

Bezoekadres
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
Telefoon 020 552 9111
Fax 020 552 3426
www.amsterdam.nl



Gemeente Amsterdam

Retouradres: BDA, Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Gemeenteraad

Datum	vrijdag 2 juli 2010
Behandeld door	ir. S. Jacobs
Doorkiesnummer	020 552 2748
Faxnummer	020 552 2127
E-mail	sjacobs@bda.amsterdam.nl
Onderwerp	Tegenvallende grondopbrengsten

geachte leden van de Gemeenteraad,

De kredietcrisis en het instorten van de kantorenmarkt trekken een zware wissel op de ruimtelijke ontwikkelingen van Amsterdam. De te verwachten grondopbrengsten lopen opnieuw fors terug. Dit betekent dat de stad onvoldoende ruimte heeft om alle geplande ruimtelijke ontwikkelingen nu uit te voeren. De stad ziet zich geplaagd voor de fundamentele vraag welke projecten zij nog zelfstandig kan en wil uitvoeren.

Alle projecten worden stopgezet tenzij op basis van noodzakelijkheid, financierbaarheid en maatschappelijke wenselijkheid voortzetting gerechtvaardigd is.

Gebleken is dat de huidige financieel administratieve systematiek te conjunctuur gevoelig is en daarmee onvoldoende geschikt om te sturen in de huidige ingewikkelde financiële omstandigheden. Daarom zal het college parallel aan de beoordeling van de projecten een externe commissie vragen om te adviseren over een nieuwe systematiek.

Op woensdag 23 juni is u in de raadscommissie BWK gemeld dat de verwachte, nog te realiseren grondopbrengsten bij al deze projecten als gevolg van de kredietcrisis en de enorme krimp in de kantorenmarkt opnieuw tegenvallen. Toen hebben wij toegezegd dat wij u na behandeling in het College op de hoogte zullen brengen van de nieuwste inzichten.

In het verleden heeft de gemeente Amsterdam met de uitgifte van grond voor onder meer kantoren veel geld verdiend, waarmee financieel onrendabele maar maatschappelijk belangrijke projecten zijn gefinancierd, zoals bijvoorbeeld de aanpak van stedelijke vernieuwingswijken. De verwachte grondopbrengsten zijn de laatste tijd steeds lager geworden. Juist om te voorkomen dat de gemeente tegen forse tekorten gaat oplopen moet de gemeente zorgvuldig nagaan welke projecten nog door kunnen gaan. In het recente verleden heeft de gemeente op verschillende momenten bijgestuurd. In de balans van 2009 heeft de gemeente Amsterdam een extra

voorziening opgenomen voor tegenvallende toekomstige grondopbrengsten als gevolg van de kredietcrisis van € 233 miljoen. Tegelijk is in 2009 ook afgesproken opnieuw te kijken naar de ontwikkelingen op de kantorenmarkt. Al in 2006 heeft de gemeente Amsterdam 1,2 miljoen m² kantoren uit de nog te realiseren plannen geschrapt. Deze operatie (Plabeka 1) had als gevolg dat de stad de verwachte toekomstige inkomsten uit kantoren met ongeveer € 300 miljoen moest afboeken. De recente inzichten naar aanleiding van het nieuwe onderzoek naar toekomstige ontwikkelingen op de kantorenmarkt leiden er toe dat opnieuw grofweg 1 miljoen m² aan kantoorruimtes uit plannen geschrapt moet worden. Daar waar in het verleden voor elke werknemer gemiddeld met 28 m² vloeroppervlak werd gerekend, zal dat in de toekomst fors dalen. Het instorten van de vraag op de kantorenmarkt leidt er volgens de meest recente inzichten toe dat Amsterdam opnieuw de verwachting van de grondopbrengsten met € 345 miljoen moet verlagen. Op basis van de economische ontwikkelingen is de laatste verwachting dat ook de afzet van woningen ten opzichte van de planning terugloopt, waardoor de nog te realiseren grondopbrengsten voor woningen € 45 miljoen lager uitvalt. Ten behoeve van het grondprijsbeleid 2011 zal de komende maanden onderzoek worden gedaan naar de te verwachten grondprijsontwikkelingen voor 2011. De resultaten hiervan zijn nog niet in deze berekeningen meegenomen.

Het roer gaat om

Aanvankelijk is bij de aanpak van deze forse inkomstendaling gekozen voor een combinatie van verschillende maatregelen: kostenreductie bij het maken van plannen (minder ambtenaren, snellere doorlooptijd van procedures), faseren van plannen (delen wel realiseren, andere delen van een plan voor een paar jaar in de koelkast), herprogrammeren (vaak ingeplande kantoorruimte vervangen door woningbouw of commerciële voorzieningen), stoppen van plannen en inkomstenverhoging.

Het College concludeert dat bovenstaande benadering niet voldoende is. De kredietcrisis en de enorme krimp op de kantorenmarkt maken dat toekomstige grondopbrengsten zo veel terug lopen dat de stad zich de vraag zal moeten stellen welke projecten zij de komende 10 jaar nog kan en wil ontwikkelen. Dit betekent dat de huidige systematiek op basis waarvan investeringsbesluiten worden genomen voor investeringen in de grond en het ontwikkelen van de stad ingrijpend gewijzigd gaat worden. Het roer gaat om.

Alleen doen wat écht noodzakelijk is

Zoals gezegd zullen alle projecten worden stopgezet tenzij op basis van noodzakelijkheid, financierbaarheid en maatschappelijke wenselijkheid voortzetting gerechtvaardigd is. Om een beter zicht te krijgen of en hoeveel investeringsruimte de stad voor het uitvoeren van plannen nog heeft, zal van alle projecten worden bepaald welke investeringen onvermijdelijk zijn. Eenvoudig voorbeeld: een weg die open ligt, zal weer dicht gemaakt moeten worden. Het pakket aan plannen en investeringen dat na deze exercitie tot stand komt, is te beschouwen als de 'nul-optie'. Of er bovenop deze 'nul-optie' nog investeringsruimte is, zal de komende maanden moeten blijken. Boven op dit basale pakket zullen in dat geval projecten geselecteerd gaan worden die de gemeente per saldo geen geld kosten en/of die maatschappelijk zeer noodzakelijk zijn. Voor de laatste type projecten zal samen met andere partijen naar financiering moeten worden gezocht.

De overwegingen hierbij zijn:

1. *Financieel: alleen positieve plannen*
Plannen die op papier geld opleveren omdat de toekomstige opbrengsten hoger zijn dan de kosten lijken op het oog door te kunnen gaan. Hierbij moeten wel de meest recente inzichten in de ontwikkeling van toekomstige grondprijzen en de krimp op de kantorenmarkt meegenomen zijn. Bovendien moeten zij in samenhang bekeken worden. Op papier positieve plannen kunnen elkaar in de weg zitten.
2. *Inhoudelijk: voor welke stad kiezen we*
De gemeente kan om verschillende motieven willen investeren in een aantal projecten boven op de 'nul-optie', mits er voldoende investeringsruimte is. Dit kan op basis van diverse inhoudelijke overwegingen. Bijvoorbeeld het nastreven van een ongedeelde stad, een internationaal concurrerende stad, de uitrol van het binnenstadsmilieu of verdere verdichting van de stad. Bij elke van deze inhoudelijke en beleidsmatige motieven zal de vraag voorop staan met welke investeringen kan worden volstaan om voldoende invulling aan de inhoudelijke wens te geven.
3. *Financieel: minder subsidie, andere inkomsten*
Naar mate de gemeente inkomsten wil en kan verhogen door nieuwe afspraken met corporaties, of generieke maatregelen (zoals: de aanleg eerste riolering voor rekening van Waternet, het verlagen van het percentage sociale huurwoningen, inzet van een deel van toekomstige erfpachtinkomsten) wordt het mogelijk op meer plekken te investeren in projecten. Deze inkomstenverhogende maatregelen moeten in deze benadering direct verbonden zijn aan concrete projecten die hiermee mogelijk worden gemaakt. Ze zijn uitdrukkelijk geen algemeen dekkingsmiddel.
4. *Programmatisch: past het aanbod bij de vraag*
De uiteindelijke lijst van projecten waarin Amsterdam wil en kan investeren zal ook programmatisch moeten aansluiten bij de vraag.

Deze zomer wordt een eerste selectie van ruimtelijke projecten gemaakt langs de zojuist beschreven weg. Het College zal bij de begrotingsbespreking (de BAAK) vervolgens besluiten nemen over de lijst van projecten die Amsterdam wil en kan ontwikkelen en ter definitieve besluitvorming aan de gemeenteraad voorleggen.

Een nieuw financieel administratief systeem

Behalve de eerste stap zoals hierboven beschreven, acht het College het ook nodig om het systeem te herzien op basis waarvan stedelijke investeringsbesluiten worden genomen.

Het College wil zich hierover laten adviseren door een kleine commissie van externe deskundigen. Eerder heeft het College besloten een second opinion naar de werking van de bestaande systematiek te laten uitvoeren. De resultaten hiervan zal het College meegeven aan de commissie.

Enkele overwegingen van het College aan de externe commissie:

1. Door te spreken over een 'vereveningsfonds' bestaat het idee dat sprake is van een fonds met baten en lasten, terwijl het 'fonds' in feite niet meer is dan het financiële saldo van gerealiseerde winsten in het verleden en voorziene tekorten in de toekomst. Het woord 'fonds' zet te veel mensen op het verkeerde been en suggereert zekerheden die er niet zijn.
2. Het Amsterdamse systeem (actief grondbeleid en residuele grondprijzen) zit op verschillende manieren 'dicht op de markt'. In tijden van een opgaande conjunctuur betekent dat, dat 'winsten' snel gepakt kunnen worden en snel opnieuw in de stad geïnvesteerd kunnen worden. Ook voor andere zaken dan gebiedsontwikkeling en grondexploitatie. Ongeveer 10 jaar geleden is dat gedaan voor forse bedragen (circa € 500 miljoen). Op het moment dat de conjunctuur naar beneden gaat, betekent dat ook 'verliezen' snel genomen worden. 'Verliezen' zijn hierbij overigens niet alleen euro's, maar ook projecten die niet meer uitgevoerd kunnen worden omdat verwachte grondopbrengsten door dalende prijzen niet gerealiseerd zullen worden.
3. Grondexploitaties zijn niet louter boekhoudboekjes van projecten, maar ook een planeconomisch sturingsinstrument. Als de grondprijzen dalen, worden deze niet meteen vertaald in bijgestelde grondopbrengsten van de verschillende plannen. Dalende grondprijzen worden gezien als een autonome ontwikkeling. Ze zijn daarmee niet de verantwoordelijkheid van de planeigenaar en de planeigenaar hoeft daarmee niet op zoek naar extra geld. Om de planeigenaren scherp te houden, worden dalende grondopbrengsten pas geaccepteerd als de planeigenaren gezocht hebben naar manieren om tekorten te dekken en resultaten te kunnen overleggen. Omdat als gevolg hiervan de optelsom van alle grondexploitaties geen getrouw beeld geeft van de meest actuele verwachte grondopbrengsten, worden op centraal niveau reserves aangehouden. Deze reserves moeten echter worden gevoed uit gerealiseerde grondwinsten. De reserves 'smelten' langzaam weg naarmate in de loop der jaren grondprijzen in individuele plannen wel worden aangepast en er geen winsten meer worden behaald.
4. Planvorming en programma komen in ons systeem decentraal tot stand. Op zich is dat niet vreemd. De locatie dicteert vaak de kansen, mogelijkheden en beperkingen. Tegelijk leidt dit systeem bijna automatisch tot overaanbod en planoptimisme. Elke planeigenaar gaat er vanzelfsprekend vanuit dat bijvoorbeeld de woningen bij hem of haar ondanks ontwikkelingen toch verkocht zullen worden, maar bij

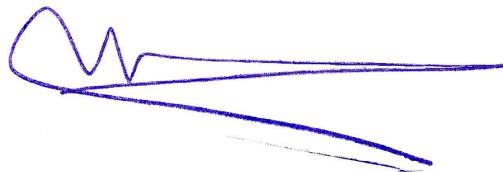
de buurman of buurvrouw niet. Om te voorkomen dat er overaanbod en planoptimisme ontstaat is het belangrijk dat er vanuit de portefeuille Grondzaken goede mogelijkheden zijn voor centrale regie. Deze regie mag echter niet ontaarden in dictaten die uitgevaardigd worden zonder de lokale omstandigheden en kansen goed te kennen.

Op basis van het advies van de commissie van externe deskundigen zal het College een plan van aanpak opstellen en uitvoeren met als doel om te komen tot een transparante systematiek, een helder afwegingskader voor tussentijdse en jaarlijkse besluitvorming over grondexploitaties, minder gevoeligheid voor wensdenken/planoptimisme, minder gevoeligheid voor marktschokken en effectief als ontwikkelingsinstrument. Dit plan van aanpak zal tegelijkertijd met de voorstellen voor projecten die de stad nog kan en wil doen, bij de begrotingsbesprekingen worden betrokken.

De marktontwikkelingen dwingen Amsterdam tot forse ingrepen in de ruimtelijke investeringsagenda van de stad. Er zullen pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden. Tegelijkertijd is een gezonde investeringsagenda een voorwaarde om de stad ook tijdens en na de crisis economisch sterk en duurzaam te ontwikkelen.

In de hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,
Namens het college van B&W,



Maarten van Poelgeest
Wethouder grondzaken