



Aan de Raden van de gemeenten
Zuidplas, Rotterdam, Gouda en
Waddinxveen en aan Provinciale Staten
van Zuid-Holland

GRONDBANK

CONTACTPERSOON
Dhr. A.E.L. Lindhout

E-MAIL
ael.lindhout@pzh.nl

Postbus 29
2910 AA Nieuwerkerk a/d IJssel

BEZOEKADRES
Raadhuisplein 1
2914 KM Nieuwerkerk a/d IJssel

SECRETARIAAT
06-28243188
E-MAIL
mjk.van.atten@pzh.nl

ONS KENMERK
2023GB/mjkva/787

BIJLAGEN
Memo en tabel scenario's Grondbank

DATUM
30 oktober 2023

ONDERWERP:
Scenario's Grondbank RZG Zuidplas

Geachte bestuurders,

Per brief van 10 juli 2023 bent u geïnformeerd over de ontwikkeling van de Grondbank, mede in relatie tot de ontwikkeling van het Middengebied Zuidplaspolder. In die brief is aangegeven dat de Grondbank per 1 januari 2025 afloopt en dat er voornemens waren de verschillende toekomstscenario's voor de Grondbank nader te bezien. De afgelopen tijd heeft hier een eerste uitwerking van plaatsgevonden. Deze eerste analyse van de Grondbank-scenario's heeft geleid tot een notitie die op 9 oktober jongstleden in het Dagelijks Bestuur van de Grondbank is vastgesteld. Deze notitie treft u bijgevoegd aan.

De voorlopige conclusie is dat het verlengen van de Grondbank op inhoudelijke gronden het best aansluit bij de ontwikkelingen die momenteel rond het Middengebied spelen. Daarbij leidt het verlengen van de Grondbank tot de minste financiële gevolgen op korte termijn waarbij een budget neutrale oplossing nog tot de mogelijkheden behoort. Het past ook het best binnen het beleid van de deelnemende partijen en beantwoordt aan de doelstelling waarmee de samenwerking oorspronkelijk is gestart.

Het bestuur heeft deze conclusie overgenomen en gevraagd om voorstellen uit te werken tot verlenging van de Grondbank. Omdat verlenging ook een formeel moment is waarbij partijen kunnen uittreden zal ook verder worden uitgewerkt wat de gevolgen van mogelijke uittreding zijn. Gestreefd wordt om begin 2024 in het Algemeen Bestuur de uitwerking te laten vaststellen waarna deze voor een formele zienswijze procedure aan de deelnemers zal worden verzonden.

Mocht u behoefte hebben om vooruitlopend op de uitwerking van de scenario's te willen reageren, dan wordt u verzocht uw reactie uiterlijk 1 januari a.s. aan de Grondbank kenbaar te maken opdat uw reactie betrokken kan worden bij de verdere uitwerking.

Hoogachtend,

Het Dagelijks bestuur van de Grondbank RZG Zuidplas

Secretaris,

voorzitter,



A.E.L. (Arjan) Lindhout



E.F.A. (Frederik) Zevenbergen



Contactpersoon
Dhr. F.L. de Vogel
06-42 39 47 00

E-mail
fl.de.vogel@pzh.nl

Postbus 29
2910 AA Nieuwerkerk a/d
IJssel

Secretariaat
06-28 24 31 88
E-mail
mjk.van.atten@pzh.nl

Aan: Dagelijks Bestuur Grondbank RZG Zuidplas

Van: F.L. de Vogel

Datum: 2 oktober 2023

Betreft: uitwerking scenario's voor gemeenschappelijke regeling
Grondbank RZG Zuidplas

Adviezen:

1. "Verlengen Grondbank" als voorkeursvariant te benoemen.
2. De deelnemers te informeren over de analyse alsmede de voorkeursvariant en verzoeken hun mening daarover te geven.
3. Opdracht te geven om te starten met uitwerken van voorkeursvariant.

Aanleiding

Op 31 december 2024 loopt de Grondbank af. In het DB van 21 juni jl. is een eerste beeld met mogelijke scenario's voorgelegd voor de Grondbank na 31 december 2024. Het DB heeft de opdracht gegeven deze nader uit te werken. De raden en staten zijn via een brief waarin de recente ontwikkelingen zijn beschreven, ook geïnformeerd over het uitwerken van de scenario's en hen is toegezegd dat de uitkomsten *"aan de deelnemers worden voorgelegd opdat de deelnemers (elk afzonderlijk) hun mening kunnen vormen over deze scenario's en ook het voorkeursscenario kunnen bepalen"*. In de brief is aangegeven dat verwacht wordt dat de resultaten van het onderzoek in het najaar aan de deelnemers kunnen worden voorgelegd.

In deze notitie worden de scenario's langs de lat van uitgangspunten en randvoorwaarden gelegd en de voor- en nadelen geschetst. Tevens is de ambtelijke voorkeursvariant benoemd. Na keuze van het DB voor een scenario zal dit worden voorgelegd aan de deelnemers voor meningsvorming. Parallel daaraan wordt de voorbereiding van de voorkeursvariant uitgewerkt.

Mogelijke scenario's

In de DB vergadering van 21 juni is afgesproken de volgende vijf scenario's uit te werken:

- a. behoud van de huidige gemeenschappelijke regeling door deze te verlengen;
- b. het onderbrengen van de gronden in een stichting of andere rechtspersoon die het beheer voert;

- c. het onderbrengen van de gronden bij een van de deelnemers en afsluiten van een overeenkomst ten behoeve van het verdelen van de rechten en plichten en de risico's;
- d. Grondbank in liquidatie laten gaan en rechten en plichten in liquidatie afwikkelen;
- e. Verkoop van de gronden aan derden.

Deze vijf scenario's zijn feitelijk te verdelen in twee hoofdsenario's te weten het "voorzetten van de Grondbank" of "Liquidatie" waarbij na/tijdens de liquidatie sprake is van 3 subscenario's: het onderbrengen van de gronden bij een rechtspersoon die het beheer voert, onderbrengen van de gronden bij een van de deelnemers (met een overeenkomst over de verdeling van rechten, plichten en risico's) of het verkopen van de gronden aan een derde.

Aanpak

Bij het onderzoek en weging van de verschillende scenario's is het uitgangspunt dat de doelstelling waarvoor de Grondbank is aangegaan, onveranderd blijft: *een effectieve realisatie van de ruimtelijke en sectorale doelstellingen uit de Herijkingsstudie en de Visie Ruimte en Mobiliteit voor de gronden binnen het gebied van de Grondbank*. Het te kiezen scenario mag geen afbreuk doen aan deze doelstelling. Daarnaast moet het scenario aansluiten bij het beleid dat de deelnemers hanteren voor het vormgeven van samenwerkingen tussen overheden (beleid verbonden partijen), zoals een gemeenschappelijke regeling of deelname in private rechtspersonen¹.

De verschillende scenario's zijn vervolgens getoetst aan de mate van zeggenschap, democratische legitimatie, financiële consequenties en financiering, praktische uitvoering, risico's en aansluiting bij de koopovereenkomst met Zuidplas. Zie voor de uitwerking de bijlage.

Bij het onderzoek naar de verschillende scenario's is meegewogen dat niet kan worden voorzien hoe de markt zich blijft ontwikkelen.

Beoordeling van de scenario's

Hoofdsenario 1: Verlengen

Het verlengen van de Grondbank past bij uitstek bij de doelstelling waarvoor de Grondbank is aangegaan en past in het beleid dat de deelnemers hanteren ten aanzien van verbonden partijen. De huidige inrichting en zeggenschap blijft onveranderd. Verlengen geeft de ruimte om de ontwikkelingen te blijven volgen en past bij een streven van deelnemers naar een budgettair neutrale afwikkeling. De financiële gevolgen blijven gekoppeld aan de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling en zijn op dit moment nog onzeker.

Tegelijk geeft verlengen geen uitstel om de voorwaarden voor uittreden en voorwaarden van liquidatie uit te werken. Deze moeten immers op grond van de wetswijziging worden opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. Dit kan er

¹ . Bij de meeste deelnemers is vanuit het 'beleid verbonden partijen' een voorkeur voor een publiekrechtelijke vorm van samenwerking boven deelname in een privaatrechtelijke rechtspersoon.

ook toe leiden dat deelnemers uit wensen te treden onder de financiële voorwaarden die dan in de regeling zijn of worden opgenomen.

Verlengen betekent overigens niet dat naast de genoemde aanpassingen vanwege de wetswijziging, geen andere aanpassingen (kunnen) worden doorgevoerd. Dat kan bijvoorbeeld zijn in aangepaste doelstellingen. De huidige evaluatie van de gemeenschappelijke regeling kan op dat punt nadere informatie bieden over wensen van de deelnemers. Naast eventuele inhoudelijke wijzigingen dient bij een verlenging de duur van de verlenging te worden bepaald. Deze hoeft niet een bepaalde tijd te zijn maar kan ook gekoppeld worden aan een gebeurtenis zoals de verbetering van de Grex als gevolg van verbeterde marktomstandigheden waardoor de gronden aan de gemeente Zuidplas kunnen worden overgedragen. In de gemeenschappelijke regeling kan dan worden opgenomen op welke wijze de grondbank de ontwikkelingen volgt en monitort en hierover rapporteert aan de deelnemers.

Indien deze variant als voorkeursvariant wordt gekozen, dan zullen deze punten in de verdere uitwerking worden meegenomen.

Hoofdscenario 2. Liquideren en onderbrengen van de gronden

2a. Het liquideren van de Grondbank en verkopen van de gronden aan derden betekent dat gronden worden verkocht aan een of meerdere private grondontwikkelaars. Dit beantwoordt niet aan de oorspronkelijke doelstelling waarvoor de samenwerking is aangegaan², gaat tegen de bestuursovereenkomst in en het levert een breuk op met de koopovereenkomst met Zuidplas en de Bestuursovereenkomst tussen Zuidplas, de provincie en de Grondbank. Naar verwachting leidt dit tot een nog niet goed in te schatten financieel verlies bij verkoop die door de deelnemers gedragen dient te worden, ongeacht welke voorziening intern bij deelnemers hiervoor wordt getroffen en ongeacht enige naheffingsclausule die hiervoor kan worden afgesproken ten aanzien van waardeontwikkeling.

2b. Het liquideren van de Grondbank en onderbrengen van de gronden bij een op te richten rechtspersoon betekent dat de huidige vorm van samenwerking, die publiekrechtelijk is verankerd en waarvan zeggenschap en democratische legitimatie is geborgd, wordt omgezet in een private vorm. De rechtspersoon kan de koopovereenkomst met Zuidplas overnemen, zeggenschap kan worden ingericht in de organen van de rechtspersoon. Voorafgaand aan de overgang zullen de huidige bezittingen en financiën van de Grondbank moeten worden afgewikkeld, dit betekent dat dit kan leiden tot financiële verliezen en financiële risico's. De meerwaarde ten opzichte van de huidige vorm is dan beperkt tot het niet meer gebonden zijn aan procedures en zo mogelijk bijkomende bureaucratische last uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daar tegenover staat dat het aangaan van een andere vorm van samenwerking, terwijl een gemeenschappelijke regeling mogelijk is, niet past binnen het beleid van de meeste deelnemers ten aanzien van verbonden partijen.

² Verplichtingen kunnen weliswaar met b.v. een kettingsbeding, kwalitatieve verplichtingen en publiekrechtelijke verplichtingen vanuit de gemeente Zuidplas worden meegegeven maar die beantwoorden niet volledig aan de doelstellingen.

2c. Het liquideren van de Grondbank en onderbrengen van de gronden bij een van de deelnemers betekent dat alle gronden worden overgenomen door een van de deelnemers en dat in een overeenkomst afspraken worden vastgelegd over toekomstige ontwikkeling. Mogelijk kan er nog een stuurgroep worden opgericht die bestaat uit de huidige deelnemers om beslissingen te nemen die zien op de gronden. De deelnemer kan de koopovereenkomst met Zuidplas overnemen. Los van de vraag of een van de deelnemers hiertoe bereid is, betekent ook dit scenario dat er naar huidige marktprijzen moet worden afgerekend en dat eventuele verliezen door de deelnemers gedragen dienen te worden, ongeacht welke voorziening intern bij deelnemers hiervoor wordt getroffen en ongeacht enige naheffingsclausule die hiervoor kan worden afgesproken ten aanzien van waarde-ontwikkeling.

Conclusie

Alles overziend, sluit het verlengen van de Grondbank op inhoudelijke gronden het best aan bij de ontwikkelingen die momenteel inzake het Middengebied spelen. Daarbij leidt het verlengen van de Grondbank tot de minste financiële gevolgen op korte termijn waarbij een budgetneutrale oplossing nog tot de mogelijkheden behoort.

Het is een praktische oplossing die past binnen het beleid van alle deelnemers en beantwoordt aan de doelstelling waarmee de samenwerking oorspronkelijk is gestart.

Voorgesteld wordt dan ook om in te zetten op het verlengen van de gemeenschappelijke regeling met de noodzakelijke wijzigingen ten aanzien van uittreding en liquidatie van de regeling zelf.

BIJLAGE BIJ UITWERKING SCENARIO'S GRONDBANK NA 1 JANUARI 2025

	Voordeel of positief
	Neutraal
	Negatief of nadeel

De kleurcodering is ten opzichte van de situatie op basis van de koopovereenkomst met de gemeente Zuidplas.

	Behoud en verlengen huidige GR	Liquidatie en een van onderstaande scenario's. <i>Het omzetten naar een van deze nieuwe scenario's wordt dan onderdeel van de liquidatie.</i>		
		Onderbrengen gronden in rechtspersoon die beheer voert	Onderbrengen gronden bij deelnemer met sluiten overeenkomst tbv rechten, plichten en risico's	Verkoop gronden aan derden
Welke ruimte biedt dit scenario in mate van zeggenschap	Wettelijk verplichte vertegenwoordiging van alle deelnemers in algemeen bestuur.	Geen wettelijke verplichting. Zeggenschap mogelijk door vertegenwoordiging van deelnemers in een orgaan van de rechtspersoon.	Geen wettelijk verplichting. Zeggenschap mogelijk dmv stuurgroep of ander orgaan voor controle uitvoering overeenkomst.	Zeggenschap afhankelijk van afspraken bij overdracht en beperkt tot hetgeen kan worden neergelegd in de koopovereenkomst.
Is er sprake van democratische legitimatie ¹ ?	Geborgd in de Wgr, op diverse momenten in het proces	Bij inrichting van rechtspersoon aanwezig, na inrichting niet meer.	Democratische legitimatie is binnen de deelnemer die gronden overneemt geborgd maar is niet meer aanwezig bij de anderen	De verkoopbeslissing is nog binnen Grondbank democratisch te borgen. Daarna geen betrokkenheid meer.
	Bng kan alles financieren zolang sprake van garantstelling deelnemers			

¹ Begin 2015 heeft de Raad voor openbaar bestuur (Rob) gepubliceerd over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Volgens de Rob moet voor democratische legitimiteit aan drie eisen tegemoetgekomen worden: 1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen. 2. de eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden. 3. de eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

	Behoud en verlengen huidige GR	Liquidatie en een van onderstaande scenario's. <i>Het omzetten naar een van deze nieuwe scenario's wordt dan onderdeel van de liquidatie.</i>		
		Onderbrengen gronden in rechtspersoon die beheer voert	Onderbrengen gronden bij deelnemer met sluiten overeenkomst tbv rechten, plichten en risico's	Verkoop gronden aan derden
Financiering en garantstelling	Impliciete garantstelling, ongeacht de resultaten, verliesvoorziening moet sowieso. Garantstelling van de financier hoeft alleen als we afwijken van de GR.	Expliciete garantstelling nodig van de deelnemers om vermogen aan de voorkant beschikbaar te stellen. Garantstelling met sturing via oprichtingsakte en statuten en raad van toezicht/ bestuur	Garantstelling via deelnemer die gronden overneemt	Verkoop voor einde van de GB valt onder financiering GB, daarna afrekening met verliezen voor iedere deelnemende pp
Fiscale aspecten²	Geen	Feit is dat alle vormen van overdracht behalve bij overdracht aan bepaalde publieke lichamen zoals gemeententent leiden tot een reëel risico op heffing overdrachtsbelasting op de bebouwde delen van de activa van de Grondbank. In alle varianten geldt dat de btw en/of Vpb leidt tot risico's. De risico's btw en Vpb zijn positief te beïnvloeden bij een goede opvolging, mits aan voorwaarden wordt voldaan en deze voorwaarden passend/wenselijk zijn.		
		Overdracht leidt tot heffing btw van 21% en/of overdrachtsbelasting 10,4% tenzij de onderneming wordt overgedragen, dan geldt een vrijstelling BTW en mogelijk vrijstelling overdrachtsbelasting voor zover gronden onbebouwd zijn.		De verkrijger is btw en/of overdrachtsbelasting verschuldigd. Overdrachtsbelasting vormt voor de koper een last (10,4% van de geobjectiveerde grondwaarde). Afhankelijk van de rechtsvorm en activiteiten kan eventuele btw worden verrekend en wordt de rechtspersoon Vpb plichtig. Als de onderneming in stand blijft, zou er ruimte zijn voor mogelijke toepassing van de overgang van onderneming waardoor heffing van btw niet aan de orde is. Het risicoprofiel van deze variant voor heffing van btw/overdrachtsbelasting is hoger dan bij de andere
		Afhankelijk van de rechtsvorm en activiteiten van de rechtspersoon kan eventuele btw worden verrekend en wordt de rechtspersoon Vpb plichtig (tot 25,8% over de waardevermeerdering en winst). Een BV, coöperatie of NV wordt altijd belast met Vpb.	Een gemeente die de gronden verkrijgt is vrijgesteld van overdrachtsbelasting en kan onder voorwaarden de btw verrekenen. Afhankelijk van de activiteiten omtrent de gronden ontstaat mogelijk Vpb-plicht. Het overbrengen van gronden naar een gemeente heeft een lager risicoprofiel dan andere varianten.	

² Over de fiscale aspecten is nader advies verkregen: dit is beschikbaar indien gewenst.

	Behoud en verlengen huidige GR	Liquidatie en een van onderstaande scenario's. <i>Het omzetten naar een van deze nieuwe scenario's wordt dan onderdeel van de liquidatie.</i>		
		Onderbrengen gronden in rechtspersoon die beheer voert	Onderbrengen gronden bij deelnemer met sluiten overeenkomst tbv rechten, plichten en risico's	Verkoop gronden aan derden
				varianten. Dit risico ligt wel voornamelijk bij de koper.
Financiële consequenties	Indien de gebiedsontwikkeling onverwachts (deels) niet doorgaat zal de opbrengst van de gronden bij verkoop lager zijn dan de boekwaarde. Ook bij (volledige) gebiedsontwikkeling is het niet zeker of budgettair neutraal kan worden afgesloten. Met de accountant wordt nog overlegd over het moeten treffen van een (verliesvoorziening) of kunnen volstaan met opnemen van het risico in de risicoparagraaf.	Zie fiscale consequenties + Budgetneutraal afsluiten kan niet, eerst moet worden afgerekend, verliezen genomen. Gronden (en andere bezittingen moeten worden overgedragen, dit leidt tot verliezen voor deelnemers Worst case is verkoop tegen huidige marktwaarde en beloopt in de 10 tallen miljoenen. In begroting 2024 van de GB is deze becijferd op 50 mln.		
				Aanvullend: - Kans dat ontwikkelaar nog anticipeert op ontwikkelingen dus prijs hoger dan agrarische waarde - Verwachting van groot verlies, zeer onzeker proces, grote bandbreedte - Niet duidelijk of Rijk eventuele extra bijdrage kan leveren over onrendabele top - Ontwikkelingen lopen door, wat doet dit met prijzen etc. verkoop is korte termijn gericht.
Praktische uitvoerbaarheid,	- Tijdsplan voor besluitvorming tot 31-12-2024 - Actualisatie & verplichte wijzingen zoals uittredingsregeling	Op 1.1.25 moet er plan liggen		
		Moet nieuwe rechtspersoon worden opgericht.	1 van de deelnemers moet bereid zijn de gronden over te nemen. Omdat het niet gebruikelijk is als	Tijdrovend: Didam- arrest (verkoopstrategie, op markt aanbieden)

	Behoud en verlengen huidige GR	Liquidatie en een van onderstaande scenario's. <i>Het omzetten naar een van deze nieuwe scenario's wordt dan onderdeel van de liquidatie.</i>		
		Onderbrengen gronden in rechtspersoon die beheer voert	Onderbrengen gronden bij deelnemer met sluiten overeenkomst tbv rechten, plichten en risico's	Verkoop gronden aan derden
			een gemeente gronden verwerft in een andere gemeente, blijft alleen de provincie of de gemeente Zuidplas als mogelijke partij over	
Algemene constatering	- Huidige doelstelling mogelijk ontoereikend voor actief uitname beleid voor gebieden buiten ontwikkelgebied. - Verlengen om ontwikkelingen te volgen & betere tijden grotere kans op budgettair neutraal afsluiten; - Regeling uittreden moet toch worden uitgewerkt en er kunnen deelnemers uittreden	- Meerwaarde tov huidige samenwerking is beperkt tot het niet gebonden zijn aan procedures uit de Wet en evt. bijkomende bureaucratische last, - Taken of activiteit worden feitelijk beheer, zonodig via verpachten, dat is feitelijk hetzelfde als in huidige samenwerking	- Meerwaarde tov huidige samenwerking is beperkt tot het niet gebonden zijn aan procedures uit de Wet en evt. bijkomende bureaucratische last, - Taken of activiteit worden feitelijk beheer, zonodig via verpachten, dat is feitelijk hetzelfde als in huidige samenwerking	- Doelstelling niet gehaald: Grondbank is opgericht om versnippering tegen te gaan en dat de grond niet in handen komt van (speculerende) private partijen --> kans op imagoschade - onzekerheid over financiële uitkomst omdat bijv. verwachte prijs van grond niet wordt gerealiseerd - Onduidelijkheid over publiekrechtelijke voorwaarden in koopov in hoeverre deze passen binnen beleid ZP
Invloed koopovereenkomst op de scenario's	nvt	Koopovereenkomst moet worden overgedragen aan rechtsopvolger	Koopovereenkomst moet worden overgedragen aan rechtsopvolger	Breuk met koopovk Mogelijk een keuze om deze tbv fase 1 wel in stand te houden
Aansluiten bij bestuursovereenkomst	Ja	Mogelijk	Mogelijk	In strijd met bestuursovereenkomst want deze gaat uit van actief ontwikkelende rol voor Zuidplas. Eigendom van de gronden is hiervoor een randvoorwaarde.

Verbonden partijen beleid is niet apart benoemd omdat voor alle deelnemers, ongeacht of het in beleid is vastgelegd of niet, geldt dat bij publieke belang bij samenwerking en bij vorm van samenwerking dient te worden afgewogen en onderbouwd. Voorkeur gaat over het algemeen naar publiekrechtelijke vormen.