

**Ontwikkeling**  
Vastgoed

Stadskantoor  
Lübeckplein 2  
Postbus 10007  
8000 GA Zwolle  
Telefoon (06) 14393717  
c.van.steenwijk@zwolle.nl

[www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl)

# Nota van uitgangspunten

## MPV 2020

Kaders voor het opstellen van de  
Meerjaren Prognose Vastgoed 2020

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Programmatische uitgangspunten</b>	<b>5</b>
2.1	Wonen	5
2.2	Kantoren	7
2.3	Bedrijventerreinen	7
2.4	Voorzieningen	8
<b>3</b>	<b>Visie op de rekenparameters</b>	<b>9</b>
3.1	Opbrengststijging woningbouw	9
3.2	Opbrengststijging bedrijvigheid	13
3.3	Opbrengststijging voorzieningen	14
3.4	Kostenstijgingen	14
3.5	Rente	17
<b>4</b>	<b>Economische risico's</b>	<b>19</b>
4.1	Algemeen	19
4.2	Planning	19
4.3	Rente	20
4.4	Kostenstijging	20
4.5	Opbrengstenontwikkeling	20
<b>5</b>	<b>Grondvoorraad</b>	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken</b>	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>Tussentijdse winstnemingen</b>	<b>25</b>
<b>8</b>	<b>Storingsreserve Vastgoed</b>	<b>28</b>
<b>9</b>	<b>Specifieke informatie projecten</b>	<b>28</b>
<b>10</b>	<b>Klimaatadaptatie, Energietransitie en Circulaire economie</b>	<b>29</b>
<b>11</b>	<b>Vigerend beleid</b>	<b>35</b>
<b>12</b>	<b>Bronvermelding</b>	<b>36</b>
<b>Bijlagen</b>		
	Bijlage 1: Financiële effecten van rekenparameters	37
	Bijlage 2: Risicobedrag gewogen economische risico's	38
	Bijlage 3: Fundamentele wijzigingen	39
	Bijlage 4: Onvoorzien in Grondexploitaties	40
	Bijlage 5: Algemene kosten Vastgoed	41
	Bijlage 6: Kostensoortenlijst BRO is limitatief	42
	Bijlage 7: Voorbeelduitwerking tussentijdse winstneming	46
	Bijlage 8: Grex- Systematiek	50

## 1 Inleiding

Jaarlijks leggen wij u de Nota van Uitgangspunten voor als kaderstelling voor de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV). De door de gemeenteraad vastgestelde uitgangspunten worden gebruikt bij het opstellen van de MPV 2020. Deze Nota van Uitgangspunten is gebaseerd op het meest actuele beeld van de onderliggende portefeuille, waarbij in- en externe onderzoeken naar de grondprijzen en de indices hebben plaatsgevonden. We doen dit jaarlijks om zowel de interne bevindingen en resultaten af te zetten tegen de externe analyse van de Zwolse vastgoedmarkt. Hiermee leggen we een gedegen verbinding, zodat de scherpte in dit dossier aanwezig blijft. Vervolgens wordt, tezamen met een aantal andere vastgoedonderwerpen, een totaalrapportage en advies ter besluitvorming voorgelegd.

Zwolle groeit evenals vorig jaar stevig door en daarvoor is ruimte benodigd om deze groei te kunnen faciliteren. Dat doen we, meer dan ooit, samen met de vastgoedpartners in de stad. Daarbij acteren we zowel actief risicovol als actief faciliterend; dit om projecten daadwerkelijk te realiseren. We ondersteunen daarmee de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en maatwerk is hierbij het handelsmerk, werkend vanuit de menukaart zoals vormgegeven in het grondbeleid. De projecten waar we actief grondbeleid voeren zijn opgenomen binnen de MPV.

De complexen uit de vigerende MPV 2019 en conform de besluitvorming uit 2019 zijn in onderstaande tabel opgenomen.

In exploitatie genomen gronden	Binnenkort af te sluiten complexen
<i>Woningbouw</i>	- Marslanden Zuid
- Oude Mars	- Noordereiland
- Kraanbolwerk	- Stinspoort
- Stadshagen I en II	- Bos en Buitenplaatsen
- De Tippe (School)	- Stadshagen I, fase 1
- Breecamp Noord	- Stadshagen I, vlek 1
<i>Bedrijventerreinen</i>	- Langenholterweg
- Hessenpoort	<b>Toekomstige exploitaties</b>
- Beers stork locatie	- WRZV locatie / VEZ
<i>Herstructurering</i>	- Stilohal
- Kamperpoort	- Hanzebad locatie
- Retail Voorsterpoort *	- De Tippe (woningbouw)
- Wipstrikkerallee	- Breezicht Noord (woningbouw)
	- Hessenpoort 3 (bedrijventerrein)

Bron: MPV 2019 + besluitvorming 2019 \*

In dit rapport onderbouwen we op hoofdlijnen de ontwikkeling van de grondprijzen voor woningbouw, bedrijventerrein en de overige vastgoedproducten. Vervolgens doen we een voorstel voor de indices in de nabije toekomst en beheersen waarbij we de bandbreedte door middel van de berekeningen bij de economische risico's in beeld brengen. Dit betreft een jaarlijks terugkerende activiteit om de markt goed te kunnen analyseren op mogelijke veranderingen, zowel in positieve als in negatieve zin.

De projecten zijn volop in beweging al zijn er wel zorgen over de mogelijke impact van de uitspraak met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof (PAS). In mei 2019 heeft de

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State belangrijke uitspraken gedaan over de Programma Aanpak Stikstof (PAS). De Raad van State oordeelde dat het PAS niet als basis mag worden gebruikt voor toestemming voor activiteiten die extra stikstofuitstoot veroorzaken. Die uitspraak is relevant voor de geplande ruimtelijke ontwikkelingen en heeft mogelijk invloed op de ambities en het programma zoals in de grondexploitaties is verwerkt. Op korte termijn zal hier wellicht meer duidelijkheid over komen, het is een dossier wat volledig onder de aandacht is van het Rijk en waarbij de regie is neergelegd bij de Provincies. De eerste stappen zijn gemaakt door het Rijk in dit dossier en vanaf 11 oktober 2019 worden er door de provincie Overijssel voor bouw en infraprojecten weer (beperkt) vergunningen afgegeven onder strikte voorwaarden. Mutaties in het stikstofbeleid en de voorwaarden omtrent de uitvoering ervan worden naar verwachting de aankomende periode doorgevoerd.

Ook de aanwezigheid van PFAS/ PFOS (verzamelnaam voor ongeveer zesduizend stoffen die door de mens zijn gemaakt en in de grond terechtkomen) en de daarbij gehanteerde strenge eisen heeft de aandacht. Het grondtransport dreigt volledig stil te vallen, waardoor zowel projecten als bedrijven in de branche in de problemen komen. In ieder geval lopen de kosten op.

De ambities en doelstellingen op het gebied van de Klimaatadaptatie, Energietransitie en Circulaire economie (KEC) zijn in beweging. Deze ambities en doelstellingen moeten binnen de gemeentelijke grondexploitaties hun plek krijgen en dit wordt in hoofdstuk 11 behandeld.

In de MPV leggen we de financiële verantwoording af van de uitwerking van de door de Raad gestelde kaders, het lopende boekjaar 2019 en geven daarbij inzicht in het financiële toekomstperspectief met inbegrip van de lopende risico's.

Voor nu vragen we om de Nota van Uitgangspunten vast te stellen, dit om de MPV 2020 op te kunnen stellen. De grondprijzennota 2020 wordt gelijktijdig met deze nota separaat aan het college ter besluitvorming voorgelegd. De grondprijzennota wordt ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden en de Nota van Uitgangspunten wordt ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd.

### **Inhoud Nota van Uitgangspunten MPV 2020**

In de hoofdstukken zullen de volgende aspecten aan de orde komen

- Hoofdstuk 2: Programmatische uitgangspunten
- Hoofdstuk 3: Visie op de rekenparameters
- Hoofdstuk 4: Economische risico's
- Hoofdstuk 5: Grondvoorraad
- Hoofdstuk 6: Notitie in grondbeleid in begroting en jaarstukken
- Hoofdstuk 7: Tussentijdse winstnemingen
- Hoofdstuk 8: Stortingen reserve Vastgoed
- Hoofdstuk 9: Specifieke informatie projecten
- Hoofdstuk 10: Klimaatadaptatie, Energietransitie en Circulaire economie
- Hoofdstuk 11: Vigerend beleid
- Hoofdstuk 12: Bronvermelding

## 2 Programmatische uitgangspunten

De doelstelling van het grondbeleid van de gemeente Zwolle is het ondersteunen van de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Het grondbeleid moet sturing geven aan de in de begroting opgenomen ambities en doelstellingen en is faciliterend aan de doelen 5.1.1.<sup>1</sup>, 6.1.2.<sup>2</sup> en 6.2.1.<sup>3</sup>. Om tot een financiële vertaling in de grondexploitatie te komen is een planning noodzakelijk. De planning is een mix van de opgave zoals is vastgesteld bij de begroting, echter wel met toevoegingen aan de hand van marktanalyse, de vraag in de markt en project specifieke inzichten. In dit hoofdstuk staat een vertaling van de bijdrage aan de ambities en doelstellingen naar een planning die in de gemeentelijke grondexploitaties zal worden gehanteerd.

In verband met de uitspraken van de Raad van State over de stikstofproblematiek heeft een vertraging plaatsgevonden in de uitgifte van bouwgronden in 2019. In onderstaande tabel (programma) is in de eerste kolom (2019 PAS) weergegeven welke transacties vertraging ondervinden<sup>4</sup>. Dat betekent dat deze aantallen bij de herziening van de grondexploitaties alsnog in 2019 worden gerealiseerd of doorschuiven naar 2020. De programma's voor de jaren 2020 en verder zijn gebaseerd op een situatie waarbij weer vergunningen kunnen worden afgegeven. Per grondexploitatie zal in beeld moeten worden gebracht op welke manier en met welke acties de voortgang kan worden vlot getrokken. Dit is project specifiek en zal dan ook een plek krijgen in het risicoprofiel van de betreffende grondexploitatie bij de herziening van de MPV. Op het moment dat de oplossingsrichtingen in het project bekend zijn, dan kan een voorstel ter besluitvorming worden voorgelegd. De kaderstelling met betrekking tot fundamentele wijzigingen (bijlage 3) is ook hier van toepassing.

Geadviseerd wordt om binnen de MPV 2020 het in de tabel genoemde programma voor in exploitatie genomen gronden als uitgangspunten te hanteren.

Programma	2019 PAS	2020	2021	2022	2023
Woningbouw	300 st.	500 st.	110 st.	10 st.	10 st.
Bedrijvigheid	20.000 m <sup>2</sup>	80.000 m <sup>2</sup>	60.000 m <sup>2</sup>	60.000 m <sup>2</sup>	60.000 m <sup>2</sup>
Commercieel	600 m <sup>2</sup>	32.200 m <sup>2</sup>	21.000 m <sup>2</sup>	-	-
Bijzondere doeleinden		11.300 m <sup>2</sup>	12.600 m <sup>2</sup>	200 m <sup>2</sup>	2.700 m <sup>2</sup>
Woonwerk woningen	.	4 st.	4 st.	4 st.	4 st.

Tabel: uitgifte bouwgrond binnen lopende gemeentelijke grondexploitaties

### 2.1 Wonen

De ambitie en programmering is beleidsmatig vastgesteld in de Woonvisie 'ruimte voor wonen, 2017-2027'. Daarnaast is vanuit het Zwols Concilium waarin woningcorporaties, marktpartijen, gemeente en provincie samenwerken om voldoende kwalitatief hoogwaardige en betaalbare woningen te realiseren een Zwolse aanpak voor een vitale woningmarkt gepresenteerd<sup>5</sup>. Met de position paper van het Concilium over de toekomstige stedelijke ontwikkeling van de Zwolle,

<sup>1</sup> We versterken de werkgelegenheid door het creëren van een concurrerend en toekomstbestendig vestigingsklimaat voor bedrijven en instellingen.

<sup>2</sup> We zorgen voor een stad met ruimtelijke kwaliteit en heldere toekomstbestendige ruimtelijke structuren op niveau van concrete projecten en initiatieven

<sup>3</sup> We sturen op een woningaanbod dat aansluit bij de vraag.

<sup>4</sup> Deze getallen zijn op basis van de stand van zaken per 1-10-2019.

<sup>5</sup> Zwolle Moderne Woonstad, aanpak voor een vitale woningmarkt, Concilium maart 2018

gepresenteerd in juni 2019<sup>6</sup> wordt een pleidooi gehouden voor een schaa sprong. Deze visie is door het Concilium ingebracht voor de Omgevingsvisie deel 2.

Op 14 oktober jl. heeft de raad kennis genomen van de Ontwikkelstrategie Wonen 2019-2024<sup>7</sup> als uitwerking van de woonvisie en ingestemd met het kantelen van de verhouding stedelijk/suburbaan wonen van 50/50 naar 60/40 en het aanpassen van de prijsgrenzen en deze prijsgrenzen jaarlijks te actualiseren. Het woningbouwprogramma (aantal, type, kwaliteit, segmentering en prijs/kwaliteitsverhouding) wordt afgestemd op de behoefte en gaat uit van de kaders zoals in de begroting 2020. In de aanscherping van de woonambities en ontwikkelstrategie wonen is het volgende opgenomen:

1. Het bouw- en ontwikkeltempo wordt gericht op gemiddeld circa 1.000 woningen per jaar tot 2027;
2. Bestendiging van de leidraad van het woningbouwprogramma in 30%-40%-30% (goedkoop, middelduur en duur);
3. De prijsgrenzen zijn vastgesteld op goedkoop < € 210.000, grens duur > € 325.000;
4. Het centrumgebied, Stadshagen en Zwarte Water Allee zijn aangewezen als focusgebieden voor woningbouw om gericht middelen en capaciteit in te zetten om het grootst mogelijke positieve effect te bereiken;
5. Een Zwolse pakket van maatregelen wordt samengesteld om de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de goedkope woningvoorraad te verbeteren in de huidige overspannen markt;
6. Woningen voldoen aan de KEC-ambities;
7. Optimalisering en structurering van de (unieke) samenwerking met marktpartijen om te komen tot een set van afspraken;
8. De ontwikkelstrategie wonen wordt jaarlijks geactualiseerd in de vorm van een woonbrief.

Circa 40% (was 50%) van de langjarige ontwikkelopgave zal worden gerealiseerd binnen de gemeentelijke grondexploitaties, vooral in het groen stedelijk gebied Stadshagen. Binnen de grondexploitaties beogen we afspraken te maken met ontwikkelende partijen voor het op peil houden van de bouwproductie. In de gemeentelijke grondexploitaties worden de aantallen opgenomen zoals in onderstaande tabel zijn weergegeven. Het overige deel, circa 60% (was 50%) van de ontwikkelopgave zal hoofdzakelijk door de private markt (ontwikkelaars/bouwers met eigen grond) moeten worden opgepakt.

Type	In %	Totaal	2019 PAS	2020	2021	2022	2023
Goedkoop	38%	350 st.	120 st.	140 st.	90 st.	-	-
Middelduur	33%	300 st.	100 st.	200 st.	-	-	-
Duur	29%	260 st.	80 st.	160 st.	20 st.	10 st.	10 st.
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>910 st.</b>	<b>300 st.</b>	<b>500 st.</b>	<b>110 st.</b>	<b>10 st.</b>	<b>10 st.</b>

Tabel: uitgifte bouwgrond binnen lopende gemeentelijke grondexploitaties

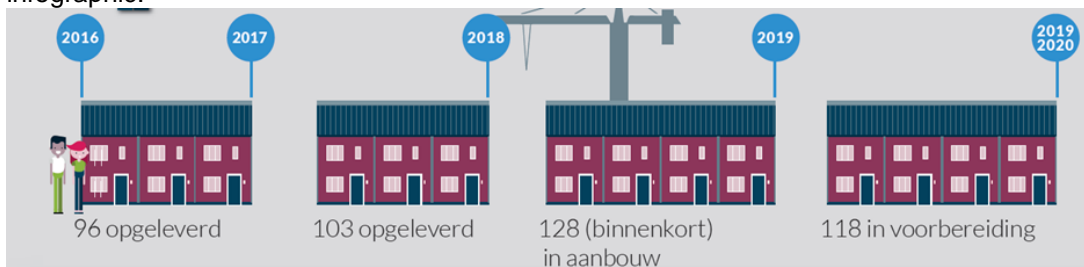
Ten aanzien van bovenstaande tabel worden de volgende kanttekeningen gemaakt:

- In de Nota van Uitgangspunten is het programma opgenomen zoals is vastgesteld binnen lopende grondexploitaties. Daarmee wordt geen rekening gehouden met de programmering binnen toekomstige grondexploitaties (waaronder de Tippe en Breezicht Noord) die in voorbereiding zijn.

<sup>6</sup> Position paper, kwalitatieve groei van een inclusieve stad, Concilium Zwolle, juni 2019

<sup>7</sup> Raadsbesluit woonambities en ontwikkelstrategie Wonen, 9 juli 2019

- In de “koers voor de ontwikkeling van De Tippe inclusief versnelling woningbouwproductie” is het doel de beoogde bouwproductie van woningen in Stadshagen opgenomen<sup>8</sup>.
- Een deel van de sociale woningbouw loopt niet via de grondexploitaties c.q. MPV. Het betreft het kredietproject versnellingsactie waarvoor door de gemeenteraad een krediet beschikbaar is gesteld. Deze huurwoningen (445 extra sociale huurwoningen), zijn dan ook niet in bovenstaande tabel opgenomen, maar in beeld gebracht met onderstaande infographic.



Bron: Deltawonen, november 2018

## 2.2 Kantoren

Binnen de grondexploitaties is geen programma aanwezig ten behoeve van kantoren.

## 2.3 Bedrijventerreinen

Voor de groei van de Zwolse economie is het van belang dat er voldoende ruimte is voor bedrijvigheid. De gemeente kan helpen door een goed vestigingsklimaat te scheppen.

Op het gebied van bedrijventerreinen is in 2017 een bestuursovereenkomst<sup>9</sup> gesloten waarin afspraken zijn gemaakt tussen gemeenten en provincie over het in balans brengen van vraag en aanbod. Onderdeel van de afspraken was dat twee jaar na ondertekening van de overeenkomst een nieuw vraag- en prognoseonderzoek wordt uitgevoerd. Op basis van actueel marktonderzoek van de Stec Groep is binnen de afspraken gesteld dat de vraag aan hectares bedrijventerrein binnen de gemeente Zwolle de komende 10 jaar circa 88 hectare zal zijn. In 2019 zijn de afspraken geactualiseerd en vastgesteld<sup>10</sup>.

Vanaf de Nota van Uitgangspunten MPV 2018 is vanuit het voorzichtigheidsbeginsel uitgegaan van een uitgifteprogrammering vanaf 2019 van 5 hectare. Dit aantal hectare was gebaseerd op het onderzoeksrapport<sup>11</sup> van RIGO Research en Advies waarin wordt gesteld dat voor de periode na 2018 rekening kan worden gehouden met een uitgifte van 6 ha per jaar. Tot en met september 2019 is dit jaar 4 ha. aan bedrijventerrein uitgegeven en de verwachting is dat dit ondanks de uitspraak van de Raad van State inzake het Programma Aanpak Stikstof (PAS) nog zal toenemen met circa 2 ha. Op basis van gegevens van leads en (vrijblijvende) reserveringen kan indicatief worden opgemaakt dat de belangstelling voor bedrijventerreinen nog steeds aanwezig is. De prognose van de uitgifte betreft:

- a. Voor 2020 uitgaan van uitgifte van 8 ha (2 ha. PAS + 6 ha. 2020);
- b. Voor de middellange termijn (2021 tot en met 2023) uitgaan van 6 ha. per jaar
- c. Voor de lange termijn (vanaf 2024 en verder) uitgaan van een uitgifte van 5 ha. per jaar.

<sup>8</sup> Raadsbesluit “koers voor de ontwikkeling van De Tippe inclusief versnelling woningbouwproductie Stadshagen”, 17 juni 2019

<sup>9</sup> Raadsbesluit “Bestuursovereenkomst herprogrammeren bedrijventerreinen West Overijssel 2017-2020”, 6 juni 2017

<sup>10</sup> Raadsbesluit “Bestuursovereenkomst programmering bedrijventerreinen West Overijssel 2019-2022”, 8 juli 2019

<sup>11</sup> Vraag bedrijventerreinen Zwolle in (inter)nationaal perspectief, RIGO Research en Advies

De uitgifte van bedrijventerrein zal plaats vinden op de Hessenpoort (circa 116,6 ha.), Beers Stork locatie (circa 3,1 ha.), Scholtensteeg (circa 0,8 ha). Voorgesteld wordt om een uitgifteprogrammering te hanteren zoals opgenomen in onderstaande tabel.

Jaar	2019 PAS	2020	2021	2022	2023 e.v.
Bedrijventerreinen	20.000 m <sup>2</sup>	80.000 m <sup>2</sup>	60.000 m <sup>2</sup>	60.000 m <sup>2</sup>	60.000 m <sup>2</sup>

## 2.4 Voorzieningen

De prognose voor de hieronder genoemde commerciële en bijzondere doeleinden voorzieningen, alsmede woonwerk woningen betreft het programma binnen de gemeentelijke grondexploitaties. Stadshagen en Wipstrikkerallee zijn de enige grondexploitaties waar nog programma moet worden gerealiseerd.

### Commerciële voorzieningen

Voor detailhandel en leisure wordt voorgesteld onderstaand programma te hanteren.

Jaar	2019 PAS	2020	2021	2022	2023 e.v.
Commerciële voorzieningen	600 m <sup>2</sup>	32.200 m <sup>2</sup>	21.000 m <sup>2</sup>	-	-

In Scholtensteeg-Noord is in 2020 de opname van 29.700m<sup>2</sup> voor de wens van een wellnesscenter opgenomen. Daarnaast bevindt zich 2.500m<sup>2</sup> commerciële ruimte binnen Breezicht Zuid. Voor 2021 is in Voorsterpoort 15.000m<sup>2</sup> retail geraamd en de uitbreiding van het huidige winkelcentrum Stadshagen van in totaal 6.000m<sup>2</sup>.

### Bijzondere doeleinden (BD) voorzieningen

Voor de bijzondere doeleinden voorzieningen wordt voorgesteld onderstaand programma te hanteren. Het programma heeft betrekking op Stadshagen en Wipstrikkerallee, de enige exploitaties met bijzondere doeleinden voorzieningen in het programma.

Jaar	2019 PAS	2020	2021	2022	2023 e.v.
Bijzondere doeleinden	-	11.300 m <sup>2</sup>	12.600 m <sup>2</sup>	200 m <sup>2</sup>	3.700 m <sup>2</sup>

Voor 2020 en 2021 betreft de opname van een school in de Tippe, sportvoorzieningen in Breezicht en enkele kleine kavels in de voorzieningenstrook in Stadshagen. Daarnaast wordt in Stadshagen kleine kavels uitgegeven rondom de Milligerplas. In 2023 wordt de uitgifte verwacht van de laatste kavels van de voorzieningenstrook in Stadshagen en de voorzieningen kavels in De Tippe. Het programma binnen de Wipstrikkerallee betreft één kavel.

### Woonwerk woningen

Voor woon-werk woningen op Scholtensteeg (Stadshagen) is het werken ondergeschikt aan het wonen. Onderstaande tabel betreft het programma van woonwerk woningen binnen Scholtensteeg. In de periode 2020 tot en met 2025 gaat het om een totaal van 20 woonwerkkavels.

Jaar	2019 PAS	2020	2021	2022	2023 e.v.
Woonwerk woningen		4 st.	4 st.	4 st.	4 st.



### 3 Visie op de rekenparameters

Bij het opzetten van een meerjarige exploitatie worden kosten (investeringen) en opbrengsten (o.a. verkoop van grond) in de tijd uitgezet. Om deze exploitaties te kunnen doorrekenen op het eindresultaat moet rekening worden gehouden met factoren als rente en inflatie.

Elke prognose kent onzekerheden. Veel onzekerheden zijn symmetrisch van aard, de wereldhandel kan sterker of minder sterk groeien, de productiviteitsgroei kan hoger of lager zijn en er kunnen zich meer of minder mensen aanbieden op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn er buitengewone risico's die in de huidige tijd neerwaarts zijn. Voor de periode 2020-2023 kan hierbij gedacht worden aan de onrust in de wereldhandel, geopolitieke spanningen of de consequenties van een naderende Brexit.

In een markt die volop in beweging is en te maken heeft met veel macro en micro invloeden, is het moeilijk om voor de tijdsinvloeden een prognose te doen voor een lange periode. Om de parameters te kunnen bepalen brengen we externe analyses samen met de interne analyse van de gerealiseerde producten en kennis van de Zwolse vastgoedmarkt. Dit resulteert in een gedragen en evenwichtig advies in besluitvorming.

Voor een periode van 1 tot en met 4 jaar kunnen we op basis van bronbeoordeling en analyse een onderbouwd voorstel doen. Voor de periode 5 tot en met 10 jaar betreft het echt een prognose waarbij historische cijferreeksen en benchmark richting geven.

De opbrengstenindex heeft een looptijd van maximaal 10 jaar. Conform BBV regelgeving wordt voor exploitaties met een langere looptijd dan 10 jaar geen opbrengststijging vanaf 2029 gehanteerd.

Geadviseerd wordt om binnen de MPV 2020 de in de tabel genoemde index te hanteren:

<b>Opbrengsten</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024 e.v.</b>
Woningbouw	3,0%	3,0%	2,5%	2,0%	1,9%
Bedrijvigheid	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,0%
Maatschappelijk	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%
Commercieel	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%
<b>Kosten</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024 e.v.</b>
Kostenstijging	2,9%	2,4%	2,1%	1,9%	1,9%

Het wijzigen van de rekenparameters heeft effect op het financiële resultaat. Op basis van de vigerende MPV 2019 is het effect berekend (bijlage 1: financiële effecten van rekenparameters). Deze getallen zullen derhalve nog wijzigen bij het maken van de MPV 2020.

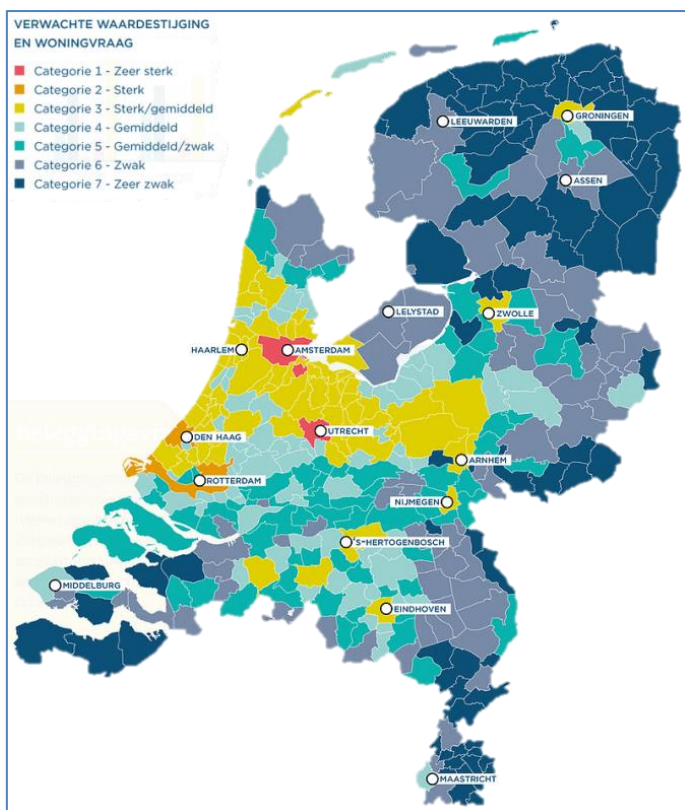
In onderstaande paragrafen worden de parameters rente, opbrengstenstijging en kostenstijging uiteengezet.

#### 3.1 Opbrengststijging woningbouw

##### Algemeen

De woningmarkt van Zwolle kan landelijk gezien aangemerkt worden als een gemiddelde tot sterke markt betreffende de verwachte waardeinstijging en woningvraag. De markt is minder krachtig dan de G4 (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag), maar goed vergelijkbaar

met overloopgebieden in de randstad, de grote steden in Noord-Brabant en Gelderland en de stad Groningen<sup>12</sup>.



Figuur: Verwachte waardeinstijging en woningvraag 2019 - 2021

In Zwolle is sprake van een overspannen markt, er is veel vraag in relatie tot het aanbod. Het aanbod dat op de markt komt wordt snel opgenomen tegen hogere prijzen door concurrentie. De krapte in Zwolle is sterker dan het landelijk gemiddelde. Er is nog steeds sprake van een verkopersmarkt.

### Prognose

De verwachting is dat de spanning op de woningmarkt nog even aanhoudt, met stijgende woningprijzen tot gevolg. Het beperkte aanbod, de lage hypotheekrente en het consumentenvertrouwen hebben daar (onder andere) een sterke invloed op. Echter, er zijn zeker factoren met een remmende werking op de woningmarkt. De geopolitieke spanningen, de discussie rond de no-deal BREXIT, de nieuwe eisen voor onze bodem en stikstofuitstoot (PAS<sup>13</sup>, PFAS en PFOS)<sup>14</sup> en de afname van betaalbaarheid van woningen door aangescherpte regelgeving zijn de meest in het oog springend.

### Analyse jaargang

Voor het jaar 2018 is geadviseerd om voor woningbouw uit te gaan van een stijging van de grondprijzen met 3,5% en in 2019 met 4%, waarbij we consistent en enigszins behoudend, hebben geadviseerd. De verwachting is dat de index voor 2019 minimaal wordt gerealiseerd, met uitzondering van de sociale woningbouw.

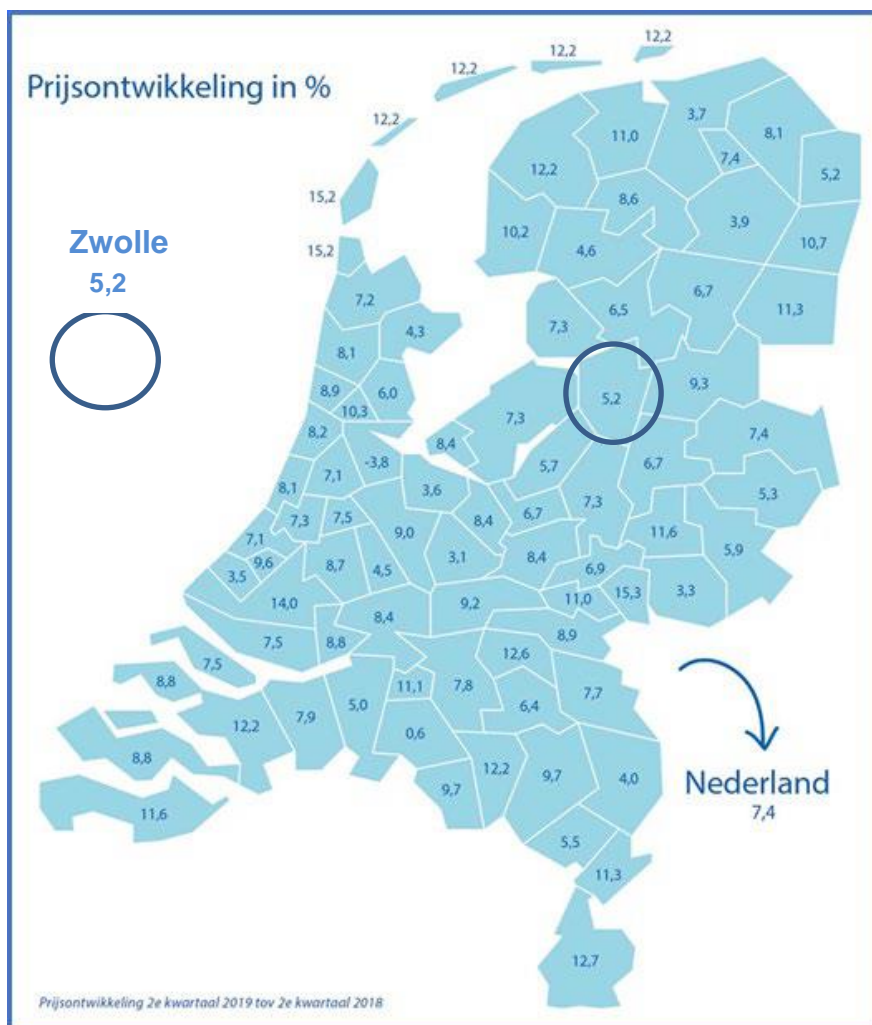
<sup>12</sup> Outlook (2018), Syntrus Achmea Real Estate & Finance

<sup>13</sup> [www.zwolle.nl/stikstof](http://www.zwolle.nl/stikstof)

<sup>14</sup> Programma Aanpak Stikstof (PAS), Stofgroep van 6000 bodemstoffen (PFAS en PFOS)

Voor Zwolle en omgeving geldt dat de huizenprijzen tussen het tweede kwartaal 2018 en tweede kwartaal 2019 met gemiddeld 5,2% zijn toegenomen en de bouwkosten met circa 6,4%. (periode juli 2018 tot en met juli 2019, landelijke index Bouwkostenkompas). Daarmee ontstaat er enige ruimte voor stijging van het grondresidu, echter dat is per woningbouwproduct anders. We zien dat de vastgoedmarkt zich wel verder doorontwikkeld, het prijsniveau van de woningen blijft stijgen, echter niet met de percentages van 2018 en 2019 (10,8% in 2018 / 5,2% in 2019). Ook de stichtingskosten (o.a. bouwkosten) zullen voor de korte termijn nog stijgen waarna ze vervolgens afzakken.

Voor Zwolle en omgeving geldt dat de huizenprijzen tussen tweede kwartaal 2018 en tweede kwartaal 2019 met 5,2% zijn toegenomen, ten opzichte van 7,4% voor Nederland. Zie hiervoor onderstaande figuur van Nederland met de gerealiseerde prijsontwikkeling in percentages.



Bron: Marktinformatie, NVM

In het kader van de grondprijzennota 2020 zijn de grondprijzen geanalyseerd<sup>15</sup>. Op basis van de grondprijzennota 2020 worden de prijzen in de grondexploitatie herijkt naar het nieuwe

<sup>15</sup> Jaarlijks stelt het college de Grondprijzennota vast waarbij de bandbreedte en hoogte van de grondprijzen voor de verschillende functies wordt bepaald. Door middel van de jaarlijks vast te stellen Grondprijzennota informeert het college de gemeenteraad en anderen steeds op transparante wijze over de relevante marktontwikkelingen en het vigerende grondprijzenbeleid. Voor de verdere inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de grondprijzennota 2020.

prijsmoment. Daarbij is het belangrijk dat de grondprijzen een nieuw peilmoment kennen, zodat het systeem van analyse, voorstel tot aanpassing en indexering goed functioneert. De huizenprijzen en de bouwkosten stijgen met gemiddeld 5 a 6%, waardoor het residu (grondprijs) ook stijgt met gemiddeld 3 a 4%. Deze stijging is ook afhankelijk van specifieke locatie- en objectkenmerken. Vanwege de prijsstijgingen in de markt is het advies om de bandbreedte mee te verhogen zodat we kunnen blijven meebewegen met de te verwachten prijsontwikkelingen in 2020. De onderkant van de bandbreedte wordt gedifferentieerd verhoogd, dit om beter aan te sluiten bij de uitkomsten van de onderzoeken.

De afgelopen jaren heeft Fakton voor de gemeente Zwolle de volgende scenario's voor ontwikkeling de woningprijzen geanalyseerd en doorgerekend:

- **Aanhoudende groei:** voor de periode van 2020 tot en met 2022 laten de woningprijzen aanhoudende groei zien, waarbij vanaf 2023 de prijsontwikkeling is conform de inflatie (CPI). De stijging van de bouwkosten zet zit in 2020 nog door. Vanaf 2021 loopt de prijsstijging langzaam terug richting CPI. Vanaf 2024 prijsontwikkeling conform inflatie (CPI).
- **Kortstondige groei:** voor de periode van 2020 en 2021 laten de woningprijzen kortstondige groei zien. Vanaf 2022 prijsontwikkeling conform de inflatie (CPI). De stijging van de bouwkosten zet zit in 2020 nog door. Echter, vanaf 2021 loopt de prijsstijging aanzienlijk terug richting CPI. Vanaf 2024 is de prijsontwikkeling conform inflatie (CPI).

*Verwachte ontwikkeling grondprijzen woningbouw*

Scenario's Fakton	2020	2021	2022	2023	2024	2025-29
Aanhoudende groei	3,40%	3,20%	2,60%	2,20%	1,90%	1,90%
Kortstondige groei	2,90%	2,80%	2,30%	1,90%	1,90%	1,90%
Middeling van scenario's	3,15%	3,00%	2,45%	2,05%	1,90%	1,90%
MPV 2019 (vigerend)	4,00%	2,50%	2,00%	1,80%	1,80%	1,80%

Bron: Fakton, bewerkt

De stijging van de index bij beide scenario's komt voor een belangrijk deel van de middeldure woningbouw, maar ook de overige woningbouw categorieën laten groei prognoses zien, zeker voor de korte termijn (periode 2020 – 2022).

De opbrengsten ten aanzien van woningbouw wordt de komende jaren met name verwacht binnen Stadshagen (Breezicht) en Oude Mars. De toekomstige exploitaties de Tippe en Breezicht Noord zijn in voorbereiding. Voor Breezicht wordt gewerkt aan een stevige duurzaamheids- en klimaat adaptieve opgave en voor Oude Mars met een sterkere/afgewogener marktbenadering van de kavels naar de klant.

Op basis van alle verzamelde inzichten waaronder ook de interne analyse binnen vastgoed van de gerealiseerde verkopen in 2019, komen we tot het volgende advies.

- Een geringe verschuiving gedurende de periode 2020 -2022, waarbij de opbrengsten index geleidelijk terugzakt richting inflatiecorrectie (CPI)
- de index van 2020 met 1% te verlagen (van 4,0% naar 3,0%)
- de index van 2021 en 2022 met 0,5% te verhogen
- vanaf 2024 prijsontwikkeling conform de inflatie (CPI) te hanteren (conform het advies van Fakton). Daarna gaat het conform de BBV voorschriften (na het 10e jaar van exploitatie) naar 0%.

Met dit advies zijn we op hoofdlijnen in overeenstemming met het advies van Fakton. We middelen beide scenario's omdat we zien dat er nog een geweldige druk op de woningmarkt is en dat dit op korte termijn niet is opgelost. De druk op de hoogte van de prijzen zal aanhouden. Verder sluiten we aan bij het voorzichtigheidsprincipe en de bestendige gedragslijn. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de gehanteerde indexen onlosmakelijk verband houden met een scherpe prijsprognose (peilmoment 1-1-2020) en de bepaling van de economische risico's binnen de vastgoedportefeuille (hoofdstuk 5).

Opbrengsten	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Woningbouw (vigerend)	4,0%	2,5%	2,0%	1,8%	1,8%
Woningbouw (nieuw voorstel)	3,0%	3,0%	2,5%	2,0%	1,9%

### 3.2 Opbrengststijging bedrijvigheid

In het afgelopen jaar was de stijging van de grondprijzen voor bedrijventerreinen landelijk beperkt, namelijk 0% tot 2,5% procent. Dit heeft vooral een relatie met de beperkte huurstijging in een groot deel van de bedrijventerreinenmarkt. Tegelijkertijd zien we dat met name beleggers veel interesse hebben in de logistieke sector. Dat zorgt ervoor dat de meest geschikte locaties voor logistiek vastgoed bij iedereen in trek zijn<sup>16</sup>.

De bedrijfsruimtemarktratio geeft de verhouding weer tussen het aanbod van bedrijfsruimte en de opname daarvan door de markt. Een hogere bedrijfsruimtemarktratio betekent een hogere opname. Uit cijfers van Dynamis blijkt dat de bedrijfsruimtemarktratio wederom is gestegen (Dynamis). Binnen Zwolle bevindt het huidige opnamevolume zich een derde boven het langjarige gemiddelde. De vraag van gebruikers naar onder andere hallen, loodsen en distributiecentra is voor het tweede jaar op rij toegenomen. Oorzaken hiervan zijn de aanhoudende jaren van hoogconjunctuur, sterk stijgende werkgelegenheidscijfers en toenemende handelsactiviteiten. Deze toename is echter volledig te verklaren door de schaalvergroting van de transacties. Het aantal transacties vertoont echter een ander beeld. In 2018 heeft een terugval van het aantal transacties plaatsgevonden. Maar liefst een tiende minder panden werd verhuurd of verkocht ten opzichte van 2017. Dit lijkt te wijzen op een afzwakkende markt.

Het marktperspectief voor grootschalige logistiek is op korte (2025) en middellange termijn (2030) goed. De trend van vraag naar grootschalige kavels houdt naar verwachting in de komende jaren aan. Op middellange termijn wordt een verschuiving verwacht naar meer kleinschalige en stadsdistributie<sup>17</sup>.

De bedrijfsinvesteringen staan onder druk door het zwakkere ondernemersvertrouwen en mindere afzetvooruitzichten. Mogelijk zullen de (bedrijfs)investeringen vanwege de verslechterde afzetvooruitzichten licht krimpen. Onduidelijk is nog wat het stikstofbesluit van de Raad van State voor de investeringen kan betekenen<sup>18</sup>.

We zien dat de markt voor bedrijventerreinen op dit moment stabiel goed is. Op basis van gerealiseerde verkopen en de marktomstandigheden adviseren wij om onderstaande prijsontwikkeling:

<sup>16</sup> Benchmark gemeentelijke grondprijzen 2018-2019, Stec Groep

<sup>17</sup> Marktverkenning Hessenpoort 3 en 4 Zwolle, Stec groep 31 januari 2019.

<sup>18</sup> Nederlandse economie in zicht, Abn Amro

- Voor de korte en middellange termijn (1 tot en met 4 jaar) voor de ontwikkeling van de grondprijs het inflatieniveau aan te houden (conform het advies van Fakton).
- Voor de lange termijn (vanaf 2024) de consequente gedraglijn van voorzichtigheid te volgen en 1,0% vanaf 2024 te hanteren (tot en met 2029). Daarna gaat het conform de BBV voorschriften (na het 10<sup>e</sup> jaar van exploitatie) naar 0%.

Opbrengsten	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Bedrijvigheid (vigerend)	1,9%	1,8%	1,8%	1,0%	1,0%
Bedrijvigheid (nieuw voorstel)	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,0%

### 3.3 Opbrengststijging voorzieningen

De grondprijsontwikkeling voor maatschappelijke voorzieningen is op lange termijn gekoppeld aan de inflatie. Op dit moment zijn er geen mutaties in de indexering zichtbaar.

De volgende prijsindex wordt voorgesteld:

- Voor de ontwikkeling van de grondprijs het inflatieniveau aan te houden (conform het advies van Fakton).

Opbrengsten	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Maatschappelijk (vigerend)	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
Maatschappelijk (nieuw voorstel)	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%

De commerciële voorzieningen bestaan uit een uiteenlopend programma en is door de beperkte omzet niet vast te leggen in een onderbouwde index. Voorgesteld wordt om:

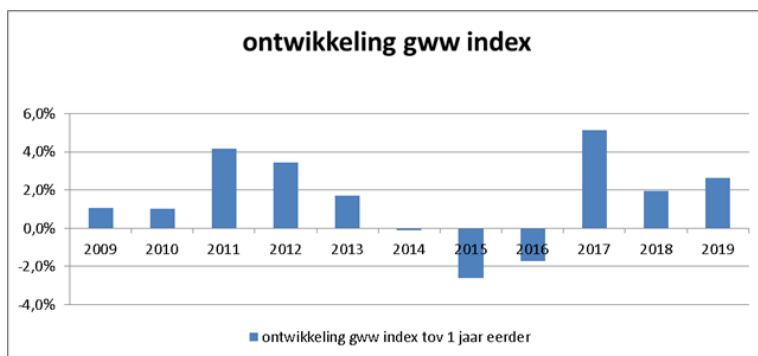
- Voor de ontwikkeling van de grondprijs het inflatieniveau aan te houden (conform het advies van Fakton).

Opbrengsten	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Commercieel (vigerend)	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
Commercieel (nieuw voorstel)	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%

### 3.4 Kostenstijgingen

De kostenparameter betreft een interpretatie van de prijsontwikkeling en is opgesteld op basis van kennis en ervaring plus bronnen van de afgelopen jaren, een vertaling van de diverse publicaties over de markt en prijsontwikkelingen van de kosten. De hoogte van de kostenparameter is afhankelijk van zowel de kostprijsontwikkeling als de aanbestedingsontwikkeling.

De GWW-index van het CBS (Grond- Weg en Waterbouw) geeft de historische ontwikkeling van deze kosten. De gemiddelde stijging van de GWW-index over de afgelopen 10 jaar bedroeg circa 1,5% (CBS). De afgelopen 2 jaar heeft de GWW-index een stijging laten zien die hoger is dan het gemiddelde. In juli 2019 bedroeg de stijging 3% t.o.v. juli 2018.



Bron: CBS, eigen bewerking

Voor de GWW-kosten wordt verwacht dat ook, in vergelijking met vorig jaar, voor de korte termijn sprake is van bovengemiddelde stijging. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door druk op de woningmarkt, tekort aan personeel en uitvoerende bouwbedrijven om projecten te realiseren. Hierdoor stijgen de prijzen van lonen, grondstoffen en materieel.

### Arbeid

In de Macro Economische verkenningen voor 2020<sup>19</sup> wordt de verwachting uitgesproken dat de contractlonen naar verwachting met circa 2,5% gaan stijgen, iets lager dan het afgelopen jaar. Deze stijging is met name van invloed op de stijging van de plankosten, maar ook op de inzet van arbeid als onderdeel van de voorbereiding en realisatie. De plankosten bestaan voor een gemeente uit kosten voor producten en personele inzet. Dit kan zowel intern (eigen ambtelijk apparaat) als extern (via adviesbureaus) worden georganiseerd. Hierdoor nemen de tarieven van de plankosten & VTU toe. Deze kosten volgen daarom dezelfde lijn als de GWW-kosten.

### Andere indicatoren

Ander uitgangspunt betreft de CPI-alle huishoudens, ook van het CBS. De CPI-index geeft aan in hoeverre goederen en diensten duurder zijn geworden. Het CBS verwacht voor 2020 een Consumenten Prijs Index (CPI) van 1,5%. Daarmee is de inflatie wat lager dan in 2019 (2,6%). Dit verschil wordt met name veroorzaakt doordat in 2019 indirecte belastingverhogingen zijn ingevoerd (waaronder verhoging van het lage btw tarief). Deze valt in 2020 uit het inflatiecijfers. Daarnaast daalt in 2020 de energiebelasting voor huishoudens. Een deel van de lagere energiebelasting voor huishoudens gaat gepaard met een hogere energiebelasting voor bedrijven. Bedrijven rekenen dit gedeeltelijk door in de prijzen. Ten aanzien van de inflatie op lange termijn is de verwachting dat deze net onder de 2% blijft. Aangezien de gww-index specifiek ingaat op de grond- weg en waterbouw in plaats van consumenten wordt voor de korte termijn meer aangesloten bij de GWW.

Daarnaast zijn er verschillende referenties voor de bepaling van de parameters zoals de "Outlook grondexploitaties 2019" van adviesbureau Metafoor, de parameterisatie van bureau Stadkwadraat en het advies van Fakton. Eerstgenoemde verwacht een kostenstijging tussen de 2,5% en 2,7%. Bureau Stadkwadraat gaat uit van een stijging van 2,5%. Laatstgenoemde geeft als advies een bandbreedte tussen de 1,9% en 3,3 %.

### Aanbestedingsontwikkeling

De aanbestedingsontwikkelingen geven een weergave van de krapte c.q. ruimte op de aanbestedingsmarkt, en gaat met name over de hoogte van de algemene kosten, winst en

<sup>19</sup> www.cpb.nl

risico die doorberekend worden. We volgen jaarlijks de prijsontwikkeling in de aanbestedingen. Hierbij wordt voor de trendmatige ontwikkeling gekeken en naar het aanbestedingsresultaat dat gehaald bij inschrijvingen in het afgelopen jaar.

Op basis van gegevens van Bouwkostenkompas zien we dat regio-invloeden van invloed zijn op de prijsbepaling. Gesteld wordt dat het prijsniveau, vergelijkbaar met vorig jaar, in Overijssel 7% lager ligt dan gemiddeld in het land.



Bron: Bouwkostenkompas

Voor Zwolle geldt dat de aanbesteding-systematiek (groslijstensystematiek<sup>20</sup>) zorgt voor een positief effect op het aanbestedingsresultaat. Groslijsten zijn lijsten per categorie van type werkzaamheden, waarop ondernemingen staan, die dit type werk naar tevredenheid van de Gemeente Zwolle hebben uitgevoerd. Voor de Grond- weg en waterbouw (GWW-sector) zien we dat Zwolle nog steeds een aantrekkelijke functie heeft voor de regionale bedrijven.

We zien dat aannemers weer een gezonde post algemene kosten, winst en risico opnemen in hun begrotingen. De stijging van de bouwkosten en het vullen van de post algemene kosten, winst en risico, leidt tot een hoger prijsniveau dan vorig jaar. Ook de hoeveelheid risico's die een aannemer op zich neemt en het type werk (constructief werk, asfalt, bouwrijp maken etc.) is in sterkere mate bepalend voor het te behalen aanbestedingsresultaat.

Daarnaast zullen op korte termijn de aanbestedingen worden beïnvloed door de gevolgen die de stikstof (PAS) uitspraak heeft voor de wegprojecten die in voorbereiding zijn. Ook de tijdelijke gevolgen van PFAS (stoffen die in milieu zijn gekomen) die alle activiteiten met grondstromen raakt, en daarmee ook infrastructurele activiteiten en handelingen met riolering en kabels en leidingen, zullen van invloed op de aanbestedingen zijn. Deze ontwikkelingen zullen we blijven monitoren, maar kunnen we nog niet kwantificeren.

## Trends

De ING verwacht in haar sector kennis over de economie in de outlook voor de infrasector voor 2020 een groei van 3%. Dit wordt veroorzaakt door het hoge vertrouwen en de goed gevulde

<sup>20</sup> Werkwijze uitnodigingen bij onderhandse aanbestedingen voor Bouw en Infra Werkzaamheden



orderboeken, de aangetrokken woningbouw wat voor een toename zorgt van nieuwe wegen en beschikbare financiële middelen beschikbaar gesteld door de regering voor Infrastructuur.

De Abn Amro geeft in haar branche-informatie over de Grond-, Weg-, en Waterbouw (GWW) aan dat aannemers tegenover een hoger risico ook een hoger return vragen. Verder constateert de Abn Amro dat de bouwkosten blijven toenemen door stijgende cao lonen en materiaalkosten.

De Rabobank gaat in haar cijfers en trends ervan uit dat bedrijven in de grond water en wegenbouw flink profiteren van de overheidsbudgetten in het Infrastructuur- en Deltafonds. Dit draagt naar verwachting bij aan een productiegroei tussen de 5 en 7%. Trends zijn inzet van slimme technologie in deze infraprojecten zodat de sector minder afhankelijk wordt van de vergrijzende arbeid, stijging van het innovatie vermogen, duurzaamheid, innovatie, veiligheid, integriteit en opleiding. Daarnaast zal ook de omgevingswet die er voor zorgt dat projecten sneller kunnen worden gestart, en het gasloos zijn van gebouwen in 2050 van invloed zijn op de ontwikkeling van de infrastructurele werken.

Het Economisch Instituut voor Bouwnijverheid (EIB) gaat in haar infrastructuurmonitor 2019 uit van gunstige perspectieven voor de GWW-markt in de periode tot 2021. De investeringsimpuls uit het regeerakkoord draagt bij in belangrijke mate aan de groei van de GWW markt in de komende paar jaar. Na de sterke stijging in 2019 nemen de budgetten op basis van het huidige regeerakkoord in 2022 en 2023 af. Ook op langere termijn dalen de budgetten voor infrastructuur en water over een bredere linie. In de periode 2024-2028 nemen de budgetten voor infra af met 35%. Bij de verkeer- en vervoerprojecten halveren de budgetten in deze periode. Dit blijven we de aankomende jaren monitoren.

#### Advies

Op basis van bovenstaande kostprijsontwikkeling, aanbestedingsontwikkeling en trends adviseren wij voor de kostenparameter:

- voor de korte termijn 2020 een index te hanteren van 2,9%, wat 0,4% hoger is dan de bestaande index;
- voor 2021 2,40% en 2022 2,10%;
- vanaf 2023 prijsontwikkeling conform de inflatie te hanteren;
- Op basis van de analyse van kosten ontwikkeling en aanbestedingsontwikkelingen en trends de kostprijs- en aanbestedingsindex te integreren tot één index.

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Kosten (vigerend)	2,5%	2,5%	2,0%	2,0%	1,8%
Kosten (nieuw voorstel)	2,9%	2,4%	2,1%	1,9%	1,9%

### 3.5 Rente

De rente die mag worden toegerekend aan grondexploitaties is vanaf 2016 beperkt tot de werkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen en sluit daarmee als uitgangspunt in belangrijke mate aan bij de fiscale regelgeving. Daar komt bij dat de disconteringsvoet vastgesteld is door de ECB op 2,0%. Hierdoor ontstaat een eenduidige rentetoekening, waardoor één berekening volstaat voor zowel de BBV (bedrijfseconomisch) als voor de fiscale winstbepaling/balans. Voor de grondexploitaties gelden de volgende renteparameters.

- **Rekenrente 1,45%**

In de begroting 2020-2023 wordt voor de grondexploitaties gerekend met een omslagpercentage van 1,45%. De rente (omslagpercentage) in de MPV 2018 was 1,85%, voor de MPV 2019 1,6% en zal voor de MPV 2020 derhalve wederom dalen, dit jaar met 0,15%.

- **Rekening courant rente 0,0%**

Tot en met de MPV 2019 werd binnen de prognose van lopende grondexploitaties rente toegerekend over de gemiddelde boekwaarde (dus boekwaarde begin +  $\frac{1}{2}$  x mutaties gedurende het boekjaar). Volgens het BBV dient rente te worden toegerekend enkel over de boekwaarde aan het begin van het boekjaar. Aangezien de boekwaardes de komende jaren sterk gaan afnemen leidt het verwerken van deze wijziging dit tot een negatief effect op het berekende resultaat.

- **Disconteringsvoet 2,0%**

De disconteringsvoet is met ingang van 2016 gekoppeld aan het streefpercentage van de ECB voor de inflatie, zijnde 2,0%. Dit percentage is onveranderd.

## 4 Economische risico's

Bij de begroting 2019, besluit d.d. 9/11/2018, is de kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen vastgesteld. De risicosystematiek van de ruimtelijke projecten sluit aan op de systematiek zoals wordt gehanteerd voor de gemeente brede financiën, die alleen risico's binnen de begrotingstermijn van 4 jaar meeneemt. Risico's buiten deze periode zijn niet meegenomen in de berekening.

Uitgangspunt is dat elk grondexploitatieproject projectgebonden risico's signaleert en kwantificeert. Daarnaast worden de algemene economische risico's binnen de MPV bepaald. Gezamenlijk is dit het totale risicobedrag van de Vastgoedportefeuille.

Economische risico's	Risico	Kans
Planning	1 jaar	75%
Rente	2020: - 0,1% 2021: - 0,2% 2022: - 0,3% 2023: - 0,3%	25%
Kostenstijging	1,0%	75%
Opbrengstenstijging	-0,25%	75%

Tabel: index economische risico's

Net als voorgaande jaren wordt voorgesteld om de bovenstaande variabelen voor risico en kans vast te stellen en daarmee bij het opstellen van de MPV het risicobedrag betreffende de economische risico's te bepalen. Het wijzigen van de variabelen voor risico en kans heeft effect op het risicobedrag. Op basis van de vigerende MPV 2019 is het risicobedrag berekend (bijlage 2: risicobedrag gewogen economische risico's). Deze getallen zullen derhalve nog wijzigen bij het maken van de MPV 2020.

### 4.1 Algemeen

Na een periode van hoge economische groei valt de groei wat terug. Dit past bij de rijpere fase van de conjunctuur waarin de Nederlandse economie zich nu in bevindt. Daarnaast zijn er belangrijke internationale risico's voor onze economie, waaronder o.a. de Brexit, de verhouding tussen de VS en China / EU en de zorgen over de Italiaanse overheidsfinanciën. Ook op lange termijn daalt de structurele groei van de Nederlandse economie, waarvan een belangrijke oorzaak de vergrijzing is, maar ook een geleidelijke daling van de productiviteitsgroei (Macro Economische Verkenning 2020, Centraal planbureau).

### 4.2 Planning

Het programmatisch risico is als variabele aanwezig binnen de economisch risico's, dit conform het vigerende kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen. Dit betekent één jaar vertraging van de opbrengsten waarbij we het gemiddeld risicoprofiel verhogen met 25% tot 75%. Vertraging van het programma zou in theorie gunstig zijn voor het risicoprofiel, omdat de rente lager is dan de opbrengstenstijging. Bij de risicoberekening is ervan uitgegaan dat bij het doorschuiven van de productie geen sprake is van een opbrengstenstijging, maar we

gedurende een jaar omzet derven, en deze in het 4e jaar weer goedmaken. Gerekend wordt met een renteverlies van een jaarmzet met een kans van 75%.

### **4.3 Rente**

De marktverwachting voor de Nederlandse kapitaalmarktrente (staatsrente 10 jaar) is circa 0%. Gemiddeld bedroeg de kapitaalmarktrente deze eeuw 3,0%. De kapitaalmarktrente is al langer laag en kent op korte termijn een neerwaartse trend. Dit wordt veroorzaakt door afname van de verwachte inflatie en potentiële groei, vergrijzing, arbeidsproductiviteit, geopolitieke spanningen en zwakke conjuncturele vooruitzichten. Daarbij heeft de ECB aangegeven haar rentetarieven op het huidige lage niveau te houden of nog verder te verlagen tot de inflatieraming naar haar inflatiedoelstelling gaat. In de MPV 2019 is in de grondexploitaties een rekenrente gehanteerd van 1,6% (in 2018 was het 1,85%). Bij de begroting 2020 is het toegerekende rentepercentage door treasury naar beneden bijgesteld tot 1,45%. Omdat de rente t.o.v. vorig jaar met 0,15 punt naar beneden is bijgesteld, rekenen we voor het economisch risicoprofiel met een neerwaartse rentedruk op de grondexploitaties van 0,1% voor het jaar 2020, 0,2% in 2021 en dit oplopend naar 0,3% voor de jaren 2022 en 2023. De kans dat dit risico zich voordoet is laag (wegingsfactor van 25%).

### **4.4 Kostenstijging:**

Binnen de grondexploitaties houden we dit jaar op basis van de kostprijs-, aanbestedingsontwikkeling en trends rekening met één kostenparameter. Factoren als vergrijzing, de toenemende complexiteit ten aanzien van circulariteit en energietransitie vereist dat de markt zich opnieuw zal uitvinden wat een opwaartse druk kan geven op de kosten. Daarom stellen we voor om in de risicoberekening van de grondexploitaties, evenals vorig jaar, het risico op stijging van de kostenparameter te handhaven op 1%. Noodzakelijk blijft een zorgvuldige monitoring van de kostenparameter, wat er de komende jaren toe zou kunnen leiden dat aanpassing van de kostenparameter nodig is. De kans dat de kostenparameter harder stijgt de komende vier jaar wordt hoog geschat (kans 75%).

### **4.5 Opbrengstenontwikkeling:**

Een verwachte daling van het consumentenvertrouwen, geopolitieke spanningen, de Brexit, nieuwe eisen voor ons milieu (PAS, PFAS en PFOS) en als gevolg van stijging van de woningprijzen afnemende betaalbaarheid van koopwoningen draagt bij aan onzekerheid. Het inschatten van het tijdstip en de omvang van een omslag op de woningmarkt na een periode van forse prijsstijgingen (en kwaliteitseisen) vormt een risico en kan economische gevolgen hebben. Daarom houden we rekening met een effect van -0,25 % op de opbrengstenparameter gedurende de eerste 4 jaar. De kans dat de komende jaren de opbrengstenparameter lager gaat uitvallen wordt hoog ingeschat (kans 75%).

## 5 Grondvoorraad

De gemeenteraad heeft bij de Nota van Uitgangspunten 2017 de aangescherpte BBV richtlijn m.b.t. de waardering vastgesteld, waarbij alle in bezit zijnde gronden zijn aangewezen en gerangschikt onder de Materiële Vaste Activa. Daarbij wordt het toerekenen van rente en andere kosten opgevangen via de begroting. Bij de MPV wordt jaarlijks uitgebreid verslag gedaan van de aanwezige voorraad gronden en bijbehorende exploitatie, mutatie en waardering.

De BBV wetgeving geeft aan dat, wanneer de externe taxatie lager is dan de boekwaarde, we hiervoor geen voorziening meer treffen (wat we tot op heden als zodanig verwerkten), maar in dat geval de grond feitelijk dienen af te boeken. In BBV termen wordt gesproken over een duurzame waardevermindering van de grond. Daar waar van toepassing, zal er geen voorziening meer worden getroffen maar inderdaad een feitelijke afboeking plaatsvinden.

Op 19 juni 2017 is de gemeenteraad geïnformeerd over het Grondvoorraadbeleid. Daarin zijn drie kernboodschappen geformuleerd die onveranderd zijn t.w.:

1. De gemeente Zwolle heeft anno 2019 bijna 685 ha grond in bezit, waarvan circa 110 ha Stellig Voornemen (16%) en circa 575 ha Voorraad Gronden (84%). Er liggen weinig gronden braak. Het merendeel is in agrarisch gebruik. De totale exploitatie van onze grondvoorraad kent een jaarlijks financieel tekort van circa € 0,8 miljoen, wat afgedekt is in de begroting.
2. Duurzame aanwending van Niegg gronden (Stellig Voornemen) kan tijdelijk een mogelijkheid en prima overbrugging zijn alvorens er een nieuwe structurele functie komt. Op Niegg-gronden worden binnen tien jaar andere ruimtelijke ontwikkelingen gerealiseerd. Dit vraagstuk en de integrale afweging hierover nemen wij mee in het proces van de Omgevingsvisie 2.0.
3. Voor wat betreft onze Voorraad Gronden is de strategische vraag aan de orde: willen wij onze grondvoorraad langjarig aanhouden om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren via actief grondbeleid of niet? Dit vraagstuk werken we verder uit bij het opstellen van de Omgevingsvisie 2.0.

De notitie grondvoorraadbeleid is één van de bouwstenen bij de nadere uitwerking van de Omgevingsvisie als ook de speerpunten Klimaatadaptatie en Energietransitie, waarbij het coalitieakkoord 2018 – 2022 het bestuurlijk richtinggevend kader is. In al deze trajecten zal de vertaalslag van ambities en opgaven naar concrete ruimtebehoefte voor de verschillende functies moeten worden gemaakt, passend bij de speerpuntopgaven en de integrale ontwikkelingsrichting van de stad (Omgevingsvisie). En daarbij natuurlijk de integrale afweging tussen al deze aspecten.

Zodra er vermeldingswaardige activiteiten zijn die besluitvaardig zijn op dit onderwerp, dan wordt de kaderstelling van het grondvoorraadbeleid en de vigerende Nota van Uitgangspunten in de besluitvorming en overwegingen meegenomen.

## 6 Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken

De commissie BBV heeft op 8 augustus 2019 de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken<sup>21</sup> gepubliceerd, en geldt met ingang van het begrotingsjaar 2019. De notitie kent vooral verduidelijkingen en geen verzwareningen. Met deze notitie worden de notities Grondexploitaties 2016 (maart 2016), notitie Faciliterend grondbeleid (maart 2016) en aanvulling Tussentijds winst nemen grondexploitaties (maart 2018) van de commissie BBV buiten werking gesteld.

Dit betekent dat we de huidige kaders uit de vigerende Nota van Uitgangspunten toetsen op de regelgeving zoals vermeld in bovengenoemde nieuwe notitie en daar waar nodig aanpassen of aanvullen. We anticiperen op de actualisatie en blijven wettelijke aanpassingen nauwlettend volgen.

De afgelopen jaren is er bij de Nota van Uitgangspunten uitvoerig stilgestaan bij de aangescherpte regelgeving. In verband met de leesbaarheid van dit document wordt hier naar verwezen<sup>22</sup>. De volgende stellige uitspraken blijven we in het bijzonder even aanstippen, aangezien deze nog steeds vigerend zijn en impact hebben op de werkwijze en inrichting van zowel grondexploitaties als de Meerjaren Prognose Vastgoed.

- De looptijd van een grondexploitatie heeft een richttermijn van maximaal 10 jaar; benadrukt wordt dat een langere looptijd dan 10 jaar onder voorwaarden blijft toegestaan;
- Planinhoudelijke wijzigingen moeten opnieuw door de gemeenteraad worden vastgesteld (zie bijlage 3);
- Alleen de kosten zoals genoemd in de kostensoortenlijst artikel 6.13 Wro / 6.2.3 tot en met 6.2.5.BRO mogen aan een BIE (Bouwgrond In Exploitatie) worden toegerekend (zie bijlage 6);
- Toevoeging aan een fonds / voorziening bovenwijks is niet toegestaan;
- Gelden uit eigen middelen (reserves) in mindering brengen op de boekwaarde van de BIE is niet toegestaan.
- Tussentijds winstnemen uit grondexploitaties is een verplichting (zie hoofdstuk 7).

### Looptijd 10 jaarstermijn

De termijn van 10 jaar moet worden gehanteerd als maximale richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien. Hiervan mag gemotiveerd worden afgeweken en mag dus langer zijn dan 10 jaar. Hierbij gelden dan wel aanvullende voorwaarden, die erop zijn gericht om de risico's die met een langere termijn van 10 jaar gepaard gaan te beperken.

Een gemotiveerde afwijking houdt in dat een langere looptijd is toegestaan, mits deze langere looptijd en de motivatie expliciet zijn geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren.

Grondexploitatiecomplexen kunnen onder bepaalde voorwaarden een langere looptijd dan 10 jaar hebben. De desbetreffende kosten en opbrengsten vanaf het 11e jaar worden dan wel in de grondexploitatieberekening meegenomen, maar hierbij wordt de nodige extra voorzichtigheid in acht genomen. De gemotiveerde en door de gemeenteraad geautoriseerde langere termijn dan 10 jaar moet voorzien zijn van risico beperkende beheersmaatregelen. Deze risico

---

<sup>21</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>

<sup>22</sup> Besluit d.d. 09-01-2017, kenmerk 11141

beperkende beheersmaatregelen moeten worden gezien vanuit de gedachte dat opbrengsten en kosten in de verdere toekomst steeds minder goed te voorspellen zijn en dat daardoor de waarde van de schattingen over het eindsaldo (het resultaat) van een grondexploitatie steeds beperkter wordt. De beheersmaatregelen zouden vanuit die optiek vooral gericht moeten zijn op het mitigeren van de risico's naarmate de terugverdien termijn langer duurt dan 10 jaar. De gemeente bepaalt op basis van de specifieke omstandigheden welke beheersmaatregelen passend zijn.

### **Planinhoudelijke wijzigingen**

De werkwijze en uitvoering geven daaraan wordt beschreven in bijlage 3 van deze notitie.

### **Toerekenbare kosten**

De kosten die wettelijk (maximaal) aan een grondexploitatie kunnen worden toegerekend, zijn uitgewerkt in bijlage 6 van deze notitie.

### **Bovenwijkse voorzieningen**

Op basis van de Wro/Bro-kostensoortenlijst kunnen ook bovenwijkse voorzieningen nog steeds worden toegerekend aan de grondexploitatie. Voor de omvang van de toerekening van deze kosten zijn de volgende criteria van belang:

- a. er is profijt of nut van de kosten voor de locatie;
- b. er bestaat een causaal verband tussen kosten en de grondexploitatie, waardoor ze hieraan toerekenbaar zijn; en
- c. als meerdere locaties profijt hebben van bepaalde kosten, worden deze kosten naar rato (proportioneel) verdeeld over de betrokken locaties.

Wanneer (een deel van) de locaties nog niet als BIE in ontwikkeling is genomen, kan dat deel van de kosten van de bovenwijkse voorziening (nog) niet op het onderhanden werk worden geactiveerd. Er is immers nog geen actieve grondexploitatie geopend waar deze kosten aan kunnen worden toegerekend. De commissie BBV doet daarom de stellige uitspraak dat:

“Het deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend, moet tot het moment dat de betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd onder de betreffende categorie materiële vaste activa, veelal de activa met maatschappelijk nut zijn (bijv. ontsluitingswegen, bruggen, etc.)”.

In de periode van activering als maatschappelijk nut tot en met het eventueel openen van de betreffende grondexploitatie, moet conform artikel 64 lid 3 lid BBV, vanaf de ingebruikname worden afgeschreven op het actief op basis van de verwachte gebruiksduur.

Zodra de betreffende grondexploitatie waartoe de voorziening kan worden gerekend operationeel wordt, kan de resterende boekwaarde worden ingebracht als kosten in de grondexploitatie. Sparen voor niet aan de grondexploitatie toerekenbare bovenwijkse voorzieningen die later worden aangelegd (na afsluiting van de grondexploitatie), is nog steeds mogelijk. Dit kan echter sinds 2016 niet meer via een dotatie aan een voorziening bovenwijkse voorzieningen, maar kan plaatsvinden via een bestemmingsreserve. Wanneer bij afsluiting van de grondexploitatie een positief resultaat bestaat, kan (een deel van) dit resultaat via resultaatbestemming worden toegevoegd aan een bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen. Ook vanuit de algemene middelen kan toevoeging aan de bestemmingsreserve plaatsvinden. De instelling van een dergelijke bestemmingsreserve en de toevoegingen en onttrekkingen dienen uiteraard door de raad te worden vastgesteld.

### **Eigen middelen / interne opbrengsten (reserves)**

Het is niet toegestaan om gelden uit eigen middelen (reserves) in mindering te brengen op de onderhanden werk positie van de grondexploitaties (BIE).

Dit leidt tot 2 aandachtspunten die we even kort benoemen:

1. Dekking van een tekort in de grondexploitatie vanuit de eigen middelen / reserves dient niet als opbrengst te worden verwerkt in de grondexploitatieberekening. De dekkingsmogelijkheden kunnen wel genoemd worden in de oplegger bij de grondexploitatie aan de gemeenteraad.
2. Grondlevering vanuit de grondexploitatie aan een ander onderdeel van de gemeente is in fiscale termen een belaste opbrengst (fiscaal wordt dit gezien als levering aan een fictieve derde). In het BBV wordt een interne levering verantwoord tegen de boekwaarde van het betreffende complex of de kavel. Dit is feitelijk het saldo van gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten (uitgedrukt in een kostprijs per m<sup>2</sup>) op het moment van 'levering'. Welke kosten en opbrengsten aan betreffende intern te leveren kavel worden toegerekend en/of een deel van bijvoorbeeld de plankosten buiten beschouwing wordt gelaten is onderdeel van interne keuzes die de gemeente vastlegt in bijvoorbeeld de financiële verordening op grond van artikel 212 Gw. Op de interne levering mag geen positief exploitatieresultaat worden verantwoord. Dit zou immers een niet toegestane herwaardering van de gronden bij de gemeente betekenen. De boekwaarde dient wel te worden getoetst aan de marktwaarde. Wanneer sprake is van een duurzaam lagere waarde moet voorafgaand aan de interne levering een afboeking naar marktwaarde plaatsvinden. Ten behoeve van de fiscale balans verdient het aanbeveling om een normgrondprijs te hanteren, gelijk aan de systematiek die wordt gehanteerd voor maatschappelijk vastgoed.

### **Wet- en regelgeving faciliterende projecten**

Op het vlak van de faciliterende projecten heeft vorig jaar een wijziging plaatsgevonden in de verslaggevingsregels. Projecten waarbij sprake is van verhaalbare kosten in het kader van faciliterend grondbeleid moeten in de verslaggeving bij de jaarrekening onderscheiden worden van de projecten inzake het actieve grondbeleid c.q. de eigen gemeentelijke grondexploitaties. Bij faciliterend grondbeleid maakt de gemeente het voor particulieren mogelijk voor eigen risico en rekening bouwgrond te vervaardigen en kunnen de kosten die de gemeente maakt voor de openbare ruimte en nutsvoorzieningen voor zover toerekenbaar op de betrokken worden verhaald. De gemeente oefent dan haar invloed uit via het bestemmingsplan en een anterieure overeenkomst.

Voor de Nota van Uitgangspunten zijn vorig jaar alle MPV projecten op dit onderdeel opnieuw geanalyseerd en vervolgens gekwalificeerd als faciliterend grondbeleid of Bouwgrond In Exploitatie (BIE). In de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) wordt in deel C. Faciliterend grondbeleid (vanaf blz. 54) aandacht besteed aan dit onderdeel van het beleid, waarbij beheersing en verslaggeving wordt beschreven en toegelicht.



## 7 Tussentijdse Winstnemingen

Het nemen van tussentijds winst uit grondexploitaties is onderdeel van de aanscherping van de BBV richtlijnen vanaf 2016. Met de notitie Grondbeleid in Begroting en Jaarstukken van 2019 is de basis waarbinnen wordt gewerkt uitgeschreven. Om de Nota van Uitgangspunten leesbaar te houden is hieronder tekstueel uitleg gegeven aan het onderwerp, terwijl in bijlage 7 (in deze notitie) het voorbeeld financieel is beschreven, zodat de uitvoering van het tussentijds winstnemen daaraan kan worden getoetst.

De tussentijdse winstneming is op onderdelen veranderd t.o.v. voorgaande jaren. Eerdere versies zijn altijd vooraf besproken met de accountant, dit aangezien niet elke stap uit de BBV helder was. In verband met het feit dat we binnen de gemeente Zwolle te maken hebben met 2 grondexploitaties met een langere looptijd dan 10 jaar, is er een extra beheersmaatregel ingebouwd en vastgesteld. De exploitatie moet altijd binnen 10 jaar winstgevend worden (boekwaarde groter dan 0, positief dus). Is dit niet het geval, dan zal de tussentijdse winstneming hierop gecorrigeerd worden. In de praktijk kan dit zelfs betekenen dat er reeds afgedragen winst terug gestort moet worden in het project. Ook de berekeningsmethodiek bij de MPV 2020 zal worden voorgelegd.

### Tussentijdse winstneming

Bij het stelsel van baten en lasten zoals geformuleerd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) zijn het toerekeningbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel essentiële uitgangspunten. Bij actief grondbeleid kan de gemeente eventueel winst maken. Baten en lasten – en het daaruit vloeiende resultaat – moeten worden toegerekend aan de periode waarin deze zijn gerealiseerd. Bij meerjarige projecten betekent dit dat (de verwachte) winst niet pas aan het eind van het project als gerealiseerd moet worden beschouwd, maar gedurende de looptijd van het project tot stand komt en ook als zodanig moet worden verantwoord. Het verantwoorden van tussentijdse winst is daarmee geen keuze maar een verplichting die voortvloeit uit het realisatiebeginsel. Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het wel noodzakelijk de nodige voorzichtigheid te betrachten. Voor winstneming geldt de percentage of completion methode (POC): voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst op basis van de eindwaarde worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen.

### Voorzichtigheid

Het pakket aan maatregelen dat vanaf 2016 voor grondexploitatie van kracht is geworden zorgt er in zijn algemeenheid voor dat afdoende rekening wordt gehouden met het voorzichtigheidsbeginsel en risico's beter kunnen worden beheerst. In het kort de belangrijkste maatregelen die invulling geven aan deze voorzichtigheid:

- aanscherping van de definitie van grondexploitatie: eliminatie investeringen, lasten en te treffen voorzieningen die (te) ver verwijderd zijn van de feitelijke productie van bouwgrond;

- beperking van de looptijd tot in beginsel 10 jaar en risico beperkende maatregelen ingeval sprake is van een looptijd langer dan 10 jaar;
- kostentoe rekening conform Wro/Bro;
- jaarlijkse herziening/actualisatie van de grondexploitatie(begroting);
- verbod op het toerekenen van rente over het eigen vermogen.

Daarnaast wordt bij de bepaling van de tussentijdse winstrekening gehouden met de risico's die specifiek samenhangen met de nog te realiseren kosten en opbrengsten van de individuele grondexploitaties. Het gaat bij het bepalen van risico's uitdrukkelijk niet om risico's ten aanzien van (macro) ontwikkelingen voor de totale grondexploitatie zoals de verwachtingen op het gebied van economische groei of de vastgoedmarkt in zijn algemeenheid (conjunctuurrisico's). Het gaat ook niet om risico's die samenhangen met mogelijke toekomstige programmatische aanpassingen van grondexploitaties waarover de gemeenteraad nog moet besluiten. Het betrekken van de project specifieke risico's dient om bij de tussentijdse winstneming invulling te geven aan het voorzichtigheidsbeginsel. Daarnaast zal de gemeente de project specifieke risico's, de conjunctuurrisico's en de risico's op nadelige financiële effecten van eventuele planwijzigingen betrekken bij de weging van het benodigde weerstandsvermogen van de gemeente. De wijze waarop project specifieke risico's worden bepaald en gekwantificeerd is aan de gemeente zelf. Het gaat er hierbij om dat project specifieke risico's worden gebaseerd op de beste schatting (beste schatting van de impact en kans) van de risico's. Dit kan ook een bandbreedte zijn van de beste schatting (impact en kans) van de project specifieke risico's. Belangrijk hierbij is de onderbouwing van de impact en de kans.

#### **Percentage of completion (POC)**

Voor het bepalen van de tussentijdse winst is aansluiting gezocht bij een algemeen aanvaardbare methodiek (bedrijfsleven, fiscaal), waarbij rekening is gehouden met de bijzondere kenmerken van gemeentelijke grondexploitaties. De doelstelling van het gemeentelijk grondbeleid is immers niet primair gericht op het behalen van financieel rendement, maar op het bereiken van het gewenste voorzieningenniveau voor inwoners en bedrijven. De POC-methode houdt rekening met de fase waarin de grondexploitatie, zowel wat betreft de opbrengsten als de kosten, verkeert. Daarnaast is deze methode eenvoudig toepasbaar zoals blijkt uit de voorbeelden en kan eenduidig worden gehanteerd voor alle positieve grondexploitaties die door gemeenten worden uitgevoerd. Hiermee wordt aangesloten bij de doelstelling van de vernieuwing van het BBV, namelijk vereenvoudiging en eenduidigheid en daarmee een betere onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten.

Voor het tussentijds verantwoorden van winst is het noodzakelijk dat voldoende zekerheid bestaat over het (verwachte) resultaat van de grondexploitatie, ofwel het resultaat moet op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Het gaat hierbij niet om het hebben van zekerheid over alle aspecten die bij het uitvoeren van grondexploitatie spelen en macro-ontwikkelingen die zich kunnen voordoen. Aan schattingen kleven in alle gevallen inherente onzekerheden. Uitgangspunt is het hebben van een degelijke onderbouwing van de schattingen voor de te verrichten werkzaamheden, te maken kosten en te realiseren opbrengsten in overeenstemming met de specifieke invulling van het grondexploitatiecomplex. Deze onderbouwing is nodig voor de grondexploitatiebegroting zoals deze ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. Voorts moet deze onderbouwing (grondexploitatiebegroting) jaarlijks worden herzien/geactualiseerd en moeten de specifieke projectrisico's worden benoemd, onderbouwd en gemonitord. Een dergelijke basis geeft voldoende zekerheid over het verwachte resultaat. Dit verwachte resultaat is niet te positief en ook niet te negatief bepaald (best estimate).

### **POC-methode in praktijk**

Naar rato van de voortgang van het project wordt tussentijds winst verantwoord. Hierbij wordt voor wat betreft de berekeningsmethodiek en de planinhoudelijke uitgangspunten niet afgeweken van de grondexploitatie of herziening zoals deze tot en met het verslagjaar door de raad zijn vastgesteld. De voortgang wordt berekend naar de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd per individuele grondexploitatie. Hiermee wordt de totale winst over de individuele grondexploitatie opgedeeld/toegerekend aan de reeds verkochte kavels. Dit gebeurt op basis van de verwachte winst **op basis van eindwaarde**. Voor de kosten en opbrengsten is het uitgangpunt de kosten en opbrengsten zoals opgenomen in de exploitatiebegroting. Dat is bij de gerealiseerde kosten inclusief de werkelijke rentekosten die over de boekwaarde per 1 januari is berekend en bij de nog te realiseren kosten inclusief de begrote rentelasten in de exploitatiebegroting. Bij de opbrengsten in een grondexploitatie kunnen subsidies van andere overheden opgenomen zijn.

Indien nog geen gronden zijn verkocht is er dus nog geen sprake van gerealiseerde winst. Maatgevend is de realisatie tot en met het lopende jaar ten opzichte van het totaal van de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. In formule: % kostenrealisatie x % opbrengstrealisatie = % POC (ingeval de kosten voor 50% zijn gerealiseerd en de gronden voor 50% zijn verkocht, dan is de POC dus 25%).

### **Teveel winst in voorgaande jaren**

Het kan voorkomen dat bij de berekening van de tussentijdse winstneming in enig jaar blijkt dat de reeds genomen en verantwoorde tussentijdse winstneming in voorgaande jaren te hoog is geweest omdat (verwachte) kosten en/of opbrengsten nadelig zijn bijgesteld en of project specifieke risico's zijn toegenomen. Het bedrag dat te veel aan tussentijdse winst is genomen wordt dan verrekend met de tussentijdse winstneming van het huidige jaar of indien nodig zelfs (gedeeltelijk) 'teruggedraaid' door een 'verliesneming' in het huidige jaar.

### **Subsidies en grondexploitaties**

Bij de berekening van de tussentijdse winstneming volgens de POC-methode blijven de subsidie-opbrengsten en de daarmee samenhangende kosten (waar de subsidies voor worden verkregen) buiten beschouwing. Subsidie-opbrengsten worden als opbrengst in een grondexploitatie verantwoord als deze zijn gerealiseerd volgens de subsidievoorwaarden. De voorwaarden om subsidie-opbrengst als gerealiseerd te verantwoorden kunnen in veel gevallen afwijken van de POC-methode. Het kan zijn dat de subsidie-opbrengsten worden verantwoord bijvoorbeeld op basis van de realisatie van de verkopen van kavels, of direct bij de start van een grondexploitatie (lumpsum) of bij de afronding van de grondexploitatie als het plan definitief gereed is.

## 8 Stortingen reserve Vastgoed

In de MPV 2019 is een analyse gemaakt van de mogelijke tussentijdse winstname op de in uitvoering zijnde complexen voor de aankomende vier jaar. De bandbreedte van de winstneming per 31.12.2019 die is afgegeven bedraagt € 9,0 miljoen tot € 12,0 miljoen. De daadwerkelijke winstname zal worden vastgesteld bij het opstellen van de jaarrekening 2019 / MPV 2020, aangezien deze kan wijzigen door een gewijzigde methodiek van winstneming en de gevolgen van de uitspraken van de Raad van State over de stikstofproblematiek.

Dit jaar wordt een tussentijdse winstneming verwacht vanuit de lopende grondexploitaties; Stadshagen, Kamperpoort, Hessenpoort, Breecamp Noord en Marslanden Zuid. Incidentele resultaten in de erfpacht, verhuurde gronden en recht van opstal verhogen de additionele storting.

## 9 Specifieke informatie projecten

In dit hoofdstuk worden de projecten benoemd, waarvan wordt verwacht of waarvan reeds is besloten, dat die bij de MPV 2020 te maken krijgen met mogelijke wijzigingen in de kaderstelling.

### **Exploitatie Voorsterpoort<sup>23</sup>.**

De ontwikkel- en investeringsagenda Voorsterpoort is vastgesteld door de raad op 14 oktober jl. De agenda beoogt een gefaseerde retail ontwikkeling en een actualisatie van het Ontwikkelkader 2012. Naast het beoogde programma geeft de ontwikkelagenda weer hoe er een klimaatrobuuste inrichting gerealiseerd kan worden en hoe de verouderde infrastructuur aangepakt gaat worden. De grondexploitatie omvat een kavel van ca. 2 hectare retailvoorzieningen. De grondexploitatie is sluitend gemaakt door een onttrekking uit de reserve Voorsterpoort.

### **Vorbereidingskrediet Tippe en Breezicht Noord**

Op 12 maart 2018 heeft de raad ingestemd met de afbouwstrategie van Stadshagen. Bij het raadsbesluit van 17 juni 2019 heeft de Raad ingestemd met de versnelling van de woningbouwproductie in Stadshagen van 300 naar 500 woningen, mogelijk vanaf 2021 als zowel de deelgebieden De Tippe als Breezicht Noord in productie komen.

Voor de gebieden Tippe en Breezicht-Noord wordt een ontwikkelplan opgesteld. Voor het opstellen van het ontwikkelplan is een voorbereidingskrediet aangevraagd.

### **Scholtensteeg Noord**

Op 1 april jl. heeft de raad ingestemd met de ontwikkeling van het gebied wellnesslocatie Scholtensteeg-Noord. De raad heeft het programma van eisen en de grondexploitatie voor onthaastingscentrum vastgesteld. De ontwikkeling omvat ca. 3 hectare voorzieningen en de locatie is in eigendom van de gemeente. De kosten en opbrengsten van de gronden van deze locatie zijn ondergebracht in de grondexploitatie. Financieel is er sprake van een sluitende grondexploitatie.

---

<sup>23</sup> Raadsbesluit ontwikkel- en investeringsagenda Voorsterpoort, 9 juli 2019

### **Hessenpoort 3**

Vooruitlopend op de huidige en toekomstige vraag is gestart met onderzoeken van de mogelijke uitbreiding van Hessenpoort. Zwolle voorziet in het huidige uitgifte tempo binnen enkele jaren een kwalitatief tekort aan kavels voor kleinere bedrijven (2.500 m<sup>2</sup> tot 1 ha). In een markverkenning heeft de Stec Groep de behoefte van dit segment onderzocht. De conclusie is dat Hessenpoort 3 (ca 10 hectare uitbreiding van Hessenpoort Zuid tot aan de N340) een kwalitatieve toevoeging is op de bestaande planvoorraad en voorziet in uitbreidingsruimte voor een segment waarvoor in de bestaande voorraad in de marktregio op termijn niet voldoende aanbod beschikbaar is. De uitbreiding is op korte termijn nog niet nodig voor daadwerkelijke uitgifte, zolang er aanbod is op Hessenpoort Zuid. Wel is inmiddels het plan van aanpak voor Hessenpoort 3 in uitvoering genomen om snel te kunnen schakelen wanneer de behoefte er is.

## 10 Klimaatadaptatie, Energietransitie en Circulaire economie

In deze nota worden de uitgangspunten voor de gemeentelijke grondexploitaties vastgesteld. Daarbij moet ook invulling worden gegeven aan de gemeentelijke beleidsdoelen voor de KEC. De groei van het aantal inwoners in Zwolle gaat sneller dan voorspelt, waardoor de druk op de woningmarkt groot is en er extra woningen nodig zijn. Elke woning moet bijdragen aan de kwaliteit en het evenwicht van het woningaanbod in Zwolle. Verder willen we de economische toppositie in Nederland behouden. Wij willen een duurzame groei mogelijk maken en de leefbaarheid blijven waarborgen. Daarom blijven we investeren in energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie.

We zullen de leefomgeving moeten aanpassen aan een veranderend klimaat. Klimaatadaptatie is erop gericht om de negatieve gevolgen van klimaatverandering te beperken en daar waar mogelijk om te zetten in kansen. Bij klimaatadaptatie kiezen we ervoor onze koploperpositie te behouden en waar mogelijk te verzilveren. Op die manier werken vanuit deze transitie om ons profiel als klimaatbestendige groeistad waar te maken (perspectiefnota 2020-2023 gemeente Zwolle). De Zwolse Adaptatie Strategie is hierin leidend. Op 23 september 2019 is de Zwolse Adaptatie Strategie door de gemeenteraad vastgesteld, waarin vervolgstappen zijn voorgesteld.

De eindigheid van niet hernieuwbare energie en toename aan CO<sub>2</sub> uitstoot vraagt om een transitie naar een duurzame energievoorziening. Voor energietransitie houden we vast aan eerder geformuleerde doelstellingen; te weten energieneutraal in 2050. We zetten in op landelijk toonaangevende projecten in de warmteketen zoals de ontwikkeling van de geothermiebron voor de wijken Aalanden en Holtenbroek.

Voor circulaire economie volgen we de ambities van de Rijksoverheid. Een circulaire economie is een herijking van de economie waarin iedereen – zowel bedrijven, instellingen als burgers – bewuster omgaat met de beschikbare grondstoffen en verspilling tegen gaan. Dit heeft grootse raakvlakken met de transitie die wordt gemaakt naar een duurzame energievoorziening, maar ook het veranderende klimaat dat vraagt om het inrichten van en handelen naar een klimaat adaptieve stad. Ook op dit onderwerp gaan we steeds meer kennis verzamelen, onderzoeken analyseren en de resultaten evalueren.

### **Beleidsdoelen van de gemeente op het gebied van KEC:**

- Klimaatadaptatie (bestendigheid tegen plensbuien, droogte, hitte):
  - Om onze ambities (2050 klimaatbestendig ingericht en kansen van klimaatbestendige ontwikkeling verzilveren) en doelstelling waar te kunnen maken is het nodig dat wij:
    - Met ingang van 2020 structureel klimaatadaptief handelen;
    - De kansen benutten die zich nú voordoen om Zwolle klimaatbestendiger te maken;
    - Klimaatadaptatie zoveel mogelijk te laten bijdragen aan andere opgaven (bijvoorbeeld energietransitie, gezondheid of wonen);
    - De economische kansen die klimaatadaptatie biedt verzilveren.
- Energie (voorkomen CO<sub>2</sub>-uitstoot):
  - 2050: energieneutraal. Gebruik fossiele energie en gesloten CO<sub>2</sub> balans;
  - 2030: 49% CO<sub>2</sub>-reductie;
  - 2025: 25% CO<sub>2</sub>-reductie, 25% duurzaam opgewekt.
- Circulair (duurzaam grondstoffengebruik):
  - Reduceren grondstofgebruik en bevorderen herbruikbaar ontwerpen in bouwopgaven, infra en bij maakindustrie;
  - Hergebruik van materiaal zo hoogwaardig mogelijk;

- Zoveel mogelijk voorkomen van niet herbruikbare reststoffen.
- Bij circulaire economie sluiten we zoveel mogelijk aan bij de Rijksoverheid: Volledig circulaire economie in 2050 en 50% minder verbruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) in 2030.

Bij gebiedsontwikkelingen moeten de beleidsdoelen op het gebied van KEC worden omgezet in ontwerpeisen die bij aanvang zijn opgenomen in het Programma's Van Eisen (PvE). De ontwerputgangspunten op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie zien er als volgt uit:

- 1. Energieneutraal:** Wettelijk: Vanaf 1 juli 2020 voldoet alle nieuwbouw aan de eisen voor bijne energieneutrale gebouwen (BENG). Die vloeien voort uit het Energieakkoord voor duurzame groei en uit de Europese richtlijn EPBD. Als ambitie: nieuwbouw is minimaal energieneutraal voor de gebouwgebonden energie (verwarmen, koelen, ventileren). Dit komt overeen met EPC 0. De verdergaande ambitie is dat nieuwbouw voor zowel gebouwgebonden als gebruikgebonden energie (alle apparatuur) neutraal is. Dit komt overeen met Nul op de Meter (NOM). De gemeente Zwolle zorgt ervoor dat alle energie die in de openbare ruimte wordt gebruikt ook duurzaam en in het gebied wordt opgewekt. Alle nieuwbouw is aardgasloos en bij de keuze van het energiesysteem wordt aangesloten bij de oplossingsrichtingen van de warmtegids.
- 2. Klimaat adaptief:** Startpunt voor het klimaatadaptieve ontwerp is de Zwolse Adaptatiestrategie met daarin een klimaatstresstest en klimaatatlas. Deze geeft inzicht in de opgave, en kwetsbaarheden.  
**Extreme neerslag** (t=250) leidt niet tot schade aan bebouwing en voorzieningen. Voor het opvangen en vasthouden van regenwater wordt optimaal gebruik gemaakt van de sponswerking (infiltratie en en buffering) van het gebied op zowel privaat als openbaar terrein, waarbij het uitgangspunt is dat een korte hevige bui (t = 100) zonder problemen kan worden opgevangen en geïnfiltreerd cq vertraagd afgevoerd. Daarnaast is voldoende ruimte beschikbaar voor extreme piekbuien. De ontwikkeling mag een teveel aan regenwater niet afwentelen naar de omgeving. Voor zeer extreme situaties (> T=250) wordt voorzien in een ruimtelijk noodventiel. Daarmee wordt schade voorkomen/ gereduceerd.  
**Langdurige droogte** leidt niet tot schade aan de bebouwde omgeving of verdroging. Door optimaal gebruik van de sponswerking van de bodem wordt regenwater gebufferd. Hiermee blijft het grondwater langer op peil en blijft water beschikbaar voor groen.  
Ook bij **hitte** is er een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving. Het ontwerp van de buitenruimte voorziet in een blauw-groene inrichting, voldoende bomen en beschaduwing. Door de verkoelende werking worden hitte-eilanden voorkomen. Tevens wordt voorzien in robuuste koelteplekken waar men tijdens hitte kan verblijven.  
**Groen-bauwe netwerken** zijn de basis voor een klimaatadaptatieve stad. De klimaatadaptatieve maatregelen in de projecten dragen zoveel mogelijk bij aan en zijn schakels in de stadsbrede groen-

blauwe netwerken. De groen-blauwe netwerken zijn onderdeel van de Zwolse adaptatiestrategie. De netwerken zijn robuuste waterhuishoudkundige en groene verbindingen waarmee extreme regenval, hitte en droogte beter zijn op te vangen. Ze dragen tevens bij aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad en de biodiversiteit. De **gevolgen van overstromingen** worden beperkt door overstromingsbestendig te ontwikkelen en rekening te houden met overstomingsscenario's vanuit Vecht en Sallandse Weteringen Ruimtelijk gaat het om overstomingsscenario's met een waterdiepte tot 50 centimeter. Voor vitale infrastructuur en kwetsbare objecten worden maatregelen getroffen bij overstomingsscenario's tot 200 centimeter. Voor overstromingen met een waterdiepte boven 200 centimeter worden in afstemming met de Veiligheidsregio maatregelen getroffen om (tijdelijk) veilig te kunnen schuilen in het overstroomde gebied.

3. Grondstoffengebruik: Zoveel mogelijk op basis van lokale, secundaire en biobased bronnen en waar mogelijk vastgelegd in materialenpaspoort. Circulariteit begint met het beperken van de benodigde grondstoffen en toepassing van hergebruikte materialen. De overige materialen zijn zoveel mogelijk herbruikbaar en hebben een kleine ecologische footprint. Levensduur en beheer en onderhoud zijn belangrijke aandachtspunten. Vanuit het rijk wordt daarnaast een aanscherping van de MPG (Milieu Prestatie Gebouwen) verwacht, welke we nauwlettend zullen volgen om tijdig in de projecten hierop te kunnen anticiperen. Daarnaast zal de gemeente een lijst met voorkeursmaterialen beschikbaar stellen waarvan gevraagd wordt om er zoveel mogelijk gebruik van te maken, daar waar economisch haalbaar.

Het dilemma waar we tegenaan lopen is dat bovengenoemde ontwerpeisen strenger zijn dan de huidige wetgeving (woningwet, bouwbesluit, BBV) en dat in de huidige grondexploitaties, zowel ruimtelijk als financieel, is opgenomen. De (juridische) consequenties, de belemmeringen maar wellicht ook de mogelijkheden zijn (nog) niet volledig in beeld. Het hieronder genoemde citaat geeft voldoende aanleiding om het geheel integraal te benaderen.

*“Gemeenten kunnen geen extra eisen stellen naast de minimeisen op het gebied van bruikbaarheid, veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en milieu uit het Bouwbesluit. De opsomming die het Bouwbesluit geeft is volledig. Dit betekent dat de gemeente niet in een overeenkomst of via gronduitgifte (de privaatrechtelijke weg) alsnog eisen gaat stellen ter aanvulling op het Bouwbesluit. Dit is in strijd met artikel 122 Woningwet, waarin staat dat de gemeente geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht mag verrichten ten aanzien van onderwerpen waarin bij of krachtens het Bouwbesluit wordt voorzien. De privaatrechtelijke weg biedt derhalve geen uitkomst. Indien deze eisen toch in een overeenkomst gesteld zijn dan betekent dat nietigheid voor dat deel van de overeenkomst. Daarbij kan er een schadevergoedingsclaim ontstaan wegens onrechtmatig handelen van de gemeente”.*

Echter, met alleen het hanteren van de wettelijke eisen halen we onze doelen niet en leggen we een ruimtebeslag op de toekomst. Daarom zal er per project, (mits binnen het project nog sturingsmogelijkheden zijn), een doorlichting plaatsvinden. Deze doorlichting willen we vormgeven met een zogenaamde KEC toets, waarbij de exacte invulling, criteria en



voorwaarden van zo'n toets nog verder ingevuld gaan worden. Onderdeel van deze toets is een technische en financiële uitwerking.

### **KEC binnen exploitatie van gebiedsontwikkelingen**

Om de doelen op het gebied van klimaat, energie en circulariteit te kunnen realiseren zal de komende jaren een grotere inspanning geleverd moeten worden dan tot op heden het geval is. Uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat gebiedsontwikkelingen toekomstbestendig worden uitgevoerd. Daarmee wordt niet afgewenteld op andere gebieden (waar mogelijk biedt de ontwikkeling juist een oplossing voor andere gebieden) en wordt geen extra hypotheek gelegd op de stad. Zoals reeds aangemerkt zullen de ontwerpisen op het gebied van KEC bij aanvang van de projecten dienen te worden opgenomen in het Programma's Van Eisen (PvE). Wanneer de gestelde eisen resulteren in kostenverhogende en/of opbengstverlagende maatregelen heeft dit effect op het financiële resultaat. Het effect op het financiële resultaat van de ruimtelijke ontwikkeling kan zijn:

- De ruimtelijke ontwikkeling laat geen sluitende (grond)exploitatie meer zien. Hierdoor is het noodzakelijk dat aanvullende dekkingsmiddelen beschikbaar worden gesteld;
- Het financiële resultaat van ruimtelijke ontwikkelingen zal afnemen waardoor minder winsten worden gerealiseerd.

Het gaat er bij het realiseren van de KEC-doelen om de groeistad Zwolle leefbaar, klimaatadaptatief en duurzaam te houden. Niet alleen om de gemeentelijke ontwikkelopgave maar ook de ontwikkelopgave die door de private markt (ontwikkelaars/bouwers met eigen grond) moet worden opgepakt. Dit betekent dat een integraal antwoord gegeven moet worden op de vraag hoe de investeringen voor het behalen van de KEC-ambities binnen alle gebiedsontwikkelingen in de stad gefinancierd en financieel gedekt moeten worden.

De kosten van deze voorzieningen zijn niet aan één exploitatiegebied toe te rekenen. Zowel de gemeente als de private markt kunnen duurzaamheidsopgaven niet altijd binnen het exploitatiegebied oplossen. Eén van de mogelijkheden kan zijn te investeren in voorzieningen op wijk- of stadsniveau (bovenwijkse voorzieningen) waarbij de mogelijke financiële aragementen moet worden verkend (fondsvorming, kostenverhaal, resultaatafdracht, etc.).

Voor komende besluiten wordt KEC in het ontwerpproces geïntegreerd. Daarbij wordt naar de totale levensduurkosten van projecten gekeken. Besparingen in de exploitatiefase moeten worden betrokken bij eventueel hogere investeringskosten (Total Cost of Ownership benadering).

### **Lopende grondexploitaties**

De eerste (voorzichtige) stappen zijn gezet om tot een inventarisatie bij de lopende grondexploitaties te komen in relatie tot het toepassen van de uitgangspunten. Aan de hand van een KEC toets, die ziet op het projectgebied en op het omliggende gebied, wordt bepaald welke ontwerpisen op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie reeds zijn opgenomen. Daarnaast wordt bekeken wat aanvullend kan worden toegevoegd aan het programma van eisen om te voldoen aan de ambities en op welke doelen de markt (nog) kan worden uitgedaagd. Voor de financiering van de (extra) maatregelen wordt gezocht naar de mogelijkheden binnen de bestaande financiële kaders. De gemeenteraad heeft met het college reeds de afspraak gemaakt omtrent het kader van fundamentele wijzigingen (zie bijlage 3: fundamentele wijzigingen). Deze afspraak geldt ook voor wijzigingen binnen projecten in het kader van het bereiken van de KEC-doelen binnen lopende grondexploitaties. Dit betekent dat als blijkt dat de extra kosten hoger zijn dan €250.000,- het besluit om deze maatregelen door te voeren wordt voorgelegd aan het college en de gemeenteraad. Voor het uitvoeren van extra maatregelen voor minder dan € 250.000,- wordt het besluit genomen door het college.

Voor een aantal grondexploitaties zal gelden dat de mogelijkheden voor het realiseren van KEC-doelen beperkt zijn gezien de resterende looptijd, deze projecten zijn in een afrondende fase.

#### **Nieuwe grondexploitaties**

Op het moment dat een grondexploitatie ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad zal vooraf een KEC-toets worden uitgevoerd binnen het betreffende project waarmee keuzes expliciet en voorzien van een financiële analyse en juridische check inzichtelijk worden gemaakt. In alle gevallen geldt dat maatwerk mogelijk moet zijn, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de belangen van de zakelijke partners in een gebied. In geval van een onhaalbare stapeling van eisen of bij conflicterende eisen moeten keuzes worden gemaakt. Het is zaak om de eisen en wensen in de verkenningsfase van een project, zowel inhoudelijk als mede financieel, beargumenteerd in beeld te brengen.

Indien financiële effecten zich voordoen binnen gemeentelijke grondexploitaties als gevolg van het toepassen van gemeentelijke uitgangspunten op het gebied van energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie zal dit invloed hebben op het resultaat van de vastgoedportefeuille van de gemeente Zwolle.

## 11 Vigerend beleid

Binnen de Nota van Uitgangspunten worden gedragsregels vastgesteld die voor meerdere jaren gelden en/of een verbinding hebben met wet- en regelgeving (BBV). Deze kunnen worden gezien als vigerend beleid bij het opstellen van de Meerjaren Prognose Vastgoed.

Het gaat hierbij om de onderstaande thema's waarbinnen zich geen of geringe wijzigingen hebben voorgedaan.

- Fundamentele wijzigingen
- Onvoorzien in Grondexploitaties
- Algemene kosten Vastgoed
- Kostensoortenlijst BRO is limitatief
- Tussentijdse winstneming
- Grex systemathiek

Ten behoeve van een totaal overzicht zijn deze thema's wel opgenomen in de bijlage van deze Nota van Uitgangspunten.

## 12 Bronvermelding

Deze Nota van Uitgangspunten is mede tot stand gekomen met behulp van het raadplegen en analyseren van diverse bronnen.

- Fakton Consultancy, 20190919D Rapportage Grondprijzadvies Zwolle 2019
- Fakton Consultancy, 20190919D Notities indices Zwolle 2019
- Gemeente Zwolle, Woonvisie 'Ruimte voor wonen 2017-2027, 6 maart 2017.
- Gemeente Zwolle, kwalitatieve groei van een inclusieve stad, Concilium Zwolle, juni 2019
- Gemeente Zwolle, Zwolle moderne woonstad, Consilium, maart 2018
- Gemeente Zwolle, Bestuursvereenkomst herprogrammeren bedrijventerreinen West Overijssel 2017-2020
- Gemeente Zwolle, Bestuursvereenkomst programmering bedrijventerreinen West Overijssel 2019-2022
- NVM, woningmarktcijfers 2<sup>e</sup> kwartaal 2019
- RIGO Research en Advies bedrijventerreinen, Vraag Zwolle in (inter)nationaal perspectief
- Stec Groep, Benchmark gemeentelijke grondprijzen 2018-2019, november 2018
- Abn Amro, Nederlandse economie in zicht, 19 september 2019
- Commissie BBV, Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019), juli 2019
- Syntrus Achmea Real Estate & Finance, Outlook 2018 Outlook (2018),
- Centraal bureau voor de statistiek, Gwwindex
- Centraal planbureau, Macro economische verkenning 2020, cpb
- Metafoor Kwartaalbericht Grondexploitaties 2019 Q2
- Stadkwadraat: Parametervisie update augustus 2019
- Bouwkostenkompas regio-invloeden, oktober 2019
- Ing, Economisch Bureau Outlook infrasector, juni 2019
- Abn amro, brancheinformatie grond water en wegenbouw 6 maart 2019
- Eib infrastructuurmonitor, 1 mei 2019
- Rabobank, cijfers en trends grond water en wegenbouw, mei 2019
- Cobouw, Bouwer loopt weg bij risicoproject: opdrachtgever mijdt modern contract, 1 oktober 2019.
- Weebers Vastgoed Advocaten, Duurzaam bouwen een afdwingbaar ideaal?, september 2016
- Raadsvoorstel klimaatadaptatie 2 juli 2019
- Raadsvoorstel ontwikkel- en investeringsagenda Voorsterpoort
- Raadsbesluit "koers voor de ontwikkeling van De Teppe inclusief versnelling woningbouwproductie Stadshagen", 17 juni 2019

## Bijlage 1: Financiële effecten van rekenparameters

Het financiële effect van de rekenparameters is gebaseerd op de vastgestelde MPV 2019. Bij de berekening van de effecten is verondersteld dat alle elementen binnen de grondexploitaties onveranderd zullen zijn. Een kanttekening die moet worden gemaakt is dat in de praktijk plannen wijzigen en bijgesteld worden. Het berekende financiële effect moet dan ook worden gezien als een indicatie en zal bij de MPV 2020 opnieuw berekend worden.

Woningbouw	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
MPV 2019	4,0%	2,5%	2,0%	1,8%	1,8%
NvU 2020	3,0%	3,0%	2,5%	2,0%	1,9%
<b>Financieel effect:</b>	<b>-/- € 100.000 nadelig</b>				

Bedrijvigheid	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
MPV 2019	1,9%	1,8%	1,8%	1,0%	1,0%
NvU 2020	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,0%
<b>Financieel effect:</b>	<b>€ 700.000 voordelig</b>				

Maatschappelijk	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
MPV 2019	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
NvU 2020	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%
<b>Financieel effect:</b>	<b>Nihil</b>				

Commercieel	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
MPV 2019	1,9%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%
NvU 2020	1,6%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%
<b>Financieel effect:</b>	<b>Nihil</b>				

Kosten	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
MPV 2019	2,5%	2,0%	2,0%	1,8%	1,8%
NvU 2020	2,9%	2,4%	2,1%	1,9%	1,9%
<b>Financieel effect:</b>	<b>-/- € 530.000 nadelig</b>				

Rente	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
MPV 2019	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%
NvU 2020	1,45%	1,45%	1,45%	1,45%	1,45%
<b>Financieel effect:</b>	<b>-/- € 380.000 nadelig</b>				

## Bijlage 2: Risicobedrag gewogen economische risico's

Het gewogen economische risico van de vastgoedportefeuille is gebaseerd op de vastgestelde MPV 2019. Bij de berekening van de effecten van is verondersteld dat alle elementen binnen de grondexploitaties onveranderd zullen zijn. Een kanttekening die moet worden gemaakt is dat in de praktijk plannen wijzigen en bijgesteld worden. Het berekende economische risico moet dan ook worden gezien als een indicatie.

Planning	MPV 2019	NvU 2020
Risico	1 jaar	1 jaar
Kans	50%	75%
Gewogen risico bedrag	-	€ 1.500.000

Rente	MPV 2019	NvU 2020
Risico	2018: - 0,2% 2019: - 0,3% 2020: - 0,4% 2021: - 0,4%	2019: - 0,1% 2020: - 0,2% 2021: - 0,3% 2022: - 0,3%
Kans	25%	25%
Gewogen risico bedrag	€ 160.000	-

Kostenstijging	MPV 2019	NvU 2020
Risico	1,0%	1,0%
Kans	75%	75%
Gewogen risico bedrag	€ 1.400.000	€ 1.370.000

Opbrengstenstijging	MPV 2019	NvU 2020
Risico	-	-0,25%
Kans	100%	75%
Gewogen risico bedrag	-	€ 1.240.000

## Bijlage 3: Fundamentele wijzigingen

Een van de stellige uitspraken van de commissie BBV zoals opgenomen in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) onder paragraaf 5.2.2. is het volgende:

Als de herziening van een grondexploitatie betrekking heeft op ondergeschikte punten, kan volstaan worden met een aanpassing van de grondexploitatiebegroting als normaal onderdeel van de jaarlijkse begroting- en verslagleggingprocedures, in de MPV dus. Voorbeeld is de vervanging van een raming van kosten door werkelijk gemaakte kosten. Ook voor herzieningen die het gevolg zijn van autonome ontwikkelingen (zoals de prijsontwikkeling van civieltechnisch werk) met beperkt financieel gevolg kan worden volstaan met aanpassing van de grondexploitatiebegroting in het reguliere begrotings- en verslaggevingsproces. Als herzieningen betrekking hebben op belangrijke punten zoals planinhoudelijke wijzigingen (programmering, planning, etc.), dan wel materiële financiële gevolgen hebben, dan zal de gemeenteraad uitgebreider moeten worden geïnformeerd in het kader van de gevraagde besluitvorming.

Citaat stellige uitspraak:

*“Jaarlijks zal een herziening van de grondexploitatiebegroting moeten plaatsvinden. Een actualisatie van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moet opnieuw door de gemeenteraad worden vastgesteld.”*

De gemeenteraad heeft de volgende afspraak<sup>24</sup> gemaakt met het college omtrent het kader van de fundamentele wijziging. In de nota is de manier van informeren van de gemeenteraad over afwijkingen in het resultaat van de grondexploitaties met een bedrag groter dan € 250.000 toegelicht.

Bij fundamentele wijzigingen wijkt het project af van het bestuurlijk vastgesteld plan op in ieder geval één van de onderdelen:

- een negatieve afwijking die groter is dan € 250.000 in de kosten/opbrengsten;
- een negatieve afwijking die groter is dan € 250.000 en/of 10% van het projectresultaat;
- een negatieve afwijking die groter is dan 5% van het vastgoedprogramma.

Afwijkingen in de kwaliteit van het plan resulteren meestal in een verandering van kosten. Wanneer de afwijking groter is dan € 250.000, dan wordt de afwijking gezien als een fundamentele wijziging en wordt hierover gerapporteerd.

In bovenstaande gevallen geldt dat het om een negatieve afwijking gaat, dus een afwijking, waardoor het resultaat op het projectresultaat verslechtert. Positieve afwijkingen worden via de VPP of de MPV gerapporteerd.

---

<sup>24</sup> Besluit OW1111-0144 d.d.d. 09-01-2012

## Bijlage 4: Onvoorzien in Grondexploitaties

Voor toekomstige grondexploitaties is een gedragslijn afgesproken (Nota van Uitgangspunten MPV 2018). Het onvoorzien is gekoppeld aan ingeschatte ramingen, middels een percentage over deze ramingen.

Onvoorziene kosten voor gebeurtenissen die niet aan een raming zijn te koppelen, komen tot uiting in het risicoprofiel van het project en zijn vervolgens afgedekt middels het weerstandsvermogen van Vastgoed, als onderdeel van de Algemene Concernreserve. Indien de onvoorziene gebeurtenis **niet** is opgenomen binnen het project en/of het risicoprofiel en het doet zich toch voor, dan zal er separaat een voorstel richting gemeenteraad gaan.

Het percentage is afhankelijk van de fase waarin een project zich bevindt. De gedetailleerdheid van de ramingen zal toenemen naar gelang de fase waarin het project zich bevindt.

Fasering van de kosten		% onvoorzien
Haalbaarheid	(raming op kengetallen)	20%
Ontwerpfase	(raming op voorlopig ontwerp en definitief ontwerp)	12,5% - 15%
Vorbereiding	(raming op bestek)	10%
Uitvoering	(na aanbesteding tot oplevering)	Naar rato stand werk

Indien er afwijkingen op het kader binnen een project zijn, dan worden deze expliciet voorgelegd en beargumenteerd.

Bij het berekenen van de opbrengsten is een belangrijk moment in de fasering het al dan niet bouwrijp hebben van de uit te geven kavels. Daarbij is het uitgangspunt dat de opbrengsten op basis van interne / externe analyse tot stand zijn gekomen. De opbrengsten worden altijd extern getoetst.

Fasering van de opbrengsten		% onvoorzien
Haalbaarheid / Ontwerpfase	(niet bouwrijp)	-0.5 tot -10%
Uitvoering	(bouwrijp van de kavels)	0% tot -5%



## Bijlage 5: Algemene kosten Vastgoed

De jaarlijkse kosten van de afdeling Vastgoed, die nauw samenhangen met grondexploitaties, (circa 1.600 uur - € 175.000) kunnen op basis van de kostensoortenlijst uit de BRO, artikel 6.2.3. tot en met 6.2.5., worden toegerekend aan de lopende projecten. Het betreft hier kosten die betrekking hebben op (beleid)producten, waaronder de MPV, Nota van Uitgangspunten, nota grondprijzen, interne controle etc. en verder de werkzaamheden in het kader van de begrotingscyclus. Deze werkzaamheden zijn niet een-op-een toe te rekenen aan grexen, maar zijn wel een direct gevolg van dit "product" van de afdeling Vastgoed. In eerdere jaren is dit o.a. in de uurtarieven tot uiting gekomen, wat niet wenselijk is. Vanaf 2017 is besloten dat het transparanter is om deze kosten rechtstreeks toe te rekenen.

De volgende kaders zijn daarbij van belang:

1. Er wordt op begrotingsbasis een raming in de exploitaties opgenomen;
2. Op basis van de gerealiseerde kosten wordt er doorbelast;
3. Verdeling over de grondexploitaties zal plaatsvinden op basis van gerealiseerde opbrengsten;
4. Jaarlijks zal bij de MPV een paragraaf worden opgenomen met het jaarresultaat en toelichting.

Het toerekenen van de algemene kosten aan grondexploitaties vraagt een eenduidige, goed beschreven systematiek. Uiteindelijk beoordeelt de fiscus in het kader van de Vennootschapsbelasting (Vpb) of en in welke mate de opgevoerde kosten aanvaardbaar zijn. Een goede beschrijving, dossiervorming en consistente toepassing van de systematiek zijn beheersmaatregelen om dit risico te minimaliseren.

Het toerekenen van algemene kosten Vastgoed aan de grondexploitaties wordt toegepast voor een periode van tot en met 2020. Medio volgend jaar zal er een analyse plaatsvinden over de huidige toerekening en zal vervolgens een nieuw voorstel voor de periode na 2020 worden gedaan.

## Bijlage 6: Kostensoortenlijst BRO is limitatief

Vanwege de eenduidigheid en aansluiting bij de kostentoerekening van de Vennootschapsbelasting is de kostensoortenlijst van artikel 6.13 Wro / 6.2.3. tot en met 6.2.5. Bro limitatief voor de grondexploitaties.

Voor de kosten die aan de Bouwgrond in Exploitatie (nader te nomen BIE) kunnen worden gerekend tot de vervaardigingskosten als bedoeld in artikel 63, 3e lid BBV, wordt aangesloten op de kostensoortenlijst zoals opgenomen in artikel 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening. Dit betekent dat **maximaal** deze kostensoorten kunnen worden toegerekend aan de BIE. Zoals aangegeven bevat deze lijst de kostensoorten die maximaal kunnen worden toegerekend aan de BIE. De opzet van deze lijst maakt het in principe mogelijk om alle kosten, die gemeoid zijn met de ontwikkeling van locaties mee te nemen. De 'kan'-bepaling betekent dat het niet verplicht is om deze kosten toe te rekenen. Vanuit fiscaal oogpunt (VpB) is het echter wel verstandig om zoveel kosten als toegestaan toe te rekenen. De kostensoortenlijst uit het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt ook door de fiscus gehanteerd als toerekenbare kosten in het kader van de Vennootschapsbelasting. Hierdoor behoeven er bij het opstellen van de fiscale winstbepaling geen correcties te worden toegepast op de binnen het BBV toegerekende kosten. De kostensoortenlijst zoals opgenomen in artikel 6.2.4 van het Bro is het uitgangspunt voor de grondexploitatieberekening ten behoeve van de waardering van de BIE volgens het BBV in de gemeentelijke jaarrekening. Dit betekent niet dat alle regels vanuit de Wro, het Bro en de bijbehorende jurisprudentie hierdoor van toepassing worden binnen het BBV. Binnen het BBV wordt gebruik gemaakt van een bestaande lijst met kosten die kunnen worden toegerekend in het kader van grondexploitaties. De 'kan'-bepaling binnen het BBV is ook anders dan het verplichte karakter die de kostensoortenlijst heeft in het kader van kostenverhaal. In tegenstelling tot kostenverhaal bestaat bij grondexploitaties geen risico op staatssteun wanneer kosten uit de Bro-kostensoortenlijst niet worden toegerekend aan de BIE. De opbrengsten die worden gegenereerd vanuit de BIE zijn namelijk niet afhankelijk van de toegerekende kosten, maar worden bepaald door de markt.

In het Wro / Bro staat een kostensoortenlijst. Zie artikelen ([6.2.3](#), [6.2.4](#) en [6.2.5 Bro](#)). Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag en soms moet verhalen. In verband met de controle, analyse en verslaglegging worden genoemde artikelen hieronder beschreven.

### Wet ruimtelijke ordening

#### Artikel 6.13

1. Een exploitatieplan bevat:

- a. een kaart van het exploitatiegebied;
- b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- c. een exploitatieopzet, bestaande uit:
  - 1°. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
  - 2°. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;

- 3°. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1° tot en met 3° bedoelde ramingen;
- 4°. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
- 5°. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
- 6°. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

2. Een exploitatieplan kan bevatten:

- a. een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven;
- b. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- c. regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden;
- d. een uitwerking van de in artikel 3.1, eerste lid, en artikel 2.22, zesde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bedoelde regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid;
- e. regels met inachtneming waarvan bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het exploitatieplan aan te geven regels.

3. Voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, moet worden vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, kunnen de onderdelen van een exploitatieplan, bedoeld in het eerste en tweede lid, een globale inhoud hebben.

4. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.

5. Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voorgronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.

6. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

7. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatie opzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de exploitatie opzet en de daarin op te nemen opbrengsten, en de verhaalbare kostensoorten.

9. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de beschikbaarstelling van het exploitatieplanen nadere regels worden gesteld over:

- a. de kaarten, eisen en regels, bedoeld in het eerste en tweede lid;
- b. de manier van opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatie opzet, en
- c. kosten, welke deel uitmaken van de exploitatieopzet.

10. De voordracht voor een krachtens het achtste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, in de Staatscourant en langs elektronische weg is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen een bij die bekendmaking te stellen termijn van tenminste vier weken schriftelijk opmerkingen over het ontwerp ter kennis van Onze Minister te brengen.

### **Besluit ruimtelijke ordening**

#### **Artikel 6.2.3**

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatie gebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

#### **Artikel 6.2.4**

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grond mechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlakte wateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieu hygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voorbebouwing in aanmerking komen;
- g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voordeelname aan de prijsvraag;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;

- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
- m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
- n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

#### **Artikel 6.2.5**

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, worden gerekend:

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningenverband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruiken verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

## Bijlage 7: Voorbeelduitwerking tussentijdse winstneming

Onderstaande twee voorbeelden geven een nadere uitleg van de berekening van het tussentijds resultaat van een individuele grondexploitatie.

### Voorbeeld 1 (jaar 1):

Jaar 1 (bedragen x € 1.000)	Opbrengsten	Lasten	Resultaat	Berekening
Raming over looprijd grex	7.600	5.800	<b>1.800</b>	1
Gerealiseerd tot en met jaar 1	5.500	5.000		2
<b>Percentage gerealiseerd van de raming</b>	<b>72%</b>			3=2/1
<b>Percentage gerealiseerd van de raming</b>		<b>86%</b>		4=2/1
<b>Realisatie van de grondexploitatie</b>			<b>62%</b>	5=3*4
<b>Nog te realiseren</b>	<b>2.100</b>	<b>800</b>		6=1-2
Onzekerheden/risico's	105	80		7
<b>Raming gecorrigeerd voor onzekerheden</b>	<b>7.495</b>			8=1-7
<b>Raming gecorrigeerd voor onzekerheden</b>		<b>5.880</b>		9=1+7
<b>Raming gecorrigeerd voor onzekerheden</b>			<b>1.615</b>	10=8-9
<b>Tussentijdse winstneming jaar 1</b>			<b>1.008</b>	11=10*5

De raming betreft de totale opbrengsten en kosten van deze grondexploitatie over de *gehele looptijd*. Op de nog te realiseren opbrengsten en kosten worden de project specifieke risico's becijferd (bedrag risico \* kans op voordoen) en in mindering gebracht. Deze risico's moeten onderbouwd en toegespitst zijn op de nog te realiseren transacties en verwachte nog te maken kosten van deze grondexploitatie. De project specifieke risico's bij de opbrengsten bedragen € 105. Dit zijn risico's zoals bijvoorbeeld het risico dat de nog uit te geven kavels niet kunnen worden verkocht. De project specifieke risico's bij de kosten bedragen € 80. Dit zijn risico's op mogelijke aanvullende kosten.

### Tussentijdse winst

De cumulatieve realisatie van opbrengsten en lasten tot en met het verslagjaar wordt afgezet tegen de raming van de totale opbrengsten en kosten van de individuele grondexploitatie. De realisatie van deze grondexploitatie komt hiermee uit op 62%. De tussentijdse winst die als gerealiseerd moet worden beschouwd komt hiermee uit op € 1.008.

Het gaat hierbij om de gerealiseerde winst tot en met het verslagjaar. De tussentijdse winst die in voorliggende jaar/jaren reeds is verantwoord, moet - voor de winst over het lopende jaar - hierop in mindering worden gebracht. In dit voorbeeld was nog geen winst genomen in een voorliggend jaar.

### Berekening stand onderhanden werk (ultimo)

€ 5.000 (gerealiseerde kosten) -/- € 4.492 (€ 5.500 gerealiseerde opbrengsten -/- € 1.008 gerealiseerde winst) = € 508 (onderhanden werk)

## Voorbeeld 2

Vervolg van voorbeeld: 1 jaar later (jaar 2):

De nog te realiseren kosten zijn nu € 500 en de nog te realiseren opbrengsten zijn € 1.100.  
De risicopercentages zijn ongewijzigd: de bedragen onzekerheid zijn daarop aangepast.

Jaar 2 (bedragen x € 1.000)	Opbrengsten	Lasten	Resultaat	Berekening
Raming over looprijd grex	7.600	5.800	<b>1.800</b>	1
Gerealiseerd tot en met jaar 2	6.500	5.300		2
<b>Percentage gerealiseerd van de raming</b>	<b>86%</b>			3=2/1
<b>Percentage gerealiseerd van de raming</b>		<b>91%</b>		4=2/1
<b>Realisatie van de grondexploitatie</b>			<b>78%</b>	5=3*4
<b>Nog te realiseren</b>	<b>1.100</b>	<b>500</b>		6=1-2
Onzekerheden/risico's	55	50		7
<b>Raming gecorrigeerd voor onzekerheden</b>	<b>7.545</b>			8=1-7
<b>Raming gecorrigeerd voor onzekerheden</b>		<b>5.850</b>		9=1+7
<b>Raming gecorrigeerd voor onzekerheden</b>			<b>1.695</b>	10=8-9
<b>Tussentijdse winstneming t/m jaar 2</b>			<b>1.325</b>	11=10*5
In jaar 1 tussentijds genomen winst			1.008	12
<b>In jaar 2 te nemen tussentijdse winst</b>			<b>317</b>	13=11-12

De realisatie van deze grondexploitatie komt hiermee nu uit op 78%. De cumulatieve tussentijdse winst die als gerealiseerd moet worden beschouwd komt hiermee uit op € 1.325. Na aftrek van de in jaar 1 genomen winst € 1.008 is de te nemen winst in jaar 2 € 317.

### Tussentijdse winst jaar 2

De gerealiseerde ofwel tussentijdse winst is € 1.325. Na aftrek van de genomen winst van jaar 1 van € 1.008 resteert een gerealiseerde ofwel tussentijdse jaarwinst van € 317. De project specifieke risico's bij de opbrengsten bedragen € 55. Dit zijn risico's zoals bijvoorbeeld het risico dat de nog uit te geven kavels niet kunnen worden verkocht. De project specifieke risico's bij de kosten bedragen € 50. Dit zijn risico's op mogelijke aanvullende kosten omdat bij niet bouw- en woonrijp gemaakte kavels mogelijk resterende vervuiling dieper moet worden afgegraven.

### Bijzondere grondexploitaties

Het overgrote deel van de gemeentelijke grondexploitaties geven een 'normale' cashflow te zien, met aan het begin relatief grote volumes aan kosten (vanwege voorbereiding, verwerving, sloop en werkzaamheden van bouwrijp maken) en na verloop van tijd een toenemende opbrengstenstroom door de verkoop van grondkavels. Bij dergelijke grondexploitaties zal er in de beginfase nog geen of slechts beperkt sprake zijn tussentijdse winst, omdat de realisatie van opbrengsten relatief laag is en omdat de project specifieke risico's bij de aanvang van een project veelal hoger zijn. De tussentijdse winst zal in omvang toenemen naarmate de grondexploitatie vordert en de grondkavels daadwerkelijk worden verkocht en bebouwd en de project specifieke risico's afnemen. Uiteraard bestaan er uitzonderingen, waarbij de grondkavels relatief vlot en dus aan het begin van de grondexploitatie kunnen worden verkocht en de kosten voor voorzieningen zoals infrastructuur pas laat hoeven te worden gerealiseerd.

De toepassing van de POC-methode leidt in dergelijke gevallen tot een behoudende tussentijdse winstverantwoording. Vanwege de eenduidigheid en eenvoud wordt voor dergelijke grondexploitaties geen uitzondering gemaakt voor het toepassen van de POC-methode.

#### **Raakvlak met fiscale aangifte (Vpb)**

Voor wat betreft de fiscale jaarwinstbepaling (Vpb) zijn er nog geen uniforme regels of methodieken voor gemeentelijke grondexploitaties vastgesteld. In zijn algemeenheid moet de fiscale jaarwinst op basis van goed koopmansgebruik worden berekend. Ook hierbij is een Percentage of Completion-methode (POC) een aanvaardbare methodiek, zij het dat de tussentijdse winst (in het bedrijfsleven) veelal wordt bepaald op basis van hetzij de gerealiseerde omzet, hetzij de gerealiseerde kosten (en niet de vermenigvuldiging daarvan).

Het BBV is een (aangepast) stelsel van lasten en baten. De POC-methode is hierop aangepast en is gekozen om recht te doen aan het beginsel van voorzichtigheid dat bij een bestedingshuishouding als een gemeente extra belangrijk is. Gerealiseerde resultaten moeten immers niet te vroeg (er moet voldoende zekerheid zijn over het resultaat) worden besteed aan (andere) voorzieningen in de gemeente.



## Bijlage 8: Grex- Systematiek

Het analyseren, monitoren en vernieuwen van de Grex-Systematiek en verslaglegging is een continue proces waar aan wordt gewerkt. In de paragraaf Grondbeleid, als onderdeel van de Begroting 2019, is de onderzoeksvraag opgenomen om de mogelijkheden te verkennen om te komen tot een gewijzigde grex-systematiek. Deze onderzoeksvraag komt voort uit het in 2014 door het Watertorenberaad gepubliceerde essay "Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl", waarin het werken met scenario's en bandbreedtes een belangrijke aanbeveling is. De gemeenteraad heeft hierover een motie ingediend, die met ID 127 d.d. 21 januari 2019 is beantwoord.

Een aantal aanbevelingen zijn echter al jaren vast onderdeel van het MPV proces, zoals het jaarlijks herzien van alle grondexploitaties, de interne controle, het in beeld brengen van de (financiële) risico's en daarbij behorende weging (kans van optreden) en het SMART vast laten stellen van nieuwe projecten. Echter, het kan altijd beter. In de verkennende fase van toekomstige grondexploitaties kunnen berekeningen worden voorgelegd waarin bandbreedtes op functie, prijs, volume en tijd worden gepresenteerd. Dat kan al in de praktijk worden gebracht bij de in voorbereiding zijnde omgevingsvisie deel 2, die in 2020 wordt opgeleverd.

### **Aanbeveling Nota Grondbeleid Nieuw stijl**

#### *Grondexploitaties met onbekende parameters?! Naar scenario's en bandbreedtes*

Hoe ga je om met een grondexploitatie als de variabelen (functie (f), prijs (p), volume (q) en tijd (t) niet bekend zijn? Als dit al lastig is, laat staan het opstellen van een Meerjarenperspectief Grondexploitatie (MPG) die op meerdere grondexploitaties is gebaseerd. Om te voorkomen dat een grondexploitatie een voor waar aangenomen schijnzekerheid weergeeft is het werken met scenario's en hieruit volgende bandbreedtes een handig hulpmiddel om met de intrinsiek aanwezige onzekerheid om te gaan. Hierbij is het van belang om rekening te houden met gehanteerde veronderstellingen en randvoorwaarden. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een duidelijke beschrijving welke onzekere factoren behandeld zijn en hoe hiermee om is gegaan.

De gemeentelijke grondexploitatie heeft in dit geval de vorm van een robuust raamwerk waarbij nog geen exacte en definitieve invulling aan de variabelen f, p, q en t wordt gegeven. Grondexploitaties behoeven daarbij op regelmatige basis geactualiseerd te worden zodat ze kunnen worden herijkt. Idealiter bestaat naar mate een project verder is gevorderd meer zekerheid over de financiële consequenties, maar het kan ook zijn dat dit proces heel lang zal blijven voortduren.

Om het vraagstuk hanteerbaar te maken zijn schaalverkleining (kleinere eenheden) en het hanteren van een kortere looptijd werkbare methoden. Als toch niet langer dan bijvoorbeeld 2-3 jaar vooruit gekeken kan worden, concentreer je financieel dan op die behapbare brokken en maak daar steeds afspraken over. Ook kunnen (bijvoorbeeld voor braakliggende gronden of leegstaande gebouwen) mogelijkheden voor tijdelijke exploitatie interessant zijn (bijvoorbeeld ten behoeve van dekking van (een deel van) de rentekosten).

*Essay "Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl"*

Nieuwe grondexploitaties worden altijd afzonderlijk ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. In een verkennende fase van toekomstige grondexploitaties kunnen berekeningen worden voorgelegd waarin bandbreedtes op functie (f), prijs (p), volume (q) en tijd (t) worden gepresenteerd. Deze berekening omvat daarbij:

- globaal inzicht in de eigendomsituatie van het plangebied

- sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen analyse op de verschillende onderdelen (financieel, planologisch, stedenbouwkundig, cultuurhistorisch, vergunningen, milieukundig, mobiliteit, veiligheid en beheer)
- betrokkenheid derden bij de planontwikkeling (krachtenveld analyse);
- verkenning naar de financieel economisch haalbaarheid;
- dekkingsbron voor mogelijke tekorten (risicodragende planontwikkeling).

Dit kan al in de praktijk worden gebracht bij de in voorbereiding zijnde omgevingsvisie deel 2, wat zich richt op de verdere uitwerking van ontwikkelrichtingen en kwaliteiten van gebieden en locaties.