

FINANCIEEL STELSEL GEBIEDSONTWIKKELING

Van crisismaatregel naar toekomstbestendig stelsel

Versie 25 april 2016

Inhoud

Samenvatting.....	3
Inleiding.....	4
1. Huidig stelsel Vereveningsfonds	5
2. Uitgangspunten, kader en scope.....	6
2.1 Uitgangspunten	6
2.2 Kader	6
2.3 Scope	7
3 Naar een nieuw stelsel	8
3.1 De grondexploitatie wordt weer leidend	8
3.1.1 Kader: het nieuwe BBV	9
3.1.2 Besluitvorming grondexploitaties	11
3.1.3 Kavels.....	13
3.1.4 Kasstroomsturing	13
3.1.5 Schuldpositie	14
3.2 Het onderhanden werk wordt beheerst	15
3.2.1 Separate besluitvorming over grote voorinvesteringen	16
3.2.2 Bedrag ten laste van reserve	16
3.2.3 Monitoring van de verplichtingen	18
3.3 Het risico wordt gedragen.....	19
3.3.1 Weerstandsnorm.....	19
3.3.2 Risico.....	19
3.4 Ruimte om te investeren.....	20
3.4.1 Winstneming	21
3.4.2 Vereveningsruimte	21
3.4.3 Marktwaaarde.....	21
3.5 Bestuurlijke rapportage.....	21
3.6 Evaluatie	22

Samenvatting

De voortdurende vastgoedcrisis en de sombere perspectieven noopten in 2013 tot ingrijpende maatregelen met betrekking tot het Vereveningsfonds, waaronder de introductie van de kasstroomsturing op kavelniveau. Een crisismaatregel die herijkt zou worden als de markt daartoe ruimte zou bieden.

Inmiddels is de markt hersteld, en is daarnaast een aantal aanpassingen doorgevoerd dan wel aanstaande in de wet en regelgeving met betrekking tot de verantwoording van grondexploitaties. Een brede stelselherijking is daarom opportuun.

Onder de stelselherijking wordt de kasstroomsturing op kavelniveau zoals die voor de plannen onder het Vereveningsfonds in 2013 werd geïntroduceerd, afgeschaft. Ook voor de plannen onder het Vereveningsfonds wordt het sturend element weer de grondexploitatie.

Om te voorkomen dat de situatie ontstaat die eerder tot ingrijpen noodzaakte wordt sterk gestuurd op beheersing van het onderhanden werk. Dat gebeurt door voor grotere investeringsbeslissingen (groter dan circa € 10 miljoen) altijd op basis van een afzonderlijke business case te bepalen of de investering op dát moment verantwoord is, gegeven marktomstandigheden en –ervaringen. Daar bovenop wordt bij daadwerkelijk investeren bij de projecten onder het Vereveningsfonds een bedrag ten laste van de reserve in de grondexploitatie geboekt.

Door de aanpassing van de sturing wordt de horizon van sturing verlengd. Die was onder de kasstroomsturing op kavelniveau beperkt tot een periode van 4 jaar. Om die reden wordt ook de weerstandsnorm aangepast, die geënt was op die beperkte tijdshorizon. Onder invloed van de nieuwe regels van het BBV geldt een horizon van 10 jaar als basis.

Overige aspecten, zoals de mogelijkheid tot tussentijdse winstneming, de definiëring van de vereveningsruimte en de grondslag van de marktwaaarde blijven ongewijzigd.

Als onderdeel van de sturing wordt geanticipeerd op een belangrijke wijziging in het wettelijk kader voor grondexploitaties: het Besluit Begroting en Verantwoording. Die wijziging impliceert onder andere een beperking van de kostensoorten die in een grondexploitatie opgenomen kunnen worden tot een limitatieve kostensoortenlijst.

Inleiding

Het financiële stelsel met betrekking tot de gebiedsontwikkeling is voor wat betreft de Vereveningsfondsplannen in 2013 ingrijpend veranderd. De voortdurende crisis en de sombere perspectieven noopten tot ingrijpende maatregelen. Een belangrijke maatregel in financiële zin was de introductie van de kasstroomsturing op kavelniveau. Een crisismaatregel, waarvan bij de introductie is bepaald dat herijking aan de orde is als de markt daartoe ruimte zou bieden.

Inmiddels is de markt hersteld, en zelfs meer dan dat: de inhaalvraag is ongekend groot en de voorraad bouwrijpe grond wordt snel kleiner. Dat is niet de enige reden om het financiële stelsel te herijken. In de wet en regelgeving met betrekking tot de verantwoording van grondexploitaties zoals opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording is een aantal aanpassingen doorgevoerd dan wel aanstaande. Ook de introductie van de vennootschapsbelasting voor ondernemingsactiviteiten van overheden geven aanleiding voor een brede stelselherijking.

Die breedte heeft niet alleen betrekking op de inhoud, maar ook op de werking: het nieuwe stelsel zal niet alleen voor het Vereveningsfonds gelden, maar ook voor de stadsdelen en de Zuidas.

In de navolgende hoofdstukken wordt het huidige stelsel voor de Vereveningsfondsplannen kort beschreven (hoofdstuk 1), worden de uitgangspunten voor het nieuwe stelsel beschreven (hoofdstuk 2) en wordt het nieuwe stelsel uitgewerkt (hoofdstuk 3).

1. Huidig stelsel Vereveningsfonds

Het huidige stelsel kenmerkt zich voor wat betreft de Vereveningsfondsplannen door de kasstroomsturing op kavelniveau. De grondexploitaties zijn daartoe ingedeeld naar kavels: een stuk grond dat als eenheid in de markt wordt aangeboden. De opbrengsten zijn daartoe al gedefinieerd op het niveau van de kavel, de kosten zijn zo veel mogelijk toebedeeld naar de verschillende kavels. Met betrekking tot die individuele kavels gelden de volgende regels:

- Er mag alleen worden geïnvesteerd in een kavel als er zekere opbrengsten zijn;
- De zekerheid van die opbrengsten moet bestaan in de vorm van een erfpachtcontract. Afwijkingen daarvan zijn onder omstandigheden mogelijk, maar vergen specifieke besluitvorming;
- De opbrengsten op een kavel moeten groter zijn dan de kosten: het saldo van een kavel moet dus positief zijn;
- Die positieve stand moet binnen een periode van 4 jaar worden bereikt.

Deze beperking van de ruimte om te investeren was mogelijk omdat de gemeente al veel had geïnvesteerd in de grond: het nog te investeren bedrag in individuele kavels was beperkt, waardoor het vereiste positieve saldo relatief makkelijk kon worden gerealiseerd.

Om in de toekomst in de vraag naar woningen, bedrijfsruimten, kantoren en maatschappelijke voorzieningen te kunnen blijven voorzien moeten aanzienlijke voorinvesteringen worden gedaan. Zand moet worden opgespoten, bruggen aangelegd, bedrijven verplaatst, et cetera. Daarop sluit de systematiek van de kasstroomsturing op kavelniveau minder goed aan: microsturing versus macro investeringen.

Het huidige stelsel moet worden gezien tegen de achtergrond van het 'oude' stelsel. Dat kenmerkte zich door grondexploitaties met een vaak lange looptijd, een hoog oplopende positie onderhanden werk (alle gerealiseerde kosten en opbrengsten, waarbij een hoog opgelopen positie betekende dat er veel meer kosten dan opbrengsten waren gerealiseerd) en een relatief grote voorziening voor het generieke risico. Dit is het risico dat betrekking heeft op de gehele portefeuille en niet is voorbehouden aan individuele projecten. Een voorbeeld hiervan is het risico van vertraging: vertraging zal in een verslechterende markt ontstaan, maar bij welke projecten dat gebeurt is moeilijk te voorspellen.

Het huidige stelsel is ingericht om de looptijden van grondexploitaties te beperken, de positie onderhanden werk te beperken en het generieke risico te mitigeren. Belangrijke verworvenheden, die ook in de nieuwe systematiek behouden moeten blijven.

2. Uitgangspunten, kader en scope

2.1 Uitgangspunten

De uitwerking vindt plaats met toepassing van een aantal uitgangspunten. Deze zijn hieronder benoemd:

- a. De ruimtelijke ontwikkeling die zich vertaalt in grondexploitaties kunnen in principe binnen een gesloten stelsel gefinancierd worden. Dat is de grondslag van de vereveningsgedachte: positieve resultaten van grondexploitaties worden ingezet om de tekorten van negatieve exploitaties te dekken. Er hoeven daardoor in principe geen algemene middelen ingezet te worden voor de ruimtelijke ontwikkeling. De opzet van het nieuwe stelsel borgt dat principe. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties –waarin binnen het gesloten stelsel geen enkele mogelijkheid meer bestaat om een omstandigheid financieel te dragen- kan een beroep op algemene middelen aan de orde zijn;
- b. Grondexploitaties worden weer leidend: kavels staan niet langer centraal;
- c. Het leidend maken van de grondexploitatie betekent niet dat de sturing op kasstromen verdwijnt. Dat blijft een belangrijk element in de sturing;
- d. De horizon van die grondexploitatie moet overzienbaar zijn. Als richttermijn geldt daarbij een termijn van 6 tot 10 jaar. Die laatste termijn staat ook in het aangepaste BBV genoemd: een termijn van 10 jaar. Langer is onder het aangepaste BBV mogelijk, maar vergt expliciete bestuurlijke besluitvorming (Raadsbesluit);
- e. Een belangrijk uitgangspunt is dat het stelsel zowel in goede als in slechte jaren moet kunnen functioneren, dus onafhankelijk van de economische context;
- f. Het stelsel moet voor wat betreft verantwoording aansluiten op de P&C cyclus van de gemeente;
- g. Het stelsel moet uniform zijn voor de gemeente Amsterdam: het wordt toegepast door zowel de Zuidas als de stadsdelen als door G&O
- h. En tot slot misschien wel het belangrijkste uitgangspunt: er moet te allen tijde voorkomen worden dat het onderhanden werk onbeheerst oploopt. Ten tijde van de introductie van de crisismaatregel was dat onderhanden werk hoog opgelopen. Op dat moment verhiel de reservepositie van het Vereveningsfonds zich tot het onderhanden werk, maar als het onderhanden werk verder was opgelopen waren algemene middelen nodig geweest om het fonds te redden.

2.2 Kader

Het kader voor de uitwerking wordt naast de genoemde uitgangspunten gevormd door de wet en regelgeving die van toepassing is (BBV inclusief wijzigingen, VPB), de gemeentelijke kader met betrekking tot risicomanagement en de spelregels met betrekking tot de gebiedsontwikkeling die momenteel worden ontwikkeld. Ook –hoewel geen kader- wordt bij de uitwerking rekening gehouden met de aanbevelingen die zijn gedaan door de ACAM in het generaal verslag bij de jaarrekening 2014, en de aanbevelingen die eerder in de Dwarskijksessie in 2014 en door de Commissie Wijntjes in 2010 zijn gedaan.

De genoemde kaders komen dus voor een deel voort uit algemene wet en regelgeving en zijn voor een deel een eigen uitwerking van de gemeente Amsterdam. Ze kennen daarmee een verschillende mate van juridische hardheid.

2.3 Scope

Het stelsel dat hier beschreven wordt heeft betrekking op de eigen grondexploitaties van de gemeente (Zuidas, stadsdelen en G&O). Vooralsnog vallen Stimuleringsfondsprojecten buiten de reikwijdte van het nieuwe stelsel . Momenteel vindt een heroriëntatie op de afspraken met de corporaties plaats. Op basis van de uitkomst daarvan wordt de status van de stimuleringsfondsplannen opnieuw beoordeeld in relatie tot het nu voorgestelde stelsel.

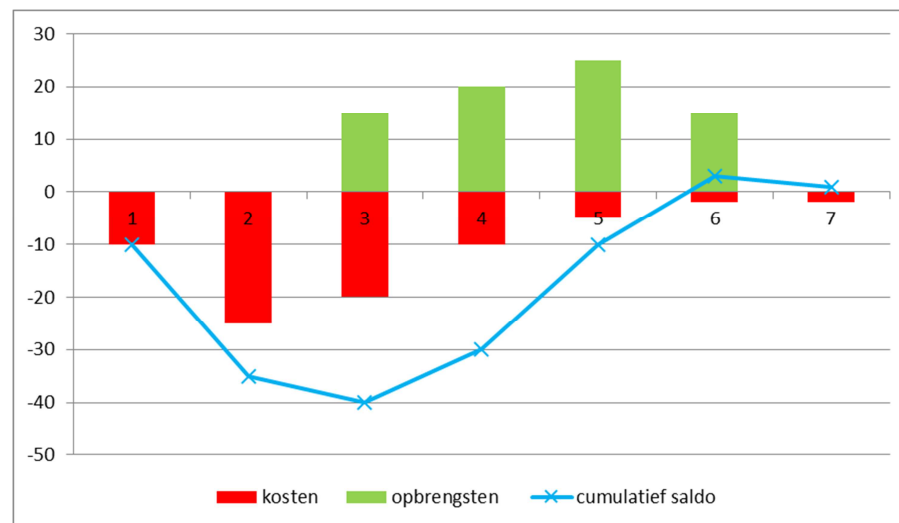
3 Naar een nieuw stelsel

In dit hoofdstuk wordt het nieuwe stelsel nader uitgewerkt. Dat gebeurt vanuit de vier hoofdlijnen: de grondexploitatie wordt weer leidend (paragraaf 3.1), het onderhanden werk wordt beheerst (paragraaf 3.2), het risico wordt gedragen (paragraaf 3.3) en er is ruimte om te investeren (paragraaf 3.4).

3.1 De grondexploitatie wordt weer leidend

Het sturende element in het stelsel wordt weer de grondexploitatie: de weergave van gerealiseerde en toekomstige kosten en opbrengsten, uitgezet in de tijd. De kavel geldt niet langer als primair sturend element, en het onderscheid van kavels op basis van kleuren wordt afgeschaft.

Grondexploitaties vertonen over het algemeen het hierna geschetste verloop.



Eerst worden kosten gemaakt: grond wordt verworven of, – zoals bijvoorbeeld bij IJburg is gebeurd – opgespoten. Vervolgens worden waar nodig bestaande opstallen verwijderd (gesloopt), en wordt de grond bouwrijp gemaakt. In de meeste gevallen komen de eerste inkomsten uit grond ongeveer 2 tot 3 jaar na aanvang binnen. Dat gebeurt door kavels te tenderen of anderszins aan professionele partijen of zelfbouwende particulieren uit te geven. Nadat het vastgoed is gerealiseerd wordt het gebied woonrijp gemaakt.

Jaarlijks is er een saldo van de kosten en opbrengsten. De optelling daarvan is het cumulatieve saldo. Het verloop van dat cumulatieve saldo heeft een kenmerkende vorm, en wordt vaak omschreven als een ‘badkuip’.

Voor de grondexploitatie geldt een *wettelijk kader*, het Besluit Begroting en Verantwoording.

3.1.1 Kader: het nieuwe BBV

Een belangrijk kader voor grondexploitaties wordt gevormd door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In dat besluit zijn alle regels met betrekking tot begroting en verantwoording voor decentrale overheden opgenomen, waaronder de regels met betrekking tot grondexploitaties. Het BBV wordt vernieuwd, en naar verwachting medio 2016 met terugwerkende kracht per 1 januari 2016 ingevoerd. Hier wordt geanticipeerd op deze invoer met terugwerkende kracht. De belangrijkste wijzigingen zijn hierna beschreven.

Kostensoorten

Niet alle kosten mogen opgenomen worden in een grondexploitatie. Over de kostensoorten merkt het vernieuwde BBV het navolgende op.

Het BBV beroept zich op de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) voor de kostenposten die in de grondexploitatie opgenomen mogen worden. Kosten die hier niet toe horen mogen niet in de grondexploitatie worden opgenomen. In algemene zin geldt op basis hiervan dat

- alleen kosten van aanleg (geen beheer of exploitatie; met uitzondering van tijdelijk beheer) onderdeel uit mogen maken van de grondexploitatie;
- voorzieningen uitsluitend onderdeel kunnen zijn van een grondexploitatie als deze openbaar toegankelijk zijn en
- kosten voor vastgoed geen onderdeel zijn van de grondexploitatie (met uitzondering van - openbaar toegankelijke- gebouwde parkeervoorzieningen).

In de Wro is een limitatieve lijst van kosten opgenomen. Daarin staan:

- Inbrengwaarde grond (inclusief verwerving en sloop)
- Kosten aanleg voorzieningen (nutsvoorzieningen, rioleringen, wegen, civiele constructies, infrastructuur voor OV, groen, parken, openbare verlichting, straatmeubilair, kunst in de openbare ruimte, gebouwde parkeervoorzieningen)
- Kosten onderzoek (grond, bodem, geluid, archeologisch)
- Kosten van bodemsanering
- Kosten van maatregelen om belemmeringen weg te nemen
- Kosten voor compensatie van groen, natuur en watervoorzieningen (ook buiten locatie)
- Voorbereiding en Toezicht
- Proceskosten en apparaatskosten
- Tijdelijk beheer
- Planschade
- Rente

Bovenwijkse en bovenplanse kosten

Bij de limitatief genoemde kosten kunnen ook kosten zijn opgenomen die een grotere reikwijdte hebben dan het gebied waarvoor de grondexploitatie wordt opgesteld. In dat verband wordt gesproken over *bovenwijkse en bovenplanse* kosten. Bovenwijkse kosten houden verband met investeringen binnen het plangebied die niet alleen het plangebied maar ook het gebied daarbuiten ten goede komen. Bovenplanse kosten zijn investeringen buiten het plangebied die mede het plangebied ten goede komen. Deze kosten kunnen (deels) worden toegerekend aan de grondexploitatie. Bij de toerekening van deze kosten gelden drie basisprincipes:

- Profijt (de locatie moet nut ondervinden),
- toerekenbaarheid (er moet een causaal verband zijn),
- proportionaliteit (er moet worden toegerekend naar juiste verhouding)

De kostensoorten vertaald naar de Amsterdamse situatie

De aanpassing van de BBV vergt een scherpere afbakening van wat wel en wat niet in de grondexploitatie opgenomen wordt dan tot op heden. Dit is met name bij bovenwijkse en bovenplanse kosten aan de orde. Overigens kan de Raad altijd besluiten om bovenwijkse en bovenplanse – of andere kosten die niet onder de limitatieve opsomming vallen ten laste van het *Vereveningsfonds* te brengen. De afbakening houdt alleen verband met hetgeen wel of niet *in de grondexploitatie* opgenomen kan worden

In de praktijk blijkt het –ook niet na de aanpassing van de BBV- niet altijd duidelijk te zijn welke kosten wel en welke niet ten laste van de grondexploitatie gebracht mogen worden. Voor een aantal gemeentelijke beleidsvelden geldt daarom de volgende nadere invulling. Vanzelfsprekend geldt dat – naast de dekkingsvraag- in alle gevallen een inhoudelijke afweging aan de orde zal zijn:

- Groen en parken

Aanleg van groen en parken binnen de locatie behoren tot de kosten in de grondexploitatie. Hiertoe behoort ook de verbetering van de toegang en ontsluiting van de (bestaande) parken. Wanneer de investering duidelijk een bovenwijkse of bovenplanse karakter heeft dient deze proportioneel toegerekend te worden aan de desbetreffende grondexploitatie. Ook kosten buiten het plangebied kunnen hieronder vallen. Belangrijke overweging hierbij kan zijn dat door een park buiten het plangebied binnen het plangebied een hogere bebouwingsdichtheid gerealiseerd kan worden.

Beheer, vervanging en (groot) onderhoud van bestaande parken horen daarentegen niet tot de grondexploitatie.

- Sportvoorzieningen

Gebouwde sportvoorzieningen (zoals sporthallen en zwembaden) zijn investeringen in vastgoed en behoren niet tot de grondexploitatiekosten. Wel kan –als er vanwege de gebiedsontwikkeling specifieke eisen worden gesteld- eventueel een bijdrage aan excessieve bouwkosten aan de orde zijn; bijvoorbeeld als er daardoor hogere bebouwingsdichtheid gerealiseerd kan worden.

Stichtingskosten voor sportvoorzieningen in de openbare ruimte kunnen onderdeel zijn van de kosten van de grondexploitatie; ook hier geldt dat beheer, onderhoud en exploitatie daar niet bij hoort.

- Onderwijs

Voor onderwijs geldt hetzelfde als voor (gebouwde) sportvoorzieningen. Investerings in vastgoed behoren ook hier niet tot de grondexploitatiekosten. Wel kan –als er vanwege de gebiedsontwikkeling specifieke eisen worden gesteld- eventueel een bijdrage aan excessieve bouwkosten aan de orde zijn; bijvoorbeeld als er daardoor hogere bebouwingsdichtheid gerealiseerd kan worden.

- Cultuur en Museale functies

Ook hiervoor geldt dat investeringen in vastgoed niet tot de grondexploitatie behoren. Wanneer uit gebiedsoverwegingen een culturele functie wenselijk is (bijvoorbeeld als publiekstrekker voor het gebied) dan kan een bijdrage rechtstreeks ten laste van de algemene reserve uit het Vereveningsfonds worden overwogen.

- Leefbaarheid/evenementen/gebiedsmanagement

Gedurende de ontwikkelingsperiode van het gebied kan het wenselijk zijn om het gebied “op de kaart te zetten” of anderszins aantrekkelijk te maken/houden. Kosten voor

leefbaarheid/evenementen/gebiedsmanagement kunnen aangemerkt worden als bijzondere vormen van tijdelijk beheer en daarmee onderdeel vormen van de kosten van de grondexploitatie.

- Verkeer en Infrastructuur

Verkeerskundige en infrastructurele ingrepen (aanleg en herprofilering) binnen het plangebied behoren tot de kosten van de grondexploitatie voor zover ingegeven vanuit de gebiedsontwikkeling. Kosten van beheer, groot onderhoud en vervanging horen niet tot de grondexploitatie.

Infrastructurele kosten buiten het plangebied, samenhangend met de gebiedsontwikkeling, zijn veelal bovenplanse kosten. Deze kunnen proportioneel worden toegerekend aan de grondexploitaties. Voor zover toerekening niet of niet volledig aan de orde is kan overwogen worden om (een deel van) de kosten ten laste van de algemene reserve van het Vereveningsfonds te brengen. Dit vergt een besluit van de Raad.

Wanneer niet zozeer concrete gebiedsontwikkelingen aanleiding vormen voor de ingrepen, maar meer algemene overwegingen ten aanzien van de bereikbaarheid (hoofdinfrastructuur), ligt dekking uit de infrastructurele middelen (inclusief bijdragen vanuit andere middelen zoals BDU-gelden) in de rede.

Overige aanpassingen BBV

Naast de limitatieve kostenopsomming regelt het nieuwe BBV nog een aantal zaken. De belangrijkste zijn:

- De looptijd van de grondexploitatie is in principe maximaal 10 jaar. Er kan wel gekozen worden voor een langere looptijd, maar dit vergt een expliciete toelichting en besluitvorming door de Raad;
- Inkomsten die in het tijdvak na de eerste 10 jaar vallen worden niet geïndexeerd;

In de Amsterdamse grondexploitatieportefeuille zit een aantal grondexploitaties die een looptijd langer dan 10 jaar hebben. Een voorbeeld hiervan is Sloterdijk. Dat is een grondexploitatie met een looptijd langer dan 10 jaar. De grondexploitatie kent een groot aantal vrijwel bouwrijpe terreinen. Het tijdelijk stopzetten van delen van de grondexploitatie om zo de looptijd te beperken is hier lastig omdat niet goed is vast te stellen voor welke terreinen (kavels) belangstelling vanuit de markt zal ontstaan. Daarom wordt de grondexploitatie vooralsnog in haar huidige vorm gehandhaafd. Dit wordt expliciet toegelicht bij de Eindejaarsrapportages Fondsbeheer.

Verwerking aanpassing BBV

De kostensoorten en opbrengsten die onderdeel kunnen zijn van de grondexploitatie zijn beschreven in de *handleiding grondexploitaties*. Dat is een handleiding van de gemeente Amsterdam waarin het wettelijke en het beleidskader voor grondexploitaties is opgenomen. Deze handleiding wordt regelmatig geactualiseerd. Dat zal ook gebeuren naar aanleiding van wijzigingen in het BBV met betrekking tot de grondexploitatie.

3.1.2 Besluitvorming grondexploitaties

Een besluit tot het aangaan van een grondexploitatie is een specifieke vorm van het besluit tot het aangaan van een investering. Daartoe is de Raad vanuit haar budgetrecht bevoegd. De Raad besluit dus tot het vaststellen van een grondexploitatie. Anders dan de meeste andere gemeentelijke investeringen wordt de investering in de grondexploitatie weer geheel of gedeeltelijk terugverdiend.

Het kader voor het aangaan van een investeringsbesluit in de vorm van een grondexploitatie is vastgelegd in het Plaberum. Daarin zijn de opeenvolgende stappen vastgelegd om te komen tot een investeringsbesluit in de vorm van een grondexploitatie.

Nadat de Raad het besluit heeft genomen om te investeren (en daarmee een krediet ter beschikking te stellen) is binnen de door de Raad gegeven kaders bevoegd om uitvoering te geven aan de grondexploitatie:

- de directeur Grond en Ontwikkeling voor projecten onder het Vereveningsfonds;
- de stadsdeelsecretaris voor projecten van Stadsdelen;
- de directeur Zuidas voor projecten van de Zuidas.

Grotere voorinvesteringen (> circa € 10 miljoen)

Binnen een grondexploitatie zijn vaak grote kostenposten aan te wijzen. Voorbeelden zijn de verwerving van een pand, het realiseren van een eiland, het aanleggen van een brug. Die kosten worden niet allemaal in het begin gemaakt. Sommige kosten zijn pas een aantal jaren na de start van de grondexploitatie aan de orde. De context van het project kan er op dat moment heel anders uitzien dan bij aanvang. In het kader van de beheersbaarheid vindt daarom voor dergelijke grotere investeringen die later in de tijd plaatsvinden separate besluitvorming plaats. Niet zozeer om de vraag *of de investering* gepleegd moet worden te beantwoorden (dat is immers al bij aanvang van de grondexploitatie bepaald), maar of de investering *op dát moment* verantwoord is.

Die grotere investeringen worden op het moment van het initiële investeringsbesluit wel al gedefinieerd. Het gaat daarbij om investeringen met een bedrag van circa €10 miljoen of meer. Als onderdeel van die definiëring wordt in principe ook aangegeven aan welke *voorwaarden* moet zijn voldaan om de investering te mogen plegen. Een voorbeeld van zo'n voorwaarde is dat op het moment van het plegen van de investering de gerechtvaardigde verwachting moet bestaan dat die specifieke investering binnen een periode van drie jaar terugverdiend kan worden.

Marktomstandigheden en de lopende verkopen in het betreffende gebied kunnen die verwachting rechtvaardigen.

Als de voorwaarden waaraan het besluit tot daadwerkelijk investeren moeten voldoen duidelijk zijn geformuleerd kan de directeur Grond en Ontwikkeling, stadsdeelsecretaris of directeur Zuidas zelfstandig beslissen over het aangaan van de investering. Als de voorwaarden *niet* zijn aangegeven beslist het College.

Om het separate besluit op de juiste gronden te kunnen nemen wordt ten behoeve van dat besluit een compacte business case gemaakt. In de business case komen de volgende aspecten tot uitdrukking:

- De verwachte opbrengsten
- De onderbouwing van de verwachte marktvraag
- Een onderbouwing van de grootste kostenposten
- de risico's met betrekking tot uitvoering en opbrengsten
- hoe de toevoeging zich verhoudt tot de totale gemeentelijke portefeuille

Een voorbeeld van een business case is die van IJburg Centrumeiland.

Kredietbesluit

Hiervoor werd opgemerkt dat met het Raadsbesluit om te investeren ook een besluit om het benodigde krediet te verstrekken wordt genomen. Dat is verbonden aan het budgetrecht van de Raad: onder de gemeentelijke regeling met betrekking tot het budgetrecht van de Raad is vastgelegd dat het aangaan van een meerjarige investering een kredietbesluit vereist van de Raad.

Anders dan de meeste gemeentelijke investeringen zijn investeringen in het kader van grondexploitaties gericht op het genereren van opbrengsten. De financiële sturing van de grondexploitatie is daardoor primair gericht op het plansaldo, en daarmee op het beheersen van kosten, het daadwerkelijk realiseren van opbrengsten en het zo goed mogelijk bij elkaar brengen van die twee grootheden in de tijd. De beheersing van het krediet is daar een uitvloeisel van, en geen primaire sturingsgrootte.

In de huidige praktijk wordt daardoor nadat het krediet eenmaal is verstrekt geen rekening meer gehouden met wijzigingen in de grondexploitatie. Die wijzigingen hebben echter ook invloed op de kredietbehoefte die voortvloeit uit de grondexploitatie. Het initiële kredietbesluit en daadwerkelijke kredietbehoefte sluiten daardoor na verloop van tijd niet meer op elkaar aan. Om dat op te lossen wordt voorgesteld om het kredietbesluit van de individuele grondexploitaties jaarlijks te herzien bij de eindejaarsrapportage.

Bij de eindejaarsrapportage wordt nu jaarlijks het resultaat van een grondexploitatie, het plansaldo vastgesteld. Dat is als gezegd de primaire sturingsgrootte van een grondexploitatie. Om dat te kunnen doen worden in een bijlage van de eindejaarsrapportage de actuele saldi weergegeven, en worden de verschillen ten opzichte van de saldi van het voorgaande jaar verklaard. De raad stelt op basis hiervan door middel van een bulkbesluit de nieuwe saldi vast.

Voorgesteld wordt om dat als basis te gebruiken voor het jaarlijks vaststellen van nieuwe kredieten voor de individuele grondexploitaties. De hoogte van het krediet wordt daarbij bepaald door het totaal van resterende uitgaven in de individuele grondexploitaties. Het vaststellen vindt plaats door middel van een bulkbesluit.

3.1.3 Kavels

Betekent de sturing vanuit de grondexploitatie dat kavels niet meer van belang zijn? Ondanks de focus op de gehele grondexploitatie blijven kavels een belangrijk element in de sturing. De kavels worden gedefinieerd op het niveau van de *verkoopbare eenheid* binnen een grondexploitatie. Dat is niet nieuws: het gebeurde ook al vóór de introductie van de kasstroomsturing op kavelniveau.

Die verkoopbare eenheden zijn van belang bij besluiten die de projectmanager neemt met betrekking tot 'kleinere' investeringen. De omvang van het gebied dat in één keer bouwrijp wordt gemaakt zal bijvoorbeeld mede bepaald worden door de verwachting met betrekking tot de te verkopen hoeveelheid kavels die in een bepaalde periode.

3.1.4 Kasstroomsturing

Betekent het feit dat de grondexploitatie leidend wordt in plaats van de kasstroomsturing op kavelniveau dat kasstroomsturing aan betekenis inboet? Sturing op kasstromen blijft belangrijk en wordt op het niveau van de grondexploitatie als volgt ingevuld:

- o door bij het opstellen van de grondexploitatie de kosten zo laat mogelijk in de tijd te plaatsen en de opbrengsten zo vroeg mogelijk te realiseren;
- o door grote (voor)investeringen op basis van separate besluiten plaats te laten vinden, waarbij op dát moment marktsituatie en mogelijkheid om de kasstroom te optimaliseren worden beoordeeld (zie ook paragraaf 3.1.2);
- o door voor kleinere investeringen steeds de relatie met de uit te geven kavels te leggen, en de omvang van de investering af te zetten tegen de uitgiftemogelijkheden.

Ook op het niveau van het Vereveningsfonds als geheel wordt de ontwikkeling van de kasstroom gemonitord. Daarbij wordt rekening gehouden met de kasstromen in de grondexploitatieportefeuille, maar ook met andere kasstromen binnen het Vereveningsfonds. Het geheel van die kasstromen wordt uitgedrukt met het *kasstroomsaldo*. Dat geeft daarmee een beeld van de ontwikkeling van de liquiditeit onder het Vereveningsfonds.

3.1.5 Schuldpositie

De sturing op liquiditeit zal niet kunnen voorkomen dat de schuldpositie op gemeentelijk niveau toe zal nemen als gevolg van de grondexploitatieactiviteiten. Die activiteiten vergen een voorinvestering, waarbij geld wordt uitgegeven dat pas later wordt terugverdiend. In de tussenliggende periode is daarom financiering noodzakelijk, die op gemeentelijk niveau tot toename van de schuldpositie leidt.

In paragraaf 3.2 wordt een aantal maatregelen voorgesteld ten behoeve van de beheersing van het onderhanden werk. Die maatregelen leiden tot een beperking van de mogelijkheid om voor te investeren. De maximale potentiële omvang van de voorinvesteringen is gerelateerd aan de omvang van de reserve. Daarmee wordt ook de omvang van de potentieel benodigde financiering beperkt.

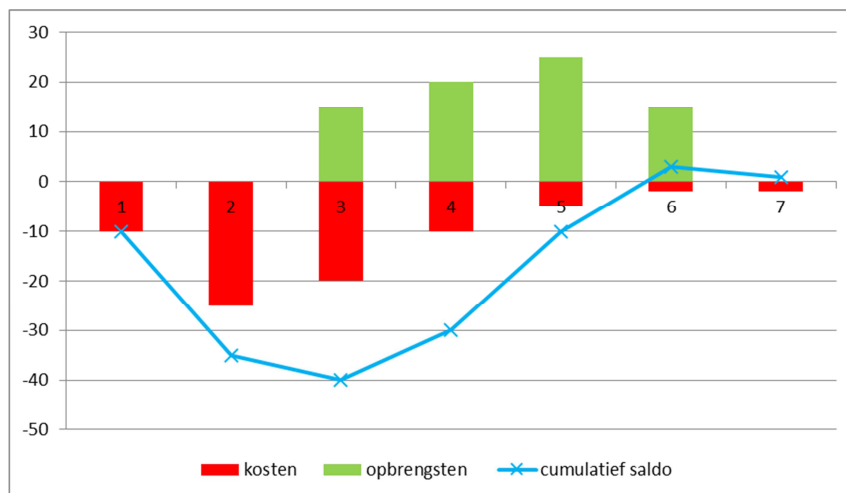
3.2 Het onderhanden werk wordt beheerst

Er kan onder het nieuwe stelsel weer geïnvesteerd worden zonder dat sprake is van zekere opbrengsten. Dat gebeurt op verschillende niveaus: bij grote voorinvesteringen, maar ook bij 'kleinere' investeringen in bouw- en woonrijp maken.

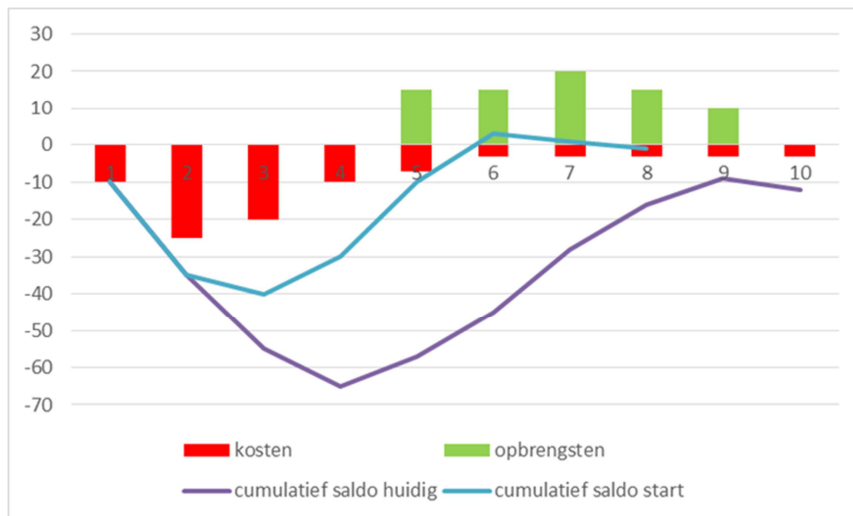
Daardoor ontstaat de kans dat het onderhanden werk onbeheerst gaat oplopen. Het onderhanden werk is in dit verband een financieel begrip: het bestaat uit gerealiseerde kosten en gerealiseerde opbrengsten in actieve projecten. Als er veel kosten worden gemaakt en (vooralsnog) weinig inkomsten worden gerealiseerd groeit het onderhanden werk.

Als vervolgens de markt tegen zit en de verwachte inkomsten niet worden gerealiseerd blijft het onderhanden werk gedurende een langere periode groeien. Dat komt doordat over het onderhanden werk rente wordt betaald. Bovendien worden ook in een periode van stagnatie kosten gemaakt, bijvoorbeeld om de plannen om te vormen naar een vastgoedprogramma waar de markt nog wel in is geïnteresseerd.

Dit effect daarvan laat zich schetsen op basis van een individuele grondexploitatie aan de hand van de eerder getoonde grafiek.



Stel: we zijn in jaar 3. De grootste voorinvesteringen zijn dan al gedaan. In jaar 3 worden de marktverwachting geactualiseerd. Daarbij wordt geconstateerd dat de opbrengsten later zullen komen dan verwacht, en bovendien lager zullen zijn. Het nieuwe beeld is hierna weergegeven.



Het duurt langer om de –reeds gerealiseerde- voorinvesteringen terug te verdienen. De ‘badkuip’ is als gevolg daarvan veel dieper (in de grafiek: cumulatief saldo start versus cumulatief saldo huidig) en er moet meer geld worden geleend gedurende een langere periode. Dat leidt tot een slechter resultaat.

Dit is het beeld van een individuele grondexploitatie. Als dit zich voordoet in de gehele portefeuille is het probleem veel omvangrijker, en lastiger te beheersen.

Uit het geschetste beeld blijkt dat het voor de beheersing van het onderhanden werk van belang is dat met name de voorinvesteringen beheerst plaatsvinden. Drie maatregelen zorgen daarvoor: de eerder besproken separate besluitvorming over grote voorinvesteringen op basis van een business case, het direct ten laste van de reserve brengen van een bedrag voor grote voorinvesteringen en het monitoren van de verplichtingen.

3.2.1 Separate besluitvorming over grote voorinvesteringen

De separate besluitvorming over voorinvesteringen is beschreven in paragraaf 3.1.2. Waarom voorkomt dit het onbeheerst oplopen van het onderhanden werk?

Ten behoeve van de separate besluitvorming wordt zoals gesteld in paragraaf 3.1.2 een compacte business case gemaakt, waarin onder meer de markt goed in beeld wordt gebracht. Daarbij wordt de marktvraag in het algemeen geschetst, maar worden ook de ervaringen binnen de vastgoedsegmenten in het te ontwikkelen gebied beoordeeld. Daardoor ontstaat een actueel beeld van de marktvraag in het gebied, en daarmee zicht op de zekerheid en de snelheid waarmee de voorinvestering kan worden terugverdiend. Als dat beeld somberder blijkt dan verwacht kan ervoor gekozen worden om de voorinvestering voorlopig uit te stellen. Er komen dan geen inkomsten, maar er worden ook geen kosten gemaakt.

3.2.2 Bedrag ten laste van reserve

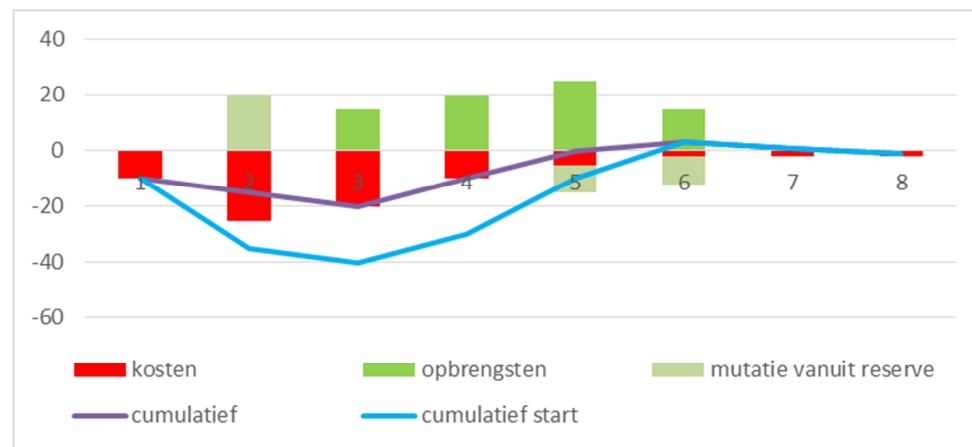
Het onderhanden werk groeit als er meer kosten worden gemaakt dan er inkomsten worden gerealiseerd. Op het moment dat een voorinvestering wordt gedaan in een grondexploitatie wordt het bedrag aan kosten in het onderhanden werk groter, terwijl de opbrengsten in de grondexploitatie – en daarmee in het onderhanden werk- pas later volgen. Daardoor groeit het onderhanden werk.

Die groei kan beïnvloed worden door op het moment van de investering al vast inkomsten naar de grondexploitatie, en daarmee het onderhanden werk toe te laten vloeien. Dat kan vanzelfsprekend

niet vanuit de verwachte opbrengsten in het plan (die moeten nog gerealiseerd worden), maar wel vanuit de reserves.

Eigenlijk wordt daarmee op het moment van het besluit tot aangaan van de investering een impliciete aanname gedaan dat het geld niet terug zal worden verdiend en daarom ten laste van reserve gebracht. Een zeer prudente maatregel. Over het bedrag dat aldus ten laste van de reserve wordt gebracht wordt jaarlijks gerapporteerd bij de eindejaarsrapportage.

In onderstaande grafiek is ter illustratie de bijdrage vanuit de reserve verwerkt, toegepast op een individuele grondexploitatie. In jaar 2 wordt vanuit de reserve een bedrag toegevoegd, waardoor het onderhanden werk beperkt wordt (cumulatief start versus cumulatief).



In de grafiek is ook zichtbaar dat in jaar 5 en 6 een bedrag wordt onttrokken aan de grondexploitatie. Dat zijn tussentijdse winstnemingen. Bij een tussentijdse winstneming wordt nog voordat de grondexploitatie is afgerond geld aan die grondexploitatie onttrokken waarmee de reserve weer wordt aangevuld. Ook voor tussentijdse winstnemingen zijn spelregels. Die zijn beschreven in paragraaf 3.4.1.

De hierboven geschetste situatie kan niet rechtstreeks worden gecreëerd. De regels van het BBV staan er aan in de weg dat binnen het geschetste kader rechtstreeks geld vanuit de reserve in de grondexploitatie, en daarmee het onderhanden werk wordt ingebracht. Daarom vindt de boekhoudkundige verwerking met inachtneming van de daarvoor geldende regels plaats. Dat kan bijvoorbeeld door voor de investering een aparte grondexploitatie te starten. Vervolgens wordt ten laste van de reserve een voorziening getroffen voor het noodzakelijke bedrag. Deze voorziening wordt vervolgens in aftrek genomen van het onderhanden werk. Een andere mogelijkheid is het opknippen van de grondexploitatie in de tijd. De kosten van een grondexploitatie zitten over het algemeen in het eerste tijdsdeel van de grondexploitatie, en de opbrengsten in het tweede deel tijdsdeel. Door die twee delen te scheiden in twee afzonderlijke exploitaties ontstaat een verlieslatend eerste deel waarvoor een voorziening getroffen wordt ten laste van de reserve, en nadien een winstgevend tweede deel. Ook andere mogelijkheden zijn denkbaar. Per geval zal de meest passende oplossing worden gekozen, rekening houdend met de omstandigheden van dat geval en de van toepassing zijnde regels.

Hoogte van het bedrag

Een vraag die nog beantwoord moet worden is wat de hoogte van het bedrag is dat in het kader van de grote voorinvesteringen ten laste van de reserve wordt gebracht. Dat bedrag is niet per se gelijk aan de omvang van die voorinvestering. De hoogte van het bedrag wordt bepaald door de wijze waarop de boekhoudkundige verwerking plaatsvindt en door de eerder genoemde business case, waarbij drie elementen worden gewogen:

- de soort investering (verwerving, land maken, infrastructuur) en de transactiekarakteristieken (betaling in één keer of in delen, betaling afhankelijk gesteld van het bereiken van andere mijlpalen zoals verkoop, et cetera);
- de tijd die gepaard gaat met het terugverdienen van de voorinvestering (c.q. het bereiken van het niveau van het vastgestelde tekort bij een negatieve grondexploitatie): als dat lang duurt is de marktontwikkeling minder goed voorspelbaar en zal het in te brengen bedrag hoger zijn;
- het risicoprofiel van de investering. Dat wordt bepaald door de soort van investering en de tijd die gepaard gaat met het terugverdienen, eventueel aangevuld met uitvoeringsrisico's voor zover deze niet in het weerstandsvermogen opgenomen worden.

Zuidas

Voor de Zuidas geldt een uitzondering met betrekking tot de regeling voor grotere voorinvesteringen: de Zuidas hoeft geen bedrag ten laste van de reserve te brengen bij grote voorinvesteringen. Dat houdt verband met het doelvermogen dat de Zuidas nastreeft: de bijdrage van de gemeente aan het ZuidasDok. Het ten laste van de eigen reserve brengen bij grote voorinvesteringen geeft daardoor bij Zuidas geen extra zekerheid: het risico bij de plannen van de Zuidas bestaat kort gezegd niet uit het niet terug kunnen verdienen van de investeringen, maar uit het niet kunnen voldoen van de verplichte bijdrage. Bij het Financieel Perspectief van Zuidas wordt gemonitord of de bijdrage aan het Dok kan worden verdiend uit de ontwikkeling van de flanken.

Overigens geldt in boekhoudkundige zin dat de bijdrage niet in relatie tot de grondexploitatie wordt gebracht, maar kan worden gezien als een externe uitgave waarvan de jaarschijf ten laste van de reserve wordt gebracht.

3.2.3 Monitoring van de verplichtingen

De verplichtingen zijn de werken waarvoor een opdracht is gegeven aan een externe partij, maar die nog niet zijn gerealiseerd en daardoor nog geen onderdeel zijn van het onderhanden werk. Deze kosten zijn niet gedekt door zekere opbrengsten, en niet gedekt door het bedrag dat direct ten laste van de reserve is gebracht in het kader van een grote voorinvestering. Anders gezegd: dit is het deel waarover het risico van uitblijvende of lagere opbrengsten wordt gelopen.

Dit zal vooral ontstaan door de investeringen in bouwrijp maken. Grote voorinvesteringen zullen immers voor een groot deel gedekt zijn door het bedrag dat rechtstreeks ten laste van de reserve wordt gebracht. Met het bouwrijp maken zijn vaak aanzienlijke bedragen gemoeid, maar meestal niet zodanig groot dat er separate besluitvorming zoals besproken in paragraaf 3.1.2 voor nodig is.

De verplichtingen worden in beeld gebracht en beoordeeld bij de rapportages over de ontwikkeling van het Vereveningsfonds. De belangrijkste elementen waarop die beoordeling plaatsvindt is de vraag wat voor ontwikkeling de verplichtingen laten zien (is er sprake van een toename van de verplichtingen?) en de vraag hoe de verplichtingen zich verhouden tot de omvang van de reserve. Als

de ontwikkeling van het bedrag aan verplichtingen daartoe aanleiding geeft vindt bijsturing plaats, bijvoorbeeld door uitstel of versoering van nieuwe investeringen.

3.3 Het risico wordt gedragen

Aan de uitvoering van grondexploitaties zijn risico's verbonden. Om die te kunnen dragen is een weerstandsvermogen benodigd: een buffer van waaruit de schade die ontstaat door het optreden van risico's kan worden voldaan. De risico's worden beschreven in paragraaf 3.3.2. De Weerstandsnorm in de hierna volgende paragraaf.

3.3.1 Weerstandsnorm

In het kader van de gebiedsontwikkeling is het weerstandsvermogen gedefinieerd als een buffer binnen de reserve van het Vereveningsfonds -en na vaststelling van deze notitie ook voor de Zuidas- die wordt aangehouden om *gedurende een nader te bepalen periode risico's en doorlopende uitgaven te kunnen opvangen bij een economische crisis*. In die periode kan het productiesysteem worden geschaald naar de nieuwe situatie en bestaande verplichtingen worden afgebouwd. Anders gezegd: als er morgen een crisis uitbreekt moet de buffer van een zodanige omvang zijn dat in iedere geval de kosten die niet van de ene dag op de andere dag te vermijden zijn voldaan kunnen worden. Een voorbeeld van dat soort kosten zijn proceskosten.

De buffer wordt gevormd door de reserve van het Vereveningsfonds of de Zuidas. Als het benodigd weerstandsvermogen groter is dan de beschikbare reserve dan moeten maatregelen worden getroffen, bijvoorbeeld in de vorm van een suppletie uit algemene middelen van de gemeente.

De voorgestelde methodiek sluit aan op de uitgangspunten van het BBV en kan worden gezien als een verbijzondering van de gemeentelijke weerstandsnorm.

Vereveningsfonds

Voor het Vereveningsfonds is de genoemde periode nu bepaald op vier jaar. Die periode is geënt op de horizon van de kasstroomsturing op kavelniveau. De verruiming van de sturingshorizon vergt een beoordeling op basis van de actuele omstandigheden. Daarom wordt voorgesteld om alleen het uitgangspunt vast te stellen: het weerstandsvermogen moet groot genoeg zijn om risico's en doorlopende uitgaven op te kunnen vangen in een periode van economische crisis.

Over de invulling van de periode, de berekeningsgrondslag en de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen wordt jaarlijks gerapporteerd in de Eindejaarsrapportage Fondsen.

3.3.2 Risico

Welke risico's moeten worden gedragen onder de weerstandsnorm? Het risico heeft twee verschijningsvormen: projectspecifieke risico's en generieke risico's.

Projectspectifieke risico's

Projectspectifieke risico's zijn de risico's die verbonden zijn aan de uitvoering van een specifiek project. Tijdens de uitvoering van werkzaamheden ontstaat schade aan belendende gebouwen, er treedt een lekkage op in een damwand waardoor schade ontstaat, enzovoort. Risico's die inherent zijn aan de uitvoering van werkzaamheden. Dergelijke risico's worden in beeld gebracht en uitgedrukt in een kans en een schadegevolg. Die worden vastgelegd in het risicosysteem Naris. Dat systeem wordt door de gehele gemeente gebruikt.

Twee maal per jaar vindt een actualisatie plaats, waarbij bestaande projectspecifieke risico's worden beoordeeld op kans van optreden en op schadegevolg, en nieuwe risico's worden geïdentificeerd. Ook wordt van de risico's het *netto* risico bepaald: het risico na beheersmaatregelen.

Door middel van een Monte Carlo-analyse (onderdeel van Naris) wordt het benodigde weerstandsbedrag bepaald: het bedrag waarvoor met 90% zekerheid gesteld kan worden dat het voldoende is om de gezamenlijkheid van de netto risico's op jaarbasis te dragen. Het genoemde percentage wordt binnen de gehele gemeente Amsterdam gehanteerd. Het aldus vastgestelde bedrag is een element in de berekening van het totale benodigde weerstandsvermogen.

Generieke risico's

Een generiek risico kenmerkt zich doordat het zich kan voordoen bij alle projecten en onzeker is bij welke projecten het risico zich daadwerkelijk voor zal doen. Ook kan de impact per project verschillen. Het belangrijkste generieke risico is het marktrisico. In tijden van crisis vind de conversie van behoefte naar vraag niet of veel langzamer plaats, waardoor *lagere* opbrengsten worden gerealiseerd, of pas *later*.

Lagere opbrengsten dan verwacht leiden tot een slechter resultaat dan werd verwacht. Omdat onzeker is bij welke projecten en in welke mate dit risico zich voor zal doen is sprake van een generiek risico. Dat geldt ook voor het risico dat inkomsten veel *later* worden gerealiseerd: in een situatie van crisis zal de vertraging zich voordoen, maar onzeker is bij welke projecten dit zich zal voordoen.

Om deze risico's tot uitdrukking te brengen wordt een scenarioanalyse uitgevoerd. Daarin worden grondprijsbewegingen en vertragingseffecten toegepast op de kasstromen in de grondexploitatieportefeuille. Op basis daarvan kan een bandbreedte van de waarde van de portefeuille worden bepaald. Dat inzicht wordt onder andere gebruikt bij het nemen van winst.

Met de voorgestelde maatregelen om het onderhanden werk te beheersen (grotere voorinvesteringen direct ten laste van de algemene reserve) en de definitie van het weerstandsvermogen (onder andere een buffer voor de doorlopende proceskosten) is een systeem gecreëerd waarbinnen het generieke risico beheersbaar is. Additionele maatregelen, zoals het treffen van een voorziening in verband met het generieke risico, zijn daarom niet nodig.

3.4 Ruimte om te investeren

Er is al veel gezegd over de reserve. De reserve is de buffer van Vereveningsfonds dan wel Zuidas en dient kort gezegd om risico's en tekorten van toekomstige grondexploitaties te dragen. Een deel van de reserve is beslagen ten behoeve van het weerstandsvermogen en daarmee de dekking van het risico.

Het resterende deel is vrije ruimte (de zogenaamde vereveningsruimte), en dient om tekorten van toekomstige grondexploitaties te dragen. De omvang van het benodigde weerstandsvermogen en van de vrije ruimte in het Vereveningsfonds wordt vastgesteld bij de Eindejaarsrapportage Fondsen.

Het weerstandsvermogen is eerder besproken in paragraaf 3.3.1. De risico's worden in de volgende paragraaf besproken. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de voeding van de reserve door winstneming en op de vrije ruimte, de vereveningsruimte.

3.4.1 Winstneming

De voeding van de reserve vindt plaats door winst te nemen op de grondexploitaties. Dat kan tussentijds gebeuren: er hoeft –anders dan voorheen- niet te worden gewacht totdat de gehele grondexploitatie is afgerond en deze wordt afgesloten. De tussentijdse winstneming vindt plaats op kavelniveau. Daarbij wordt de volgende benadering gehanteerd:

- de gerealiseerde opbrengsten op een kavel worden bepaald;
- de nog te maken kosten voor die kavel worden in mindering gebracht;
- het kavelsaldo wordt gerelateerd aan de totale positie van het onderhanden werk van de grondexploitatie waar de kavel onderdeel van uitmaakt. Als de positie omvangrijk is dan wordt voorzichtigheid betracht bij de winstneming. Er zijn dan immers veel meer kosten dan opbrengsten gerealiseerd. Terugverdienen zal normaliter langere tijd in beslag nemen, en een vroegtijdige uitname van middelen ligt dan niet voor de hand ;
- het kavelsaldo wordt ook gerelateerd aan de nog te maken totale kosten voor de grondexploitatie. Als die kosten hoog zijn dan wordt voorzichtigheid betracht bij de winstneming.

De mogelijkheid om tussentijds winst te nemen wordt beoordeeld bij de Eindejaarsrapportage.

Deze methodiek van tussentijds winstneming is geïntroduceerd bij de vaststelling van de kasstroomsturing op kavelniveau. Er is inmiddels twee jaar ervaring opgedaan met het tussentijds nemen van winst. Behoudens een casus waarin na winstneming een erfpachter zich terugtrok en een gerealiseerde kavelopbrengst gecorrigeerd moest worden is de methodiek goed werkbaar gebleken.

3.4.2 Vereveningsruimte

Nadat de omvang van de reserve is bepaald en het **benodigde** weerstandsvermogen is berekend kan de vrije ruimte, de vereveningsruimte worden bepaald. Dat is het saldo van de reserve en het weerstandsvermogen.

De vereveningsruimte wordt op verschillende momenten aangewend:

- bij het besluit van de Raad tot het aangaan van een grondexploitatie met een verwacht negatief resultaat. Het verwachte negatieve resultaat wordt op voorhand ten laste van de reserve in het onderhanden werk ingebracht;
- bij het besluit van het College of de directeur van de RVE Grond en Ontwikkeling tot het aangaan van een grote (voor)investering onder een reeds vastgestelde grondexploitatie. Een voorbeeld hiervan is weergegeven op pagina 15.

3.4.3 Marktwaaarde

Bij de Eindejaarsrapportage wordt getoetst of de marktwaaarde van de grondexploitatie niet lager is dan de vervaardigingswaarde dan wel verkrijgingswaarde. Als de marktwaaarde duurzaam lager is (waarbij als indicatie voor 'duurzaam' een periode van meer dan twee jaar wordt gehanteerd) dan volgt waardering volgens die marktwaaarde. Als de boekwaarde hoger is dan de marktwaaarde van de nog te ontwikkelen kavels dan vindt een afwaardering plaats ten laste van de algemene reserve.

3.5 Bestuurlijke rapportage

Ten behoeve van het bestuur wordt eenmaal per jaar gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot de grondexploitatieportefeuille. Dat gebeurt aan het einde van ieder jaar, op basis van een uitgebreide rapportage die eigenstandig of als bijlage bij de jaarrekening wordt aangeboden aan

het bestuur. De rapportage dient ter onderbouwing van de bestuurlijk keuzes ten behoeve van de Voorjaarsnota. Bij de invulling van de bestuurlijke rapportage wordt aangesloten bij de gemeentelijke P&C cyclus.

In de rapportage wordt ingegaan op de ontwikkeling van belangrijke sturingsindicatoren en de verhouding daartussen: de positie onderhanden werk, het kasstroomsaldo, de reserve, de vereveningsruimte, de verwachte kasstromen en de marktverwachtingen. Een voorbeeld van de verhoudingen tussen de sturingsindicatoren heeft betrekking op de mogelijkheid om kleinere investeringen te plegen voordat daar zekere opbrengsten tegenover staan. Dat kan tot een toename van het onderhanden werk leiden. Als dat gebeurt in een periode met slechte marktverwachtingen en een afnemende reservepositie leidt dat tot andere conclusies dan wanneer de marktverwachtingen en reservepositie goed zijn. De rapportage gaat nader in op dergelijke verhoudingen.

Naast de bestuurlijke rapportage die aan het eind van ieder jaar wordt gerealiseerd worden voor ambtelijk gebruik een volledige halfjaarrapportage en meer beperkte kwartaalrapportages gemaakt.

3.6 Evaluatie

Het nieuwe stelsel wordt geïntroduceerd in een dynamische omgeving. De vastgoedmarkt is volatiel. Nieuwe wetgeving op het gebied van begroting en verantwoording en fiscaliteit is geïntroduceerd (BBV, VPB), en wordt momenteel vertaald naar de Amsterdamse situatie. Omstandigheden die aanleiding geven om het stelsel binnen een termijn van twee jaar (eerste kwartaal 2018) te evalueren.