

Onderwerp Vaststellen actualisatie grondexploitaties 2016

Steller Rens Riechelman



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 050 367 8100

Bijlage(n) 1.

Ons kenmerk 6342550

Datum 18 mei 2017

Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief informeren wij u over de actualisatie van de grondexploitaties 2016. We gaan in op de ontwikkelingen op de woningmarkt, de bedrijventerreinen, de inwerkingtreding van de nieuwe regels in het kader van de BBV (Besluit, Begroting en Verantwoording) en de parameters voor kosten, opbrengsten en rente die in de grondexploitaties zijn gebruikt. Dit jaar gaat het anders dan de voorgaande jaren waarbij we u in het najaar informeerden over de belangrijkste onderwerpen en in december de grondexploitaties ter besluitvorming aan u voorlegden inclusief een overkoepelende aanbiedingsbrief. Een eerste belangrijke reden voor de latere vaststelling van de exploitaties is dat de gemeente per 1 juli vorig jaar PwC als nieuwe accountant heeft aangesteld. Naast de benodigde inwerkperiode heeft dit tot nieuwe vragen geleid en het nodige uitzoekwerk gevegd. In de eerste rapportage van januari 2017 heeft PwC de noodzaak aangegeven van het doorontwikkelen en transformeren van de interne controles. Dit heeft er voor wat betreft de grondexploitaties toe geleid dat veel tijd is gestoken in het analyseren van toekomstige kosten en het controleren van de rekenbladen waarmee binnen de projecten wordt gewerkt. De tweede belangrijke reden voor de vertraging is de implementatie van de nieuwe BBV regels in onze grondexploitaties en de afstemming daarover met PwC.

Bij een actualisatie worden de verschillende onderdelen van een grondexploitatie tegen het licht gehouden met de kennis van vandaag over de vooruitzichten voor de komende jaren. De prognoses in de grondexploitaties zijn daarbij afhankelijk van marktomstandigheden. En hoewel die marktomstandigheden, met name in de toekomst, lastig te voorspellen zijn, zien we positieve ontwikkelingen én schetsen diverse onderzoeken gunstige toekomstscenario's.

We lijken dan ook de moeilijke periode achter ons te laten en zien zowel op de woning- als bedrijvenmarkt veel interesse voor de projecten in onze stad. In 2016 is de dynamiek in zowel de bestaande woningmarkt als de nieuwbouwmkt weer volop teruggekomen. Wel zien we dat de consument nog steeds kritisch is ten aanzien van het product dat er wordt gekocht. Niet elk project wordt even snel verkocht en het blijft daarom zaak om vraaggericht te ontwikkelen. Ten aanzien van de werklocaties merken we duidelijk dat de

economie aantrekt en dat dit zich ook vertaalt in een stijgende vraag naar nieuwbouwlocaties. Waar in 2015 de verplaatsingsdynamiek van bedrijven zich nog vooral concentreerde op bestaande panden is er in 2016 duidelijk meer interesse te merken voor nieuwbouwkavels. Het afgelopen jaar is 7 hectare bedrijventerrein verkocht wat ten opzichte van het jaar daarvoor fors meer is.

De financiële vertaling van de gerealiseerde en toekomstige investeringen per individuele grondexploitatie is nu bekend. In deze aanbiedingsbrief presenteren we de belangrijkste resultaten en plaatsen deze in het licht van het benodigde weerstandsvermogen. De grondexploitaties zelf zijn als boekje apart bijgevoegd en worden separaat ter besluitvorming aan u voorgelegd.

1. Leeswijzer

Na een toelichting over de oorzaken van de vertraagde vaststelling van de grondexploitaties gaan wij achtereenvolgens in op de gewijzigde BBV regels, de parameters en het weerstandsvermogen. Daarna wordt ingezoomd op de verschillende woon- en werklocaties en worden de belangrijkste afwijkingen van de verschillende exploitaties benoemd. Afgesloten wordt met de stand van zaken ten aanzien van de bouw- en grondexploitatie Forum / Grote Markt.

In deze brief ligt de focus op de belangrijkste gebieden, waar grondexploitatie wordt verricht. Er zijn ook andere gebieden met grondvoorraad. In de rapportage grondbedrijf 2016 (jaarrekening 2016) wordt een volledige opsomming opgenomen van gebieden met hun geïnvesteerde vermogen en resultaatverwachting. De grondexploitatie Meerstad komt in deze brief niet aan de orde. Op het moment van het schrijven van deze brief is de accountant in opdracht van Meerstad, in dit geval ook PwC, bezig met de controle. Het verslag van de accountant op de stukken van Meerstad en onze reactie daarop worden meegenomen met de vaststelling van de jaarrekening. In de jaarrekening zullen wij ook ingaan op de inbaarheid van de leningen aan Meerstad.

2. Vertraging in de vaststelling en relatie met jaarrekening 2016

PwC is medio vorig jaar gestart met haar werkzaamheden voor de stad Groningen. Na de benodigde inwerkperiode is er verschillende malen overleg gevoerd om PwC te informeren over de wijze waarop gebiedsontwikkelingen in de stad Groningen tot stand worden gebracht en de manier waarop onze organisatie de grondexploitaties vormgeeft, inricht en er mee werkt. Daarbij komt dat enkele nieuwe BBV regels multi-interpretabel zijn en met de accountant afgestemd moeten worden én vervolgens verwerkt moeten worden in zowel de grondexploitaties als de jaarrekening. En juist hierin – de relatie tussen herzieningen en jaarrekening – zit ten opzichte van voorgaande jaren, vanwege de nieuwe wetgeving, een complicerende factor; de vergelijkbaarheid tussen enerzijds de informatie uit de herzieningenronde van de grondexploitaties en anderzijds de jaarrekening is beperkter. Dit omdat de herziening van de grondexploitaties betrekking heeft op peildatum 30 juni 2016 en de jaarrekening gaat over heel 2016.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van vorig jaar is dat de eigen bijdragen (gemeentelijk geld) uit de exploitaties moeten worden gehaald. Zo is de bijdrage van het Parkeerbedrijf aan de grondexploitatie CiBoGa in verband met de parkeergarage

Boterdiep niet langer toegestaan. In de herzieningen zijn de gemeentelijke bijdragen er voor het grootste deel uitgehaald, maar nog niet allemaal. Het elimineren van de nog resterende gemeentelijke bijdragen wordt bij de jaarrekening meegenomen. Doorgaans vindt dit plaats via verrekening met aanwezige voorzieningen binnen de desbetreffende grondexploitaties. Dit betreft vooral een andere manier van administreren en leidt, naar onze inschatting, niet tot financiële nadelen. De daadwerkelijke verwerking van dit element controleert PWC bij de jaarrekening en niet bij de herzieningen.

Bij de aan u voorliggende herzieningen doet PWC wél uitspraken over de gehanteerde parameters en de programmatische invulling binnen onze grondexploitaties. De uitspraken van PWC op deze punten sterken ons in de gedachte dat we in onze grondexploitaties werken met solide uitgangspunten. Hoewel PWC pas een oordeel geeft over de daadwerkelijke uitkomsten bij de jaarrekening hebben we er vertrouwen in dat onze grondexploitaties een betrouwbaar beeld laten zien van de financiële stand en de terugverdien capaciteit van de projecten.

Gezien de uitspraken over de parameters en de programmatische invulling alsmede de laatst gevoerde gesprekken met PWC achten wij het verantwoord om de grondexploitaties op dit moment ter besluitvorming aan uw raad voor te leggen.

3. BBV wijzigingen

De commissie BBV heeft op 5 maart 2016 de nieuwe Notitie Grondexploitaties 2016 gepubliceerd. Deze notitie bevat zowel herbevestigingen van uitgangspunten als wijzigingen die vanaf 1 januari 2016 van kracht zijn voor de verslaggeving van grondexploitaties. De belangrijkste punten zijn:

- Er is een meer duidelijke definitie tussen een grondexploitatie en een investeringsproject. Een grondexploitatie moet voldoen aan de definitie: “ De grondexploitatie zijn gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond met als oogmerk (opnieuw) te worden uitgegeven”;
- De voortschrijdende richttermijn voor grondexploitaties is maximaal 10 jaar. Hier kan goed gemotiveerd bij raadsbesluit (en toegelicht in de jaarstukken) van afgeweken worden. Voor langer durende grondexploitaties moeten aanvullende beheersmaatregelen worden genomen. Een van deze maatregelen is om geen indexering meer toe te passen voor opbrengsten later dan 10 jaar;
- Bij de kostentoerekening aan de grondexploitaties binnen het BBV wordt het verplicht aan te sluiten op de kostenverhaalsmogelijkheden zoals benoemd in de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Voor investeringen in de openbare ruimte geldt dat in het geval het algemeen nut groter is dan het nut voor de grondexploitatie, deze kosten niet tot de grondexploitatie kunnen behoren. Deze afweging wordt bepaald in samenhang op grond van proportionaliteit, profijt en causaliteit;
- De rente die wordt toegerekend aan grondexploitaties moet worden gebaseerd op de werkelijke rente over het vreemd vermogen. De disconteringsvoet is voorgeschreven op 2%;

- Voorzieningen ter bestrijding van verwachte tekorten in grondexploitaties moeten worden gepresenteerd als waarde-correctie op de post Bouwgrond in exploitatie en de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties.

De wijzigingen in de BBV regeling beogen een scheiding aan te brengen tussen publieke investeringen in de openbare ruimte enerzijds én de investeringen die verband houden met de aankopen van gronden, het bouwrijp maken van grond en de uitgifte van bouwgronden anderzijds. Een deel van de publieke investeringen kan slechts worden toegerekend voor zover ze voldoen aan de criteria van proportionaliteit, profijt en causaliteit. De voorinvesteringen in de publieke ruimte worden niet langer volledig gefinancierd uit de grondexploitaties. Hierdoor worden de risico's die samenhangen met grondexploitaties kleiner waardoor er minder weerstandsvermogen en reserves benodigd zijn. Daarnaast komt de (meerjaren)begroting structureel beter op orde doordat er rekening wordt gehouden met de rentelasten en afschrijvingen én er daarmee ruimte ontstaat voor vervanging. Deze wijzigingen zijn meegenomen bij de herziening grondexploitaties 2016 en in de jaarrekening 2016. Kort samengevat zijn de effecten als volgt:

- **Kostentoerekening Wro/Bro** (maatschappelijk nut vs. grondexploitatie nut)
 - De gebiedsontwikkeling Grote Markt is voor de verslaglegging opgesplitst in Grote Markt Oostwand (grondexploitatie) en Grote Markt Forum (investering met economisch nut). De gebiedsontwikkeling Eemskanaalzone is opgesplitst in "Eemskanaalzone grondexploitatie" en "Investering openbare ruimte Eemskanaalzone en Woonschepenhaven".
 - Naast het opsplitsen van deze grondexploitaties hebben wij in de geprognosticeerde kosten de verwachte kosten voor de OZB op bouwterreinen, en de bijdrage vanuit de grondexploitatie CiBoGa in het exploitatietekort niet opgenomen in de grondexploitaties. Deze kosten als ook de hiertegen overstaande bijdragen zijn als zodanig in jaarrekening van de gemeente Groningen verwerkt.
- **Looptijd en indexering**
 - Een aantal grondexploitaties heeft een looptijd langer dan 10 jaar. We onderkennen dat grondexploitaties met een looptijd van 10 jaar en langer een groter risico bevatten dan grondexploitaties met een kortere looptijd. Ter beheersing van dit risico zijn in het verleden verschillende maatregelen getroffen zoals het regelmatig afstemmen van vraag en aanbod van woningen en werklocaties (bijvoorbeeld STEC-rapport) en het werken met de risicoboxensystematiek. Aanvullend op deze risico beperkende maatregelen indexeren wij de opbrengsten tot 10 jaar voortschrijdend. Bij de afzonderlijke raadsvoorstellen van de grondexploitaties Westpoort, Eemspoort Zuid, Zernike Oosterhamrikzone, CiBoGa en Eemskanaalzone stellen wij u voor om in te stemmen met een looptijd langer dan 10 jaar.
 - Resultaateffect doordat vanaf 2016 gerekend wordt met de (verwachte) daadwerkelijk te betalen rente en doordat gemeentelijke bijdragen en kosten die niet voldoen aan de kostensoortenlijst niet langer meegenomen worden in de grondexploitaties. In de afzonderlijke herzieningen wordt nader ingegaan op de resultaten.

- **Voorziening**

Gedurende de afgelopen 20 jaren heeft u ter dekking van verwachte tekorten op gebiedsontwikkelingen middelen ter beschikking gesteld. Het gaat om met name middelen voor:

- CiBoGa (36,6 miljoen euro);
- Oosterhamrikzone (17,9 miljoen euro);
- Westpoort, (m.n. ontsluiting A7 en doorgaande weg, 29,3 miljoen euro);
- Europapark (33,7 miljoen euro);
- Europapark Station (17,1 miljoen euro), en
- Grote Markt Oostwand (26,3 miljoen euro)

Deze middelen (voorzieningen) zijn in de afgelopen jaren administratief in mindering gebracht op de boekwaarde van de desbetreffende grondexploitatie. U kreeg op deze manier een “netto” (boekwaarde minus voorziening) waarde gepresenteerd. Vervolgens werd u aan het einde van het project bij de slotcalculatie meegenomen in het opmaken van de definitieve balans en het bepalen van het eindresultaat.

Deze voor de Gemeente Groningen, tot nu toe, gebruikelijke manier van “netto” presenteren wijzigd nu, omdat we op grond van zowel beter inzicht geven aan u als het voldoen aan de BBV-regels bruto gaan presenteren. Dit betekent dat de bruto boekwaarde, de getroffen voorziening en de netto boekwaarde apart worden uitgelicht. In de herzieningen die nu ter besluitvorming voorliggen, hebben wij deze wijziging nog niet volledig doorgevoerd. Vanaf de jaarrekening 2016 zal deze gewijzigde manier van presenteren wel ingevoerd zijn. De omvang van de voorziening per 1 januari 2016 bedraagt € 190,1 miljoen en het verwachte saldo per 31 december 2016 is € 195,6 miljoen.

4. Parameters

Parameters zijn uitgangspunten die worden gehanteerd bij de doorrekening van de grondexploitaties en betreffen inschattingen van toekomstige ontwikkelingen rondom kosten, opbrengsten en rente. Deze worden beïnvloed door de ontwikkeling van de economie (lokaal, nationaal en internationaal), consumentenverwachting en –vertrouwen en de verwachte monetaire politiek van de toekomst. Het betreft een veelheid van factoren die, zoals de afgelopen 10 jaar bleek, lastig te voorspellen zijn; bijvoorbeeld de naar historische lage niveaus dalende rente. Om toch tot een zo goed mogelijke inschatting te komen en niet jaarlijks met heftige fluctuaties te komen, kijken we met name voor de kosten- en opbrengstenindex naar (zeer) lang lopende indices en monitoren we nationaal en internationaal beleid (bijv. streven ECB naar 2% inflatie). Daarnaast hanteren we in onze aannames het voorzichtigheidsbeginsel.

Tot slot is het goed om te realiseren dat parameters een onderdeel zijn van een dynamische eindwaarde berekening, die inzicht geeft in de economische uitvoerbaarheid van een grondexploitatie. Een herziening c.q. actualisatie geeft inzicht in de financiële stand van zaken van een grondexploitatie en de eventuele mogelijkheden om bij te sturen.

Op basis van de huidige inzichten en de voorschriften uit de notitie grondexploitatie 2016 van de commissie BBV en het schrijven van PwC dd 16 mei 2017 (zie bijlage) hanteren wij de volgende parameters voor de grondexploitatie:

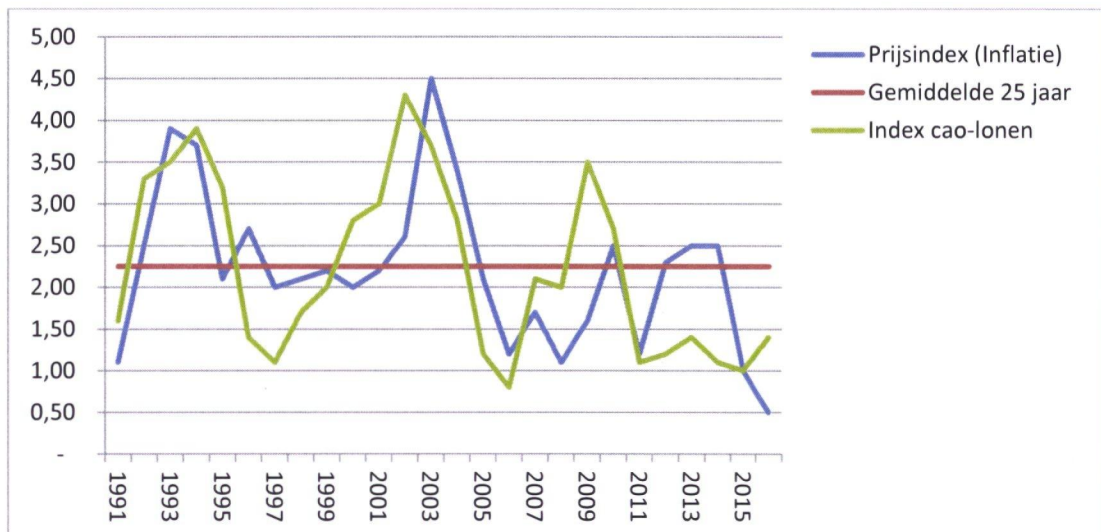
| Jaar | 2015 | 2016-2025 |
|-------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Kostenindex | 2% | 2% |
| Opbrengstindex woningen | 2% (2 jaar 0%) | 2% t/m 2025 (0% in 2016-2017) |
| Opbrengstindex bedrijven | 2% (2 jaar 0%) | 1% t/m 2025 (0% in 2016-2017) |
| Discontovoet tekort projecten | <5 jr: 3,0% >5 jr: 3,5% | 2% |
| Rente <5jaar | 3,0% | 2,37% |
| Rente >5 jaar | 3,5% | 2,37% |

Tabel 1: Parameters grondexploitatie gemeente Groningen (excl. Meerstad) 2016-2025

Kosten- en opbrengstindex

Er bestaan vele soorten indexen, maar er zijn er weinig die langjarig beschikbaar zijn. Tevens vertonen veel indexen, bijvoorbeeld die van de Grond-, weg- en waterbouw (GWW), grote pieken en dalen (van zelfs -10% tot +24%). Bij de kortere looptijden, die van deze indexen bekend zijn, zijn de gemiddelden minder betrouwbaar.

Gezien de lastige voorspelbaarheid van parameters en het feit dat sommige indexen nog niet zo lang worden bijgehouden, is aansluiting gezocht bij langjarige indexen die door het CBS worden bijgehouden. Twee van de langst beschikbare indexen zijn die van de prijsindex (algemene inflatie) en loonontwikkeling. Beide komen over een looptijd van de afgelopen 10 en 25 jaar gemiddeld uit rond respectievelijk 1,75% en 2,25%.



Figuur 1: Ontwikkeling index voor prijs- en loonontwikkeling afgelopen 25 jaar (Bron: CBS)

Naast dat de indexen voor prijs- en loonontwikkeling langjarig worden bijgehouden is er nog een belangrijke reden om bij het bepalen van de parameters in de grondexploitaties voor deze twee indexen te kiezen. In de nieuwe werkelijkheid (van bijvoorbeeld eigen woning financiering) zien we steeds meer dat de leencapaciteit de marktprijs bepaalt. Het gaat er dus steeds nadrukkelijker om wat bedrijven en consumenten (de markt) gefinancierd kunnen krijgen. Omdat de leencapaciteit voor het overgrote deel wordt bepaald door het inkomensniveau zijn loon- en prijsindexen bepalend.

Kostenindex

De looptijd van de grondexploitaties binnen de gemeentelijke organisatie beweegt zich binnen de bandbreedte van 5 - 15 jaar (met uitzondering van Westpoort en Eemskanaalzone). Voor deze projecten wordt een percentage voor de kostenindex gehanteerd, die recht doet aan de ontwikkeling van de afgelopen 10 jaar én de langjarige ontwikkeling. De gemiddelde prijs- en loonindex bedroegen de afgelopen 10 jaar respectievelijk 1,70% en 1,75%. Door een percentage van 2% te hanteren kiezen we een gemiddelde koers tussen het langjarig gemiddelde (2,25%) en de genoemde gemiddelden van de afgelopen 10 jaar.

Opbrengstenindex

In de eerste plaats zal gezien de nog onzekere markt wederom worden voorgesteld voor de eerstvolgende 2 jaar (2016 en 2017) geen opbrengstenindex toe te passen.

Verder wordt een onderscheid voorgesteld voor de woningbouwlocaties en de bedrijventerreinen. Voor wat betreft de woningbouwlocaties gaan we uit van een opbrengstenstijging van 2% hetgeen overeenkomt met de kostenindex. Voor de woningbouwlocaties willen we het komende jaar een onderzoek gaan doen naar de mogelijkheden van het versnellen en vertragen van de ontwikkeling van locaties binnen de bestaande grondexploitaties.

Voor de bedrijventerreinen stellen wij voor een opbrengstenindexering van 1% te hanteren. Dit is in lijn met de landelijke en de regionale tendens. Uit inventariserend onderzoek is gebleken dat bij een aantal (grote) gemeenten in Noord Nederland indexen worden gehanteerd die variëren tussen 0 en 1%. Alhoewel de verwachting voor 2016 is dat er herstel plaatsvindt van de economische groei, is de verwachte groei in het Noorden matig.¹ We merken dat investeringen in nieuwe bedrijvigheid op de bedrijventerreinen achterwege blijven dan wel een lange doorloop tijd vergen, doordat onder andere de financiering van investering inclusief grond complex is. De mogelijke mate van vertraging in de afzetmogelijkheden en de toekomstige afzetmogelijkheden willen wij meenemen in het marktonderzoek die eerder in deze brief is aangekondigd.

¹ Bron: Regiovisie Noord-Nederland, ING Bank NV, april 2016

Disconteringsvoet

De disconteringsvoet voor het bepalen van de contante waarde voor het treffen van een verliesvoorziening van negatieve grondexploitaties is 2%.

De disconteringsvoet wordt gebruikt in de berekening van de contante waarde van de geprognosticeerde lasten en baten. De contante waarde van de toekomstige baten en lasten van de grondexploitaties is binnen het BBV van belang voor het bepalen van de te treffen verliesvoorziening. Omdat er geen markt is voor grondexploitaties (gemeenten zijn in principe de enige partij die dit uitvoeren), is er geen disconteringsvoet beschikbaar vanuit de markt. De Commissie BBV kiest er daarom voor om de te hanteren disconteringsvoet op een vast percentage te bepalen. Dit percentage is enerzijds gebaseerd op het in de afgelopen jaren meerjarig gemiddelde inflatiepercentage en anderzijds op de toekomstverwachting, welke objectief is vertaald in het streven van de Europese Centrale Bank naar een percentage van onder, maar dichtbij, de 2 %.

Rente

Conform de notitie grondexploitaties geldt met ingang van 2016 dat de toegestane toe te rekenen rente aan de grondexploitatie moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan de grondexploitatie. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage wordt als volgt bepaald.

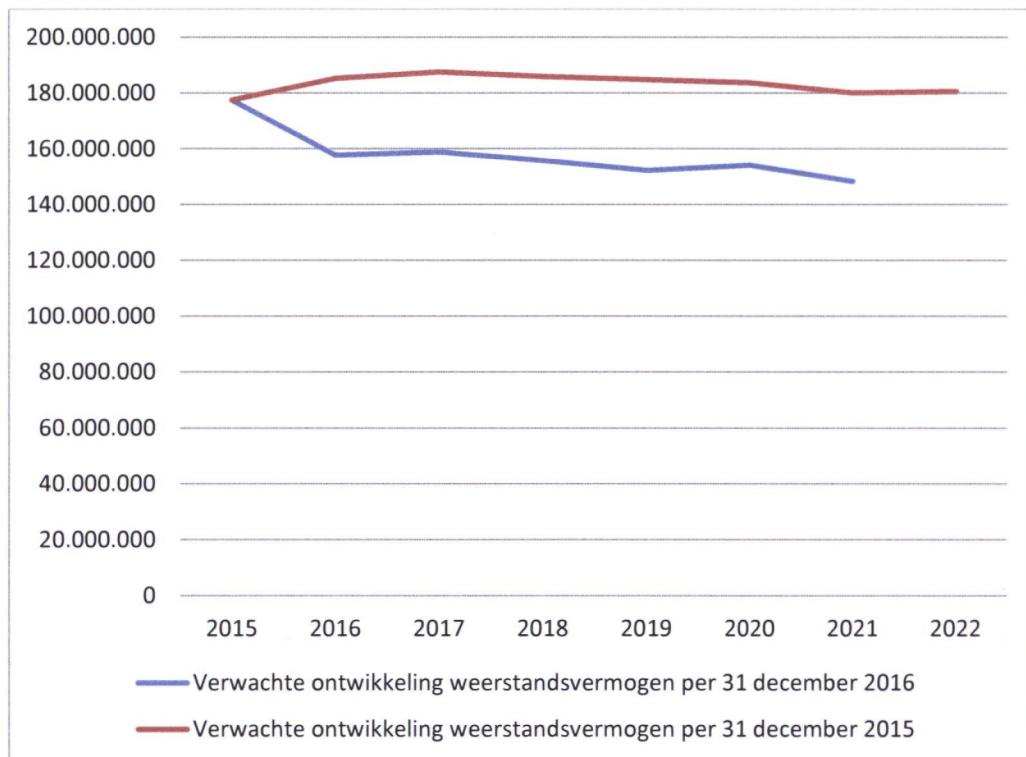
- Het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- Het gewogen gemiddelde percentage van de bestaande lening portefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;
- Indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt geen rente toegerekend aan de grondexploitatie.

Ter voorkoming van fluctuaties in het rentepercentage is in de notitie grondexploitaties een coulance regeling opgenomen die gemeenten de mogelijkheid biedt te kiezen voor het rekenen met een stabiel rentepercentage in de meerjarenprognose. Dit betreft het rentepercentage in het jaar van vaststellen en kan alleen gehandhaafd blijven indien de werkelijke rente niet meer afwijkt dan 0,5% boven of onder het initieel vastgestelde rentepercentage. De (reken)rente in de grondexploitaties is gekoppeld aan het rente-omslag percentage (ROP) van de gemeente Groningen. Dit ROP, de gemiddelde rente op de langjarige leningenportefeuille van de gemeente bedraagt in 2016 2,5%. Rekening houdend met een correctie voor het eigen vermogen is dat 2,37%. Naar verwachting zal de rente in 2017 en mogelijk ook daarna 2,15% bedragen. Dit valt binnen de toegestane bandbreedte van 0,5%. Hierdoor is het mogelijk om met gebruikmaking van de coulance regeling de meerjarenprognose door te rekenen met een rente van 2,37%.

5. Weerstandsvermogen

Grondexploitaties bevinden zich in een dynamische omgeving. De nog te realiseren opbrengsten en kosten in de exploitatiebegrotingen zijn grotendeels bepaald op inschattingen, die mede het uiteindelijk verwachte exploitatieresultaat bepalen. Hierbij bestaat het risico dat kosten en opbrengsten zich positief dan wel negatief ten opzichte van de calculatie ontwikkelen. Verder is onbekend in welke mate de effecten van de vraaguitval in de afgelopen jaren door zullen werken. Dat betekent dat we moeten leren omgaan met onzekerheden. Met een grondpositie van in totaal circa 257 miljoen euro (inclusief Meerstad) is het überhaupt onvermijdelijk dat de stad risico's loopt. Onze inzet is steeds om dit geld weer terug te verdienen.

Vanaf 2014 wordt voor de grondexploitaties inclusief Meerstad en het strategisch grondbezit gewerkt met een meerjarenprognose van het weerstandsvermogen. Per 31 december 2016 heeft de meest recente actualisatie van het saldo plaatsgevonden. In onderstaande grafiek wordt de verwachte ontwikkeling per 31 december 2016 weergegeven. De berekening is gebaseerd op verwachtingen en aannames met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen.



Figuur 2: Verwacht bruto benodigd weerstandsvermogen (inclusief grondexploitatie Meerstad)

De omvang van de risico's op 31 december 2016 bedraagt € 177,4 miljoen. De benodigde risicobuffer zal naar verwachting zich als volgt ontwikkelen:

| jaar | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Bedrag x €1.000 | 158.799 | 155.709 | 152.167 | 154.110 | 148.267 |

De afname komt met name door:

- Overheveling van (publieke) investeringen in de openbare ruimte vanuit Meerstad naar Gemeente Groningen, waardoor de boekwaarde en het risico van Meerstad is afgenomen;
- Afname van risico bij de gemeentelijke grondexploitaties doordat de indexering na 10 jaar niet meer wordt toegepast, aanpassing van de parameter opbrengstenstijging bij de bedrijventerreinen van 2% naar 1% en toepassing van een gebruikelijke parameter opbrengstenstijging van 2% op de woningbouwlocaties;
- Afname projectgebonden risico's door wegvallen van het EFRO subsidierisico Grote Markt en grondprijzen;
- Afname van het boekwaarderisico bij gemeentelijke grondexploitaties.

De omvang van het weerstandsvermogen wordt voor bijna twee-derde bepaald door de grondexploitatie Meerstad (circa 64%) Het aandeel van de bedrijventerreinen bedraagt circa 15% en projecten CiBoGa, Europapark (inclusief station en Kempkensberg), Grote Markt, Oosterhamriktracé en nog in exploitatie te nemen gronden in de berekening bedraagt circa 15%. Deze omvang is noodzakelijk om eventuele toekomstige tegenvallers uit grondexploitaties te kunnen dekken, zoals de uitgifte van kavels voor bedrijventerreinen en woningbouw, ontwikkeling van de grondprijzen en een aantal bijzondere risico's zoals de samenwerkingsovereenkomst Oosterhamriktracé en het mogelijke effect hiervan op de grondexploitatie Oosterhamrikzone.

6. Woonlocaties

Ontwikkelingen woningmarkt

In 2012 hebben we, ingegeven door de crisis, in regionaal verband onze woningbouwopgave naar beneden (naar 600 woningen per jaar, exclusief jongerenhuisvesting) bijgesteld. Tegelijkertijd hebben we onze ontwikkelstrategie aangepast door veel meer uit te gaan van een kleinschalige en vraaggestuurde aanpak.

Uit ons woningmarktonderzoek van 2013 én meer recentelijk het woningmarktonderzoek in opdracht van de Regio Groningen-Assen blijkt dat het toekomstperspectief van de woningmarkt in de stad onverminderd gunstig is.

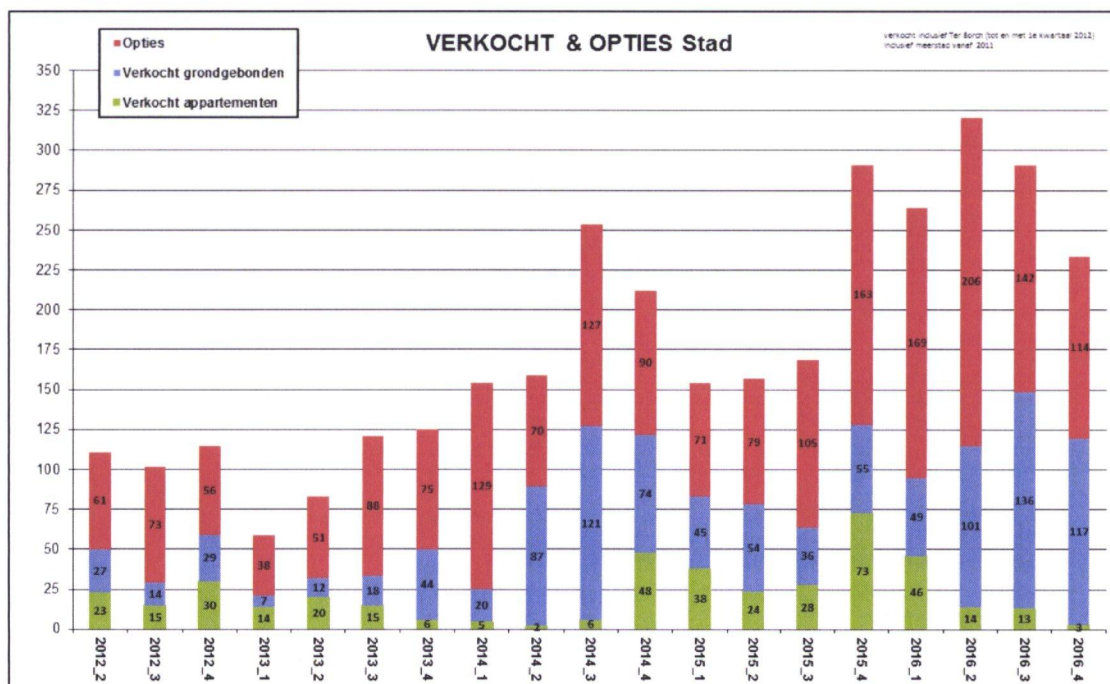
De diverse scenario's voor de bevolkings- en huishoudensontwikkeling laten allemaal een forse stijging van de woningbehoefte in de stad zien. De groei lijkt zelfs sterker dan tot nu toe werd verwacht. Dit wordt vooral veroorzaakt door de sterke groei van het aantal één- en tweepersoonshuishoudens.

Een belangrijk kenmerk van de prognoses is dat ze zijn gebaseerd op de trend van de afgelopen tien jaar: een periode waarin de stad Groningen boven verwachting snel is gegroeid, vooral vanwege de sterk afgenomen migratie uit de stad. Als gevolg van de crisis hebben minder mensen de stad verlaten omdat er elders minder werk was te vinden. Of de voorspelde groei van de stad ook daadwerkelijk plaats zal vinden is daarom voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin we in staat zijn om voldoende werkgelegenheid te bieden.

De woningmarkt begon zich eind 2014 te herstellen en dit werd voorzichtig voortgezet in 2015. Maar in de eerste helft van 2016 is de dynamiek in zowel de bestaande woningmarkt als de nieuwbouwmarkt weer volop teruggekomen. Onderstaande cijfers illustreren dit (zie figuur 3). Wel zien we dat de consument nog steeds kritisch is ten aanzien van het product dat er wordt gekocht. Niet elk project wordt even snel verkocht en het blijft daarom zaak om zeer vraaggericht te ontwikkelen.

Het huidige woningaanbod lijkt op basis van het onderzoek en de teruggekeerde dynamiek in de woningmarkt op termijn te beperkt om de groei van de stad te accommoderen. We zullen daarom de komende tijd kijken hoe op de verschillende (vooral binnenstedelijke) locaties voldoende woningen kunnen worden gerealiseerd. Ook het realiseren van meer sociale huurwoningen behoort nadrukkelijk tot deze opgave, ook met het oog op de toename van het aantal statushouders dat een plek zoekt in onze stad. Gelukkig lijkt er bij de woningcorporaties na de moeilijke jaren weer meer investeringsruimte te ontstaan. Bij het actualiseren van de prestatieafspraken zullen we hier nader invulling aan geven.

Door het woningmarktonderzoek, de positieve signalen uit de markt én de toegenomen verkoopcijfers van de afgelopen jaren zien we net als de voorgaande jaren geen aanleiding om het uitgiftetempo in de grondexploitaties aan te passen.

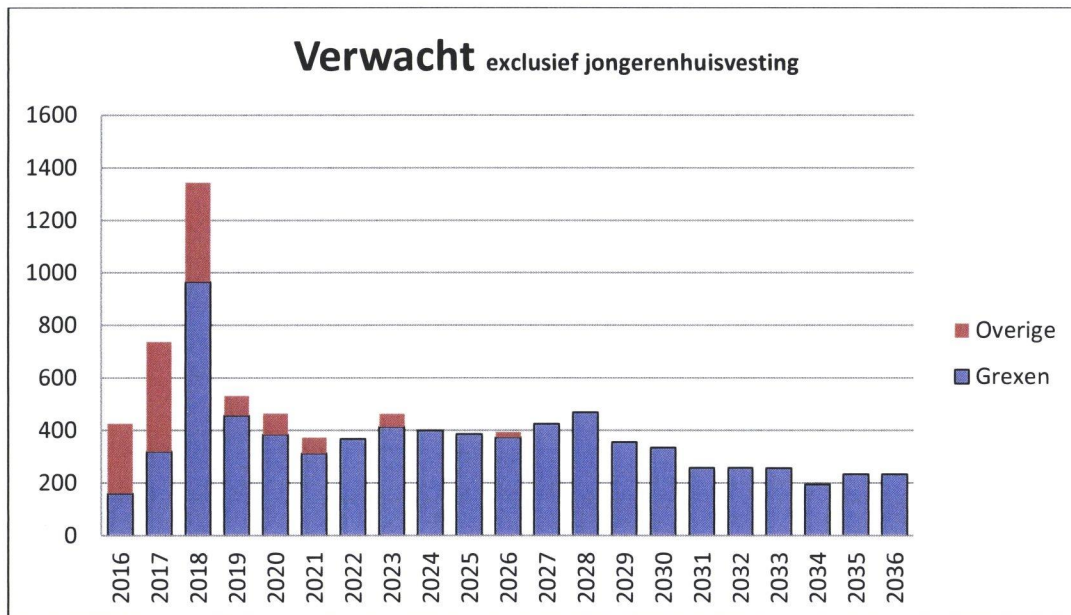


Figuur 3: Herstel woningmarkt zet door in 2016

Net als in de bestaande stad merken we dat er in principe veel vraag is naar woningen in Meerstad. In 2015 is in Meerstad met verve de ontwikkeling van Tersluis opgepakt. Dat heeft geresulteerd in een stedenbouwkundig plan met een plancapaciteit van circa 380 woningen. Dit nieuwe plan voorziet wederom in een diversiteit van verschillende woningbouwcategorieën. Dit als versnelde reactie op een toenemende vraag. Hiervoor was de strategie gericht op het niet creëren van grote voorraden als strategische reactie op de beperkte vraag. Met Tersluis is een inhaalslag begonnen. Samen met het nog resterende aanbod binnen Meeroevers vormt dit het actuele aanbod binnen Meerstad.

Kortom, in 2016 heeft het ingezette herstel op de woningmarkt zich sterk doorgezet. Dat is uiteraard ook een goed teken voor onze grondexploitaties. Ook zien we in 2016 een positieve ontwikkeling met betrekking tot de gemiddelde verkoopprijzen, vooral ook gestimuleerd door de historisch lage rentestanden. Ook de duurdere woningen worden beter verkocht dan de voorgaande jaren.

We gaan ervan uit dat de stijgende lijn, in zowel aantal als prijs van de woningen, zich ook volgend jaar doorzet. En dat zal ook moeten, want in onze grondexploitaties wordt er van uitgegaan dat de economie en de woningmarkt zich de komende jaren langzaam maar zeker verder zullen herstellen.



Figuur 4: Woningbouwprogramma Groningen 2016-2036 naar grondpositie

7. Werklocaties

Ontwikkeling bedrijventerreinen

Op onze bedrijventerrein, kantorenlocaties en locaties voor (grootschalige) detailhandel is meer dan de helft van de werkgelegenheid in de stad geconcentreerd. Een kwantitatief en kwalitatief goed aanbod van bedrijventerreinen is een belangrijk middel om bij te dragen aan een goed vestigingsklimaat in de stad en zo de werkgelegenheid te bevorderen. Tegelijkertijd brengt een aanbod aan terreinen financiële risico's met zich mee. We monitoren daarom de ontwikkelingen in vraag en aanbod.

In 2014 heeft bureau STEC haar marktanalyse gemaakt naar de vraag en aanbod van bedrijventerreinen. De hoofdconclusie van deze marktanalyse is dat er tot 2030 een vraag naar 70 tot 85 hectare is, exclusief (niet goed voorspelbare) ruimtevragen vanuit kennisinstellingen en vanuit de bijzondere sector: datacenters.

Uit tabel 2 blijkt dat wij een (actieve en passieve) voorraad hebben van in totaal 145 hectare aan bedrijventerrein. Actieve voorraad houdt in dat de gronden direct uitgeefbaar zijn. Passief betekent dat de grond nog niet bouwrijp is gemaakt, hetgeen betekent dat we hier flexibel (naar gelang de behoefte) in de toekomst mee om gaan. We maken op dit moment locaties/fases pas bouwrijp als er zicht is op verkoop.

| Werklocatie | Actief voor 2030 | Passief voor 2030 | Actief na 2030 | Passief na 2030 |
|----------------------|------------------|-------------------|----------------|-----------------|
| Zernike Campus | 7 | 6 | | |
| Eemspoort/Roode Haan | 35 | | | |
| Westpoort fase 1 | 33 | | 25 | |
| Driehoek Peizerweg | 0 | | | |
| Meerstad | | | | 39 |
| Totaal | 75 | 6 | 25 | 39 |
| | | 81 | | 64 |

Tabel 2: aanbod bedrijventerreinen actief/passief gecombineerd met planhorizon voor/na 2030

We hebben dus voor de komende 20-25 jaar een passend en flexibel aanbod om ruimte aan bedrijvigheid te bieden. Het aanbod van 81 (waarvan 75 actief) hectare aan bedrijventerreinen die vóór 2030 is opgenomen in de diverse grondexploitaties valt binnen de geconcludeerde bandbreedte van de behoefte uit het rapport van STEC.

De bedrijfsruimtemarkt is anno 2016 meer in beweging en kent een andere dynamiek dan voorheen door een veranderende vraag (ondernemers zoeken elkaar bijvoorbeeld meer op in bedrijfsverzamelgebouwen en willen flexibiliteit). Een veranderende vastgoedmarkt vraagt om monitoring. We gaan daarom in 2017 opnieuw kijken naar de regionale behoefte in relatie tot ons aanbod. In het geval dit leidt tot andere inzichten, dan zullen wij u daar nader over informeren.

We zien dat de economie aantrekt en dat dit zich soms ook vertaalt in een vraag naar nieuwbouwlocaties. Waar in 2015 de verplaatsingsdynamiek van bedrijven zich vooral concentreerde op bestaande panden (er was in 2015 een verkoop van 0,6 hectare aan nieuwbouwkavels) was er in 2016 duidelijk meer interesse te merken voor nieuwbouwkavels. Inmiddels is er voor 7 hectare aan kavels verkocht op gronden buiten de lopende grondexploitaties (op bijvoorbeeld Driebond). We zien op Zernike inmiddels een aantrekkende werking van succesvolle samenwerking tussen ondernemers, onderwijs, onderzoek en overheid. Zo heeft Avebe aangegeven zich op Zernike te willen gaan vestigen en de overeenkomst wordt naar alle waarschijnlijkheid in mei 2017 getekend. Ook zien we toenemende concrete interesse op Eemspoort, waar enkele grote bedrijven willen uitbreiden. Voor Westpoort zijn we in gesprek met meerdere partijen.

We werken actief aan de promotie van onze terreinen en aan acquisitie van nieuwe bedrijvigheid. Nieuwbouw blijft echter een kwestie van lange termijn planning van een onderneming en afhankelijk van wat deze onderneming gefinancierd kan krijgen. Daarom is het traject van interesse tot verkoop van kavels vaak één met een lange looptijd. Dergelijke trajecten zijn lastig te vatten in de grondexploitaties die uitgaan van de afzet van een bepaalde hoeveelheid te verkopen hectares in een boekjaar (voor 2016 3,5 hectare en voor 2017 5 hectare). Immers het ene jaar kunnen we aanzienlijk meer of minder verkopen dan het andere jaar. Vanuit onze grondexploitaties kijken we daarom ook naar vraag en aanbod over langere periodes. Vanuit dat oogpunt blijven we dan ook voorzichtig positief over de verkoop van onze bedrijventerreinen. Laat niet onverlet dat we gezien de positief verlopende gesprekken die we op dit moment voeren, ervan uitgaan u binnenkort meer goed nieuws te kunnen melden ten aanzien van de verkoop van kavels.

8. Belangrijkste conclusies grondexploitaties

Financiële effecten op de grondexploitaties

We hebben de wijzigingen van de parameters doorgerekend in de laatste vastgestelde grondexploitaties. Hiermee worden de financiële effecten die voortvloeien uit de wijziging van de BBV regels/notitie grondexploitaties 2016 inzichtelijk gemaakt.

Conclusie is dat de nieuwe BBV-regels en aanpassing van de parameters een klein negatief financieel effect hebben op de lang lopende woningbouwlocaties. Dit effect kunnen wij binnen de afzonderlijke grondexploitaties oplossen. Voor de werklocaties is het negatieve effect circa € 2 miljoen (op contante waarde), hetgeen wordt veroorzaakt door de verlaagde parameter voor opbrengstenstijging. Wij kunnen de negatieve effecten binnen de afzonderlijke grondexploitaties oplossen, met uitzondering van de grondexploitatie Westpoort. Door de lange looptijd heeft Westpoort de grootste gevoeligheid voor de wijzigingen in parameters als gevolg van de BBV en notitie grondexploitaties. Het resultaat bedraagt € 1,46 miljoen negatief. Aangezien geen mogelijkheden worden gezien dit binnen de grondexploitatie op te lossen zal dit verlies genomen moeten worden. Wij stellen voor dit via de egaliseringsreserve grondzaken te verrekenen met de opbrengsten uit de grondverkoop van 6 ha verkocht aan Tennet. De te verkopen percelen maken onderdeel uit van de strategische grondvoorraad. Deze transactie levert een voordeel van circa € 2 miljoen op.

Belangrijkste wijzigingen grondexploitaties Bedrijventerreinen

De geschatte kosten voor de OZB zijn in de begrotingen vervallen. Nieuwe regelgeving in het kader van de BBV leidt er toe dat toekomstige gemeentelijke bijdragen niet in de begroting mogen worden opgenomen als dekkingsmiddel. In relatie tot het vervallen van kosten voor de OZB, zijn evenzo de gemeentelijke bijdragen ter dekking van de OZB kosten vervallen. Het resultaat is daardoor kostenneutraal.

Driehoek Peizerweg

Met de bestemming van kantoor locatie, is in voorgaande herzieningen van deze grondexploitatie al aangegeven dat de vraag naar deze specifieke kantoor locatie minimaal is. Voor de komende jaren wordt voor deze specifieke locatie daarin geen verandering gezien. Om de boekwaarde niet verder op te laten lopen wordt in het raadsvoorstel Grondexploitatie Bedrijventerreinen voorgesteld het project te sluiten en de grond onder te brengen in de gemeentelijke grondbank.

CiBoGa

De totale kosten en opbrengsten in deze exploitatie komen lager uit dan in de vorige exploitatie. Dit is met name het gevolg van het volgens de nieuwe BBV-regels uit de grondexploitatie moeten halen van de resterende begrote kosten en opbrengsten van de Boterdiepgarage.

Europapark cs.

De herzieningen sluiten met een budgettair neutraal resultaat. Vanaf 2017 wordt gewerkt met een totaal uitvoeringskrediet voor de deelplannen Europapark, Kempkensberg en Station Europapark. In 2017 wordt het uitvoeringskrediet niet gewijzigd. Er wordt geen additioneel uitvoeringskrediet aangevraagd voor Europapark omdat dit kan worden opgelost door het verschuiven van de kredieten binnen de verschillende deelplannen.

9. Bouw- en grondexploitatie Grote Markt oostzijde / Forum

De bouw- en grondexploitatie Grote Markt oostzijde / Forum is voor het laatst herzien en door de raad vastgesteld per 30-04-2016. De eerstvolgende herziening zal zijn eind 2017 gelijktijdig met de dan geplande herzieningen van de overige grondexploitaties.

De bouw- en grondexploitatie kent een budgetneutraal resultaat. De voortgang en financiële ontwikkeling zijn als verwacht. Er is op dit moment geen aanleiding om een afwijking op het verwachte resultaat te melden. Met betrekking tot drie ontwikkelingen willen we u vooruitlopend op de herziening van eind 2017 alvast informeren:

Ontwikkeling Oostwand

Voor zowel het middendeel als voor het hoekpand zijn we er de afgelopen periode in geslaagd binnen de financiële kaders marktpartijen aan het project te binden. We hebben u hierover per brief geïnformeerd 15 juli 2016 (kenmerk 5806605) en op 23 november 2016 (kenmerk 6034350).

Hoewel de ontwikkeling van het hoekpand vanwege de verwevenheid met de andere deelprojecten vanuit het project Grote Markt oostzijde wordt aangestuurd, vormt het hoekpand formeel nog geen onderdeel van de bouw- en grondexploitatie. Hierover hebben wij u geïnformeerd per brief 4 juni 2013 (kenmerk RO 13.3591567). Bij de herziening van de bouw- en grondexploitatie eind 2017 zal u gevraagd worden in te stemmen met een kostenneutrale inbreng van de hoeklocatie in de bouw- en grondexploitatie.

Kredietaanvraag inrichting Forum

Met nog twee jaar te gaan voor de bouw van het Groninger Forum blikken we steeds meer vooruit naar de daadwerkelijke exploitatie van het Groninger Forum en de omgeving. Naast de bouwactiviteiten vraagt de voorbereiding van de daadwerkelijke exploitatie van het Groninger Forum in toenemende mate onze aandacht. De inrichting van het Groninger Forum vormt daar een wezenlijk onderdeel van. De stichting Groninger Forum heeft inmiddels in overleg met de gemeente een interieurarchitect geselecteerd. Daarnaast is de interieurbegroting nader uitgewerkt. De inrichting wordt voorgefinancierd door de gemeente en vervolgens doorberekend in de huur voor stichting Groninger Forum. De eerste helft van 2017 zullen wij u vragen aanvullend krediet beschikbaar te stellen voor de inrichting van het Groninger Forum. Bij deze kredietaanvraag komen we nader op de dekking van de kosten terug.

Meerkosten aardbevingsbestendig bouwen

Bij de herziening (eind 2017) wordt nader teruggekomen op de meerkosten voor het aardbevingsbestendig bouwen. In de laatst vastgestelde bouw- en grondexploitatie van april 2016 is de stand van zaken reeds uitgebreid toegelicht. Kort samengevat is destijds toegelicht dat de van de NAM ontvangen € 68 miljoen en de met BAM overeengekomen afspraken over meerwerk, schadevergoeding, planning en risicoverdeling zijn verwerkt in de bouw- en grondexploitatie van april 2016. Hiermee is in april 2016 het grootste deel van de meerkosten en schade als gevolg van het aardbevingsbestendig maken van het Groninger Forum aan de raad verantwoord. In de bouw- en grondexploitatie van april 2016 is aangegeven dat voor een aantal posten de definitieve schadeomvang nog niet is vastgesteld, omdat daarvoor nog zaken moesten worden uitgewerkt of onderhandelingen moesten worden gevoerd. Voor deze posten is een reservering van € 7,8 miljoen opgenomen. Wij hebben inmiddels een aantal van deze posten nader onderzocht en er over besloten. Het besluit betreft een vaststelling van de hoogte van de schade van een deel van de schadeposten van deze € 7,8 miljoen. De schade van deze posten is vastgesteld op in totaal € 6,5 miljoen. De resterende € 1,3 miljoen wordt vooralsnog aangehouden als ‘voorlopige reservering’ binnen de bouw en grondexploitatie. De € 6,5 miljoen vastgestelde schade wordt bij de herziening van de bouw en grondexploitatie eind 2017 verwerkt en nader toegelicht.

Splitsing bouw- en grondexploitatie

Vanwege de nieuwe BBV regelgeving splitsen we, voor de verslaglegging, de bouw- en grondexploitatie Grote Markt oostzijde / Forum op een praktische wijze. Daarbij gelden voor de komende jaren de volgende uitgangspunten (spelregels):

- Wat niet verandert:
 - Voor de financiële beheersing, de risicobeheersing en de kredietbewaking blijft het project aangestuurd als een integraal project. Ook de financiële administratie blijft ongewijzigd;
 - De komende jaren zal de herziening van de bouw- en grondexploitatie onveranderd integraal aan de raad worden voorgelegd.
 - De opsplitsing heeft geen invloed op contracten van de gemeente met derden;
 - Ook in de overige tussenrapportages blijft de gemeente integraal over het project rapporteren;
- Wat wordt toegevoegd:
 - Nieuw is dat er aanvullend op de bestaande werkwijze jaarlijks een opsplitsing tussen bouwexploitatie en grondexploitatie wordt toegevoegd;
 - De opsplitsing wordt uitsluitend gebruikt voor verslaglegging in de jaarrekening alsmede de VPB toets.
 - Deze opsplitsing wordt daarbij telkens gebaseerd op de laatst vastgestelde bouw- en grondexploitatie. In de splitsing wordt het westelijk deel met de Oostwand een grondexploitatie en het oostelijk deel met het Forum en de parkeergarage een bouwexploitatie. Een kaartje met een grens tussen beide gebieden vormt het uitgangspunt van de verdeling van de kosten en opbrengsten.

- Bij de jaarlijkse herziening van de bouw- en grondexploitatie zal een aanvullend besluitpunt worden toegevoegd waar de raad het verstrekte krediet splitst tussen bouw- en grondexploitatie.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter den Oudsten', with a horizontal line underneath.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Teesink', with a horizontal line underneath.

de secretaris,
Peter Teesink