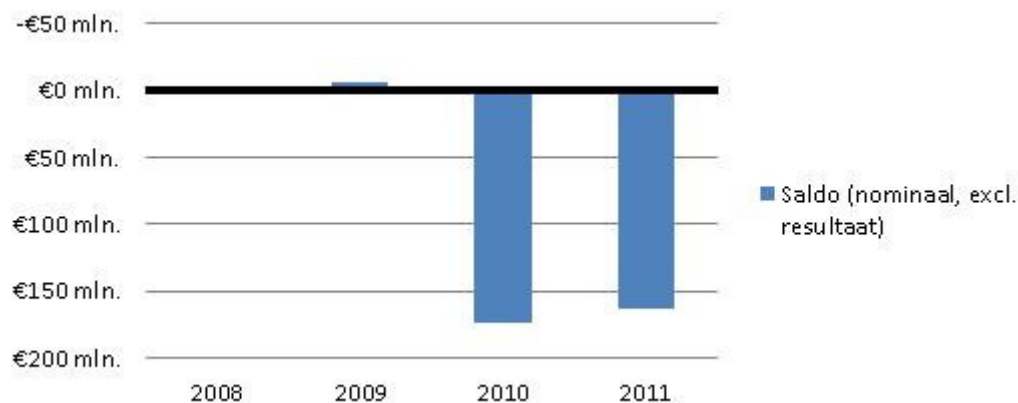
figuur 4: ontwikkeling nominale kosten en opbrengsten in grondexploitaties



Uit figuur 4 blijkt dat de nominale kosten in de 119 plannen tussen 2008 en 2009 nog met ongeveer € 300 miljoen gestegen zijn, net als de geraamde nominale opbrengsten (exclusief resultaat). Zowel eind 2008 als eind 2009 komen de geraamde kosten nog nagenoeg overeen met de geraamde opbrengsten. Na 2009 dalen de geraamde opbrengsten met ongeveer € 340 miljoenen de kosten met ongeveer € 160 miljoen. Van 2010 naar 2011 stijgen de geraamde opbrengsten juist sterker (met € 150 miljoen) dan de geraamde kosten (ongeveer € 139 miljoen).

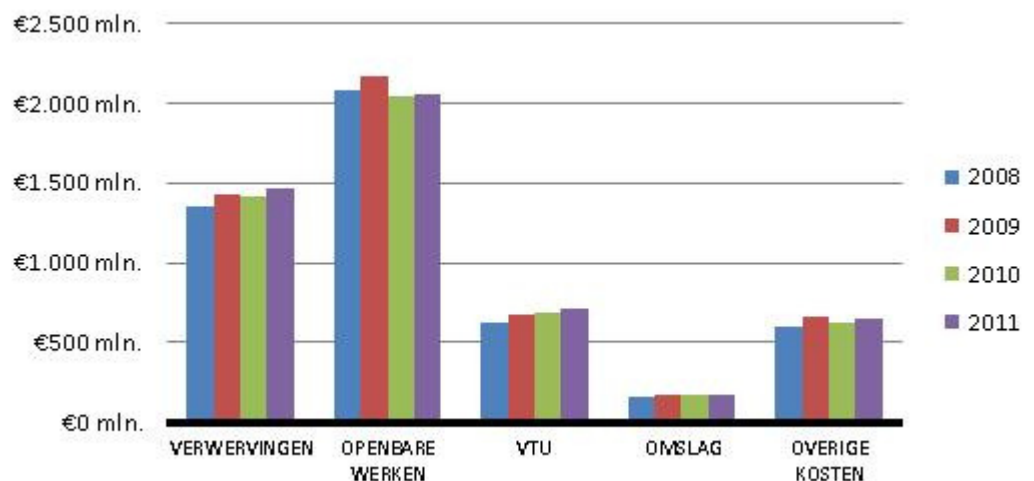
Het saldo van de grondexploitaties in uitvoering is (nominaal) in 2008 en 2009 vrijwel nihil. In 2009 was het iets gestegen tot ongeveer € 6 miljoen positief, maar in 2010 nam het af tot een nominaal verlies van ongeveer € 174 miljoen. In 2011 is het saldo van deze 119 grondexploitaties weer iets verbeterd, tot € 163 miljoen tekort nominaal (let op: contante waarde van de totale portefeuille kent geen tekort, maar een overschot).

figuur 5: ontwikkeling nominale kosten en opbrengsten in grondexploitaties



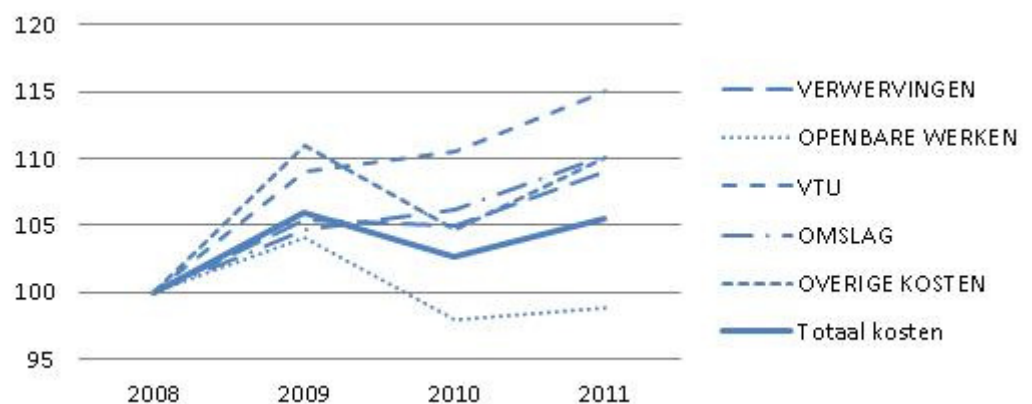
Kijkend naar de ontwikkeling van de verschillende kostenposten tussen 2008 en 2011 (figuur 6 en de index in figuur 7) valt vooral op dat de kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering (VTU) in alle jaren doorgestegen zijn. Tussen 2008 en 2011 zijn deze kosten met ongeveer 15% gestegen. De andere kostensoorten laten ruwweg een patroon zien dat gelijk is aan de algemene kostenontwikkeling: een stijging van 2008 naar 2009, een daling naar 2010 en vervolgens weer een stijging.

figuur 6: ontwikkeling kostensoorten grondexploitaties in uitvoering 2008-2011



De kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering kunnen globaal worden beoordeeld door ze als percentage van de kosten voor openbare werken (inclusief sloop) uit te drukken. Op die manier bedragen de VTU-kosten in 2008 29,8%, en in 2011 34,7% van de kosten voor openbare werken.

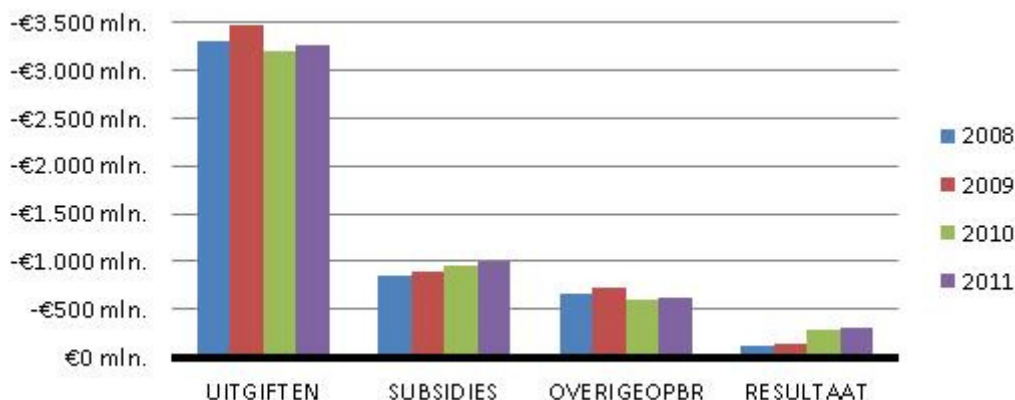
figuur 7: index kostensoorten grondexploitaties in uitvoering 2008-2011



Aan de opbrengstenkant zijn het – niet onverwacht – vooral de opbrengsten uit gronduitgifte die dalen. Die nemen af met ongeveer € 267 miljoen tussen 2009 en 2010.

Dat is nominaal, dus nog zonder het effect van de fasering, waardoor het uitstellen van opbrengsten tot een later moment ook leidt tot een verslechtering van het resultaat. De opbrengsten uit gronduitgifte stijgen van 2010 naar 2011 weer met ongeveer € 71 miljoen, maar zijn daarmee nog niet terug op het niveau van 2008.

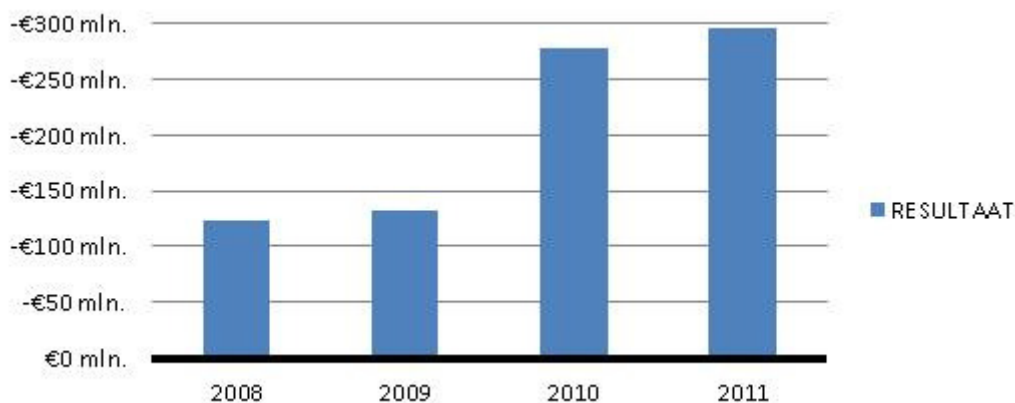
figuur 8: ontwikkeling opbrengstensoorten grondexploitaties in uitvoering 2008-2011



Resultaat van de grondexploitaties

De opbrengstenpost die het sterkst stijgt is de post 'resultaat'. Daarin worden de verlies- (en winst-)nemingen op de grondexploitaties verantwoord. Deze post is meer in detail weergegeven in figuur 9. Daaruit blijkt dat er al in 2008 voor (per saldo) € 124 miljoen verlies genomen was. In 2009 is dat bedrag vergelijkbaar, ongeveer € 132 miljoen. In 2010 verdubbelt het bedrag ruim tot een verliesneming van € 279 miljoen, en in 2011 stijgt het door naar € 296 miljoen.

figuur 9: resultaatnemingen in grondexploitaties in uitvoering 2008-2011



Wat het effect van de crisis op de netto contante waarde van de grondexploitaties is, kan vanwege deze manier van resultaatneming niet zonder meer bepaald worden. Bij de netto contante waarde spelen niet alleen de geraamde nominale bedragen een rol,

maar ook de fasering van kosten en opbrengsten en de gehanteerde parameters – kostenstijging, opbrengstenstijging en rente. De netto contante waarde van deze plannen na resultaatneming bedroeg in 2008 € 44 miljoen positief, in 2011 was dat toegenomen tot € 67 miljoen positief. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de genomen resultaten leiden tot lage of negatieve boekwaarden voor de plannen en daarmee tot lage rentelasten of zelfs rentebaten. Zonder deze effecten mee te rekenen, verslechtert het netto contante resultaat van de plannen sterker dan het nominale resultaat, omdat ook de fasering van de plannen ongunstiger wordt.

nadere analyse grondexploitaties

In navolgende tabellen wordt een nadere analyse van de grondexploitatieportefeuille gepresenteerd. Hierbij wordt onder andere saldi, resultaatboekingen, subsidies en nog te realiseren investeringen en desinvesteringen gepresenteerd. De portefeuille is hiertoe in drie delen opgesplitst, namelijk:

- GU+ : plannen waarin een winstneming is gerealiseerd aan het concern;
- GU- : plannen waarin een verliesneming is gerealiseerd vanuit het concern;
- GU0: plannen waarin geen winst- of verliesnemingen zijn gerealiseerd.

tabel 2: planresultaten (bedragen x 1 miljoen)

	Plannen per jaar			plannen operationeel		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
NCW GU Totaal	-€ 36,1	-€ 95,5	-€ 120,6	-€ 44,6	-€ 39,1	-€ 67,3
NCW GU +	-€ 75,2	-€ 51,4	-€ 43,8	-€ 75,1	-€ 51,4	-€ 43,8
NCW GU 0	-€ 4,6	€ 14,4	-€ 23,9	-€ 5,5	€ 11,9	-€ 26,0
NCW GU -	€ 43,7	-€ 58,4	-€ 52,9	€ 36,1	€ 0,4	€ 2,4
Boekwaarde GU totaal	€ 21,2	-€ 151,8	-€ 146,5	€ 14,5	-€ 92,1	-€ 74,2
Boekwaarde GU +	-€ 40,4	-€ 20,8	-€ 5,0	-€ 40,3	-€ 20,7	-€ 5,0
Boekwaarde GU 0	-€ 34,0	-€ 32,8	-€ 35,4	-€ 33,0	-€ 31,9	-€ 21,1
Boekwaarde GU -	€ 95,5	-€ 98,2	-€ 106,1	€ 87,9	-€ 39,5	-€ 48,0
Resultaatboekingen in GU						
Totaal	-€ 262,7	-€ 343,2	-€ 452,4	-€ 132,4	-€ 278,6	-€ 296,2
Resultaatboekingen GU +	€ 157,0	€ 172,9	€ 183,6	€ 149,0	€ 169,8	€ 183,5
Resultaatboekingen GU 0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Resultaatboekingen GU -	-€ 419,7	-€ 516,0	-€ 636,0	-€ 281,4	-€ 448,4	-€ 479,6

voor de NCW en de boekwaarde geldt dat een getal met een – een voordelige waarde is. bij de resultaatboeking is een getal met een – een bijdrage van het concern of het OBR aan de grondexploitaties, een getal zonder – staat voor een afdracht vanuit de grondexploitaties.

Uit bovenstaande tabel blijkt onder meer dat het deel grondexploitaties dat een winstneming kent in het verleden GU+ een voordelig saldo (NCW) heeft gehouden, maar wel een verslechtering van het saldo heeft doorgemaakt. Het deel grondexploitaties zonder winstneming is voordeliger geworden. Het deel grondexploitaties met verliesvoorziening is van nadelig, voordelig geworden. Verder blijkt uit bovenstaande tabel dat het voormalige OBR en het concern al € 636 miljoen binnen de post resultaat aan de plannen hebben toegevoegd. Hiertegenover staat € 183 miljoen aan winst die de grondexploitaties hebben afgedragen (zie tabel 9).

tabel 3: details investeringen en desinvesteringen (bedragen x € 1 miljoen)

	plannen per jaar			plannen operationeel		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Nog te investeren GU	€ 1.444,4	€ 1.008,6	€ 932,8	€ 1.438,9	€ 981,5	€ 834,6
Nog te ontvangen GU	-€ 1.501,7	-€ 952,3	-€ 906,8	-€ 1.498,0	-€ 928,6	-€ 8.27,7
Totaal investeringen GU	€ 6.498,0	€ 5.131,1	€ 6.055,2	€ 5.187,2	€ 4.997,6	€ 5.136,9
Totaal desinvesteringen GU	-€ 6.534,1	-€ 5.226,5	-€ 6.175,8	-€ 5.231,7	-€ 5.036,7	-€ 5.204,2
Nog te realiseren investeringen GU+	€ 129,5	€ 101,3	€ 93,3	€ 129,5	€ 101,2	€ 93,3
Nog te realiseren investeringen GU0	€ 580,1	€ 376,7	€ 138,2	€ 574,6	€ 350,5	€ 61,0
Nog te realiseren investeringen GU-	€ 734,8	€ 530,7	€ 701,3	€ 734,8	€ 529,9	€ 680,3
Nog te realiseren desinvesteringen GU+	-€ 164,3	-€ 131,9	-€ 132,1	-€ 164,3	-€ 131,9	-€ 132,1
Nog te realiseren desinvesteringen GU0	-€ 550,7	-€ 329,5	-€ 126,7	-€ 547,1	-€ 306,6	-€ 65,8
Nog te realiseren desinvesteringen GU-	-€ 786,7	-€ 490,9	-€ 648,1	-€ 786,6	-€ 490,0	-€ 629,8
Totaal desinvesteringen GU+	-€ 1.432,0	-€ 1.592,3	-€ 1.687,3	-€ 1.406,3	-€ 1.568,5	-€ 1.687,0
Totaal desinvesteringen GU0	-€ 1.402,5	-€ 943,0	-€ 442,8	-€ 1.378,7	-€ 868,6	-€ 236,2
Totaal desinvesteringen GU-	-€ 3.699,5	-€ 2.691,2	-€ 4.045,7	-€ 2.446,8	-€ 2.599,6	-€ 3.281,0
Totaal investeringen GU+	€ 1.356,9	€ 1.540,8	€ 1.643,6	€ 1.331,1	€ 1.517,1	€ 1.643,3
Totaal investeringen GU0	€ 1.397,9	€ 957,4	€ 418,9	€ 1.373,2	€ 880,5	€ 210,2
Totaal investeringen GU-	€ 3.743,2	€ 2.632,8	€ 3.992,8	€ 2.482,8	€ 2.600,0	€ 3.283,4

De tabellen 2 en 3 laten zien dat als nu de boekwaarde 0 zou zijn en Stadsontwikkeling alle uitgaven (investeringen) en inkomsten (desinvesteringen) volgens plan realiseert, Stadsontwikkeling € 26 (€ 932,8 - € 906,8) tekort zou komen. Hiertegenover staat dat de boekwaarde nu € 121 miljoen voordelig is. Er kan dus € 95 miljoen meer geïnvesteerd worden dan gepland voordat de gemeente bij afronding van alle projecten in de rode cijfers komt.

Het totaal terug te verdienen bedrag bestaat uit de boekwaarde plus de toekomstige investeringen. Dit is - € 146,5 + € 932,8 = € 786,3. Volgens de MPRG 2011 is voor € 82 miljoen binnen de posten onvoorzien in de individuele grondexploitaties opgenomen. (In paragraaf 5-4-7 staat beschreven waarom men niet zonder meer kan uitgaan van de hoogte van dit bedrag). Als men het totaal terug te verdienen bedrag vergelijkt met de posten onvoorzien in de projecten, dan blijkt dat meer dan 10% van het nog terug te verdienen bedrag afgedekt wordt door de posten onvoorzien in de grondexploitaties zelf.

Top 10 plannen met verliesneming - alleen GU in 2009/10/11

In tabel 8 zijn de 10 plannen opgenomen waarbij het meeste verlies genomen is binnen de post Resultaat. Tabel 9 laat een zelfde lijst, maar dan voor de winstnemingen zien. Uit tabel 8 volgt dat op een relatief klein aantal plannen het grootste gedeelte van de verliezen genomen wordt.

tabel 8: top 10 plannen met verliesneming - alleen GU 2009/10/11 (bedragen x € 1.000)

plan	resultaat 2011	resultaat 2010	totaal investeringen	% gerealiseerd	NCW	% rendement
kop van zuid	-121.092	-115.235	744.675	95%	4.790	-17%
laurenskwartier	-56.316	-54.176	174.998	88%	1.536	-33%
hoog zestienhoven (fase 2)	-34.527	-33.200	44.346	100%	-6	-78%
park zestienhoven	-32.977	-31.033	250.301	37%	320	-13%
oosterflank	-29.758	-28.615	208.824	100%	-2	-14%
deelplan E						
schieveen	-23.563	-22.507	75.176	72%	-28	-31%
pols van	-23.543	-21.199	125.584	51%	-634	-18%
katendrecht						
ontw. locaties	-22.895	-19.000	86.289	29%	-78	-26%
rdam centr. distr.						
waterwegcentr.	-18.752	-18.031	61.004	78%	-184	-30%
hoek v holland						
nieuw terbrugge	-17.251	-16.558	52.493	100%	-215	-32%
geluidswal						
totaal 10 plannen	-380,7 mln (59,9%)	-359,6 mln (69,7%)				
totaal verliesneming	-636,0 mln	-516,0 mln				

tabel 9: top 10 plannen met winstneming - alleen GU 2009/10/11 (bedragen x € 1.000)

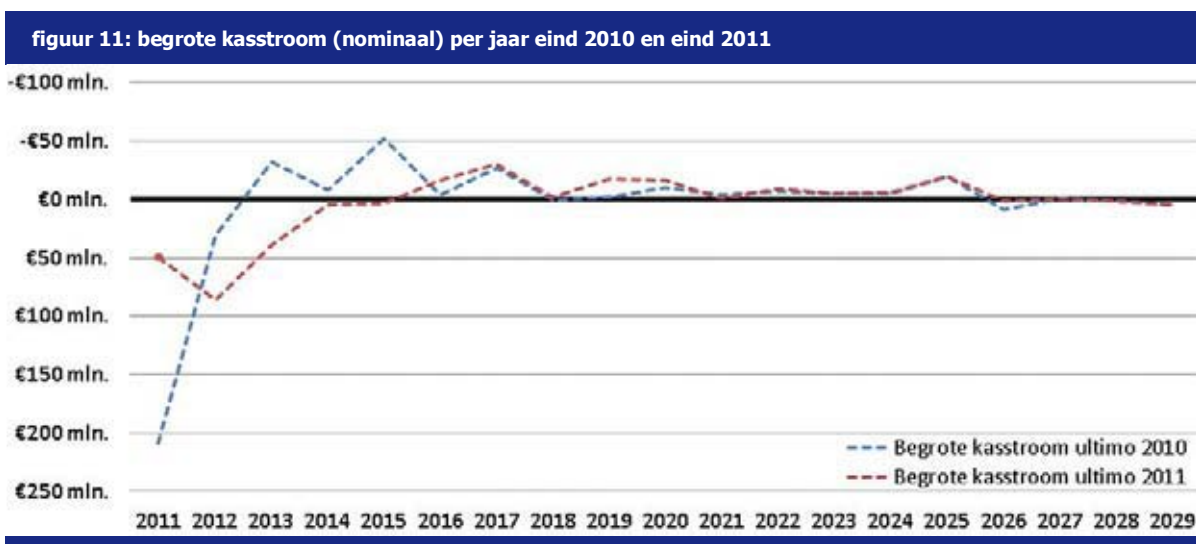
plan	resultaat 2011	resultaat 2010	totaal investeringen	% gerealiseerd	NCW	% rendement
oosterflank	36.788	35.372	68.558	100%	-23	54%
deelplan G						
hoofdweg	24.047	23.122	98.371	100%	1	24%
lage limiet	16.759	15.493	21.146	99%	-102	80%
laagjes industrie- terrein	15.794	15.186	8.496	90%	-74	187%
nesselande	13.323	13.026	521.288	85%	-32.148	9%
brainpark III	12.244	11.773	43.838	93%	-2.485	34%
boompjes/leuve- haven E.O	7.823	7.222	22.325	100%	-1	35%
kulkweg	6.482	6.232	34.987	91%	-1.413	23%
vereniging	4.802	4.617	16.119	100%	-3.243	50%
voorheen Sv						
tussenwater	4.396	4.060	50.471	99%	-114	9%
totaal 10 plannen	142,5 mln (77,6%)	136,1 mln (78,7%)				
totaal winstneming	183,6 mln	172,9 mln				

begrote verloop van kosten en opbrengsten

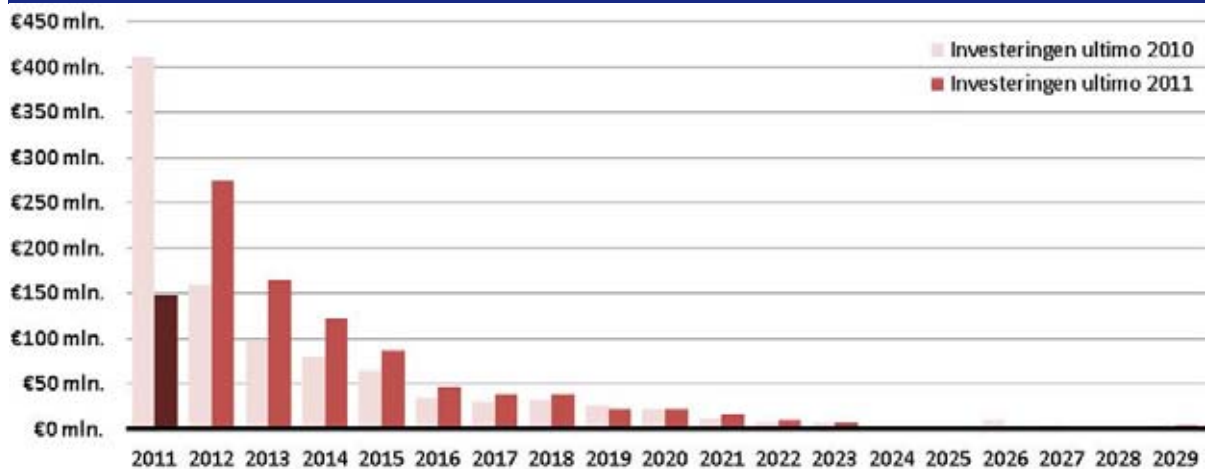
In de kwartaalrapportages 2011 R3 is ook een overzicht van de fasering van investeringen en desinvesteringen per project opgenomen. Deze is gegeven voor eind 2010 en eind 2011, zodat ook de wijzigingen in de projecten in beeld zijn te brengen. Figuur 11 vergelijkt de begrote kasstroom per jaar: investeringen minus desinvesteringen. Een bedrag boven 0 betekent daarbij dat de investeringen in een bepaald jaar kleiner zijn dan de desinvesteringen, onder 0 is dit andersom. De figuur laat zien dat vooral tot 2014 meer investeringen geraamd worden. In 2010 was dat nog sterker het geval, met een geraamde kasstroom van 200 miljoen voor 2011. Daar kwam in de praktijk weinig van terecht, het verschil tussen investeringen en opbrengsten in 2011 bedroeg slechts € 50 miljoen; de desinvesteringen waren weliswaar € 100 miljoen lager dan begroot, het verschil bij de investeringen bedroeg € 250 miljoen. In 2011 is de raming iets voorzichtiger met een minder grote investeringspiek in de eerste jaren, maar het beeld blijft dat er in de eerste jaren per saldo veel meer geïnvesteerd wordt.

Figuur 14 geeft een beeld van de investeringen, desinvesteringen en de kasstroom inclusief rente- en inflatie-effecten. Hierbij is aangegeven welk effect ontstaat zonder de post verlies- en winstnemingen, dat wil zeggen: wat als in de grondexploitaties geen tussentijdse winsten worden genomen en geen tekortafdekkingen in de plannen worden geboekt?

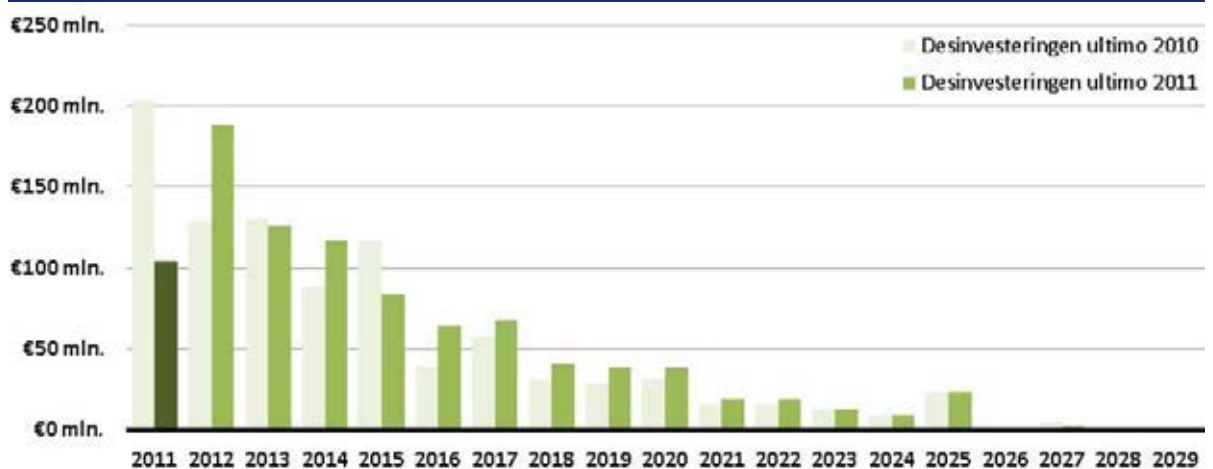
Zonder verliesvoorzieningen en winstnemingen zou de gemeente in 2030 te maken hebben met een tekort van circa € 700 miljoen. Omdat in de post resultaat de meeste verliesnemingen terecht zijn gekomen is dit in Rotterdam niet zo. Dit komt doordat de grondexploitaties rente ontvangen. Dit wordt veroorzaakt door de positieve boekwaarde omdat de verliesnemingen in de post resultaat geboekt zijn. Hierdoor is de boekwaarde in 2030 circa € 200 miljoen.



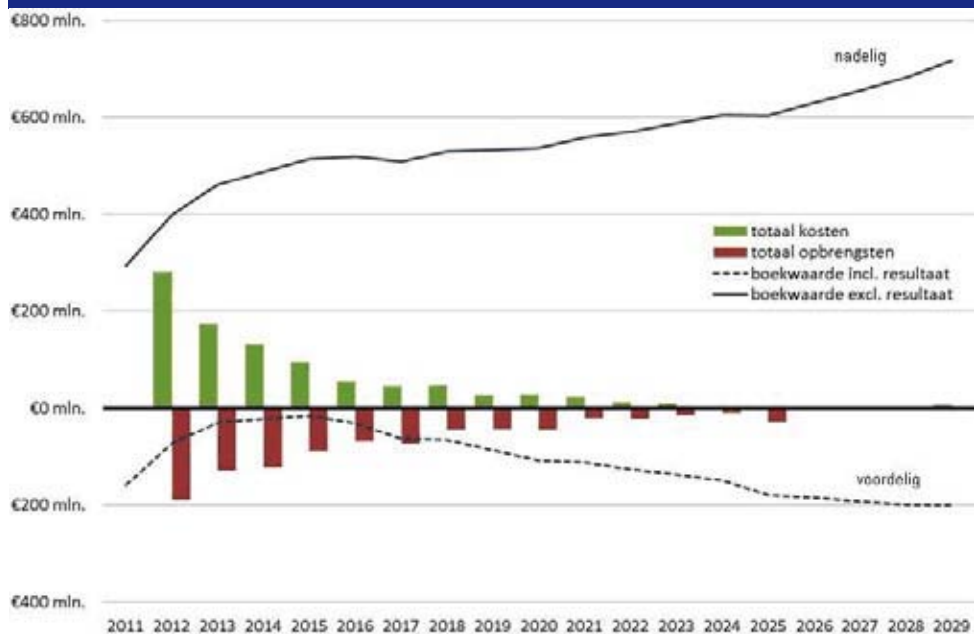
figuur 12: verwachte investeringen op rapportagemomenten



figuur 13: verwachte desinvesteringen op rapportagemomenten 2010 en 2011



figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.4: **saldoverloop verwachte boekwaarde (cumulatief en incl. rente en inflatie) op rapportagemoment 2011**



bijlage 8 casus Laurenskwartier

inleiding en achtergrond plan

omschrijving plangebied

Het Laurenskwartier ligt in het centrum van Rotterdam. Figuur 1-1 laat de ligging van deze wijk zien. De gebiedsontwikkeling heeft als doel om deze wijk tot een verdichte en aantrekkelijke binnenstad te maken met gemengde stedelijke functies.² In feite is het Laurenskwartier een verzameling van losse projecten in een bestaande omgeving en de verbetering van het openbaar gebied daaromheen die een gedurende een lange tijd één voor één worden ontwikkeld. Het verbeteren van de buitenruimte is ook onderdeel van dit project. Omdat de grondexploitatie zo lang loopt, lopen onderhoud en ontwikkeling van de buitenruimte door elkaar.

figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.: **ligging Laurenskwartier**



De ruimtelijke plannen waarop de grondexploitatie Laurenskwartier betrekking heeft zijn in de looptijd van het project regelmatig aangepast. Op het moment van uitvoering van dit onderzoek naar de grondexploitaties, is het merendeel van de projecten gerealiseerd. Om het verschil tussen de aanvankelijke ruimtelijke opgave en

² Gemeente Rotterdam, Plan van aanpak Laurenskwartier, 1997.

het gerealiseerde programma te illustreren gaat het vervolg van deze paragraaf eerst in op het aanvankelijk beoogde programma en vervolgens op de huidige stand van zaken.

In 1995 en 1996 zijn voor dit gebied diverse ontwerpstudies verricht en in 1997 lag er een plan van aanpak. Volgens de Rapportage Grondexploitaties 1997 kende de gebiedsontwikkeling het volgende programma:

- Bredestraat, 116 woningen (oude Batenburg-gebouw) project gerealiseerd in 1998;
- Kipstraat, 234 woningen;
- PTTlocatie aan de Botersloot, 190 woningen en ca. 5000 m2 commerciële ruimte;
- Spaarbanklocatie aan de Binnerotte, 112 woningen kantoren en commerciële voorzieningen
- Ichtuslocatie, 300 woningen
- Jacobsplaats/Pompenburg, 300 woningen;
- Grotemarkt, 400 woningen hierbij is ook van Herk-blok betrokken.

Volgens deze rapportage moesten er in totaal 1561 woningen, en 25.000 m2 BVO commerciële ruimte aangelegd worden. De start van de bouw moest beginnen in 1998 en de oplevering van het laatste bouwplan was gepland in 2004. Over de financiën stond in de rapportage het volgende: “Het plan Laurenskwartier (...) vertoont een tekort in de grondexploitatie van ca. 11 miljoen (gulden red.). Gepoogd zal worden dit tekort verder terug te dringen. Vooralsnog kan voor het tekort een beroep worden gedaan op de Vinex-pot, onderdeel herstructurering binnenstedelijke locaties.”

Het eerder genoemde plan van aanpak, dat ook uit 1997 stamt geeft een iets ander beeld. Figuur 1-2 laat de belangrijkste locaties zien. Volgens het plan van aanpak was het de bedoeling dat de gemeente zich de eerste vijf à tien jaar zou richten op de meest kansrijke locaties en de bestaande initiatieven in het gebied. Het plan kende in totaal 1700 woningen en 30.000 m2 voorzieningen.

figuur 2: stedenbouwkundig plan 1998, donkergrijs: sterprojecten 1995-2005, midden grijs: mogelijke ontwikkelingen, lichtgrijs: bestaande bebouwing



Figuur 3 laat zien welke vastgoedprojecten er eind 2011 gerealiseerd zijn en welke er nog in de planning staan. Gerealiseerd zijn de City Building, Witte Keizer, de Hofdame, Blaak 31 en de KPN-Botersloot toren (ook wel Statendam genoemd). Op dit moment zijn de werkzaamheden aan de Markthal gaande. Tussen de markthal en de Hoogstraat is het project Rotta Nova gepland. Eind 2011 vonden onderhandelingen plaats tussen gemeente en ontwikkelaar met als doel om de realisatie van het gebouw in een tijd met minder marktvraag toch mogelijk te maken. Van het bouwproject Sint-Jacobsplaats (met 225 woningen) is het onzeker of dit door kan gaan. Hier speelt zowel de vraag of bouwen nabij de spoortunnel haalbaar is en de vraag of er voldoende vraag is naar de woningen.

figuur 3: Realisatie (zwart omcirkeld is nog niet gerealiseerd)



In de projectdocumenten is niet duidelijk vastgelegd wat wel en wat niet tot de scope van de grondexploitatie behoort. De onduidelijke plangrenzen worden ook genoemd als risico in de risicoanalyse van dit project. Hierin staat dat dit een probleem kan zijn voor de buitenruimte. Als risicogevolg staat hierbij “hiaten in budget en inrichting van de omgeving”.³ Het gaat hier om de aansluiting van 2 herinrichtingsplannen, IP Grotemarkt en IP Binnenrotte. Dit is inmiddels opgelost.

omschrijving onderzochte grondexploitaties

Het project kent twee grondexploitaties, PL1024 en PL1033. PL 1024 is de grondexploitatie die ziet op het hele plangebied. PL1033 is een aparte grondexploitatie nummer voor een deel van het buitengebied. Deze grondexploitatie wordt gefinancierd uit andere bronnen dan de grondexploitatie waaronder het Investeringsfonds Rotterdam (IFR). Om te voorkomen dat dit geld uit het IFR binnen het grotere geheel van de grondexploitatie ingezet wordt voor andere doelen dan de buitenruimte, is ervoor gekozen dit geld apart te houden in een losstaand grondexploitatie nummer. Het is geen officiële grondexploitatie. Deze casus beschrijving richt zich op PL 1024.

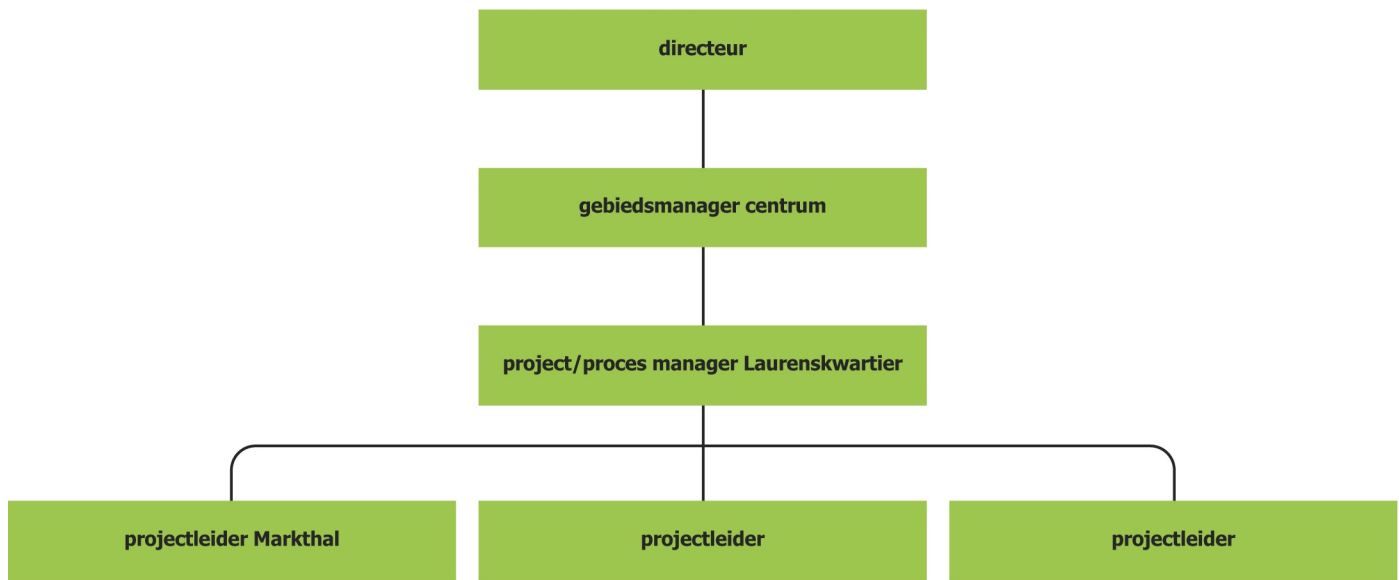
projectorganisatie en verantwoordingslijnen

De projectorganisatie en de verantwoordingslijnen zijn ingericht overeenkomstig de standaard opzet binnen Stadsontwikkeling. Figuur 4 laat dit zien. De projectmanager Laurenskwartier is binnen de grondexploitatie de centrale aansturende spil. De projectleiders van de diverse planonderdelen, zoals bijvoorbeeld de markthal rapporteren aan de projectmanager. Omdat deze projectmanager steeds meer als een procesmanager het proces met alle betrokken partijen in het gebied coördineert, wordt deze ook wel procesmanager genoemd. De projectmanager rapporteert aan de gebiedsmanager. Deze gebiedsmanager is de ambtelijk opdrachtgever en kent de

³ Risicobeheermatrix Grote markt, 20110921 risico-beheermatrix Grotemarkt.xls.

ontwikkelingen in een groter gebied dat meerdere grondexploitaties bevat. De gebiedsmanager wordt binnen de periodieke rapportages van Stadsontwikkeling afgerekend op de resultaten binnen zijn gebiedsontwikkelingen. Op zijn beurt rapporteert de gebiedsmanager aan de directeur gebiedsontwikkeling.

figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-1: organisatie



kosten/batenprognose

De grondexploitatie Laurenskwartier is nooit bij aanvang officieel in uitvoering genomen door het college. Aanvankelijk ging men ervan uit dat er slechts 10 miljoen gulden (€ 4,84 miljoen) bijgelegd hoefde te worden bij de grondexploitatie.⁴ Van de oorspronkelijke grondexploitatie zijn geen gedetailleerde gegevens beschikbaar. Gegevens over de grondexploitatie zijn alleen terug te vinden in Grobis. Er is geen nevenadministratie in Excel.

situatie grondexploitatie

algemeen beeld

Het grootste gedeelte van de projecten binnen deze grondexploitatie is al afgerond. De belangrijkste nog verwachte inkomsten zijn de grondverkopen voor Rotta Nova (gepland 2013), Situs (gepland 2022) en de Jacobsplaats (gepland 2016). Totaal is dit een bedrag van rond de € 12,5 miljoen aan grondinkomsten. Daartegenover staan bedragen voor het bouw- en woonrijp maken. De kosten voor het woonrijp maken van de Jacobsplaats en de Situs locatie hoeven niet gemaakt te worden als er niet ontwikkeld wordt. Dit is dus een apart te faseren deel van de grondexploitatie. Als op deze locatie niet ontwikkeld wordt zijn er alleen rentekosten en plankosten die niet betaald kunnen worden uit de ontwikkeling. Voor de Rotta Nova locatie zijn wel al

⁴ Plan van aanpak Laurenskwartier 1997

kosten gemaakt in het kader van het bouwrijp maken. Zolang er niet gebouwd wordt, worden deze niet terugverdiend.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-1: **kosten en opbrengsten volgens staat P 19 juli 2011 X**
€ 1.000

	gerealiseerd 31/12/10 nominaal	rente over 31/12/10 gerealiseerd	nog te realiseren vanaf 31/12/10	actuele stand gerealiseerd en nog te realiseren
verwervingen	56.644	29.790	26	86.460
werken/sloop	11.397	1.859	7.272	20.528
voorbereiding/toezicht/uitvoering	12.347	2.410	10.841	25.598
omslag	1.524	263	773	2.560
overige kosten	19.649	5.189	15.438	37.576
uitgiften	- 42.027	- 7.693	- 12.514	-62.234
subsidies	- 24.175	- 4.705	0	-28.880
overige opbrengsten	-15.502	- 3.960	-9460	-28.922
bijgeboekt (resultaat)	-42.932	-11.243	0	-54.175
saldo	-25.775	11.910	12.376	-1.489
saldo over rente, opbrengst- en kostenstijging			1.169	1.169
plansaldo (NCW)	-25.775	11.910	13.545	-320

In tabel 1 zijn de bedragen met een min de inkomsten en de bedragen zonder min de uitgaven. Dit is gebruikelijk in grondexploitatieboekhoudingen. Uit de staat P blijkt dat de NCW € -320.000 is. Dit betekent dat men uiteindelijk € 320.000 over denkt te houden aan het einde van de grondexploitatie. Er moet nog ongeveer voor € 34 miljoen aan kosten gemaakt worden en voor € 22 miljoen aan baten gerealiseerd worden. Tot op heden is er € 54 miljoen aan verliesnemingen bijgelegd. Daardoor kent het project nu een voordelige boekwaarde en is er ruimte om meer kosten te maken dan inkomsten te krijgen.

Net als in andere projecten hanteerde men in 2011 een rentepercentage van 4% voor gerealiseerde kosten en opbrengsten, een index opbrengstenstijging van 1,5% en een index kostenstijging van 2,5%. Omdat het project Laurenskwartier lang loopt moet er veel rente betaald worden, € 12 miljoen tot en met 2010 volgens de rekenmethode die Stadsontwikkeling hanteert.

De kosten voor voorbereiding/toezicht en uitvoering (VTU) zijn in verhouding tot de kosten voor de openbare werken hoog. Het project kent hogere VTU-kosten dan aanvankelijk was geraamd. De VTU-kosten zijn de kosten die de diensten onder andere maken voor de eigen medewerkers en de inhuur. Hieronder vallen de mensen die bijvoorbeeld stedenbouwkundige plannen maken, maar ook de kosten voor overleg tussen ontwikkelaar en projectmanager en voor de projectmanager die een inspraakavond organiseert. De kostenpost voor openbare werken inclusief sloop is € 20,5 miljoen. De kostenpost voor de medewerkers en ingehuurde krachten, de kosten voor voorbereiding/toezicht/uitvoering is totaal € 25,6 miljoen. Als het percentage van deze kosten voor uren uitgedrukt wordt als percentage van de kosten van de openbare

werken, is deze 125%. Dit is veel meer dan het percentage tussen de 25% en de 35% die gangbaar is bij het vaststellen van een grondexploitatie in Rotterdam. Hoewel deze percentages niet zonder meer te vergelijken zijn is het percentage bij het Laurenskwartier hoog. Daarnaast is voor het project een plankostenscan opgesteld. De resultaten ervan zijn ondergebracht in de kosten VTU (Voorbereiding en toezicht tijdens de uitvoering); deze zijn inmiddels (in het L'kwartier) hoger dan de kosten OW (Openbare Werken); dit druist in tegen het gevoel dat de kosten VTU de afgeleide zijn van, en daarmee beduidend lager horen te zijn dan de kosten OW. Zo was dit bij het ontwikkelen van GrobIS (Grondbedrijf Informatie Systeem), omstreeks 1985, inderdaad bedoeld (VTU bedroeg doorgaans ca. 20% van de kosten OW). Na 1985 worden budgetten in de grondexploitatie opgenomen die niet tot de 'klassieke' OW (zoals bouwrijp maken: het opbrengen van lagen ophoogmateriaal en het aanleggen en verplaatsen van kabels en leidingen) konden worden gerekend, kosten zoals saneren en archeologie. De budgetten hiervoor werden om administratief-technische redenen als VTU in de grondexploitatie ondergebracht waardoor de verhouding tussen OW en VTU vaak afwijkt van 1:0,2.

Volgens Stadsontwikkeling is veel geld verloren door onjuiste risico-inschattingen en een toekomst die te rooskleurig was ingeschat. Tegenvallers waren volgens Stadsontwikkeling : duurdere verwerving, archeologie, afspraken scholen, technische apparaatskosten, keuze voor een verkeerde strategie en de lange duur.⁵

Een reden die hiervoor binnen de dienst genoemd wordt is dat binnenstedelijke locaties veel bewerkelijker blijken te zijn dan buitenstedelijke gebieden. Deels zijn de kosten hoger omdat er veel overleg en flexibiliteit nodig was omdat het Laurenskwartier bestaand stedelijk gebied is. De plannen zijn regelmatig aangepast. Zo bleken in 2001 de plannen voor nieuwbouw in de Westewagenstraat financieel niet haalbaar. Dit kwam onder andere door de parkeereis. In 2003 zakte de onroerendgoedmarkt in door de internetbubbel. Dit was mede aanleiding voor een strategieomslag binnen de gebiedsontwikkeling. Hiervoor is in 2004 van het stuk "prioritering Laurenskwartier" opgesteld. Toen is besloten om de aandacht te richten op gronden die in het bezit zijn van de gemeente bijvoorbeeld de Ichtuslocatie aan de Binnenrotte (project Hofdame, woningen en commerciële ruimten) en het project aan de Botersloot (KPN-gebouwen waarin nu o.a. SoZaWe is gehuisvest).

In tabel 1-1 is de post resultaat relatief hoog. Zoals in het hoofdrapport besproken wordt, is het in Rotterdam gebruikelijk dat de toegevoegde bedragen in het kader van de verliesnemingen bijgeboekt worden onder de inkomstenpost Resultaat. Het gaat hier om een bedrag van € 54 miljoen. Dit is in verhouding tot het bedrag dat men aanvankelijk als inkomsten dacht te ontvangen hoog. Aanvankelijk verwachte men € 42 miljoen (uitgiften) + € 24 miljoen (subsidies) + € 15 miljoen (overige opbrengsten) = € 81 miljoen te ontvangen.

In het Laurenskwartier zijn sommige posten op een onlogische plaats geboekt. Zo staan de kosten voor archeologie geboekt bij afdelingskosten, de kosten voor de uren van de betrokken medewerkers. Daarnaast staat een post "IFR 2012 8,7 (restant na 2011)" bij de overige kosten geboekt. Dit is een bedrag ter grote van het nog resterende deel van niet benutte IFR-subsidie. Doordat deze bij kosten staat lijkt het in het totaal van de kosten net of de totale kosten hoger zijn dan ze daadwerkelijk zijn. Dit beperkt

⁵ Reactie op casusdocument Laurenskwartier d.d. 26 maart 2012.

de mogelijkheden om goed te sturen aan de hand van inzichtelijke management informatie.

Daarnaast is de informatie uit het informatiesysteem Grobis slecht toegankelijk. Vele posten staan geboekt onder apparaatskosten OBR en daarbij is niet inzichtelijk waar deze kosten voor staan. Vaak zijn deze in andere lijsten terug te vinden. Dit bemoeilijkt de controle van de informatie.

Voor het Laurenskwartier geldt dat de raming van de kosten voor werken en sloop (de kosten voor de aannemers van de publieke werken) die Gemeentewerken opstelt gedateerd was. In 2011 werkte men met een raming uit circa 2005. De budgetten in deze raming werden wel voor werken ingezet; als aannemers betaald werden, werd dit geboekt op de budgetten voor werken. Als er dan een bedrag over bleef, werd dat opzij gezet voor zogenaamde onvoorziene risico's. Met andere woorden als het oude budget voor de werken niet was uitgeput, werd het restant geboekt als een post om toekomstige tegenvallers mee op te vangen. De raming voor archeologie stamde uit 2009.

Stadsontwikkeling gaf aan dat het Laurenskwartier twee posten onvoorzien kent. Deze zijn terug te vinden in de voorcalculatie overige kosten. Dit zijn de posten "dekking onvoorziene kosten" en "kosten onvoorzien". Ze tellen op tot € 5,3 miljoen. Deze bedragen heeft men in de loop der tijd gecreëerd uit meevallers. Concreet komt het erop neer dat als uitgaven mee vielen en een deel van het geraamde bedrag bleef over, voor dit bedrag een speciale post in de grondexploitatie gemaakt werd. Deze post kon vervolgens gebruikt worden om tegenvallers op te vangen. Bij het Laurenskwartier heeft men vooraf geen post onvoorzien in de boeken opgenomen. Volgens Stadsontwikkeling hoefde dat toen nog niet.⁶ Naast de door Stadsontwikkeling benoemde post onvoorzien staan er bij overige kosten nog de volgende risicoposten opgenomen: "risico opslag marktkramen", "risico verlegregeling iav rechterlij" en "laurenstoren risico 2009 tlv inv. fon" genoemd. Het is niet duidelijk of dit ook posten zijn voor onvoorziene omstandigheden.

Monitor Grote Projecten

Eerst gaat deze paragraaf in op de informatie uit de MGP over aanpassingen aan het programma, vervolgens op de financiën, daarna de planning en tot slot de risico's. Figuur 5 laat de informatie uit de MGP met betrekking tot het programma zien.

figuur 5: informatie uit MGP over de te bouwen objecten

Resultaat en kwaliteit		Doel	Progn 2011 - Periode 1	Progn 2011 - Periode 2	Verschil	G
Vorig	Huidig	1.378	1.378	1.378	-	N
	Aantal woningen	13.782	13.782	13.782	-	N
	m2 BVO winkels en horeca	9.030	9.030	9.030	-	N
	m2 Voorzieningen	42.290	42.290	42.290	-	N
	m2 Kantoren	1.000	1.000	1.000	-	N
	m2 Bedrijventerrein					

⁶ Reactie op casusdocument Laurenskwartier d.d. 26 maart 2012.

Figuur 5 laat zien dat de Monitor Grote Projecten alleen informatie geeft over de verwachte productie. De MGP laat zien of het aantal woningen dat men verwacht te bouwen (Progn) aangepast is tussen de 1^e en de 2^e periode van 2011. Het geeft niet aan wat er al gerealiseerd is.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-2: realisatie⁷

	beoogd 1997 ⁸	beoogd heden	gerealiseerd heden	% gerealiseerd
uitgegeven		€ 174 miljoen	€ 138 miljoen	83%
ontvangen		€ 181 miljoen	€ 166 miljoen	91%
m2 diverse functies		12.415	9.225	74%
aantal woningen	1700	1.378	892	65%
m2 bvo winkels en kantoren	30.000	56.184	49.498	88%

Tabel 2 is gebaseerd op een Grobis uitdraai en laat zien welk deel van de te realiseren bebouwing is gerealiseerd en welk deel van het geld al uitgegeven en ontvangen is. Het percentage woningen dat gerealiseerd is, is kleiner dan het percentage gerealiseerde uitgegeven en ontvangen bedragen. Het aantal woningen wat men nu totaal in het plan beoogt te realiseren is overigens ook kleiner dan het aantal woningen dat men in 1997 in het plan beoogde te realiseren.

Figuur 6 gaat in op de financiële informatie uit de monitor.

figuur 6: overzicht financiën uit Monitor Grote Projecten

Geld (bedragen in EUR x 1000)		Doel	Stand 2011 - Periode 1	Stand 2011 - Periode 2	Verschil	G
Vorig	Huidig					
Investeringen		173.792	173.887	173.891	99	J
Desinvesteringen		174.315	174.212	174.211	-104	J
Saldo grondexploitatie		523	325	320	-203	J
Rendementsdoelstelling (in %)		-31	-31	-31	0	J

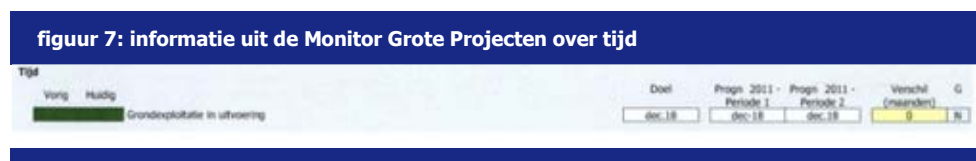
Figuur 6 laat zien welke informatie de MGP over de financiële voortgang geeft. De MGP geeft alleen de totale investeringen weer over de gehele looptijd van het project. De MGP maakt geen onderscheid naar de al geïnvesteerde en nog te investeren bedragen. Ook zet de MGP de al geïnvesteerde bedragen niet af tegen het bedrag dat men gepland had om te investeren. Het zelfde geldt voor de te ontvangen bedragen, de desinvesteringen. Daarnaast biedt de MGP geen inzicht in de financiële ontwikkelingen ten opzichte van de oorspronkelijke grondexploitatie. Hiervoor zijn twee redenen. De bedragen die tussentijds aan de grondexploitatie zijn toegevoegd worden geboekt als inkomsten. Daarnaast wordt als doel niet het oorspronkelijk doel

⁷ Staat P 19 jul 2011, uitgiftenkwantiteiten.

⁸ Plan van aanpak Laurenskwartier 1997

gesteld, maar het doel volgens de laatste aanpassing. Uit het vermelde saldo wordt niet duidelijk hoeveel de gemeente in de tussentijd aan de grondexploitatie heeft toegelegd. In het Laurenskwartier gaat het om een bedrag van € 54 miljoen. Omdat voor het toekennen van de kleuren alleen gekeken wordt naar de stand ten opzichte van de laatste aanpassing, kan het zo zijn dat een project waar gedurende de looptijd van het project veel in bijgelegd, toch een groene of oranje kleur krijgt. Om inzicht te krijgen in de al genomen verliesnemingen kan men de jaarverslagen raadplegen. In de bestuursrapportages bij de respectievelijke jaarverslagen werd over de resultaatnemingen gerapporteerd.

Figuur 7 geeft inzicht in de informatie uit de MGP over tijd.



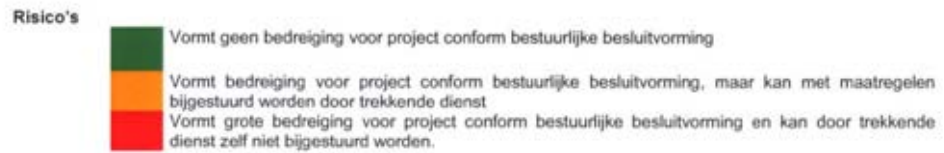
Figuur 7 laat de gegevens uit de MGP over de geplande einddatum zien. Deze geplande einddatum vloeit niet voort uit een officieel besluit, maar is de datum die de planeconoom als laatste heeft gekozen, zodat hij voor toekomstige uitgaven en inkomsten nog zijn boekingen in het informatiesysteem kan invoeren. De kleur groen geeft dus niet aan dat het project volgens de oorspronkelijke planning op planning ligt. Op een andere plaats staat in Grobis een nog latere datum, 2022, voor de ontwikkeling op de Situs locatie.

Tot slot besteedt de MGP aandacht aan de risico's. In de MGP van 13 september 2011 staat dat de meest recente risico-analyse gemaakt is op 19-01-2010. Overigens is het zo dat, omdat de input in de risico's van de MGP afkomstig is van de projectteams, hierin geen aandacht wordt besteed aan het risico dat alle projecten gezamenlijk te veel aanbod bevatten. Daarnaast valt op dat bij de kleurcode twee vragen in één keer beantwoord moeten worden, waardoor zaken door elkaar gaan lopen. Zoals figuur 8 aangeeft wordt de code oranje toegekend als een risico dat een bedreiging voor het project vormt maar met maatregelen bijgestuurd kan worden door de dienst. De aanduiding rood moet gebruikt worden als het risico een grote bedreiging vormt voor het project en door de dienst niet bij gestuurd kan worden. Onduidelijk is wat nu doorslaggevend is voor het toekennen van de kleurcode:

- a de kans dat het risico zich voor zal doen;
- b de gevolgen voor het project als het risico zich voordoet;
- c de mate waarin de dienst het risico kan afwenden;
- d de mate waarin de dienst ervoor kan zorgen dat de schade die optreedt als het risico zich voordoet, beperkt kan worden.

Door deze onduidelijkheden is het zelden nodig om de kleur rood te gebruiken.

figuur 8: kleuraanduiding risico's



De MGP noemt vier risico's:

- 1 Het risico dat woningen die aangekocht zijn, maar niet meer nodig zijn in het plan voor een lager bedrag moeten worden verkocht dan waarvoor ze in de boeken staan. De MGP merkt hier verder over op dat de dekking uit het IFR voldoende is om de woningen af te stoten. Het verbaast de rekenkamer dat hoewel men meent dat dit probleem is opgelost, dit toch met de kleur oranje op de risicolijst staat.
- 2 Negatieve effecten op de leefomgeving door bouwwerkzaamheden. Dit is typisch een risico waarbij Stadsontwikkeling niet meer kan doen dan de ingezette beheersmaatregel, het overleggen met de buurt en de bouwers en het maken van afspraken. Dit risico heeft echter beperkte invloed op de voortgang of de financiën; er moeten alleen meer planvoorbereidingskosten worden gemaakt in verband met het langdurige en ingewikkelde planproces
- 3 De mogelijkheid dat het alternatieve plan van Rotta Nova niet haalbaar blijkt. Hierbij ligt de MGP toe wat dit risico inhoudt: lagere opbrengst en rente kosten, kwaliteit die niet wordt gerealiseerd, niet gelijke oplevering met de markthal. De MGP biedt geen kwantitatieve informatie over de financiële gevolgen van deze risico's. Het risico heeft de kleur oranje dat betekent dat volgens Stadsontwikkeling de dienst nog kan bijsturen met maatregelen. Bij dit risico is het echter de vraag in welke mate deze bedreiging bijgestuurd kan worden vanuit de dienst en of de kleurencode oranje hier zo passend is.
- 4 De extra middelen voor de buitenruimte worden niet aan dit project toegekend. Bij dit risico is niet duidelijk om hoeveel geld het gaat en wat de financiële gevolgen voor de grondexploitatie zullen zijn.

Sommige risico's uit de risicoanalyse van het projectteam zijn wel en anderen niet terug te vinden zijn in de monitor. Zo wordt in de MGP niet het risico genoemd dat de bovenbouw van de markthal niet start of dat de ontwikkelaar van de markthal komt met claims wegens onvoorziene objecten terwijl deze in de risicoanalyse van het projectteam respectievelijk als hoog en gemiddeld risico zijn gelabeld. Volgens Stadsontwikkeling zijn deze niet meegenomen in de MGP omdat deze risico's zijn beheerst.

meerjarenperspectief Rotterdamse grondexploitaties

Het Laurenskwartier wordt in de MPRG niet apart genoemd.

verloop grondexploitatie resultaten

aanpassingen tot de herijking

Sinds de start van het project zijn de ruimtelijke plannen en de grondexploitatie regelmatig aangepast. Tot een deel van deze aanpassingen, zoals de bouw van de markthal, hebben college en de raad zelf besloten. De lange doorlooptijd van het project en de omgeving waarbinnen vele nieuwbouwprojecten plaats moesten vinden met veel betrokken omwonenden en ontwikkelende partijen heeft bijgedragen aan de langere doorlooptijd en de daarmee verbandhoudende extra kosten voor onder andere rente en medewerkers. Hieronder volgen voorbeelden van de belangrijkste redenen waarom de kosten toenamen in de grondexploitatie.⁹

archeologie

De geraamde kosten voor archeologie bleken ontoereikend. Met name voor de markthal zijn veel opgravingen geweest. Uit nader onderzoek bleek hier in de grond veel historisch materiaal te zitten dat behouden diende te blijven. De archeologie werd onder andere duurder omdat de ondergrondse parkeergarage onder de markthal meer lagen kreeg dan gepland.

Voor het archeologisch onderzoek onder de markthal en Rotta Nova is voor de markthal € 4 miljoen en voor Rotta Nova € 4,5 miljoen ten laste van grondexploitatie en verdienvermogen OBR gekomen. De private partij die Rotta Nova gaat ontwikkelen betaalt € 0,75 miljoen aan de gemeente voor het archeologisch onderzoek.

woning aankopen

Een van de doelen binnen de gebiedsontwikkeling was om de kwaliteit van de ruimte rond het Grotekerkplein te verbeteren. Het toenmalige OBR heeft diverse woningen aangekocht in het Laurenskwartier om een stem te krijgen in de vereniging van eigenaren. Het was de bedoeling om met behulp van deze stem ervoor te zorgen dat het gebied er aantrekkelijker uit zou komen te zien. Dit plan werkte niet. Het bleek niet mogelijk om een zodanige invloed in de VVE te krijgen om de gemeentelijke plannen te realiseren. Inmiddels is het plan verlaten en wil de gemeente de woningen verkopen.

Anders dan bij de aankoop was verwacht, levert de aan- en verkoop van de woningen een financiële tegenvaller op. Deze financiële tegenvaller wordt binnen de grondexploitatie aangezuiverd vanuit het Investeringsfonds Rotterdam (IFR). Het gaat hierbij om een bedrag tussen de € 5,4 miljoen en de € 8,7 miljoen.

meer plankosten

Het project kent hogere plankosten dan aanvankelijk was geraamd. In paragraaf 2 is dit al aan de orde gekomen.

onder de grond

Diverse redenen waardoor het project duurder is geworden hadden te maken met risico's die zich onder de grond bevonden. Eerder zijn de archeologische vondsten genoemd. Daarnaast zijn de kosten toegenomen doordat men meer dan verwacht te maken kreeg met bestaande kabels en leidingen die al in de grond liggen. Dit zijn

⁹ Deze redenen zijn toegelicht tijdens interviews d.d. 13 juli 2011 en 25 oktober 2011.

bijvoorbeeld de kabels en leidingen voor drinkwater, internet en elektriciteit. Als de gemeente iets wil bouwen en daarvoor moet een kabel of leiding omgelegd worden, dan zijn hieraan kosten verbonden. Over de vraag wat de gemeente hiervoor moet betalen, liep er een rechtzaak tussen de exploitanten van kabels en leidingen en de gemeente. Voor het geval deze rechtzaak voor de gemeente ongunstig uit zou pakken, was er een voorziening van € 2 miljoen in de grondexploitatie van het Laurenskwartier getroffen.

Daarnaast werden de kosten voor de funderingspalen voor de markthal hoger. Omdat er sprake was van een grote kelder ontstonden er problemen met het grondwater. Na de problemen rond de museumparkgarage, wilde het college niet nog eens met een zelfde soort probleem geconfronteerd worden. Ook bij de markthal speelde het risico dat de bouwput zou kunnen gaan lekken. Vervolgens heeft het college besloten om met Provast af te spreken dat Provast financieel het risico van een lekkende bouwput op zich neemt. Aan deze afspraak zijn voor de gemeente kosten verbonden. De gemeente heeft voor € 15 miljoen het risico afgekocht. De ontwikkelaar heeft vervolgens voor een duurder techniek gekozen waardoor de kans op lekkages veel kleiner is.

De ontwikkellocatie Jacobsplaats ligt direct naast de spoortunnel. Werkzaamheden in de buurt van de spoortunnel kunnen, bijvoorbeeld door verzakkingen, invloed hebben op de spoortunnel. Om te kunnen bouwen nabij de spoortunnel moet Prorail, de eigenaar van de spoortunnel, een vergunning afgeven. Prorail wilde alleen bouw naast de spoortunnel toestaan als de bouwer of de gemeente garant zou staan voor alle mogelijke schade door de bouw aan de spoortunnel. Hieronder zou bijvoorbeeld ook de schade vallen die veroorzaakt zou worden als de spoortunnel lange tijd onbruikbaar wordt, bijvoorbeeld schade van vervoerders van bijzonder transport die nu hun grondstoffen niet aangeleverd krijgen. Deze aansprakelijkheid zou niet alleen tijdens de bouw, maar ook daarna gelden. Ook als er een vliegtuig in de nieuwbouw zou vliegen en via de fundering de tunnel aangetast zou worden, zou de bouwer daarvoor aansprakelijk zijn. Dit type risico's bleek niet verzekeraar. Marktpartijen wilden dit risico niet nemen. Ooit heeft de gemeente erover gedacht om zelf het risico te nemen. Dit heeft de gemeente uiteindelijk niet gedaan. Op dit moment wordt nagedacht over een nieuw plan. Het is de bedoeling dat in het nieuwe plan de risico's voor de spoortunnel worden beperkt. Het is nog niet duidelijk of dit plan door zal gaan.

ruimte voor marktkramen

Door de bouwplaats voor de bouw van de markthal was er minder plaats op de Binnenrotte voor de marktkramen. De marktlieden hebben politici verzocht om ruimte te creëren voor de plekken die verloren gingen. Vervolgens is besloten om de markt deels gedurende de bouw van de markthal te verhuizen. De enige mogelijkheid daarvoor bleek om een ponton in het Stokviswater te leggen. Dit koste € 2 miljoen. Deze optie biedt ook mogelijkheden voor het schuiven van de markt tijdens de herinrichting van de Binnenrotte.

duurdere buitenruimte

Voor de buitenruimte van de Binnenrotte en de Grote markt is binnen het Investeringsfonds Rotterdam in 2006 € 5,3 miljoen en € 4,1 miljoen beschikbaar gesteld. Inmiddels blijkt € 7,7 tot € 9 miljoen extra nodig. Er zijn voor deze toenemende kosten verschillende redenen:

- het is de wens van het gemeentebestuur om in de buitenruimte in het centrum de (duurdere) centrumstijl toe te passen. De kosten daarvoor worden gedekt door het IFR. In 2006 is een m² prijs vastgesteld, op basis waarvan het budget is berekend. De kosten in de grondexploitatie worden geïndexeerd en in het Investeringsfonds Rotterdam niet. Het in 2006 berekende budget is inmiddels ontoereikend. Hier kan alleen het deel van het gebied ten zuiden van de Hoogstraat mee aangepakt worden;
- de verkeerssituatie die ontstond doordat de veranderde plannen voor Blaak 31 waardoor een duurdere oplossing nodig was;
- de oppervlakte van het in te richten buitenruimtegebied is toegenomen;
- de eerder besproken extra kosten die ontstonden door het tijdelijk verplaatsen van de markt.

Blaak 31

Het Cebecogebouw (Blaak 31) is in 2001 voor € 17 miljoen aangekocht. De gemeenteraad heeft op 13 december 2001 besloten dat het pand aangekocht kon worden onder de voorwaarde dat Cebeco het pand vijf jaar zou blijven huren. In de brief bij dit besluit schreef het college dat de courantheid van het kantoorgebouw een reden was om het gebouw te kopen.¹⁰ Na een half jaar zei de huurder echter het contract op. Het is niet duidelijk of de gemeente voldoende heeft gedaan om de huurder aan zijn contract te houden. Men heeft wel getracht een nieuwe huurder te vinden. Echter, het gebouw bleef onverhuurd. In 2005 waren er wel plannen om de scholen van de Grotemarkt naar het Cebecogebouw te verhuizen. Vervolgens bleek dat Loyens & Loeff graag op deze plek een nieuw gebouw neer wilde zetten. Omdat de wens bestond bij het college om Loyens & Loeff voor de gemeente te behouden is het bestaande pand gesloopt en de grond aan Provast, de ontwikkelaar voor Loyens & Loeff verkocht. Hierbij heeft de gemeente wel een verlies van € 5,8 miljoen moeten nemen omdat de gemeente Blaak 31 heeft gekocht voor € 17 miljoen en de grond voor € 11,2 miljoen heeft verkocht. Daarnaast heeft de gemeente nog de kosten voor het bouw- en woonrijpmaken, zoals de sloopkosten à € 286.437, moeten betalen

herijking

Bij de bottum up herijking van 3 september 2010 was de fasering van de werklocaties in het Laurenskwartier aangepast. Het project werd vertraagd. Voor de extra rentekosten die hiermee verband hielden, was een reservering van € 2,5 miljoen gemaakt. Vervolgens is de grondexploitatie in Grobis aangepast. De vierde kwartaalrapportage uit 2010 geeft enig inzicht in de opbouw van de tegenvallers bij de herijking. In het totaal ging het om een nadelige aanpassing van de grondexploitatie van € 3.478.000. Deze bestond uit:

- Aanpassing fasering woningbouw en werklocaties: verslechtering € 1.900.000.
- Bijstelling apparaatskosten: verslechtering € 700.000.
- Reservering van 'aanpassing fasering woningbouw en werklocaties' bedroeg € 2.500.000. In tegenstelling tot de uitgangspunten waar de reservering op gebaseerd is, zijn enkele openbare werken later gefaseerd. Hierdoor hoeven de kosten pas later gemaakt te worden waardoor er een rente voordeel optreedt. Hierdoor is het negatieve effect € 600.000 lager geworden.
- Er is een toename van het ROK-saldo (Rente Opbrengsten Kosten-saldo) omdat begin 2010 de fasering van de programma's van de projecten Rotta Nova en

¹⁰ Het voorstel tot aankoop van het Cebeco-complex aan de Blaak 31 tot en met 37 (oneven nrs.), Ds. Jan Scharpstraat 30 en Nieuwstraat 2 tot en met 10 (even nummers) en hiervoor een krediet beschikbaar te stellen van fl. 52.500.000,- (Euro: 23.823.461,34), 4 december 2001.

Jacobsplaats 3 jaren is aangepast. Hierdoor verslechtert het saldo met ca. € 700.000.

Voor de ruimtelijke plannen betekende dit het volgende. Op de Jacobsplaats zijn de projecten die een combinatie bevatten van woningen en andere functies afgelast. De geactiveerde grondwaarden zijn afgeboekt en zijn gewijzigd in € 0. Daar waar sprake is van een zelfstandige niet-woningbouwlocatie is de planning met 12 jaar vertraagd. Dit betekent dat in de grondexploitatie een post opgenomen moest worden voor de extra rentekosten voor deze periode.

Voor Rotta Nova zijn de opbrengsten uit uitgifte aangepast. Het is echter de vraag of de ontwikkelaar de grond koopt voor een lager bedrag, later koopt of helemaal niet koopt. Wellicht zal de post onvoorzien van het Laurenskwartier volledig moeten worden ingezet ten behoeve van de realisatie van dit project. Waarschijnlijk wordt Rotta Nova niet gelijktijdig met de markthal opgeleverd. Het bouwproces duurt dan langer en er zullen daardoor extra kosten voor de buitenruimte gemaakt moeten worden.

risicoanalyse

MPRG

In de MPRG zijn geen specifieke risico's van dit project benoemd.

risico's

Op 20-04-2009, 19-1-2010 en 20-9-2011 zijn er risicoanalyses gedaan van de Grotemarkt, markthal en omgeving. Hierin zijn de risico's die bijvoorbeeld op de Jacobsplaats liggen niet meegenomen. De reden hiervoor was volgens Stadsontwikkeling dat er op dit moment geen ontwikkelingen plaatsvinden.¹¹ Met uitzondering van de risico's op de Jacobsplaats werden de risico's die binnen het rekenkameronderzoek van het project naar voren zijn gekomen en die een rol kunnen spelen in de toekomst, benoemd in de risicoanalyses. Dit zijn de risico's die zich al geopenbaard hebben en die hierboven bij de aanpassingen van het project beschreven zijn en de risico's die in het interview aan de orde zijn gekomen.

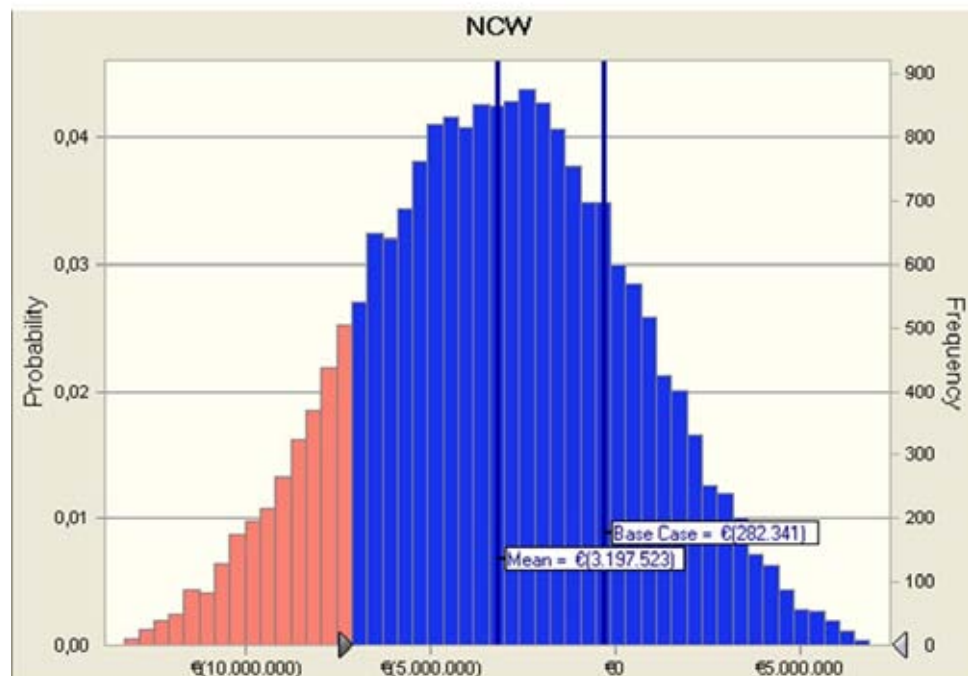
De manier waarop de kwalitatieve risicoanalyse is opgezet, maakt deze analyse met name geschikt om beheersmaatregelen in te zetten. De analyses heten ook risicobeheermatrix. Bij de te nemen maatregelen worden alleen beheersmaatregelen genoemd, geen financiële maatregelen als het creëren van een voorziening.

In juli 2011 is een kwantitatieve risicoanalyse opgesteld. Bij de kwantitatieve risicoanalyse wordt in tegenstelling tot de kwalitatieve analyse, de risico's gekwantificeerd en wordt er uitgerekend hoeveel geld er nodig is om deze risico's op te vangen. Uit de kwalitatieve en de kwantitatieve risicoanalyse volgt niet hoe deze aan elkaar gelinkt zijn. Sommige risico's uit de kwantitatieve analyse zijn niet terug te vinden in de kwalitatieve analyse en sommige risico's met een financieel gevolg uit de kwalitatieve analyse zijn niet terug te vinden in de kwantitatieve analyse. De risico's die meegenomen zijn in de kwantitatieve analyse zijn ingebracht in een Monte Carlo simulatie. Dit is een computerberekening waarbij enkele kostenposten en

¹¹ Reactie op casusdocument Laurenskwartier d.d. 26 maart 2012.

inkomstenposten uit de grondexploitatie steeds op verschillende manieren worden gevarieerd. Hierdoor komt er niet één getal uit dat uiteindelijk het saldo is van de grondexploitatie, maar een verdeling. Per deelproject is een aantal van de standaard inputwaarden voor kosten en inkomstenposten aangepast. Bijvoorbeeld, de standaard kan zijn dat men meeneemt in het model dat de inkomsten uit grondopbrengsten 10% hoger of 10% lager kunnen liggen. Als de ontwikkelingen in de markt daartoe aanleiding geven kan men ervoor kiezen om in het model in te voeren dat de kans 50% is dat er geen inkomsten zijn. In dat geval wordt dus de standaard invoerwaarde aangepast om een beter beeld te krijgen van de financiële gevolgen van de risico's in een bepaalde situatie. Na doorrekening met de computer volgt hieruit de inschatting van het saldo volgens figuur 9.

figuur 9: kansverdeling kwantitatieve risicoanalyse



Figuur 9 laat zien dat zonder risicoanalyse de grondexploitatie uitgaat van een negatieve NCW van € 282.341 (de Base Case). Varieert men enkele kosten en opbrengstenposten aan de hand van de ingeschatte risico's, zoals met een Monte Carlo simulatie gebruikelijk is, dan komt de meest waarschijnlijke, gemiddelde NCW te liggen op een verlies van € 3.197.523. Dan is de kans 50% dat de NCW niet lager ligt. Voor het berekenen van de post onvoorzien dient 85% zekerheid aangehouden te worden. Dit is de waarde bij het pijltje tussen de rode en de blauwe kolommen.

informatievoorziening en betrokkenheid raad

Omdat het Laurenskwartier al lang loopt is er niet voor gekozen om voor alle aanpassingen aan het project na te gaan hoe het college en raad daarover geïnformeerd zijn en welke rol zij bij deze besluitvorming hebben gespeeld.

Volgens Stadsontwikkeling is de grondexploitatie nooit officieel in uitvoering genomen. De grex Laurenskwartier stamt uit een tijd dat Stadsontwikkeling nog geen duidelijke regels kende rondom het in exploitatie nemen van een grondexploitatie. In 2001 is er wel een grex-boekje gemaakt dat met agendapost naar B&W is gegaan. Paragraaf 7-2-2 van het hoofdrapport gaat hier nader op in. In een e-mail schrijft een medewerker van Stadsontwikkeling er het volgende over: "Het Laurenskwartier wordt voor het eerst genoemd in het jaarverslag 1997. Één project was toen in uitvoering (Batenburg/Bredestraat) en over o.a. de Spaarbanklocatie werd aangekondigd dat dat project spoedig in uitvoering zou worden genomen. In de grondexploitatie werd de eerste opbrengst geboekt op 1-12-1995 (de uitgifte van 150 m2 onbebouwd terrein aan de Hoogstraat) en de eerste opdracht (9406408 t.b.v. een raming bouw- en woonrijpmaken) is van 14-11-1994. M.a.w. in 1997 was de grondexploitatie in uitvoering! De formele fase-overgang (van een grondexploitatie in voorbereiding (GV) naar grondexploitatie in uitvoering (GU)) kwam later in zwang (volgens mij omstreeks 1999)."¹²

In de loop van de tijd heeft de raad in ieder geval ingestemd met het volgende:

- De gemeenteraad heeft op 13 december 2001 besloten dat Blaak 31 aangekocht kon worden.
- Op 28 februari 2002 besluit de gemeenteraad het zogeheten Botersloot complex te verwerven.
- Op 1 september 2009 stelt het college voor om voor het bouwrijp maken van de markthal het extra benodigde bedrag van € 8,5 miljoen te reserveren in het investeringskader 2009 voor het programma Bouwen en Wonen (B&I). De raad gaat hiermee akkoord.

In 2007 wordt gewerkt aan een nieuw masterplan. Op 13 november 2007 besluit het college het masterplan Laurenskwartier vast te stellen en de gemeenteraad hierover te informeren. In de bijgevoegde brief over de financiële consequenties staat dat de financiële afweging per bouwplan wordt gemaakt en onderdeel is van de grondexploitatie voor het Laurenskwartier. Meer informatie over deze grondexploitatie is niet opgenomen.

In de agendapost van 30 september 2008 wordt het college door het OBR geïnformeerd over de verslechtering in de grondexploitatie Laurenskwartier. In de agendapost staat dat door kosten in verband met de markthal en de archeologie en de veranderende bestemming van Blaak 31 het negatieve saldo in de grondexploitatie eind 2008 is opgelopen tot € 12,5 miljoen. Bij het jaarverslag 2008 wordt daarom een verliesgenomen van € 12 miljoen.

In het jaarverslag van het OBR van 2008 krijgt de raad een overzicht van de redenen voor deze verliesneming:

"De grondexploitatie Laurenskwartier is een zeer complexe, ambitieuze binnenstedelijke herontwikkeling met hoge verwachtingen en hoge kwaliteitseisen. Deze verwachtingen en eisen leiden tot navenant hoge kosten. In 2008 heeft een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die hebben geleid tot onvermijdbare kosten.

¹² E-mail d.d. 1-11-2011.

Hierdoor wordt een verlies genomen van € 12 miljoen. Dit verlies bestaat uit de volgende onderdelen:

- Verlegregeling kabels en leidingen:

Een deel van de kosten voor het verleggen van kabels en leidingen kan worden verhaald op de ontwikkelaar. Hierover heeft het Ontwikkelingsbedrijf een juridisch geschil met de ontwikkelaar. Naar verwachting kan minimaal € 2 miljoen minder worden verhaald op de ontwikkelaar.

- Bouwput markthal:

Het Ontwikkelingsbedrijf is in onderhandeling met de ontwikkelaar over de verdeling van de extra kosten voor het bouwrijp maken en saneren van de bouwput. Inmiddels staat vast dat een bedrag van minimaal € 3,5 miljoen voor rekening van de gemeente komt. Deze kosten waren niet voorzien in het oorspronkelijke plan en zijn hierdoor onvermijdbaar geworden.

- Verplaatsing scholen:

Om met de ontwikkeling van het Laurenskwartier extra kwaliteit in het gebied te realiseren zijn enkele scholen in het gebied verplaatst. Deze extra kosten waren niet voorzien en leiden tot een onvermijdbaar verlies van € 2 miljoen.

- Nieuwe opslagruimte voor marktkramen:

De verwachting was dat de niet voorziene kosten voor de opslag van marktkramen uit het Investeringsfonds Rotterdam (IFR) zouden worden gedekt. Inmiddels blijkt dit niet mogelijk. De kosten ad € 2 miljoen zijn hierdoor onvermijdbaar geworden.

- Plankosten:

De geraamde plankosten zijn kritisch beoordeeld. Deze bleken te laag geraamd. Zo is de raming voor projectmanagement nu afgestemd met de werkelijke inzet. Dit leidt tot hogere kosten. De extra kosten van projectmanagement bedragen voor de totale looptijd van het project € 2 miljoen.

- Rentnadeel:

Een aantal subsidies zal later (in de tijd) worden ontvangen dan gedacht. Dit leidt tot een onvermijdbaar rentnadeel van ongeveer € 1 miljoen.”¹³

Op 7 juli 2009 neemt het college een besluit over hoe omgegaan wordt met de archeologische vondsten onder de markthal. De toevoeging in de grondexploitatie van een extra bedrag van € 2,75 miljoen voor archeologisch onderzoek heeft als consequentie dat het saldo van de grondexploitatie verslechtert. Omdat dit niet leidt tot een verliesneming wordt hiervan geen melding gemaakt in het jaarverslag. Het jaarverslag geeft ook weinig inzicht in de vraag of de grondexploitatie zo verloopt als aanvankelijk beoogd was. Zo staat in het Jaarverslag OBR van 2009 alleen dat voor dat jaar de investeringen € 13.486.000 bedroegen en de desinvesteringen € 10.826.000.

In het jaarverslag 2010, het jaar van de herijking, staat dat voor het Laurenskwartier een verlies van € 3,8 miljoen genomen wordt. Het tekort is het gevolg van fasering in de gronduitgiften. Ook staat vermeld dat er dat jaar € 3.748.000 geïnvesteerd is en € 11.444.000 ontvangen is.

11 januari 2011 stuurt het college een brief aan de raad over het nieuwe bestemmingsplan Laurenskwartier. Wat opvalt is dat het college hierin alleen ingaat op welke nieuwbouw er mogelijk gemaakt wordt. Niet op wat er daadwerkelijk wanneer gerealiseerd wordt volgens de grondexploitatie. Het college heeft een brief

¹³ Jaarverslag OBR 2008, p. 31-32.

gestuurd aan de raad waarin het college mededeelt dat het ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd. In deze brief en het ontwerpbestemmingsplan zelf staat over de financiële uitvoerbaarheid: “De in dit bestemmingsplan genoemde ontwikkellocaties kunnen pas worden gerealiseerd na het doorlopen van een wijzigings- of afwijkingsprocedure. Een dergelijke procedure zal niet eerder plaatsvinden dan nadat de financiële uitvoerbaarheid van die projecten is gegarandeerd. Naar verwachting zullen deze procedures binnen 10 jaar doorlopen worden.” Enige inzicht in de financiën rond de bestaande grondexploitatie Laurenskwartier of de toekomstige financiële consequenties bieden deze stukken voor de raad niet.

bijlage 9 casus Zestienhoven

inleiding en achtergrond

Park Zestienhoven is een uitleglocatie aan de noordkant van Rotterdam, in de deelgemeente Overschie. Het plangebied ligt onmiddellijk ten zuiden van Rotterdam Airport. In figuur 1 is het bestemmingsplangebied weergegeven. Het bestemmingsplangebied is niet gelijk aan het plangebied in de grondexploitatie.

figuur 1: plangebied park Zestienhoven



bron: welstandsparagraaf Park Zestienhoven

projectgeschiedenis

De voorgeschiedenis van het project begint al voor de VINEX-periode. Over woningbouw in de noordrand van Rotterdam werd al in de voorbereidingsfase voor de VINEX gesproken.¹⁴ Men had aanvankelijk nog het voornemen om de luchthaven te verplaatsen. In het kader van het IPNR (Integraal plan Noordrand Rotterdam) werd gezocht naar een alternatieve locatie voor het vliegveld in de polder Schieveen. Wanneer de luchthaven verplaatst zou zijn, kwam de locatie vrij voor woningbouw. In die tijd werd er ook al grond verworven voor een eventueel woningbouwproject. Tot de grootste aankopen behoorde de verwerving van een destructiebedrijf in het plangebied, tegen het einde van de jaren '80. De realisatie van het woningbouwplan was toen nog niet aan de orde, maar vanwege stankoverlast voor omwonenden in de ruime omgeving werd de installatie aangekocht. Verder was een groot deel van de grond al in gemeentelijk bezit en gebruikt als sportterreinen en volkstuinen. Toen echter het voornemen om het vliegveld te verplaatsen in de Tweede Kamer door de motie-Lankhorst sneuvelde (1994), gingen ook de plannen voor een mogelijke

¹⁴ Zie Bestemmingsplan p. 30.

woningbouwlocatie de ijskast in. In de Regio Rotterdam werden andere VINEX-uitleglocaties aangewezen, bij Berkel en Rodenrijs, Lansingerland, Barendrecht en Nesselande.¹⁵ De planvorming kon weer worden opgepakt nadat men een aantal jaren later (2001) een raamovereenkomst met Rotterdam Airport ondertekende. In deze raamovereenkomst werden afspraken gemaakt over het aantal vliegbewegingen en over de ontwikkeling van de omgeving van de luchthaven. Omdat met het vastleggen van het aantal vliegbewegingen ook de geluids- en risicocontouren duidelijk waren, kon men verder gaan met de planvorming. Dat leidde al vrij snel, in 2004, tot een ontwerpbestemmingsplan en begin 2005 tot een vastgesteld bestemmingsplan en een bestuurlijk vastgestelde grondexploitatie. In 2007 werden de eerste woningen opgeleverd in het project.

figuur 2: impressie toekomstig park zestienhoven



omschrijving te onderzoeken grondexploitaties in casus

Tot het project Park Zestienhoven behoren twee grondexploitaties:

- Complex 5506: de exploitatie van Park Zestienhoven fase 1, begin 2011 aangevuld met een klein deel van fase 2. Deze fase bestaat voor het grootste deel uit woningen met bijbehorende voorzieningen en voor een deel uit een bedrijventerrein.
- Complex 5509: de exploitatie van Park Zestienhoven fase 2; deze exploitatie bestond voor het grootste deel uit de ontwikkeling van kantoren. Begin 2011 is een klein deel woningbouw uit deze exploitatie budgetneutraal overgeheveld naar fase 1. Voor het overige is de boekwaarde van deze exploitatie teruggebracht naar nihil. Formeel is het complex nog niet uit exploitatie genomen; in 2012 wordt overwogen of het project als studieplan voor de langere termijn wordt aangehouden, of dat de gronden in langdurig beheer worden gehouden.

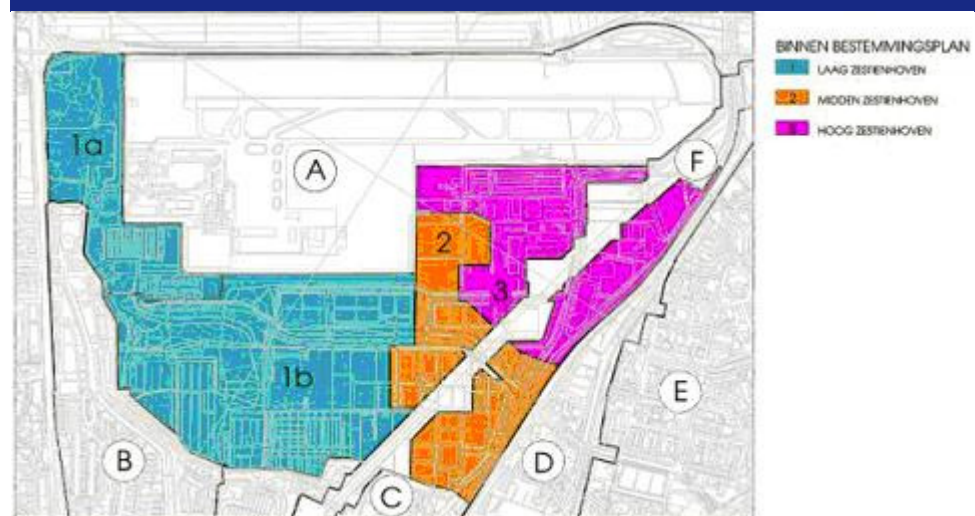
In figuur 3 is het onderscheid tussen de plandelen zichtbaar gemaakt. Tot het in 2005 vastgestelde bestemmingsplan en tot de grondexploitatie 5506 behoren de delen Laag en Midden Zestienhoven, de blauwe en oranje plandelen in de figuur. Hoog Zestienhoven, het paarse plandeel in figuur 3, is opgenomen in de grondexploitatie

¹⁵ Zie Ruimtelijk Planbureau, 2006, woningproductie ten tijde van VINEX, NAI Uitgevers, Rotterdam.

5509. Bij de vaststelling van de grondexploitatie is de begrote winst uit complex 5509 gebruikt om het begrote tekort op complex 5506 af te dekken. Dat is ook vermeld in het bestemmingsplan: fase 1 heeft een negatief saldo, fase 2 een positief.¹⁶ In het bestemmingsplan is daarbij wel vermeld dat het plan alleen over fase 1 gaat en dat fase 2 in dat plan “conserverend bestemd” is. De term “conserverend bestemd” betekent dat de bestaande bestemming in het bestemmingsplan gehandhaafd blijft. Bij de analyse van de grondexploitaties en van de risico’s daarin gaan we nader in op de relatie tussen deze twee grondexploitaties.

De grondexploitaties zijn in februari 2005 vastgesteld door het college van B&W.¹⁷ Hierna zijn jaarlijks bij het jaarverslag de herziene exploitaties formeel vastgesteld.

figuur 3: indeling plangebied in deelgebieden



Bron: Bestemmingsplan Park Zestienhoven, p. 15.

projectorganisatie en verantwoordingslijnen

De projectorganisatie is samengevat in figuur 4. Een belangrijke rol in de projectorganisatie spelen de volgende personen of gremia:

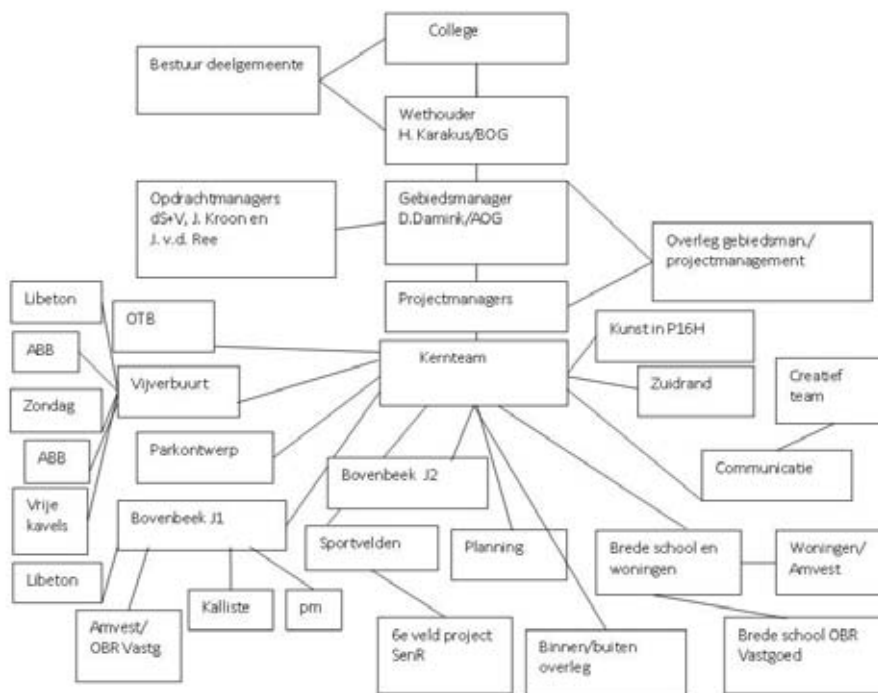
- het kernteam of projectteam: van hieruit wordt de dagelijkse gang van zaken in het project aangestuurd. Het kernteam bewaakt de voortgang van het project en besluit over kwesties die binnen de verschillende deelprojecten en werkgroepen aan de orde komen.
- de projectmanager: hij stuurt het kernteam aan en rapporteert naar de ambtelijk opdrachtgever over het project.
- de gebiedsmanager: hij fungeert als ambtelijk opdrachtgever voor het project en rapporteert richting het bestuur en richting de directie van OBR (inmiddels SO) over de voortgang en over eventuele wijzigingen.
- de stuurgroep, met daarin de wethouder en het bestuur van de deelgemeente: in deze stuurgroep worden alle bestuurlijke besluiten, voor zover deze zowel de stad als de deelgemeente gezamenlijk betreffen, over het project genomen. Bestuurlijke besluiten over vaststellen van inrichtingsplannen (ip's) randvoorwaarden, sloop- en bouwvergunningen worden rechtstreeks door de deelgemeente genomen.

¹⁶ Bestemmingsplan, Polder Zestienhoven, 2005, p. 85.

¹⁷ Zie Agendapost grex in uitvoering d.d. 8 februari 2005.

Het project Park Zestienhoven is opgedeeld in een aantal deelplannen. Per deelplan is er een deelprojectteam dat de plannen uitwerkt. In figuur 4 zijn dit bijvoorbeeld deelprojectteams voor de Vijverbuurt of voor Bovenbeek. In de deelprojectteams wordt samengewerkt met de ontwikkelaars die het plandeel uitvoeren, zoals Libeton en ABB in de Vijverbuurt.

figuur 4: projectorganisatie



Bron: Projectplan 2010, p. 24.

situatie grondexploitatie per heden

De grondexploitatie wordt eens per vier maanden geactualiseerd. Bij die actualisatie worden de geraamde bedragen aangepast aan recente ontwikkelingen, bijvoorbeeld aan mee- of tegenvallende aanbestedingen, kostenstijgingen voor openbare werken of aan nieuwe grondprijstramingen.¹⁸ Voorheen vond actualisatie eens per drie maanden plaats. Over de geactualiseerde grondexploitatie wordt gerapporteerd aan de gemeenteraad in de Monitor Grote Projecten. Het college krijgt inzicht in de stand van zaken van de totale portefeuille via het Meerjarenperspectief Rotterdamse Grondexploitaties.

Park Zestienhoven in Monitor Grote Projecten 2011-2

De informatie in de Monitor Grote Projecten (MGP) over het project is zeer summier, conform het format van de Monitor. Op twee pagina's wordt een korte samenvatting gegeven met een aantal indicatoren van de stand van zaken qua resultaat, tijd, geld en

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Notitie Grondexploitatie Park Zestienhoven; berekening scenario's n.a.v. monitor grote projecten 2e kwartaal 2009 d.d. 15 september 2009, p. 3; Notitie Tweede herziening grondexploitatie Park Zestienhoven d.d. 25 november 2008, p. 4 – 6.

risico's.¹⁹ Daarnaast is er een beknopte toelichting over het plan en over recente ontwikkelingen daarin. In de MGP wordt een voorgeschreven 'stoplichtmodel' gebruikt om aan te geven hoe de exploitatie er op dat punt voorstaat:

- groen: er zijn geen knelpunten;
- oranje: er zijn knelpunten, maar de gemeente kan daarop sturen;
- rood: er zijn knelpunten en de gemeente kan daar niet op sturen.

Volgens de MGP 2011-2 bedragen de geraamde kosten voor Park Zestienhoven fase 1 in totaal bijna € 246 miljoen. Dat is ruim € 16 miljoen meer dan volgens de MGP 2011-1 van het project. Omdat echter de opbrengsten met hetzelfde bedrag zijn toegenomen, blijft het plansaldo nagenoeg constant. De oorzaak van deze toename van kosten en opbrengsten is dat het deelgebied Hof van Maasdam fase 2, dat oorspronkelijk tot fase 2 en dus tot exploitatie 5509 behoorde, aan het project Park Zestienhoven fase 1/complex 5506 is toegevoegd. Dat is budgetneutraal gedaan, dus de kosten en de opbrengsten zijn met een gelijk bedrag toegenomen. Ook het aantal woningen is hierdoor toegenomen.

De fasering van het plan is ten opzichte van de vorige MGP en ten opzichte van het zogeheten 'doel' exact gelijk gebleven. Dat 'doel' is de stand van zaken bij het laatste jaarverslag, in dit geval dus dat van 2010; uit de MGP blijkt dit niet direct, maar wel uit het parallelle Excelbestand waarmee de ambtelijk opdrachtgever geïnformeerd wordt. De fasering loopt volgens de huidige inzichten door tot juli 2026. Alle stoplichten in het dashboard 'sturing en beheersing' staan op groen, omdat de cijfers passen bij de scope die voor het project is vastgesteld.

De risico's zijn in een recente risicoanalyse (medio augustus 2011) opnieuw in beeld gebracht. Daarbij is wel een aantal ontwikkelingen in negatieve zin benoemd. Allereerst is dat het marktrisico op vrije kavels; dit werd in de voorgaande MGP nog niet separaat benoemd (alleen als een algemeen marktrisico), maar staat nu op 'oranje'. Het risico is dat deze kavels niet afzetbaar blijken. Een ander 'oranje' risico – rode risico's zijn er niet bij dit project in deze MGP – is de verdere verhoging van de EPC-norm (de Energieprestatiecoëfficiënt), waardoor de bouwkosten van woningen hoger komen te liggen. Omdat de gemeente grondprijzen op een residuele manier berekend, komt door deze hogere bouwkosten, de grondprijs lager te liggen. Residueel rekenen houdt in dat de grondprijs bepaald wordt door van de prijs waarvoor een koper de woning koopt, de bouwkosten af te trekken. Wat overblijft is de grondprijs voor de gemeente.

Naast de 'oranje' risico's worden vijf 'groene' risico's genoemd. Het eerste is het algemene marktrisico. Daarnaast is er een risico van trillingen van de HSL en daarmee een slechtere woonkwaliteit, van bestuurlijk afgedwongen bezuinigingen op kwaliteit en van meer overleg met veelal mondige bewoners. Ook het niet realiseren van de voorzieningen zou het woongebied minder aantrekkelijk maken en is daarmee een risico.

Uit de toelichting blijkt verder dat een groot aantal woningen in aanbouw of opgeleverd is. Daarnaast is in 2011 de bouw van een brede school gestart en zijn de

¹⁹ Park Zestienhoven is te vinden in MGP 2011-2 Geheim p. 52.

eerste twee bedrijven opgeleverd. Ook de aanleg van een deel van het Park is in 2011 gerealiseerd.

onderbouwing van begrotingsposten en planning

Bij het beoordelen van de onderbouwing van verschillende begrotingsposten maken we gebruik van de in 2005 vastgestelde grondexploitatie met toelichting.²⁰ De verwervingskosten voor het totaal van fase 1 en fase 2 bedroegen € 44 miljoen nominaal (prijsspeel 1 januari 2004). Gedeeld door het aantal m² dat in exploitatie is genomen gebied komt dat neer op een verwervingsprijs per m² van € 19,91. Vergeleken met prijzen in andere grondexploitaties is dit niet buitensporig hoog. Een groot deel hiervan komt voor rekening van de aankoop van de Gekro-destructieinstallatie in 1988, die in 2010 goed was voor een boekwaarde van € 22,5 miljoen²¹, voor fase 2 stond in de exploitatie van 2005 een boekwaarde van € 19,1 miljoen op de balans.²² Als we dit bedrag van de totale verwervingskosten aftrekken resteert een post verwerving van € 11,28 per m². Gezien de te verwerven gronden – o.a. volkstuincomplexen en sportvelden – is dit een reëel bedrag.

De geraamde kosten voor openbare werken in fase 1 en 2 totaal worden op € 163,3 miljoen geraamd. Deze kosten zijn als volgt over de verschillende kostenposten verdeeld. In fase 1 is ruim 50% bestemd voor het opschonen en voorbelasten van het terrein. De aanwezige beplanting en bebouwing moet verwijderd worden en de draagkracht van de bodem moet verbeterd worden door. 10% is nodig voor de overige kosten voor het bouwrijp maken en ruim 35% voor het woonrijp maken. De resterende €3 miljoen is niet nader toegelicht. Voor fase 2 is geen uitsplitsing in verschillende subposten gegeven.

De kosten voor openbare werken bedragen gedeeld door het totale in exploitatie te nemen gebied van 221 ha € 73,89 per m². Dat is vergeleken met andere projecten behoorlijk hoog. Mensen die bij het project betrokkenen zijn hebben als reden hiervoor aangegeven dat de slechte bodemgesteldheid ter plaatse kostbare investeringen noodzakelijk maakt. Daar komt bij dat de noodzaak van integraal voorbelasten (de ophoging van het totale terrein met zand) niet alleen rechtstreeks tot hogere kosten leidt voor de post voorbelasting, maar ook indirect leidt tot extra faseringskosten (met name rente), omdat de grond nadat de eerste grote investeringen zijn gedaan eerst een aantal jaar moet blijven liggen.

De afdelingskosten worden gewoonlijk uitgedrukt als percentage van de kosten voor openbare werken. Een gangbaar percentage daarvoor in Rotterdam was ten tijde van het vaststellen van de exploitatie 22%. Voor Park Zestienhoven is dat verlaagd naar 19%.²³ Volgens stadsontwikkeling zou gezien het vele 'grootgrondwerk' het percentage lager kunnen zijn dan het gangbare percentage van 22%. In de grondexploitatie 2005 bedraagt het geraamde percentage afdelingskosten ruim 20%. In de grondexploitatie 2011 is dat toegenomen tot bijna 30%. De keuze om bij het begin van het project uit te gaan van lagere afdelingskosten dan gemiddeld is dus niet reëel gebleken.

²⁰ Grondexploitatieboekje 2005.

²¹ Notitie financiële consequenties USSV/Visie Werklocaties voor Park Zestienhoven fase 2 d.d. 9 maart 2010.

²² Grondexploitatie 2005, p. 13.

²³ Zie Agendapost grex in uitvoering 8 februari 2005.

Het project heeft in vergelijking met andere grootschalige woningbouwlocaties een relatief slecht financieel resultaat.²⁴ Naast de hoge kosten voor openbare werken is vooral de lage dichtheid (het aantal woningen per ha) in het plan daar debet aan: de bruto dichtheid was bij vaststelling van de exploitatie 7,6 woningen per ha en de netto dichtheid 11,5.²⁵ Vanzelfsprekend hangt dat samen met de kwaliteit van de woonwijk: een ruime en groen opgezette locatie. Er is echter in algemene zin wel een verband tussen die kwaliteit en het financiële resultaat: meer woningen bouwen op eenzelfde oppervlakte leidt over het algemeen tot een gunstiger financieel resultaat. In de rapportages is dit verband niet benoemd.

De reden voor het slechte financiële resultaat is gelegen in de relatie tussen de complexen 5506 en 5509. Bij de vaststelling van de grondexploitatie voor Park Zestienhoven (5506 en 5509) in 2005 is een aantal maatregelen genomen om de exploitatie sluitend te maken. Eén van die maatregelen is het verevenen tussen fase 1 van Polder Zestienhoven (complex 5506) het in het bestemmingsplan beschreven deel – en een in de toekomst te ontwikkelen fase 2 (complex 5509). Die tweede fase zou vooral uit kantoren bestaan, uit de opbrengst waarvan het tekort op fase 1 gedekt kon worden. Al bij de vaststelling van de grondexploitatie werd deze constructie als risicovol aangemerkt. De haalbaarheid van het kantorenprogramma in fase 2 was bij vaststelling van de grondexploitatie gebaseerd op het programma van het RPR2010 en niet op de behoefte vanuit de markt.

De planning van het project liep oorspronkelijk tot 2026; inmiddels is dat tot 2030. Volgens het projectplan worden er in die laatste jaren echter weinig woningen of kavels opgeleverd. Het leeuwendeel van de werkzaamheden is in 2020 afgerond.²⁶

grondexploitatie in MPRG 2011

De grondexploitatie van Park Zestienhoven is niet als afzonderlijke exploitatie terug te vinden in de tekst van het MPRG. Wel is in het kader van de bepaling van het risico van de portefeuille als geheel een analyse gemaakt van het risico per project waarin ook Park Zestienhoven is terug te vinden.

Volgens die analyse zit er in het project een risicoreserve van € 15,3 miljoen. Dit bedrag is in de grondexploitatie ook terug te vinden, maar dan als post onvoorzien voor civiele werken. In de MPRG wordt het gebruikt om het risico – het lagere resultaat op grond van het 80% waarschijnlijkheidsscenario uit de Monte Carlo analyse – af te dekken. De post onvoorzien voor openbare werken wordt dus vervolgens ook ingezet om andere tegenvallers in het plan te kunnen compenseren. Omdat deze post in de grondexploitatie als post onvoorzien voor de civiele werken aangeduid wordt, is het niet voor de hand liggend om deze post aan te wenden voor andere tegenvallers.

²⁴ Hierbij wordt vergeleken met kengetallen die zijn afgeleid uit verschillende RIGO-onderzoeken naar de kosten en opbrengsten van grote woningbouwlocaties, deels met en deels zonder subsidiebijdragen.

²⁵ De bruto dichtheid wordt bepaald ten opzichte van het totaal in exploitatie te nemen gebied, voor de netto dichtheid wordt de hoofdplanstructuur niet meegerekend. Ter vergelijking: Nesselande heeft een bruto dichtheid van 14 woningen per ha (inclusief de plas), de VINEX-locaties bij Bergschenhoek van 25 woningen per ha en Fascinatio een bruto dichtheid van 42 woningen per ha. Bron: Jelte Boeijsinga & Jeroen Menting, VINEX-Atlas. Uitgeverij 010 Publishers, Rotterdam, 2008.

²⁶ Projectplan 2010, p. 16.

verloop grondexploitatie resultaten

Onder andere vanwege de herijking – waarbij een groot deel van het kantorenprogramma in de stad uitgefaseerd werd – is er de laatste jaren nogal wat veranderd in de Rotterdamse grondexploitaties. In deze paragraaf kijken we naar de ontwikkeling van de exploitatie voor Park Zestienhoven. We vergelijken daartoe allereerst de door B&W vastgestelde grondexploitaties per januari 2005 met de stand van zaken in 2008. Vervolgens kijken we naar de ontwikkeling vanaf 2008 – het begin van de economische crisis, voor de herijking – tot 2011. Eerst kijken we naar de ontwikkeling van het bouwprogramma.

ontwikkeling programma

Passend bij het proces van een grootschalige gebiedsontwikkeling met een lange looptijd heeft er een steeds verdere concretisering en verfijning van het programma plaatsgevonden. Bij het in uitvoering gaan van de grex in 2005 was het programma nog gebaseerd op een rekenmodel (masterplan). Bij de verdere uitwerking (stedenbouwkundig plan) in proefverkaveling werd het programma steeds gedetailleerder. De uitwerking van het stedenbouwkundig plan per deelgebied in stedenbouwkundige randvoorwaarden leidt tot verdere verfijningen en aanpassingen in (proef)verkaveling en programma.

De ontwikkeling van het programma is samengevat in tabel 1. Uit deze cijfers blijkt dat het totaal aantal woningen is afgenomen, vooral omdat het aantal appartementen meer dan gehalveerd is. Het aantal eengezinswoningen is ten opzichte van de exploitatie in 2005 met ongeveer 50% toegenomen. Het gaat hierbij om een programma-aanpassing waarbij de te realiseren beneden-bovenwoningen zijn omgezet in eengezinswoningen. Het woningtype beneden-bovenwoning bleek weinig gewild op deze locatie. Daarbij paste een programma met vooral eengezinswoningen beter bij de bestuurlijke opdracht voor deze locatie, namelijk het realiseren van een woonmilieu voor hogere inkomensgroepen.

Ook het areaal bedrijventerrein is toegenomen. Voor het overige is het programma voor niet-woningbouw nagenoeg gelijk gebleven.

tabel 1 Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.: **Programma Park Zestienhoven fase 1**

		2005	2006	2011
Woningen	Vrije kavels	146	149	160
	Eengezinswoningen	702	950	1.106
	Appartementen	837	612	311
	Totaal	1.685	1.711	1.577
Commercieel	Horeca Plas/Buitenplaats	750 m ²	750 m ²	500 m ²
	Voorzieningen (Buitenplaats)	1.250 m ²	1.250 m ²	900 m ²
	Voorzieningen (langs VDDVMweg)	2.500 m ²	2.800 m ²	2.800 m ²
	Bedrijven	43.000 m ²	50.900 m ²	50.900 m ²
Non-profit	Voorzieningen (langs VDDVMweg)	2.500 m ²	2.200 m ²	2.200 m ²

Bron: Grondexploitatie 2005, p. 24; Grondexploitatie 2011, p. 1.

Financiële ontwikkeling

Het verschil in programma en ruimtegebruik heeft consequenties voor de ontwikkeling van het financiële resultaat van de exploitatie. Eerst kijken we naar de ontwikkeling van de exploitatie tussen de jaarrekening van 2005 en de jaarrekening 2008. Vervolgens gaan we nader in op de recente ontwikkelingen:

- tussen jaarrekening 2009 en jaarrekening 2010;
- tussen jaarrekening 2010 en MGP 2011-2;
- tussen MGP 2011-2 en heden.

Ontwikkeling jaarrekening 2005 – jaarrekening 2008

Het grootste verschil tussen de jaarrekening 2005 en de jaarrekening 2008 is te zien bij de opbrengsten uit gronduitgifte. Deze post daalt van ruim € 188 miljoen naar € 182,6 miljoen. Deels wordt deze daling gecompenseerd door de stijging van de post ‘overige opbrengsten’, maar deze stijging maakt de daling van de gronduitgiften (net) niet helemaal goed. Ook de post resultaat is sterk toegenomen van € 1,5 miljoen naar € 11,6 miljoen, terwijl o.a. daardoor het ROK-saldo gedaald is.

Aan de kostenkant is de ontwikkeling van de meeste posten beperkt. De kosten voor verwerving en openbare werken zijn enkele procenten hoger dan geraamd in 2005, maar dit is minder dan een inflatiecorrectie. De kosten voor VTU zijn wel duidelijk gestegen, maar het meest opvallend is de sterke toename van de post ‘overige kosten’.

tabel 2: ontwikkeling jaarrekening 2005 en 2008 (bedragen * € 1000,-)

	2005 ²⁷	2008 ²⁸
verwervingen	19.804	20.916
o.werken/sloop	134.497	140.982
voorb/toez/uitv	28.701	32.068
omslag	2.840	2.987
overige kosten	9.330	19.722
uitgiften	-188.451	-182.619
subsidies	0	-3.376
overige opbr.	-6.787	-12.404
resultaat	-1.452	-11.634
saldo	1.518	6.642
rok saldo	11.810	4.375
diverse	-59	-67
plansaldo (NCW)	10.233	10.950

ontwikkeling 2007 – 2011 volgens Monitor Grote Projecten

Om de ontwikkeling van het financiële perspectief voor Park Zestienhoven nader in beeld te brengen, maken we gebruik van de Monitor Grote Projecten uit de periode eind 2007 – medio 2011. De MGP geeft per exploitatie alleen de geraamde totale kosten,

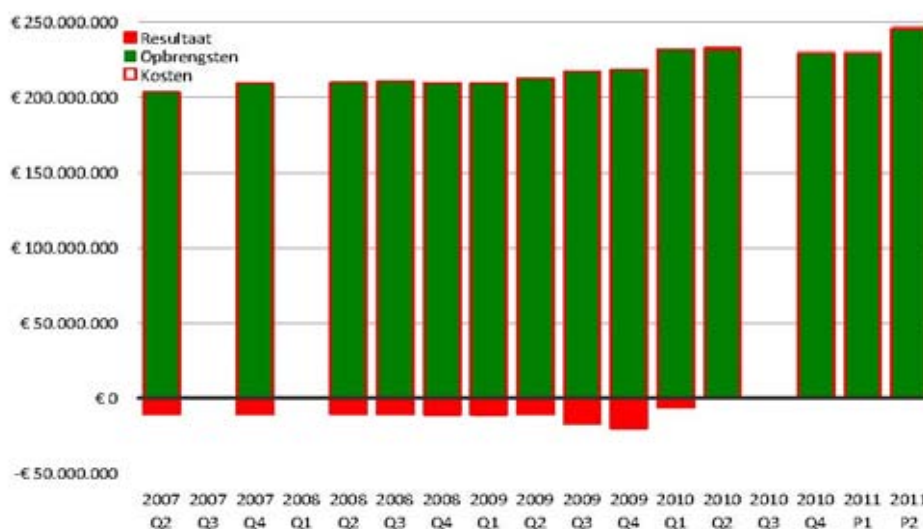
²⁷ Jaarverslag incl. rente.

²⁸ Jaarverslag incl. rente.

totale opbrengsten en het verwachte resultaat. Alle bedragen zijn er in de netto contante waarde uitgedrukt. De achterliggende Excel-bestanden van de kwartaalrapportages geven meer inzicht in de ontwikkeling per kosten- en opbrengstensoort.

In figuur 5 is de ontwikkeling van kosten, opbrengsten en het daaruit volgende resultaat in de genoemde periode samengevat. De groene kolom in deze grafiek geeft de opbrengsten weer. Het rode kader visualiseert de kosten. De totale kosten zijn de opbrengsten plus het resultaat. Het rood ingevulde verschil tussen kosten en opbrengsten is het resultaat, dat dus ofwel negatief kan zijn – zie vooral 2009 Q4 – ofwel positief. Dat laatste is het geval vanaf 2010 Q2, maar het resultaat is daar zo klein dat het nauwelijks zichtbaar is.

figuur 5: ontwikkeling kosten, opbrengsten en resultaat



Bron: Monitor Grote Projecten 2007 – 2011.

Er is volgens de achtereenvolgende monitors grote projecten sprake van steeds toenemende opbrengsten. Het resultaat van de exploitatie lijkt daardoor sterk te verbeteren, vooral na 2009 Q4. Deze extra opbrengsten bestaan echter vooral uit verliesnemingen. Die worden in de toelichting in de MGP van het kwartaal waarin ze genomen zijn, vermeld. In de cijfers van de MGP worden ze niet genoemd en in volgende kwartalen zijn verliesnemingen daarom niet herkenbaar meer.

ontwikkeling jaarrekening 2009 tot jaarrekening 2010

Na de jaarrekening 2009 is met de jaarrekening 2010 de herijking in de exploitaties doorgevoerd. Tabel 3 vat de financiële stand van zaken volgens verschillende jaarrekeningen en de Staat P 2011-2 samen.

Tabel 3 levert niet hetzelfde financiële plaatje op als het grondexploitatieboekje; daarin wordt een aantal posten anders geregistreerd. De verliesnemingen die in de grondexploitatieboekjes als 'overige opbrengsten' zijn benoemd vallen hier onder de post 'resultaat'. Onderliggend aan de verschillen tussen tabel 5 op basis van de jaarrekeningen en de stand van zaken volgens het grondexploitatieboekje zijn de verschillen in presentatie tussen het boekhoudsysteem (Grobis) dat ontwikkeld is om lopende grondexploitaties in te administreren en het Excelmodel dat ontwikkeld is om een grondexploitatie in op te zetten. Het Grobis model geeft weinig mogelijkheden om scenario's door te rekenen en is niet overzichtelijk in het geven van informatie. Daarom wordt vaak bij lopende grondexploitaties de stand van zaken uit Grobis ook in een Excelsheet bijgehouden, om overzichtelijker beeld te hebben van de stand van zaken, scenario's door te kunnen rekenen e.d. De tabellen in het grondexploitatieboekje 2005 komen uit het Excelmodel en de in het jaarverslag opgenomen bedragen komen uit Grobis. Om ze met elkaar te kunnen vergelijken moeten daarom de posten subsidie, overige opbrengsten en resultaat bij elkaar opgeteld worden.

tabel 3: ontwikkeling grondexploitatie park Zestienhoven 2005-2011 (bedragen * € 1000,- incl. rente)

	2005	2008	2009	2010	2011 R2 ²⁹
verwervingen	2005	20.916	21.683	22.124	22.125
o.werken/sloop	19.804	140.982	142.889	133.211	142.894
voorb/toez/uitv	134.497	32.068	37.850	39.477	42.199
omslag	28.701	2.987	2.829	2.927	3.317
overige kosten	2.840	19.722	22.131	17.939	19.511
uitgiften	9.330	-182.619	-190.072	-181.473	-197.799
subsidies	-188.451	-3.376	-3.655	-3.931	-3.931
overige opr.	0	-12.404	-12.603	-13.021	-13.144
resultaat	-6.787	-11.634	-12.099	-31.033	-31.033
saldo	-1.452	6.642	8.953	-13.780	-15.861
rok saldo	-1.518	4.375	11.393	13.794	15.803
diverse	11.810	-67	-70	-73	-72
plansaldo (NCW)	-59	10.950	20.276	-59	-130

Het meest opvallende verschil tussen jaarrekening 2009 en jaarrekening 2010 is het veel betere saldo. De geraamde netto contante waarde is in dat jaar met ongeveer € 20 miljoen verbeterd, althans, op het eerste gezicht – want de duidelijkste verklaring is te vinden in een extra verliesneming van bijna € 20 miljoen. (de verandering van de post 'resultaat' van - € 12 miljoen naar - € 31 miljoen).

Aan de kostenkant is een daling te zien van de kosten voor openbare werken en sloop. Deze daling is ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen: een aantal werken is uit het plan geschrapt. De kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering – in het grondexploitatieboekje benoemd als 'afdelingskosten' laten een gestage stijging zien. De opbrengsten uit woningbouw nemen af met ongeveer € 10 miljoen wat volgens Stadsontwikkeling vooral te verklaren is door een minder positieve raming van de

gronduitgifte- en v.o.n.-prijzen. Daarnaast is er blijkens de toelichting sprake van een langere fasering van het plan. Dit effect wordt normaliter zichtbaar in de post 'roksaldo'³⁰. Het effect van de bijgestelde fasering blijkt dus in absolute zin vrij klein te zijn (roksaldo van € 13,8 miljoen in plaats van € 11,4 miljoen), maar relatief gezien gaat het om een toename van 20% van de faseringskosten (niet gecorrigeerd voor prijspeil). Tussen jaarrekening 2008 en 2009 is het roksaldo nog veel sterker gestegen. Dit wordt veroorzaakt door een vertraging van het uitgiftetempo die al in 2009 in de exploitatie is doorgevoerd.

van jaarrekening 2010 tot MGP 2011-2

Tussen jaarrekening 2010 en MGP 2011-2 verandert de grondexploitatie vooral door het saldoneutraal toevoegen van een deel van fase 2. Dit neemt een forse toename van kosten en opbrengsten met zich mee, maar heeft verder geen gevolgen voor het saldo:

- De kosten voor openbare werken en sloop zijn nagenoeg terug op het niveau van jaarrekening 2009 na een stijging van ongeveer € 9 miljoen, door de toevoeging van Hof van Maasdam fase 2 uit complex 5509 aan complex 5506.
- Aan de opbrengstenkant nemen de geraamde opbrengsten uit uitgiften toe, nog tot boven het niveau van jaarrekening 2009.

De kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering stijgen vanaf jaarverslag 2008 gestaag door. De geleidelijke toename van VTU kosten wekt de indruk dat er steeds meer uren voor VTU geraamd worden.

tussentijdse mutaties

Een aantal malen is tussentijds, buiten de driemaandelijke cyclus om, een mutatie gemeld. Voor wat betreft mutaties van de grondexploitatie of van het programma werden deze meldingen niet aan het bestuur gericht, maar aan de ambtelijk opdrachtgever en/of aan de directeur gebiedsontwikkeling. Waar het bestuur zich wel (intensief) mee beziggehouden heeft, is met de vaststelling van de ruimtelijke randvoorwaardennota's en inrichtingsplannen per deelgebied door de deelgemeente. Een tijdlang heeft dit voor Park Zestienhoven vertraging opgelopen, omdat de deelgemeente Overschie vanwege een conflict met de centrale stad weigerde de randvoorwaardennota's, inrichtingsplannen, bouw-, sloop- of kapvergunningen vast te stellen of af te geven.³¹ Indirect heeft het bestuur zo ook nadere besluiten over de grondexploitatie genomen. In de randvoorwaardennota's is immers de ruimtelijk-programmatische uitwerking van het bouwplan opgenomen.³² Wanneer deze plannen niet minimaal de realisatie van het in de grondexploitatie opgenomen programma mogelijk maken, dan is het niet mogelijk de in de grondexploitatie geraamde bedragen te realiseren.

In een notitie van 14 september 2009 wordt gewezen op de consequenties van de verslechterde vraag naar woningen voor de grondexploitatie.³³ De oorspronkelijk realistisch geachte fasering van 58 woningen in 2009 en 370 woningen in 2010 wordt niet langer realistisch geacht. Er wordt een viertal scenario's geschetst voor de fasering van het plan. Ook wordt voorgesteld een deel van de appartementen te

³⁰ roksaldo = rente, opbrengstenstijging, kostenstijging – saldo

³¹ Zie Grondexploitatie 2011, p. 3.

³² Zie bijvoorbeeld de randvoorwaardennota voor Bovenbeek.

³³ Notitie Grondexploitatie Park Zestienhoven; berekening scenario's nav monitor grote projecten 2e kwartaal 2009 d.d. 15 september 2009.

vervangen door eengezinswoningen, om zo meer gewilde woningtypen te realiseren. In overleg tussen projectmanager en ambtelijk opdrachtgever wordt besloten deze wijziging door te voeren en daarnaast te kiezen voor een voorzichtig scenario voor de fasering, met dus een groot negatief effect op de grondexploitatie.

Eén van de consequenties die genoemd worden in de notitie is dat door het vertragen van fase 1, ook fase 2 doorschuift. Dat heeft consequenties voor het resultaat van fase 2, maar die zijn nog niet in beeld gebracht.

Tussentijds gemelde mutaties betreffen vooral de relatie tussen fase 1 en fase 2 van het plan. Al sinds de tweede kwartaalrapportage van 2009 werd in de toelichting van de MGP over Zestienhoven fase 2 gewezen op de onzekerheid van het kantorenprogramma. Het programma was echter gewoon blijven staan, ondanks het feit dat vanuit het project werd gewezen op de onhaalbaarheid ervan in de kantorenmarkt. Besloten werd de problematiek stadsbreed aan de orde te stellen, in de uitwerking van de visie werklocaties, om de consequenties per individueel project pas na besluitvorming hierover door te voeren.

In een notitie aan de directie van Stadsontwikkeling van 9 maart 2010 worden de consequenties van het schrappen van fase 2 voor de grondexploitatie van Park Zestienhoven fase 1 benoemd.³⁴ Besluitvorming over een tweede fase wordt urgent nu een deelplan voor woningbouw, dat deels in fase 1 en deels in fase 2 ligt, bijna ontwikkeld gaat worden. In de notitie constateren de ambtenaren dat de realisatie van kantoren in 2006 nog haalbaar werd geacht, maar dat deze gezien de actuele visie op werklocaties 'volstrekt onrealistisch is'. Dat betekent een daling van de opbrengsten in fase 2 met € 53 miljoen en dus het einde van de vereveningsmogelijkheden tussen fase 1 en fase 2. Het tekort op het totale plan neemt daarmee toe van € 20 miljoen naar € 42,6 miljoen (NCW). In de notitie wordt een aantal bezuinigingsmogelijkheden genoemd, waaruit in overleg met de gebiedsmanager/ambtelijk opdrachtgever een selectie gemaakt is. De uiteindelijk doorgevoerde bezuinigingen leveren een positief effect van € 8 miljoen voor de exploitatie op.

In augustus 2010 wordt in het kader van de herijking een viertal scenario's voor de behoefte aan werklocaties gepresenteerd.³⁵ Het blijkt dat de ontwikkeling van het kantorenprogramma in Park Zestienhoven fase 2 in geen van de scenario's realistisch wordt geacht; zelfs in het 'Mooi Weer scenario' worden deze kantoren geschrapt. Dat betekent dat de winst op deze locatie niet realiseerbaar meer is. Als gevolg hiervan wordt in complex 5509 de opbrengsten van de kantoren met de daarbij behorende kosten geschrapt.

Twee maanden later volgt de instructie van het hoofd planeconomie, namens de directie, aan de planeconomen per project om de herijking door te voeren in de grondexploitaties.³⁶ Voor Park Zestienhoven wordt daarin specifiek de instructie gegeven om het gehele programma in fase 2 te schrappen. Daarnaast dient de fasering van fase 1 te worden aangepast aan de geraamde behoefte volgens de nieuwe fasering woningbouwlocaties. Ook wordt de parameter voor opbrengstenstijging, die

³⁴ Notitie financiële consequenties USSV/Visie Werklocaties voor Park Zestienhoven fase 2 d.d. 9 maart 2010.

³⁵ Notitie Scenario's werklocaties d.d. 6 augustus 2010.

³⁶ Notitie Werkinstructie doorvoeren resultaten herijking grondexploitatieportefeuille d.d. 14 oktober 2010.

bij vaststelling van de grondexploitatie afwijkend op 1,8% was gesteld, teruggebracht naar de gebruikelijke 1,6%; alleen die mutatie levert al een tegenvaller van € 3,5 miljoen voor het plan op.

In een notitie van 6 januari 2011 wordt vanuit het projectteam naar aanleiding van gemaakte afspraken aan de ambtelijk opdrachtgever voorgesteld om de boekwaarde op fase 2, onder andere de Gekro-aankoop uit 1988, af te boeken en dit complex te liquideren.³⁷ Voor fase 1 wordt ook een verliesneming voorgesteld, onder andere vanwege het indexeren van kosten en opbrengsten met de inflatie en een aanpassing van de tarieven van Stadsontwikkeling.

Naar aanleiding van de besluitvorming over de relatie tussen fase 1 en 2 wordt het deelplan 'Hof van Maasdam fase 2' uit de grondexploitatie 5509 overgezet naar fase 1 (complex 5506).³⁸ Dit wordt budgetneutraal gedaan en leidt dus tot een gelijke stijging van kosten en opbrengsten (netto contant), beide met ruim € 16 miljoen. Voordat de nieuwe cijfers in Grobis worden opgenomen, worden de wijzigingen ter besluitvorming voorgelegd aan de ambtelijk opdrachtgever en de directeur gebiedsontwikkeling. Er is een voorbeeldberekening gemaakt in Excel, met bijvoorbeeld 25% kosten voor voorbereiding en toezicht en fasering van de woningen in 2022 en 2023. Al met al is door het stoppen van fase 2 de grondexploitatie realistischer geworden.

risicoanalyse

Ieder jaar wordt voor het project een kwalitatieve risicoanalyse uitgevoerd. Deze analyse wordt uitgevoerd door het projectteam. Daarnaast wordt een doorrekening van het project uitgevoerd in een Crystal Ball analyse. In het kader van het MPRG wordt portefeuillebreed een analyse gemaakt van de markt- en andere omgevingsrisico's; deze worden daarom niet in de kwantitatieve risicoanalyse per project meegenomen. In de kwalitatieve risicoanalyse worden ook beheersmaatregelen per risico benoemd. Voorbeelden zijn te vinden in tabel 4.

Het eerste overzicht van de ingeschatte risico's van het project is te vinden in de oorspronkelijke vaststelling van de grondexploitatie in 2005. In het grondexploitatieboekje wordt de volgende lijst van belangrijkste risico's benoemd.³⁹

- 1 marktontwikkeling dure woningen (kavels en projectmatig, fase 1);
- 2 onvoorzien bodem/saneringskosten;
- 3 rijksoverheidsbeleid ten aanzien van de luchthaven;
- 4 geotechniek: voorbelastingtijd, kwelvorming, zetting.
- 5 archeologische vondsten;
- 6 stijging van het rentepercentage;
- 7 marktontwikkeling kantoren (fase 2);
- 8 koppeling fase 1 en fase 2;
- 9 verwervingen;
- 10 vertragsrisico's als gevolg van wetgeving/vergunningverlening: waaronder procedures rondom Flora & Faunawet, besluit luchtkwaliteit en rooivergunningen.

³⁷ Notitie Jaarverslag PL 5509 (oorspronkelijke 2E fase deel 16hoven) d.d. 6 januari 2011.

³⁸ Notitie strategie Park Zestienhoven, 10 januari 2011.

³⁹ Grexboekje 2005, p. 29.

Twee belangrijke risico's zijn het risico van het voorbelasten en van de koppeling tussen fase 1 en fase 2. Wat betreft het voorbelasten geldt dat de bodemgesteldheid in het gebied dusdanig slecht is, dat een tijdrovende en complexe manier van bouwrijp maken noodzakelijk is. Dat betekent niet alleen extra hoge kosten van bouwrijp maken en van de fasering – er zit naar verwachting drie jaar tussen het maken van de kosten en de verkoop van de eerste kavels – maar ook bleef het risico bestaan dat de gekozen methode onvoldoende effectief is. De gemeente heeft getracht dit risico zo veel mogelijk beheersbaar te maken door eerst in een klein deelgebied met proefsleuven de techniek uit te proberen.⁴⁰ Uit die proef bleek dat de methode van voorbelasten het gewenste effect had, zodat men het risico voor het vervolg beperkter inschatte.

risico van kantoorontwikkeling fase 2

Het risico van de ontwikkeling van de kantorenmarkt wordt in de exploitatie van 2005 expliciet benoemd. Voor een kostendekkende ontwikkeling van beide fasen van Park Zestienhoven is in fase 2 – toentertijd voorzien voor de jaren 2015 – 2025 – de ontwikkeling van bijna 150.000 m² kantoren opgenomen. In de exploitatie uit 2005 wordt al gesteld dat ontwikkeling van dat volume aan kantoren gezien de kantorenmarkt in die tijd niet haalbaar is, maar dat het hier gaat om “een optimistische visie” op de toekomstige ontwikkeling van de behoefte aan kantoren.⁴¹ Volgens het projectplan uit 2010 werd bij een risico quick scan uit 2006 nog gesteld dat “aanpassingen [in het programma van fase 2] niet noodzakelijk werden geacht”. Gezien de situatie op de kantorenmarkt per 2009/2010 wordt de ontwikkeling van fase 2, ook in het licht van de USSV, “volstrekt onrealistisch” genoemd.⁴²

risico ongebruikelijke parameters

In de oorspronkelijke grondexploitatie van 2005 heeft men gewerkt met andere parameters, waarden voor rente en kosten- en opbrengstenstijgingen dan op dat moment gebruikelijk. Aanvankelijk had men uitgerekend dat het plan een saldo van - € 4,9 miljoen kende (- € 13,6 miljoen voor fase 1 en + € 8,7 miljoen voor fase 2). Vervolgens werd in september 2004 door het concern de rente op het plan verlaagd van 5,5% naar 4%. Dit leidde tot een exploitatie met een winst van ongeveer €11 miljoen NCW. De parameters voor kosten- en opbrengstenstijging stonden toen echter nog beide op 2,5% per jaar. Binnen OBR zijn deze vervolgens aangepast naar 2,0% voor de kostenstijging en 1,6% voor de opbrengstenstijging. Dat leidde voor Park Zestienhoven tot een negatieve NCW van € 4,2 miljoen. Specifiek voor Zestienhoven werd vervolgens de opbrengstenstijging aangepast naar 1,8%, waarmee per 1 januari 2005 een exploitatie met saldo nul resulteerde.⁴³ Bij de herijking zijn deze parameters bij alle exploitaties aangepast naar 1,5% voor opbrengstenstijging en 2,5% voor kostenstijging, daarmee werd het berekende tekort op de exploitatie groter. Voor Zestienhoven is het effect daarvan € 3 miljoen.⁴⁴

⁴⁰ Projectplan 2010, p. 11.

⁴¹ Grexboekje 2005, p. 30.

⁴² Projectplan 2010, p. 17.

⁴³ Grondexploitatie 2005, p. 2; Agendapost grex in uitvoering d.d. 8 februari 2005.

⁴⁴ Kwartaalrapportage 2010 Q4.

risicoanalyse in 2010

In versie van de risicoanalyse in 2010 – samengevat in tabel 4 - zijn de belangrijkste risico's voor een groot deel andere risico's dan die uit 2005. Een aantal belangrijke risico's komt terug – zoals het risico van de ontvlechting van fasen 1 en 2, die in 2010 al vrijwel werkelijkheid geworden is. Nieuw is bijvoorbeeld het risico van vertraging doordat de deelgemeente Overschie weigert mee te werken aan de besluitvorming. Andere risico's die tot vertraging kunnen leiden zijn het niet tijdig vaststellen van de bestemmingsplanuitwerking, het onvoldoende beschikbaar hebben van ambtelijke uren en de samenwerking met projectontwikkelaars. Ook nieuw is het risico van de teruglopende afzet door de kredietcrisis.

tabel 4: Risicoanalyse Park Zestienhoven volgens Projectplan 2010

Risicosoort	Risico-omschrijving	Risicogevoel	Beheersmaatregel
Maatschappelijk politiek	Opschorting van alle besluitvorming door de deelgemeente vanwege onvrede omvang/verdeelsleutel deelgemeentefonds.	Negatief effect op grex door vertraging, extra kosten, mogelijke claims, stagnatie verkoop vanwege achterblijven kwalitatief goede buitenruimte.	Opschalen naar gebiedsmanager en druk uitoefenen via belanghebbenden.
Financieel	Ontvlechting fase 1 en fase 2 en nieuwe inzichten m.b.t. kantorenontwikkeling	Toename financieel tekort totale grondexploitatie.	In kaart brengen probleem; voorstel aan gebiedsmanagement met als resultaat voorstel aan directie.
Maatschappelijk/politiek	Verlies bestuurlijk commitment	Andere focus op plan, vertraging als gevolg van planwijziging	Nieuw bestuur uitnodigen voor introductie + rondleiding
Marktrisico	Markt: kredietcrisis/recessie	Stagnatie verkoop woningen	Inzet erfpachtinstrument bij projectmatige woningbouw, koopsubsidie, onderzoek prijsbeleid.
Politiek-maatschappelijk	Niet vaststellen bestemmingsplanuitwerking	Vertraging verkoop woningen Bovenbeek	Toelichting bestemmingsplanuitwerking bij portefeuillehouder.
Markt	Vertragingstactieken ontwikkelaars; moeilijk afscheid kunnen nemen van een partij.	Stagnatie woningverkoop.	Afscheidsmomenten helder definiëren in ontwikkelovereenkomst
Omgeving	Verplichte noodgedwongen bezuinigingen als gevolg van slechte financiële positie stad.	Afbreuk kwaliteit, minder aantrekkelijk woonmilieu, stagnatie woningverkoop.	
Organisatie	Onvoldoende capaciteit, discussies over ureninzet.	Producten niet op tijd klaar; planning loopt uit; tekort neemt toe.	Inzichtelijk maken schade; opschalen naar gebiedsmanagement.

Financieel	Niet afboeken van aankoopkosten en opgebouwde rentelast GEKRO (boekwaarde)	Financieel neutrale ontwikkeling niet mogelijk.	
Marktrisico	Kredietcrisis/overaanbod. Stagnatie afzet vrije kavels	Looptijd plan neemt toe, leegstand gedurende lange tijd, toename plankosten en kosten beheer en onderhoud. Financieel risico; 160 vrije kavels zorgen voor substantieel deel van de opbrengst.	Stadsbrede analyse.

Bron: Projectplan 2010, p. 32

risico's in grondexploitatie 2011

In de kwalitatieve risicoanalyse van juni 2011 worden 25 risico's benoemd. Als checklist voor het inventariseren van risico's wordt gebruik gemaakt van een combinatie van de RISMAN-methode met de checklist risicoanalyse van het Kenniscentrum PPS.

Om de risico's van het project te beheersen, is een aantal maatregelen genomen. Globaal zijn die in twee delen op te splitsen: er zijn met de kwalitatieve risicoanalyse beleidsmaatregelen genomen om voorziene risico's zo min mogelijk te laten optreden en er zijn naar aanleiding van de kwantitatieve risicoanalyse financiële buffers gevormd om de financiële gevolgen van risico's zo goed mogelijk op te kunnen vangen.

In de kwalitatieve risicoanalyse die in juni 2011 is uitgevoerd, is per risico een beheersmaatregel gespecificeerd. Dit is een van update van de risicoanalyse zoals die voor tabel 4 was uitgevoerd. Globaal worden er drie beheersmaatregelen ingezet: verminderen van het risico, overdragen of accepteren. De keuze voor het accepteren van het risico wordt gemaakt bij de risico's 'mutaties inzet medewerkers', 'verhoging van de EPC'en 'opheffing bus 45'. Ook bij 'toename geluidsoverlast luchthaven' wordt in principe gekozen voor accepteren, met daarbij wel een lobby richting het Rijk om de contouren niet aan te passen. Bij deze risico's gaat het veelal om besluitvorming door andere partijen (bijvoorbeeld het Rijk en de RET) waar de gemeente niet rechtstreeks invloed op kan uitoefenen.

Er is in het kader van het MPRG 2011 een kwantitatieve risicoanalyse van alle projecten gemaakt. Daarbij is bepaald wat met een waarschijnlijkheid van 85% het minimale saldo van alle projecten is. Ook is geïnventariseerd wat het verwachte eindresultaat van het project is en wat in dat licht de vereiste weerstandscapaciteit per project is. Tot slot worden in het overzicht ook risicoreserveringen of onzekerheidsmarges in de grondexploitatie benoemd. Voor Park Zestienhoven staan de uitkomsten in tabel 5.

tabel 5: weerstandscapaciteit Park Zestienhoven

NCW	risicoreservering in grex	saldo excl. onvoorzien	minimum saldo 85%	extra benodigd onvoorzien
€ 130.000 (voordelig)	€ 15.221.000	€ 15.351.000 (voordelig)	€ 1.794.220 (voordelig)	€ 1.664.220 (overschot)

bron: uitkomsten kwantitatieve risicoanalyse per project MPRG 2011

Het verwachte eindsaldo de NCW voor Park Zestienhoven is € 0,13 miljoen. In de grondexploitatie zit al een risicoreservering van € 15,2 miljoen. Als er geen enkel risico zich voordoet en de post onvoorzien hoeft niet aangesproken te worden, dan zal de grondexploitatie eindigen met een NCW van € 0,13 + € 15,2 = € 15,3 miljoen. Vervolgens wordt met behulp van de Monte Carlo simulaties de grondexploitatie (zonder de risico-reservering) doorgerekend, waarbij diverse posten in de grondexploitatie gevarieerd worden afhankelijk van de verwachte risico's. Daaruit blijkt dat met 85% betrouwbaarheid, de NCW minimaal € 1,79 miljoen zal zijn. Ten opzichte van de verwachte NCW (à € 0,13 miljoen) zou er dan een overschot van € 1,66 miljoen aan onvoorzien in het plan zitten. Dit zou betekenen dat de post onvoorzien geen € 15,2 miljoen zou hoeven te zijn, maar slechts, € 15,2 – € 1,6 = € 13,6 miljoen zou hoeven te zijn. Hierbij moeten echter wel enige kanttekeningen geplaatst worden. De post risicoreserve waarmee in deze analyse gerekend wordt, is de post onvoorzien voor civiele werken in de grondexploitatie. Doorgaans moet de post onvoorzien civiele werken ook aangewend worden voor tegenvallers bij de aanbesteding en uitvoering van civiele werken en kan deze niet aangewend worden om tegenvallers bij de verkoop van grond op te vangen. Het is geen algemene onzekerheidsreserve. In dat geval zou er dus onvoldoende algemene risico reserve in het plan kunnen zitten.

De kwantitatieve risicoanalyse is uitgevoerd met het programma Crystal Ball. Dit programma voert een Monte Carlo analyse van de grondexploitatie uit: een analyse waarbij duizenden verschillende scenario's worden doorgerekend met onderling net verschillende variabelen. De variatie die gehanteerd is voor de verschillende variabelen is samengevat in figuur 6.

figuur 6: parameters Crystal Ball analyse Park Zestienhoven 2011

Gegroepeerd Risicoberekenen CRYSTAL BALL						
Post	Bedrag (fct)	bandbreed -	bandbreed +	Tijd (mnd)	bandbreed -	bandbreed +
	aktijd 1!!	0,90 = -10%	1,20 = + 20%	aktijd 0!!	-.0,5 = 6mnd versnellen	1 = 12 mnd vertragen
Verwerving:	1	0,90	1,10	0	0,000	0,500
Sloopkosten:	1	0,80	1,20	0	0,000	0,500
Openbare werken. ¹²⁵	1	0,90	1,10	0	-1,000	1,500
Overige kosten:	1	0,90	1,10	0	-0,500	1,000
Afdelingkosten Overig:	1	0,80	1,20	0	0,000	1,000
Opbrengst woningbouw:	1	0,90	1,05	0	-0,500	1,500
Opbrengst niet-woningbouw:	1	0,90	1,10	0	-1,000	2,000
Overige opbrengsten/subsidie	1	0,90	1,05	0	-1,000	3,000

Bron: Kwantitatieve risicoanalyse Park Zestienhoven 2011

De bovenstaande tabel laat de input zien voor de Crystal ball-analyse. Als alles volgens planning verloopt zijn de invoerwaarde voor de bedragen 1 en voor de planning 0. In de tabel is aangegeven met welke variantie rond deze waarden men rekening houdt. Voor de verwervingen wordt bijvoorbeeld een bandbreedte van 10% hoger of lager dan geraamd aangehouden en voor de opbrengsten uit woningbouw een marge van 10% lager tot 5% hoger. Voor versnelling of vertraging wordt een bandbreedte in jaren aangehouden; die loopt voor bijvoorbeeld de woningbouw van een half jaar versnelling tot anderhalf jaar vertraging.

In deze kwantitatieve risicoanalyse op projectniveau wordt slechts rekening gehouden met een beperkt risico ten aanzien van het risico op vertraging van de woningbouw: tot maximaal 1,5 jaar later gemiddeld. Er is wel rekening gehouden met een prijsdaling voor woningbouwgrond met maximaal 10%. In het licht van de huidige onzekerheid op de woningmarkt is dat niet veel. De verklaring van Stadsontwikkeling hiervoor is dat de woningmarktrisico's op portefeuilleniveau worden geanalyseerd in het MPRG en dus niet in de projectrisicoanalyses terugkomen.

voorzieningen en reserves

Naast het nemen van een verlies in een plan zelf, is het mogelijk om buiten het plan geld opzij te zetten voor verwachte tegenvallers in de vorm van een voorziening. De verliezen op Zestienhoven werden tot nu toe steeds binnen de grondexploitatie zelf genomen, waarna het resterende plansaldo weer ongeveer op nihil uitkwam. Daarnaast is er een voorziening voor de werklocaties geweest op het niveau van SO,

niet op projectniveau, deze bedroeg eind 2010 € 2,7 miljoen.⁴⁵ De voorziening is in 2011 echter in de huidige vorm vervallen.⁴⁶

Zoals gezegd is de gebruikelijke manier van omgaan met tegenvallende resultaten in Park Zestienhoven – zoals in alle Rotterdamse grondexploitaties - het direct nemen van het verlies als resultaat in de grondexploitatie. Er is een post ‘resultaat’ of ‘overige opbrengsten’ opgenomen, waarin deze verliesvoorzieningen verantwoord worden. In het totaaloverzicht van de opbrengsten in de Monitor Grote Projecten zijn deze opbrengsten niet te onderscheiden van opbrengsten uit grondverkoop.

informatievoorzieningen naar opdrachtgevers en de raad (toets aan RSPW)

Er wordt langs verschillende kanalen informatie verschaft aan de ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever. Het belangrijkste document voor structurele informatievoorziening aan de gemeenteraad is de Monitor Grote Projecten. Via kwartaalrapportages wordt daarnaast de ambtelijk opdrachtgever geïnformeerd over eventuele afwijkingen.

informatievoorziening Park Zestienhoven in Monitor Grote Projecten

De belangrijkste informatie die voor Park Zestienhoven is gerapporteerd in de Monitor Grote Projecten die is geïnventariseerd tussen het vierde kwartaal van 2007 en de tweede periode van 2011, heeft betrekking op het volgende. Voor de eerste periode gaat het daarbij om twee projecten: de afzonderlijke complexen 5506 en 5509. Tussen 2011 P1 en 2011 P2 is fase 2 (complex 5509) gestopt en deels toegevoegd aan fase 1.

- In de MGP 2007 Q4 worden geen bijzonderheden gemeld. Het grootste risico voor het project is de mogelijk tegenvallende afzet van marktwohnungen. Fase 1 en fase 2 samen hebben volgens deze rapportage ten minste een neutraal resultaat.
- De MGP 2008 Q2 geeft aan dat er voor fase 2 geen knelpunten zijn. Alle stoplichten staan op groen. Wel wordt in de toelichting gesteld dat het opgenomen programma voor kantoren fors is en dat als beheersmaatregel voor dit risico gerekend is met een voorzichtige grondprijs. Voor fase 1 worden er geen bijzonderheden gemeld; er is een aantal risicocategorieën ‘oranje’, waaronder het risico van de geotechniek en van de afzet van dure woningen.
- Ook in MGP 2008 Q3 zijn er geen bijzonderheden.
- Volgens MGP 2008 Q4 gaat met fase 2 nog alles prima. Voor fase 1 is een risicovoorziening van € 6,7 miljoen ingezet. Er is sprake van een geraamde opbrengstendaling met € 12 miljoen, daardoor is ook een verliesneming nodig. In de cijfers is dit alleen te zien, omdat het rendement op investeringen niet overeenkomt met de netto contante waarde gedeeld door de totale investeringen. Verder betekent deze opbrengstendaling gecompenseerd door verliesneming een gelijkblijvende post ‘opbrengsten’. Ook verliesnemingen tellen in de MGP-systematiek immers als opbrengsten.
- In de MGP 2009 Q1 wordt de eerste winstwaarschuwing voor fase 2 afgegeven. De toelichting bij fase 1 is woordelijk gelijk aan die in MGP 2008 Q4.
- MGP 2009 Q2 meldt in de toelichting dat fase 2 wellicht van de baan is. Desondanks staan alle stoplichten bij dit project op groen, conform de systematiek van de MGP; er is nog geen scopewijziging aan de orde, de werklocaties worden stadsbreed aan de orde gesteld. In fase 1 staan de stoplichten van kosten en baten op rood, net als

⁴⁵ Rapportage 2010-Q4, p. 28.

⁴⁶ Rapportage 2011-P2, p. 28.

dat voor de planning. Een toelichting op deze afwijkingen ontbreekt echter nagenoeg en het geraamde eindresultaat is gelijk gebleven.

- De MGP 2009 Q3 toont voor het eerst een oranje stoplicht bij fase 2 met de toelichting dat het kantorenprogramma wellicht neerwaarts bijgesteld moet worden. Daardoor is er, aldus de MGP, 'waarschijnlijk' geen minimaal neutrale ontwikkeling van fase 1 en fase 2 samen meer mogelijk. In fase 1 is een daling van het resultaat met € 7 miljoen te zien, waarbij de toelichting zeer beperkt is, behalve een globaal wijzen op 'de crisis'.
- In de MGP 2009 Q4 staan de stoplichten voor fase 2 op rood: het project gaat niet door, blijkt uit de toelichting. De financiële gegevens, inclusief de geraamde winst die het tekort op fase 1 moet afdekken, zijn echter gelijk aan die in alle voorgaande MGPs. In fase 1 is de toelichting woordelijk gelijk aan die van MGP 2009 Q3, behalve een toevoeging van drie regels. Daarin staat dat door de rentebijbeschrijving over 2009 het tekort is toegenomen tot € 20 miljoen op fase 1.
- Het stoplicht voor de rendementsdoelstelling van fase 2 is in de MGP 2010 Q1 opeens weer groen, hoewel het stoplicht voor de verwachte netto contante waarde nog rood is. De toelichting geeft aan dat de netto contante waarde van een winst van € 12 miljoen om zal slaan in een tekort van € 22,9 miljoen, maar in de cijfers is de winst van € 12 miljoen nog te zien. Bij fase 1 is de toelichting weer gelijk aan die in de voorgaande twee kwartalen, behalve dat er een extra mededeling opgenomen is over een nieuwe verliesneming ter grootte van € 13 miljoen.
- In de MGP 2010 Q2 worden de nieuwe inzichten over de haalbaarheid van fase 2 doorgevoerd in de cijfers. De begrote winst is dus omgeslagen in een verlies. Voor fase 1 zijn er na de verliesneming van € 13,3 miljoen en een bezuinigingsronde van € 7 miljoen weer groene stoplichten.
- Voor MGP 2011 P1 heeft weer een verliesneming in fase 1 plaatsgevonden, vervolgens zijn de stoplichten weer groen. Fase 2 is afgeboekt en is voor de laatste keer opgenomen in het MGP, met alle stoplichten op groen. Het risico van dit project is na de verliesneming weggenomen.
- Tot slot is in MGP 2011 P2 een deel van fase 2 kostenneutraal aan fase 1 toegevoegd.

In het algemeen valt een aantal zaken op bij het bestuderen van de MGP's. Allereerst is dat de classificatie van Park Zestienhoven fase 2 volgens het stoplichtmodel. In 2007 en 2008 staan bij dit project alle stoplichten op groen. Kosten, opbrengsten, fasering, programma, risico's, alles zou volgens de bestuurlijke besluitvorming verlopen. De toelichting over de onzekerheid van de cijfers laat een ander beeld zien. In de cijfers wordt al niets van de onzekerheid of het verlies dat in de toelichting genoemd wordt, overgenomen. Ook de stoplichten laten niet zien dat de cijfers hoogst onzeker zijn, zelfs niet wanneer in de toelichting duidelijk vermeld is dat het plan in de huidige vorm niet gerealiseerd kan worden. In de rapportages wordt genoemd dat men de aanpassing van de cijfers voor fase 2 laat afhangen van het integrale nieuwe perspectief op de kantorenmarkt dat in ontwikkeling is. De informatie wordt hier weergegeven conform de systematiek van de MGP, maar dat maakt het beeld er niet duidelijker op.

Een ander opvallend punt is dat de verwijzing naar de vorige MGP niet consistent is. Soms wordt daar de eerstvoorgaande MGP mee bedoeld; andere keren wordt verder teruggekeken, tot naar een jaar terug (2011 P1 vergelijkt met vorige 2010 Q1). Dat geeft soms een vertekend beeld van de ontwikkeling van het resultaat: een daling van de opbrengsten van, bijvoorbeeld, een Q1 naar Q2, die tussen Q2 en Q3 wordt gecompenseerd met een verliesneming, is bij een vergelijking van Q3 met Q1 niet meer zichtbaar.

Tot slot geldt opnieuw dat het als ‘opbrengsten’ opnemen van verliesnemingen de inzichtelijkheid van de MGP niet ten goede komt. Op grond van de cijfers uit de MGP zou men vermoeden dat het project Park Zestienhoven uitstekende financiële resultaten oplevert; dat er feitelijk in de afgelopen jaren al voor tientallen miljoenen euro’s verlies genomen is, is uit de MGP niet zonder meer af te leiden.

informatievoorziening in kwartaalrapportages

In de kwartaalrapportages en jaarrekeningen van OBR/SO wordt ook gerapporteerd over de stand van zaken van het project. De kwartaalrapportages worden in eerste instantie besproken met de ambtelijk opdrachtgever/gebiedsmanager. In de kwartaalrapportages wordt inzicht gegeven in de actuele stand van zaken van de grondexploitatie en worden eventuele afwijkingen toegelicht.

De actuele stand van zaken van de grondexploitatie wordt steeds vergeleken met die volgens de laatst vastgestelde jaarrekening. Ontwikkelingen over een periode van langer dan een jaar zijn dus niet zichtbaar in de rapportage. Of de initiële doelstellingen van het project gerealiseerd worden, is daarom niet uit de kwartaalrapportages af te leiden. Dat geldt zowel voor financiële afwijkingen als voor afwijkingen in het programma.

In het jaarverslag 2008 van OBR wordt Park Zestienhoven expliciet vermeld met een verliesneming van € 10 miljoen⁴⁷. In de toelichting wordt als oorzaak gewezen op de daling van de verwachte grondopbrengsten. Deze wordt nog niet aan de crisis op de woningmarkt toegeschreven, maar aan de snelle ontwikkeling van de bouwkosten, zeker in vergelijking met de ontwikkeling van de v.o.n.-prijzen. Voor de toekomst wordt een maximaal gelijk blijvende grondprijs verwacht. De kosten voor openbare werken en plankosten zijn geïndexeerd met 5% respectievelijk 4%.

Voor fase 2 wordt in dit jaarverslag wel het risico van mogelijk moeilijke afzet van kantoren benoemd, maar het geraamde resultaat van € 11 miljoen blijft staan. Daarmee is voor het geraamde tekort van € 21 miljoen op fase 1 een verliesneming van € 10 miljoen nodig. Ook de reserve die in 2006 gecreëerd was in het plan, is daarmee volledig opgesoupeerd.⁴⁸

Park Zestienhoven in concernrekening

In de jaarrekening 2010 wordt gerapporteerd over de herijking van de grondexploitaties. In dat kader wordt ook Park Zestienhoven genoemd, als één van de locaties waarbij het aantal per jaar op te leveren woningen moet worden teruggebracht.⁴⁹ Daarnaast wordt een ‘voorziening werklocaties’ genoemd, waar voor Park Zestienhoven fase 1 een bedrag van € 2,7 miljoen in gereserveerd is. Deze voorziening voor Park Zestienhoven is later weer vervallen, ook omdat het risico van het bedrijventerrein in fase 1 relatief beperkt wordt ingeschat: er hebben al uitgiftes plaatsgevonden.

⁴⁷ Jaarverslag OBR 2008, p. 31.

⁴⁸ Jaarverslag OBR 2008, p. 32 – 33.

⁴⁹ Jaarrekening 2010, p. 243.

samenvattend

Kort samengevat kan over de casus 'Park Zestienhoven' het volgende opgemerkt worden:

- De financiële vooruitzichten van de casus zijn, ten opzichte van de vastgestelde grondexploitatie van februari 2005, sterk verslechterd. Dat is deels te wijten aan optredende risico's, maar vooral aan de keuzes die bij het starten van de grondexploitatie zijn gemaakt. De belangrijkste daarvan is om het tekort op fase 1 te dekken met een op dat moment nog niet in het bestemmingsplan opgenomen tweede fase met vooral kantoren. Al bij het starten van de grondexploitatie in 2005 is aangegeven dat dit een risico was voor het project als geheel – meer nog, dat de geplande kantoorontwikkeling in de toenmalige markt niet realistisch was, maar dat gehoopt werd op betere tijden. Dit is één van de maatregelen die genomen is om een sluitende grondexploitatie te kunnen vaststellen.
- Ook op andere punten worden in de eerste fase van Park Zestienhoven in 2004/2005 voorafgaand aan het vaststellen van de grondexploitatie keuzes gemaakt voor afwijkende aannames, waarbij er later tekorten optreden. Dat is bijvoorbeeld het werken met 19% in plaats van 22% van de directe kosten als raming voor de kosten van voorbereiding en toezicht. Dat is bijvoorbeeld ook het aanpassen van de parameter voor opbrengstenstijging ten opzichte van die in de rest van het concern (1,8% in plaats van 1,6%). Met deze maatregelen - die genoemd worden in het B&W voorstel voor het in exploitatie nemen van de grondexploitatie, ook als risico - sloot de in 2005 vastgestelde grondexploitatie op een neutraal saldo; het is echter de vraag, hoewel deze keuzes toentertijd als haalbaar maar risicovol werden beoordeeld, of deze manier van rekenen de feitelijke verwachtingen voor de grondexploitatie of de bestuurlijke wenselijkheid van het project weerspiegelde.
- Het blijkt dus dat er kaders ontbreken voor het door B&W in exploitatie mogen nemen van een complex. Er zijn 'gebruiken' en 'gangbare percentages', maar B&W mogen daarvan afwijken bij het vaststellen van een nieuwe grondexploitatie. Daarmee ontbreekt een eenduidige basis voor alle vastgestelde grondexploitaties, waarmee de financiële haalbaarheid van projecten onderling vergeleken kan worden.
- Op de grond van Park Zestienhoven rustte een hoge historische boekwaarde – veroorzaakt door verwervingen uit 1964 en 1988. Het toenmalige grondbedrijf had al eerder geadviseerd deze kosten af te boeken; het ging daarbij vooral om de aankoop van de Gekro-destructieinstallatie in 1988. De gemeente heeft ervoor gekozen deze boekwaarde te handhaven en diende die daarom terug te verdienen in een eventueel vast te stellen grondexploitatie.
- Na de start van het project in 2005 is de grondexploitatie om een aantal redenen gewijzigd. De eerste is het inspelen op de vraag op de woningmarkt; daarom zijn er gedurende het traject steeds meer eengezinswoningen en steeds minder appartementen geprogrammeerd. Daarnaast zijn meerdere bezuinigingsronden doorgevoerd om de verslechtering van het plansaldo deels te kunnen compenseren. Voor geen van deze bezuinigingsronden heeft bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden, omdat de ambtelijk opdrachtgever beoordeelde dat de scope van het project gelijk bleef.
- Het bij aanvang als belangrijkste geïdentificeerde risico van het project – naast het risico van de kantorenmarkt voor fase 2 – was de slechte bodemgesteldheid, waardoor integraal ophogen en voorbelasten nodig was. Vooraf wist men niet zeker of de gekozen techniek tot de gewenste resultaten zou leiden. Men koos er daarom voor om een proefgedeelte voor te belasten en aan de hand van de resultaten daarvan verder te werken, mits de proef succesvol was. Dat bleek inderdaad het

geval en in het vervolg van het project zijn er dan ook geen noemenswaardige tegenvallers in de kosten voor voorbelasting en ophoging geweest. De beheersmaatregel is daarmee succesvol gebleken.

- De informatievoorziening verloopt in beginsel volgens de standaard van de RSPW. Er wordt periodiek inzicht gegeven in de stand van zaken van het project en eventuele afwijkingen groter dan de meldingsnorm worden toegelicht. Er wordt in veel verschillende documenten informatie over het project gegeven. De belangrijkste periodiek terugkerende rapportages zijn de Monitor Grote Projecten aan de gemeenteraad en de kwartaalrapportages aan de ambtelijk opdrachtgever. In de casestudie is gebleken dat deze informatie weinig inzichtelijk is, dat de toelichting bij de cijfers de stelligheid daarvan nogal eens betwist en dat de gebruikte 'stoplichten' geen weerspiegeling van de feitelijke risico's in het project zijn.
- De informatie is deels zo onduidelijk doordat een langjarig overzicht van de ontwikkeling van de exploitatie ontbreekt. Er wordt in de rapportage ten hoogste een jaar teruggekeken. Langjarige ontwikkelingen, die geleidelijk leiden tot een forse verandering van de planuitgangspunten in kwaliteit, tijd en geld, worden daarmee niet inzichtelijk gemaakt. In de nieuwste versie van de MGP is dit inmiddels opgepakt door het, op verzoek van de raadscommissie, toevoegen van het kopje geschiedenis.
- Daarnaast wordt de onduidelijkheid van de informatie veroorzaakt door het als opbrengsten opgeven van verliesnemingen. Boekhoudkundig klopt het; een project waarin al een bedrag is bijgeschreven vanuit het concern heeft een gunstigere boekwaarde en daarmee ook een gunstiger verwacht eindresultaat. Voor het zicht op de werkelijke ontwikkeling van het financiële plaatje is het echter niet bevorderlijk; er kunnen tientallen miljoenen verlies worden genomen, zoals bij Park Zestienhoven, terwijl de netto contante waarde positief is en er op dat punt geen afwijkingen worden gemeld.
- De risicoanalyse voor het project wordt conform de eisen van de RSPW uitgevoerd. Per geïdentificeerd risico wordt een beheersmaatregel benoemd. Er wordt wel een kwantitatieve risicoanalyse uitgevoerd, maar deze staat los van de kwalitatieve risicoanalyse in het project. In de kwantitatieve risicoanalyse worden alleen de projectspecifieke risico's meegenomen; de projectoverstijgende risico's worden op portefeuilleniveau in het MPRG geanalyseerd.
- Met de herijking hoeven er nauwelijks verliezen genomen te worden in verband met de grondexploitatie voor Park Zestienhoven fase 1. De belangrijkste reden daarvoor is dat het uitgiftetempo al voor de herijking sterk teruggebracht is en dat verliezen dus al eerder genomen zijn. Dit wijst op een realistische benadering van de woningmarkt vanuit het project, waarbij tijdig in beeld wordt gebracht wat de effecten van veranderende marktomstandigheden voor de grondexploitatie zijn.
- De bestuurlijke bemoeienis met het plan beperkt zich na vaststelling van de grondexploitatie tot het vaststellen van de randvoorwaardennota's, inrichtingsplannen en vergunningen (kap, sloop, bouw) in de deelgemeente Overschie. Over programmawijzigingen en financiële afwijken worden ambtelijk besloten of impliciet via het vaststellen van de MGP en jaarverslag. Zo kon bijvoorbeeld ambtelijk besloten worden over het herprogrammeren van benedenbovenwoningen naar eengezinswoningen. Voor wat betreft de financiële afwijkingen gebeurt dat conform de regels van de RSPW.
- Voor programmawijzigingen heeft de RSPW geen duidelijke kaders opgesteld. Bestuurlijke besluitvorming is voor veel programmawijzigingen – zoals het omzetten van 300 benedenbovenwoningen in 150 eengezinswoningen – niet nodig. De projectteams hebben ook een belangrijke signalerende en adviserende rol. Van hen

wordt verwacht dat zij op de hoogte zijn van ontwikkelingen in de markt en dit inzetten om alert in te kunnen spelen op veranderingen en indien nodig programma-aanpassingen voor te stellen, waardoor een marktconform, vraaggericht product ontstaat en blijft bestaan.

bijlage 10 casus Rotterdam Central District (RCD)

inleiding en achtergrond plan

omschrijving plangebied

Op 23 februari 2009 heeft de Stuurgroep RCD ingestemd met het eerste programmaplan voor de integrale gebiedsontwikkeling van het Rotterdam Central District (RCD). Dit plan schetst de algemene contouren voor de sturing van het programma over de gehele looptijd tot circa 2025. Voor het programma is voor 2009 en 2010 een programmaplan vastgesteld. Voor 2011 is geen programmaplan bekend.

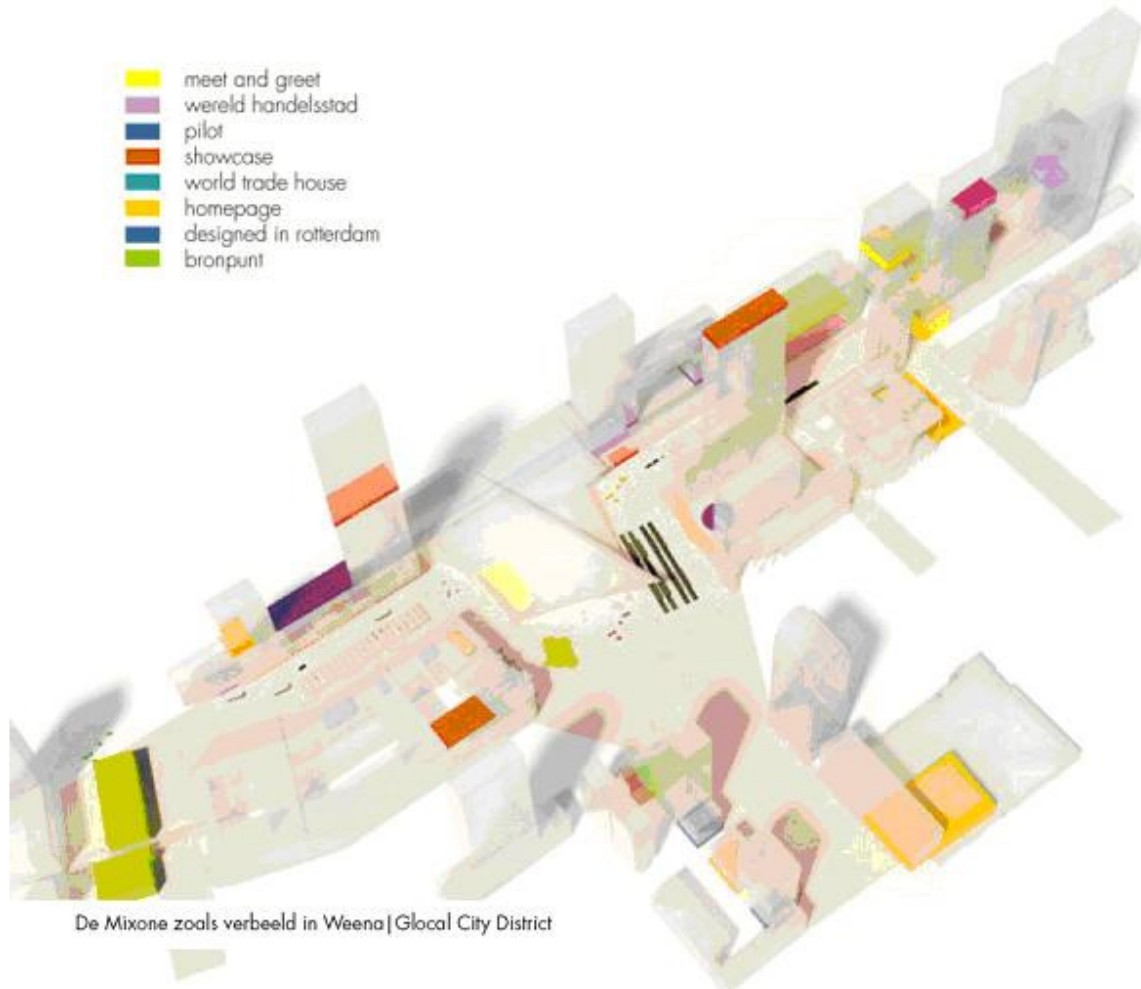
De integrale gebiedsontwikkeling van Rotterdam Central District (RCD) richt zich op het gebied tussen het Weena, de Statenweg, het spoor en de Schiekade, aangevuld met Stationsplein/Kruisplein, Weenapoint, Calypso, Pompenburg en Proveniersplein. Alle fysieke projecten, inclusief de infrastructuurprojecten zoals de OV-terminal en de Kruispleingarage, vallen hieronder (zie figuur 1 en figuur 2).

figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.: kaart RCD





figuur 2: nieuwe functies RCD



Met de integrale gebiedsontwikkeling van het Central District wordt een bijdrage geleverd aan de doelstellingen van de Stadsvisie Rotterdam 2030 om een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad in Rotterdam te creëren. Deze bijdrage aan de stadsvisie kent vijf elementen:

- 1 Stadsentree: bezoekers en reizigers voelen zich welkom en vinden comfortabel hun weg de stad in of naar andere vervoersmodaliteiten. De openbaarvervoersknoop ontvangt in 2025 jaarlijks 75 miljoen reizigers.
- 2 Werkgelegenheid: 15.000 nieuwe hoogwaardige (directe en indirecte) arbeidsplaatsen in aantrekkelijke kantoor- en andere voorzieningen gericht op nationale en internationale bedrijven en instellingen.
- 3 Wonen: 1.050 nieuwe, comfortabele en moderne appartementen.
- 4 Verblijfsgebied: een levendig en gemengd centrumstedelijk verblijfsgebied.
- 5 Duurzaamheid: een duurzame gebiedsontwikkeling door een maximale bijdrage te leveren aan het Rotterdam Climate Initiative (50% reductie CO2 ten opzichte van

1990) door de optimalisering van (duurzaam) energiegebruik, (collectieve) koude en warmte, en (collectieve) afvalinzameling en –transport.

Onderstaande tabel vat de financieringsbronnen van de verschillende projecten in het gebied samen:

tabel 1: financieringsbronnen

project	budget
Schiekadeblok	grondexploitatie ontwikkellocaties RCD/ particuliere ontwikkeling
Conradstraat/Delftseplein	grondexploitatie ontwikkellocaties RCD
Central Post	particuliere ontwikkeling
Calypso	particuliere ontwikkeling
Pompenburg	studieplan, nog geen grondexploitatie
Weenapoint	grondexploitatie ontwikkellocaties RCD/ particuliere ontwikkeling
Schaatsbaanlocatie	grondexploitatie ontwikkellocaties RCD
Buitenruimte, incl. busterminal	deels grondexploitatie ontwikkellocaties RCD, deels Rotterdam Centraal, deels buitenruimteprogramma Binnenstad
Kruispleingarage, excl. ondergrondse doorkoppeling	vastgoedexploitatie Kruispleingarage
Rotterdam Centraal Domein Stadszijde inclusief deel buitenruimte en ondergrondse doorkoppeling Kruispleingarage	Grondexploitatie Rotterdam Centraal

Voor Rotterdam Centraal en de Kruispleingarage zijn in 2006 respectievelijk 2008 door de gemeenteraad kredieten verstrekt. Het betreft geen grondexploitaties, maar investeringsprojecten (Rotterdam Centraal Domein wordt echter wel geadmistreerd als grondexploitatie 1306, in het kader van de meerjarige investeringen en rente- en inflatie-effecten die in dat project optreden).

De programmasturing RCD richt zich ook nadrukkelijk op de raakvlakken tussen de verschillende projecten. Voorbeelden van kwesties die ten tijde van de vaststelling in 2009 speelden op de raakvlakken tussen projecten in het Central District:

- Planningswijzigingen in afzonderlijke projecten zijn direct van invloed op de naastgelegen projecten.
- De mogelijkheden voor de expeditie aan de zuidzijde van de OV-terminal in verband met de mogelijkheden voor de locatieontwikkeling aan het Delftseplein.
- Aansluiting ontwikkellocaties Delftseplein en Conradstraat op de OV-terminal.
- Integraal plan voor de Conradstraat in samenwerking met Randstadrail, OVT en de ontwikkellocatie
- Stadsverwarming op het Kruisplein en het inrichtingsplan Stationsplein/Kruisplein
- Communicatie vanuit één gezichtspunt.
- Planning, inrichting en materialisering van de buitenruimte raakt aan alle vastgoed-ontwikkelingen.

De raakvlakken die Rotterdam Centraal Domein Stadszijde heeft met de OVterminal Spoorzijde en Randstadrail zijn voor zover het de gemeente betreft in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de projectmanager Rotterdam Centraal Domein Stadszijde. Besluitvorming die een relatie heeft met het programma verloopt binnen Stadsontwikkeling via de programmasturing.

omschrijving te onderzoeken grondexploitaties in casus

Het programma RCD bestaat uit verschillende ruimtelijke deelprojecten. Het betreft investeringsprojecten, grondexploitaties, vastgoedexploitaties, studieplannen en particuliere bouwplannen (al dan niet met inbreng van grond en vastgoed van de gemeente Rotterdam). In onderstaande tabel is één en ander op een rij gezet.

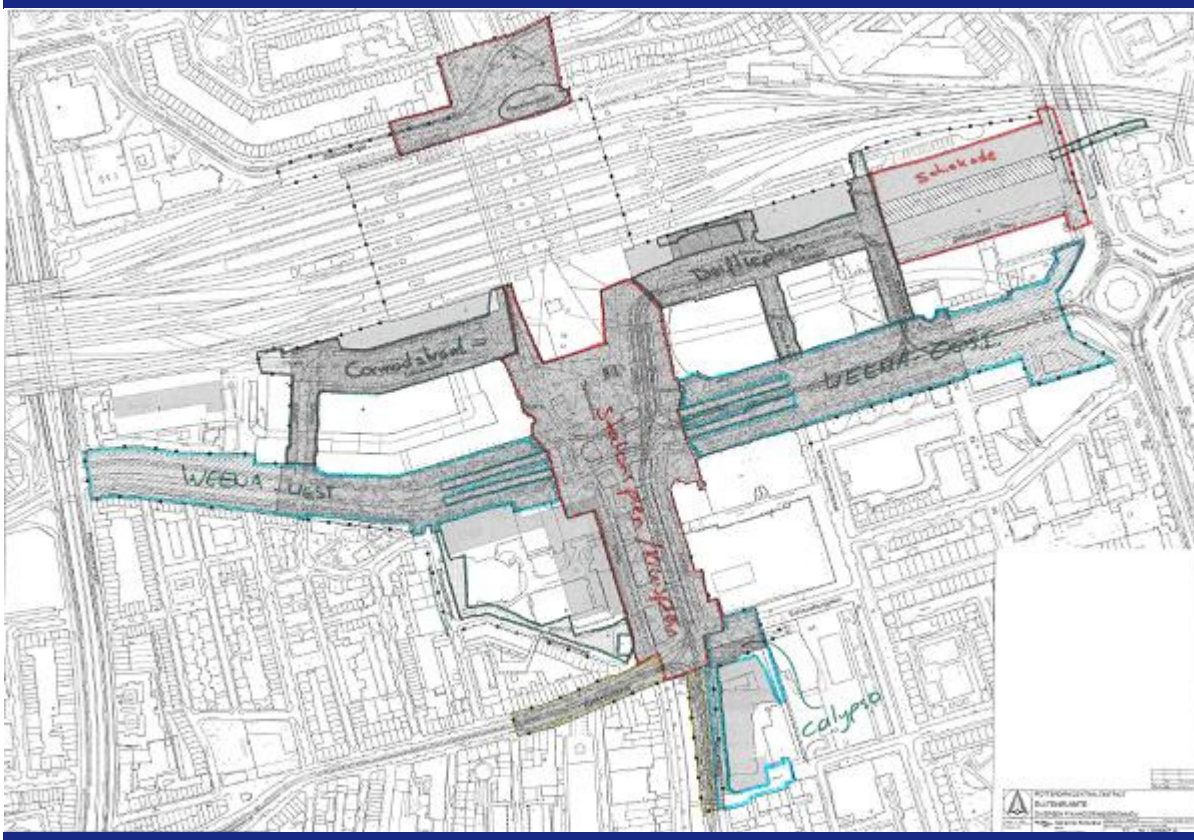
tabel 2: overzicht exploitaties

deelplan	investerings- project	grondexploitatie	vastgoed - exploitatie	studieplan	particulier bouwplan
Rotterdam Centraal domein Stadszijde incl. deel buitenruimte en doorkoppeling Kruispleingarage (geadministreerd als grex 1306)	X				
Kruispleingarage			X		
Schiekadeblok (baten in grex 1308)					X
Conraadstraat/Delftseplein (grex 1308)		X			
Central Post					X
Calypso (deel baten in grex 1308)					X
Pompenburg				X	
Weenapoint (baten in grex 1308)					X
Schaatsbaanlocatie				X	
Buitenruimte incl. busterminal (baten in grex 1308)		X			

RCD betreft een programma, waarbinnen diverse projectmanagers actief zijn onder een programmamanager. Buiten het station zelf en de OV-terminal zijn de omliggende locaties (ontwikkellocaties en buitenruimte) vervat in een stedenbouwkundig plan. Vanwege de faseverschillen in het project zijn het station en de OV-terminal losgekoppeld van de rest van de ingrepen. De gemeente ontwikkelt met de grondexploitatie 1308 RCD risicovol diverse bouwgrondexploitaties. De ontwikkellocaties moeten namelijk voor een majeur deel de investeringen goedmaken die in de openbare ruimte worden gedaan. Deze casus betreft de grondexploitatie die is ingericht om deze risico's te beheersen middels de grondexploitatie 1308.

Onderstaande afbeelding geeft aan welke openbare ruimte er in het programma RCD is opgenomen. In het budgetplan is aangegeven hoe de investeringskosten voor die openbare ruimte worden afgedekt.

figuur 3: onderdelen openbare ruimte



Deze casus betreft de grondexploitatie 1308 Ontwikkellocaties Rotterdam Central District (O-RCD). Deze grondexploitatie is ontstaan naar aanleiding van de vaststelling van het Stedenbouwkundig Plan in 2007 uit de projectnummers 1303 (project in voorbereiding Ontwikkellocaties) en 1304 (project inzake publiek-private samenwerking, met name bureaunkosten). Op de vaststelling van de grondexploitatie zal later verder worden ingegaan.

projectorganisatie en verantwoordingslijnen

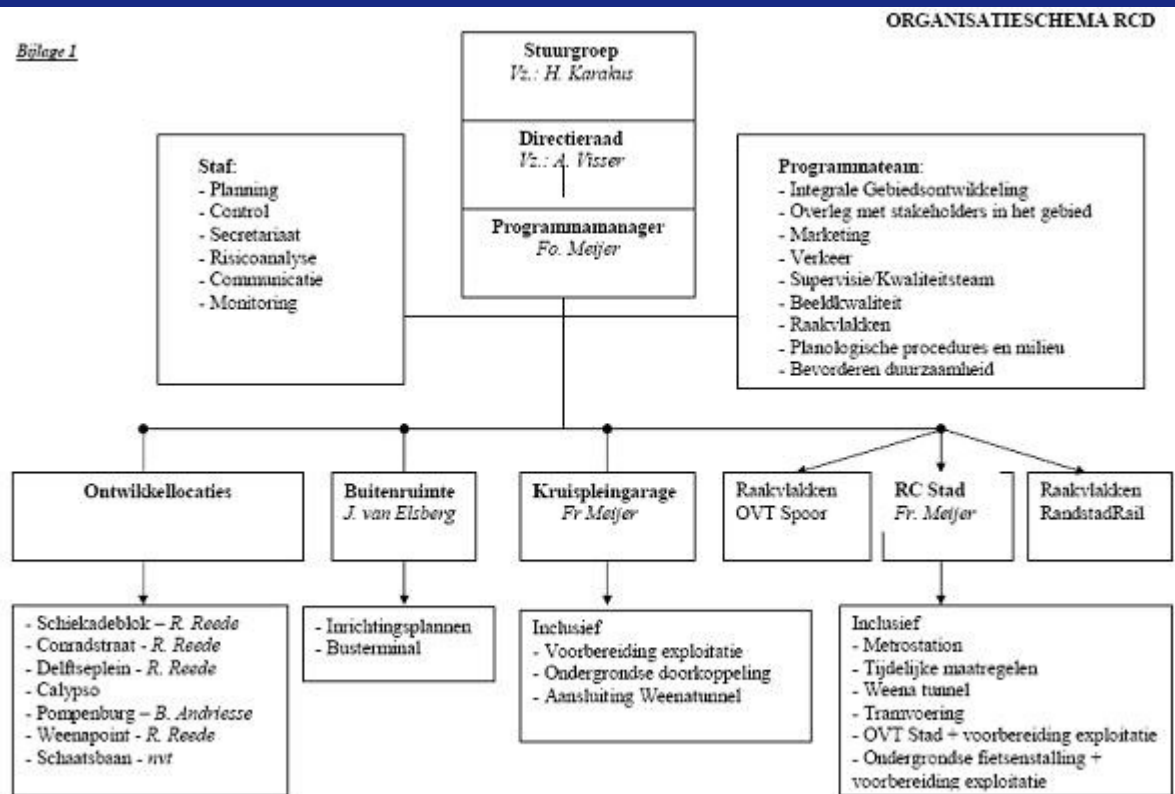
De projectorganisatie voor het plan ontwikkellocaties is onderdeel van de programmaorganisatie RCD. In onderstaande figuur is weergegeven hoe deze is opgebouwd.⁵⁰

De grondexploitatie Ontwikkellocaties wordt aangestuurd door een projectmanager die verantwoording aflegt aan de programmamanager. De programmamanager treedt voor de programmasturing voor dit gebied in de plaats van de gebiedsmanager Centrum, die normaliter de programmaontwikkelingen binnen het Centrum op elkaar afstemt. Omwille van de integraliteit van het plan RCD is voor deze constructie gekozen.

⁵⁰ Projectplan Programma RCD 2011

Voor deze casus zijn met name het project Ontwikkellocaties en Buitenruimte van belang.

figuur 4: organisatieschema RCD



De informatievoorziening richting de bestuurlijk opdrachtgever loopt via de stuurgroep, waarvan wethouder Karakus voorzitter is. De informatievoorziening richting ambtelijk opdrachtgever (de directeur gebiedsontwikkeling), loopt via de directieraad van Stadsontwikkeling.

ontstaan grondexploitatie

Het college van B&W heeft op 27 oktober 2009 de status 'in uitvoering' gegeven aan de grondexploitatie PL 1303 Ontwikkellocaties RCD. Op 3 november 2009 is de raadscommissie voor fysieke infrastructuur, buitenruimte en sport per brief geïnformeerd over dit besluit.

Administratief heeft het volgende plaatsgevonden: de grondexploitatie komt uiteindelijk voort uit project 1303 Rotterdam Centraal, dat in 2000 werd gestart. Ten tijde van het zogenaamde 'Alsop-plan', een prestigieus plan van de Alsop & Störmer architecten dat speelde rond 2000, is project 1304 gestart, waarin de kosten voor onderzoek naar de haalbaarheid van de plannen gezamenlijk met private partners werden opgenomen. Toen bleek dat het plan niet haalbaar was, zijn deze kosten overgeheveld naar grex 1303. In 2006 is op basis van de overeenkomst met het ministerie van V&W het project Rotterdam Centraal Domein met nummer 1306 geopend als grondexploitatie. Vanaf dat moment bestaan er twee grondexploitaties:

1306 Rotterdam Centraal Domein (uitvoering) en 1303 Rotterdam Centraal (voorbereiding). Met het collegebesluit in 2009 is de grondexploitatie 1303 in uitvoering genomen.

Ten behoeve van de administratieve vastlegging van het project buitenruimte binnen het programma RCD werd een projectnummer (als grondexploitatie) 1307 Buitenruimte RCD geopend. Het projectnummer 1303 werd daarnaast veranderd in 1308 Ontwikkellocaties Rotterdam Central District. Over projectnummer 1307 is geen specifiek besluit genomen.

In project 1307 worden alle bijdragen aan de buitenruimte uit projecten 1306 en 1308 opgenomen alsook de subsidies en bijdragen van IFR en Watermanagement aan het project. Over dit project is tot november 2011 niet gerapporteerd. Het voornemen is om in de jaarrekening 2011 en de eerstvolgende Monitor Grote Projecten wél over dit project te rapporteren. Het project is daarom tot het moment van onderzoek 'leeg' en bevat louter voorbereidingskosten voor het opzetten van het projectplan 1307 en het budgetplan Buitenruimte.

Schematisch ziet het voorgaande er als volgt uit:

tabel 3: verschillende projectnummers in de tijd

periode	grex in voorbereiding	plannen/grex in uitvoering
2000	1303 Rotterdam Centraal	
ca. 2002	1303 Rotterdam Centraal 1304 PPS Rotterdam Centraal	
ca. 2005	1303 Rotterdam Centraal	
2006	1303 Rotterdam Centraal	1306 Rotterdam Centraal Domein
2009		1306 Rotterdam Centraal Domein 1303 Rotterdam Centraal
2009	1307 Buitenruimte RCD	1306 Rotterdam Centraal Domein 1308 Ontwikkellocaties RCD
2011		1306 Rotterdam Centraal Domein 1308 Ontwikkellocaties RCD 1307 Buitenruimte RCD

De raadscommissie is in de brief van de wethouder bij vaststelling van grex 1303 vooral geïnformeerd over het feit dat met dit besluit de ontwikkeling naar de volgende stap in de gebiedsontwikkeling gebracht werd (conform de Rotterdamse standaard voor projectmatig werken bij gebiedsontwikkeling) en dat het besluit de financiële kaderstelling bij de fysieke maatregelen in het Central District bepaalt. Er wordt vervolgens genoemd dat NCW 0 is op prijspeil 1 januari 2009. Vervolgens wordt naar de financiële risico-inventarisatie verwezen in de MGP. Bij het B&W-besluit over het bijbehorende stedenbouwkundig plan werd als financiële consequentie het volgende aangegeven:

“Het Stedenbouwkundig Plan Stationskwartier is financieel doorgerekend. Met bestaande aannames is het plan kostendekkend. Vooral vanwege de afzetrisico's met betrekking tot de

kantoorruimte is hierbij nog sprake van zowel een neerwaarts risico als een opwaartse potentie. Om hier meer duidelijkheid over te krijgen zullen na vaststelling van het stedenbouwkundig plan een marktstudie en een uitgebreide risicoanalyse worden uitgevoerd. Als resultaat hiervan zal een beter inzicht gegeven kunnen worden in de financiële risico's van het plan en de bandbreedte van de meest waarschijnlijke uitkomsten. Naar verwachting is de grondexploitatie voorjaar 2008 gereed om aangeboden te worden om naar uitvoering te gaan.”⁵¹

Op 12 juni 2008 is in de gemeenteraad het debat gevoerd over het stedenbouwkundig plan. Hierbij is niet aangegeven welke onderdelen van het stedenbouwkundig wel en niet in de grondexploitatie zitten. Het college van B&W heeft hierin de vrijheid genomen een deel van het stedenbouwkundig plan in een financieel kader vast te leggen en niet het geheel. Nergens wordt daarnaast de sterke afhankelijkheid van de grondopbrengsten uit de hoogbouw van dit plan genoemd, terwijl hoogbouw een onderwerp is dat in het kader van ruimtelijke kwaliteit en uitstraling op omliggende wijken vaak onderwerp van gesprek is.

In de grondexploitatie wordt hierover opgemerkt:

“Speciaal vanuit de grondexploitatie O-RCD (PL 1303) worden bijvoorbeeld financiële bijdragen gedaan aan de buitenruimte die vanuit project Rotterdam Centraal (PL 1306) zal worden gerealiseerd. ... Op het moment van schrijven [2009, red] is nog onzeker of het project ook daadwerkelijk budgetten en/of mandaten krijgt overgeheveld van project Rotterdam Centraal. Overheveling hangt onder meer af van de mogelijkheden die binnen de verantwoordingsstructuren bestaan. ...bijvoorbeeld gespecificeerde verantwoording afleggen aan het Rijk,...”

In de grondexploitatie 1303 (2009) is circa € 65,9 miljoen voor opbrengstenposten (waarvan circa € 65,4 miljoen uit grondopbrengsten) opgenomen en circa € 62,0 miljoen voor kostenposten opgenomen. Dit resulteert in een saldo van circa € 3,9 miljoen, rekening houdend met rente- en inflatie-effecten tot en met de verwachte einddatum van het plan (2025) resulteert een netto contante waarde saldo van € 0,3 miljoen voordelig per 1 januari 2009. Opvallend is dat het administratieve systeem Grobis (systeem dat de administratie van grondexploitaties bijhoudt) circa € 0,1 miljoen laat zien als netto contante waarde saldo. Ook de optelling van kostenposten wijkt af tussen de systemen (in Grobis € 62,3 miljoen). Deze discrepantie wordt ook genoemd in de toelichting op de grondexploitatie.

kosten/batenstructuur

De grondexploitatie 1303 (2009) kent de volgende opbouw:

figuur 5: opbouw grex 1303

Overzicht	Boekwaarde 2009		Nominaal 2009		Endwaarde 2025	Contant 2009
	Aantlm2	Bedrag	Aantlm2	Bedrag	Bedrag	Bedrag
Opbrengst woningbouw	0	€ -	1	€ 2.801.500	€ 4.630.886	€ 2.472.468
Opbrengst nietwoningbouw	0	€ -	105,450	€ 62.914.350	€ 101.296.800	€ 54.083.190
Overige opbrengst bijdrake	2	€ 439.963	2	€ 439.963	€ 824.080	€ 439.963
Totale opbrengst		€ 439.963		€ 66.855.833	€ 106.751.767	€ 56.995.641
Kosten:						
Verwerving		€ 6.946.585		€ 6.946.585	€ 13.010.823	€ 6.946.585
Sloopkosten		€ -		€ -	€ -	€ -
Openbare werken		€ 4.746		€ 24.653.027	€ 40.244.593	€ 21.486.917
Afdelingskosten totaal		€ 4.500.047		€ 16.945.047	€ 29.599.421	€ 15.803.373
Overige kosten		€ 4.078.079		€ 12.026.771	€ 21.039.448	€ 11.233.133
Omslagkosten		€ -		€ 1.426.994	€ 2.370.151	€ 1.265.443
Totale kosten		€ 15.529.457		€ 61.998.424	€ 106.264.436	€ 56.735.451
Totaal saldo		€ 15.089.474		€ 3.857.409	€ 487.331	€ 280.190
Saldo per won.equivalent	0	€ -	105,51	€ 3,655	€ 462	€ 247

Op het moment van vaststelling van de grondexploitatie in 2009 was de boekwaarde (saldo van op dit complex geactiveerde kosten en baten) circa € 15,1 miljoen nadelig als gevolg van gedane voorinvesteringen in verwervingen en studie- en apparaatskosten.

kosten

Ten tijde van het vaststellen van het plan, zijn alle beoogde verwervingen al gerealiseerd. Het betreft hier verwervingen uit 2000, 2003 en 2007. In de boekwaarde is reeds circa € 1,6 miljoen aan rentekosten opgenomen, waarmee de daadwerkelijke aankoopwaarde nog circa 75% uitmaakt van de in de grondexploitatie opgenomen boeking. Het uitgangspunt van de grondexploitatie is dat dit bedrag terugverdiend moet worden. Als dit bedrag uitgegeven is en groeit en niet terugverdiend kan worden, is dit een groot risico voor de gemeente. Het rente-effect is één van de grootste risico's in grondexploitaties en specifiek in de grondexploitatie RCD en neemt zonder ingreep jaarlijks toe met de interne rentevoet (bij vaststelling 4%), circa € 0,3 miljoen per jaar.

In het huidige plan zijn zeker € 1,5 miljoen aan overige kosten uit het oude plan 1303 en circa € 2,6 miljoen, alle kosten, uit het oude plan 1304 ingeboekt. Een groot deel van deze kosten houdt geen verband met het huidige stedenbouwkundige plan, maar met onder andere het plan 'Alsop' dat in 2003 al werd verlaten. Er worden dus nog kosten in deze grondexploitatie meegenomen, die feitelijk niet over het uit te voeren plan gaan, maar over een vorig plan. Aangezien op dit oude plan geen baten meer te verwachten zijn, is het aan te raden het 'verlies' aan plankosten daarom te nemen en af te boeken.

Op het moment dat het RCD wordt vastgesteld, bestaat circa 40% van de totale kosten uit afdelingskosten, circa € 27 miljoen. Vergeleken met de uitvoeringskosten (sloopkosten, openbare werken), zijn de afdelingskosten gelijk aan 96% van de uitvoeringskosten. Uit een uitgevoerde 'plankostenscan' volgt dat € 12,4 miljoen reëel zou moeten zijn voor het uitvoeren van het stedenbouwkundig plan in de

grondexploitatie. Het bedrag dat in de grondexploitatie voor het RCD geraamd staat, ligt echter circa € 15 miljoen hoger. Dit wordt veroorzaakt door de reeds gemaakte plankosten en plankosten die samenhangen met promotie en communicatie rondom het plan. Deze zijn apart geraamd, maar worden in Grobis op een zelfde plaats geboekt als de afdelingskosten, waardoor er minder zicht is op de hoogte van de daadwerkelijke afdelingskosten.

Input voor de grondexploitatie is verder de raming voor sloopkosten, openbare werken en bodemsanering (Vakgroep Werkencoördinatie).

prognose baten

De ramingen voor de uitgifte van gronden (vakgroep Gronduitgifte) zijn opgenomen in de grondexploitatie. Er zijn ramingen gemaakt voor een positief, een reëel en een negatief scenario. Het reële scenario is gekozen.

In de grondexploitatie is een deel van het programma, de bebouwing op de oude schaatsbaan, uit het stedenbouwkundig plan niet opgenomen. Daarmee is ten opzichte van het door B&W vastgestelde stedenbouwkundig plan 92.000 m2 bruto vloer oppervlak (BVO) niet meegenomen. De reden om dit niet op te nemen in de grondexploitatie was dat de verwachte ontwikkeling van die locatie 'ver in de toekomst' ligt.

Omdat Stadsontwikkeling ervan uitgaat dat er altijd minder gebouwd wordt dan dat wat het stedenbouwkundige plan maximaal toestaat is voor de ramingen het maximaal aantal te bouwen m2 bvo met 20% verlaagt.

Naast de locaties waar de gemeente 'actief grondbeleid' voert (dat wil zeggen dat de gemeente de locatie zelf bouw- en woonrijp maakt en zelf de gronden uitgeeft aan ontwikkelende partijen) zijn er binnen RCD diverse ontwikkellocaties waarvoor de gemeente bijdragen raamt. Voor het Schiekadeblok wordt op basis een overeenkomst met de ontwikkelaar LSI een deel van de kosten voor bouw- en woonrijp maken in rekening gebracht bij de ontwikkelaar. Daarnaast wordt er op basis van de zogenaamde 'airrights' een bedrag in rekening gebracht voor het meer en hoger bouwen dan het huidige vastgoed. Voor het Weenapoint geldt hetzelfde. Het plan Calypso valt buiten het plan (plan is reeds in uitvoering), maar diverse kosten zijn wel op het plan terecht gekomen en opbrengsten uit de particuliere ontwikkeling vloeien ook in het plan RCD

onvoorzien

In de grondexploitatie zijn diverse posten opgenomen ter dekking van tegenvallers ten opzichte van de ramingen. Het gaat om twee hoofdposten:

- stelpost niet gespecificeerd (10 maal € 100.000);
- 20% onvoorzien over de raming van openbare werken.

tabel 7: onvoorzien in grex in €

onvoorzien stelpost	1.000.000
onvoorzien 20% openbare werken	5.159.000
totaal	6.159.000

Bij vaststelling van de grondexploitatie was dus (nominaal) circa € 6 miljoen opgenomen in de ramingen om tegenvallers op te vangen (allen nadelig effect). Dit is circa 12,8 % van de nog te maken kosten vanaf 2009 (€ 6 miljoen van € 47 miljoen).

Fasering & planning

In de grondexploitatie 2009 is de meest waarschijnlijke uitvoeringsplanning opgenomen. In onderstaande tabel is deze weergegeven.

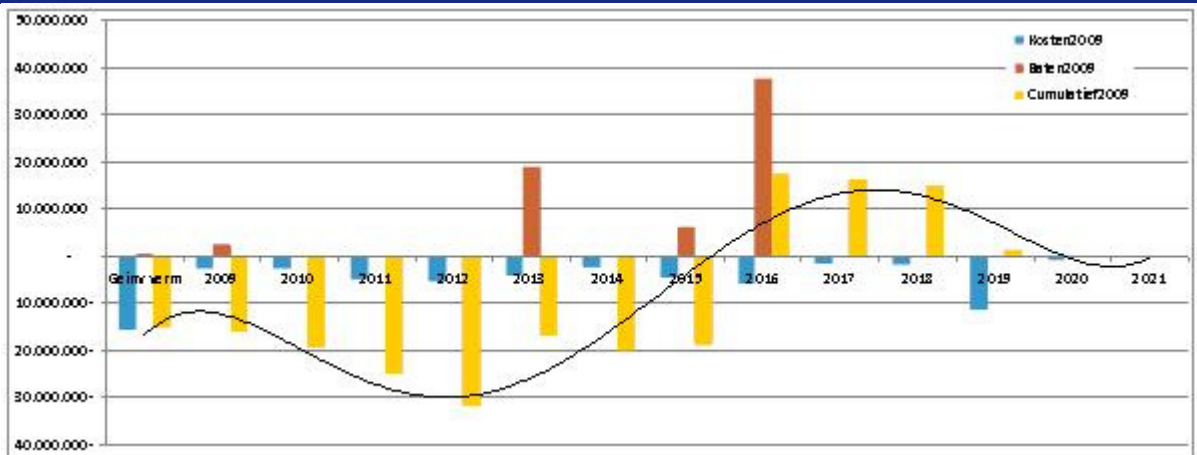
tabel 8: planning

ontwikkellocatie	sloop / bouwrijp maken	gronduitgifte / start bouw	woonrijp maken
Weena point fase 1	2011	2012	2015
Weena point fase 2	-	2015	2018
Delftseplein	2012	2013	2016
Schiekadeblok	2015	2016	2018/2020
Conradstraat	2015	2016	2019
buitenruimte			
tram / calamiteiten- halte Weena	n.v.t.	n.v.t.	2010
Delftseplein	n.v.t.	n.v.t.	2011
Conradstraat	n.v.t.	n.v.t.	2012
langzaamverkeer- verbinding	n.v.t.	n.v.t.	2019
overkapping busstation	n.v.t.	n.v.t.	2019

De begindatum is in bovenstaande tabel terug te vinden. In 2021 zijn de laatste kosten gefaseerd, in 2016 zou 100% van de uitgiften gerealiseerd zijn.

In figuur 5 is aangegeven welk kasstroomverloop de vastgestelde grex in 2009 kende. Een dergelijk overzicht van kosten en baten in de tijd geeft inzicht in de manier waarop de kosten terugverdiend worden. Als de kosten ver voor de baat uitgaan, neemt dit extra risico en rentelasten met zich mee. Hoe verder weg de ontwikkelingen gepland staan die baten op moeten leveren, hoe onzekerder die ontwikkelingen zijn en des te groter is het risico dat de investeringen niet worden terug verdiend.

figuur 5: kasstroomverloop vastgestelde grex in 2009



Grafiek op basis van gegevens uit Grobis en spreadsheets opgesteld (trendlijn op basis van jaarcijfers)

Bovenstaande figuur laat zien dat er eerst geïnvesteerd wordt en dat er in 2009 inkomsten zijn, maar dat de substantiële inkomsten in 2013 en 2016 verwacht werden. Vervolgens worden er nog enkele uitgaven gedaan. Het gegeven dat deze uitgaven laat gepland zijn, na de inkomsten, heeft als voordeel dat ze wellicht eerder uitgevoerd kunnen worden, waardoor het uiteindelijke resultaat van het plan beter kan worden.

situatie grondexploitatie per eind 2011

Monitor Grote Projecten 8-maandsrapportage 2011

In de MGP wordt aan de gemeenteraad gerapporteerd over de deelprojecten RCD ontwikkellocaties, RCD Stadszijde (onder andere de OV-terminal) en Kruisplein parkeergarage. Voor dit onderzoek is de rapportage RCD Ontwikkellocaties van belang.

Het programma is in de MGP genoemd op hoofdlijnen. Er wordt niet gemeld welk deel particuliere ontwikkelingen betreft en welk deel 'actieve' gronduitgiftes. Hierdoor wordt niet duidelijk op welk deel van het programma de gemeente actief kan sturen en voor welk deel zij volledig afhankelijk is van het initiatief van de ontwikkelaar/grondeigenaar. Ook de samenhang tussen deze categorieën ontwikkeling met de investeringen in de openbare ruimte wordt niet geduid.

Voor investeringsprojecten zoals Parkeergarage Kruisplein en Rotterdam Centraal Stadszijde wordt in de MGP aangegeven in hoeverre het aanwezige onvoorzien budget is aangesproken. Bij de grondexploitaties gebeurt dat niet. Er is hierdoor niet inzichtelijk hoe groot de post onvoorzien een plan heeft en in hoeverre dit reeds benut is.

De stand grex 1308 bedraagt € 120.000 voordelig, aansluitend bij de stand Grobis van 19 juli 2011 (dus niet de 8-maands stand, maar de 6-maands stand van de grondexploitatie). In de rapportage wordt een (negatieve) rendementsdoelstelling van -/-23% genoemd. Volgens het ambtelijk wederhoor is de rendementseis 0%. De stand grex in Grobis is per 23 september 2011 (eind 8-maandsperiode) overigens € 93.000 voordelig.

In de interviews is genoemd dat het project Buitenruimte RCD (1307) in de volgende MGP als apart project wordt opgenomen. Hieraan ten grondslag ligt het (ambtelijk) besluit van de directieraad RCD over het Budgetplan Buitenruimte RCD (11 april 2011). Hierin is vastgelegd welke budgetten uit de grondexploitatie en vanuit de dekkingsbronnen IFR, Watermanagement en Rotterdam Centraal Centrumzijde ten gunste komen van het deelproject Buitenruimte.

In de MGP is geen enkel inzicht gegeven in het verloop van de kosten en baten over de looptijd van het project. Er wordt zodoende geen handvat gegeven om te sturen op 'cashflow' over een langere termijn dan de begroting behelst (komend jaar) en geen informatie verstrekt waaruit blijkt hoe lang 'de kost voor de baat uit gaat' en vanaf wanneer zicht is op het terugverdienen van de investeringen. Het saldo geeft louter weer dat – bij de aangenomen fasering van kosten en baten – de kosten afgedekt kunnen worden door toekomstige baten.

In de MGP wordt wel een top 5 van risico's vermeld. Echter, de financiële implicaties hiervan worden niet inzichtelijk gemaakt. Ook wordt niet vermeld wanneer deze risico's manifest kunnen worden.

MPRG oktober 2011

Volgens de MPRG van oktober 2011 zou de MPRG het volgende inzicht moeten beiden: "Het Meerjarenprognose Rotterdamse Grondexploitaties (MPRG) 2011 biedt inzicht in de trends en ontwikkelingen, de financiën, de doelstellingen en de rendementen van het grondbeleid. Met de resultaten uit het MPRG kan vervolgens discussie gevoerd worden over het te voeren beleid"

In het MPRG 2011 is echter niet specifiek af te leiden welke grondexploitaties de grootste risico's kennen en hoeveel ruimte voor onvoorziene gebeurtenissen er in elke grondexploitatie is. Alleen op totaal niveau wordt weergegeven dat de risico's van de totale portefeuille circa € 118 miljoen zijn, waarvan circa € 82 miljoen door middel van posten onvoorzien kan worden afgedekt. Dit betreft louter de projectspecifieke risico's. Deze risico's van de totale portefeuille zijn berekend met behulp van de Monte Carlo simulatie. De rekenkamer heeft het aandeel vanuit de casus RCD binnen de € 82 miljoen onderzocht. Deze zijn terug te vinden in tabel 9.

tabel 9: samenvatting risicoanalyse RCD ontwikkellocaties grex 1308

(1) NCW waarde 01-01-2011	€ 120.000	w
(2) opgenomen onvoorzien	€ 4.957.396	
(3) saldo excl. onvoorzien	€ 5.077.396	w
(4) uit risicoanalyse afgeleid saldo (85% kans) voor (3)	€ 473.018	w
(5) verwacht risico uit analyse (4)	€ 4.604.378	v
ten opzichte van opgenomen onvoorzien	€ 353.018	w
<i>w=winst/voordelig, v=verlies/nadelig</i>		

bron: MPRG 2011

- Het verwachte eindsaldo de NCW voor RCD is € 0,12 miljoen. In de grondexploitatie zit al een risicoreservering van € 4,95 miljoen. Als er geen enkel risico zich voordoet en de post onvoorzien hoeft niet aangesproken te worden, dan zal de

grondexploitatie eindigen met een NCW van € 0,12 + € 4,95 = € 5,07 miljoen. Vervolgens wordt met behulp van de Monte Carlo simulaties de grondexploitatie (zonder de risico-reservering) doorgerekend, waarbij diverse posten in de grondexploitaties gevarieerd worden afhankelijk van de verwachte risico's. Daaruit blijkt dat met 85% betrouwbaarheid, de NCW minimaal € 0,47 miljoen zal zijn. Ten opzichte van de verwachte NCW (à € 0,12 miljoen) zou er dan een overschot van € 0,35 miljoen aan onvoorzien in het plan zitten. Dit zou betekenen dat de post onvoorzien geen € 4,95 miljoen zou hoeven te zijn, maar slechts, € 4,95 – € 0,35 = € 4,6 miljoen zou hoeven te zijn. Hierbij dient echter wel de kantekening gemaakt te worden dat het onvoorzien in de grondexploitatie specifiek gelabeld is aan de post openbare werken. Volgens de Monte Carlo simulatie zou het echter de bedoeling zijn dat ook als andere risico's zich zullen voordoen die uit die post afgedekt moeten kunnen worden. Deze andere risico's zoals tegenvallen de grondprijzen bij verkoop, kunnen ook meegenomen worden bij het berekenen van de portefeuillebrede risico's. Het is niet duidelijk welke risico's op welke plaats afgedekt moeten worden. De RSPW noemt omgevings- en organisatierisico's, maar maakt niet duidelijk welke risico's hier precies onder vallen. Ook is niet duidelijk wat de verhouding is tussen deze risico's en de projectspecifieke risico's.

verloop grondexploitatie resultaten

Met de herijking met de jaarrekening van 2010 is er onder andere € 19 miljoen aan verliesneming binnen de post resultaat in het plan opgenomen als opbrengst. De mutaties zijn als volgt inzichtelijk te maken:

figuur 6: verloop saldi grex

verloop saldi Grex RCD (x € 1.000)

Kosten	JR_2009	Q2_2010	JR-2010	JR_2010 - Q22010 (herijking)	toelichting
Verwerving	7.225	7.224	7.513	289	renteboeking
Transformatiekosten	25.155	25.158	25.876	718	renteboeking
Planontwikkelingskosten	18.934	23.926	27.166	3.240	tariefsaanpassing herijking 1,4 mio + renteboeking
Overige kosten incl. omslag	3.292	7.775	8.717	942	meerkosten tijdelijk beheer
Totaal kosten	54.606	64.083	69.272	5.189	
Baten					
Grondopbrengsten	82.634	82.634	77.481	5.153	afwaardering programma, zie onder.
Overige opbrengsten	15.892	15.196	14.612	584	vrz. tegenvallende uitg. verlaagd
Dekking/ Resultaat			19.000	19.000	verliesvoorziening geboekt
Totaal baten	66.742	67.438	81.869	14.431	
Saldo	12.136	3.355	12.597	9.242	
RDK	2.882	2.877	12.585	9.708	gevolg van uitfasering grondopbrengsten tot 2030
NCW saldo	9.254	478	12	466	
ncw factor	76%	14%	0,1%		
Totaal baten excl. Verliesvz	66.742	67.438	62.869	4.569	

De mutaties in 2010 kunnen op hoofdlijnen worden toegeschreven aan:

- Update planwaarden; dit betreft 'reguliere actualisatie' van de grondexploitatie als gevolg van mee- en tegenvallers. Hieruit volgen bijvoorbeeld de renteboekingen als gevolg van gerealiseerde kosten en baten. Daarnaast zijn de exploitatieresultaten voor tijdelijk beheer voor de langere looptijd doorgevoerd en is de bijdrage aan kunst in de plannen geschrapt. In het kader van de herijking is de tarifiering voor de afdelingskosten fors omhoog bijgesteld.

- Programmabijstelling; voor een deel van het programma in RCD (de zogenaamde plinten) is de grondopbrengst op nihil gezet als gevolg van de marktomstandigheden.
- De fasering van zowel de gemeentelijke locaties als van de particuliere ontwikkelingen is in de begroting naar achteren geschoven, gemiddeld van 2015 naar 2027. De gemeentelijke locaties van gemiddeld 2014 naar gemiddeld 2028. Het belangrijkste effecten hiervan zijn dat het ROK-saldo verslechterd en de NCW lager wordt. Bij de locatie Schiekadeblok is het effect extra groot, omdat de opbrengsten niet geïndexeerd worden. Bijkomend effect is de toename van de plankosten (er dient langer aan het plan gewerkt te worden).

Het rente-effect en het effect uit kosten- en batenstijgingen over de langere looptijd is het majeure effect uit de herijking. Bij doorvoering van de fasering ontstaat een nadelig effect van circa € 19 miljoen euro als NCW-saldo in de grondexploitatie. Dit bedrag is als gerealiseerde opbrengst geboekt in de grondexploitatie binnen de post resultaat (baat vanuit het concern), zodat het saldo van de grondexploitatie weer rond '0' sluit.

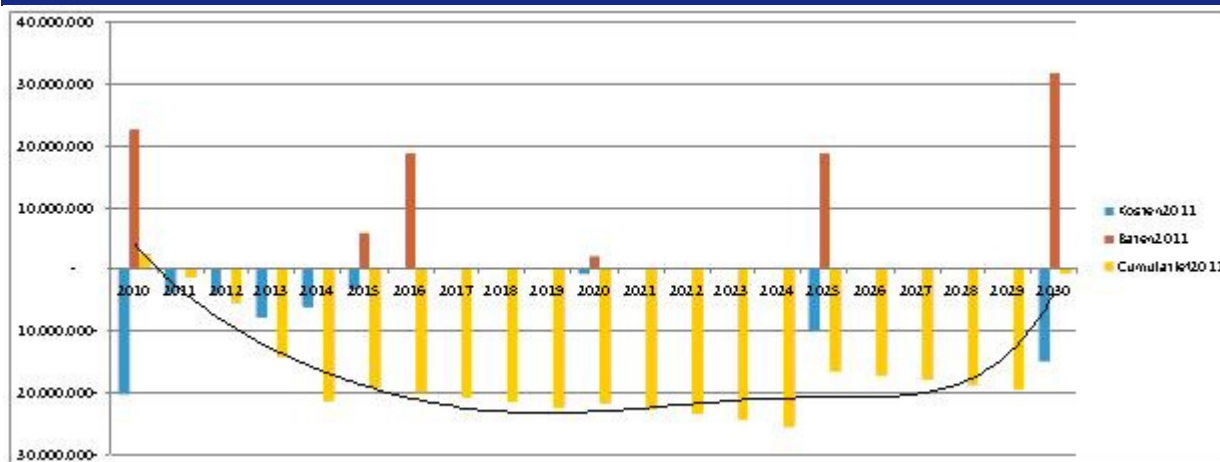
In de kwartaalrapportage Q4 van Stadsontwikkeling en het jaarverslag 2010 is het volgende opgenomen over de herijking van het project RCD:

“Rotterdam Centraal District (€ 19 miljoen); Als gevolg van de bestuursopdracht “Herijking Rotterdamse grondexploitaties” hebben in dit plan diverse mutaties plaatsgevonden. Volgend uit de visie werklocaties is de fasering van de gronduitgiften vertraagd, wat leidt tot een verslechtering met € 13,3 miljoen. Ook de plankosten van het project zijn herzien, mede op basis van de nieuwe fasering. Dit leidt tot een saldoerslechtering van € 1,4 miljoen. De langjarige indexpercentages zijn aangepast, wat leidt tot een saldoerslechtering van € 2,3 miljoen. Vanwege de afnemende vraag als gevolg van de economische crisis zijn de opbrengsten dit jaar niet geïndexeerd, terwijl de verschillende kostenposten met een hoger dan begroot percentage zijn verhoogd. Dit leidt tot een saldoerslechtering van € 0,8 miljoen. Tot slot komen per ingang van 2010 de exploitatieresultaten van tijdelijk beheerde objecten ten bate/ laste van de grondexploitatie. Dit leidt tot een saldoerslechtering van € 1,0 miljoen. Het restant van de verliesneming volgt uit afrondingen en kleine (reguliere) mutaties binnen het plan. Al met al heeft de herijking gezorgd voor een totale verslechtering van het plansaldo met € 19,0 miljoen.. Behoudens deze financiële effecten en verwachte vertraging in het plan, zijn de bestaande uitgangspunten (volumes, projectdoelen) niet veranderd.”

Een bezwaar dat kleeft aan het boeken van verliesvoorzieningen in het plan zelf, is gelegen in het feit dat daarmee het daadwerkelijke (nadelige) plansaldo niet meer vergeleken kan worden met het oorspronkelijke. Plannen zullen op deze wijze altijd op zogenaamde 'nulsturing' worden gericht. Richting voortgangsrapportages lijkt het daarbij vervolgens dat er zich geen mutaties hebben voorgedaan, terwijl de kosten en batenstructuur drastisch is veranderd.

De kasstroom in de grondexploitatie ziet er na de herijking als volgt uit:

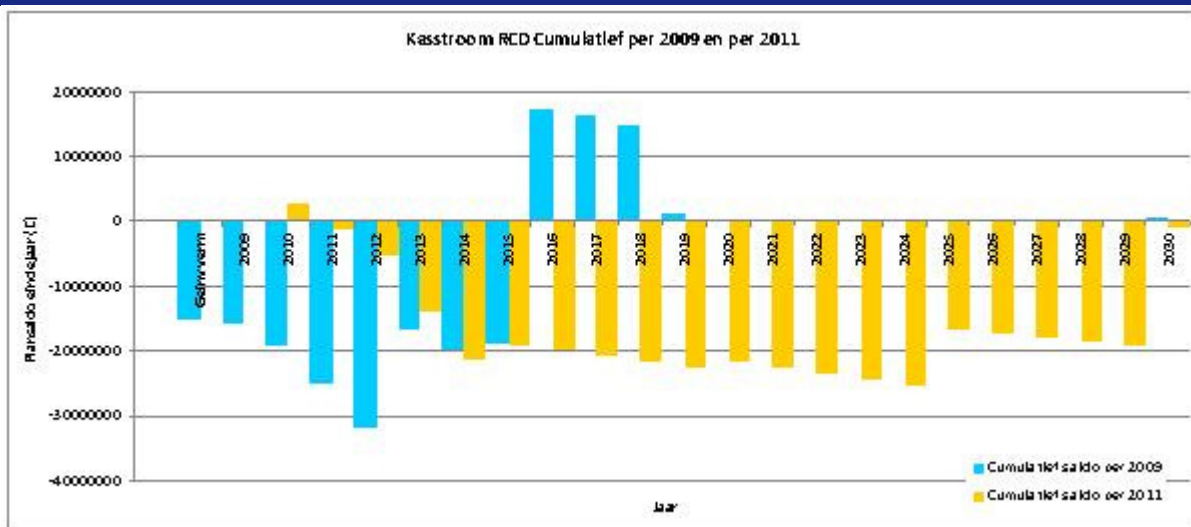
figuur 7: verloop kosten baten na herijking



Deze grafiek is gebaseerd op de diverse berekeningen voor de grondexploitatie.

Bovenstaande grafiek geeft het verloop van de kosten en de baten weer zoals deze na de herijking gepland waren. Een zelfde grafiek van de kosten en baten voor de herijking is te vinden in figuur 5. In tegenstelling tot voor de herijking worden in bovenstaande figuur de kosten later terug verdiend. Het cumulatieve saldo blijft gedurende het hele project negatief. Deze nieuwe fasering brengt zowel meer als minder risico's met zich mee. Omdat de gemeente de opbrengsten ver in de tijd heeft gefaseerd, is de kans groot dat de inkomsten volgens planning of eerder gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor is het risico dat de inkomsten niet op tijd kunnen worden gerealiseerd beperkt. Daar tegenover staat dat het uit elkaar halen van investeringen en verdienmoment een risico met zich mee brengt. Als de inkomsten helemaal niet gerealiseerd kunnen worden, dan kan het besluit om investeringen te doen niet meer teruggedraaid worden. Als men pas gaat investeren als de kans op inkomsten groot is, is dit risico kleiner. Daarnaast is voor de gemeente het risico dat de daadwerkelijk te betalen rente hoger is, door schommelende rente percentages, groter als er lange tijd rente betaald moet worden. Ook is de kans groter dat de opbrengsten- en kostenstijgingen anders uitvallen dan verwacht als het project langer loopt.

figuur 8: kasstroom RCD cumulatief per 2009 en per 2011



Deze grafiek is gebaseerd op de diverse berekeningen voor de grondexploitatie.

Zowel voor als na de herijking komt de NCW aan het einde van het plan 'rond 0' uit. Het verloop van het saldo is met de herijking echter drastisch veranderd. Met name de langere financieringsvraag valt op. In de huidige grex is het voor de realisatie van dit plan nodig dat de grondexploitatie langere tijd een nadelige boekwaarde heeft, waarover rente dient te worden afgerekend. Pas in 2030 wordt deze boekwaarde goedge maakt door de laatste gronduitgiften (circa € 30 miljoen).

tussentijdse mutaties gemeld op bestuurlijk niveau (BOG, B&W, Raad)

Met uitzondering van de melding van de resultaten uit de herijking in de jaarrekening 2010, zijn er na de brief over de vaststelling van de grex in 2009 geen meldingen bekend aan de raad of raadscommissie met betrekking tot de grondexploitatie RCD. Wel werden in de stuurgroep Programma RCD de portefeuillehouders geïnformeerd over de voortgang van de diverse bouwstenen daarin. Hiervan is de grondexploitatie er één. De directieraad heeft in april 2011 wél besloten over het budgetplan voor de totale buitenruimte van het Programma RCD.

risico-analyse

MPRG 2011

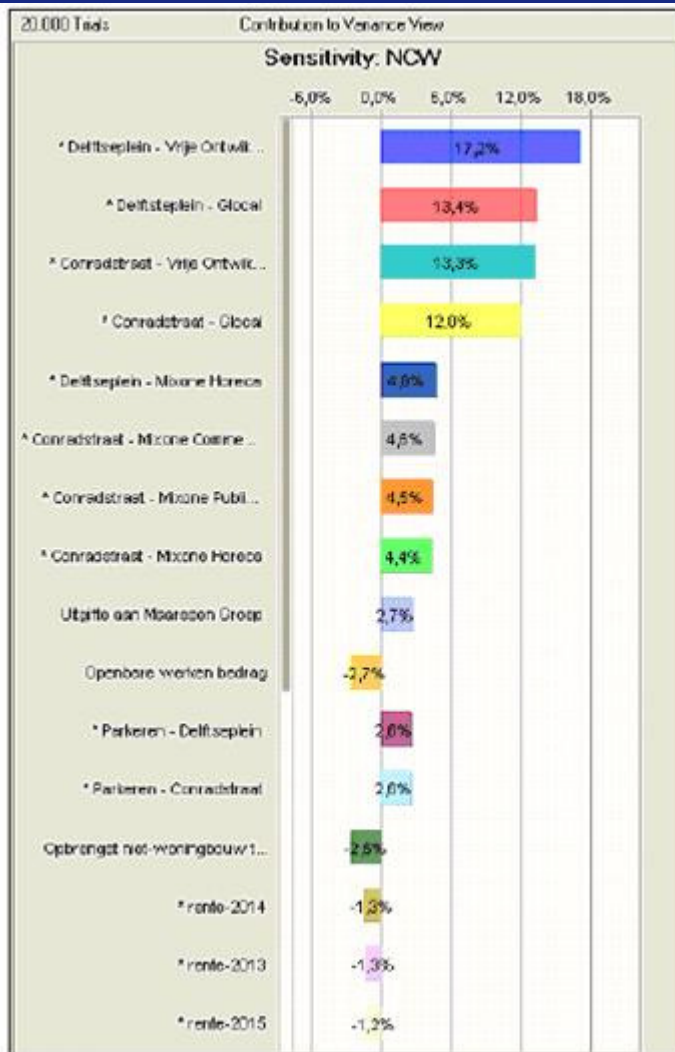
Tabel 15 laat berekeningen van de risico's in 2011 zien.

tabel 15: projectspecifieke risico's RCD in miljoen €

	2011
(1) plansaldo	0,10
(2) opgenomen en onvoorzien projectspecifiek	5,00
(3) saldo excl. onvoorzien	5,10
(4) verwacht saldo uit risicoanalyse bij 85%	0,50
(5) onvoorzien in plan nodig (3-4)	4,60
saldo onvoorzien (2-5)	0,40

In figuur 9 geeft aan welke variabelen volgens de Monte Carlo-simulatie de meeste impact hebben op het plansaldo (situatie 2009).

figuur 9: factoren van invloed op NCW



Uit bovenstaande figuur volgt dat met name de uitgifte van de gemeentelijke gronden Delftseplein en Conradstraat de grootste risico's (lees: gevoeligheid) opleveren.

In het 'grex-boekje' wordt over deze figuur opgemerkt dat 'het projectteam beter weet op welke risico's ze moet sturen'. De gronduitgiften worden geconcludeerd als grootste factor in de risico's. Verder zijn er geen inzichtelijke toelichtingen in een rapportage per project opgeleverd bij de technische doorrekeningen. Er is geen lijst aangetroffen van maatregelen waarmee Stadsontwikkeling wil reageren op de bevindingen uit de kwantitatieve analyse. Deze worden wel genoemd in de kwalitatieve risicoanalyse. De koppeling tussen kwalitatieve en kwantitatieve risicoanalyse wordt echter niet specifiek gelegd.

In de MGP 2011 worden 5 risico's genoemd. Er is niet gekwantificeerd wat de potentiële schade en de kans dat het risico zich voordoet is. Er zijn wel beheersmaatregelen aangegeven, maar ook daarbij is niet aangegeven wat ze kosten en wat het effect op het risico is. Overigens is het voor de rekenkamer niet te herleiden hoe uit de risico's in de kwalitatieve risico-analyse de vijf in de MGP geselecteerde risico's gekozen zijn. Volgens de reactie van Stadsontwikkeling in het kader van het ambtelijk wederhoor verloopt het proces als volgt: de risico's die in de kwalitatieve risicoanalyse het hoogst scoren, worden opgenomen in de MGP. Daarbij wordt een vertaalslag gemaakt, van het detailniveau van de risicolijst op de werkvloer, naar het abstractieniveau van de bestuurder. Dit zou dan betekenen dat risico's in andere woorden worden opgeschreven; vaak meer algemeen gesteld en soms worden meerdere risico's samengevoegd. Vanwege de tijdsperiode tussen de risicoanalyse en het opstellen van de MGP, kan het bovendien zo zijn dat risico's niet meer van toepassing zijn, of nieuw worden toegevoegd. Dit proces verloopt volgens Stadsontwikkeling via veel schijven.

Het financiële risico op de zogenaamde 'rechtsaffer' Schiekade wordt in de MGP bijvoorbeeld niet genoemd, terwijl deze hoger scoren dan de genoemde risico's. Ook het risico op onvoldoende marktvraag met als maatregel 'Specifieke stadsbrede economische strategie toespitsen op RCD' wordt niet genoemd. Vooral deze laatste heeft impact op de beleidskeuzes die de gemeenteraad expliciet maakt ten aanzien van dit programma.

kaderstelling en informatievoorziening

De informatievoorziening naar de gemeenteraad is minimaal als het gaat om de inhoud van de grondexploitatie. De raad wordt op projectniveau geïnformeerd in de MGP en verder bij grote financiële aanpassingen via de jaarrekening en/of begroting. Deze informatie is echter summier en achteraf, waardoor deze informatie nauwelijks gebruikt wordt om kaders te stellen.

De kaders waarmee ruimtelijke projecten en daarmee indirect grondexploitaties gestuurd worden zijn met name ruimtelijk. De dienst voert bij RCD als het ware het door het college goedgekeurde (en in de raad behandelde) stedenbouwkundige plan uit (2007). Dit is echter met name een document, dat ruimtelijke kwaliteit definieert. Het geeft geen financiële of programmatische strategie aan. De raad heeft de Structuurvisie Rotterdam Central District in maart 2011 vastgesteld. Dit document definieert het ruimtelijke ontwikkelperspectief. Daarbij wordt in de paragraaf 'financiële uitvoerbaarheid' aangegeven dat naast de investeringsprojecten de grondexploitatie zorgt voor de financiering van de ruimtelijke ontwikkelingen,

waaronder infrastructurele werken en (extra kwaliteit) buitenruimte. Dit is het enige moment waarop de raad het toepassen van de grondexploitatie als onderdeel van de financiële uitvoerbaarheid bevestigt. Hierin wordt aangegeven dat er een risicoreservering bestaat voor het eventueel niet volledig benutten van de in de structuurvisie aangegeven ontwikkelmogelijkheden. Er wordt geen indicatie gegeven van de opgenomen bedragen daarvoor. De raad heeft hiermee op basis van weinig informatie, ruime kaders gegeven. In de directieraad en het programmateam van het RCD worden op ambtelijk niveau de meeste besluiten genomen.

Er is geen correspondentie bekend van de programmamanager en ambtelijk opdrachtgever over grondexploitatie-onderdelen richting de bestuurlijk opdrachtgever. De programmamanager en ambtelijk opdrachtgever hebben hierover volledig mandaat binnen de meldingsnormen. Wij hebben niet kunnen constateren of er verzuimd is meldingen te doen richting de bestuurlijk opdrachtgever.

bijlage 11 casus waterwegcentrum

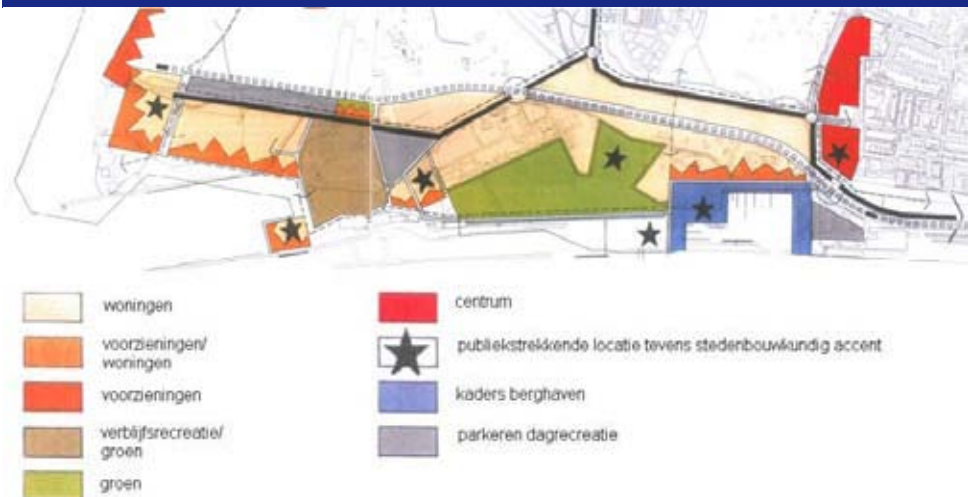
inleiding en achtergrond

Het Waterwegcentrum is een gebiedsontwikkeling in de deelgemeente Hoek van Holland. Het doel van het plan is het revitaliseren van Hoek van Holland als badplaats, door het hele jaar aantrekkelijk voor toeristen. Ook beoogde de gemeente met dit plan meer differentiatie in het woningaanbod in Hoek van Holland aan te brengen. Het plan is gestart in 1999 en is inmiddels deels gerealiseerd en deels nog in ontwikkeling.

omschrijving plangebied

Het project Waterwegcentrum bestaat uit een aantal deelprojecten. Allereerst is het plan op te delen in een 'Waterwegcentrum-West' en 'Waterwegcentrum-Oost'. Van het Waterwegcentrum-West is nog niets gerealiseerd. Tot Waterwegcentrum-Oost behoren zes deelprojecten, waarvan er drie gerealiseerd zijn⁵². Daarnaast bevat het project een aantal inrichtingsplannen voor de openbare ruimte, waar primair de deelgemeente Hoek van Holland voor verantwoordelijk is. Onderstaande figuur laat de verschillende beoogde functies in het masterplan zien.

figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-2: Masterplan Waterwegcentrum



bron: masterplan Waterwegcentrum Hoek van Holland aan Zee

projectgeschiedenis

Al geruime tijd voor 1999 waren er plannen voor de revitalisering van Hoek van Holland als badplaats. Het huidige plan is gestart op grond van een in 1999 vastgesteld Masterplan.⁵³ Op grond van dat plan zijn vervolgens door de deelraad van Hoek van Holland stedenbouwkundige randvoorwaarden vastgesteld. Al in 2001 wordt het

⁵² Brief wethouder Karakus, 19 maart 2010

⁵³ Masterplan 'ontwikkelingsplan waterwegcentrum Hoek van Holland aan zee', 1999

westelijk deel van het plan herzien, omdat het ontwerp uitgaat van een lagune die technisch moeilijk realiseerbaar en dus duur is. In 2003 wordt een besluit genomen over een herzien ontwerp. Ook dat blijft echter niet staande en wordt in 2004 vervangen door een Ontwikkelingsvisie Waterwegcentrum-West.

Voor Waterwegcentrum-West is in 2006 een intentieovereenkomst met de projectontwikkelaar AM ondertekend. Deze intentieovereenkomst was de uitkomst van een prijsvraag waarvan AM de winnaar was. Op basis van deze intentieovereenkomst heeft de gemeente verder onderhandeld over de uitwerking van het plan, maar het bleek dat de risico's – nabijheid van natuurgebied, milieuhinder van havenbedrijven, zeewering – te groot waren om tot een overeenkomst te komen. Omdat Waterwegcentrum-West lange tijd onderdeel heeft uitgemaakt van de grondexploitatie heeft deze casus zowel betrekking op Waterwegcentrum-Oost als -West.

omschrijving te onderzoeken grondexploitaties in casus

De grondexploitatie voor het Waterwegcentrum is complex 0103. Deze grondexploitatie heeft in augustus 1999 de status 'in uitvoering' gekregen. In 2011 is de exploitatie in twee delen opgesplitst:

- Complex 0103 is vanaf 2011 alleen voor het Waterwegcentrum-Oost
- Complex 0105 is een nieuwe exploitatie voor het Waterwegcentrum-West

De grondexploitatie bestaat uit een optelsom van losse deelprojecten. Dat zijn vooral projecten die de gemeente met actief grondbeleid ontwikkelt, maar er is ook een deelplan (Unicum) dat door een private partij op basis van een exploitatieovereenkomst ontwikkeld wordt.

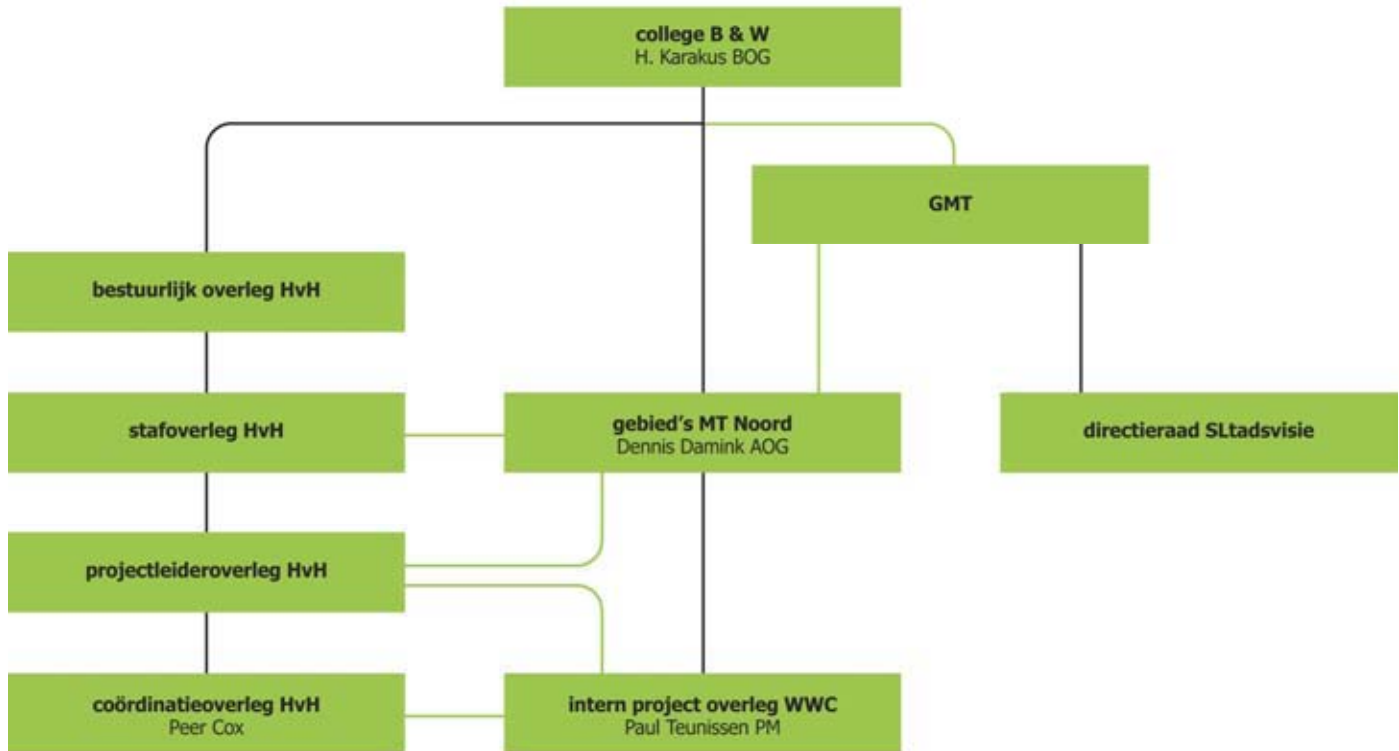
projectorganisatie en verantwoordingslijnen

De projectorganisatie is weergegeven in onderstaande figuur. Formeel is de ambtelijk opdrachtgever de gebiedsmanager Noord van Stadsontwikkeling, die weer verantwoording aflegt aan de bestuurlijk opdrachtgever, de wethouder ruimtelijke ontwikkeling. In de praktijk heeft de deelgemeente echter ook behoorlijk veel invloed. Daardoor is in de praktijk de aansturing van het project niet altijd helder.⁵⁴

Onder de projectmanager zijn de verantwoordelijkheden in het project verdeeld tussen een aantal deelprojectleiders. Er is een intern projectenoverleg waarin de deelplannen op elkaar afgestemd worden.

⁵⁴ Projectplan WWC, 23 oktober 2009, pag. 23.

figuur 1: projectorganisatie



bron: projectplanWWC, 23 oktober 2009, pag. 23

bevindingen uit Unicum-rapport

In 2010 heeft de Rekenkamer Rotterdam een onderzoek uitgevoerd naar Unicum, een deelproject binnen het Waterwegcentrum. Van de bevindingen en conclusies uit dat onderzoek zijn de volgende ook voor het Waterwegcentrum als geheel van belang:

- Er is sprake van een verdeling van verantwoordelijkheden tussen de centrale stad (verantwoordelijk voor financiën en grondexploitatie) en de deelgemeente (verantwoordelijk voor ruimtelijke inrichting). Ruimtelijke en financiële aspecten van gebiedsontwikkeling hangen echter sterk met elkaar samen, waardoor er hier een spanningsveld bestaat.
- Er wordt verevend tussen verschillende locaties in het Waterwegcentrum. Bij zich aandienende verliezen wordt naar toekomstige deelprojecten gewezen, waarin dit verlies gecompenseerd zou moeten worden.
- De woningbouw in het project is belemmerd door de belangen van de havenbedrijven, die zich vanwege milieuhindercontouren bedreigd zagen in hun uitbreidingsmogelijkheden.
- Het aantal woningen op de Unicum-locaties is sterk verhoogd ten opzichte van de oorspronkelijke plannen. Financiële motieven spelen daarbij een belangrijke rol.

situatie grondexploitatie per heden

Waterwegcentrum in Monitor Grote Projecten

Volgens de Monitor Grote Projecten 2011 P2 (tweede periode) bedragen de begrote kosten en opbrengsten van het project beide ongeveer € 59 miljoen. Het resulterende plansaldo op basis van netto contante waarde is € 147.000 positief. Dat is op dat moment alleen nog voor het plandeel Waterwegcentrum-Oost. De volgende deelprojecten worden nog ontwikkeld:

- Unicum, hiervoor kan mogelijk op korte termijn een bouwvergunning afgegeven worden.
- Langeweg, bij dit deelproject is er een conflict met de ontwikkelaar over het al dan niet willen meebetalen aan de historische plankosten, dat uiteindelijk in het voordeel van de gemeente lijkt te worden opgelost.
- Berghaven Noord, dit plan is in verkoop, maar de verkoop verloopt moeizaam.
- Stationsweg, hier wordt of zijn zes kavels gerealiseerd en nog negen kavels te koop zijn.
- Parkpaviljoen, hiervoor is de grond geleverd en met de realisatie wordt in het najaar van 2011 gestart.

Daarnaast is er nog een aantal inrichtingsplannen voor de openbare ruimte waaraan gewerkt wordt. Ook wordt met Essent onderhandeld over schadevergoeding voor het niet door kunnen gaan van de plannen voor Waterwegcentrum-West uit 2004. Essent had voor deze ontwikkelingen wel kosten gemaakt voor de energielevering.

waterwegcentrum in periodieke rapportage 2010 Q4

In de vierde kwartaalrapportage van 2010 wordt gerapporteerd aan de ambtelijk opdrachtgever over zowel het Waterwegcentrum-Oost als het Waterwegcentrum-West. Tabel 1 geeft de geraamde kosten en opbrengsten.

tabel 1: raming kosten en opbrengsten 2010 Waterwegcentrum Oost en West (bedragen * € 1.000)

omschrijving	jaarslag 2010 WWC-oost (0103)	Jaarslag 2010 WWC-west (0105)
verwervingen	8.873	5.985
openbare werken/sloop	15.351	15.253
voorbereiding/toezicht/uitvoering	23.319	4.085
omslag	705	513
overige kosten	10.168	500
uitgiften	-30.737	0
subsidies	-7.236	0
overige opbrengsten	-3.199	-19.167
resultaat	-18.031	0
saldo	-787	7.169
ROK-saldo	568	1.348
diversen	0	0
plansaldo (NCW)	-219	8.517

verloop grondexploitatie resultaten

ontwikkeling programma

De oorspronkelijke grondexploitatie ging uit van de bouw van 1.153 woningen: 200 'zwaar gesubsidieerde woningen', 201 'licht gesubsidieerde woningen' en 752 vrije sector woningen. Daarnaast was het nog de bedoeling om 17.350 m² winkels in het plangebied te ontwikkelen. Bij de jaarrekening van 2010 moesten er in het gehele plangebied, dus WWC-Oost en WWC-West samen, nog 150 goedkope woningen, 225 middeldure en 653 dure woningen, in totaal dus 1.028 woningen, gerealiseerd worden. In totaal staan er dan 1.193 woningen op het programma, waarvan er 165 gerealiseerd zijn (133 duur en 32 middelduur).⁵⁵ Het programma voor winkels en horeca is teruggebracht tot 7.759 m² bvo, waarvan 449 m² gerealiseerd is.⁵⁶

Financiële ontwikkeling 1999-2009

In tabel 2 is de vastgestelde grondexploitatie voor het Waterwegcentrum vergeleken met de raming bij de jaarrekening van 2008. De grondexploitatie is vastgesteld in guldens (eerste kolom); om vergelijking mogelijk te maken zijn de bedragen daarom eerst omgerekend naar euro's (tweede kolom). Vervolgens is met het prijsindexcijfer van het CBS⁵⁷ gecorrigeerd voor inflatie tussen januari 1999 en januari 2009. Dat leidt tot bedragen in de derde kolom, op prijspeil 1 januari 2009. Deze kunnen vervolgens worden vergeleken met de bedragen in de vierde kolom, de ramingen volgens 2008 Q4, de jaarrekening over 2008.

tabel 2: vergelijking vastgestelde grondexploitatie met jaarrekening 2008 (bedragen * 1.000 euro)⁵⁸

omschrijving	vaststelling grond- exploitatie augustus 1999 (in f)	vaststelling grond- exploitatie augustus 1999 (in €)	vastgestelde grond- exploitatie geïndexeerd naar 01/01/2009	jaarverslag incl. rente 2008
verwervingen	13.673	6.205	7.673	14.499
openbare werken/sloop	62.271	28.257	34.946	37.084
voorbereiding/toezicht/uitvoering	16.489	7.482	9.253	25.401
omslag	3.463	1.571	1.943	1.767
overige kosten	3.494	1.586	1.961	10.716
uitgiften	-92.586	-42.014	-51.958	-82.619
subsidies	-182	-83	-102	-6.690
overige opbrengsten	-10.321	-4.683	-5.792	-1.723
resultaat				0
saldo	-3.699	-1.679	-2.076	-1.565
ROK-saldo	3.540	1.606	1.987	4.555
diversen				0
plansaldo (NCW)	-159	-72	-89	2.990

⁵⁵ Kwartaalrapportage gebiedsontwikkeling 2010 Q4.

⁵⁶ Kwartaalrapportage gebiedsontwikkeling 2010 Q4.

⁵⁷ CPI Totaal.

Bij vergelijking van de exploitaties valt een aantal zaken op:

- De verwervingskosten zijn sterk toegenomen. Uit Grobis blijkt dat deze verwervingskosten deels uit een post rente bestaan en grotendeels gerealiseerd zijn. Er is nog een deel van de gronden te verwerven. Deze nog te realiseren kostenpost is na de opsplitsing van de exploitatie niet meer terug gekomen in de grondexploitatie van Waterwegcentrum-Oost. Het ging dus om te verwerven gronden in Waterwegcentrum-West.
- De kosten voor openbare werken en sloop zijn in beperkte mate gestegen. Het gaat om een toename van 6% bovenop de inflatiecorrectie. Ook de omslagkosten liggen nog in lijn met de in 1999 verwachte bedragen (-9%).
- De kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering zijn daarentegen sterk gestegen, van € 9,3 miljoen omgerekend als raming in augustus 1999 naar ruim € 25 miljoen volgens de raming bij de jaarrekening van 2008.
- Er werd in de agendapost grex in uitvoering van 27 september 1999 melding gemaakt van mogelijk binnen te halen subsidies voor het plan.⁵⁹ Dat is blijkens de opbrengst voor subsidies van € 6,7 miljoen ook gelukt.
- De sterke stijging van de grondopbrengsten bij een vergelijkbaar bouwprogramma is deels te herleiden tot de zeer sterke stijging van de woningprijzen tussen 1999 en 2009. Volgens de historische woningmarkt cijfers voor de regio Rotterdam van de NVM bedroeg de prijsstijging tussen 1999 en 2009 ongeveer 50%. Daarmee gecorrigeerd zouden de geraamde grondopbrengsten uit 1999 ruim € 63 miljoen hebben bedragen. Dan nog is er sprake van een forse stijging van de geraamde grondopbrengsten.
- Het ROK-saldo is meer dan verdubbeld; dat wordt veroorzaakt door een verlengde fasering. Oorspronkelijk zou het plan in 2009 afgerond worden, volgens de exploitatie van 2009 loopt het door tot 2020. Daardoor lopen de rentelasten in het project op.

financiële ontwikkeling 2009-heden

Voor wat betreft de ontwikkeling van de geraamde kosten en opbrengsten van het Waterwegcentrum tussen eind 2007 en 2011 is het volgende van belang. De scherpe daling van kosten en opbrengsten tussen 2010 en 2011 wordt daarbij veroorzaakt door het opdelen van de exploitatie: een deel van de kosten en opbrengsten wordt dus in een ander complex verantwoord. De grote stijging van de opbrengsten tussen 2008 Q2 en 2008 Q3 wordt veroorzaakt door het eerst niet en vervolgens wel meerekenen van de opbrengsten van het plandeel Kaap de Goede Hoek, het Waterwegcentrum-West, waarover op dat moment nog onderhandelingen met AM gaande zijn. Tussen 2009 Q3 en Q4 wordt een verlies van € 6 miljoen genomen, omdat de onderhandelingen over de ontwikkeling van het westelijk deel niet meer leiden tot voldoende opbrengst om het tekort op de andere deellocaties af te dekken. Vervolgens wordt tussen 2009 Q4 en 2010 Q1 nogmaals een verlies van € 10 miljoen genomen, omdat het doorgaan van Kaap de Goede Hoek geheel onzeker is geworden. Weer een verliesneming volgt tussen 2010 Q1 en 2010 Q2, door een lagere grondopbrengst bij een alternatief plan voor Waterwegcentrum-West.

⁵⁸ In de tabel is geen rekening gehouden met de hogere renteindex (4%) over de al gerealiseerde kosten. Dit percentage is hoger dan de kostenindex (2,5%) over de voorcalculaties.

⁵⁹ Agendapost grex in uitvoering, 27 september 1999

In tabel 3 worden de kosten en opbrengsten onderscheiden naar kostensoort. Daarmee is de ontwikkeling vanaf jaarrekening 2008 tot jaarrekening 2010 inzichtelijk gemaakt. Bij de jaarrekening 2010 is de exploitatie opgedeeld in een oostelijk en een westelijk deel; de cijfers in tabel 3 zijn voor de beide deelexploitaties samen. De tabel vervolgt daarmee de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten waar tabel 2 ophield. De volgende ontwikkelingen na jaarrekening 2008 zijn hierbij met name van belang:

- De kosten voor de openbare werken en sloop zijn gedaald. Die daling heeft in twee stappen plaatsgevonden. Bij het jaarverslag 2009 zijn de geraamde kosten verlaagd, omdat AM een nieuw bod voor Waterwegcentrum-West had uitgebracht waarin zij de kosten voor woonrijp maken op zich zouden nemen. Daar staat wel tegenover dat ook de opbrengsten uit gronduitgifte voor dit deel dalen. Daarnaast is in de jaarrekening van 2010 bij het opsplitsen van de exploitatie een aantal onderdelen uit het westelijk plandeel geschrapd.
- De kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering stijgen verder. Dit is het gevolg van de langere looptijd van de exploitatie.
- De overige kosten stijgen met € 10 miljoen in 2010 Q2 en dalen met hetzelfde bedrag bij de jaarrekening. Dit is veroorzaakt door een verliesneming eind 2010. In 2010 Q2 zag men zich al genoodzaakt tot deze verliesneming, maar de grondexploitatie was er nog niet op aangepast. Daarom werd tijdelijk deze post overige kosten ingevoerd.
- De opbrengsten uit uitgiften dalen en de overige opbrengsten stijgen in 2010. Dit is toe te schrijven aan de onderhandelingen met AM: op basis van de ene overeenkomst zou de gemeente de grond uitgeven en waren de inkomsten als 'uitgiften' geboekt, in een andere variant zou AM de grond uitgeven en waren het dus 'overige opbrengsten'.

Over het algemeen zijn de exploitatie tussen 2010 Q3 en Q4 sterk veranderd. De exploitatie is opgesplitst in een oostelijk en een westelijk deel, maar tegelijkertijd zijn er inhoudelijk forse planwijzigingen doorgevoerd. Zo is de geraamde opbrengst van het westelijk plandeel gedaald van ruim € 41 miljoen tot ruim € 19 miljoen. Voor het resterende deel (Waterwegcentrum Oost) is in 2009 € 17,3 miljoen verlies genomen en in 2010 € 1,3 miljoen.

tabel 3 kosten en opbrengsten Waterwegcentrum uitgesplitst naar kostensoort (bedragen * € 1.000)

omschrijving	jaarverslag incl. rente 2008	staat P ⁶⁰ incl. rente 2008 Q1	staat P incl. rente 2008 Q2	staat P incl. rente 2008 Q3	jaarverslag incl. rente 2009	staat P incl. rente 2009 Q1	staat P. incl. rente 2009 Q2	staat P incl. rente 2009 Q3	jaarverslag incl. rente 2010
verwervingen	14.499	14.500	13.975	13.975	14.371	14.371	14.371	14.327	14.858
openbare werken/sloop	37.084	37.110	37.071	37.075	32.270	32.276	32.239	32.257	30.604
voorbereiding/ toezicht/uitvoering	25.401	25.374	25.379	25.419	25.847	25.868	25.879	25.833	27.404
omslag	1.767	1.765	1.765	1.765	1.791	1.791	1.793	1.793	1.218
overige kosten	10.716	10.725	11.482	11.515	11.248	11.245	21.148	21.179	10.668
uitgiften	-82.619	-82.307	-82.667	-82.667	-32.389	-32.389	-32.389	-31.900	-30.737
subsidies	-6.690	-6.690	-6.690	-6.690	-6.958	-6.958	-6.958	-6.958	-7.236
overige	-1.723	-1.731	-1.736	-1.793	-44.302	-43.950	-44.203	-44.259	-22.366
opbrengsten									
resultaat	0	0	0	0	-6.011	-6.011	-16.011	-16.011	-18.031
saldo	-1.565	-1.254	-1.421	-1.401	-4.133	-3.757	-3.739	-3.739	6.382

ROK saldo	4.555	4.768	5.228	5.320	3.981	3.967	3.937	3.937	1.916
diversen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
plansaldo (NCW)	2.990	3.514	3.807	3.919	-152	210	198	198	8.298

De financiële problematiek in het Waterwegcentrum is grotendeels te herleiden tot knelpunten bij het ontwikkelen van plandeel Kaap de Goede Hoek, ofwel het Waterwegcentrum-West. Het oorspronkelijke plan voor dat gebied was om meerdere redenen niet te realiseren:

- Er was in het oorspronkelijke plan sprake van dat er buitendijks gebouwd zou worden. Toen het project echter startte – 1999 – was buitendijks bouwen maatschappelijk gezien niet meer aanvaardbaar, mede gezien de recente (bijna-)overstromingen langs de grote rivieren.
- Het gebied werd doorsneden door diverse milieuhindercirkels van bedrijven in het havengebied van Rotterdam. Deze bedrijven zagen zich door de woningbouw in het Waterwegcentrum – niet alleen in Kaap de Goede Hoek, maar in het gehele plangebied – bedreigd in hun uitbreidingsmogelijkheden of zelfs voorbestaan. Er was een expliciet besluit nodig om hogere grenswaarden voor milieuhinder in het plangebied toe te staan om er woningbouw mogelijk te maken.
- Het plangebied ligt nabij een Natura2000-gebied. Grootschalige woningbouw op die locatie was niet toegestaan, maar was wel in het oorspronkelijke plan opgenomen.

Over Kaap de Goede Hoek zijn jarenlang onderhandelingen gevoerd met projectontwikkelaar AM, die het gebied zou realiseren. Hierdoor zijn er zowel bij de Gemeente als bij AM kosten gemaakt die onder andere door mogelijke claims kunnen drukken op de grondexploitatie.

van jaarrekening 2010 tot MGP 2011-2

Na opdeling van het plan bij de jaarrekening van 2010 zijn de kosten en opbrengsten beide licht gestegen, maar is er geen substantiële verandering te zien. De veranderingen die er in deze periode optreden, zijn toe te rekenen aan de crisis, waardoor de woningafzet bemoeilijkt wordt.

risicoanalyse

Voor het project wordt periodiek een kwalitatieve risicoanalyse uitgevoerd. In 2011 is er voor een aantal deelprojecten een afzonderlijke risicoanalyse uitgevoerd.

In de Monitor Grote Projecten wordt een aantal risico's herhaaldelijk benoemd:

- Het risico dat de zeehavencontour niet toepasbaar is, waardoor Waterwegcentrum-West niet gerealiseerd kan worden.
- De zeekering, waarvoor een dijkverzwaring nodig is, en waarvoor moeizame onderhandelingen met het Hoogheemraadschap van Delfland worden gevoerd.
- De kredietcrisis leidt tot dalende verkopen en woningprijzen.

kwantitatieve risicoanalyse

Los van de kwalitatieve risicoanalyse is met behulp van een Monte Carlo simulatie in het programma Crystal Ball de bandbreedte van het resultaat bepaald. Het resultaat dat bij de gekozen parameters met 85% waarschijnlijkheid wordt gerealiseerd is € 663.000 verlies. Deze analyse in Crystal Ball is niet gerelateerd aan de uitkomsten van de uitgevoerde kwalitatieve risicoanalyse.

maatregelen risicobeheersing

In de risicoanalyse is per risico een beheersmaatregel benoemd. Globaal wordt er onderscheiden tussen drie categorieën beheersmaatregelen: accepteren, vermijden of verminderen. Het risico dat het project, bijvoorbeeld, door een vervolgonderzoek naar aanleiding van het rekenkamerrapport over Unicum stagneert, wordt geaccepteerd. Voor het risico dat de raad vanwege het rekenkamerrapport weigert een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen, wordt de strategie 'vermijden' voorgesteld. De genoemde beheersmaatregel is hier 'raad goed informeren'. Verminderen, tot slot, wordt als strategie gekozen bij het risico dat het plan met de huidige bouwhoogtes vanwege natuurwetgeving niet door kan gaan. Dat risico wordt zo veel mogelijk beperkt door overleg met de provincie te voeren over compensatiemaatregelen. In het plan is per 2011 P2 geen risicoreserve opgenomen.

Informatievoorzieningen naar opdrachtgevers en de raad

Over het project Waterwegcentrum wordt door de projectorganisatie periodiek gerapporteerd aan het college en de raad in de Monitor Grote Projecten. Daarnaast wordt in het kader van de kwartaalrapportages van de sector Stadsontwikkeling periodiek gerapporteerd door de projectorganisatie aan de ambtelijk opdrachtgever over de stand van zaken van het project.

In de toelichting bij de Monitor Grote Projecten wordt af en toe gerapporteerd over de stand van zaken van deelplannen. De cijfers zijn echter altijd voor het plan als geheel. De MGP geeft daarmee geen inzicht in de stand van zaken per deelproject en in verevening tussen deelprojecten.

De Monitor Grote Projecten laat vanaf 2007 Q4 tot 2011 het volgende beeld zien:

- In de MGP 2007 Q4 heeft het plan een geraamd tekort van € 11,3 miljoen; de verwachting is echter dat dat in de nog te realiseren deelprojecten gecompenseerd kan worden. Het belangrijkste risico is dat het Waterwegcentrum-West door bezwaren tegen de aanleg van de nieuwe zeewering in zijn geheel niet door kan gaan; dat leidt dan tot een extra tegenvaller van € 12 miljoen voor het plan.
- Het risico van € 12 miljoen op Waterwegcentrum-West blijft staan in MGP 2008 Q2. Over de uitvoering van die locatie wordt ondertussen onderhandeld met AM. Ondanks het risico geeft men aan dat een gunstig onderhandelingsresultaat voor Waterwegcentrum-West het al verwachte tekort van € 10,6 miljoen kan oplossen. De overeenkomst wordt verwacht in 2008 Q3.
- In de MGP 2008 Q3 is het contract op basis van de onderhandelingen met AM opgenomen, hoewel wordt opgemerkt dat de onderhandelingen nog gaande zijn. Het tekort neemt daardoor af tot € 1,9 miljoen, met een blijvend risico van € 12 miljoen als het plandeel Waterwegcentrum-West niet door gaat.
- Volgens MGP 2008 Q4 is het tekort verder opgelopen tot € 3,0 miljoen; daarin is de opbrengst uit het contract met ontwikkelaar AM opgenomen, hoewel de onderhandelingen daarover nog steeds niet afgerond zijn. Het risico van het niet doorgaan van Waterwegcentrum-West is inmiddels opgelopen tot € 16 miljoen. Er worden in deze rapportage ook andere risico's dan bezwaren tegen de nieuwe zeewering genoemd die er toe kunnen leiden dat Waterwegcentrum-West van de baan is.
- In MGP 2009 Q1 is het geraamde tekort verder opgelopen tot € 3,5 miljoen. Nog steeds wordt onderhandeld met AM over de realisatie van Waterwegcentrum-West. Het risico van niet doorgaan van dat plandeel is er nog steeds, vanwege de zeehavencontour, de impact van de plannen op natuurgebied de Kapittelduinen en

problemen bij de aanleg van de zeewering. Over dat laatste meldt de MGP het volgende: *“Het gevoerde overleg tussen de gemeente en het Hoogheemraadschap van Delfland over de dijkverzwaring lijkt een positief resultaat op te leveren. Het ruimtelijke probleem lijkt te zijn opgelost. Er is alleen nog discussie over de wijze van uitvoering en de kostenverdeling.”*

- Het tekort loopt geleidelijk op tot € 3,8 miljoen in MGP 2009 Q2. Dezelfde risico's blijven staan met een bedrag van € 16 miljoen voor het niet door kunnen gaan van Waterwegcentrum-West. De onzekere formulering uit MGP 2009 Q1 is inmiddels veranderd in *“Het gevoerde overleg [...] heeft een positief resultaat opgeleverd. [...] Er is alleen nog discussie over de wijze van uitvoering en de kostenverdeling.”*
- Volgens MGP 2009 Q3 is het tekort opgelopen tot € 3,9 miljoen.
- In MGP 2009 Q4 wordt een verlies van € 6 miljoen genomen. Het blijkt dat de geraamde opbrengst van Waterwegcentrum-West niet meer voldoende is om het tekort op de overige plandelen af te dekken. De onderhandelingen over dat deelplan zijn nog gaande. Bij het niet doorgaan van het plan is er een extra risico van € 10 miljoen. Het plan sluit na verliesneming met een klein positief saldo van € 152.000.
- De MGP 2010 Q1 geeft aan dat het saldo weer verslechterd is tot € - 210.000. Dit is nadat er een aanvullende verlies is genomen van € 10 miljoen, omdat het huidige plan voor Waterwegcentrum-West inmiddels te risicovol wordt geacht om uitgevoerd te worden.
- Er is volgens de MGP 2010 Q2 een nieuw grondbod gedaan door de ontwikkelaar voor een alternatief plan, waarmee het tekort met weer € 4,5 miljoen zal oplopen.
- In de MGP 2011 P1 is het plandeel Waterwegcentrum-West ondergebracht in een aparte grondexploitatie in voorbereiding. Het geraamde saldo bedraagt voor dit plandeel € 183.000 positief, nadat bij de jaarrekening 2010 een verlies van € 1,3 miljoen genomen is. Deze verliesneming is toe te rekenen aan problemen bij de deellocatie 'Langeweg'.
- MGP 2011 P2, tot slot, geeft een verslechtering van het saldo tot € 147.000 aan. De belangrijkste oorzaak hiervoor is tegenvallende verkoop in het plan Berghaven Noord.

betrokkenheid college en raad bij besluitvorming over Waterwegcentrum-west

Een voorbeeld van de betrokkenheid van college en raad bij een te nemen besluit over een wijziging in een lopende grondexploitatie is het traject over de nieuwe invulling van het Waterwegcentrum-West. In de loop der tijd is duidelijk geworden dat dat plandeel niet conform de oorspronkelijke ideeën gerealiseerd kon worden. De redenen daarvoor waren verschillend: strengere regelgeving over buitendijks bouwen, belemmeringen door natuurwaarden in de omgeving en door de zeehavencontour. De conclusie is evenwel dat realisatie van de oorspronkelijk geplande 685 woningen op deze locatie niet mogelijk is.

Wethouder Karakus schrijft in maart 2010 een brief aan de raadscommissie FIBS over het Waterwegcentrum, waarin onder andere de problemen bij de realisatie van Kaap de Goede Hoek (het belangrijkste deel van het Waterwegcentrum-West) aan de orde komen.⁶¹ Verder geeft deze brief een indruk van de bemoeienis van raad en college met de grondexploitaties. Over Unicum wordt bijvoorbeeld genoemd dat er een forse bouwaanvraag is ingediend, waarvoor een zogeheten 'hogerewaardenbesluit' nodig is; het college heeft dat besluit ten tijde van het schrijven van de brief inmiddels genomen. Voor een ander plan, Berghaven Noord, is ook een bouwaanvraag ingediend die afwijkt van het oorspronkelijke plan. De wethouder geeft in zijn brief aan dat deze

afwijking onaanvaardbaar is voor de deelraad van Hoek van Holland en dat daarom overleg gevoerd wordt met de ontwikkelaar over aanpassing van het bouwplan. Over Kaap de Goede Hoek schrijft de wethouder in deze brief dat de ontwikkeling risicovol is, vanwege de volgende vier risico's:

- Financiën;
- Geluidsnormen;
- Natuurbescherming;
- Draagvlak.

Om deze risico's beheersbaar te houden, wordt de scope van het project aangepast. De wethouder zegt toe de raadscommissie verder te informeren wanneer een nieuw plan voorligt.

In november 2010 schrijft de wethouder in de volgende brief dat er inmiddels een nieuw plan is voor het Waterwegcentrum-West.⁶² Dit plan gaat echter uit van beduidend minder woningen en daarmee van lagere grondopbrengsten. Voordat er definitief met dit plan verder gewerkt wordt, moet zeker worden gesteld dat het uitvoerbaar is. Dat vraagt om nader onderzoek.

De volgende brief dateert van januari 2011. De wethouder geeft daarin aan dat er nog twee stappen te nemen zijn voordat het nieuwe plan voor Waterwegcentrum-West vastgesteld kan worden.⁶³

- De deelraad van Hoek van Holland moet een positief besluit nemen over het plan
- Er moet een akkoord komen met het ministerie van I&M over de zandlevering. Daarover zijn al eerder toezeggingen gedaan, maar wegens de vertraging en verandering in het plan is het onduidelijk of het ministerie die toezeggingen nog gestand doet.

Nadat er duidelijkheid is op deze twee punten zal de wethouder, aldus de brief, de raad nader informeren over het nieuwe plan.

In januari 2012 volgt een informatiebijeenkomst met de leden van de commissie FIBS, onder andere over het nieuwe plan voor WWC-West.⁶⁴ Kort na dit bezoek meldt de wethouder echter in een brief dat ook het nieuwe plan voor het westelijk deel van het Waterwegcentrum niet door kan gaan.⁶⁵ Het plan wordt niet haalbaar meer geacht, waardoor ook de intentieovereenkomst met AM beëindigd wordt. Met AM wordt wel verder gezocht naar een goede invulling voor het plan. In overleg met het ministerie van I&M is een beperkte mogelijkheid gevonden om buitendijks te bouwen en de eerstvolgende stap is een onderzoek naar de mogelijkheden daarvan in het Waterwegcentrum-West.

Ook over de andere delen van het Waterwegcentrum wordt de commissie FIBS in de genoemde brief geïnformeerd. Over Unicum schrijft de wethouder dat de ontwikkelaar bereid is tot verlaging van de toren, maar dat daar een grondprijzverlaging tegenover zou moeten staan. Voor die grondprijzverlaging ziet de wethouder geen ruimte en om die reden wordt de verlaging van de woontoren afgewezen. Voor het plan Berghaven-Noord, waarover de wethouder in maart 2010 aangaf dat nieuw overleg met de ontwikkelaar nodig was, ligt inmiddels een nieuwe bouwaanvraag. De bezwaren daartegen zijn door de deelraad van Hoek van Holland ongegrond verklaard en de bouw kan nu op korte termijn beginnen.

samenvattend

In het licht van de vraagstelling voor dit onderzoek zijn uit deze casestudie de volgende conclusies te trekken:

- Het plan loopt al geruime tijd – het werd vastgesteld in 1999. In de loop der tijd hebben zich ontwikkelingen voorgedaan waarmee men bij vaststelling van het plan nog geen rekening had gehouden. Het belangrijkste voorbeeld is het niet grootschalig mogen bouwen op de locatie van Kaap de Goede Hoek. Het niet kunnen doorgaan van dit plandeel is een grote (financiële) tegenvaller geweest voor het Waterwegcentrum.
- Feitelijk bestaat het plan uit een groot aantal deelprojecten. Deze deelprojecten zijn in de informatievoorziening slechts met moeite te onderscheiden. In de rapportage wordt het plan beschreven als één groot complex, terwijl het in feite gaat om meerdere kleine complexen, die zich elk in een verschillend stadium bevinden. De problematiek is per deelproject dan ook verschillend; dit kan in de huidige systematiek van informatievoorziening echter niet goed helder gemaakt worden.
- Gedurende de ontwikkeling van het project is bij tegenvallers vaak aangegeven dat deze in het vervolg van het plan – vooral in Kaap de Goede Hoek – gecompenseerd zouden kunnen worden. Ten tijde van deze tegenvallers was echter het doorgaan van dat plandeel nog onzeker. Of de tekorten daar gecompenseerd zouden kunnen worden, stond daarmee nog niet vast.
- In het algemeen is men er te snel vanuit gegaan dat opbrengsten gerealiseerd kunnen worden. Kaap de Goede Hoek is hiervan het belangrijkste voorbeeld. De grondexploitatie is gebaseerd op de inkomsten uit dit plan terwijl deze inkomsten uiterst onzeker waren.
- Uiteindelijk is het plan opgesplitst en is in het nieuwe plan (Waterwegcentrum West) en het oude plan (Waterweg centrum Oost) een verlies genomen vanwege de problematiek in het westelijke deel.

bijlage 12 casus stadionpark

inleiding en achtergrond casus Stadionpark

omschrijving plangebied

Het project Stadionpark komt voort uit de bestuursopdracht, die het college in 2007 verstrekke aan de diensten. Er volgde een Gebiedsvisie, uitvoeringsstrategie en Structuurvisie. Eind 2010 besloot de FIFA het WK voetbal 2018 niet in Rotterdam te laten plaatsvinden. Dit besluit heeft samen met de sterk veranderende marktomstandigheden door de economische crisis, gevraagd om herbezinning op de uitwerking van de Structuurvisie. Parallel hierin loopt de besluitvorming omtrent de Lange Termijn Investeringsplanning LTIP 2015-2020, waarin in mei 2011 circa € 99 miljoen wordt opgenomen ten behoeve van de ontwikkelingen in Stadionpark. In het kader van de herbezinning hebben twee interactieve sessies met vertegenwoordigers van Stadsontwikkeling, de wethouder, raadsleden en fractiespecialisten plaatsgevonden in 2011. Een derde, gepland in december 2011, is verdaagd naar een later moment.

figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-3: plangebied stadionpark



Bron: structuurvisie

Op bovenstaande figuur is het plangebied Stadionpark afgebeeld. Hierop is de mogelijke nieuwe locatie voor het stadion te zien, de paarse stip aan de Maas (het blauw in de bovenkant van de figuur). Voor het stadion zijn er grofweg twee opties, of renovatie/nieuw bouw op de bestaande plek of nieuwbouw op de plek aan de Maas.

omschrijving te onderzoeken onderdelen

Deze casus omschrijft de financiële informatievoorziening over het project Stadionpark richting gemeenteraad. Hierbij wordt gekeken naar de besluitvorming

omtrent de grondexploitatie, de risicoanalyses daarop en de rol die de raad hierin heeft gespeeld en nog speelt.

Aangezien Stadionpark nog geen grondexploitatie in uitvoering betreft (het is een zogenaamd studieplan), loopt deze niet mee in de rapportages omtrent de grondexploitatieportefeuille, zoals de risicoanalyse en het MPRG. Met name wordt daarom omschreven hoe besluitvorming in de fase-overgangen van het project vergezeld gaan van financiële informatie. Deze casus is daarmee anders van vorm dan de vorige.

Grondexploitatie stadionpark

mijlpalen project

In onderstaand schema worden de belangrijkste mijlpalen binnen het project weergegeven. Verderop in deze paragraaf worden de mijlpalen nader toegelicht.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-3: **mijlpalen stadionpark**

mijlpaal	B&W	Raad	SO	financieel
bestuursopdracht	24-4-2007	brief 27-4-2007		
gebiedsvisie	16-12-2008			rekenmodel
uitvoeringsstrategie stadsvisie/fin. AgPo stadionpark	8-12-2009			voorbeeld uitwerking met grex
WvG	17-3-2009	maart 2009		
structuurvisie en plan MER projectplan	7-7-2009 (in proc.) / 15- 12-2009 (vastst.)	brief 15-12-2009 / vaststelling 11-2-2010	31-8-2010	
LTIP (factsheet) / groslijst en stappenplan	23-11-2010			grex noorderhelling en stadionpark
FIFA besluit WK 2018 niet in Rotterdam				
Opnemen Spark fase 1 in LTIP	16/17-5-2011			grex stadionpark fase 1 en 2
expertmeetings raadscommissie		2 besloten bijeenkomsten vanaf april 2011, 3 ^e gepland in december 2011, maar verdaagd		
moties	30-8-2011	brief 31-8-2011		

Hieronder volgt een toelichting op de mijlpalen.

bestuursopdracht

In 2007 geeft het college een bestuursopdracht om de ontwikkeling van het gebied uit te werken. De directie Sport & Recreatie is verantwoordelijk voor de uitwerking van de gebiedsvisie. Daarnaast zijn het feit dat het college voornemens is te besluiten over de locatiekeuze voor een 400 meter ijsbaan in het gebied en discussies over een nieuw voetbalstadion Feijenoord aanleiding tot het uitwerken van de visie.

In de brief van het college aan de raad van 27 april 2007 wordt sterk de nadruk gelegd op de locatiekeuze van de ijsbaan in het gebied en wordt zelfs al randvoorwaarden gesteld voor de plek, architectonische kwaliteit en parkeernorm en de manier van ontwikkelen (concessiemodel). De gemeente heeft op dat moment ook € 10 miljoen in de begroting staan voor realisatie van de ijsbaan.

gebiedsvisie

In december 2008 wordt de gebiedsvisie Stadionpark vastgesteld. Hierbij wordt voor het eerst een rekenmodel voor de uitwerking van de verschillende varianten van het plan opgesteld. Over het rekenmodel vindt verder geen besluitvorming plaats. De focus op de ijsbaan is in het plan niet meer expliciet aanwezig, maar onderdeel van de Topsport Campus die in het plan omschreven wordt.

structuurvisie, uitvoeringsstrategie Stadsvisie en WvG

In een agendapost voor het college eind 2009 wordt voor een variant gekozen en wordt over gegaan naar de masterplanfase. De fase waarin de plannen nader uitgewerkt worden en het masterplan wordt opgesteld. Het verwervingstraject wordt ingezet door vestiging van een WvG (Wet voorkeursrecht Gemeenten) op de gronden waar nieuwe ontwikkelingen moeten plaatsvinden. De haalbaarheidsberekening die gepresenteerd wordt heeft een tekort van € 306 miljoen. Aangeduid wordt dat dit voornamelijk te maken heeft met de realisatie van een nieuw Stadion De Kuip. De uitkomsten uit de risicoanalyse worden genoemd met de bandbreedte voor het saldo tussen de € 276 en € 309 nadelig.

Begin 2010 besluit de raad over de Structuurvisie. Hierin is een uitvoeringsparagraaf opgenomen, waarin wordt toegelicht dat een grondexploitatie de financiële basis voor het realiseren van het plan zal zijn. Er worden geen resultaten uit de haalbaarheidsberekening gepresenteerd. Verder wordt aangegeven wat het gemeentelijk beleid op dat moment is. Het is de bedoeling dat grondeigenaren die zelf willen ontwikkelen in het gebied, een exploitatie-overeenkomsten sluiten met de gemeente waarin zij afspreken dat de private grondeigenaren bijdragen aan de door de gemeente gemaakte kosten.

projectplan

In 2010 wordt een projectplan opgesteld. Hierin speelt voor wat betreft de planning de wens om voor het WK 2018 een nieuw stadion gereed te hebben, nog steeds een grote rol (immers, eind 2010 wordt een uitspraak verwacht van de FIFA over het bidbook HollandBelgium WK2018/2022).

besluit FIFA en LTIP

Eind 2010 zijn er diverse redenen om de plannen aan te passen. De FIFIA heeft gekozen het WK 2018 toe te wijzen aan Rusland. Daarnaast is er een sterke noodzaak tot overheidsbezuinigingen en zijn er sterk veranderende marktomstandigheden als gevolg van de financieel economische crisis. Een herbezinning volgt waarbij er een duidelijke relatie bestaat tussen de berekeningen van kosten en baten voor verschillende partijen. Bij de gebiedsontwikkeling Stadionpark bestaat er een sterke onderling relatie tussen de grondexploitatie (GREX) van de gemeente, de Businesscase van Het Nieuwe Stadion (HNS) en de maatschappelijke kosten en baten (MKBA) die aan het plan kunnen worden toegekend. De financiële resultaten worden sterk bepaald door het feit dat HNS is gelegen aan de Maas op een locatie waar nu bedrijven zijn gevestigd. De uitkoop of verplaatsing van deze bedrijven brengt kosten met zich mee.

Eind 2010 besluit het college om een aantal onderdelen binnen Stadionpark op de Lange Termijn Investeringsplanning te zetten. Het gaat om de Sportcampus, verwerving t.b.v. een nieuw stadion, infrastructuurkosten, voorbereidingskosten en kosten in verband met de bereikbaarheid bij evenementen. Totaal gaat het om circa € 140 miljoen.

expertmeeting & moties

Op 31 augustus 2011 informeert het College de Raad over de stand van zaken Stadionpark. Dit is deels het resultaat van een aantal vertrouwelijke bijeenkomsten met de commissie FIB op grond van geheime informatie omtrent de financiële uitgangspunten in de ontwikkeling van Stadionpark.

Het college geeft aan welke financiële optimalisatiemogelijkheden er zijn. Ten opzicht van de per 1-1-2010 geactualiseerde haalbaarheidstudie blijkt een nadelig saldo van € 309 miljoen voor de grondexploitatie. Optimalisatie kan gevonden worden in:

- het laten vervallen van het Smeetslandse viaduct (effect circa € 41 miljoen voordelig)
- minder verwerven in het kader van het nieuwe stadion (effect circa € 67 miljoen voordelig)
- de verwervingen ten behoeve van het nieuwe stadion in 1 keer af te dekken met een erfpachtscontract, waardoor in de grondexploitatie bij de start van dat contract in 1 keer de totale erfpachtscanon als baat kan worden geboekt (effect circa € 88 miljoen voordelig)

Na deze optimalisatie kent de grondexploitatie een nadelig saldo van circa € 113 miljoen. Met de in de LTIP gereserveerde middelen zou een groot deel van dit tekort kunnen worden gedekt.

Met name met de laatste optimalisatie wordt verwacht de businesscase voor De Nieuwe Kuip sluitend te kunnen maken. Het risico in de grex in de grondopbrengsten wordt hiermee wel volledig bij het erfpachtsbedrijf neergelegd. Momenteel wordt een externe risico-analyse uitgevoerd ter beoordeling van dit risico.

projectorganisatie en verantwoordingslijnen

Stadsontwikkeling heeft een procesmanager aangewezen die met een projectteam waarin projectmanagers en specialisten plaatshebben, rapporteert aan de Kerngroep, Directieraad en Stuurgroep.⁶⁶ In de Stuurgroep zijn de bestuurlijk opdrachtgevers vertegenwoordigd (4 wethouders en de deelgemeentebestuurder IJsselmonde).

kosten-batenprognose

Zoals aangegeven is het plan Stadionpark nog een studieplan en heeft de grondexploitatie nog geen operationele status. Er kunnen daarom louter onderzoekskosten en interne uren geboekt worden in het plan. Zoals aangegeven in het mijlpalenoverzicht zijn er echter wel grondexploitatieberekeningen gemaakt vanaf het moment van de Gebiedsvisie. In 2011 is in de bijeenkomsten met de raad inzicht gegeven in de laatste stand van zaken omtrent de grondexploitatie Stadionpark. De grondexploitatie Stadionpark bestaat uit twee onderdelen: fase 1 (2012-2020) en fase 2 (2022-2032). In fase 1 zijn opgenomen de Stadsentree met de Nieuwe Kuip, de Sportcampus, de Groenstructuur (park de Twee Heuvels, de Kreek en het Eiland van Brienenoord), locatie Noorderhelling (oostelijk deel) en de benodigde infrastructuur. In onderstaande tabel is aangegeven welke kosten en baten zijn geprognosticeerd voor de diverse onderdelen:

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-4: **kosten en baten stadionpark**

fase 1 prijspeil 2011	gerealiseerd	kosten	baten	saldo	NCW-kosten	NCW-baten	NCW-saldo
Stadsentree		€ 131.300	€ 153.600	€ 22.300	€ 120.300	€ 101.400	-€ 18.900
Noorderhelling Oost		€ 5.400	€ 6.300	€ 900	€ 5.200	€ 5.600	€ 400
Sportcampus		€ 50.100	€ 38.500	-€ 11.600	€ 44.600	€ 31.000	-€ 13.600
Groenstructuur		€ 14.300		-€ 14.300	€ 11.700		-€ 11.700
Infrastructuur		€ 61.700		-€ 61.700	€ 51.900		-€ 51.900
Totaal fase 1	€ 4.000	€ 262.800	€ 198.400	-€ 64.400	€ 233.700	€ 138.000	-€ 95.700
Fase 2 prijspeil 2020	€ 1.128	€ 57.548	€ 27.434	-€ 30.114	€ 48.823	€ 21.215	-€ 27.608
bedragen x €							
1.000							

Het NCW-tekort op fase 1 kan worden afgedekt met de gereserveerde gelden in het LTIP (circa € 99 miljoen).

De ramingen voor openbare werken (sloop, milieu, openbare ruimte en kunstwerken en infrastructuur) zijn door Gemeentewerken opgesteld. In de aangeleverde ramingen wordt circa € 75,9 miljoen kosten ingeschat. Uit de grondexploitatiesheets blijkt voor fase 1 circa € 61 miljoen aan kosten voor sloop en openbare werken, voor fase 2 circa € 21 miljoen. Het prijspeil van fase 2 (2020) is anders dan dat van fase 1 (2011).

In de berekening van de contante waarde is rekening gehouden met kosten- en opbrengstenstijging, conform de gebruikte parameters in de operationele grondexploitaties, respectievelijk 2,5% en 1,5%. Voor de rente is in plaats van 4%, 5% gebruikt in het licht van de verwachting dat het gemiddelde rentepercentage in de loop van de jaren zal stijgen.

In de ramingen van Gemeentewerken is een percentage 'object onvoorzien' opgenomen, welke verschilt per kostensoort (voor sloopkosten wordt bijvoorbeeld 20% aangehouden, voor grondwerk 40%). Dit betreft de financiële ruimte in de exploitatie om tegenvallers in de uitwerking van de betreffende kostensoorten op te vangen. Per hoofdkostensoort (zoals Openbare werken) zijn vervolgens zogenaamde onzekerheidsmarges opgenomen van 10%. Deze marge kan ingezet worden om onvoorziene uitgaven van te betalen. Er is geen onzekerheidsmarge opgenomen voor verwerving en plankosten. Er is volgens Stadsontwikkeling geen onzekerheidsmarge voor verwerving opgenomen omdat de verwervingskosten volgens Stadsontwikkeling zijn geraamd op basis van een worst-case scenario. In andere gevallen, zoals bij de openbare werken, neemt men een middenwaarde op en hanteert men daarnaast een onzekerheidsmarge. Voor de plankosten is geen onzekerheidsmarge opgenomen omdat deze als percentage gerekend zijn van de openbare werken waar al een onzekerheidsmarge in zat. Dit zou anders betekenen dat er een dubbele onzekerheidsmarge opgenomen zou worden.

Er is nu als het ware met name 'ontwerp- en aanbestedingsruimte' geraamd in het kader van werken. Opvallend is dat er geen voorziening voor tegenvallende grondopbrengsten is opgenomen, althans niet zichtbaar gemaakt. Dit zou men verwachten in het licht van de stagnerende markt. Volgens Stadsontwikkeling is de stagnerende markt terug te vinden in het lagere percentage opbrengstenstijging. Daarnaast zou volgens Stadsontwikkeling de onzekerheidsmarge op de kosten in feite één voorziening zijn voor zowel kosten als opbrengsten die alleen wel berekend is als percentage van de kosten. De rekenkamer vindt dit een onduidelijke werkwijze.

businesscase

In de 'overkoepelende notitie over de stand van zaken Stadionpark' (ongedateerd), die ten behoeve van de bijeenkomsten met de raad is opgesteld, wordt toegelicht hoe het eerder geprognosticeerde saldo ad € - 309 miljoen teruggebracht kan worden naar een saldo van € - 129 miljoen. Overigens wordt niet duidelijk wat het verschil veroorzaakt tussen het in de afzonderlijke grex-boekjes genoemde € - 123,3 miljoen en de € - 129 miljoen. In de notitie wordt gesteld dat ten opzichte van de € - 309 miljoen ruim € 180 miljoen in de grex bespaard kan worden.

In de raadsbrief van 30 augustus 2011 wordt een optimalisatie genoemd van € 309 miljoen tekort, naar € 113 miljoen tekort. In de notitie die (daaraan voorafgaand) verstrekt is bij de bijeenkomsten met de raadscommissie wordt een optimalisatie naar € 129 miljoen tekort genoemd. Het is niet duidelijk waar het verschil in de twee optimalisaties ontstaat. Richting de raad wordt hiermee uiteindelijk een groter mogelijke optimalisatie genoemd dan voorgesteld in de bijeenkomsten. Aangezien er geen verslaglegging heeft plaatsgevonden over die bijeenkomsten, is niet herleidbaar of deze verdere optimalisatie ook besproken is.

Bij de berekeningen is geen kwantitatieve risicoanalyse opgesteld.

op basis van Monitor Grote Projecten 8-maandsrapportage 2011

Vanaf 2009 Q2 wordt Stadionpark genoemd in de Monitor Grote Projecten. Tot aan de MGP P2 2011 vallen de volgende ontwikkelingen op:

- Het project is qua programma tussen het laatste kwartaal van 2009 en het eerste kwartaal 2010 programmatisch verkleind. In onderstaande tabel een overzicht van de wijzigingen.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document. -5: wijzigingen programma Stadionpark

programma	t/m Q4 2009	Q2 2010 e.v.
Woningen	2000	900
M2 BVO winkels en horeca	80.000	65.000
M2 Voorzieningen	142.000	142.000
M2 Kantoren	100.000	30.000

Met uitzondering van de voorzieningen is het programma drastisch ingekrompen. In de MGP wordt hiervoor geen reden aangegeven. Een en ander past wel in het idee dat er te veel kantorenlocaties gepland zijn.

- In de MGP P2 2011 wordt genoemd dat de investeringaanvraag in de LTIP voor Stadionpark is behandeld en ter besluitvorming in een collegeretraite zal worden behandeld. Er wordt geen relatie gelegd tussen deze aanvraag en de dekkingsmogelijkheden voor de grex.

risicoanalyse

Monitor Grote Projecten 8-maandsrapportage 2011

De MGP noemt verschillende risico's. Deze staan in de onderstaande figuur. In deze fase van het plan zijn ze allen te scharen onder het risico op het (financieel) haalbaar krijgen van het plan, zodanig dat een grondexploitatie in exploitatie kan worden genomen. Ondanks de omschreven risico's wordt het niet duidelijk aan welke criteria voldaan moet zijn voordat de grondexploitatie operationeel kan worden en haalbaarheid dus aangetoond is. Omdat geen inzicht wordt gegeven in de financiële aspecten van de grondexploitatie, kan niet worden afgeleid hoe ver men nog verwijderd is van een financieel haalbaar plan.

figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-4: risico's MGP stadionpark

V	H	Nr	Risicosoort	Risico omschrijving	Risico gevolg	Beheersmaatregel	G
		1	Economisch	Afzetrisico/concurrentierisico	Indien de afzet van het programma niet blijkt te lukken is het gevolg dat de financiële drager onder dit plan weg valt. Het tekort op de grondexploitatie loopt dan verder op. Bovendien zorgt een vermindering van het programma voor minder levendigheid en optimaal gebruik van het gebied.	Flexibiliteit qua programma in planopzet. Faseren van programma over langere periode	
		6	Wet en regelg.	Onteigeningsprocedure loopt uit	Vertraging 1e paal Stadion.	Uitgaan van minnelijk overleg bij verwerven. Hiervoor meer geld reserveren	
		9	Maatsch. pol.	OV Bereikbaarheid gebied niet gegarandeerd	Bestemmingsplannen niet op tijd vastgesteld. Geen zekerheid over geld voor metro.	Cultuurverandering mbt modal split in gang zetten. Tijdelijke maatregelen onderzoeken. Vervoersplan maken	
		11	Bestuurl. maatschap.	Niet voldoende P&R parkeerplaatsen beschikbaar en de verbindingen/bereikbaarheid er naartoe is niet geregeld	Parkeernorm kan niet worden gehaald, waardoor meer parkeerplaatsen in het gebied zelf nodig. Onrendabele top parkeren wordt groter.	Meer gereguleerd parkeren toestaan in plangebied. Shuttles inzetten / vervoersplan maken	
		58	Financieel	Plan financieel niet haalbaar: Het tekort op de grondexploitatie loopt verder op.	Niet binnenhalen van geraamde grondopbrengsten. Verlies van plankwaliteit. Plannen gaan uiteindelijk niet door.	Financiële taakstelling formuleren per deelplan. Planoptimalisatie door verhogen opbrengstpotentie en door inzet nieuwe tool rekenen&tekenen (Strategis). Lobbytraject subsidies / externe financiering. Uitwerken erfpachtmaatregel verwervingen stadion.	
		67	PPS-constructie	De verwervingen en de bedrijfsverplaatsingen gaan niet lukken qua tijd en geld.	Extra kosten: Verplichting tot het betalen van schadeloosstellingen door onteigeningswet of het bod wordt hoger om proces te versnellen. Vertraging: Onteigeningsprocedure, vertraging tot worst case planning	Onderzoek naar extra locaties tbv bedrijfsverplaatsingen zonder extra RO procedures dmv opstellen van overzichtelijke lijst met verplaatsingen. Bestemmingsplan en stedenbouwkundige rvw Noorderhelling op tempo houden	

bron: MGP 8 maanden 2011

Op het moment van de achtmaandsrapportage van de MGP in 2011 was in 2010 de laatste kwalitatieve risicoanalyse uitgevoerd ter inventarisatie. Op dat moment had in 2009 de laatste kwantitatieve risicoanalyse plaatsgevonden met de zogenaamde Monte Carlo simulatie. Hierbij is op 20 november 2009 een notitie 'Crystal Ball analyse' opgeleverd door de planeconoom aan de projectleider. Hieruit bleek dat verwerving en openbare werken de meest gevoelige onderdelen zijn als het gaat om invloed op het plansaldo.

Volgens deze Monte Carlo simulatie zou het plansaldo met 90% betrouwbaarheid tussen de € 276 en € 309 miljoen nadelig moeten liggen. De kostenraming gaat uit van een saldo van € 306 miljoen nadelig. Bij de huidige varianten (2011) van de grondexploitatie fase 1 en fase 2 zijn geen kwantitatieve risicoanalyses voorhanden.

informatievoorziening

Het project Stadionpark kent een gedegen uitwerking vanaf het moment dat er een bestuursopdracht ligt in 2007. Dat wil zeggen dat elke stap in het proces navolgbaar is en in lijn is met de in de RSPW benoemde stappen.

De raad is bij de vaststelling van de bestuursopdracht geïnformeerd over het uitwerken van de gebiedsvisie en uiteindelijk besluitvormend betrokken bij de Structuurvisie. De focus van de bestuursopdracht lag met name op de het uitwerken van het VIP-project met als speciale functie de 400-meter schaatsbaan. Toen het HollandBelgium bid voor het WK2018 in beeld kwam, heeft het programma rondom het stadion de nadruk gekregen en ook het tempo van de voorbereiding naar planologische producten bepaald. Toen eind 2010 bekend werd dat het WK niet naar Rotterdam zou komen, is op korte termijn een alternatieve strategie ontwikkeld, die de gefaseerde uitrol van het plan behelst en de afhankelijkheid van een Nieuwe Kuip

minder maakt. De businesscase De Nieuwe Kuip wordt daarom los van de grondexploitatie beoordeeld en behandeld.

Met de besloten bijeenkomsten met de raadscommissie, is getracht de keuzen die nodig zijn bij besluitvorming van een breed draagvlak te voorzien. De relatie tussen grondexploitatie en businesscase De Nieuwe Kuip is uitgebreid toegelicht. Omdat bij de laatste bijeenkomst de businesscase De Nieuwe Kuip nog niet voldoende uitgewerkt was en de beoordeling van risico's voor met name het gemeentelijke erfpachtsbedrijf niet volledig inzichtelijk waren, is er onvoldoende informatie om een besluit te nemen over het stadion. Het risico voor het erfpachtsbedrijf zijn relevant omdat de gemeente overwoog om de grond niet te verkopen maar in erfpacht uit te geven aan Feijenoord (HNS). In dat geval is het voor de gemeente natuurlijk wel belangrijk dat NHS de erfpachtcanon kan blijven betalen.

Het project Stadionpark verkeert nog in de fase van een Studieplan. In de aanloop naar verdere besluitvorming is de raad via de raadscommissie geïnformeerd over de besluitvorming die het college daarvoor wil gaan voorbereiden. Het is nog onduidelijk in hoeverre de raad betrokken is bij de besluitvorming zelf over onderdelen in Stadionpark. Bij besluitvorming zullen de lijnen a. grondexploitatie (B&W), b. gelden ter beschikking uit Lange Termijn Investerings Planning (B&W) en c. businesscase De Nieuwe Kuip (Raad) samen moeten komen.

bijlage 13 vergelijking Den Haag en Eindhoven

inleiding

Om de bevindingen over de Rotterdamse situatie in perspectief te plaatsen, is een kleine vergelijking met de situatie in Eindhoven en Den Haag uitgevoerd. De manier waarop de verschillende steden de informatievoorziening over grondexploitaties hebben ingericht verschilt sterk. Hierdoor is niet eenvoudig om inzicht te krijgen in de verschillen en overeenkomsten tussen de steden. Zo nemen sommige steden hun deelnemingen mee in de cijfers en anderen niet. Daarnaast zijn er grote verschillen ten aanzien van de verliesnemingen; soms zijn deze direct verwerkt in de grondexploitaties, waardoor de boekwaarde afgenomen is, andere steden hebben deze verliezen genomen in een aparte voorziening. De vergelijkende tabellen kunnen daarom slechts gezien worden als een reden om van gemeenten te vragen om meer informatie beschikbaar te stellen en meer inzicht te bieden in bepaalde aspecten. Ze kunnen niet direct dienen als argument voor bijvoorbeeld het verlagen of verhogen van de weerstandscapaciteit in een stad. De onderstaande analyse zijn gebaseerd op gegevens van eind 2011, de stand in de jaarrekening 2011 is nog niet meegenomen.

kaders/rol van de raad

In zowel Den Haag, Eindhoven als Rotterdam neemt het college doorgaans de grondexploitaties in uitvoering. In Den Haag zijn de kaders hiervoor vastgelegd in een verordening. In Eindhoven zijn deze vastgelegd in de Voorjaarsnota 2007.

Den Haag

In Den Haag is de rol van de raad en het college vastgelegd in de Verordening Beheersregels Grond- en Ontwikkelingsbedrijf 2011. Deze verordening bepaalt de relatie tussen het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) en de grondexploitatieprojecten. In het IpSO wordt het benodigde budget en het te realiseren programma voor de uitvoering van fysiek ruimtelijke projecten binnen de gemeente aangegeven. Daarnaast bevat het het ontwikkelingsprogramma met een programmatisch en financieel kader voor de op korte termijn operationeel te verklaren of te herziene projecten.

De raad stelt het IpSO jaarlijks vast, gelijk met de begroting. Het college is vervolgens bevoegd om afzonderlijke projecten in uitvoering te nemen, op voorwaarde dat het project past binnen de door de raad vastgestelde programmatische en financiële kaders in het IpSO. Overigens mag het college onder- en overschrijdingen op projectbegrotingen onderling verrekenen, zolang dit binnen de kaders van de IpSO blijft.

Bij grote afwijkingen in projectbegrenzing, programmatische eigenschappen en/of kwalitatieve kenmerken wordt het projectdocument en de grondexploitatie herzien door het college. Het college kan deze herzieningen vaststellen indien ze binnen de kaders van het IpSO passen. De herziene projecten worden vervolgens opgenomen in het IpSO.

In de verordening zijn daarnaast nog de regels voor het autoriseren van voorbereidingskosten en het opstellen en vaststellen van de nota van uitgangspunten

en het projectdocument vastgelegd. Ook zijn regels opgenomen voor de informatievoorziening en verantwoording naar de raad en regels betreffende reserves en voorzieningen. De beheersregels zijn verder geoperationaliseerd in het Uitvoeringsbesluit Beheersregels Grond- en Ontwikkelingsbedrijf 2011.

Eindhoven

Ook in Eindhoven kan het college grondexploitatieprojecten in uitvoering nemen. Deze projecten moeten aan drie voorwaarden voldoen. Ten eerste moeten ze financieel minimaal budgettair neutraal zijn. Ten tweede mogen de risico's in het projecten geen negatief gevolg hebben voor de benodigde weerstandscapaciteit. Ten slotte moeten de projecten binnen het collegeprogramma vallen. Een uitzondering betreft projecten die in de zogenaamde nieuwe Buitencategorie projecten vallen, deze worden altijd voorgelegd aan de raad. De Raad heeft vooraf een aantal gebieden/toekomstige projecten benoemd die in deze categorie vallen.

Projecten die in uitvoering zijn genomen worden vervolgens opgenomen in de planning en controlcyclus. Over de voortgang van projecten wordt door middel van deze cyclus gerapporteerd.

Wijzigingen in projecten worden opgenomen in de Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG), dat drie keer per jaar verschijnt. Het MPG wordt vastgesteld door het college en vervolgens ter kennisname aan de raad verstuurd. Het college kan een project budgetneutraal vaststellen en als vervolgens risico's optreden waardoor het project negatief wordt, kan het college de verslechterde grondexploitatie vaststellen in het MPG zonder tussenkomst van de raad, die overigens wel goedkeuring moet geven voor een eventueel benodigde onttrekking uit de reserve.

Rotterdam

In Rotterdam neemt het college grondexploitaties in uitvoering. Deze projecten moeten minimaal kostenneutraal zijn, anders moet aanvullende dekking geregeld worden. Hier beslist de gemeenteraad over. Aanvullende criteria zijn niet bekend.

In de Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken (RSPW) zijn meldingsnormen gegeven voor wijzigingen in financiën, planning risico's en kwaliteit. Er is weergegeven wanneer een melding gedaan dient te worden naar ambtelijke opdrachtgever, bestuurlijk opdrachtgever en de raad.

De raad wordt geïnformeerd over individuele projecten door middel van de Monitor Grote Projecten (MGP). Hierin zijn de grootste projecten van Stadsontwikkeling opgenomen, waaronder grondexploitaties. Er verschijnen drie MGPs per jaar. Deze worden in een besloten en een openbare vergadering besproken in een gezamenlijke commissievergadering van de commissies FIB, EHMV en BVM. Wijzigingen in scope en tijdsplanning worden vaak in deze MGPs gemeld en vervolgens bij de jaarrekening vastgesteld.

verantwoordingscyclus

Hieronder wordt ingegaan op de planning and control-cycli (P&C-cycli) in de drie gemeenten. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende producten met betrekking tot grondexploitaties en de inhoud van deze documenten. De gemeentelijke documenten specifiek gericht op grondexploitaties worden besproken. Tot slot wordt de verantwoording over individuele projecten behandeld.

cyclus Den Haag

In de gemeente Den Haag wordt de raad drie keer per jaar betrokken bij grondexploitaties in de reguliere P&C-cyclus: bij de begroting, de jaarrekening en het halfjaarbericht.

Tegelijk met het vaststellen van de begroting (en het IpSO) wordt de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) voorgelegd aan de raad. In deze MPG worden ook de deelnemingen mee genomen. In dit MPG wordt op basis van de beslissingen genomen in het IpSO een prognose gegeven van de grondexploitatieportefeuille. De inhoud van het MPG wordt hierna verder besproken. De programmabegroting zelf bevat de verplichte paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid. Grondexploitaties worden vooral besproken in de paragraaf grondbeleid. Inhoudelijk steunt deze paragraaf grotendeels op de MPG.

Ook in het jaarverslag zijn de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid de voornaamste bronnen van informatie over grondexploitaties. In de paragraaf grondbeleid worden de ontwikkelingen in en de realisatie van alle operationele grondexploitaties kort besproken. Ook worden de gevolgen van deze realisaties op de Reserve Grondbedrijf en de Voorziening Negatieve Plannen (VNP) inzichtelijk gemaakt.

Tot slot worden in het halfjaarbericht van het concern de geactualiseerde grondexploitaties met betrekking tot het begrotingsjaar aan de raad voorgelegd. Dit halfjaarbericht verschijnt eind september. Er wordt een update gegeven van de financiën met betrekking tot de grondexploitaties. De belangrijkste projecten worden inhoudelijk besproken, alsmede de projecten waarbinnen grote wijzigingen zijn opgetreden. Ook wordt een prognose gegeven van de stand van de grondexploitaties bij de jaarrekening. Hierdoor heeft de raad al tijdens het lopende begrotingsjaar een idee of er afgeboekt moet worden op de grondexploitaties.

cyclus Eindhoven

Ook in Eindhoven wordt de raad drie keer per jaar geïnformeerd over grondexploitaties. Dit gebeurt door middel van drie MPG's en de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid in de begroting en jaarrekening. Daarnaast kent de gemeente Eindhoven nog een extra paragraaf projecten.

In de paragraaf weerstandsvermogen in begroting en jaarrekening wordt de weerstandscapaciteit van de gemeente bepaald. Ook de risico's worden ingeschat. Deze risico's bestaan voor een groot deel uit de benodigde weerstandscapaciteit voor grondexploitaties, zoals dat in het MPG wordt bepaald. Daarnaast worden de overige risico's voor de gemeente ingeschat. Deze worden deels gekwantificeerd. De gekwantificeerde overige risico's worden opgeteld en vermenigvuldigd met twee, en vervolgens opgeteld bij de benodigde weerstandscapaciteit uit het MPG. Dit geeft de totale benodigde weerstandscapaciteit voor de gemeente.

De paragraaf grondbeleid geeft eerst een beschrijving van het grondbeleid (onder andere missie, visie en doelstellingen van het grondbeleid) en de ontwikkelingen daarin in de gemeente Eindhoven. In de programmabegroting wordt vervolgens de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit en een prognose voor de reserve bouwgrondexploitatie gepresenteerd. Ook wordt een geaggregeerd overzicht gegeven van de lopende exploitaties. Deze informatie wordt vrijwel volledig overgenomen uit

het MPG. In de jaarrekening wordt naast de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit en de prognose voor de reserve (inclusief de gepresenteerde jaarafsluiting) een meer gedetailleerde update gegeven van de lopende grondexploitaties en de gerealiseerde winstnemingen.

Tot slot wordt in de paragraaf projecten ingegaan op de projecten van economisch nut, maatschappelijk nut, het grondbedrijf en vastgoed. Hierin wordt voor de projecten van het grondbedrijf een overzicht gepresenteerd van de financiën, de manier van dekking voor het project en de afzonderlijke investeringen per jaarschijf.

Gelijk met de reguliere P&C-cyclus krijgt de raad sinds eind 2011 ook drie keer per jaar een MPG voorgelegd. Deze MPGs verschillen onderling. De eerste MPG van het jaar verschijnt gelijk met de jaarrekening. Dit is de financieel meest gedetailleerde MPG. Alle exploitaties worden hiervoor geactualiseerd. De tweede MPG verschijnt met de begroting. De nadruk in deze MPG ligt vooral op het grondbeleid, als een soort jaarlijkse actualisatie van de Nota Grondbeleid. Deze MPG zal in 2012 voor het eerst verschijnen. De laatste MPG van het jaar verschijnt gelijk met de tweede tussenrapportage van het concern in oktober. Hierin wordt een financiële update gegeven van de exploitaties. Inhoudelijk worden de MPGs in de volgende paragraaf verder besproken.

cyclus Rotterdam

De jaarrekening en de begroting van de gemeente Rotterdam bevatten ook de paragrafen weerstandsvermogen en grondbeleid. De paragrafen weerstandsvermogen bevatten vooral kwalitatieve beschrijvingen en weinig kwantitatieve gegevens in vergelijking met de gemeenten Den Haag en Eindhoven. In de begroting wordt een prognose gegeven van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen, in de jaarrekening wordt slechts een beeld gegeven van de huidige stand. Een overzicht en een kwantificering van de risico's is niet standaard bijgevoegd.

De paragrafen grondbeleid zijn vooral beschrijvend. Er wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen in het algemene grondbeleid van de gemeente en de ontwikkelingen in de markt. Deze gegevens hebben met name betrekking op de totale grondexploitatieportefeuille, afzonderlijke projecten worden nauwelijks genoemd. Er wordt tevens een inschatting gegeven van het verdienvermogen uit grondexploitatieprojecten, deze inschatting gaat soms gepaard met een prognose.

Naast de verplichte paragrafen in de begroting en jaarrekening wordt de raad ook driemaal per jaar geïnformeerd over grondexploitaties door middel van de Monitor Grote Projecten (MGP). Hiermee kunnen de grootste projecten, waaronder grondexploitatieprojecten, van de gemeente gemonitord worden. Deze MGPs bevatten alleen de grootste grondexploitaties.

Tot slot worden in Rotterdam verliesnemingen in projecten geboekt als inkomsten voor projecten. In Den Haag worden deze verwerkt in de voorziening negatieve plannen, in Eindhoven in de voorziening nadelige resultaten planexploitaties. Door deze bijdragen in een voorziening te verwerken blijft het duidelijk hoeveel geld er door de gemeente in grondexploitatieprojecten is gestopt. Wanneer deze bedragen extra in de projecten wordt verwerkt is het overzicht erover verloren. Ook lijkt Rotterdam hierdoor veel meer positieve projecten te hebben dan andere gemeenten.

MPG/MGP/MPRG

De drie gemeenten kennen allen een document waarin een prognose over meerdere jaren wordt gegeven voor de gemeentelijke grondexploitaties. In Den Haag heet deze de Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG), in Eindhoven de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) en in Rotterdam het Meerjaren Perspectief Rotterdamse Grondexploitaties (MPRG). In Den Haag en Eindhoven ontvangt de raad deze respectievelijk één en drie keer per jaar ter kennisgeving. Bovendien worden in Eindhoven raadscommissies jaarlijks via circa twee presentaties naar aanleiding van een MPG, geïnformeerd over de stand van zaken van het grondbedrijf. In Rotterdam ontving de raad deze tot op heden niet. De raadsleden in Rotterdam ontvangen wel twee maal per jaar een Monitor Grote Projecten (MGP). De MPGs en MPRG bevatten de volgende onderdelen: marktanalyse, programma, financiën, weerstandsvermogenberekening en het verloop van de reserve. Hieronder worden de onderdelen programma, financiën en het verloop van de reserve besproken. De berekening van de benodigde weerstandscapaciteit wordt besproken in de volgende paragraaf.

programma

Om inzicht te geven in de omvang van de grondexploitatieportefeuille in de verschillende steden, besteedt deze paragraaf aandacht aan de programma's van de verschillende steden.

In Den Haag wordt in het MPG een prognose van het programma gegeven, waarbij woningen worden uitgesplitst naar goedkope, middeldure en dure woningen. De verwachte aantallen worden gegeven voor 2011, 2012, 2013-2107, na 2017 en totaal. Het niet woningbouwprogramma wordt uitgesplitst naar kantoor, bedrijf, horeca, detailhandel, sociaal-culturele voorzieningen, parkeren en overig (zie figuur 0-4).

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-6: verwacht uitgifteprogramma grondexploitaties Den Haag inclusief deelnemingen

programma	grondexploitaties	deelnemingen	totaal
woningen (stuks)	3.980	1.510	5.490
kantoor (m2 bvo)	344.293	116.000	460.293
bedrijf (m2 bvo)	60.658	-	60.658
detailhandel (m2 bvo)	26.330	-	26.330
soc. cultureel (m2 bvo)	13.535	-	13.535
overig (m2 bvo)	55.950	-	55.950
bedrijf (m2 grond)	140.212	469.972	610.184
soc. cultureel (m2 grond)	10.705	-	10.705
parkeren (m2 grond)	2.400	-	2.400
parkeren (stuks)	3.701	-	3.701

In Eindhoven wordt, zie tabel 0-5, een prognose gegeven voor de rest van 2010, 2011, 2012 en verder en een totaalprognose. Deze wordt uitgesplitst naar grondgebonden woningen, appartementen, kantoren, bedrijfsterreinen en overig. Overigens wordt ook per project aangegeven wat voor deze functies het programma is voor 2011 en voor 2012 en verder.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-7: programma uit grondexploitaties Eindhoven

programma	totaal	gerealiseerd t/m 2009	preinspectie v.a. 2010	rest 2010 (vanaf 1 sept.)	2011	2012 en verder
grondgebonden woningen (stuks)	6.661	3.610	2.997	43	173	2.781
appartementen (stuks)	5.950	897	5.053	32	496	4.525
kantoren (m2 bvo)	420.154	111.084	309.070	1.200	10.861	297.009
bedrijfsterreinen (m2 bvo)	1.164.616	303.181	861.435	0	65.854	795.581
overig (m2 bvo)	255.054	89.210	165.844	380	17.297	148.167

Het Rotterdamse programma in de grondexploitaties is weergegeven in tabel 3-3 en tabel 3-3 van het hoofdrapport. Dit planaanbod omvat zowel gemeentelijke grondexploitaties als particuliere projecten, het gemeentelijk aandeel in deze woningbouwplannen is onduidelijk. Een totaalprognose voor woningbouw voor alle projecten wordt niet gegeven. Voor bedrijven, kantoren en winkels/horeca wordt wel een prognose gegeven voor de jaren 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017 en verder. Een totaal wordt niet gegeven, maar kan worden opgeteld.

Financiën

In Den Haag wordt een totaaloverzicht gepresenteerd van de reeds gemaakte en geprognosticeerde kosten en opbrengsten. De kosten worden uitgesplitst naar verwervings-, transformatie- en planvoorbereidingskosten. Opbrengsten worden uitgesplitst naar uitgifteopbrengsten, overige opbrengsten en dekkingsbijdragen. De verwachte kosten en opbrengsten worden in een cashflowgrafiek in de tijd uitgezet. Deze kosten en opbrengsten worden vergeleken met de realisaties en schattingen zoals die het vorig jaar gerapporteerd zijn. Tot slot wordt van de top 40 projecten (de 40 grootste grondexploitaties naar omzet), de omzet en het verwachte saldo gepresenteerd.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-8: overzicht financiën Den Haag in miljoen €

	gerealiseerd 2011	verwacht	totaal
verwerving	241,1	101,3	342,4
transformatiekosten	503,2	282,8	786,0
planvoorbereidingskosten	110,7	34,5	145,2
totaal kosten	855,0	418,7	1.273,6
uitgifteopbrengsten	336,5	374,8	711,3
overige opbrengsten	320,2	71,1	391,3
totaal opbrengsten	656,7	445,8	1.102,6

In Eindhoven worden de financiën, uitgesplitst in kosten en opbrengsten, weergegeven gespecificeerd naar gerealiseerde kosten en opbrengsten, en verwachte kosten en opbrengsten voor de rest van 2010, 2011 en 2012 en verder. Daarnaast wordt voor het overgrote deel van de projecten de verwachte eindwaarde en NCW van het project weergegeven, alsmede de NCW in het vorige MPG.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-9: overzicht financiën Eindhoven in miljoen €

saldo financiën	totaal	gerealiseerd 31-08-10	totaal prospectie v.a. 2010	prospectie rest 2010 v.a. sept	prospectie 2011	prospectie 2012 e.v.
subtotaal	1.048	675	373	10	64	187
kosten						
subtotaal	1.075	525	550	31	85	434
opbreng- sten						
saldo	27	-150	177	21	21	148

In Rotterdam wordt een totaaloverzicht gegeven van de NCW naar plansoort (grondexploitatie in uitvoering, in voorbereiding, etc.). Hier wordt ook een vergelijking gemaakt ten opzichte van het voorgaande jaar. Verder worden de kosten en opbrengsten van alle projecten (inclusief niet actieve plannen) en de projecten in uitvoering getoond. De kosten worden verdeeld naar: verwerving, openbare werken/sloop, VTU, omslagkosten, overige kosten en ROK-saldo. Opbrengsten worden uitgesplitst naar uitgiften, subsidies, overige opbrengsten, resultaat en diversen en ROK-saldo. Tevens wordt van deze kosten en opbrengsten weergegeven in welk jaar ze naar verwachting gemaakt zullen worden (tussen 2010 en 2020). Hierdoor kan ook een cashflowgrafiek worden getoond.

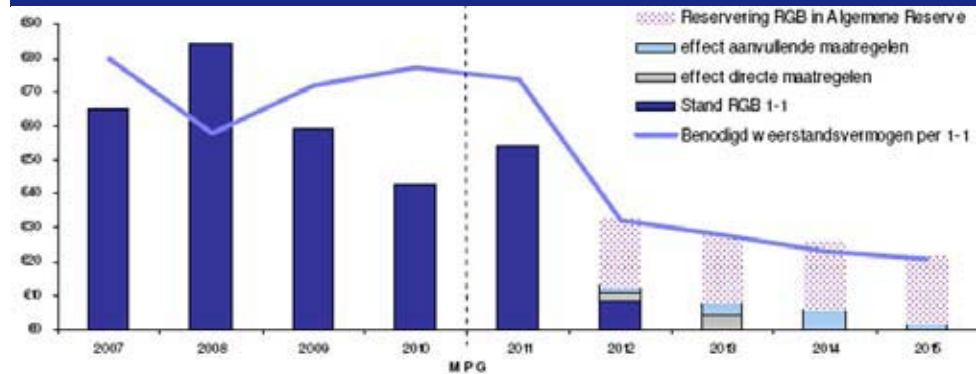
tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-10: overzicht financiën Rotterdam in miljoen €

	boekwaarde	prognose	totaal
verwervingen	1.951	68	2.019
openbare werken/sloop	2.488	785	3.273
VTU	835	220	1.055
omslagkosten	149		149
overige kosten	671	345	1.015
ROK-saldo		82	82
totaal kosten	6.094	1.500	7.594
uitgiften	-3.127	-827	-3.954
subsidies	-1.479	-1	-1.481
overige opbrengsten	-1.391	-575	-1.965
resultaat en diversen	-286		-286
ROK-saldo		-4	-4
totaal opbrengsten	-6.283	-1.407	-7.690
totaal kosten	6.094	1.500	7.594
totaal opbrengsten	-6.283	-1.407	-7.690
plansaldo	-189	93	96
voorziening visie			-66
werklocaties			
afrekening BTW			-7
grondexploitaties			
plansaldo nominaal (netto)			-23

reserveverloop

In Den Haag en Eindhoven wordt op basis van de financiële gegevens een prognose gemaakt van het verloop van de reserve voor het grondbedrijf/grondexploitaties. In Den Haag wordt dit door middel van een grafiek inzichtelijk gemaakt tot 2015, zie figuur 0-5. In Eindhoven wordt het verloop tot 2019 in een tabel getoond.

figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-5: verloop reserve grondbedrijf Den Haag



Rotterdam kent sinds de jaarrekening van 2009 geen aparte reserve voor grondexploitaties meer. Er is derhalve geen prognose van het verloop hiervan. Er wordt echter ook geen prognose gemaakt van de verwachte winst- dan wel verliesnemingen in de komende jaren. Er kunnen op basis van het MPRG dus geen voorbereidende maatregelen genomen worden om tekorten op te vangen.

verschillen

De grootste verschillen tussen de gemeenten zitten in de onderdelen programma en financiën. Voor de gemeente Den Haag wordt het programma zeer ver uitgesplitst naar verschillende functies. Dit gebeurt in mindere mate in Eindhoven (waar nog wel onderscheid wordt gemaakt in grondgebonden woningen en appartementen), en nog minder in Rotterdam. In Eindhoven wordt ook per project het programma weergegeven. Verder opvallend is dat de prognose van het programma van woningbouw in Rotterdam niet verder loopt dan 2013. Hierdoor is geen totaalbeeld mogelijk van het woningbouwprogramma van alle gemeentelijke projecten.

Wat betreft de financiën van de exploitatieprojecten wordt in Rotterdam en Den Haag veel informatie gepresenteerd over de verdeling van kosten en opbrengsten over verschillende posten. In Eindhoven en Den Haag wordt voor een deel van de projecten (met name de grootste projecten) het saldo (NCW) weergegeven. Overigens wordt in Den Haag in een geheime bijlage nog uitgebreide informatie verschaft over de financiën van het project en de risicoanalyse. In Rotterdam wordt geen specifieke informatie gegeven over lopende projecten. Voor een deel van de projecten wordt deze informatie gedeeld door middel van de Monitor Grote Projecten.

Monitor Grote Projecten

In de Monitor Grote Projecten wordt twee keer per jaar informatie over de grote projecten van de gemeente Rotterdam gepresenteerd aan de raad. Criteria voor opname in de MGP zijn:

- een looptijd langer dan drie jaar;
- een omvang groter dan € 20 miljoen;
- niet-routinematige projecten;
- een hoge mate van complexiteit;
- een bijzonder maatschappelijk of politiek risicoprofiel.

In de MGP van september 2011 zijn 21 gebiedsontwikkelingsprojecten opgenomen. De MGPs werken met een stoplichtmodel. Hierbij wordt op de GROTICK-aspecten (Geld, Risico, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie en Kwaliteit) weergegeven of een project conform plan verloopt (groen licht), afwijkt maar nog bij te sturen is (oranje) of dat bestuurlijke besluitvorming nodig is (rood).

verantwoording individuele projecten

In Den Haag kan de gemeenteraad projecten aanwijzen waarover zij extra geïnformeerd wil worden, in de zogenaamde 'grip op grote projecten'-rapportage. Deze is ingesteld naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer Den Haag 'Grip op grote projecten' uit 2010 gericht op de sturing en controle van grote projecten in Den Haag. In deze rapportages wordt informatie over de projecten gebundeld in een vastgesteld format. De rapportages dienen voorzien te zijn van een stroomschema 'proces en informatie'. Door middel van deze stroomschema's dienen raad en wethouder afspraken te maken over de besluitvorming: wanneer levert de wethouder informatie aan en wanneer heeft de raad beslissings- of andere bevoegdheden gedurende het project.

In de gemeente Eindhoven worden projecten redelijk uitgebreid individueel besproken in de MPG (voornamelijk de grootste, risicovolle projecten). Daarnaast wordt de Raad middels "raadsvoortgangsrapportages" jaarlijks 2 keer geïnformeerd over de eerder genoemde "Buitencategorie" projecten en wordt het college jaarlijks 3 a 4 keer geïnformeerd over de stand van zaken rondom de prioritering van projecten. Hier is in 2010 een besluit voor genomen dat een begin moet maken aan het terugbrengen van de overprogrammering binnen de grondexploitaties. Voor de grote (en risicovolle) projecten geldt tenslotte dat bij faseovergangen de grondexploitatie vaak opnieuw door het college wordt vastgesteld. De raad wordt hier vervolgens per raadsbrief van op de hoogte gesteld.

In Rotterdam wordt over de lopende grondexploitaties gerapporteerd indien ze opgenomen zijn in de Monitor Grote Projecten. Rotterdam kent ook een regeling risicovolle projecten waarvan tot op heden nog geen gebruik van is gemaakt. Voor overige projecten zijn geen richtlijnen of regels opgesteld wanneer en of er gerapporteerd moet worden.

berekening benodigde weerstandscapaciteit

Den Haag

De minimaal benodigde weerstandscapaciteit voor het grondbedrijf wordt in Den Haag berekend door de risico's (negatief) en de kansen (positief) in het project op te tellen. Vervolgens worden daar de extra voorzieningen, het saldo van positieve projecten en het saldo van de deelnemingen bij opgeteld. Dit geeft de minimaal benodigde weerstandscapaciteit. De maximaal benodigde weerstandscapaciteit wordt op dezelfde manier berekend, maar hier worden de projectkansen niet meegerekend. Hierdoor wordt een bandbreedte voor de weerstandscapaciteit gecreëerd. In figuur 0-6 hieronder wordt de berekening uit het MPG 2011 getoond.

De risico's en kansen in het project bestaan uit:

- Marktrisico's. Deze worden berekend aan de hand van een scenario. Hierbij wordt uitgegaan van een opbrengstenstijging van -12%, een vertraging in de uitgifte van 4

jaar en een stijging van de rente met +0,5%. De uitkomst van deze scenarioanalyse wordt ongewogen meegenomen in de berekening.

- Positieve effecten marktrisico's. In het IpSO 2011 zijn een aantal aanpassingen in projecten voorgesteld. Vooruitlopend op de beslissing hierover in de raad zijn deze al opgenomen in het MPG 2011. Aangezien deze maatregelen deels overlappen met het hierboven beschreven marktscenario levert dit dubbelstellingen op. De positieve effecten marktrisico's zijn ter voorkoming van deze dubbelstellingen.
- Projectrisico's/projectkansen. Deze worden ingeschat door de betrokken projectmanager en planeconoom, en worden gewogen meegenomen.
- Plankostenscan (eenmalig).

figuur Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-6: berekening benodigde weerstandscapaciteit Den Haag

Tabel 6.3. Benodigd weerstandsvermogen MPG 2011

	Positieve projecten	Negatieve projecten	Totaal
Marktrisico's	€ 43.900.000-	€ 77.950.000-	€ 121.850.000-
Positieve effecten marktrisico's	€ 1.800.000	€ 28.600.000	€ 30.400.000
Projectrisico's	€ 3.100.000-	€ 28.200.000-	€ 31.300.000-
Plankostenscan	€ -	€ 15.000.000-	€ 15.000.000-
Totaal risico's	€ 45.200.000-	€ 92.550.000-	€ 137.750.000-
			Totaal
Projectkansen	€ 850.000	€ 11.250.000	€ 12.100.000
Marktkansen	€ -	€ -	€ -
Totaal kansen	€ 850.000	€ 11.250.000	€ 12.100.000
Saldo kansen en risico's	€ 44.400.000-	€ 81.300.000-	€ 125.700.000-
Extra voorzieningen	€ 15.000.000	€ 11.600.000	€ 26.600.000
Saldo positieve projecten	€ 14.000.000	€ -	€ 14.000.000
Saldo positieve deelnemingen	€ 11.200.000	€ -	€ 11.200.000
Reservering 10% ISV en MPZ		€ -	€ -
Weerstandsvermogen incl.kansen	€ 4.150.000-	€ 69.700.000-	€ 73.850.000-
Weerstandsvermogen excl. kansen	€ 5.000.000-	€ 80.950.000-	€ 85.950.000-

Eindhoven

In Eindhoven worden de marktrisico's voor de helft meegenomen, aangezien wordt aangenomen dat deze zich nooit gelijktijdig en volledig zullen voordoen. De projectrisico's worden wel volledig meegenomen. Van het totaal van de risico's wordt wat reeds is gereserveerd in posten onvoorzien afgetrokken. Dit geeft een totaal benodigde weerstandscapaciteit voor de projecten waar actief grondbeleid gevoerd wordt.

Op een aantal projecten voert de gemeente Eindhoven een meer faciliterend grondbeleid. Hier wordt voorafgaand aan het project een overeenkomst gesloten met de ontwikkelaar over de dekking van de kosten. Het risico dat niet alle kosten volledig worden gedekt door dergelijke overeenkomsten wordt in de weerstandscapaciteit afgedekt door de post benodigde weerstandscapaciteit voorraadprojecten, van € 2,5 miljoen.

De project- en marktrisico's worden berekend op basis van twee scenario's: een basis risico scenario en een worst case risico scenario:

- Basis risico scenario:
 - Marktrisico's: vertraging van 2 jaar, opbrengstenstijging van -5%, rentestijging van +0,5%.
 - Projectrisico's: het minimumbedrag dat door het betrokken projectteam wordt toegekend.
- Worst case risico scenario:
 - Marktrisico's: vertraging van 4 jaar, opbrengstenstijging van -10%, rentestijging van +1%.
 - Projectrisico's: het maximumbedrag dat door het betrokken projectteam wordt toegekend.

In de berekening wordt vervolgens het gemiddelde van de twee scenario's gebruikt. In figuur 0-10 hieronder wordt de berekening uit het MPG 2011 weergegeven.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-11: berekening benodigde weerstandscapaciteit Eindhoven in miljoen €

	basis risico scenario ondergrens	basis risico scenario bovengrens	benodigde weerstandscapaciteit
benodigde weerstandscapaciteit lopende projecten:			
50% v.d. marktrisico's v. lopende projecten	27,0	52,7	39,9
100% v. projectrisico's	14,1	27,9	21,0
minus reeds gereserveerd in post onvoorzien			48,6
benodigde weerstandscapaciteit voorraadprojecten:			2,5
totaal benodigde weerstandscapaciteit			51,1

Rotterdam

In Rotterdam wordt de benodigde weerstandscapaciteit bepaald door de benodigde weerstand projectspecifieke risico's en de weerstand portefeuillebrede risico's bij elkaar op te tellen. Voor de berekening van de risico's wordt gebruikt gemaakt van een statistische Monte Carlo-simulatie. Voor de project- en marktrisico's worden twee aparte simulaties gedraaid.

Er wordt een simulatie gedraaid op alle projectrisico's in de projecten. Hieruit komt een minimum saldo (met 85% zekerheid). Dit minimumsaldo wordt afgetrokken van het saldo (NCW, exclusief de posten onvoorzien) dat in de boeken staat, plus de posten onvoorzien. Dit levert het totaal van de projectspecifieke risico's. Deze worden verminderd met de posten onvoorzien binnen de projecten en met de voorziening voor deelnemingen. Dit geeft de weerstand projectspecifieke risico's.

Voor de tweede Monte Carlo-simulatie wordt een marktscenario gekozen dat het meest waarschijnlijk wordt geacht. De simulatie van dit marktscenario levert vervolgens ook een minimum saldo op (met 85% zekerheid). Dit minimum saldo wordt afgetrokken van het NCW saldo dat berekend is voor het basis scenario. Het verschil levert de portefeuillebrede risico's. Vervolgens wordt hier de voorziening werklocaties vanaf getrokken om de weerstand portefeuillebrede risico's te berekenen.

Het basis scenario, zoals gebruikt in de simulatie, wordt omschreven als de stand van zaken na de herijking in 2010, met beperkte aanpassingen als gevolg van recente ontwikkelingen. Daarnaast zijn vier scenario's geformuleerd. Op basis hiervan is gekozen voor het scenario 'lichte vertraging'. Deze is gelijk aan het basisscenario met het verschil dat een vertraging van 2 jaar in de woningbouwproductie en een tijdelijke stagnatie van de index uitgifteprijs wordt voorzien.

Opvallend is dat het scenario 'verdieping crisis' (een minder positief scenario dan waar voor gekozen is) qua parameters redelijk overeenkomt met de scenario's waar de gemeenten Den Haag en Eindhoven mee rekenen. In dit scenario wordt uitgegaan van een vertraging van 2 tot 7 jaar en een tijdelijke grondprijzdaling van 5%. Op basis van dit scenario zou de benodigde weerstandscapaciteit in Rotterdam vele malen hoger moeten zijn. Door verschillen in de grondexploitatieberekeningen zelf is het niet mogelijk om deze parameters direct met elkaar te vergelijken, zo zou Rotterdam al in de verwachte gronduitgifte rekening kunnen houden met een langzamere fasering.

verschillen in de berekening

Iedere gemeente is tot op heden vrij om de benodigde weerstandscapaciteit op een eigen manier te berekenen. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft slechts aan dat het weerstandsvermogen dient om de risico's af te dekken die niet op een andere wijze zijn afgedekt. De gemeenten Den Haag, Eindhoven en Rotterdam berekenen het weerstandsvermogen dan ook op verschillende wijzen. Er is niet te zeggen of de ene manier goed is of fout.

Wat opvalt, is dat de berekeningen van de gemeenten Den Haag en Eindhoven overzichtelijker zijn dan de Rotterdamse berekeningen. In de Rotterdamse berekening wordt de post onvoorzien eerst toegevoegd en vervolgens weer afgetrokken. Ook is onduidelijk welke voorzieningen ter afdekking van welke risico's dienen, zo wordt de voorziening voor deelnemingen van de projectrisico's afgetrokken en de voorziening werklocaties dient ter dekking van markt risico's.

Wanneer de verwerkte scenario's worden vergeleken kan worden geconcludeerd dat Rotterdam het meest optimistisch is (zie tabel 0-10 hieronder). De gemeente Rotterdam voert hiervoor aan dat ten tijde van de doorgevoerde herijking in 2010 een uitgebreide faseringsronde heeft plaatsgevonden. De parameters zijn derhalve niet direct te vergelijken. Echter de grote verschillen geven wel het idee dat Rotterdam optimistischer is dan de andere gemeenten.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-12: parameters ten grondslag aan het benodigde weerstandscapaciteit

	Den Haag	Eindhoven best case	Eindhoven worst case	Rotterdam
planvertraging	4 jaar	2 jaar	4 jaar	2 jaar voor woningbouw
rentestijging	+ 0,5 %	+ 0,5 %	+ 0,25 %	-
kostenstijging	-	-	-	-
opbrengstenstijging incl. grondprijs	- 12 %	- 5 %	- 10 %	de eerste jaren 0 %

vergelijkingen

Onderstaande tabellen bieden enig inzicht in de verschillen tussen de steden. Zoals eerder is opgemerkt zijn er grote verschillen ten aanzien van de manier waarop bepaalde posten etc. in steden wel of niet meegenomen zijn. Hierdoor geven de vergelijkende tabellen slechts een indruk van de verschillen, maar kunnen ze niet dienen als enige argument voor bijvoorbeeld het verlagen of verhogen van de weerstandscapaciteit in een stad.

De onderstaande tabel vergelijkt de weerstandscapaciteit die volgens de steden nodig is met de nog te realiseren opbrengst.

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-13: benodigde weerstandscapaciteit zoals berekend in de steden t.o.v. de te realiseren opbrengsten in miljoen €

gemeente	nog te realiseren opbrengsten actieve grondexploitaties	(minimaal) benodigde weerstandscapaciteit (berekening stad)	ratio
Den Haag	446 ⁶⁷	73,9	0,16
Eindhoven	527	62,5	0,12
Rotterdam	950	48,0	0,05

De onderstaande tabel vergelijkt de eigen berekening met de benodigde weerstandscapaciteit volgens de IFLO-norm. De IFLO-norm is een eenvoudige norm die de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken hanteert bij het controleren van gemeentelijke financiën. Het voordeel van deze norm is dat hij weinig ruimte biedt voor eigen invulling van gemeenten. Nadeel van de norm is dat een bepaald specifiek risicoprofiel niet meegenomen wordt binnen deze norm. Volgens de IFLO-norm wordt de benodigde

weerstandscapaciteit als volgt berekend: benodigde weerstandscapaciteit = 10% van de boekwaarden van grondexploitaties + 10% van de nog te maken kosten in deze grondexploitaties.⁶⁸

tabel Fout! Geen tekst met opgegeven opmaakprofiel in document.-14: vergelijking benodigde weerstandscapaciteit volgens steden en volgens IFLO-norm in miljoen €

gemeente	boekwaarde	nog te maken kosten	benodigde weerstands-capaciteit IFLO	benodigde weer-standscapaciteit volgens berekening stad	verschil
Den Haag	198,3	418,7	61,7	73,9	12,2
Eindhoven	169,1	343,6	51,3	62,5	11,2
Rotterdam	- 109	998,9	89,0	48	-41,0

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 . 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Cluster Stadsontwikkeling



basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
september 2012

ISBN/EAN
978-90-76655-70-3