

VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

Onderwerp:	Herfstbericht Vastgoed 2022 - bijstelling grondexploitaties
Registratienummer:	1320258
Op voorstel B&W d.d.:	1 november 2022
Datum vergadering:	13 december 2022
Portefeuillehouder:	Marinus Biemans
Rol gemeenteraad:	Kaderstellend

Voorstel in het kort

1. Het Herfstbericht Vastgoed 2022 vast te stellen en daarmee in te stemmen met:
 - a. de planinhoudelijke wijzigingen van de volgende grondexploitaties:
 - i. Vlierden Zuid
 - ii. Helenaveen Zuid
 - b. de bijstelling van alle in het Herfstbericht Vastgoed 2022 genoemde grondexploitaties overeenkomstig de bijlage "Grondexploitatiebegrotingen Herfstbericht Vastgoed 2022";
 - c. het afsluiten van de grondexploitatie Burgemeester Roefslaan;
 - d. het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet (IMVA) van € 75.000 (exclusief btw) om de haalbaarheid van Uitbreiding Kranenmortel Zuid te onderzoeken;
2. De uit de beslispunten 1a tot en met 1d voortvloeiende wijzigingen van de Begroting 2022 en de Begroting 2023 en volgende jaren als vermeld in het raadsoverzicht van de raadsvergadering van 13 december 2022 vast te stellen.

Samenvatting

Het is nodig om de grondexploitatiecomplexen van het grondbedrijf te actualiseren en/of inhoudelijk te wijzigen. De bevoegdheid om grondexploitaties bij te stellen en om de bijbehorende begrotingswijzigingen vast te stellen berust bij de raad. Het college stelt de raad voor om het Herfstbericht Vastgoed 2022 en de bijbehorende begrotingswijzigingen vast te stellen. In het Herfstbericht wordt tevens voorgesteld om een voorbereidingskrediet te voteren voor het project Uitbreiding Kranenmortel Zuid. Daarmee kunnen de planontwikkelingskosten voor het haalbaarheidsonderzoek worden bekostigd.

Het Herfstbericht bevat een bijlage waarin de bijgestelde grondexploitatiebegrotingen zijn opgenomen. Omdat deze bijlage marktgevoelige informatie bevat, is deze vertrouwelijk ter beschikking gesteld aan de raads- en commissieleden.

Bijlagen

1. Herfstbericht Vastgoed 2022
2. Grondexploitatiebegrotingen Herfstbericht Vastgoed 2022 (vertrouwelijk)
3. Commissieadvies

AAN DE RAAD,

1. Inleiding

De voor de gemeentelijke grondexploitaties begrote bedragen zijn door diverse oorzaken niet meer in overeenstemming met de werkelijkheid (realisatie) en meest gereede verwachtingen (ramingen voorwaarts). Het verdient daarom aanbeveling om zowel de Begroting 2022 (voor het lopend boekjaar) als de Begroting 2023 te wijzigen. Hieronder wordt beknopt uitgelegd wat het gemeentelijk grondbeleid inhoudt en hoe de daaruit voorkomende actieve grondexploitaties financieel worden verantwoord.

Daarna wordt onder het kopje 'argumenten' uitleg gegeven bij het voorstel om het Herfstbericht Vastgoed 2022, met daarin de noodzakelijke bijstelling van de grondexploitatiecomplexen, de inhoudelijke wijzigingen en een voorbereidingskrediet, alsook de bijbehorende begrotingswijzigingen vast te stellen.

Het is overigens NIET zo dat de in de Begroting 2023 gemaakte financiële keuzes worden beïnvloed door dit Herfstbericht Vastgoed 2022. De mutaties uit het Herfstbericht hebben geen invloed op het begrotingssaldo (zie verder onder het kopje Financiën). Het kan financieel bezien daarom geen kwaad, dat het Herfstbericht dit jaar niet samen met de Begroting 2023 is behandeld, maar pas in de decembervergadering aan bod komt.

Beleidsinformatie

De gemeente stelde in 2013 haar grondbeleid vast in de Nota Grondbeleid 'Een nieuwe koers, op een andere manier'. In de Begroting 2023 wordt voorgesteld om de Nota Grondbeleid te vervangen door een geactualiseerde Nota Grondbeleid, zodat het kaderstellend grondbeleid weer aansluit op de hedendaagse (financiële) wet- en regelgeving, de bestuurlijke ambities uit het raadsprogramma en de nog in te voeren Omgevingswet.

In de vigerende Nota Grondbeleid is vastgelegd dat de gemeente een bij voorkeur faciliterend¹ grondbeleid voert. De gemeente kan actief² grondbeleid overwegen als private partijen een ontwikkeling, die noodzakelijk is om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren, niet willen of kunnen oppakken. Als de financiële resultaten voor de gemeente beter zijn of de risico's kleiner, dan kan dat ook een argument zijn om actief grondbeleid te voeren.

De gemeente heeft momenteel 15 locaties die actief worden geëxploiteerd. Voor elke locatie die de gemeente zelf wil ontwikkelen, moet op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten een zogeheten "grondexploitatiecomplex" (bouwgrond in exploitatie, ook wel 'BIE' of 'grondexploitatie' of kortweg 'grex' genoemd) worden geopend. Daarin worden de kosten en opbrengsten vanaf de start van de ontwikkeling tot aan de afronding daarvan in de tijd (doorgaans meerjarig) uitgezet en wordt berekend of deze ontwikkeling de gemeente geld kost (negatief resultaat –

¹ Dit houdt in dat de gemeente het particulieren mogelijk maakt grond te exploiteren. Gemeentelijke kosten verbonden aan de desbetreffende grondexploitatie kan zij op de particuliere exploitant verhalen. De gemeente koopt dus zelf geen grond aan.

² De gemeente investeert dan risicodragend in aan- en verkoop van vastgoed. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen of transformatie van stedelijk gebied.

verlies) of geld oplevert (positief resultaat – winst). Een vooraf ingecalculleerd verlies is een welbewuste maatschappelijke investering. Meestal gaat het dan om de realisatie van plannen, die de markt niet oppakt. Als de gemeente voor een grondexploitatie een verlies verwacht, dan moet het verlies uiteindelijk worden afgedekt uit een hiervoor gevormde verliesvoorziening. In de boekhouding van de gemeente Deurne gebeurt dit met de voorziening verlieslatende exploitaties (afgekort als VVE). Als een grondexploitatie winst oplevert, dan wordt deze winst gestort in een bij het grondbedrijf³ behorende financiële reserve, de Algemene reserve grondbedrijf (afgekort als ARG). Zolang deze reserve van voldoende omvang is, wordt de voor de afdekking van verwachte verliezen benodigde verliesvoorziening (de VVE) gevuld met middelen uit deze reserve. Deze ARG dient tevens als risicoreserve om onverwachte verliezen van het grondbedrijf op te vangen.

In de [Financiële Verordening](#) van de gemeente Deurne 2019 is vastgelegd dat de gemeente in de Paragraaf Grondbeleid van de Jaarrekening en/of het Zomerbericht/Herfstbericht rapporteert over de uitvoering van het grondbeleid.

2. Voorstel

1. Het Herfstbericht Vastgoed 2022 vast te stellen en daarmee in te stemmen met:
 - a. de planinhoudelijke wijzigingen van de volgende grondexploitaties:
 - i. Vlieden Zuid
 - ii. Helenaveen Zuid
 - b. de bijstelling van alle in het Herfstbericht Vastgoed 2022 genoemde grondexploitaties overeenkomstig de bijlage "Grondexploitatiebegrotingen Herfstbericht Vastgoed 2022";
 - c. het afsluiten van de grondexploitatie Burgemeester Roefslaan;
 - d. het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet (IMVA) van € 75.000 (exclusief btw) om de haalbaarheid van Uitbreiding Kranenmortel Zuid te onderzoeken.
2. De uit de beslispunten 1a tot en met 1d voortvloeiende wijzigingen van de Begroting 2022 en de Begroting 2023 en volgende jaren als vermeld in het raadsoverzicht van de raadsvergadering van 13 december 2022 vast te stellen.

3. Beoogd effect

Met het Herfstbericht Vastgoed 2022 en bijbehorende begrotingswijzigingen worden de begrotingsramingen die betrekking hebben op actieve grondexploitaties (inclusief voorbereidingskredieten) voor de begrotingsjaren 2022 en verder bijgesteld op basis van de huidige inzichten. De begroting geeft dan een zo getrouw mogelijke weergave van de (te verwachten) financiële waarde van de grondexploitaties.

4. Argumenten

1.1 Herinstructie Herfstbericht

Tot en met boekjaar 2019 werd samen met de jaarrekening het Zomerbericht, en samen met de Begroting het Herfstbericht door de raad behandeld.

³ De aanduiding van alle actieve grondexploitaties samen.

In de Begroting 2020 wordt vermeld dat “het Herfstbericht niet meer wordt opgesteld omdat de grexen⁴ voortaan enkel nog via het Zomerbericht en, indien nodig, via de continuïtusting worden herzien.”

Uit evaluatie van deze werkwijze is echter gebleken, dat het wenselijker is om in ieder geval voor het onderdeel actieve grondexploitaties het Herfstbericht te herintroduceren en zodoende de grondexploitaties weer tweemaal per jaar bij te stellen.

Dat voorkomt te grote verschillen tussen de daadwerkelijk in de jaarrekening verantwoorde bedragen en de in de begroting geraamde kosten en opbrengsten, welke simpelweg het gevolg zijn van verschuiving van kosten en opbrengsten over het boekjaar heen. In de grondexploitaties wordt weliswaar gestuurd op het projectresultaat (eindwaarde) en is het verschuiven tussen jaarschijven minder van belang, maar de verantwoording van het college over het gevoerde financiële beleid ziet wel op het specifieke boekjaar. De accountant vergelijkt tijdens de controle de begroting en de realisatie in de specifieke jaarschijf. Naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole 2021 vroeg de accountant aandacht voor tijdige actualisatie van de grondexploitaties, zodat een begrotingsonrechtmatigheid door wijzigingen in de fasering van kosten en opbrengsten niet of minder aan de orde is. Met het Herfstbericht wordt hieraan gevolg gegeven.

Ook voor wat betreft planinhoudelijke wijzigingen is het wenselijk om deze uiterlijk in het Herfstbericht van het lopend boekjaar ter besluitvorming voor te leggen aan de raad. De beschrijving van de vormgeving van het plan maakt deel uit van de stukken die bij het grondexploitatiecomplex horen.

1.2 Grondexploitatiebegrotingen

De bijlage “Grondexploitatiebegrotingen Herfstbericht Vastgoed 2022” van het Herfstbericht staan de concrete ramingen van de kosten en opbrengsten van elke afzonderlijke grondexploitatie. Het gaat daarbij om marktgevoelige informatie. Bijvoorbeeld omdat daaruit de onderhandelingspositie van de gemeente kan worden afgeleid of bijvoorbeeld de grondprijs die de gemeente bereid is te betalen voor te verwerven vastgoed. Om het risico op economische schade te verkleinen, is deze bijlage vertrouwelijk ter beschikking gesteld aan de raads- en commissieleden. Deze bijlage maakt wel deel uit van het Herfstbericht en zodoende van het raadsvoorstel.

1.3 Voorbereidingskrediet

Alvorens een grondexploitatie te openen, is het verstandig om eerst een haalbaarheidsonderzoek te doen voor het project. Om de daarmee gemoeide uitgaven rechtmatig te kunnen doen, heeft het college een voorbereidingskrediet nodig. Als de grondexploitatie doorgaat, worden deze kosten bij opening van het grondexploitatiecomplex financieel overgeheveld naar dat grondexploitatiecomplex. Mocht geen grondexploitatieproject worden gestart en geen complex worden geopend, dan moeten de voorbereidingskosten worden afgeboekt ten laste van het resultaat.

2 Herfstbericht 2022 – Begrotingswijzigingen

De ramingen voor het lopend boekjaar 2022 zijn gebaseerd op de meerjarige grondexploitatieberekeningen in het door de raad vastgestelde Zomerbericht Vastgoed 2022.

Omdat het organisatorisch niet mogelijk bleek om de grondexploitaties meerjarig te actualiseren voor de Begroting 2023, zijn ook de in de Begroting 2023 opgenomen ramingen gebaseerd op het Zomerbericht 2022.

In het Herfstbericht 2022 wordt voorgesteld om de grondexploitaties meerjarig te

⁴ Hiermee worden de grondexploitaties bedoeld.

actualiseren. Daarom zijn twee begrotingswijzigingen nodig. Eén over de lopende Begroting 2022 en één over de ten tijde van de behandeling van dit raadsvoorstel reeds vastgestelde Begroting 2023 en volgende jaren.

5. Financiën

De uit de bijstelling van de grondexploitatiebegrotingen voortvloeiende wijzigingen worden via begrotingswijzigingen in de gemeentelijke begroting verankerd.

Het vaststellen van begrotingswijzigingen, planinhoudelijke wijzigingen en het openen van voorbereidingskredieten zijn raadsbevoegdheden. Daarom wordt aan de raad voorgesteld om zowel het Herfstbericht Vastgoed 2022 alsook de bijbehorende begrotingswijzigingen vast te stellen.

Grondexploitatiecomplexen worden afgewikkeld via de balans. Sluitpost bij de grondexploitaties is de toename dan wel afname van de boekwaarde die naar de balans wordt overgebracht (post onderhanden werk). De kosten en opbrengsten van dit Herfstbericht hebben geen gevolgen voor het saldo van de algemene dienst.

6. Juridische aspecten

Voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening gelden wettelijke eisen die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In het BBV is opgenomen dat er een commissie is met als taak om zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Deze commissie BBV stelt notities op waarin zogeheten 'stellige uitspraken'⁵ en aanbevelingen zijn opgenomen met betrekking tot bepaalde onderwerpen uit het BBV.

Specifieke regels voor grondexploitaties zijn uitgewerkt in de 'Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken' van 2019. De daarin opgenomen stellige uitspraken moet de gemeente opvolgen.

7. Relatie Ontwikkelagenda

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen samenhangend met de ambities die in de Ontwikkelagenda zijn verwoord, te verwezenlijken. Daar waar het nodig of wenselijk is om gronden te genereren waarop bouwplannen kunnen worden gerealiseerd, kan actieve grondexploitatie als middel worden ingezet.

8. Communicatie en burgerparticipatie

Het Herfstbericht Vastgoed 2022 is een intern gericht financieel stuk. Burgerparticipatie is daarbij niet aan de orde. Dit onderwerp behoeft geen afzonderlijke externe communicatie. Met uitzondering van de bijlage grondexploitatiebegrotingen doorloopt het Herfstbericht Vastgoed 2022 het besluitvormingstraject met een volledig openbare status en bekendmaking vindt plaats via de gebruikelijke openbaarmaking van raadsvoorstellen en bijbehorende raadsbesluiten.

⁵ Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Gemeenten moeten de regels conform deze interpretatie toepassen.

9. Vervolg en evaluatie (optioneel)

In de jaarrekening vindt verantwoording plaats over de realisatie van de grondexploitatiecomplexen in 2022. De eerstvolgende bijstelling van de grondexploitaties vindt plaats in het Zomerbericht 2023 dat samen met de Jaarrekening 2022 ter vaststelling aan de raad zal worden aangeboden.

Burgemeester en wethouders van Deurne,
De secretaris, De burgemeester,

R.R.M. Halffman G.T. Buter

DE RAAD VAN DE GEMEENTE DEURNE

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 1 november 2022, nr. 70;

gehoord het advies van de commissie Omgeving van 29 november 2022;

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet, Financiële verordening van de gemeente Deurne en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten;

BESLUIT

1. Het Herfstbericht Vastgoed 2022 vast te stellen en daarmee in te stemmen met:
 - a. de planinhoudelijke wijzigingen van de volgende grondexploitaties:
 - i. Vlierden Zuid
 - ii. Helenaveen Zuid
 - b. de bijstelling van alle in het Herfstbericht Vastgoed 2022 genoemde grondexploitaties overeenkomstig de bijlage "Grondexploitatiebegrotingen Herfstbericht Vastgoed 2022";
 - c. het afsluiten van de grondexploitatie Burgemeester Roefslaan;
 - d. het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet (IMVA) van € 75.000 (exclusief btw) om de haalbaarheid van Uitbreiding Kranenmortel Zuid te onderzoeken;
2. de uit de beslispunten 1a tot en met 1d voortvloeiende wijzigingen van de Begroting 2022 en de Begroting 2023 en volgende jaren als vermeld in het raadsoverzicht van de raadsvergadering van 13 december 2022 vast te stellen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 13 december 2022.

De griffier,

De voorzitter,

(R.J.C.M. Rutten)

(G.T. Buter)