



Ministerie van Financiën

Financieel Kader Rijksvastgoed- en
ontwikkelingsbedrijf/Directie Ontwikkeling
(RVOB/DO)

Datum 6 november 2009
Status Definitief

Inhoud

1	<i>Inleiding</i>	5
1.1	Leeswijzer	5
1.2	Doelstelling en taken van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, Directie Ontwikkeling	5
1.3	Doelstellingen van het Financieel Kader	5
2	<i>Besluitvorming rond gebiedsontwikkelingsprojecten</i>	7
2.1	Sturing per type project	7
2.2	Beslismomenten	8
2.2.1	Projectopdracht	8
2.2.2	Beoordeling Projectopdracht	9
2.2.3	Business Case	10
2.2.4	Beoordeling Business Case	10
2.2.5	Vervolgtraject	10
2.3	Resume	10
3	<i>Gronden RVOB/DO</i>	12
3.1	Waardering gronden en activering kosten	12
3.2	Grondexploitaties	13
4	<i>Financiering RVOB/DO</i>	14
4.1	Eigen Vermogen	14
4.1.1	Algemeen	14
4.1.2	Vermogensbeleid	14
4.1.3	Bepaling van de omvang van het eigen vermogen	15
4.1.4	Startsituatie	16
4.2	Vreemd vermogen	16
5	<i>Verantwoording en rapportages</i>	17
5.1	Rapportages	17
5.2	Control	19
	Bijlage 1: Begrippenlijst	20
	Bijlage 2: Opzet en inhoud grondexploitatiebegroting	22
	Bijlage 3: Uitgangspunten grondexploitatieberekeningen	26
	Bijlage 4: Risicomanagement	28

1 Inleiding

1.1 Leeswijzer

Met de brief van de Ministers van Financiën en VROM van 14 november 2008 (Tweede Kamer, 2008-2009, 31 700 XIV, nr. 18) heeft het kabinet kenbaar gemaakt het instrumentarium en de organisatorische inbedding voor deelname aan gebiedsontwikkeling door het Rijk te willen versterken. In deze brief is opgenomen dat er een Financieel Kader moet komen. Onderhavig document voorziet daarin. In dit Financieel Kader staat de vraag centraal hoe en wanneer de Directie Ontwikkeling van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB/DO) een gebiedsontwikkelingsproject in portefeuille kan nemen en hoe de sturing en beheersing van deze projecten plaatsvindt. Het kader sluit aan op het meerjarig denken in *grondexploitaties* (baten en lasten), zoals dat in dergelijke projecten plaatsvindt. Vaststelling van het Financieel Kader geschiedt door de Minister van Financiën, gehoord de leden van het *Ministerieel Opdrachtgeversberaad* (MOB).

Allereerst komen de besluitvorming en de sturing rond de verschillende categorieën gebiedsontwikkelingsprojecten aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de middelen (waardering van de gronden, eigen en vreemd vermogen). Tot slot komen de verantwoording en rapportages aan bod. De in dit Kader gehanteerde en cursief gedrukte begrippen worden uitgelegd in de als bijlage 1 bijgevoegde begrippenlijst.

1.2 Doelstelling en taken van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf, Directie Ontwikkeling

DO richt zich op het realiseren van ruimtelijke en financiële rijksdoelen in complexe (gebieds)ontwikkelingsprojecten. Uitgangspunt voor een actieve deelname van de Rijksoverheid bij gebiedsontwikkelingsprojecten is dat er sprake moet zijn van het toevoegen van waarde aan een gebied door een daadwerkelijke transformatie van de bestemming. Voor de selectie van projecten zijn criteria vastgesteld (zie de brief aan de Tweede Kamer, 2005-2006, 27 581, nr. 27). Er moet sprake zijn van de volgende criteria:

- Een substantiële danwel strategische vastgoedpositie van het Rijk of er moet vanwege beleidsdoelen een positie worden verworven;
- Meerdere rijksbeleidsbelangen en complexe beleidsdoelen;
- Maatschappelijke en financiële meerwaarde voor het Rijk;
- Urgentie;
- Gunstige randvoorwaarden (draagvlak, ruimte voor alternatieven).

1.3 Doelstellingen van het Financieel Kader

Het kader geeft de randvoorwaarden en verantwoordelijkheden aan bij de toepassing van het bijzondere financieel instrumentarium waar het RVOB/DO over kan beschikken. Dit vertaalt zich mede naar de bedrijfsvoering, besluitvorming en rapportages. Naast het Financieel Kader zijn voor de sturing en beheersing van en door het RVOB/DO ook het Eigenaars- en het Opdrachtgeversconvenant van belang, alsmede de reguliere voorschriften en aanwijzingen, zoals die zijn opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften en de aanwijzingen van de Directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Financiën.

Het Financieel kader gaat met name in op:

- de sturing op zowel projectniveau als op programmaniveau in relatie tot de verhouding tussen het *eigen vermogen* en de vereiste *risicoreserve*;

- de wijze en uitvoering van risicomanagement in relatie tot het benodigde eigen vermogen;
- de wijze van de rapportage en de controle op de uitvoering van projecten, zowel op project- als op programmaniveau.

Het werken met het nieuwe financiële instrumentarium dat aan het RVOB ter beschikking wordt gesteld, heeft gevolgen voor alle betrokken partijen (Financiën als eigenaar, het AOB als (gezamenlijke) opdrachtgevers, en het RVOB/DO als opdrachtnemer). Naar huidig inzicht zorgt dit Financieel Kader voor de juiste balans en prikkels. Nadrukkelijk wordt echter onderkend dat de praktijk uit zal moeten wijzen of het Financieel Kader inderdaad de gewenste verbetering van de slagkracht, transparantie en efficiency oplevert, en daarmee de realisatie van ruimtelijke en financiële rijksdoelen, zoals beoogd in de eerdergenoemde brief van de Ministers van Financiën en VROM. Dit betekent dat de ervaringen met de nieuwe werkwijze in de halfjaarlijkse rapportages (zie hoofdstuk 5) een apart onderdeel zullen vormen en aanleiding kunnen zijn voor aanpassingen in het kader. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om alle betrokkenen de tijd te gunnen om zich de nieuwe processen en rollen eigen te maken. Een goede beoordeling van de feitelijke resultaten kan, gelet op de gemiddelde doorlooptijd van de projecten, ook pas na enkele jaren plaatsvinden. Daarom zal het Financieel Kader in ieder geval na drie jaar in zijn geheel worden geëvalueerd.

2 Besluitvorming rond gebiedsontwikkelingsprojecten

2.1 Sturing per type project

Bij gebiedsontwikkelingsprojecten gaat het in de regel om langdurige, complexe projecten met veel partijen, grote marktonzekerheden en mede daardoor de nodige financiële *risico's*. Bij het in control houden van deze risico's is het belangrijk dat duidelijk is vastgelegd wie op welk moment kan en mag besluiten en binnen welke kaders deze besluiten genomen worden. Een heldere en transparante besluitvormingsstructuur, zoals opgenomen in dit Financieel Kader, is essentieel voor het risicomanagement.

Voorafgaand aan het in portefeuille (kunnen) nemen van een project, dient DO eerst een *Projectopdracht* te maken. Zowel het AOB als de pSG kunnen daartoe de opdracht geven. De aanleiding voor het maken van een Projectopdracht kan verschillend zijn: de aanwezigheid van (op termijn) overtollig rijksvastgoed, de wens om bepaalde ruimtelijke rijksdoelen in een bepaald gebied te realiseren en/of de notie dat bepaalde, door het Rijk gewenste ontwikkelingen moeizaam van de grond komen. DO kan daarmee de volgende soorten projecten in portefeuille nemen:

A1. Integrale gebiedsontwikkelingsprojecten met meervoudige rijksbeleidsdoelstellingen en grondpositie RVOB

A2. Integrale gebiedsontwikkelingsprojecten met meervoudige rijksbeleidsdoelstellingen zonder grondpositie RVOB

B. Ontwikkelingsprojecten met grondposities van het RVOB met een enkelvoudige financiële doelstelling

Voor integrale gebiedsontwikkelingsprojecten die voldoen aan de criteria zoals genoemd in paragraaf 1.2 (projecten A1 en A2), zijn het Ambtelijk Opdrachtgeversberaad (AOB) en het Ministerieel Opdrachtgeversberaad (MOB) het gremium voor besluitvorming. Het AOB/MOB besluit over beleidsinhoudelijke inzet en de daarvoor beschikbare middelen. Bij A1-projecten is voorafgaand aan het in portefeuille nemen van het project door DO instemming van de eigenaar, de pSG van Financiën, nodig. Voor deze projecten geldt dat de inzetbare rijksgronden worden geactiveerd op de balans van het RVOB.

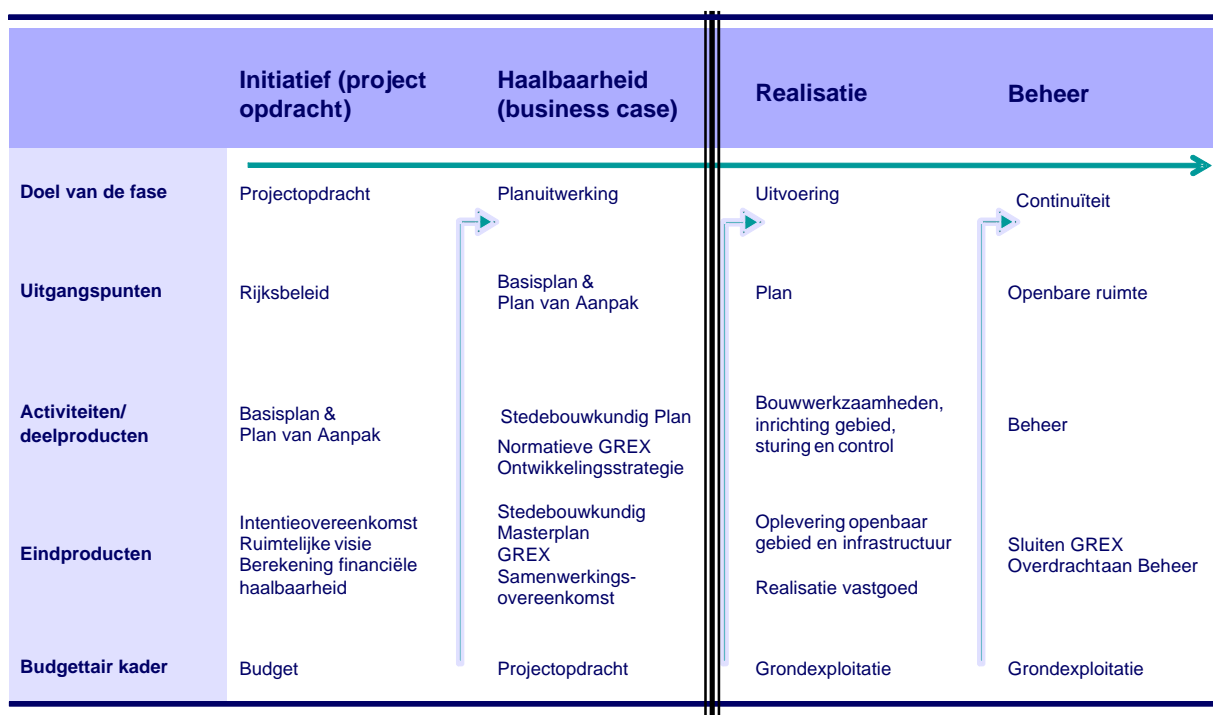
Bij A2-projecten, waar het Rijk geen grondpositie heeft of wenst maar wel meerdere beleidsdoelstellingen en daarvoor subsidiemiddelen in wil zetten, geldt dat het AOB opdracht kan verlenen aan het RVOB/DO tot uitwerking van de Business Case. De kosten voor de inzet van het RVOB/DO komen dan ten laste van de betrokken departementen. Aangezien het RVOB/DO in deze gevallen geen risico loopt en ook geen beroep doet op de leenfaciliteit is vooraf geen instemming door de eigenaar nodig. De opdrachtverstrekking van deze projecten valt buiten dit Financieel Kader (maar maakt wel deel uit van het Opdrachtgeversconvenant).

Voor B-projecten ligt de besluitvorming bij de Minister van Financiën die verantwoordelijk is voor de afstoot van overtollige onroerende goederen. Ambtelijk verantwoordelijk is de pSG van Financiën die dit mandateert aan de directeur Vastgoed van het RVOB. De Directeur Vastgoed onderzoekt met de Directeur Ontwikkeling de ontwikkelpotentie van overtollig vastgoed. Indien er geen sprake is van te realiseren beleidsdoelen, hetgeen vastgesteld moet worden in het AOB, maar wel wordt besloten om gebruik te maken van het financieel instrumentarium, bijvoorbeeld omdat er geïnvesteerd moet worden in de aankoop van (extra) grond, valt het betreffende project onder de verantwoordelijkheid van de Directie Ontwikkeling en is dit Financieel Kader van toepassing.

2.2 Beslismomenten

Er zijn verschillende momenten in het gebiedsontwikkelingsproces, waarop het AOB en/of de opdrachtgever/eigenaar de pSG van Financiën een beslissing moeten nemen.

Een overzicht van de fasen, producten en activiteiten is hieronder ter illustratie opgenomen (figuur 1). Voor dit Financieel Kader zijn de initiatieffase (projectopdracht) en de haalbaarheidsfase (business case) van de A1 + B-projecten relevant. Het AOB en de pSG hebben tijdens deze fasen zeggenschap.



Figuur 1: Globale fasering binnen gebiedsontwikkeling door DO

2.2.1 Projectopdracht

Per project vormt een Projectopdracht het startpunt. DO maakt deze, in opdracht van het AOB¹ of de pSG (bij B-projecten). Dit gebeurt in de initiatieffase. De besluitvorming over het wel of niet in portefeuille nemen van een project door het RVOB/DO (het zgn. go/no go-besluit), gebeurt op basis van deze Projectopdracht. De Projectopdracht moet drie onderdelen bevatten:

- inzicht in de shareholders en stakeholders in de gebiedsontwikkeling (shareholders hebben belang in het gebied, stakeholders belang bij het gebied)doelstellingen en belangen met als producten een Plan van Aanpak voor de vervolffase en (zo mogelijk) een Intentieovereenkomst;
- inzicht in de ruimtelijke doelen en uitgangspunten van partijen, met als product een Ruimtelijke Visie;
- vertaling hiervan in een financiële haalbaarheidsstudie (product tentatieve grondexploitatie), inclusief gevoeligheidsanalyse en risicoparagraaf.

¹ Het AOB beschikt daartoe over een budget, dat wordt beheerd door de pSG.

Ad a) Voor een goede afweging is een afbakening van het plangebied nodig en een inventarisatie van de partijen die daar een eigendomspositie hebben dan wel belangen hebben. De doelstellingen en randvoorwaarden van partijen, inclusief de relevante rijksdoelstellingen, moeten geëxpliciteerd en geconcretiseerd worden. Wanneer er sprake is van een gezamenlijkheid moet dit leiden tot een concept-intentievereenkomst (IOK) als onderdeel van de Projectopdracht, waaruit blijkt dat alle betrokken publieke partijen, en ook de private partijen voor zover deze dominante grondposities hebben in het plangebied, bereid zijn om in samenwerking de gebiedsontwikkeling in het plangebied te onderzoeken. Dit betekent dat gezamenlijk de haalbaarheidsfase in wordt gegaan en gezamenlijk plankosten worden gemaakt. Deze concept-IOK moet op het moment van een go-besluit aanwezig zijn of er moet zicht zijn dat deze daadwerkelijk op afzienbare termijn kan worden afgesloten.

Ad b) Voor het plangebied moet een voorlopige ruimtelijke visie opgesteld worden, bestaande uit: een definiëring van het plangebied (scope), het voorlopige programma, de fasering en uitgangspunten met betrekking tot percentage uitgeefbaar, groen, water, ontsluiting, kwaliteit en duurzaamheid. Dergelijke, zo mogelijk gezamenlijk vastgestelde, uitgangspunten zijn nodig om inzicht te krijgen in de tentatieve financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling, de mate waarin rijksbeleidsdoelstellingen kunnen worden bereikt en het *risicoprofiel*. De gezamenlijke vastgestelde uitgangspunten ten aanzien van de gebiedsontwikkeling moeten door partijen worden vastgelegd in de concept-IOK.

Ad c) De eisen die gelden voor de tentatieve financiële haalbaarheid (tentatieve grondexploitatie) inclusief een globale risicoanalyse staan in de volgende twee hoofdstukken. Deze vormen de basis voor de financiële afweging door DO en de pSG.

2.2.2 *Beoordeling Projectopdracht*

DO beoordeelt of, gegeven:

1. de waarde van de in te zetten rijksgronden;
 2. de (bij A1-projecten) te realiseren beleidsdoelen en beschikbare middelen;
 3. het door DO haalbare geachte ruimtelijke programma, met daarin de te realiseren beleidsdoelen en inclusief fasering,
- er sprake is van een financieel sluitende tentatieve grondexploitatie, hetgeen een voorwaarde is om het project in portefeuille te kunnen nemen. Voor de eisen die daarbij gelden, zie bijlage 2. Tevens moet verzekerd zijn dat het risico dat bepaald is voor het project, afgedekt kan worden binnen het beschikbare eigen vermogen.

DO legt de Projectopdracht vervolgens in geval van A1-projecten ter goedkeuring voor aan het AOB. Het AOB beoordeelt de Projectopdracht op de mate waarin deze bijdraagt aan de realisatie van rijksbeleidsdoelen en accordeert de in de Projectopdracht opgenomen afspraken (departementale middelen, mandaten, etc.). Na accordering door het AOB legt DO de Projectopdracht voor aan de pSG (die zich daarbij laat adviseren door een Toetsingscommissie, die het financiële deel van de Projectopdracht toetst aan dit Financieel Kader²). Bij B-projecten wordt de Projectopdracht rechtstreeks voorgelegd aan de pSG.

² Deze Toetsingscommissie bestaat uit een zoveel mogelijk vast team van een of meer medewerkers van in ieder geval de Directie Financieel-Economische Zaken en de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën. Op hun verzoek kunnen ook andere directies van het ministerie bij de oordeelsvorming betrokken worden.

2.2.3

Business Case

Na goedkeuring van de Projectopdracht door het AOB (bij A1-projecten) en de pSG wordt het project toegevoegd aan de portefeuille van het RVOB/DO. Er kan dan een beroep worden gedaan op de leenfaciliteit en de relevante rijksgronden worden opgenomen op de balans van het RVOB, waarmee DO de volledige beschikking krijgt over deze gronden.

De Projectopdracht vormt de basis voor de uitwerking in een business case, bestaande uit een stedenbouwkundig masterplan, een definitieve grondexploitatie en een samenwerkingsovereenkomst (of een andere vorm van overeenstemming met partijen om tot realisatie van het project te komen). Deze producten zullen in samenwerking met de relevante partijen in een gebied opgesteld moeten worden.

Tijdens de verdere planuitwerking van de projecten stuurt het RVOB/DO zowel op kwaliteit, tijd als geld (inclusief risicoprofiel).

Bij wijziging van de Rijksbeleidsdoelstellingen zoals vastgesteld bij de Projectopdracht gedurende de business case-fase zullen deze inclusief de financiële effecten opnieuw worden voorgelegd aan het AOB en het MOB, alsmede aan de pSG.

2.2.4

Beoordeling Business Case

Het AOB en de pSG worden periodiek (twee keer per jaar) geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële voortgang van het project. Majeure gebeurtenissen zullen ook tussentijds gemeld worden. Indien besluiten zijn vereist, kunnen die ook tussentijds worden voorgelegd. Het eindresultaat van de business case wordt bij A1-projecten ter goedkeuring voorgelegd aan het AOB en bij B-projecten aan de pSG.

2.2.5

Vervolgtraject

Bij afronding van de business case wordt besloten over verkoop van gronden aan derden dan wel overdracht naar een uitvoeringsorganisatie van publieke en/of private partijen. Dit alleen nadat geconstateerd is dat er voldoende zicht is op het realiseren van de rijksdoelstellingen in de uitvoeringsfase.

Het eventueel participeren in een uitvoeringsorganisatie door het RVOB is mogelijk binnen de daarvoor gestelde kaders in het deelnemingenbeleid van het Rijk (zie Nota Staatsdeelnemingenbeleid, Tweede Kamer, 2007-2008, 28 165, nr. 69).

2.3

Resume

In bijgevoegde tabel is een overzicht opgenomen van de typering van de projectindeling, de beslisdocumenten, het besluitvormend orgaan en de financiële consequenties.

	Typering project	Besluitvormingsdocument	Besluitvormend/opdrachtgevend orgaan	Financiële consequenties
A1	Integrale gebiedsontwikkelingen; Meervoudige rijksbeleids-	Projectopdracht (samenwerkingsmogelijkheden; stedebouwkundige uitgangs-	AOB/MOB, toets pSG Op voorstel RVOB/DO	Grond op balans RVOB tegen taxatiewaarde; Plankosten activeren; Risico's t.l.v. Eigen

	doelstellingen; Grondpositie RVOB	punten; financiële haalbaarheid)		Vermogen RVOB
A2	Idem A1 alleen géén grondpositie RVOB	Projectopdracht	AOB/MOB Op voorstel RVOB/DO	Betaalde advisering op kosten opdracht- gevend departement; Geen risico's RVOB
B	Grondpositie RVOB (financiële doelstelling)	Projectopdracht (samenwerkings- mogelijkheden; stedebouw- kundige uitgangs- punten; financiële haalbaarheid)	pSG Op voorstel RVOB/DO en DV	Grond op balans RVOB tegen taxatiewaarde; Plankosten activeren; Risico's t.l.v. Eigen Vermogen RVOB

Tabel 1 Overzicht aansturing RVOB/DO

3 Gronden RVOB/DO

3.1 Waardering gronden en activering kosten

De classificatie van gronden op de balans wordt bepaald door het doel van het aanhouden van de gronden. Voor de projecten van het RVOB/DO betekent dit in de initiatief- en haalbaarheidsfase een classificatie van de in te brengen gronden als vlottend actief (Onderhanden werk). Dit betekent dat het RVOB/DO deze gronden op de balans opneemt ten behoeve van een transformatie in het kader van een gebiedsontwikkeling.

Na besluitvorming over de Projectopdracht zullen de gronden op de balans van het RVOB opgenomen worden tegen transactiewaarde (de historische verkrijgingsprijs vanuit het perspectief van DO). Hier staat een gelijke lening van Financiën tegenover. Deze transactiewaarde voor de inbreng in het RVOB/DO wordt vastgesteld op basis van een taxatie van de marktwaarde van de grond. Deze marktwaarde wordt zo spoedig mogelijk na de start van het opstellen van de Projectopdracht door een of meerdere³ externe taxateur(s) bepaald op basis van de waarde die de gronden zouden hebben indien ze op dat moment daadwerkelijk zouden worden verkocht aan derden, rekening houdend met de mogelijkheid van een nieuwe bestemming op basis van alle, publiekelijk bekende informatie inclusief de kans op een dergelijke transformatie ('verwachtingswaarde').

Hiermee ontstaat voor het inbrengende departement een level playing field tussen (extern) verkopen of (intern) ontwikkelen. Deze marktwaarde wordt door het RVOB/DO vergoed aan het inbrengende departement, dat wil zeggen aan Financiën of aan een vakdepartement, als er sprake is van een zgn. middelenafpraak. Tussen de Inspectie der Rijksfinanciën en het betreffende vakdepartement kunnen dan afspraken worden gemaakt over gespreide betaling, hetgeen zich ook vertaalt op de balans van het RVOB.

Er wordt vanuit gegaan dat met het in portefeuille nemen van het project door het RVOB/DO de transformatiefase is gestart. Rentekosten, apparaatskosten, plankosten en beheerlasten kunnen dan worden toegerekend aan de betreffende grond en dus geactiveerd. Na de initiële waardering van de grond tegen de transactiewaarde vindt gedurende de planperiode daarom waardering van de grond plaats inclusief de bijbehorende kosten.

Jaarlijks dient het geactiveerde object te worden gewaardeerd om vast te stellen of de balanswaardering nog wel terugverdiend gaat worden bij verkoop van de grond. Indien het terugverdienen niet mogelijk is, dient een voorziening te worden getroffen door middel van een afwaardering van de *boekwaarde* van de gronden, die ten laste van het eigen vermogen komt. Voor het kunnen berekenen van deze afwaardering (de voorziening) en dus de waarde van de gronden, moet worden uitgegaan van het te realiseren plansaldo van de gebiedsontwikkeling op basis van de, jaarlijks te actualiseren, grondexploitatieberekening. Bij een positief plansaldo wordt de boekwaarde van de grond niet verhoogd, aangezien dat vroegtijdige winstnemings zou zijn, hetgeen vanwege het *voorzichtigheidsbeginsel* ongewenst is.

³ Er kan voor meerdere taxateurs worden gekozen indien het om een complexe waardering gaat. In dat geval dienen de taxateurs gezamenlijk tot één taxatiewaarde te komen.

3.2 Grondexploitaties

Voor ieder project wordt door het RVOB/DO een grondexploitatiebegroting opgesteld voor het gehele plangebied waarvan de (toekomstige) gronden van het RVOB deel (gaan) uitmaken, met een vertaalslag naar de eigen gronden. Door het opstellen van een grondexploitatiebegroting kan per project een uitspraak worden gedaan over de financieel-economische haalbaarheid en het rendement van een project. De (aanvankelijk tentatieve en uiteindelijk definitieve) grondexploitatiebegroting maakt onderdeel uit van de Projectopdracht en de *businesscase*.

Om inzicht te verkrijgen in het geprognosticeerde financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling en de daarbij gehanteerde uitgangspunten, is het noodzakelijk dat er een rekenmodel wordt gebruikt dat duidelijk inzicht biedt in de gehanteerde input, throughput (de berekeningen) en output. In bijlage 2 worden de eisen aan de input en uitgangspunten voor een dergelijke grondexploitatiebegroting benoemd en in bijlage 3 gespecificeerd voor de betreffende parameters. Deze uitgangspunten bieden zowel het RVOB, de opdrachtgever (AOB of pSG), als het Ministerie van Financiën als eigenaar en toezichthouder de mogelijkheid om de financiële merites van de Projectopdracht en de business case te kunnen beoordelen en om deze op een uniforme en transparante wijze op te zetten, te vergelijken en te beoordelen. Van deze uitgangspunten kan alleen op gemotiveerde en onderbouwde wijze worden afgeweken.

DO mag uitsluitend projecten in portefeuille nemen waarvan het saldo van de (tentatieve) grondexploitatie op netto contante waarde tenminste nul is. Om de netto contante waarde van de kasstromen te kunnen bepalen, is een discontovoet nodig. Voor de A1-projecten is de discontovoet het voortschrijdend (driejaarsgemiddelde) rentepercentage van 5-jaars staatsleningen met een opslag van 1,5%. Voor de B-projecten, die in tegenstelling tot de andere projecten niet primair worden uitgevoerd met het oog op het realiseren van rijksbeleidsdoelstellingen maar vanwege verdien capaciteit, wordt de disconteringsvoet hoger vastgesteld, nl. op het voortschrijdend (driejaarsgemiddelde) rentepercentage van 5-jaars staatsleningen plus een opslag van 3%. Deze hogere opslag weerspiegelt de eis dat het project financieel rendement genereert, dus meer dan kostendekkend is. Een dergelijk rendement wordt voor de A1-projecten niet verlangd omdat deze worden geacht maatschappelijke meerwaarde te bieden.

Een grondexploitatiebegroting kent vele onzekerheden. Het berekende plansaldo is een optelling van historische kosten en opbrengsten en geraamde (nog te maken) kosten en opbrengsten. De nauwkeurigheid van de raming neemt toe naarmate het project verder komt in de planontwikkeling. De onzekerheden in die ramingen kunnen leiden tot meevallers of tegenvallers in de geraamde projectresultaten. Naast de eis dat er sprake is van een netto contante waarde van tenminste nul geldt voor de tentatieve grondexploitatie dat de kans dat de uitkomst meevalt groter moet zijn dan de kans dat deze tegenvalt ($p_{60}=0$)⁴. Dit wordt bepaald met behulp van een Monte Carlo-analyse.

⁴ Deze eis geldt in ieder geval in de startsituatie. Op termijn kan bekeken worden of de portefeuille inmiddels zodanig is gegroeid dat volstaan kan worden met een risiconeutrale grondexploitatie ($p_{50}=0$).

4 Financiëring RVOB/DO

4.1 Eigen Vermogen

4.1.1 Algemeen

Integrale gebiedsontwikkeling is omgeven met risico's (en kansen). Een risicoanalyse is dan ook onderdeel van de Projectopdracht en deze wordt jaarlijks geactualiseerd tijdens het maken van de business case. De risicoparagraaf dient inzicht te bieden in de belangrijkste risico's, kansen, en de te nemen en genomen beheersmaatregelen. In bijlage 4 wordt verder ingegaan op het risicomangement.

Om de risico's van de projecten in portefeuille op te vangen heeft het RVOB/DO voldoende reserve nodig als basis voor een gezonde bedrijfsvoering in de toekomst. De hierna beschreven systematiek ten aanzien van de reserves en de bepaling van de noodzakelijke omvang van deze reserves zal een van de onderwerpen zijn die aan de orde komt bij de evaluatie van dit Financiële Kader na drie jaar. De systematiek wijkt af van de Regeling baten-lastendiensten, zoals reeds in de brief aan de Tweede Kamer van 14 november 2008 (TK 2008-2009, 31 700 XIV, nr. 18, pag. 5) was aangekondigd.

4.1.2 Vermogensbeleid

Bij de start van de (tijdelijke) baten-lastendienst RVOB wordt geen eigen vermogen beschikbaar gesteld. Redenen zijn:

- (1) de huidige budgettaire situatie,
- (2) het feit dat baten-lastendiensten bij de start meestal geen eigen vermogen meekrijgen van het moederdepartement en
- (3) de wens om DO te prikkelen om zelf zijn eigen vermogen te 'verdienen' door projecten af te sluiten met positieve resultaten.

Vanwege het ontbreken van een eigen vermogen bij de start als baten-lastendienst terwijl er wel risico's worden gelopen met het onderhanden werk, kan DO als tijdelijk alternatief vorderingen instellen op het moederdepartement op het moment dat er een voorziening moet worden getroffen vanwege een voorzien negatief plansaldo. Voor deze vorderingen zal bij de openingsbalans een plafond worden afgesproken, dat voldoende hoog is om de risico's van zowel de lopende als de in 2010 en 2011 te verwachten nieuwe projecten mee af te dekken.

Het voorgaande betekent dat DO naast het eventueel instellen van vorderingen ook eigen vermogen op mag bouwen, uit de positieve resultaten van projecten die afgesloten worden. Zodra dit eigen vermogen een omvang heeft bereikt die voldoende is voor het afdekken van de risico's die behoren bij het in portefeuille nemen van nieuwe projecten, is voor deze nieuwe projecten geen beroep meer mogelijk op het vorderingenplafond. Op deze manier wordt het vorderingenplafond in de tijd afgebouwd, doordat de projecten die onder dit plafond vallen na afronding van de betreffende business case afgesloten zullen worden en de vorderingenruimte die voor deze projecten was gereserveerd dan komt te vervallen.

4.1.3 *Bepaling van de omvang van het eigen vermogen*

Het Eigen Vermogen (respectievelijk het vorderingenplafond) van het RVOB/DO bestaat uit⁵:

1. Een risicoreserve en
2. Een bestemmingsreserve.

Ad 1. Risicoreserve

De risicoreserve is noodzakelijk ter dekking van mogelijke financiële tegenvallers. De omvang van de risicoreserve wordt periodiek bepaald aan de hand van een risico-analyse van de onderhanden projecten. In deze analyse worden per project de projectspecifieke risico's geïnventariseerd, geprioriteerd en gekwantificeerd (kans maal impact). Het hieruit resulterende bedrag moet, voor zover deze leidt tot een mogelijk negatief plansaldo, beschikbaar zijn binnen het eigen vermogen. Bij de bepaling van deze reservering geldt dat een zekerheid van p90 wordt vereist (tenzij er gegronde redenen zijn om hiervan af te wijken). Dit betekent dat er een kans van 90% moet zijn dat het uiteindelijke resultaat binnen het geprognoseerde plansaldo en de bijbehorende risicoreserveringen blijft.

Indien de risico's zich daadwerkelijk manifesteren en tot een negatief plansaldo leiden, zal ter dekking van deze risico's een voorziening moeten worden opgenomen, die gefinancierd wordt uit de *bestemmingsreserve*.

De risicoanalyses worden minimaal één keer per jaar geactualiseerd. Indien de reserve onder de noodzakelijke omvang zakt zal de risicoreserve worden aangevuld vanuit de bestemmingsreserve.

Ad 2 Bestemmingsreserve

De bestemmingsreserve is noodzakelijk om:

- Periodiek de risicoreserve op het vereiste niveau te kunnen brengen;
- Periodiek de *verliesvoorziening* op het vereiste niveau te kunnen brengen;
- Eventueel nieuwe projecten op te kunnen pakken.

De bestemmingsreserve is dat deel van het eigen vermogen dat niet geormerkt is als risicoreserve. Op de balans fungeert het als communicerend vat met de risicoreserve om begrotings- en risicofluctuaties in lopende projecten op te kunnen vangen en de opname van nieuwe projecten mogelijk te maken.

De omvang van de noodzakelijke bestemmingsreserve wordt bepaald aan de hand van een gevoeligheidsanalyse van de projecten (zie bijlage 3). Ook deze worden jaarlijks opnieuw gemaakt. Voor de omvang van de bestemmingsreserve ten behoeve van nieuwe projecten zal jaarlijks een aanname moeten worden gedaan.

Bij het afsluiten van een project wordt bij de nacalculatie het eindsaldo van een verliesgevende grondexploitatie verrekend met de hiervoor getroffen verliesvoorziening. Het eventuele verschil tussen het eindresultaat en de getroffen verliesvoorziening wordt verrekend met de bestemmingsreserve. Bij het afsluiten van een winstgevende grondexploitatie wordt het positief saldo toegevoegd aan de bestemmingsreserve van het RVOB/DO.

⁵ Zoals alle baten-lastendiensten mag het RVOB maximaal 5% van de omzet van de afgelopen drie jaar als eigen vermogen aanhouden voor het opvangen van fluctuaties in de resultaten. DO valt ook onder deze grens waar het gaat om de verwerking van de resultaten die niet kunnen worden toegerekend aan de projecten.

4.1.4 *Startsituatie*

Bij de vaststelling van de balans per 1 januari 2010 van RVOB zal besloten moeten worden over de omvang van de risicoreserve en bestemmingsreserve op die datum. De bepaling van de omvang gebeurt aan de hand van het risicoprofiel van de lopende projecten en een aanname over het risicoprofiel van de te verwachten nieuwe projecten. Hiermee is het vorderingenplafond gedefinieerd.

Indien het vorderingenplafond en het eventueel reeds opgebouwd eigen vermogen ontoereikend zijn om nieuwe projecten in portefeuille te kunnen nemen, zal DO ten tijde van de jaarlijkse Kaderbrief/Voorjaarsnota-besluitvorming het moederdepartement moeten vragen om een storting op het eigen vermogen.

4.2 **Vreemd vermogen**

Kenmerkend voor ruimtelijke projecten is dat de kosten voor de baat uit gaan. Er is daarom sprake van voorinvesteringen in de projecten waarvoor financiering nodig is. Uitgangspunt is dat deze kosten zullen worden goedge maakt door het toekomstige resultaat uit de gebiedsontwikkeling. Daarmee ontstaat de mogelijkheid voor deze kosten een beroep te doen op de leenfaciliteit voor baten-lastendiensten.

Ter financiering van de voorinvesteringen in de projecten zal het RVOB/DO derhalve vreemd vermogen aantrekken via de leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën, op basis van de Regeling Baten-lastendiensten 2007. DO levert daartoe jaarlijks een raming aan bij het moederdepartement met het verwachte beroep op de leenfaciliteit in het jaar $t+1$ (in het startjaar zal dit tevens een raming zijn voor het jaar t). Deze raming maakt deel uit van de beleidsbrief die het moederdepartement opstelt ten behoeve van de jaarlijkse besluitvorming door de Ministerraad ten tijde van Kaderbrief/Voorjaarsnota. Bij de raming geeft DO aan voor welke looptijden DO de leningen aan wil trekken. Per looptijd wordt een plafond afgesproken.

De leningen dienen voor de verwerving van de gronden die deel uitmaken van de projecten in portefeuille, voor de financiering van de kosten voor planontwikkeling (inclusief de eigen apparaatskosten die voor de planontwikkeling worden gemaakt) en voor de eventuele beheerlasten. Tussen het Ministerie van Financiën en DO zullen nadere afspraken worden gemaakt over de opzet van de leningenportefeuille. Voorfinanciering is mogelijk via de Rekening-Courant van het RVOB bij de Rijkshoofdboekhouding. De rente over de leningen wordt niet jaarlijks betaald maar bijgeschreven op de hoofdsom. Het RVOB lost de lening, inclusief de jaarlijks bijgeschreven rente, in één keer af bij de vervreemding van de grond (aan het einde van de businesscase-fase).

DO maakt in zijn grondexploitatieberekeningen gebruik van een rekenrente. DO toetst bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatieberekening of het geïnvesteerd vermogen (dat wil zeggen de boekwaarde van de gronden, waar dus ook de gemaakte kosten op zijn bijgeschreven) nog steeds terugverdiend kan worden. De rekenrente is bedoeld om ervoor te zorgen dat de kosten voor de financiering van de investeringen in beeld zijn en blijven. De rekenrente waar DO mee moet werken bestaat uit de kostprijs (rente op vreemd vermogen) met een opslag om rentefluctuaties op te vangen. Voor de kostprijs wordt aangesloten bij het percentage zoals die ook geldt voor de discontovoet (voortschrijdend gemiddelde van laatste drie jaar rentepercentage op 5-jarige staatsleningen). De opslag is 1,5%.

5 Verantwoording en rapportages

5.1 Rapportages

De Projectopdracht bevat een ruimtelijke programma, een grondexploitatie en een risicoprofiel. Op deze drie hoofdelementen zal gerapporteerd worden gedurende de business case-fase van een project. Er zijn drie soorten rapportages:

1. de tussentijdse rapportages aan de pSG en het AOB;
2. de Rekening en Verantwoording van het RVOB;
3. (op termijn) de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG).

Ad 1.

Ten behoeve van de interne sturing maakt DO elk kwartaal de stand van zaken op van de projecten (of nog vaker indien daartoe aanleiding bestaat), zowel inhoudelijk als financieel. Op basis van deze rapportages wordt het AOB en de pSG tenminste twee maal per jaar geïnformeerd over de stand van zaken. Majeure afwijkingen worden direct gerapporteerd. Deze afwijkingen kunnen ontstaan door mutaties in de lopende plannen en/of door besluitvorming over nieuwe plannen. Majeure afwijkingen worden gedefinieerd als afwijkingen in de vastgestelde rijksdoelen, wijzigingen in de afbakening van het plangebied en/of in de geprognosticeerde kosten en/of opbrengsten van meer dan 10%.

Onderdeel van deze halfjaarlijkse rapportages zijn de actualisaties van de grondexploitaties, dat wil zeggen dat integraal de planning, het voorziene programma en de voorziene kosten en opbrengsten zullen worden geactualiseerd op basis van voortschrijdend inzicht. De gerealiseerde kosten en opbrengsten uit de financiële administratie worden daarbij verwerkt in de grondexploitatiebegrotingen.

Eventuele wijzigingen gedurende de business case-fase in de rijksbeleidsdoelen zoals die zijn vastgesteld bij de Projectopdracht behoeven - inclusief de financiële effecten, ongeacht of deze positief of negatief zijn – de goedkeuring van zowel de pSG als het AOB en het MOB.

DO moet gedurende het opstellen van de business case sturen op het in stand houden van het eigen vermogen. Zolang dat er nog niet is, kan dit vertaald worden als: het vermijden dat er een (structureel) beroep op het vorderingenplafond moet worden gedaan. Daarbij geldt een drietrapsraket:

- (1) DO stuurt zelf binnen het project op optimalisaties zodat negatieve plansaldi die gaandeweg zijn ontstaan, weer worden weggewerkt;
- (2) Indien dit geen/onvoldoende resultaat oplevert, en de verslechtering van het plansaldo t.o.v. de boekwaarde en het totale eigen vermogen/vorderingenplafond substantieel is, gaat DO terug naar het AOB/MOB om de opdracht aan te laten passen danwel extra subsidiegeld te vragen;
- (3) Indien ook dit geen/onvoldoende resultaat oplevert en er een exitstrategie beschikbaar is met een beter financieel resultaat dan voortzetting van het ontwikkelingstraject, dan kan de pSG voorstellen het project te beëindigen. Dit besluit neemt de Minister van Financiën, gehoord het MOB.

Ad 2.

De grondexploitaties zullen twee keer per jaar worden geactualiseerd. De eerste actualisatie van het jaar wordt verwerkt in de MPG (zodra deze er is). De tweede actualisatie vindt plaats ten behoeve van de Rekening en Verantwoording van het RVOB.

Bij deze actualisatie wordt ook bekeken of de eventuele verliesvoorzieningen nog in overeenstemming zijn met de actuele prognoses van de plansaldi.

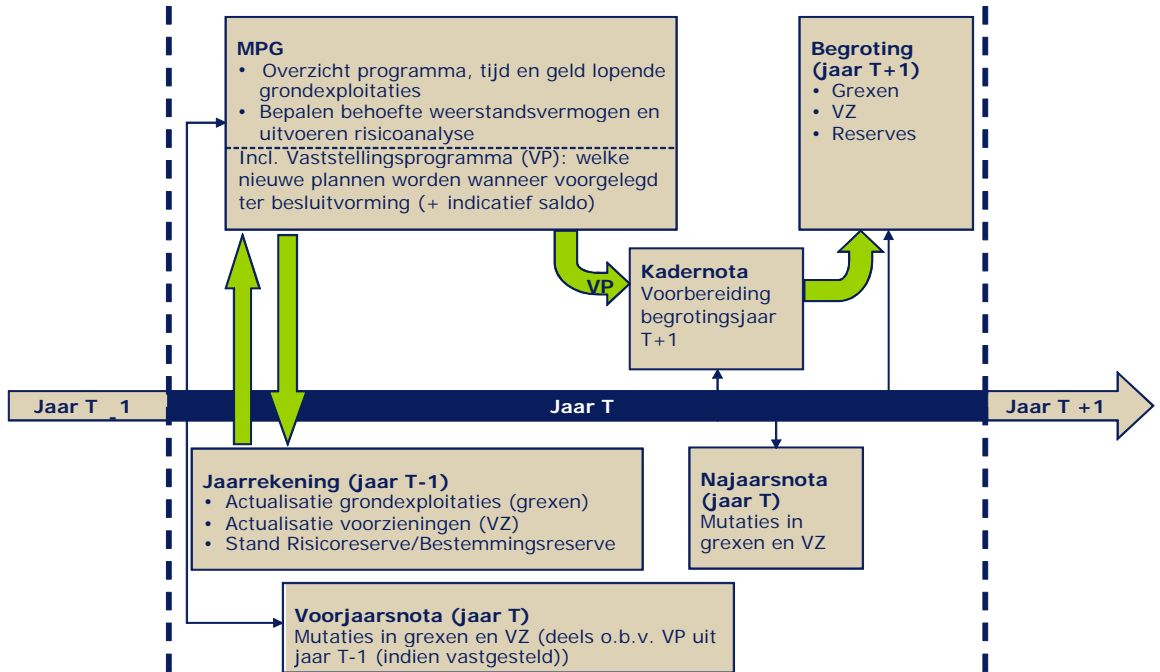
Ad 3.

Ten behoeve van de sturing en beheersing zal op termijn (als het aantal projecten daar aanleiding toe geeft en de externe sturing meer op portefeuille- dan op projectniveau plaats zal vinden) jaarlijks voor de projecten in portefeuille een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) worden opgesteld door DO. Dit MPG geeft per project en voor het totaal inzicht in de boekwaarde, de planfase en ruimtelijke procedures, de verwachte plansaldi en de risicoparagraaf in relatie tot de risicoreserve. De MPG bevat een integraal beeld van de lopende projecten (op basis van vastgestelde Projectopdrachten) en een indicatie van de Projectopdrachten die in voorbereiding zijn.

DO maakt ten behoeve van het MPG jaarlijks een actualisatie van de planning/fasering, het voorziene programma en de voorziene kosten en opbrengsten op basis van voortschrijdend inzicht. De actualisaties worden opgesteld bij het opmaken van de jaarrekening op basis van de boekwaarden per ultimo jaar plus de bijgestelde prognoses. Bijstelling van de gehanteerde parameters vindt hoogstens één maal per jaar plaats (op basis van de jaarlijks vast te stellen Bijlage 3 uit dit Financieel Kader) en worden verwerkt en toegelicht in de MPG.

De MPG wordt voorgelegd aan de pSG en het AOB. De jaarschijf t+1 (begrote kosten en opbrengsten in dat jaar) vormt de basis voor de door RVOB/DO op te stellen begroting, i.c. de raming van het beroep op de leenfaciliteit. De MPG zal voor het RVOB en het AOB inzicht bieden in hoeverre de huidige projecten in portefeuille bijdragen aan de beleidsdoelstellingen en hoe het staat met de financiële positie van het RVOB/DO. De MPG geeft tevens een indicatie van de benodigde dekking voor nieuwe projecten, waarvoor naar verwachting een Projectopdracht in het komende jaar zal worden voorgelegd, zodat de consequenties voor de risicoreserve in beeld zijn en niet prohibitief voor het in portefeuille nemen van deze projecten bij een positief besluit van het AOB/MOB. De financiële consequenties kunnen hiermee zonedig bij de jaarlijkse begrotingsbesprekingen worden betrokken.

De MPG wordt opgesteld en vastgesteld in het voorjaar. Nieuwe projecten worden na goedkeuring van de Projectopdracht door het AOB (projecten A1) en/of de pSG (projecten B) toegevoegd aan het projectenoverzicht in de MPG. Bij het vaststellen van de *slotcalculatie* van een project verdwijnt het project na het desbetreffende boekjaar uit het projectenoverzicht.



Figuur 5 Relatie MPG in de P&C-cyclus

5.2 Control

Het RVOB is verantwoordelijk voor de consolidatie van de gegevens uit de administraties en de treasury. De projectadministratie vindt centraal bij het RVOB/DO plaats. De exacte taak- en verantwoordelijkheidsverdeling wordt beschreven in de Administratieve Organisatie van het RVOB.

Bijlage 1: Begrippenlijst

Bestemmingsreserve	Het deel van het eigen vermogen dat na aftrek van de risicoreserve resteert. Op de balans fungeert het als communicerend vat om begrotings- en risicofluctuaties in lopende projecten op te kunnen vangen en de opname van nieuwe projecten mogelijk te maken.
Boekwaarde	De waarde waarvoor een object of project in de boeken staat. Meestal is dit de historische kostprijs, waar al of niet jaarlijks rente en overige lasten en baten op zijn bijgeschreven. De boekwaarde kan wijzigen door afschrijvingen en herwaarderingen.
Businesscase	Document ten behoeve van besluitvorming over project met scope, (financiële) analyses, projectstructuur en risico's.
Eigen vermogen	Het vermogen dat aanwezig is om niet begrote financiële tegenvallers op te kunnen vangen. Dit vermogen bestaat uit de risicoreserve en de bestemmingsreserve.
Grondexploitatie	Haalbaarheids- en uitvoeringsberekening voor het integrale proces van verwerven, bouwrijp maken, inrichten en uitgeven van gronden. In een grondexploitatiebegroting wordt de relatie gelegd tussen het toekomstig grondgebruik, het te realiseren programma, de grondproductiekosten (waaronder verwerving) en de opbrengsten uit gronduitgifte en overige inkomsten. Naast de productiekosten en grondopbrengsten wordt ook rekening gehouden met de effecten van rente en inflatie, immers de kosten van de projecten gaan bijna altijd voor de baat uit. Dit betekent dat: 1) Kosten en opbrengsten in de tijd worden uitgezet; 2) Kosten- en opbrengstenstijgingen zijn toegerekend; 3) Rente is toegerekend.
Gronduitgifte	Verkoop van al dan niet bouwrijp gemaakte grond aan een ontwikkelaar of particulier.
Meerjarenprognose (MPG)	Basisdocument voor sturing en verantwoording binnen RVOB/DO. Bevat jaarlijks de gerealiseerde resultaten en de prognoses. Hiermee legt de Directeur DO verantwoording of over de voortgang en risico's. Verder wordt aangegeven wat de investeringsprognoses zijn, gekoppeld aan gebieden en beleidsdoelen.
Ministerieel (resp. Ambtelijk) Opdrachtgevers Beraad (MOB/AOB)	Besluitvormend orgaan voor projecten van de Directie Ontwikkeling van het RVOB waarbij sprake is van meerdere rijksbeleidsdoelstellingen, bestaande uit bewindslieden resp. ambtelijk vertegenwoordigers van VROM (Vz), V&W, Def, EZ en LNV. De RVR is als waarnemer vertegenwoordigd.
Projectopdracht	Document ten behoeve van besluit of project in portefeuille wordt genomen door RVOB/DO. Bevat plan van aanpak en (zo mogelijk) concept-intentievereenkomst, ruimtelijke visie en financiële haalbaarheidsstudie. Vormt het kader voor de

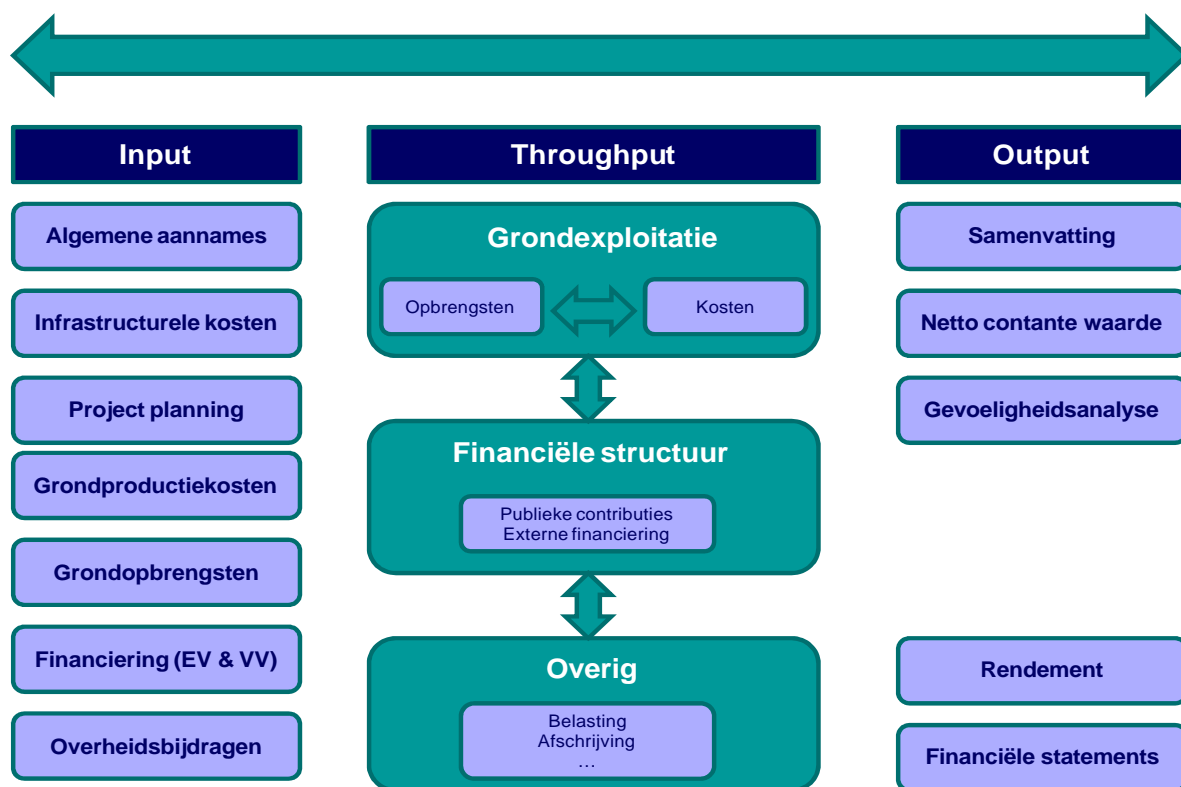
	businesscase-fase.
Risico	Een gebeurtenis die niet 'voorzien' is. Financieel risico = een gebeurtenis die niet begroot is.
Risicoprofiel	Het resultaat van een analyse van de financiële en andere risico's in een project. Het financiële risicoprofiel van een project kan weergegeven worden met een bandbreedte waartussen het begrote resultaat waarschijnlijk zal uitkomen. Op basis van het risicoprofiel wordt de risicoreserve bepaald.
Risicoreserve	Het deel van het eigen vermogen dat gereserveerd wordt voor het opvangen van financiële tegenvallers op de (project)begroting, op basis van de risicoanalyse.
Samengesteld risico	Een combinatie van meerdere afzonderlijke risico's. Hoe meer afzonderlijke risico's er zijn, des te groter de kans op een totaal effect dat in de buurt ligt van het gemiddelde van de risico's tezamen en des te kleiner de kans op minimaal en maximaal gevolg.
Slotcalculatie	Berekening van het definitieve saldo bij de afsluiting van het project.
Solvabiliteit	De solvabiliteit is de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. De solvabiliteit van een willekeurig bedrijf geeft aan de mate waarin risico's opgevangen kunnen worden. Hoe lager de solvabiliteit des te groter het risico voor financiers en aandeelhouders dat bij financiële tegenslagen respectievelijk zij hun leningen niet (volledig) terugkrijgen en hun vermogen minder wordt.
Verliesvoorziening	Een (op de balans) gereserveerd bedrag om een 'voorzien tekort' op een (grondexploitatie)begroting te dekken of andere verplichtingen te dekken. Met een verliesvoorziening wordt indirect afgewaardeerd op bezit dat voor een te hoge (boek)waarde op de balans staat.
Voorzichtigheidsbeginsel	Verlies nemen zodra deze voorzien wordt en pas winst nemen als deze gerealiseerd is.
Voorzien tekort	Een tekort dat officieel begroot wordt. Deze begroting is het financieel kader is waarbinnen het project gerealiseerd wordt.

Bijlage 2: Opzet en inhoud grondexploitatiebegroting

Per onderdeel wordt hiernavolgend aangegeven welke elementen gespecificeerd dienen te worden bij een grondexploitatieberekening en op welke wijze. In bijlage 3 worden de cijfermatige uitgangspunten en parameters gespecificeerd, met dien verstande dat per locatie op onderbouwde wijze afwijkingen mogelijk kunnen zijn op basis van specifieke en onderbouwde omstandigheden.

Algemene aannames

Om inzicht te verkrijgen in het geprognosticeerde financiële resultaat van de gebiedsontwikkeling en de daarbij gehanteerde uitgangspunten, is het noodzakelijk dat er een rekenmodel wordt gebruikt dat duidelijk inzicht biedt in de gehanteerde input, throughput (de berekeningen) en output. Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur a.



Figuur a: Structuur grondexploitatiemodel

(de laatste twee blokjes van elke kolom hebben uitsluitend betrekking op het einde van de businesscase-fase, de overige elementen zijn reeds aan de orde in de fase van de projectopdracht; deze worden hierna toegelicht)

De algemene aannames in het model van de grondexploitatiebegroting dienen in ieder geval aan te geven wat de omvang en begrenzing van het plangebied, te handhaven elementen en het resulterende netto plangebied (percentage uitgeefbaar) zijn. Ook dienen bij de algemene aannames de start- en einddatum van de gebiedsontwikkeling gespecificeerd en onderbouwd te worden (dit met het oog op het risico van planoptimisme), alsmede inzicht te worden gegeven in de te onderscheiden deelplannen.

Daarnaast dient aangegeven te worden wat de gehanteerde algemene aannames zijn voor de kosten- en opbrengststijgingen in de jaren van de planexploitatie, de gehanteerde rentevoeten (debet en credit) en de disconteringsvoet (zie bijlage 3). Aangezien het hierbij gaat om de haalbaarheidsfase en niet om de realisatiefase en veelal om samenwerking met andere overheden, kan worden volstaan met een disconteringsvoet die ongeveer gelijk is aan het gemiddelde gemeentelijke omslagpercentage van de betrokken gemeente(n), te bepalen op het (voorschrijdend) driejaarsgemiddelde van het rentepercentage van 5-jaars staatsleningen met een opslag van 1,5%. Ofschoon het niet wenselijk is dit percentage jaarlijks extra te laten fluctueren (vanwege de vergelijkbaarheid van de grondexploitaties onderling en over de verschillende jaren) wordt wel aanbevolen dit disconteringspercentage periodiek te herijken.

De hier voorgestelde disconteringsvoet wijkt niet majeur af van de gemeentelijke omslagrente, die door de lokale overheden zal worden gehanteerd die veelal ook in de planfasestudie zullen participeren. Indien een beoordeling zou plaatsvinden met het oog op deelneming in de realisatiefase is uiteraard een andere afweging mogelijk en wenselijk.

Voor de specifieke Financiën projecten, die in tegenstelling tot de andere projecten niet primair worden uitgevoerd met het oog op het realiseren van rijksbeleidsdoelstellingen, maar vanwege financiële redenen, kan de disconteringsvoet hoger worden gesteld, nl. op het voorschrijdend driejaarsgemiddelde van 5-jaarsstaatsleningen tarief plus 3%. Dit houdt in dat een redelijk rendement op eigen vermogen wenselijk en nodig wordt geacht gegeven het *risicoprofiel*, vergelijkbaar met ontwikkeling door private partijen.

Verwerving/inbreng gronden

Het model dient inzicht te bieden in reeds verworven en nog te verwerven percelen. Voor de reeds verworven percelen geldt dat eigendommen worden ingebracht tegen de verkrijgings- of vervaardigingsprijs, inclusief schadeloosstelling en bijkomende kosten. Daarbij dient de grondpositie van het Rijk gespecificeerd te worden en te worden gewaardeerd op verkrijgingsprijs voor het RVOB/DO. Voor de nog te verwerven percelen zal moeten worden aangegeven bij welke partijen deze gronden in eigendom zijn, hoe de verwervingsstrategie zal zijn (minnelijk, WVG, onteigening), welke fasering is gehanteerd en welke verwervingskosten zijn geraamd op basis van taxaties en/of kengetallen.

Daarnaast moet worden aangegeven of en zo ja welke tijdelijke beheerskosten zijn voorzien voor grond en opstallen.

Bouwrijp maken

Hierbij geldt dat inzicht moet worden gegeven in de wijze van totstandkoming en onderbouwing van de volgende kostenposten:

- sloopwerkzaamheden (slopen, verwijderen en verwerken van gebouwen en/of verhardingen);
- milieuvoorzieningen (onderzoek naar en kosten van grondsanering en geluidsvoorzieningen, transport en storten of verwerken, inclusief de mogelijkheden van kostenverhaal naar de veroorzaker);
- kosten van tijdelijke voorzieningen en verhardingen (bouwwegen, tijdelijke parkeervoorzieningen etc.);
- grondwerk (afgraven en verwijderen van grond, zandophoging, riolering en drainage, kabels en leidingen);
- gemalen, persleidingen, watergangen;
- kosten van aan te leggen kunstwerken (bruggen, duikers, viaducten, kademuuren etc.).

Voor al deze kostenposten geldt dat onderbouwing van kosten via kengetallen (eenheidsprijzen per vierkante meter) en/of bestekramingen (voor specifieke en/of majeure infrastructuur) nodig is.

Woonrijp maken

Hiermee worden kosten bedoeld voor het verharderen (bouwwegen, voet- en fietspaden), groenaanleg, openbare ruimte en speel- en straatmeubilair. Ook hier geldt dat onderbouwing met eenheidsprijzen per vierkante meter op basis van een aangegeven kwaliteitsniveau nodig is. Per deelplan kan differentiatie in kwaliteit mogelijk of gewenst zijn.

Hoofdinfrastructuur en bovenwijken

Kosten voor ontsluiting, hoofdwegen en aanpassing voor omringende infrastructuur kunnen direct in de exploitatie worden opgenomen op basis van onderbouwde ramingen (met inzicht in de daarbij gehanteerde opslagen) dan wel via kostenverhaal door de gemeente(n) op basis van de Grondexploitatiewet in rekening worden gebracht bij de onderhavige gebiedsontwikkeling. Daarbij dient de gemeente een onderbouwing te geven naar de criteria van profijt, proportionaliteit en causaliteit. Dit geldt dus ook voor kosten die buiten het plangebied worden gemaakt maar al dan niet gedeeltelijk ten laste van de exploitatie worden gebracht.

Projectplanning

Hierbij moet worden aangegeven wat de onderbouwing is van de gehanteerde fasering van kosten en opbrengsten in de tijd en een onderbouwing van de plankosten. In de exploitatie geldt als uitgangspunt voor de plankosten een percentage voor voorbereiding, administratie en toezicht (VAT kosten genoemd) van de te maken civieltechnische werken. Afhankelijk van de geschatte complexiteit van het planproces kan dit percentage verschillen. Aangegeven moet worden of en in hoeverre deze plankosten gezamenlijk of door iedere partij individueel worden gemaakt en of deze volledig in het integrale rekenmodel worden opgenomen. Uitgangspunt is dat de totale plankosten 22-32% van de nog te maken civieltechnische kosten bedragen, tenzij op basis van specifiek onderbouwde activiteitenbegrotingen kan worden aangegeven dat dit een afwijkend percentage bedraagt in de te beoordelen gebiedsontwikkeling, hetgeen op basis van locatiespecifieke factoren denkbaar is. Daarnaast zal moeten worden aangegeven welke kosten van onderzoek (bijvoorbeeld bodemgesteldheid, milieuzonering, archeologie, flora en fauna, geluid, externe veiligheid) zijn geraamd, alsmede hoe wordt omgegaan met eventuele planschade.

Opbrengsten uit gronduitgifte

Uitgaande van de netto uitgiftebare vierkante meters voor de verschillende functies (wonen, bedrijven, kantoren etc.) wordt hier over de verschillende jaren een opbrengst geraamd. In de praktijk liggen bij deze raming grote risico's, die zowel in de gevoeligheidsanalyse als in de risicoparagraaf terug moeten komen. Onderbouwing van de geraamde grondopbrengsten op basis van residuele methoden is uitgangspunt (daarbij worden per categorie vastgoed de bouw- en ontwikkelingskosten in mindering gebracht op de commerciële waarde (vrij op naam-prijs) van het te realiseren vastgoed. Deze benadering geniet de voorkeur van marktpartijen, de VNG en het Ministerie van VROM (Convenant d.d. 19 dec. 2001). Aangezien voor de residuele grondprijsberekening per categorie inzicht nodig is in de ontwikkeling van de bouwkosten en de vrij op naam-prijzen is het mogelijk om in een vroegtijdig stadium te volstaan met de vergelijkingswaardemethode, dat wil zeggen de uitgifteprijsen voor gronden in vergelijkbare gebieden.

Opbrengsten uit bijdragen en subsidies

Opbrengsten uit bijdragen en subsidies dienen gespecificeerd en geconcretiseerd te zijn. Niet geformaliseerde – en daardoor nog niet zeker gestelde – bijdragen en subsidies behoren niet te worden opgenomen in de exploitatieberekening, maar in de risicoparagraaf (die naast risico's ook kansen moet bevatten).

Samenvatting

Het model dient een inzichtelijke en grafische samenvatting te geven van de hoofdkostenposten en opbrengsten, naar zowel reële bedragen, nominaal als netto contant. (Reële bedragen zijn onderbouwd naar euro's van nu, nominaal is in de tijd gezet rekening houdend met inflatie, d.w.z. de omvang op het moment dat het bedrag wordt uitgegeven/ontvangen, netto contant is de som van de nominale bedragen teruggerekend naar euro's van nu op basis van een aangegeven disconteringsvoet (het voortschrijdend driejaarsgemiddelde van rente op 5-jaars staatsleningen plus 1,5%). Daarnaast moet deze samenvatting een cashflowoverzicht bieden van de jaarlijkse kasstroom en van de jaarlijkse en cumulatieve financieringsbehoefte.

Gevoeligheids- en scenarioanalyse

Tenslotte dient het model inzicht te bieden in een gevoeligheidsanalyse van de belangrijkste parameters (zijnde in ieder geval fasering, programma en opbrengstniveaus, waarbij de omvang van de gevoeligheidsberekeningen worden gerelateerd aan actuele marktrisico's en ruimtelijke procedures, bijvoorbeeld daling van VON-prijzen op basis van voorspellingen van NVM/CPB en vertraging met maximaal een jaar op basis van mogelijke beroep- en bezwaarprocedures). Ook dient het model een scenarioanalyse mogelijk te maken ten behoeve van nadere besluitvorming over programmering, fasering, deelplannen etc. Deze scenario's geven inzicht in het tegelijkertijd optreden van wijzigingen in parameters en uitgangspunten en moeten zijn gerelateerd aan ruimtelijke ontwikkelingsscenario's.

Op basis van het voorgaande kan beoordeeld worden of de exploitatieberekening van de betreffende gebiedsontwikkeling minimaal sluitend is hetgeen uitgangspunt is voor het in portefeuille nemen van het project door het RVOB. Tevens is deze exploitatieberekening in dat geval het bestuurlijke en financiële kader voor de uitvoering en voor rapportage en verantwoording aan zowel AOB/MOB als de eigenaar.

Bijlage 3: Uitgangspunten grondexploitatieberekeningen

Model

De Directie Ontwikkeling van het RVOB maakt voor de grondexploitatieberekeningen, zowel in de Projectopdracht fase als in de Business Case fase, gebruik van het grondexploitatiemodel van DHV. Dit model is ingericht conform de reguliere opzet van grondexploitaties, waarbij door keuze uit verschillende woonmilieus gedifferentieerd kan worden in dichtheden (aantallen woningen per hectare) en kwaliteit. Per te kiezen woonmilieu worden vervolgens gedifferentieerde kengetallen voor bouw- en woonrijpmaken door het rekenmodel gehanteerd. DO geeft een duidelijke onderbouwing. Onderbouwing van zijn keuzes van de woonmilieus en de verdeling daarin over het totale plangebied, rekening houdend met woonbehoefte-onderzoeken. Per woonmilieu wordt daarbij aangegeven wat de netto omvang van het plangebied is, het percentage uitgeefbaar (en niet-uitgeefbaar) exploitatiegebied, alsmede de percentages verharding, groen en water.

Naast de reguliere kengetallen voor bouw- en woonrijpmaken die direct samenhangen met de gekozen woonmilieus, kunnen daarnaast per exploitatie separate posten worden opgenomen (waarbij eveneens sprake moet zijn van een nadere onderbouwing) zoals bv voor tijdelijk beheer, bodemsanering, kunstwerken, planschade, afdrachten (bijv. in het kader van de Grondexploitatiewet) en bijdragen aan fonds bovenwijk.

De opbrengsten worden in het model residueel berekend, dat wil zeggen dat uitgegaan wordt van veronderstelde Vrij-op-Naam prijzen, berekende stichtingskosten per woning, waaruit de (residuele) kavelprijs ontstaat. Deze kengetallen worden jaarlijks geactualiseerd en per woningcategorie gedifferentieerd in de volgende onderverdeling:

- sociale huur
- vrije sector huur
- koopwoningen (onderverdeeld in goedkoop, midden en duur)
- commercieel vastgoed (winkels, kantoren, bedrijfsruimte)
- niet- commercieel vastgoed (maatschappelijk)

Standaard wordt uitgegaan van een aandeel van 30% sociale woningbouw. Bij koopwoningen is het uitgangspunt dat uitgegaan wordt van een grondquote van 18 tot 15% en bij middelduur/duur van > 25%.

Parameters

Er is een (vertrouwelijke) lijst met financiële parameters die DO verplicht is te hanteren bij de opstelling van de GREX. Deze lijst maakt deel uit van het eigenarenconvenant en zal jaarlijks door de pSG worden vastgesteld op voorstel van DO. DO zal daarbij motiveren waarom er naar zijn mening eventueel een aanpassing van de parameters nodig is. De actualisatie vindt plaats in oktober, zodat de GREX met de nieuwe cijfers doorgerekend kan worden alvorens tot jaarafsluiting over te gaan.

De verplicht te hanteren financiële parameters hebben betrekking op:

- index kostenstijging
- index opbrengstenstijging
- disconteringsvoet AOB projecten
- disconteringsvoet Financiën projecten
- VTU (Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering)
- planontwikkeling

In de GREX worden voorzichtig-realistische aannames gehanteerd. Daarnaast geldt dat voor de post onvoorzien standaard wordt uitgegaan van een minimum van 10% over de civieltechnische kosten, planontwikkeling, VTU en overige kosten.

Voor de gevoeligheidsanalyse wordt uitgegaan van de volgende gevoeligheden, die gerelateerd moeten worden aan risicobeheersingsmaatregelen:

- Opbrengstdaling commercieel vastgoed en koopwoningen: 10%
- Rentestijging (discontovoet): 1%
- Vertraging in uitgifte (rente over boekwaarde): 3 jaar

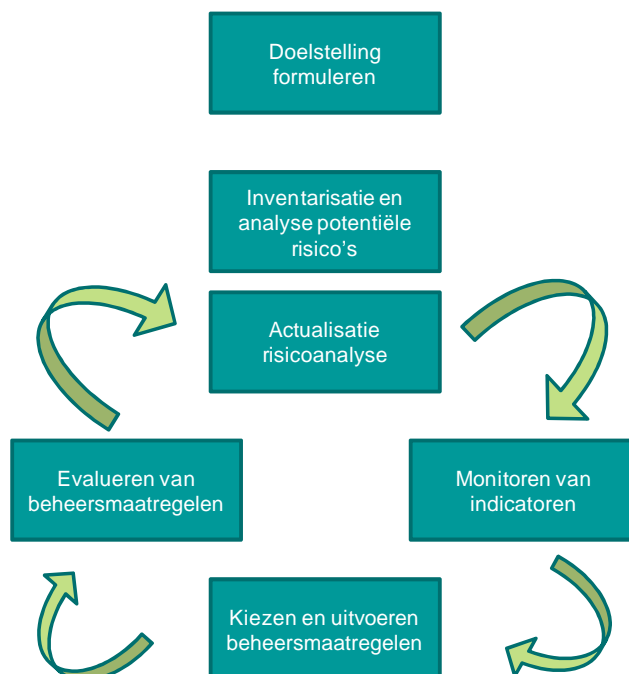
Bijlage 4: Risicomanagement

De hoofdlijnen van het risicomanagement door DO staan hieronder beschreven. Een aantal zaken zal door DO verder uitgewerkt worden en deel gaan uitmaken van interne sturingsmaatregelen.

Per project worden volgens onderstaande figuur a alle reële risico's - voor zover mogelijk – geïnventariseerd, geprioriteerd en vervolgens gekwantificeerd door middel van het inschatten van de kans op het zich voordoen van het risico maal het inschatten van het financiële gevolg. Deze berekening vindt plaats in de grondexploitatieberekening in termen van het financiële effect op het geraamde plansaldo in Netto Contante Waarde. Per project worden deze afzonderlijke risico's samengevoegd tot een *samengesteld risicoprofiel*. Aangezien niet alle risico's zich gelijktijdig zullen voordoen is een nadere weging van belang.

In de initiatieffase wordt voor de tentatieve grondexploitatie met behulp van een Monte Carlo-analyse bepaald of de spreiding rond de (20) belangrijkste parameters zodanig is dat de uitkomst van de deterministische grondexploitatie gelijk is aan $p60=0$. Indien de uitkomst hoger is, dient bijstelling plaats te vinden door aanpassing van de betreffende variabele of door verhoging van de post onvoorzien.

Bij de risicoparagraaf in de Projectopdracht zal voorshands worden uitgegaan van het gekwantificeerde effect van kans maal gevolg van de geïnventariseerde risico's. In de grondexploitatieberekening zal standaard worden uitgegaan van 10% onvoorzien over nog te maken civieltechnische kosten, zoals gebruikelijk. Eventuele afwijking hiervan zal per project apart worden onderbouwd. Hiermee is in het project een (reguliere) buffer aanwezig van 10% van de nog te maken kosten en in het *eigen vermogen* een buffer ter omvang van de risico's indien en voorzover leidend tot een negatief plansaldo.



Figuur a: Risicomanagement

Het mandaat om te beschikken over de risicoreserve ligt op het niveau van de Financieel Directeur DO (en niet op het niveau van projectleider/-directeur).

Tijdens de besluitvormingsfase over het project bij AOB en MOB zal moeten worden vastgelegd welke risico's moeten worden opgevangen door het RVOB en welke risico's

binnen het project voor andere partijen zijn, respectievelijk tot mogelijke planaanpassing en hernieuwde besluitvorming moeten leiden. Daarbij is het mogelijk specifieke risico's te verbinden aan specifieke, in de Projectopdracht opgenomen departementale beleidsdoelstellingen en vast te leggen dat deze risico's voor rekening komen van bedoelde departementen bij optreden.

Bij risico's wordt doorgaans aan 'bedreigingen' en 'tegevallers' gedacht. De focus van risicomanagement is echter breder. Tegenover kosten en bedreigingen staan ook beleidsmatige en financiële opbrengsten. Daarom zijn niet alleen de bedreigingen van belang, maar ook de 'kansen' en 'mogelijke meevallers/optimalisaties' die hier tegenover staan. Het benutten van de gesignaleerde kansen is vaak een effectieve manier om op de bedreigingen in te spelen. Risicomanagement is daarom meer dan het in kaart brengen van risico's, het is een continu proces ("geen foto maar een film"). Bij de risicoanalyse hoort een beheersstrategie op basis waarvan beheersmaatregelen worden genomen, samen met de partij(en) die de risico's het beste kunnen beheersen of daarvoor verantwoordelijk zijn. Hieronder is een checklist voor de risicoanalyse opgenomen.

Complex	Bepaling van het risico en een korte omschrijving	Kans van optreden van het risico	Impact	Kans maal impact	Eventueel te treffen maatregelen ter ondervangen van het risico
Naam Complex: 'xxxxxxxxxxx'					
Risicogebied					
<i>Fasering</i>					
<i>Markt (inclusief prijs)</i>					
<i>Looptijd / Rente</i>					
<i>Organisatorische zaken</i>					
<i>Fiscaliteiten</i>					
<i>Milieu / Natuur</i>					
<i>Waardering</i>					
<i>Verwervingen</i>					
<i>Planrealisatie</i>					
<i>Planontwikkeling</i>					
<i>Claims</i>					
<i>Politiek</i>					
<i>Bijzonderheden bouw</i>					
<i>Subsidie (voorwaarden)</i>					
<i>Derden partijen</i>					