Grondexploitaties

Een handreiking voor raadsleden

gemeente
Haarlemmermeer

Colofon

Tekst, vormgeving en drukwerk
Gemeente Haarlemmermeer
Postbus 250
2130 AG Hoofddorp
Telefoon 0900 1852
E-mail info@haarlemmermeer.nl
Internet www.haarlemmermeer.nl

april 2023

Voorwoord

Wij bieden u met dit boekje een handreiking voor grondexploitaties aan. Grondexploitaties helpen om bij ruimtelijke projecten die meerdere jaren beslaan de financiën overzichtelijk te houden. Grondexploitaties gebruiken we bij projecten waar de gemeente eigen grond heeft. Met eigen grond realiseert het bestuur van de gemeente Haarlemmermeer ambities voor onder meer wonen, werken, verkeer en recreatie. Doel van deze handreiking is om inzicht in het gebruik van grondexploitaties te geven en om het gesprek van gemeenteraad en college over dit onderwerp gemakkelijker te maken.

De gemeente Haarlemmermeer kan zelf actief grond verwerven, deze bouw- en woonrijp maken en uitgeven aan bouwers of ontwikkelaars. Of de gemeente kan reageren op initiatieven van grondeigenaren en ondernemers. In het eerste geval hebben we het over actief grondbeleid, in het tweede geval hebben we het over faciliterend grondbeleid. Het huidige strategisch grondbeleid van de gemeente Haarlemmermeer is 14 november 2019 door de gemeenteraad vastgesteld (Rv. 2019.0057735).

We hebben gekozen voor situationeel grondbeleid. Dat houdt in dat de gemeente gebruik kan maken van alle instrumenten die we hebben voor ons grondbeleid. Verwerving (koop) van grond is één van de instrumenten. Door verwerving van grond gebruikt de gemeente als eigenaar haar privaatrechtelijke positie om samen met de publiekrechtelijke taken de lange termijn ontwikkeling op het gebied van wonen, werken en recreëren in te vullen. En als er eenmaal is gekozen voor het kopen van grond is het exploiteren van grond een logische vervolgstap. Daarbij gebruiken we het middel van de grondexploitatie.

Het komt steeds vaker voor dat de gemeente niet zelf de grond in eigendom heeft. De gemeente laat dan de ontwikkeling, en daarmee de grondexploitatie, aan de eigenaren (particulieren, ontwikkelaars, bouwers, beleggers, en dergelijke) zelf over. De gemeente heeft in die situatie een faciliterende of helpende rol. In dit boekje gaan we ook in op het maken van afspraken via een anterieure overeenkomst.

Elk halfjaar rapporteren wij aan de gemeenteraad over de grondexploitatie-projecten en anterieure overeenkomsten met het (tussentijds) Meerjaren Perspectief Grondzaken ((t)MPG).

Wij zien dit boekje als een bijdrage aan een open debat tussen gemeenteraad en college over dit belangrijke onderwerp. Er spelen grote belangen en er is veel geld mee gemoeid.

Wij hopen dat dit boekje de interesse en het inzicht vergroot van raadsleden en ook breder, de fracties van politieke partijen.
Ik wens u veel leesplezier.

Namens het College van burgemeester en wethouders,

drs. Jurgen Nobel
Portefeuillehouder Grondzaken

Inhoud

1. Inleiding 5
1.1 Doel van deze handreiking 5
1.2 Uitgeven van bouwgrond 5
1.3 Sturing door de gemeenteraad 5
1.4 Leeswijzer 5

2. Exploiteren van eigen grond 6

3. Kosten en opbrengsten van een grondexploitatie 7
3.1 Kosten 7
3.2 Opbrengsten 8

4. Presenteren van een grondexploitatie 9

5. De waarde van een grondexploitatieproject 11

6. Referentiekader en Grondexploitatie 13

7. Beïnvloeden van de financiële uitkomst van een grondexploitatie 14

8. Kansen en risico's van een grondexploitatie 15

9. Het resultaat van een grondexploitatie 16

10. Faciliterend grondbeleid 17

11. Begrippenlijst 18

12. Meer weten? 19

1. Inleiding

1.1 Doel van deze handreiking

Elk halfjaar ontvangt de gemeenteraad een (tussentijds) Meerjaren Perspectief Grondzaken ((t)MPG). Het doel van de handreiking die nu voor u ligt, is om enkele veel voorkomende onderwerpen en termen uit het (t)MPG, zoals bouwrijp maken, grondexploitatie en netto contante waarde, toe te lichten.

Het boekje is beknopt van opzet. Verschillende onderdelen van het (t)MPG komen niet aan bod. Zo kan de aandacht uitgaan naar enkele belangrijke onderwerpen en blijft het boekje toegankelijk voor de lezer die niet zo vertrouwd is met grondexploitaties. We hopen dat de verschillende lezers door hun vragen of opmerkingen bijdragen aan de verbetering van de volgende uitgaven van deze handreiking.

1.2 Uitgeven van bouwgrond

Bouwgrond is economisch gezien een schaars goed. Een gemeente gebruikt eigen grond om de lange termijn ontwikkeling van wonen, werken, verkeer en recreëren te sturen. Eigen grondbezit is belangrijk omdat je als eigenaar kan bepalen wat er met de grond gebeurt. De gemeente koopt grond, maakt de grond bouwrijp en verkoopt deze bouwgrond aan bijvoorbeeld een projectontwikkelaar

Een gemeente gebruikt de grondexploitatie om de complexe som van allerlei kosten en opbrengsten die over verschillende jaren verdeeld zijn overzichtelijk te houden.

1.3 Sturing door de gemeenteraad

De gemeenteraad stuurt het proces van koop en verkoop van grond via het vaststellen van:
- bestemmingsplannen/ omgevingsplannen op basis van de Wet ruimtelijke ordening/ Omgevingswet
- een verordening grondzaken
- een beleidskader strategisch grondbeleid
- een jaarlijkse grondprijzennota
- een referentiekader en grondexploitatie per project

Van deze onderwerpen komen met name het referentiekader en grondexploitatie per project in dit boekje aan de orde.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een algemeen beeld van een grondexploitatie. Vanaf hoofdstuk 3 over kosten en opbrengsten gaan we specifieker in op de grondexploitatie en bijbehorende kaders die de gemeente Haarlemmermeer gebruikt. Hoofdstuk 4 introduceert het fictieve voorbeeldproject Wonen en werken aan de Ringdijk. Aan de hand van dit voorbeeldproject gaan we in hoofdstuk 5 onder andere in op het begrip netto contante waarde. Hoofdstuk 6 gaat in op het bijbehorende referentiekader van de grondexploitatie. Hoofdstuk 7 geeft voorbeelden van knoppen die van invloed zijn op het resultaat van de grondexploitatie. Hoofdstuk 8 geeft aan hoe we omgaan met kansen en risico's bij de grondexploitatie. Hoofdstuk 9 richt zich op het afsluiten van een grondexploitatie en het resultaat. Hoofdstuk 10 behandelt de situatie waarbij niet de gemeente de grondexploitatie voert maar een ontwikkelaar. Hoofdstuk 11 bestaat uit een begrippenlijst. Hoofdstuk 12 geeft een kort overzicht waar u terecht kunt als u zich verder in de materie wilt verdiepen

2. Exploiteren van eigen grond

Het kopen, bewerken en verkopen van grond noemen wij het exploiteren van grond. Een grondexploitatie is een specifieke begroting waarin alle kosten en opbrengsten samenkomen die volgen uit het exploiteren van grond. De gemeentelijke grondexploitatie is een overzicht van kosten en opbrengsten verdeeld over de looptijd van het plan. Het saldo van de kosten en de opbrengsten per locatie is het resultaat van een grondexploitatie. Dit saldo kan zowel positief (opbrengsten hoger dan de kosten), als negatief zijn (opbrengsten lager dan de kosten).

Naast de begroting met kosten en opbrengsten is de kansen- en risicoparagraaf onderdeel van de grondexploitatie. We weten van tevoren al dat de uitkomst die we in de grondexploitatie berekenen bijna nooit de werkelijke uiteindelijke uitkomst is, maar wel de beste benadering. De kansen- en risicoparagraaf geeft de bandbreedte (plus en min) aan van de te verwachte uitkomst.

Een belangrijk aspect in de grondexploitatie is de factor tijd, omdat de ontwikkeling van een gebied vaak meerdere jaren duurt. Termijnen van 5 tot 10 jaar na de vaststelling door de raad van de grondexploitatie zijn gangbaar, maar ook langere doorlooptijden komen veelvuldig voor.

De volgende hoofdstukken gaan specifieker in op de verschillende onderdelen van de grondexploitatie zoals de kosten, opbrengsten, kansen en risico’s, de factor tijd, het resultaat, winstneming en verliesvoorziening.



Nieuwbouw Vinex-wijk Floriande

3. Kosten en opbrengsten van een grondexploitatie

Het college legt onder andere via een boekhoudkundig overzicht verantwoording af van kosten en opbrengsten. Hieronder treft u een opsomming aan wat hieronder kan vallen

3.1 Kosten

Verwerving
Aankoop, ontruiming en tijdelijk beheer van gronden.

VTA
Dit zijn kosten voor Voorbereiding, Toezicht en Administratie (VTA). Het zijn kosten voor personeel voor de organisatie (ambtelijke kosten) en overleg zoals projectmanagement en advisering. Hieronder vallen ook kosten voor externe onderzoeken en de kosten voor het maken van de bestemmings- of omgevingsplannen.

Bouwrijp maken
Kosten voor alles dat nodig is om te kunnen gaan bouwen: grondsanering, aanleg van de waterpartijen, slopen van de gebouwen, grondwerk, rioleringen, bouwwegen en bruggen.

Woonrijp maken
Kosten voor alles dat nodig is in de openbare ruimte om goed te kunnen wonen: voor wegen, verlichting en andere openbare voorzieningen als groen en speelvoorzieningen.

Diverse kosten
Kosten voor bijvoorbeeld tijdelijke voorzieningen, parkmanagement, vergoeding planschade, belastingen.

Afdrachten en fondsen
Kosten voor afdrachten en fondsen die project gerelateerd zijn.

Rente
De rentekosten over de boekwaarde (het saldo van de gemaakte kosten en de ontvangen/opbrengsten).

Reserve Grondzaken
De (tussentijds) genomen winsten uit het project. Voor het bepalen van de (tussentijdse) winstneming zijn regels vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De achterliggende gedachte bij deze winstberekening is dat winst pas wordt uitgekeerd als het verantwoord is. De hoogte van de winst is daarom verbonden met de tot op dat moment gemaakt financiële voortgang van het project. In hoofdstuk 9 wordt de methode van winstneming verder besproken.

3.2 Opbrengsten

Grondverkopen
- woningen sociale sector
- woningen marktsector
- kantoren
- bedrijven
- winkels
- bijzondere bestemmingen

Voor de bepaling van de grondwaarde wordt jaarlijks de Grondprijzennota opgesteld. De Grondprijzennota door B&W aan de Raad voorgelegd voor de vaststelling. Indien nodig worden op basis van de Grondprijzennota de verwachte opbrengsten voor de grondverkopen aangepast.

Bijdragen
Subsidies vanuit Rijk, provincie en regio of bijdragen van derden.

4. Presenteren van een grondexploitatie

We leggen in dit hoofdstuk uit hoe u de rapportages over grondexploitaties kunt lezen. We doen dat aan de hand van het fictieve voorbeeldproject *Wonen en werken aan de Ringdijk*.
In het MPG staat voor elke grondexploitatie een tabel met gemaakte kosten/opbrengsten en een raming van de kosten/opbrengsten voor de komende jaren *(zie bijlage 4 Cashflow per project, MPG 1-1-2023)*.

In de tabel in dit hoofdstuk is een voorbeeld opgenomen van zo'n overzicht. Een toelichting op de in de tabel genoemde begrippen volgt hieronder.

Totaal	De optelling van Boekwaarde en Raming.
Boekwaarde	Alle bedragen die al zijn uitgegeven of zijn ontvangen. In dit voorbeeld geldt de boekwaarde op datum 1 januari 2022. De boekwaarde staat in de gemeentelijke administratie en is zeker.
Raming	Alle ingeschatte kosten of opbrengsten die nog gemaakt of ontvangen gaan worden.
Jaartal	Onder het jaartal staan de kosten of opbrengsten die in dat jaar gemaakt of ontvangen zullen worden.

Verwerving
Bij de start van het project *Wonen en werken aan de Ringdijk* heeft de gemeenteraad ervoor gekozen om de grond zelf risicodragend te exploiteren. Om dit mogelijk te kunnen maken is de grond in 2018 gekocht (verworven) voor € 3,3 miljoen. Deze grond is destijds betaald en staat nu als boekwaarde in de administratie.

Voorbereiding, Toezicht en Administratie (VTA)
Voor de totstandkoming van een project is inzet van personeel van de gemeente nodig voor voorbereiding, toezicht en administratie (VTA). Denk aan het doorlopen van (onderzoeken voor) ruimtelijke procedures, het opstellen van een stedenbouwkundige visie en controle op de werkzaamheden. Daarnaast is er nog de begeleiding bij de verkoop van kavels. Een aantal van de bovengenoemde producten zijn op dit moment gereed en afgerekend. Er staat bij de regel VTA € 1,3 miljoen als boekwaarde genoteerd. Daarnaast is er nog voor een bedrag van € 0,9 miljoen. VTA geraamd voor onder andere de verkoop van bedrijvenkavels en voor het werk voor het woningbouwgedeelte. Deze ramingen zijn over de komende jaren verdeeld.

Bouwrijp maken
Het bouwrijp maken, onder andere het aanleggen van bruggen en het graven van watergangen, is in 2020 gestart. Aan betaalde facturen is al € 0,8 miljoen uitgegeven (boekwaarde). Het resterende werk is geraamd op € 1,5 miljoen en wordt betaald in de jaren 2022 tot en met 2024 en verder.

Woonrijp maken
Voor het woonrijp maken zijn nog geen kosten gemaakt. De boekwaarde is nog nul. Voor het woonrijp maken verwachten we € 0,6 miljoen nodig te hebben. Dit bedrag staat geraamd.

Diverse kosten
Op de categorie 'Diverse kosten' is al € 1,1 miljoen uitgegeven (boekwaarde) en daar zal uiteindelijk naar verwachting nog € 0,4 miljoen bovenop komen (raming). Het gaat onder andere om een tijdelijke voorziening en niet verrekenbare BTW.

Afdrachten en fondsen
Er zijn bij dit project geen kosten die vallen onder de categorie ‘Afdrachten en fondsen’.

Rente
Wij hebben geld geleend om grond aan te kopen en voor het uitvoeren van verschillende werkzaamheden. Daarvoor rekent het gemeentelijke cluster Financiën rentekosten. Het uitgangspunt voor het gehanteerde rentepercentage is de gemiddelde rente die de gemeente moet betalen over de uitstaande leningen. Deze rente wordt daarom ook wel rekenrente genoemd. Voor dit project zijn de rentekosten op 1 januari 2022 € 0,8 miljoen.

Grondzaken Reserve
Op basis van de regelgeving van het BBV heeft er tussentijdse winstneming plaatsgevonden. De tussentijdse winstneming is € 0,7 miljoen.

Grondverkopen
Wij verwachten dat de grond ruim € 16,8 miljoen gaat opbrengen. De huidige boekwaarde van € 2,8 miljoen. komt voort uit een grondruil ten tijde van de verwerving van de gronden.

Bijdragen
De grond in het project *Wonen en werken aan de Ringdijk* levert ook nog extra opbrengsten op. Het rijk subsidieert namelijk onze aanpak van het bedrijventerrein met € 1,9 miljoen

Tabel 1: Project Wonen en werken aan de Ringdijk, overzicht kosten, opbrengsten en raming

Stand per 1 januari 2022 Bedragen x € 1.000	Totaal	Boekwaarde	Raming	2022	2023	2024 ev
Verwerving	3.300	3.300	0	0	0	0
VTA	2.200	1.300	900	400	300	200
Bouwrijp maken	2.300	800	1.500	600	700	200
Woonrijp maken	600	0	600	0	100	500
Diverse kosten	1.500	1.100	400	100	200	100
Afdrachten en fondsen	0	0	0	0	0	0
Rente	800	800	0	0	0	0
Reserve Grondzaken	700	700	0	0	0	0
KOSTEN	**11.400**	**8.000**	**3.400**	**1.100**	**1.300**	**1.000**
Grondverkopen	16.800	2.800	14.000	2.400	5.700	5.900
Bijdragen	1.900	1.900	0	0	0	0
OPBRENGSTEN	**18.700**	**4.700**	**14.000**	**2.400**	**5.700**	**5.900**
Nominaal Saldo	**7.300**	**-3.300**	**10.600**	**1.300**	**4.400**	**4.900**

5. De waarde van een grondexploitatieproject

Het resultaat van een grondexploitatie wordt uit gedrukt als NCW (Netto Contante Waarde). De waarde als basis van een grondexploitatie wordt op meerdere manieren weergeven. De verschillende waardes vormen gezamenlijk zogezegd de 'techniek' van de grondexploitatie. In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van de drie verschillende waardes van de grondexploitatie en volgt een toelichting op de verschillende begrippen.

Nominale waarde (startwaarde)
De nominale waarde oftewel de startwaarde is gebaseerd op de ramingen van het huidige prijspeil. Bij de nominale waarde is er bij de berekening geen rekening gehouden met de tijdsfactor van het project. Kortom, de invloed van rente en indexering als gevolg van de fasering in een project is niet meegenomen.
Wel worden jaarlijks de ramingen van de kosten en opbrengsten geïndexeerd met de werkelijk opgetreden prijsstijging of de aanpassingen van de prijzen in de grondprijzennota. In het MPG wordt jaarlijks de indexatie en motivatie hiervan opgenomen in een aparte bijlage.

In het voorbeeld van de grondexploitatie *Wonen en werken aan de Ringdijk* (p. 10) is het saldo van alle nominale kosten en opbrengsten € 7,3 miljoen (zie in de tabel van hoofdstuk 4 de eerste kolom Totaal, het onderste bedrag bij nominaal saldo).

Eindwaarde
De eindwaarde is het nominale bedrag inclusief inflatie en rente over een tijdsperiode (naar de toekomst rekenen). De eindwaarde, waarbij we uitgaan van het exploitatiesaldo bij het afsluiten van de grondexploitatie, houdt wel rekening met de tijdsfactor van het project.

Om te komen tot de eindwaarde worden geraamde kosten en opbrengsten geïndexeerd (inflatie) naar het moment van daadwerkelijke uitgave of ontvangst. De geïndexeerde kosten en opbrengsten worden bij elkaar opgeteld en toegevoegd aan de boekwaarde. Afhankelijk van de gemaakte kosten en opbrengsten (boekwaarde) (positief of negatief) in het betreffende jaar, wordt er rente betaald of ontvangen. Dit doen we tot het einde van het project en daarmee ontstaat de eindwaarde. De eindwaarde geeft dus de waarde van een grondexploitatie na afloop van het project, bijvoorbeeld in 2025.

In het voorbeeld van de grondexploitatie *Wonen en werken aan de Ringdijk* is de eindwaarde in 2025 € 8,3 miljoen.

Netto contante waarde
Om meerdere projecten met verschillende looptijden (2025 en 2027) met elkaar te kunnen vergelijken, is correctie nodig voor de verschillen in looptijd. Een project dat bijvoorbeeld een positief resultaat van € 1 miljoen oplevert in 2025 is meer waard dan een ander project dat in 2027 ook € 1 miljoen oplevert. Daarom worden alle kosten en opbrengsten teruggerekend naar de netto contante waarde (NCW) op bijvoorbeeld 1 januari van het huidige jaar.

De NCW geeft in feite weer wat de huidige waarde is van een reeks in de toekomst te ontvangen inkomsten en te betalen uitgaven. De netto contante waarde geeft antwoorde op de vraag welk bedrag er nu gereserveerd moet worden om in de toekomst het tekort te dragen. Of, hoe moeten we op dit moment rekenen met een positief saldo in de toekomst. Daardoor kunnen projecten op basis van de NCW met elkaar worden vergeleken.
Op basis van deze waarde kan een verwachting worden gegeven over het toekomstige resultaat van de reserve grondzaken.

Om te komen tot de netto contante waarde rekenen we de eindwaarde terug naar huidig prijspeil tegen de discontovoet. Het percentage van de discontovoet wordt normaal gesproken gelijkgesteld aan de rekenrente van de gemeente. De BBV schrijft als minimum percentage voor de te hanteren discontovoet een percentage voor van 2% gesteld.

In het voorbeeld van de grondexploitatie *Wonen en werken aan de Ringdijk* is de NCW op 1 januari 2022 € 7,6 miljoen.

Project Wonen en werken aan de Ringdijk, nominale waarde, eindwaarde en netto contante waarde

Stand per 1 januari 2022 Bedragen x € 1.000	Totaal	Boekwaarde	Raming	2022	2023	2024 ev
Verwerving	3.300	3.300	0	0	0	0
VTA	2.200	1.300	900	400	300	200
Bouw rijp maken	2.300	800	1.500	600	700	200
Woonrijp maken	600	0	600	0	100	500
Diverse kosten	1.500	1.100	400	100	200	100
Afdrachten en fo	0	0	0	0	0	0
Rente	800	800	0	0	0	0
Reserve Grondza	700	700	0	0	0	0
KOSTEN	**11.400**	**8.000**	**3.400**	**1.100**	**1.300**	**1.000**
Grondverkopen	16.800	2.800	14.000	2.400	5.700	5.900
Bijdragen	1.900	1.900	0	0	0	0
OPBRENGSTEN	**18.700**	**4.700**	**14.000**	**2.400**	**5.700**	**5.900**
Nominaal Saldo	**7.300**	**-3.300**	**10.600**	**1.300**	**4.400**	**4.900**

Nominaal saldo		€ 7.300
Prijsstijging opbrengsten	€ 900	
Prijsstijging kosten	€ 184	
Saldo prijsstijging		€ 716
Renteinvloed		€ 210
Eindw aarde	31-12-2025	€ 8.226
Netto Contante Waarde	1-1-2022	€ 7.600

6. Referentiekader en Grondexploitatie

De gemeenteraad stelt voor een project een referentiekader en de grondexploitatie vast. Hiermee worden de kaders van het project bepaald en gaat het project in uitvoering. In het referentiekader is het programma van het project (soorten en aantallen woningen, kantoren en bijvoorbeeld welke voorzieningen) opgenomen, met daarbij een stedenbouwkundig ontwerp. Daarin komen onder andere kwaliteitseisen te staan en de inrichting van de openbare ruimte.

De grondexploitatie geeft de financiële kant (de kosten en baten) van het project weer samen met de kansen en risico's van het project.

Het vaststellen van referentiekader en grondexploitatie is een belangrijk moment in de totstandkoming van een project. Er wordt op dat moment besloten tot de uitvoering van het plan met alle daarbij behorende kosten. Als de grondexploitatie een negatief saldo heeft zal gelijktijdig een bedrag aan de voorziening negatieve resultaten plannen worden toegevoegd. Dit bedrag gaat ten laste reserve Grondzaken. Als de reserve Grondzaken onvoldoende is om de voorziening negatieve resultaten voor plannen te vullen, dan volgt er een dotatie (schenking) uit de algemene middelen.

Bij een positief plan wordt pas bij een (tussentijdse) winstneming geld in de reserve Grondzaken gestort.

Als er fundamentele zaken kunnen veranderen in een project, krijgt de gemeenteraad opnieuw de gelegenheid zich uit te spreken over de randvoorwaarden van het project. In hoofdstuk 11, Actualiteit referentiekaders, van het MPG staat hierover een nadere toelichting.

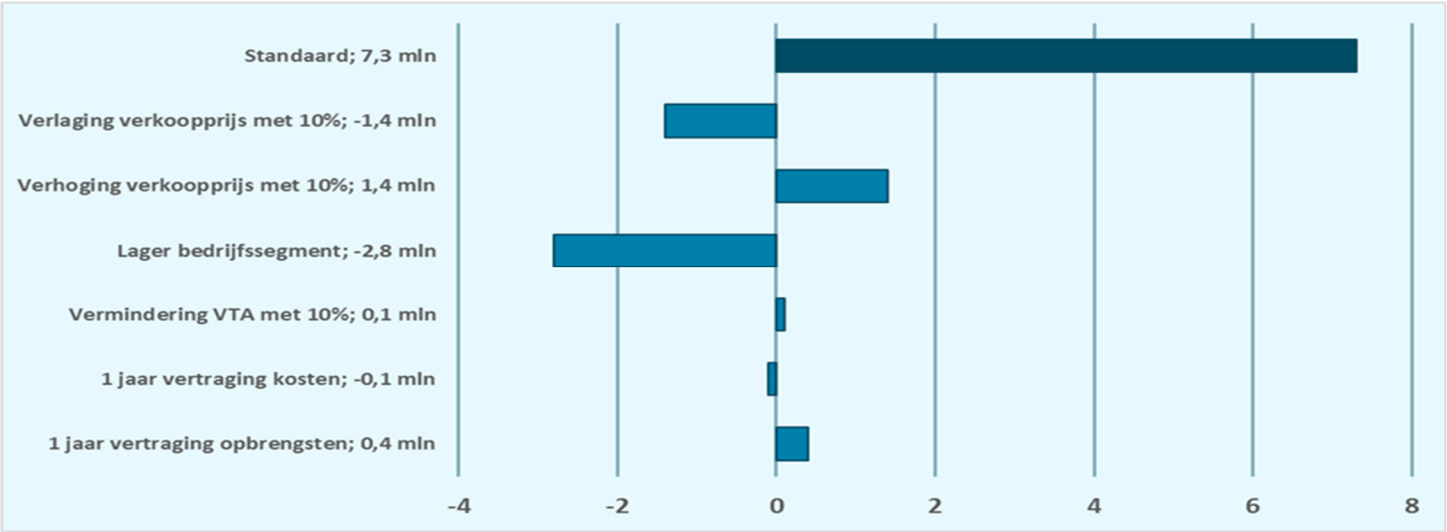
Wanneer een project opnieuw aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd staat beschreven in de Verordening Grondzaken (Rv. 2020.0000918). Als zich grote wijzigingen voordoen in het project dan worden deze door middel van een herziening voorgelegd aan de gemeenteraad. Ook als er geen wijzigingen zijn in het project, wordt de grondexploitatie volgens de verordening 4 jaar na de laatste vaststelling opnieuw aan de gemeenteraad voorgelegd.

Als een project afgerond is en afgesloten wordt, krijgt de gemeenteraad via het MPG een melding hierover.

7. Beïnvloeden van de financiële uitkomst van een grondexploitatie

De financiële uitkomst van een grondexploitatieproject is te beïnvloeden. In de hieronder geplaatste grafiek beelden wij dat uit. Het voorbeeldproject gaat uit van een positief resultaat van € 7,3 miljoen. Dit wordt met de bovenste kolom (standaard) aangegeven.

- Door het veranderen van bepaalde uitgangspunten kan de financiële uitkomst (het resultaat) omhoog of omlaag. De gemeenteraad kan de financiële uitkomst van grondexploitaties beïnvloeden. Zij kan de kaders van een project aanpassen.
- In de grafiek ziet u wat onder andere een 10% lagere verkoopprijs voor het resultaat van het voorbeeldproject kan betekenen. Het resultaat gaat met € 1,4 miljoen omlaag. Een 10% hogere verkoopprijs betekent het omgekeerde. Het projectresultaat gaat met € 1,4 miljoen omhoog.
- Een verandering in het programma (kantoren of bedrijven, dure of goedkope woningen) heeft vaak een groot effect. In dit voorbeeld leidt een verandering van een hoogwaardig bedrijvensegment (bedrijf met relatief veel kantoorruimte) naar een laagwaardig bedrijvensegment (bedrijf met bijna alleen opslag) al tot een afname in het resultaat met € 2,8 miljoen.
- De laatste drie kolommen laten zien wat er met het resultaat gebeurt als de hoeveelheid VTA met 10% vermindert, als de kosten met één jaar vertragen, en wat het gevolg is van één jaar vertraging van de opbrengsten. Bij dit voorbeeldproject gaan we uit van een opgaande markt. Een jaar vertraging betekent een stijging van de te verwachte opbrengsten



8. Kansen en risico’s van een grondexploitatie

Uitgangspunt is dat financiële consequenties van kansen en risico’s niet in de ramingen van grondexploitaties worden opgenomen. Bij elke grondexploitatie voegen we daarom een inventarisatie in euro’s van kosten en baten van risico’s en kansen. Daarbij doen we ook een beschrijving van de maatregelen om die te beheersen of te benutten. De kansen en risico’s omvatten alleen de bijzondere gebeurtenissen. Het totaal van kansen en risico’s brengen we in een apart kansen- en risicoregister Haarlemmermeer (KaRiReHa) in beeld. Dit register is onderdeel van het referentiekader.

Voor de verliesgevende projecten gebruiken we de voorziening ‘negatieve resultaten plannen’ met de omvang van het te verwachte verlies. De risico’s met een hoge kans van optreden (85%-risico's) van deze projecten worden in deze voorziening volledig meegenomen. Dat betekent dat bij het opnemen van een risico met een kans van optreden van 85% bij verliesgevende projecten direct invloed wordt uitgeoefend op de financiële positie van de gemeente Haarlemmermeer.
Hierbij geldt wel de verplichting dit risico binnen een jaar duidelijk te krijgen. Vervolgens wordt het risico of ingeboekt omdat de verwachting is dat dit risico gaat gebeuren, of verlaagd omdat er maatregelen zijn genomen die de impact van het risico beperken

Naast de specifieke risico’s van een project die we registreren in KaRiReHa, registreren we conjuncturele risico’s in het gemeentelijk risicoregister NARIS. De BBV (notitie 2019) schrijft een splitsing voor in conjuncturele en specifieke risico’s van een project. Dit houdt in dat (mogelijke) conjuncturele risico’s niet in de Kansen & Risicoanalyses van de projecten opgenomen mogen worden, maar apart worden opgenomen in het weerstandsvermogen. De conjuncturele risico’s zijn onderdeel van deel 1 van het MPG.

In NARIS wordt ook het resultaat van alle project specifieke risico’s (exclusief 85%-risico’s) bij verliesgevende projecten opgenomen. In NARIS moet een bandbreedte aangegeven worden. De bovenkant van de bandbreedte is het ongewogen saldo en de onderkant is het gewogen saldo. Ook dit wordt bij het MPG in gevoerd.

9. Het resultaat van een grondexploitatie

Een grondexploitatie wordt afgesloten op het moment dat alle werkzaamheden zijn afgerond. In deze eindfase van het project hebben we de openbare ruimte in zijn geheel overgedragen aan de staande organisatie (cluster Beheer en Onderhoud) en zijn alle facturen betaald. Vervolgens leggen we via het MPG een voorstel voor aan de gemeenteraad om de grondexploitatie af te sluiten.

Een voorstel tot afsluiten van een grondexploitatie omvat een berekening van het definitieve resultaat op netto contante waarde. Bij winstgevende grondexploitaties vindt de resterende winstneming plaats ten bate van de reserve Grondzaken. Bij verlieslatende grondexploitaties wordt het negatief eindresultaat verrekend met de voorziening 'negatieve resultaten plannen' en vervolgens komt het resterende saldo ten laste van de Reserve Grondzaken.

Tussentijdse winstnemingen
De commissie BBV heeft voor tussentijdse winstnemingen in 2016 dwingende eisen en voorwaarden opgelegd. De methode die hiervoor gebruik wordt is de POC-methodiek (percentage-of-completion). Hierbij wordt gekeken naar de werkelijk ontvangen opbrengsten en uitgaven binnen een project.
De winstneming wordt berekend door het percentage van de gerealiseerde kosten te vermenigvuldigen met het percentage van de werkelijke gemaakte kosten en de uitkomst hiervan te beschouwen als het deel van het netto contante resultaat te beschouwen als winst.

Voorbeeld: als 60% van de kosten is gemaakt en 40% van de grondverkopen is gerealiseerd (het geld ontvangen) is de toegestane winstneming 60% * 40% = 24% van de verwachte winst op de grondexploitatie.

Door de verplichting om tussentijds winst te nemen worden er vanuit positieve grondexploitaties eerder middelen in de Reserve grondzaken gestort.

Bijdrage RIH
Voordat bij winstgevende grondexploitaties de winstneming ten bate van de reserve Grondzaken plaatsvindt, moet de gemeente volgens het RIH-beleid ook zelf een bijdrage vanuit de grondexploitatie leveren aan de reserve RIH (Ruimtelijke Investeringen Haarlemmermeer). De bijdrage RIH mag echter niet leiden tot een negatief resultaat in de grondexploitatie. De RIH wordt daarbij zoveel 'verlaagd' tot dat een budgettair neutraal saldo is bereikt en kan daardoor zelfs vervallen. Als de bijdrage RIH is betaald, zal de resterende winst afvloeien naar de reserve Grondzaken.

Voor de toekomstige investeringen zoals de Schaalsprong Wonen of Spoorzone worden op dit moment al de eerste reserveringen in het RIH-fonds vastgelegd. Hiermee reserveren we de dekking voor deze uitgaven en kunnen de voorziene werkzaamheden worden uitgevoerd. De gemeenteraad neemt voor iedere reservering een besluit. Over de stand van zaken van de reserve RIH wordt jaarlijks in het MPG verslag gedaan.

Vennootschapsbelasting
De fiscus ziet, op basis van Europese regelgeving, het exploiteren van grond als een commerciële activiteit waarmee de gemeentes concurreren met de markt. Vanwege het gelijke speelveld betekent dit dat er over het totaalresultaat in een jaar van alle winst- en verliesgevende grondexploitaties samen, vennootschapsbelasting moet worden betaald.

10. Faciliterend grondbeleid

Het komt steeds vaker voor dat de gemeente niet zelf de grond in eigendom heeft, maar de ontwikkeling en daarmee de grondexploitatie aan de eigenaren (particulieren, ontwikkelaars, bouwers, beleggers, en dergelijke) zelf overlaat. De gemeente krijgt hierdoor een faciliterende rol die zich hoofdzakelijk beperkt tot het stellen van de kaders waarbinnen de ontwikkeling kan plaatsvinden. De invloed van de gemeente op de toekomstige bestemming en de inrichting van de grond loopt dan ook niet via het grondeigendom, maar via het bestemmingsplan/ omgevingsplan of de anterieure overeenkomst.

Bij faciliterend grondbeleid bekostigt de gemeente haar inzet uit de exploitatiebijdrage van de grondeigenaar die tot ontwikkeling van zijn grond overgaat (dit wordt kostenverhaal genoemd). Voorbeelden zijn kosten voor planvorming en infrastructuur. Het kostenverhaal kan vrijwillig worden overeengekomen (via een anterieure overeenkomst over het kostenverhaal), maar deze kan ook dwingend worden opgelegd via het publiekrechtelijke spoor.
De afgelopen jaren hebben we meestal een anterieure overeenkomst kunnen afsluiten. Zowel voor de gemeente als voor de initiatiefnemer geeft dit meer ruimte om maatwerkafspraken te maken dan in het publiekrechtelijke spoor.

In het MPG staat op verschillende plaatsen informatie over projecten waarbij de grondeigenaren zelf de ontwikkeling realiseren:
- Initiatievenbudget
- Voorbereidingsbudget
- Anterieure overeenkomsten

Initiatievenbudget en voorbereidingsbudget[1]
Voorafgaand aan een anterieure overeenkomst kan de gemeente er een initiatevenbudget of voorbereidingsbudget verstrekken. Het initiatievenbudget dient voor het uitwerken van een initiatief met als doel werkzaamheden te kunnen verrichten om een beslissing te nemen of het initiatief voldoende interessant is om verder uit te werken en een voorbereidingsbudget aan te vragen. Met een initiatiefnemer wordt een intentieovereenkomst afgesloten zodat de gemeentelijke kosten tijdens deze fases zijn gedekt. Het voorbereidingsbudget wordt gebruikt voor de verdere uitwerking van het project met als doel het sluiten van een anterieure overeenkomst.
Het initiatievenbudget en voorbereidingsbudget zijn alleen van toepassing bij grotere projecten die door het cluster Projecten worden behandeld. Kleinere projecten (<30 woningen) worden begeleid door het cluster Gebieds- en relatiemanagement. Over de kleinere projecten wordt niet gerapporteerd in het MPG. Deze lopen via de reguliere jaarbegroting van het cluster Gebieds- en relatiemanagement

Anterieure overeenkomsten
In het MPG onder de hoofdstukken *projecten met ontwikkelaar* en *anterieure overeenkomsten verbonden aan grondexploitaties* rapporteren we over de projecten van derden waar op basis van een anterieure overeenkomst kosten worden gemaakt door de gemeente. De kosten beperken zich met name tot VTA-kosten. Investeringskosten zijn aan de orde als dit uit de contractafspraken volgt.
In de anterieure overeenkomsten staan ook de afspraken met de ontwikkelaars voor hun bijdrage aan de reserve RIH, de betaling van de te verwachte planschade en andere afspraken. Voor deze bijdragen die pas na de ondertekening van de anterieure overeenkomst worden gevraagd, geeft de ontwikkelaar in principe een bankgarantie.

[1] Het initiatievenbudget en voorbereidingsbudget is zowel inzetbaar voor projecten waarbij de grondeigenaren zelf de ontwikkeling realiseren als projecten waarbij de gemeente zelf de grond in eigendom heeft.

11. Begrippenlijst

Grondexploitatie
Het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatiebegroting staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare grond. De grondexploitatiebegroting is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de productie van bouwrijpe grond een goed inzicht te houden in het verloop van kosten en opbrengsten.

Grondzaken
Hiertoe behoren:
- Openen, beheren en afsluiten van grondexploitaties en anterieure overeenkomsten;
- Beheren van de reserve Grondzaken;
- Formuleren, evalueren en actualiseren beleid.

In het kader van grondexploitaties behoren hiertoe aanvullend:
- Aankoop, beheer en verkoop van onroerende zaken;
- Tijdelijk beheer van onroerende zaken;
- Uitgifte en beheer erfpachtovereenkomsten;
- Onderhandelen met betrekking tot onroerende zaken.

Meerjaren Perspectief Grondzaken (MPG)
Nota waarin het college inzicht verschaft in de stand van zaken van de actieve grondexploitaties, de kansen en risico's in deze grondexploitaties, voorbereidende grondexploitaties, projecten met ontwikkelaars en strategische grond, en als gevolg daarvan het resultaat van de reserve Grondzaken met de stand van de gegevens per 1 januari. Daarnaast geven we inzicht in de stand van de reserve Ruimtelijke Investeringen Haarlemmermeer (RIH).

Het tussentijds Meerjaren Perspectief Grondzaken (tMPG) geeft de stand van de gegevens per 1 juli. De tussentijdse nota geeft geen inzicht in de reserve Grondzaken, de stand van zaken strategische gronden en de reserve RIH.

Netto Contante Waarde
Het resultaat van alle kasstromen die op verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip, dit is altijd 1 januari van het jaar van het MPG of (t)MPG.

Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of de opbrengsten op termijn voldoende zullen zijn om de daarvoor benodigde uitgaven af te dekken en waardoor de verschillende projecten op basis van het verwachte resultaat te vergelijken zijn.

Grondprijzennota
De interne beleidsnota waarin uitgifteprijzen of de uitgangspunten voor de uitgifteprijzen van gronden zijn vastgelegd. Deze wordt jaarlijks in december ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

12. Meer weten?

- “Handreiking (herzien) Grondbeleid voor Raadsleden” van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2018)
- BBV notitie: Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)
- “De Grondexploitatie” van ir. Gerard Wigmans, TU Delft

Voor verdere vragen kunt u altijd contact opnemen met:

Cluster Grond- en Vastgoedzaken,
Vakgroep Planeconomie