

Ontwikkeling
Vastgoed

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

www.zwolle.nl

Nota van uitgangspunten

MPV 2021

Kaders voor het opstellen van de
Meerjaren Prognose Vastgoed 2021

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Programmatische uitgangspunten	5
2.1	Wonen	6
2.2	Kantoren	7
2.3	Bedrijventerreinen	7
2.4	Voorzieningen	7
3	Visie op de rekenparameters	9
3.1	Opbrengststijging woningbouw	10
3.2	Opbrengststijging bedrijvigheid	18
3.3	Opbrengststijging voorzieningen	20
3.4	Kostenstijgingen	21
3.5	Rente	23
4	Economische risico's	24
4.1	Algemeen	24
4.2	Planning	25
4.3	Rente	25
4.4	Kostenstijging	25
4.5	Opbrengstenontwikkeling	26
5	Stortingen reserve Vastgoed	29
6	Specifieke informatie projecten	29
7	Klimaatadaptatie, Energietransitie en Circulaire economie	31
8	Vigerend beleid	33
9	Bronvermelding	34
 Bijlagen		
	Bijlage 1: Financiële effecten van rekenparameters	35
	Bijlage 2: Risicobedrag gewogen economische risico's	36
	Bijlage 3: Fundamentele wijzigingen	37
	Bijlage 4: Onvoorzien in Grondexploitaties	38
	Bijlage 5: Algemene kosten Vastgoed	39
	Bijlage 6: Kostensoortenlijst BRO is limitatief	40
	Bijlage 7: Tussentijdse winstneming	44
	Bijlage 7a: Voorbeelduitwerking tussentijdse winstneming	47
	Bijlage 8: Grex- Systematiek	51
	Bijlage 9: Grondvoorraad	53
	Bijlage 10: Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken	54

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 2021. Dit jaar staat de portefeuille vooral in het teken van de coronapandemie.

INVLOED VAN CORONA OP DE VASTGOEDPORTEFEUILLE

De Zwolse economie wordt, net als landelijk stevig geraakt door de effecten van de coronapandemie, verder in dit rapport af te korten met COVID-19. De economie maakt het afgelopen half jaar een krimp door en de vooruitzichten voor de korte en middellange termijn zijn dan ook niet gunstig. De vastgoedmarkt in Zwolle zal dit zeker gaan voelen maar dit zal per segment gaan verschillen. Eind 2020 (september/oktober) is er in Zwolle echter nog steeds sprake van stijgende woningprijzen en de druk op de woningmarkt is zeer hoog. De versnelling van nieuwbouwwoningen blijft, door o.a. de stikstofproblematiek, op dit moment nog achter bij de prognoses. Met de raadsbesluiten over de Tippe en Breezicht Noord moet de versnelling van de woningbouw worden aangejaagd. De uitgifte van bedrijventerreinen (logistiek) loopt gestaag door en de verwachting is dat dit aanhoudt.

ANALYSE IN DE TIJD VAN DE CORONACRISIS

Het jaarlijks analyseren en monitoren van de indices over de totale gemeentelijke vastgoedportefeuille heeft plaatsgevonden middenin de coronacrisis. Meerdere gerespecteerde landelijke organisaties met een economische researchafdeling geven wel in enige vorm analyses af van de (vastgoed)segmenten. Deze analyses helpen ons, echter ze zijn vaak branche gerelateerd. De gemeente Zwolle heeft externe rapporten op laten stellen, die specifiek op de regionale/ Zwolse markt zijn gericht. Samen met de interne vastgoedanalyse geeft dit meer diepgang en resulteert in een (totaal)beeld van de lokale markt. We werken daarbij zoveel mogelijk data gedreven, waarop we de adviezen baseren en besluiten op kunnen worden genomen. Dat het geen sinecure is dit jaar geven de dagelijkse berichten in de pers, de uitspraken van banken en instellingen en branche analyses over het 1^e tot en met 3^e kwartaal 2020 goed weer. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat deze visie een momentopname is (september/oktober 2020) die door de onzekere nabije toekomst, wellicht al voor de besluitvorming van de jaarrekening/ MPV in mei/juni 2021, nogmaals herzien moet worden.

Specifiek willen we de aandacht vestigen op de benaming van de scenario's in het rapport. Dit om spraakverwarring te voorkomen. Het uitgangspunt is een "basisscenario" opnemen in de grondexploitaties en bij de economische risico's uitgaan van een mogelijke "tweede golfscenario". Deze benaming is aangehouden om een verbinding te leggen met de landelijk gehanteerde terminologie van het CPB. Inmiddels wordt er landelijk (politiek, economisch en medisch) al gesproken van die (mogelijke) tweede golfscenario. Ook een mogelijke derde golfscenario waarbij de economische dip nog dieper is komt al in analyses voor¹. Deze "derde golfscenario" die de laatste dagen vooral wordt gebruikt, is om de mogelijke economische

¹ De Nederlandse economie in zicht, Economisch Bureau ABNAMRO | 2 november 2020

scenario's kracht bij te zetten. In onze eigen vastgoedcijfers zien we op dit moment nog geen data van enige terughoudendheid.

Het economische berekende risico ("tweede golfscenario") van de vastgoedportefeuille is uitgewerkt conform de huidige systematiek (vigerend beleid). Dit risico is onderdeel van het totale gemeentelijke weerstandsvermogen.

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 de grondprijzennotitie, een totaalrapportage en advies ter besluitvorming voorgelegd.

Zwolle groeit en dat is ook te merken in de vraag naar woonruimte. De Zwolse woningmarkt is nog steeds uit evenwicht, net als in de andere (middel)grote steden van Nederland. Door de grote woningbehoefte zal dit de aankomende jaren niet veranderen. Omdat de woningbouw goed is voor ca. 70% van de omzet in de vastgoedportefeuille MPV, is er dit jaar extra aandacht gegeven aan de analyse van de data en het beschrijven van de conclusies en adviezen.

De economische recessie waarin we momenteel zitten zal de druk op de woningmarkt naar verwachting een klein beetje verlichten en het evenwicht enigszins herstellen. Het algemene beeld in de markt is dat wordt verwacht dat de woningprijzen enigszins gaan dalen. Ondanks dat is het niet aannemelijk dat de woningnood in Zwolle op de korte en middellange termijn verdwijnt. Dit komt doordat er simpel gezegd meer vraag is naar woningen dan aangeboden wordt. Daarom wordt nog steeds hard gewerkt aan het creëren van nieuw aanbod. De vraag naar ruimte voor bedrijvigheid blijft gestaag doorlopen en kwaliteit van locatie specifieke elementen, waaronder ontsluiting en duurzaamheid wordt steeds belangrijker. Hessenpoort is hierbij een regionale koploper.

We constateren dat er op de vastgoedsegmenten Commerciële voorzieningen en Retail onvoldoende data aanwezig is om tot een beargumenteerde bijstelling te komen. De indices herijken we op het moment van beschikbare data, zodat we beargumenteerd kunnen adviseren.

Gemeentelijk 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 2020 en conform de besluitvorming uit 2020 zijn in onderstaande tabel opgenomen.

In exploitatie genomen gronden
<i>Woningbouw</i> - Stadshagen I en II - Breecamp Noord - Breezicht Noord * - De Tippe * - Oude Mars
<i>Bedrijventerreinen</i> - Hessenpoort - Beers stork locatie - Wellnesslocatie Scholtensteeg
<i>Herstructurering</i> - Kamperpoort - Retail Voorsterpoort - Wipstrikkerallee
<i>Binnenkort af te sluiten complexen</i> - Kraanbolwerk - Bos en Buitenplaatsen - Stinspoort - Stadshagen I, fase 1 - Stadshagen I, vlek 1 - Langenholterweg/Geert Grootestraat

Bron: MPV 2020 + besluitvorming 2020 *

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 de risico's. 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 en met de nieuwe raadsbesluiten voor de woningbouwlocaties de Tippe en Breezicht Noord verwachten we de aankomende jaren een stevige bijdrage te kunnen leveren aan de versnelling van de woningbouwopgave. De economische en maatschappelijke zorgen op het gebied van de COVID-19 zijn fors en ook de mogelijk stikstof oplossingen kunnen vertragend werken.

In de MPV leggen we de financiële verantwoording af van de uitwerking van de door de Raad gestelde kaders, het lopende boekjaar 2020 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 2021 op te kunnen stellen. De grondprijzennota 2021 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 2021

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: Stortingen reserve Vastgoed
- Hoofdstuk 6: Specifieke informatie projecten
- Hoofdstuk 7: Klimaatadaptatie, Energietransitie en Circulaire economie
- Hoofdstuk 8: Vigerend beleid
- Hoofdstuk 9 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 5.1.1.², 6.1.2.³ en 6.2.1.⁴. 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.

De programma's voor de jaren 2021 en verder zijn gebaseerd op een situatie waarbij weer vergunningen kunnen worden afgegeven (stikstofdiscussie). Per grondexploitatie zal in beeld 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 2021 het in de tabel genoemde programma voor in exploitatie genomen gronden als uitgangspunten te hanteren.

Programma	2021	2022	2023	2024	2025
Woningbouw	487 st.	759 st.	448 st.	272 st.	254 st.
Bedrijvigheid	60.000 m2	60.000 m2	60.000 m2	60.000 m2	60.000 m2
Commercieel	29.700 m2	21.500 m2	2.900 m2	2.900 m2	2.900 m2
Bijzondere doeleinden	16.300 m2	3.700 m2	8.900 m2	8.900 m2	10.100 m2
Woonwerk woningen	5.100 m2	2.040 m2	2.040 m2	2.040 m2	2.040 m2

Tabel: uitgifte bouwgrond binnen lopende gemeentelijke grondexploitaties

² We versterken de werkgelegenheid door het creëren van een concurrerend en toekomstbestendig vestigingsklimaat voor bedrijven en instellingen.

³ We zorgen voor een stad met ruimtelijke kwaliteit en heldere toekomstbestendige ruimtelijke structuren op niveau van concrete projecten en initiatieven.

⁴ We sturen op een woningaanbod dat aansluit bij de vraag.

2.1 Wonen

De ambitie en programmering is beleidsmatig vastgesteld in de Woonvisie 'ruimte voor wonen, 2017-2027 en de Ontwikkelstrategie Wonen 2019-2024. Deze visie is door het Concilium ingebracht voor de Omgevingsvisie deel 2. De ontwerp-visie is in juli vastgesteld en vrijgegeven voor officiële inspraak. In het najaar worden de gesprekken gevoerd met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en buurgemeenten.

Op 14 oktober 2019 heeft de raad ingestemd met de Ontwikkelstrategie Wonen 2019-2024^[3] als aanscherping van de woonvisie en adaptieve, gebiedsgerichte werkwijze. De beleidsaanscherping betreft 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. Voor de komende jaren wordt gestuurd op een woningbouwproductie van 1000 woningen per jaar met het centrumgebied, Stadshagen en Zwartewaterallee als focusgebieden voor woningbouw. Leidraad voor het woningbouwprogramma is een prijsverdeling van 30% goedkoop, 40% middelduur en 30% duur woningaanbod. De prijsgrenzen zijn voor 2021 ongewijzigd gebleven, op respectievelijk < € 210.000 als grens goedkoop en met de grens voor duur op > € 325.000. Onderzoek naar de methodiek en wenselijk van indexeren wordt opgepakt.

Circa 45% (was vorig jaar 40%) van de langjarige ontwikkelopgave (1^e vijf jaar) zal worden gerealiseerd binnen de gemeentelijke grondexploitaties, vooral in Stadshagen (suburbane woonlocatie). Binnen de grondexploitaties maken we afspraken 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 55% (was 60%) van de ontwikkelopgave zal hoofdzakelijk door de private markt (ontwikkelaars/bouwers met eigen grond) moeten worden opgepakt.

Type	In %	Totaal	2021	2022	2023	2024	2025
Goedkoop	30,7%	683 st.	106 st.	291 st.	138 st.	75 st.	75 st.
Middelduur	37,7%	838 st.	209 st.	242 st.	187 st.	99 st.	99 st.
Duur	31,6%	702 st.	173 st.	227 st.	124 st.	99 st.	81 st.
Totaal	100%	2.222 st.	487 st.	759 st.	448 st.	272 st.	254 st.

Tabel: uitgifte bouwgrond binnen lopende gemeentelijke grondexploitaties

Ten aanzien van bovenstaande tabel wordt de volgende kanttekening gemaakt:

- In de Nota van Uitgangspunten is het programma opgenomen zoals is vastgesteld binnen de lopende grondexploitaties (MPV 2020), inclusief de door de Raad vastgestelde grondexploitaties in 2020 (de Tippe en Breezicht Noord).

^[3] besluitvorming oktober 2020

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 bestuursovereenkomst⁵ 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 vastgesteld⁶.

In de Nota van Uitgangspunten MPV 2021 is uitgegaan van een uitgifteprogrammering vanaf 2021 van 6 hectare. Dit aantal hectare is gebaseerd op het onderzoeksrapport⁷ van RIGO Research en Advies waarin wordt gesteld dat rekening kan worden gehouden met een uitgifte van 6 ha per jaar. 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:

- Voor 2021 uitgaan van uitgifte van 6 ha;
- Voor de middellange termijn (2022 tot en met 2025) uitgaan van 6 ha. per jaar;
- Voor de lange termijn (vanaf 2026 en verder) uitgaan van een uitgifte van 6 ha. per jaar.

De uitgifte van bedrijventerrein zal plaats vinden op de Hessenpoort (circa 109,9 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	2021	2022	2023	2024	2025
Bedrijventerreinen	60.000m ²	60.000m ²	60.000m ²	60.000m ²	60.000m ²

2.4 Voorzieningen

De prognose voor de hieronder genoemde commerciële en bijzondere doeleinden voorzieningen, alsmede woonwerk woningen betreft het programma binnen de gemeentelijke grondexploitaties.

Commerciële voorzieningen

Voor detailhandel en leisure wordt voorgesteld onderstaand programma te hanteren.

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025
Commerciële voorzieningen	29.702m ²	21.500m ²	2.913m ²	2.913m ²	2.913m ²

In Scholtensteeg-Noord is in 2021 de opname van 29.700m² voor een wellnesscenter opgenomen. Daarnaast bevindt zich in 2022 2.500m² commerciële ruimte binnen Breezicht Zuid en is in Voorsterpoort 13.500m² retail geraamd en voor de uitbreiding van het huidige winkelcentrum Stadshagen van in totaal 5.500m².

⁵ Raadsbesluit "Bestuursovereenkomst herprogrammeren bedrijventerreinen West Overijssel 2017-2020", 6 juni 2017

⁶ Raadsbesluit "Bestuursovereenkomst programmering bedrijventerreinen West Overijssel 2019-2022", 8 juli 2019

⁷ Vraag bedrijventerreinen Zwolle in (inter)nationaal perspectief, RIGO Research en Advies

Bijzondere doeleinden (BD) voorzieningen

Voor de bijzondere doeleinden voorzieningen wordt voorgesteld onderstaand programma te hanteren. Het programma heeft alleen betrekking op Stadshagen en is de enige exploitatie met bijzondere doeleinden voorzieningen in het programma.

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025
Bijzondere doeleinden	16.300m ²	3.700 m ²	8.900 m ²	8.900 m ²	10.100 m ²

Voor 2021 betreft het de opname van sportvoorzieningen in Breezicht en enkele kleine kavels in de voorzieningenstrook in Stadshagen. Daarnaast wordt in Stadshagen kleine kavels uitgegeven rondom de Milligerplas en wordt de uitgifte verwacht van de laatste kavels van de voorzieningenstrook in Stadshagen. In het programma winkelcentrum zit ook bijzondere doeleinden en wordt in 2022 uitgegeven. Vanaf 2023 worden maatschappelijke voorzieningen aangeboden in De Tippe.

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 2021 tot en met 2025 gaat het om een totaal van 13 woonwerkkavels, gemiddeld 3 per jaar. Voor 2021 verwachten we een sterkere afname, dit gezien het aantal afgesloten reserveringsovereenkomsten.

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025
Woonwerk woningen	5.100m ²	2.040m ²	2.040m ²	2.040m ²	2.040m ²

3 Visie op de rekenparameters

Algemeen

De opbouw van dit hoofdstuk zal door de coronacrisis uitgebreider zijn dan de afgelopen jaargangen. De reden hiervoor is dat we meer inzicht willen geven in de onzekere economische situatie waarin we ons bevinden. Daarbij hebben we oog voor de consequenties, de risico's, maar ook voor de kansen en beheersingsmogelijkheden van de totale vastgoedportefeuille van de gemeente Zwolle (huidige MPV 2020). Met de huidige projecten en de recente besluitvorming in de raad over de (woningbouw) grondexploitaties Breezicht Noord en de Tippe ontstaat er een geprognosticeerde omzet voor de aankomende jaren (max. 10 jaar) wat richting de 400 miljoen gaat. Een brede blik op de totale vastgoedmarkt is daarbij onontbeerlijk. De toekomstverwachtingen van de vastgoedsegmenten worden verderop in dit hoofdstuk nader uitgediept en toegelicht.

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. De recent door de raad vastgestelde grondexploitaties de Tippe en Breezicht-noord zijn daar een voorbeeld van. De overige MPV-projecten worden halfjaarlijks opnieuw beoordeeld, dit als basis voor de begroting en als onderdeel van de jaarrekening.

Elke prognose kent onzekerheden. Dit jaar is het de uitdaging om voor de periode 2021-2024 de beschikbare bronnen te analyseren, uit elkaar te rafelen en vervolgens weer te verbinden zodat we de data en conclusies bij elkaar kunnen brengen naar de Zwolse vastgoedportefeuille. Daarbij zijn we, zoals u van ons gewend bent, op zoek naar de marktconforme benadering, waarbij we de consistentie over de gehele vastgoedportefeuille niet uit het oog verliezen. Daar waar mogelijk zal het voorzichtigheids- en realiteitsbeginsel worden betracht.

In een markt die in een te verwachten (tijdelijke) neerwaartse beweging terechtkomt en waarvan wordt verwacht dat dit per segment kan verschillen, is het dit jaar extra moeilijk om voor de tijdsinvloeden een prognose te doen voor een lange periode. Om de parameters te kunnen bepalen brengen we de landelijke data in verbinding met onze externe analyses. Samen met de interne analyse van de gerealiseerde producten in 2020 en kennis van de Zwolse vastgoedmarkt resulteert dit 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. Het economisch risicoprofiel geeft hier mede weging aan. Voor de periode jaar 5 tot en met jaar 10 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 2031 gehanteerd.

Geadviseerd wordt om binnen de MPV 2021 de in de tabel genoemde index te hanteren:

Opbrengsten	2021	2022	2023	2024	2025
Woningbouw	1,5%	1,5%	2,8%	4,4%	2,9%
Bedrijvigheid	2,0%	2,0%	1,5%	1,0%	1,0%
Maatschappelijk	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Commercieel	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Kosten	2021	2022	2023	2024	2025
Kostenstijging	0,4%	1,1%	2,0%	2,8%	2,8%

Het wijzigen van de rekenparameters heeft effect op het financiële resultaat. Op basis van de vigerende MPV 2020 is het effect berekend (bijlage 1: financiële effecten van rekenparameters). Deze getallen zullen derhalve nog wijzigen bij het maken van de MPV 2021. In onderstaande paragrafen worden de parameters rente, opbrengststijging en kostenstijging uiteengezet.

3.1 Opbrengststijging woningbouw

Algemeen landelijk

Momenteel draait de huizenmarkt op volle toeren. De huizenprijzen blijven landelijk stevig doorstijgen met ca. 9% en ook het aantal verkopen is met ca. 7% toegenomen (t.o.v. 1^e halfjaar 2019). De nieuwbouwmarkt presteert goed en blijft in trek bij consumenten. Dit komt mogelijk door de effectiviteit van de steunpakketten van de overheid, die hard oplopende werkloosheid onder potentiële huizenkopers vooralsnog weten te voorkomen. Maar ook het beperkte aanbod door o.a. de stikstofdiscussie, zeker in bepaalde prijsklasse, is hier mede de oorzaak van.

Aanbod Zwolle

In Zwolle is sprake van een overspannen woningbouwmarkt. Medio september '20 staan er op de woningsite Funda in totaal maar 160 woningen te koop die vrij beschikbaar zijn (niet onder optie), waarvan maar 17 woningen onder de € 225.000. Er is veel vraag naar woningen in relatie tot het aanbod, de NVM krapte-indicator staat landelijk op 2,7 wetende dat een evenwichtige markt zich rond de 5,0 beweegt. Voor tussenwoningen staat de indicator zelfs op 1,7 woningen om uit te kiezen. Het aanbod dat op de markt komt wordt snel opgenomen tegen hogere prijzen door de stevige concurrentie. Dit zien we o.a. doordat bij meer dan de helft van de verkochte woningen er meer dan de vraagprijs wordt betaald.

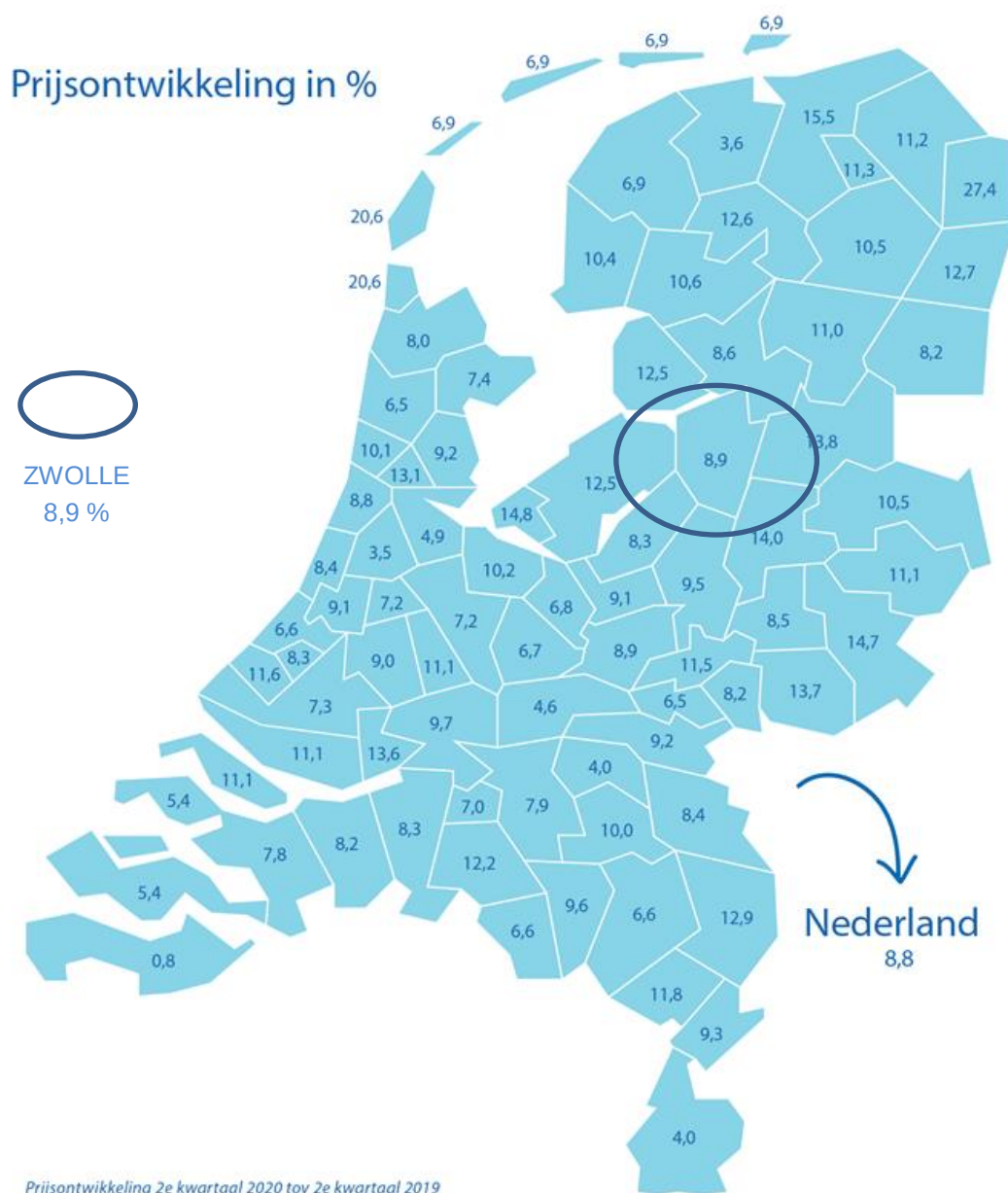
De krapte in Zwolle is sterker dan het landelijk gemiddelde. Er is nog steeds sprake van een stevige verkopersmarkt. Het aantal transacties (jaarmutatatie) is met 7,2% toegenomen, waarbij er gemiddeld 8,9% meer voor een woning is betaald. De marktstemmingsindicator (som van alle verkochte woningen in mln. euro's) heeft zelfs een jaarmutatatie van 15,3% ondergaan. De gemiddelde verkooptijd van een woning is gemiddeld van 31 dagen (2019-2) gedaald naar 24 dagen (2020-2), een mutatie van -17%. Allemaal signalen van een verder oplopende verkopersmarkt.

Analyse jaargang

Bij de vigerende Nota van Uitgangspunten, als basis voor de MPV (raadsbesluit januari 2020) is voor het jaar 2020 besloten om voor woningbouw uit te gaan van een stijging van de grondprijzen met 3,0% en dit geldt tevens voor het jaar 2021, waarbij we consistent en enigszins behoudend hebben geadviseerd. Voor Zwolle en omgeving geldt dat de huizenprijzen

tussen het tweede kwartaal 2019 en tweede kwartaal 2020 met gemiddeld 8,9%⁸ zijn toegenomen (ten opzichte van 8,8% voor Nederland) waarbij sommige grondgebonden producten (hoekwoningen en vrijstaand) zelfs stijgingen laten zien van boven de tien procent. De prijsontwikkeling van de appartementen laat met 4,3% een meer gematigde stijging zien, waardoor het gemiddelde op 8,9% uitkomt.

Zie hiervoor onderstaande figuur van Nederland met de gerealiseerde prijsontwikkeling in percentages.



Ten opzichte van een jaar geleden (medio 2019), zijn de totale stichtingskosten voor de verschillende woningtypen gestegen met ca. 7 tot wel 11%. De stijging wordt vooral veroorzaakt door de voortdurende tekorten aan personeel (gestegen loonkosten), hogere materiaalkosten en voorbereiding op de invoering van strengere duurzaamheidseisen⁹. Daarmee zien we echter dat er gedurende 2020 nog steeds ruimte is voor stijging van het grondresidu, echter dat is per woningbouwproduct aan het fluctueren. We zien dat de woningmarkt op dit moment in een hoogconjunctuur zit met oplopende verkoopprijzen en een groot tekort aan beschikbare woningen (zeker voor starters op de woningmarkt).

De verwachting is dat de woningbouwindex van 3% voor 2020 minimaal wordt gerealiseerd, (uitgezonderd de sociale woningbouw). Bij de MPV zal er verslag worden gedaan over het gehele verkoopjaar 2020.

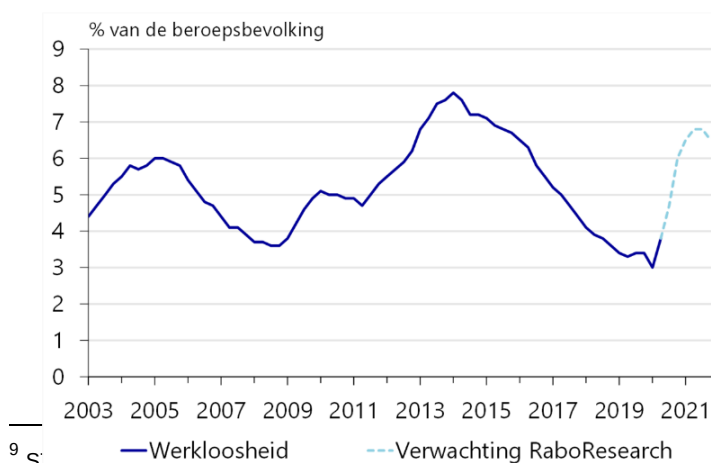
Prognose

Dit jaar speelt de ontwikkeling van COVID-19 een dominante rol bij het bepalen van de indexen. Ook dit jaar hebben we extern onderzoek laten uitvoeren naar de onderbouwde grondprijzen voor woningen, genormeerd residueel bepaald. Daarbij wordt er eerst teruggekeken in de tijd, dit om mogelijke trends en macro-economische ontwikkelingen te identificeren. Met de gegevens van de NVM, het Kadaster, Centraal Bureau voor de Statistiek en Kengetallen Bouwkosten en GWW wordt er een totaalbeeld gevormd van de markt. Met het raadplegen van bronnen als het CPB en de informatie van researchafdelingen van de banken wordt inzicht verkregen in prognoses en de impact van COVID-19. De toekomstverwachting kent een bepaalde mate van onzekerheid, doordat deze sterk afhankelijk is van macro-economische ontwikkelingen. Met de beschikbare data en prognoses is een basisscenario gemaakt die van toepassing is op de vigerende parameters van de vastgoedportefeuille.

Uitgangspunt basisscenario

Met het basisscenario sluiten we aan bij de terminologie van het CPB, waarbij ervan wordt uitgegaan dat er **geen** nieuwe grootschalige contactbeperkingen nodig zijn. Hierdoor laten de woningprijzen in 2021 en 2022 een lichte daling zien, maar zet het herstel dan weer stevig door, dit door de grote druk op de woningmarkt. Een mogelijke "Tweede-golfscenario" zal, waarbij nieuwe grootschalige contactbeperkingen nodig zijn, zal bij het economisch risicoprofiel worden uitgewerkt.

De verwachting is dat de spanning op de woningmarkt, met uitzondering van de lichte dip in 2021 en 2022, nog wel voor langere tijd aanhoudt. Echter, de huizenmarkt blijft niet onaangeroerd, zeker niet op de korte termijn. COVID-19 zorgt voor onzekerheid, de



werkloosheid is aan het oplopen (zie de grafiek hiernaast) en zal verder gaan oplopen, het consumentenvertrouwen is aan het dalen en de angst voor baanverlies zal de vraag naar woningen remmen. Daar staat tegenover dat er ook een aantal factoren zijn die de woningmarkt sterk houden en bevorderen. Het

beperkte aanbod, de lage hypotheekrente, het verhogen van de Nationale Hypotheek Garantie (NHG), de financieringscapaciteit (2^e inkomen telt mee voor 80% in 2020) en de verdere verdunning van de huishoudens hebben daar (onder andere) een sterke invloed op.

Op basis van de onderleggers voor de grondprijzennota 2021 worden de prijzen in de grondexploitaties herijkt naar het nieuwe prijsmoment. Daarbij is het belangrijk dat de grondprijzen een nieuw peilmoment per 1-1-2021 kennen, zodat het systeem van analyse, voorstel tot aanpassing, indexering en risico goed functioneert.

De huizenprijzen zijn medio 2020 ten opzichte van medio 2019 met 5 tot 9% gestegen, afhankelijk van het woningtype. De stichtingskosten van de woningen stijgen in dezelfde periode met gemiddeld 7 tot 11%, waardoor het residu (grondprijs) over de meeste woningproducten stijgt met gemiddeld 2 tot 5%. Deze stijging is ook mede afhankelijk van specifieke locatie- en objectkenmerken. We zien dat de 2^e kap woning het lastig heeft om tot een stijgende grondwaarde te komen, wat vooral veroorzaakt wordt door de lagere vormfactor (verhouding BVO/Gbo). De woonoppervlakte is daar minder efficiënt als bij de rijwoningen, waar meer sprake is van standaardisatie en optimalisatie. De verwachting is dat de prognose van de woningbouw prijsindex over het jaar 2020 van 3% over het totale programma uit de MPV gerealiseerd gaat worden.

De afgelopen jaren heeft Fakton voor de gemeente Zwolle diverse scenario's voor ontwikkeling van de grondprijzen geanalyseerd en doorgerekend. Bij de MPV 2020 hebben we de middeling van de scenario's van kortstondige – en aanhoudende groei* aangehouden, mede door de druk op de woningmarkt, waarbij ook de druk op de hoogte van de grondprijzen aanhoudt. Verder bouwden we verder op het voorzichtigheidsprincipe en de bestendige gedragslijn, wat zichtbaar is gemaakt in onderstaande tabel (MPV 2020 vigerend).

Opbrengsten	2020	2021	2022	2023	2024 e.v.
Woningbouw (MPV 2019)	4,0%	2,5%	2,0%	1,8%	1,8%
Woningbouw (MPV 2020) *	3,0%	3,0%	2,5%	2,0%	1,9%

Vanwege de verder uit elkaar lopende prijsmutaties in de woningmarkt voor het lage, midden en hoge prijssegment (zie tabel hieronder), is het advies om meer maatwerk te gaan verrichten. Daarbij is het advies om te werken met:

1. Eén algemeen percentage voor de gehele woningportefeuille (bestendige gedragslijn conform eerdere jaren), wat mede is ingegeven vanuit het gehanteerde vastgoedrekenmodel;
2. Een aanpassing aan te brengen in de grondexploitaties met verschillende woningbouw producten, dit om aan te blijven sluiten bij het residu van het betreffende prijssegment laag/midden/hoog;
3. Bij de herzieningen op de grondexploitaties voor de MPV 2021 de mutaties doorvoeren en toelichten.

In de rekenkundige aannames uit het rapport van Fakton, voor zowel de verwachte vrij op naam (VON) prijzen als de ontwikkeling van de stichtingskosten, zijn onderstaande percentages het resultaat van de verwachte ontwikkeling van de grondprijs (residu).

Scenario FAKTON grondprijs index prijs segmenten	2021	2022	2023	2024	2025	2026 e.v.
Laag	0,0%	5,20%	6,70%	8,30%	5,60%	2,00%
Midden	-2,90%	3,90%	6,30%	8,60%	5,70%	2,00%
Hoog	-6,30%	-2,30%	3,70%	9,60%	6,20%	2,00%

Bron: trendmatige ontwikkeling grondprijzen woningbouw in "scenario basisraming" Fakton, bewerkt

We zien nu echter in bovenstaande tabel dat de prognoses in de prijssegmenten te ver uit elkaar gaan lopen om met alleen maar één algemene index te kunnen gaan werken. In het hoge prijssegment is er de prognose van een stevige dip in de jaren 2021 en 2022 (in totaal -8,6%), terwijl in het lage en middensegment in dezelfde periode alweer sprake is van een stijging (totaal + 6,3%). Een mutatieverschil van ca. 15% derhalve. De marktbenadering van de producten en het opbouwen van data vraagt om nadere nuancerings en analyse.

De researchafdelingen van De Nederlandsche Bank, de Rabobank en ABN AMRO geven het signaal af van een dalende huizenmarkt in 2021 en 2022, waarbij zowel de verkoopprijzen als de verkoopverwachting van het aantal woningen zal afnemen.

Tijdelijke dip in huizenprijzen en woningverkoop verwacht vanaf 2021

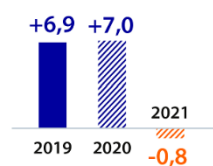
Kwartaalbericht Woningmarkt

08 september 2020

Impact van coronacrisis op huizenmarkt verwacht in 2021

Prijsverwachting

Verwachte prijsontwikkeling koopwoningen (%)

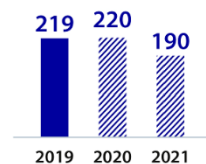


/// = raming RaboResearch



Verkoopverwachting

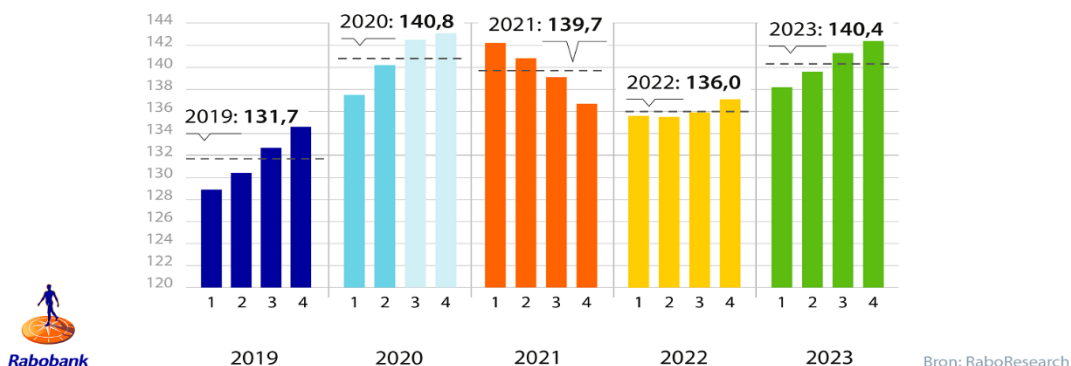
Verwacht aantal transacties (x1.000)



Bron: RaboResearch

Tijdelijke dip in huizenprijzen vanaf 2021

Huizenprijs per kwartaal (index, 2015 = 100) --- = jaargemiddelde Vanaf 2020 Q3 = prognose RaboResearch



Het Economisch Bureau van de ABM AMRO bracht op 9 juli 2020 de Woningmarktmonitor uit.



We verwachten echter dat de krapte op de woningmarkt in Zwolle zal aanhouden, met stijgende woningprijzen tot gevolg. Het woningtekort is een demper voor de mogelijke prijsdalingen als gevolg van COVID-19. De verwachting is dat vooral de vraag naar woningen in het goedkope en middensegment groot blijft. Ook de Rabobank geeft de prognose af dat in de loop van 2022

de woningmarkt zich weer zal herpakken en dat medio 2023 we landelijk alweer op het jaargemiddelde van 2020 zitten. Met de robuuste woningmarkt in Zwolle, waarbij het verhogen van de woningbouwproductie een belangrijk gemeentelijk beleidskader is, verwachten we zeker een dergelijke beweging.

Prijzontwikkeling opbrengsten (Vrij op Naam prijzen)

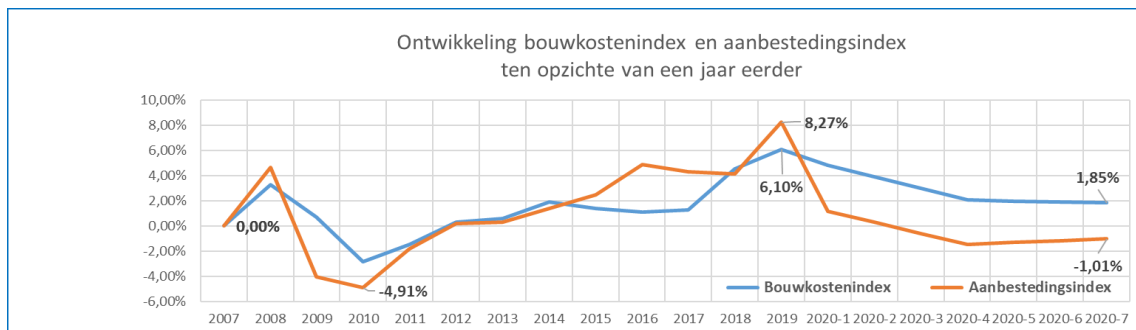
Basisscenario	Fakton	2021	2022	2023	2024	2025	2026 e.v.
verwachte	prijzontwikkeling						
woningen							
Laag (< 210K)		0,0%	2,50%	3,75%	5,00%	4,00%	2,00%
Midden (210K tot 325K)		-1,00%	2,00%	3,50%	5,00%	4,00%	2,00%
Hoog (>325K)		-2,00%	-0,00%	2,50%	5,00%	4,00%	2,00%

Prijzontwikkeling stichtingskosten (Bouwkosten en bijkomende kosten)

Basisscenario	Fakton	2021	2022	2023	2024	2025	2026 e.v.
verwachte	prijzontwikkeling						
stichtingskosten							
Alle woningbouwproducten)		0,00%	1,00%	2,00%	3,00%	3,00%	2,00%
*							

*Voor alle nieuwbouwwoningen geldt vanaf 1 januari 2021 dat aanvragen van de omgevingsvergunning moeten voldoen aan de eisen voor bijna energie neutrale gebouwen (BENG). In de markt worden de meerkosten van duurzaamheidsmaatregelen een op een aan de consument doorbelast. Doordat de meerkosten doorbelast worden aan de woningkopers en de consumenten dit accepteren, heeft BENG geen impact op de grondwaarde.

In de rapportage van STEC met betrekking tot actualisatie van de grondprijzen voor 2021 wordt verwacht dat de bouwkosten het aankomende jaar gemiddeld met ca. een half procent gaan stijgen (0,54%). In de indexen zien we de bouwkostenindex stabiliseren en de aanbestedingsindex afneemt. Dit is in onderstaande grafiek goed waar te nemen. Er wordt weer voor scherpere prijzen ingeschreven, wat mede komt door het gebrek aan voldoende bouwlocaties. De vertraging door wet- en regelgeving (PFAS/PAS) en de invloed van COVID-19 zijn hier mede de oorzaak van.



Figuur: Indexontwikkeling bouwkosten Woningbouw (bron: Bouwkostenkompas, 2020)

Op basis van het bovenstaande, alle verzamelde inzichten uit de rapporten van STEC en Fakton en de interne analyse binnen vastgoed van de gerealiseerde verkopen in 2020, komen we tot het volgende advies voor de woningportefeuille MPV 2021:

- De opbrengstenindex voor 2021 en 2022 verlagen naar 1,5% (van 3,0%/2,5% naar 1,5%). Intern zijn er (nog) geen signalen dat er niet minimaal de inflatiecorrectie kan worden doorberekend;
- De gepresenteerde sterke stijging van de verwachte grondwaardes vanaf 2023 uit het rapport van Fakton (zie tabel woningbouw index opbrengsten op de volgende pagina) blijven we intensief monitoren, echter doordat we aan het begin staan van een kortstondige economische terugval (economische recessie) vinden we deze prognose percentages (op dit moment nog) te positief. Geadviseerd wordt om 50% van deze percentages mee te nemen;
- Vanaf 2026 de prijsontwikkeling conform de inflatie (CPI) van 1,9% te hanteren (conform het advies van Fakton). Daarna gaat het conform de BBV voorschriften (na het 10e jaar van exploitatie) naar 0%.

Woningbouw opbrengsten index	2021	2022	2023	2024	2025
MPV 2020 vigerend	3,0%	2,5%	2,0%	1,9%	1,9%
Scenario basis Fakton ¹⁰	-2,8%	2,6%	5,7%	8,8%	5,8%
MPV 2021 voorstel	1,5%	1,5%	2,8%	4,4%	2,9%

Met dit advies wijken we op onderdelen af van het Fakton advies, aangezien het historisch beeld van Zwolle anders is dan de gehanteerde uitgangspunten van Fakton, waar meer wordt uitgegaan van landelijke/regionale broninformatie. We kiezen er bewust voor om een basisraming scenario op te nemen in de grondexploitaties en een mogelijke “Tweede-golfscenario” bij het economisch risicoprofiel op te voeren. Een “Tweede golfscenario” komt steeds nadrukkelijker in beeld, echter vooralsnog zijn de maatregelen nog redelijk beperkt.

Zwolle is in de provincie een aantrekkelijke stedelijke agglomeratie met een geweldige druk op de woningmarkt, wat op de korte termijn niet is opgelost. Hierdoor zal ook de druk op de hoogte van de prijzen verder aanhouden, waarbij er wel wordt uitgegaan dat in het duurdere segment eerder sprake zal zijn van afvlakking van de grondwaarde. Vandaar onze motivatie om voor het jaar 2021 en 2022 een percentage van 1,5% op te voeren (minimaal inflatiecorrectie). Verder blijven we aandacht schenken voor zowel het realiteitsprincipe (waar wettelijk mogelijk) als ook het voorzichtigheidsprincipe. Een bestendige gedragslijn blijft onlosmakelijk verbonden aan deze portefeuille, maar een mogelijke tussentijdse bijstelling van de index kan aan de orde zijn.

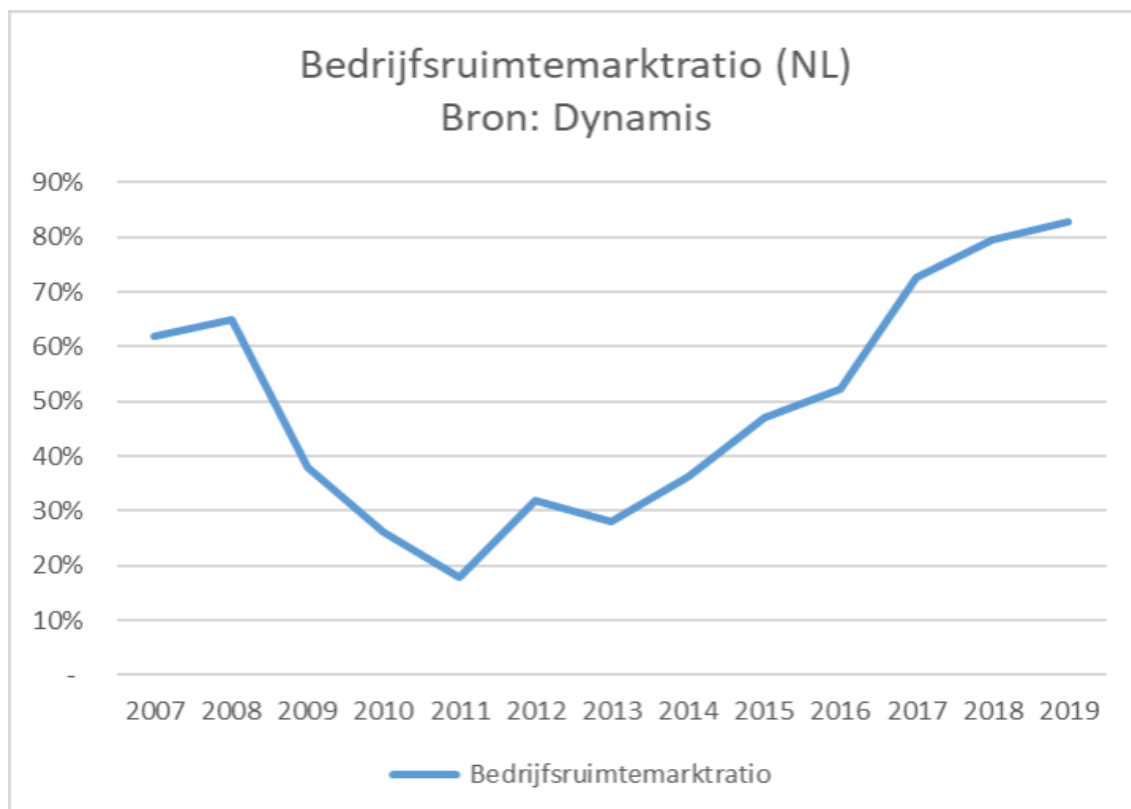
Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de gehanteerde indexen onlosmakelijk verband houden met een marktconforme basisgrondprijs (peilmoment 1-1-2021) en de bepaling van de economische risico's binnen de vastgoedportefeuille (hoofdstuk 5). Een mogelijke “Tweede-golfscenario”, met grootschalige nieuwe contactbeperkingen, wordt bij de economische risico's uitgewerkt en becijferd.

3.2 Opbrengststijging bedrijvigheid

De markt voor bedrijfsruimten is zeer volatiel. Ook betreft het een markt die, anders dan bij de woningmarkt, meer landelijk is. Er zijn substantiële schommelingen in zowel het jaarlijkse aanbod als de jaarlijkse opname. De afgelopen jaren is er een beperkte stijging van de grondprijzen voor bedrijventerreinen mogelijk geweest, maar het blijft beperkt tot de bandbreedte van 0% tot 2,5% procent. De prijsontwikkeling is sterk afhankelijk van locatie en marktomstandigheden.

¹⁰ Basisgrondwaarde gecorrigeerd naar gemeentelijke basis.

Landelijk gezien is de vraag van gebruikers al jaren aan het toenemen, vooral in de logistieke sector. Het opnamevolume over 2018 en 2019 waren landelijk zeer hoog maar vlak in 2020 echter af. 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, zie onderstaande figuur op de volgende pagina, blijkt dat de bedrijfsruimtemarktratio op landelijk niveau sinds 2014 stijgt. In het afgelopen jaar zette deze stijging licht door. De marktratio in 2019 was circa 83%.



Figuur: Marktratio bedrijfsruimten Nederland (bron: Dynamis, bewerking Fakton)

Hoewel een economische crisis de bedrijfsruimtesector in een neerwaartse spiraal kan duwen, stelt CBRE¹¹ dat met name de logistieke sector relatief goed door de crisis heen zal komen. Ook Dynamis geeft aan dat huurprijzen in het tweede kwartaal stabiel bleven en dat naar verwachting zullen blijven, maar incentives zullen waarschijnlijk wel enigszins oplopen. Door corona groeit het aandeel van e-commerce harder dan verwacht en worden er meer voorraden aangelegd, waardoor er op de langere termijn meer vraag is naar logistiek vastgoed. Door deze toename in vraag en het beperkte aanbod zal de prijs enigszins toenemen. De vraag naar reguliere kleinschaligere bedrijfsruimte neemt af, door een sterkere focus op thuiswerken en doordat de bedrijven terughoudend zijn met het doen van investeringen. Hierdoor verwachten wij wel een terugval in de vraag naar reguliere bedrijventerreinen, echter binnen de huidige MPV zijn geen actieve grondexploitaties met kleinschalige bedrijvigheid. Deze terugval wordt regionaal en landelijk gecompenseerd door de sterke vraag naar grootschalige logistieke bedrijvigheid. Per saldo lijkt het effect op huren en leegstand beperkt te blijven.

¹¹ CBRE (juli 2020) Real Estate Mid-Year Market Outlook

Het marktperspectief voor grootschalige logistiek is op korte termijn (2025) goed. Voor de middellange termijn (2030) wordt verwacht dat er meer de focus wordt gelegd op build-to-suit logistiek en minder speculatieve ontwikkelingen. Eer wordt een verschuiving verwacht naar meer kleinschalige stadsdistributie¹². De trend van vraag naar grootschalige kavels houdt naar verwachting in de komende jaren aan. De stichtingskosten voor de utiliteitsbouw volgen op korte termijn de ontwikkelingen in de woningbouw, daar wordt geen ander beeld verwacht. De indexen stabiliseren en de aanbestedingsindex is aan het dalen. De bedrijfsinvesteringen staan wel onder druk door de economische recessie. Door COVID-19 moeten bedrijven eerst overleven, wat uiting geeft aan het oplopen van het zwakkere ondernemersvertrouwen en de mindere afzetvooruitzichten. Mogelijk zullen de (bedrijfs)investeringen vanwege de verslechterde afzetvooruitzichten licht krimpen.

We zien dat de markt voor bedrijventerreinen op dit moment nog redelijk stabiel is. Het volume van nieuwbouw lijkt af te nemen. De huurprijzen blijven intact met een maximale daling van 5%. De verwachting is dat de bruto aanvangsrendementen iets op gaan lopen vanwege de hogere financieringslasten voor beleggers. Op basis van gerealiseerde verkopen en de marktomstandigheden adviseren wij om onderstaande prijsontwikkeling:

- Bij elke verkoop vooraf, mede door de onzekerheid in de parameters, een taxatie uit te laten voeren;
- Voor de korte en middellange termijn (1 tot en met 4 jaar) voor de ontwikkeling van de grondprijs op hoofdlijnen het advies van Fakton aan te houden, wat nagenoeg gelijk is aan de vigerende prognose;
- Voor de lange termijn (vanaf 2025) de consequente gedragslijn van voorzichtigheid te volgen en 1,0% vanaf 2025 te hanteren tot en met 2030. Daarna gaat het conform de BBV voorschriften (na het 10^e jaar van exploitatie) naar 0%.

Opbrengsten	2021	2022	2023	2024	2025
Bedrijvigheid (vigerend)	1,8%	1,9%	1,9%	1,0%	1,0%
Bedrijvigheid (nieuw voorstel)	2,0%	2,0%	1,5%	1,0%	1,0%

3.3 Opbrengststijging voorzieningen

De grondprijsontwikkeling voor maatschappelijke vastgoed delen we onder in advies over maatschappelijk vastgoed zonder winstoogmerk en maatschappelijk vastgoed mét winstoogmerk. Dit is specifiek vastgoed en daarom adviseren wij u om bij een gronduitgifte altijd een taxatie uit te laten voeren, zeker nu met de onzekere impact van COVID-19.

Op de korte termijn spelen ook de ontwikkelingen in het sociaal-maatschappelijke domein en de ontwikkelingen op de bouwmarkt een rol. Het maatschappelijke vastgoed zonder winstoogmerk redeneren wij vanuit een kostprijs dekkende huur. Nu de kosten, en daarmee ook de opbrengsten, dalen door de impact van COVID-19, moet de grond goedkoper zijn om hetzelfde te kunnen realiseren. Wij verwachten daarom dat de realisatie stil gaat vallen. Het maatschappelijke vastgoed met winstoogmerk gaat naar verwachting hard geraakt worden door de impact van COVID-19. Beperkende maatregelen beperken het gebruik van een groot aantal maatschappelijke voorzieningen. Gezondheidscentra en tandartspraktijken hebben te maken met extra maatregelen binnen hun praktijk, waardoor zij minder patiënten kunnen behandelen. Daarnaast kan het meer thuiswerken en op termijn eventuele ontslagen ervoor zorgen dat er

¹² Marktverkenning Hessenpoort 3 en 4 Zwolle, Stec groep 31 januari 2019.

minder kinderopvang nodig is. Wij verwachten dat de grondprijsontwikkeling daarom de komende jaren mogelijk negatief kan gaan uitpakken. De grondprijsontwikkeling voor maatschappelijke voorzieningen koppelen we door de toenemende onzekerheid voorsnag aan de inflatie (CPI index).

De volgende prijsindex wordt voorgesteld:

- Voor de ontwikkeling van de grondprijs de vigerende index aan te houden (conform het lange termijn advies van Fakton). De index wordt door het ontbreken van data bevroren. Dit doen we door de economische onzekerheid door COVID-19 ook voor de korte- en middellange termijn.
- Elke ontwikkeling (mogelijke transactie) gaat vergezeld van een recente taxatie.

Opbrengsten	2021	2022	2023	2024	2025
Maatschappelijk (vigerend)	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Maatschappelijk (nieuw voorstel)	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%

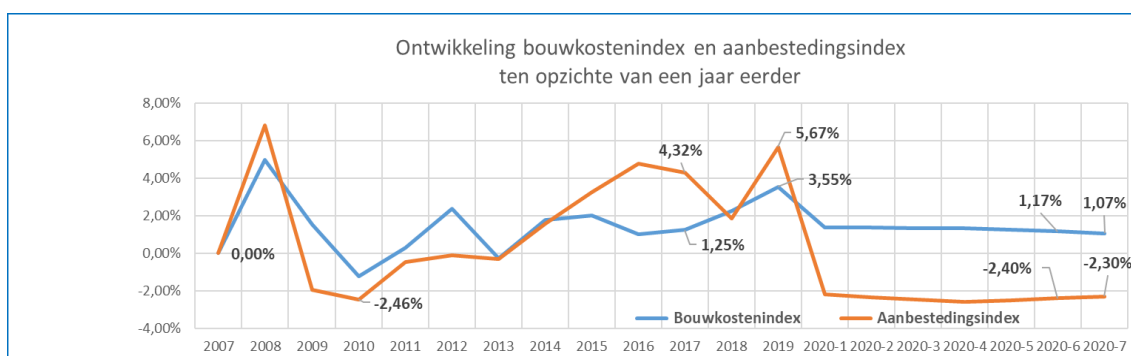
De commerciële voorzieningen bestaan uit een uiteenlopend programma en is door de beperkte omzet niet vast te leggen in een onderbouwde index. Voorgesteld wordt om:

- Voor de ontwikkeling van de grondprijs het vigerende niveau aan te houden.

Opbrengsten	2021	2022	2023	2024	2025
Commercieel (vigerend)	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
Commercieel (nieuw voorstel)	1,9%	1,9%	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.



Figuur: Ontwikkeling kosten Grond, Water en Wegenbouw (bron: Bouwkostenkompas, 2020)

De GWW-index van het CBS (Grond- Weg en Waterbouw) geeft de historische ontwikkeling weer van deze kosten. De gemiddelde stijging van de GWW-index over de afgelopen 10 jaar bedroeg circa 1,5% (CBS). De afgelopen jaren heeft de GWW-index een stijging laten zien die boven het gemiddelde lag, mede door de economische voorspoed. Vanaf juli 2019 is er echter sprake van stabilisatie van de index, waarbij de aanbestedingsindex een neerwaartse beweging laat zien. Door het ontbreken van voldoende opdrachten door o.a. langdurige procedures (wetgeving) en de economische invloed van COVID-19 zal dit naar verwachting de GWW-index

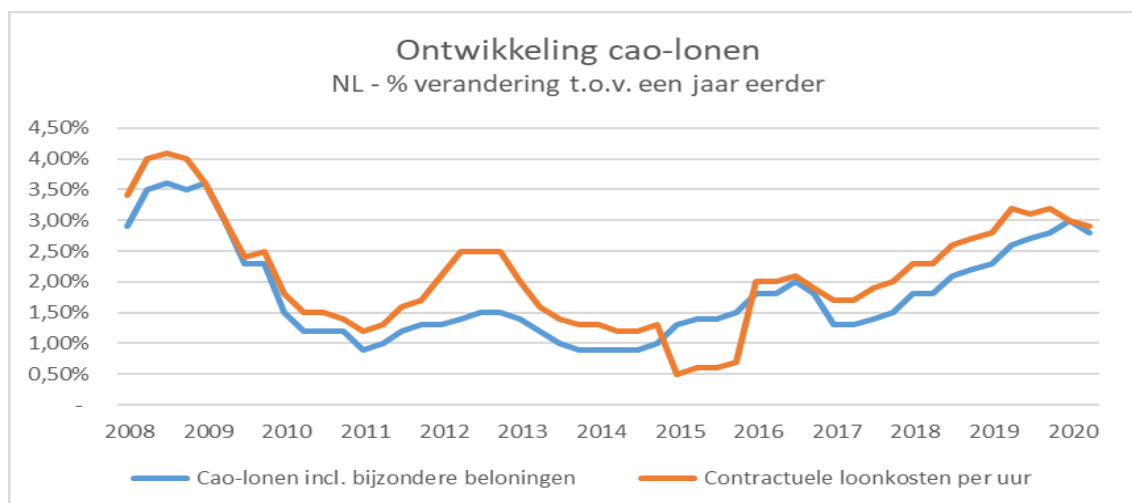
de eerste jaren verder drukken, waarbij wordt verwacht dat er in 2021 nagenoeg geen ruimte is voor stijging.

Ontwikkeling GWW-index	2021	2022	2023	2024	2025
Kosten index (MPV vigerend)	2,4%	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%
Scenario basisraming FAKTON (aangepast)	0,4%	1,1%	2,0%	2,8%	2,8%

Noot:¹³ In de grondexploitaties zijn er bijna geen ramingen opgenomen voor het verwerven van grond. De noodzakelijke ruwe bouwgronden zitten bijna volledig in de boekwaarde. Daardoor is de weging van de kostenopbouw voor de GWW kosten en de plankosten respectievelijk 80% - 20% aangehouden.

Arbeid

Voor de prijsontwikkeling van de plankosten houden we rekening met de ontwikkeling van de cao-lonen. Een groot gedeelte van de plankosten volgt de ontwikkeling van de cao-stijging. Deze stijging is met name van invloed op de inzet van arbeid als onderdeel van de voorbereiding en realisatie. Hierdoor nemen de tarieven van de plankosten & VTU toe. Deze kosten volgen daarom dezelfde lijn als de GWW-kosten. Het CPB schat in haar ramingen in dat de cao-lonen in 2020 nog stijgen tot 2,2% maar in 2021 daalt naar 1,4%. De afzwakking van de stijging zet dus door.



Figuur: Ontwikkeling cao-lonen (CBS, 2020)

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 risico die doorberekend worden. We volgen jaarlijks de prijsontwikkeling in de aanbestedingen, aangezien het van invloed is op de GWW-index. De aanbestedingsindex laat gedurende het jaar 2020 een stabilisatie zien op -2,0% tot -2,4% onder de bouwkostenindex, wat laat zien dat er lager wordt ingeschreven op aanbestedingen. Zie de figuur onder 3.4 op blz.21. Dit zal op de korte termijn doorzetten.

¹³ Afwijkend van de rapportage van FAKTON, is aangepaste raming op bestaande Grexen.

Advies

Op basis van bovenstaande kostprijsontwikkeling en aanbestedingsontwikkeling nemen we het basisscenario van een kortstondige economische recessie op in de grondexploitaties:

- Voor de korte termijn 2021 en 2022 een index te hanteren van 0,4% en respectievelijk 1,1%, wat lager is (2,0% in 2021 en 1,0% in 2022) dan de bestaande vigerende kosten index;
- Vanaf 2024 zal de prijsontwikkeling bovengemiddeld oplopen door de aantrekkende markt;
- Vanaf 2026 rekening te houden met een langjarig gemiddelde van 2%.

Kosten	2021	2022	2023	2024	2025
Kosten (MPV 2020 vigerend)	2,4%	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%
Kosten (nieuw voorstel)	0,4%	1,1%	2,0%	2,8%	2,8%

3.5 Rente

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

• Rekenrente 1,30%

Het rentepercentage voor grondexploitaties is in 2020 gedaald naar 1,30%. In de begroting 2021-2024 wordt voor de grondexploitaties gerekend met een omslagpercentage van 1,30%. De rente (omslagpercentage) in de MPV is de afgelopen jaren steeds verder gedaald. In 2018 was dit nog 1,85%, in 2019 1,60%, in 2020 1,45% en zal voor de MPV 2021 derhalve wederom dalen, dit jaar met 0,15% naar 1,30%.

• 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). Conform het BBV wordt er alleen rente toegerekend over de boekwaarde aan het begin van het boekjaar.

• Disconteringsvoet 2,0%

De disconteringsvoet is 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	2021: - 0,1% 2022: - 0,2% 2023: - 0,3% 2024: - 0,3%	25%
Kostenstijging	2,0%	50%
Opbrengstenstijging	-2,3%	50%

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 wijzingen van de variabelen voor risico en kans heeft effect op het risicobedrag. Op basis van de vigerende MPV 2020 en nieuw vastgestelde grondexploitatie de Tippe en Breezicht Noord is het risicobedrag berekend (bijlage 2: risicobedrag gewogen economische risico's). Echter, deze getallen zullen derhalve, op basis van de laatste inzichten, nog wijzingen bij het maken van de MPV 2021.

4.1 Algemeen

In hoofdstuk 3 hebben we de visie op de parameters met de onderbouwing, zowel cijfermatig als tekstueel, uitgewerkt. Bij een vastgoedportefeuille van deze omvang is het verstandig om goed inzicht te hebben in de economische risico's en daar bij het noodzakelijke weerstandsvermogen op te anticiperen.

ANALYSE IN DE TIJD VAN DE CORONACRISIS "EEN TWEEDE GOLF SCENARIO"

De economische vooruitzichten worden nog altijd beheerst door de coronacrisis. Om deze onzekerheid recht te doen, werken we met twee scenario's. Het basisscenario is verwerkt in de vastgoedportefeuille. In de basisraming gaan we ervan uit dat er geen grootschalige contactbeperkingen in Nederland en bij onze belangrijke handelspartners nodig zijn.

Maar nieuwe lockdowns zijn ook mogelijk, waar in deze "tweede golf scenario" van is uitgegaan. Dit scenario dient niet te worden gelezen als een bandbreedte c.q. richting. Ze dienen meer om te illustreren wat de mogelijke gevolgen kunnen zijn van het verloop van de pandemie. Niet

alleen de risico's omtrent corona, maar ook aanvullende risico's bij het verloop van de afwikkeling van de Brexit, de impact van de Europese steunpakketten en de Amerikaanse verkiezingen maakt de onzekerheid van de raming fors.

De reactie op de woningmarkt is erg onzeker. Er zal enige vorm van afkoeling plaatsvinden, maar een herhaling van de vorige crisis is zeker niet te verwachten. De woningmarkt houdt zich in 2020 opvallend goed: de prijzen en het aantal transacties zijn in de eerste helft van het jaar gestegen. De woningmarkt zal zich echter niet volledig aan de crisis kunnen onttrekken en afkoelen, in ieder geval op de korte termijn. De uitgangspositie is echter anders, er zijn minder huishoudens met een zeer hoge hypotheek ten opzichte van de waarde van het huis door strengere leennormen en het fiscaal annuïtair aflossen (ten opzichte van de vorige crisis). De werkloosheid loopt wel op, maar de vraag naar woningen is zo hoog dat dit maar een beperkte invloed heeft. De hypotheekrente is stabiel laag.

De bedrijfsinvesteringen in de overige vastgoedmarkten worden hard geraakt, waarbij alleen de uitgifte van het bedrijfsterrein Hessenpoort, door de aanhoudende vraag, overeind blijft. Daar lijkt het dat de grondwaarde overeind kan blijven, mede door de afnemende bouwkosten. Voor de overige segmenten retail/kantoren en (commerciële) voorzieningen zal er bij een ontwikkeling nadere studie (externe taxatie) van locatie specifieke kenmerken, programma en prijsvorming noodzakelijk zijn.

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 jaaromzet met een kans van 75%, wat resulteert in een risicobedrag van € 1.721.000.

4.3 Rente

De marktverwachting voor de Nederlandse kapitaalmarktrente (staatsrente 10 jaar) beweegt zich tussen de -0,4% en de 0%. Gemiddeld bedroeg de kapitaalmarktrente deze eeuw 3,0%. De kapitaalmarktrente is al langer laag en kent al langere tijd een stabiel niveau rond de 0%. Dit wordt o.a. veroorzaakt doordat de ECB de beleidsrentes laag houdt. De banken betalen dus geld om overtollige middelen bij de ECB te stallen. In de MPV 2020 is in de grondexploitaties een rekenrente gehanteerd van 1,45% (in 2018 was het 1,60%). Bij de begroting 2021 is het toegerekende rentepercentage door treasury naar beneden bijgesteld tot 1,30%. Omdat de rente t.o.v. vorig jaar wederom 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 2021, 0,2% in 2022 en dit oplopend naar 0,3% voor de jaren 2023 en 2024. De kans dat dit risico zich voordoet is laag (wegingsfactor van 25%). Het resultaat is nihil.

4.4 Kostenstijging:

Binnen de grondexploitaties houden we op basis van de kostprijs-, aanbestedingsontwikkeling en trends rekening met één kostenparameter. Factoren die een opwaartse druk kunnen geven

worden naar de achtergrond gedrukt door de economische recessie waarin we ons bevinden. Daarom stellen we voor om in de risicoberekening van de grondexploitatie te anticiperen op het externe advies van Fakton, waarbij een geringe gemeentelijke bijstelling heeft plaatsgevonden op de kostenverhoudingen. Noodzakelijk blijft een zorgvuldige monitoring van de kostenparameter, aangezien door de economische recessie er nieuwe krachten ontstaan waar lokaal geen invloed op is.

Kosten index	2021	2022	2023	2024	2025
Kosten (MPV 2020 vigerend)	2,4%	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%
Kosten (nieuw voorstel)	0,4%	1,1%	2,0%	2,8%	2,8%

In de advisering van Fakton wordt aangehouden om rekening te houden met een correctie van -2,0% op het basisscenario. Dit verwerken we als zodanig in het economisch risicoprofiel voor de 1^e vier jaar. Daarbij wordt de kans ingeschat op gemiddeld (kans 50%). Dit resulteert in een risicobedrag van € 2.450.000.

4.5 Opbrengstenontwikkeling:

Een verwachte daling van het consumentenvertrouwen, oplopende werkloosheid, nieuwe eisen voor ons milieu (BENG, PAS, PFAS en PFOS) en als gevolg van stijging van de woningprijzen afnemende betaalbaarheid van koopwoningen draagt bij aan onzekerheid. Deze zijn als index in het basisscenario voor de grondexploitatie opgenomen. Echter, de mogelijkheid van een "Tweede-golfscenario" van COVID-19 nemen we dit jaar op in het economisch risicoprofiel voor het bepalen van het weerstandsvermogen.

Woningbouw

De woningprijzen laten in 2021 en 2022 een daling zien en daarna komt het herstel in 2023 langzaam op gang. De bouwkosten dalen en die daling houdt langer aan.

Index woning opbrengsten	2021	2022	2023	2024
1. MPV 2021 voorstel	1,5%	1,5%	2,8%	4,4%
2. Basisscenario Fakton	-2,8%	2,6%	5,7%	8,8%

Index woning opbrengsten	2021	2022	2023	2024
3. "2e golf" scenario Fakton	-2,8%	-0,9%	0,0%	1,5%

Om de mutatie van een "2^e golf-scenario" te kunnen verwerken conform de huidige methodiek, is de mutatie per jaar, conform het 4 jaar principe, getotaliseerd naar 1 percentage met een gemiddelde van -3,1% (verschil tussen 1 en 3 uit de tabel hierboven). Daarmee zal het economisch risicoprofiel worden opgebouwd.

Mutatie "2 ^e golf-scenario"	2021	2022	2023	2024	Gemiddeld
MPV 2021- scenario Fakton	-4,3%	-2,4%	-2,8%	-2,9%	-3,1%

Het inschatten van het tijdstip en de omvang van een mogelijke "Tweede-golfscenario" is omgeven van onzekerheden (aannames). Hierbij wordt aangesloten bij de scenario's van het CPB, waarbij de combinatie van scenario 3 en 4 is aangehouden¹⁴. Daarom houden we rekening met een effect van -3,10% op de opbrengstenparameter voor woningbouw gedurende

¹⁴ CPB, Economische scenario's corona

de eerste 4 jaar. De kans dat de komende jaren de opbrengstenparameter lager gaat uitvallen wordt gemiddeld ingeschat (kans 50%). Dit resulteert in een risicobedrag van € 8.481.000.

Bedrijvigheid

De daling van de verwachte opbrengsten (huur / BAR) is in een “2^e golf-scenario” sterker dan wat we in de grondexploitaties (basisscenario) opvoeren, maar de verwachting van Fakton is dat met name grootschalige bedrijvigheid niet erg zal dalen. De stichtingskosten gaan wel verder dalen en houdt ook langer aan. Hierdoor lijkt het dat er sprake is van een betere trendmatige ontwikkeling van de grondprijs. Dit signaal nemen we voor nu voor kennisgeving aan, maar we nemen dat advies niet over. We hanteren het uitgangspunt voor het economisch risicoprofiel bij bedrijvigheid dat zowel de opbrengsten als de kosten binnen de bedrijfsmatige ontwikkelingen in verhouding zullen blijven muteren de eerste vier jaar conform het basisraming scenario (geen extra claim op het weerstandsvermogen voor bedrijvigheid).

Voorzieningen (maatschappelijk en commercieel) / retail / kantoren

De grondprijsontwikkeling voor maatschappelijke vastgoed delen we onder in advies over maatschappelijk vastgoed zonder winstoogmerk en maatschappelijk vastgoed mét winstoogmerk. De markt voor horeca en retail is erg locatie specifiek. Dit is moeilijk te vatten in regio's, omdat er zelfs verschillen bestaan tussen aangrenzende winkelstraten. Dit is allemaal specifiek vastgoed met te weinig mutaties. Daarom adviseren wij u om bij een gronduitgifte altijd een taxatie uit te laten voeren, zeker nu met de onzekere impact van COVID-19.

We verwachten in deze sectoren een stevige negatieve aanpassing. Winkelstraten hebben steeds meer moeite om te overleven door de concurrentie van het internet. Kantoorgebruik, nu en in de toekomst, zal drastisch veranderen, mede door de resultaten van het thuiswerken door de COVID-19. Digitaal en op afstand wordt vanzelfsprekender. Dat zet de beleggingswaarde van kantoren verder onder druk. Door het ontbreken van gerealiseerde ontwikkelingen is het voor nu nog te vroeg om grote prijscorrecties door te voeren. Echter, het advies van Fakton gaat al wel in die richting. We gaan dit monitoren, door bij elke potentiële ontwikkeling eerst een marktadvies te vragen (externe taxatie). Voor het bepalen van het economisch risicoprofiel adviseren we vooralsnog om als uitgangspunt mee te nemen dat het niet mogelijk is om een inflatiecorrectie (zoals in het basisscenario is opgenomen) in de grondprijzen door te voeren.

Het inschatten van het tijdstip en de omvang van een mogelijke “Tweede-golfscenario” is omgeven van aannames. Daarom houden we rekening met een effect van -1,9% op de opbrengstenparameter gedurende de eerste 4 jaar. De kans dat de komende jaren de opbrengstenparameter lager gaat uitvallen wordt gemiddeld ingeschat (kans 50%).

Totaal percentage vastgoedportefeuille

Voor het zo reëel mogelijk onderbouwen van het economisch risico, uitgaande van de huidige onzekerheden, hebben we een weging aangebracht op basis van de te verwachten omzet voor de 1^e vier jaar. Dit is de te verwachten omzet van de MPV portefeuille (per peildatum 1-1-20), inclusief de door de raad onlangs vastgestelde (woningbouw)projecten de Tippe en Breezicht Noord.

Omzet * mln. mutatie "2 ^e golf-scenario"	Totaal	2021	2022	2023	2024
Woningbouw	118.0	23.5	37.5	36.3	20.7
Bedrijvigheid	37.2	15.0	8.1	7.1	7.0
Voorzieningen	18.3	1.6	11.3	2.4	3.0
Totaal	173.5	40.1	56.9	45.8	30.7

In de tabel hieronder is te zien dat de woningbouw met 68% in verhouding stevig drukt op het gewogen percentage van -2,3%.

Correctie % mutatie "2 ^e golf-scenario"	Totaal	Verhouding %	Aanpassing risico	Weging
Woningbouw	118.0	68%	-3,1%	-2,1%
Bedrijvigheid	37.2	21%	-0,0%	-0,0%
Voorzieningen	18.3	11%	-1,9%	-0,2%
Totaal	173.5	100%		-2,3%

Noot: Omdat we werken met 1 parameter voor de gehele opbrengstenportefeuille bij het bepalen van het economisch risicoprofiel, is op basis van de verwachte omzet per vastgoedsegment er een weging toegepast.

De economische risico's zijn per onderdeel planning, rente, kosten en opbrengsten doorgerekend. Deze zijn afzonderlijk vermeld in bijlage 2 en afgezet tegen het huidige niveau.

Het economische risicoprofiel loopt op van € 4,8 mln. bij de MPV 2020 naar € 6,9 mln. (besluitvorming raad van de Tippe en Breezicht Noord). Vervolgens is het economisch risicoprofiel toegenomen met € 5,8 mln., dit door het aanpassen van de economische parameters (huidig advies). Het totale berekende economische risicoprofiel komt hiermee uit op € 12.652.000.

5 Stortingen reserve Vastgoed

In de MPV 2020 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 31.12.2020 die is afgegeven bedraagt € 10,0 miljoen tot € 13,5 miljoen. De daadwerkelijke winstname zal worden vastgesteld bij het opstellen van de jaarrekening 2020 / MPV 2021. Dit jaar wordt een tussentijdse winstneming verwacht vanuit de lopende grondexploitaties; Stadshagen, Kamperpoort, Hessenpoort, Breecamp Noord en Kraanbolwerk.

6 Specifieke informatie projecten

In dit hoofdstuk worden de projecten benoemd, waarvan wordt verwacht of waarvan reeds is besloten, dat die bij de MPV 2021 te maken krijgen met mogelijke wijzigingen in de kaderstelling.

Tippe¹⁵

In het Ontwikkelplan zijn de ambities voor de Tippe geconcretiseerd en is ingestemd met het kader voor het woningbouw- en voorzieningenprogramma. Het Ontwikkelplan kent een hoog ambitieniveau op het gebied van circulariteit, natuur inclusiviteit, energie, betaalbaar wonen en klimaatbestendigheid. Om het Ontwikkelplan te kunnen realiseren is een grondexploitatie opgesteld welke ter besluitvorming is aangeboden. Met de vaststelling van de grondexploitatie door de Raad op 7 september 2020 is het financiële kader voor de ontwikkeling van de Tippe bepaald, waarbinnen een toekomstbestendige en duurzame woon- en leefomgeving wordt gerealiseerd. Met het besluit is er inzicht in het verwachte financiële resultaat, de risico's en zijn de budgetten voor kosten en opbrengsten vastgesteld.

Breezicht Noord¹⁶

Begin 2018 heeft u kennisgenomen van het Stedenbouwkundig plan Breezicht en later dat jaar heeft u ingestemd met het beeldkwaliteitsplan Breezicht Zuid. In aansluiting op de ontwikkeling van Breezicht Zuid is door de Raad op 28 september 2020 het Ontwikkelplan Breezicht Noord vastgesteld. In dit Ontwikkelplan leggen de samenwerkende ontwikkelpartners (Van Wonen, Bouwinvest, Woningcorporaties SWZ en deltaWonen en de gemeente Zwolle) vast hoe invulling wordt gegeven aan de ontwikkeling van Breezicht Noord om de versnelling van de woningbouw van 300 naar 500 woningen in Stadshagen te kunnen realiseren. Met de vaststelling van de grondexploitatie door de Raad op 28 september 2020 is het financiële kader voor de ontwikkeling van Breezicht Noord bepaald, waarbinnen een toekomstbestendige en duurzame woon- en leefomgeving wordt gerealiseerd. Met het besluit is er inzicht in het verwachte financiële resultaat, de risico's en zijn de budgetten voor kosten en opbrengsten vastgesteld.

Voorsterpoort Oost

Op moment van dit schrijven zal het college aan de gemeenteraad voorstellen doen om de locatie Voorsterpoort Oost aan te wijzen als gebied voor grootschalige indoor eventvoorziening. De mogelijk geïnteresseerden voor deze locatie wordt door middel van een marktselectie in de gelegenheid gesteld om invulling te geven aan de indoor event voorzieningen. Na het doorlopen van de marktselectie komt het moment van het openen van een grondexploitatie en wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

¹⁵ Raadsbesluit 20200907-8, 7 september 2020

¹⁶ Raadsbesluit 20200928-7, 28 september 2020

Hessenpoort 3 en 4

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 m² 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.

7 Klimaatadaptatie, Energietransitie en Circulaire economie

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 ontwerpeisen 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 arangementen 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 ontwerpeisen 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.

De raad heeft deze werkwijze reeds in de praktijk gebracht bij het vaststellen van de ontwikkelplannen en grondexploitaties van de Tippe en Breezicht Noord (besluitvorming sept. 2020)

8 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
- Grondvoorraad
- Notitie grondbeleid

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

9 Bronvermelding

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

- Fakton Consultancy, 20200829 Rapportage Indices
- Stec Groep Beeldenbank 2021, Update grondprijzen voor woningbouw in Stadshagen en indexen voor het grondprijsbeleid, 10 september 2020
- Stec Groep iov VNG | Wat is grond waard, Onderzoek naar gemeentelijk grondprijsbeleid | augustus 2020
- ABNAMRO Sectorprognose Vastgoed | 10 september 2020
- ABNAMRO Economisch Bureau | 8 oktober 2020 | Woningmarktmonitor
- ABNAMRO Economisch Bureau | 7 oktober 2020 | NL Economie tijdens covid-19
- Rabobank | Kwartaalbericht Woningmarkt | 8 september 2020
- Centraal Plan Bureau (CPB), CPB – cijfers Prinsjesdag 2020
- Centraal Plan Bureau (CPB) Macro Economische Verkenning 2021
- Monitor Koopwoningmarkt, 2^e kwartaal 2020, Expertise centrum TU Delft
- Economisch Instituut voor de bouw (EIB), juni 2020, reconstructie en vooruitzichten
- Gemeente Zwolle, Raadsbesluit de Tippe en Breezicht
- NVM, woningmarktcijfers 2^e kwartaal 2020, 9 juli 2020
- Centraal bureau voor de statistiek, Gww index

Bijlage 1: Financiële effecten van rekenparameters

Het financiële effect van de rekenparameters is gebaseerd op de vastgestelde MPV 2020. Bij de berekening van de effecten is verondersteld dat alle elementen binnen de grondexploitatie 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 2021 opnieuw berekend worden.

Woningbouw	2021	2022	2023	2024	2025	2026 e.v.
MPV 2020	3,0%	2,5%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%
NvU 2021	1,5%	1,5%	2,8%	4,4%	2,9%	1,9%

Financieel effect: € 1.411.000 positief

Bedrijvigheid	2021	2022	2023	2024	2025 e.v.
MPV 2020	1,8%	1,9%	1,9%	1,0%	1,0%
NvU 2021	2,0%	2,0%	1,5%	1,0%	1,0%

Financieel effect: € 76.000 positief

Maatschappelijk	2021	2022	2023	2024	2025 e.v.
MPV 2020	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
NvU 2021	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%

Financieel effect: € nihil

Commercieel	2021	2022	2023	2024	2025 e.v.
MPV 2020	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
NvU 2021	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%

Financieel effect: € nihil

Kosten	2021	2022	2023	2024	2025	2026 e.v.
MPV 2020	2,4%	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
NvU 2021	0,4%	1,1%	2,0%	2,8%	2,8%	2,0%

Financieel effect: € 1.723.000 positief

Rente	2021	2022	2023	2024	2025 e.v.
MPV 2020	1,45%	1,45%	1,45%	1,45%	1,45%
NvU 2021	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%

Financieel effect: € 422.000 positief

Bijlage 2: Risicobedrag gewogen economische risico's

Het gewogen economische risico van de vastgoedportefeuille is gebaseerd op de vastgestelde MPV 2020. 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 2020	NvU 2021
Risico	1 jaar	1 jaar
Kans	75%	75%
Gewogen risico bedrag	€ 2.494.000	€ 1.721.000

Rente	MPV 2020	NvU 2021
Risico	2021: - 0,2% 2022: - 0,3% 2023: - 0,3% 2024: - 0,3%	2021: - 0,1% 2022: - 0,2% 2023: - 0,3% 2024: - 0,3%
Kans	25%	25%
Gewogen risico bedrag	-	-

Kostenstijging	MPV 2020	NvU 2021
Risico	1,0%	2,0%
Kans	75%	50%
Gewogen risico bedrag	€ 1.159.000	€ 2.450.000

Opbrengstenstijging	MPV 2020	NvU 2021
Risico	-0,25%	-2,30%
Kans	75%	50%
Gewogen risico bedrag	€ 1.147.000	€ 8.481.000

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 afspraak¹⁷ 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.

¹⁷ 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 2.000 uur - € 225.000) 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, marktanalyses, juridica en interne controles etc. en verder de werkzaamheden in het kader van de begrotingscyclus.

Aan deze producten wordt door meerdere vastgoedmedewerkers gedurende het jaar aan gewerkt en deze zijn niet een-op-een toe te rekenen aan grexen, maar zijn wel een direct gevolg van het “product” van de afdeling Vastgoed. Het betreft kosten die op basis van de kostensoortenlijst van de Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en in het kader van de Vennootschapsbelasting (Vpb) zijn toe te rekenen. Vanaf 2017 is besloten dat het transparanter is om deze kosten toe te rekenen aan de grondexploitaties middels een verdeelsleutel.

De volgende kaders (berekeningssystematiek) zijn daarbij van belang:

1. Er wordt op begrotingsbasis een raming in de exploitaties opgenomen;
2. De systematiek zal jaarlijks worden toegepast voor een exploitatieperiode van vier jaar;
3. Op basis van de gerealiseerde kosten wordt er bij de jaarrekening doorbelast aan de projecten;
4. Verdeling over de grondexploitaties zal plaatsvinden op basis van gerealiseerde opbrengsten;
5. 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. Wij zetten hiermee de consistente gedragslijn door.

Het toerekenen van algemene kosten Vastgoed aan de grondexploitaties wordt jaarlijks aangepast voor een exploitatieperiode van vier jaar.

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 gemoeid 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 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 voorbehouwing 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: Tussentijdse winstneming

Het nemen van tussentijds winst uit grondexploitatie 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 tussentijdse winstnemen daaraan kan worden getoetst.

In verband met het feit dat we binnen de gemeente Zwolle te maken hebben met 2 grondexploitatie 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.

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;
- kostentoerekening 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: $\% \text{ kostenrealisatie} \times \% \text{ opbrengstrealisatie} = \% \text{ POC}$ (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.

Bijlage 7a: 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	1.800	1
Gerealiseerd tot en met jaar 1	5.500	5.000		2
Percentage gerealiseerd van de raming	72%			3=2/1
Percentage gerealiseerd van de raming		86%		4=2/1
Realisatie van de grondexploitatie			62%	5=3*4
Nog te realiseren	2.100	800		6=1-2
Onzekerheden/risico's	105	80		7
Raming gecorrigeerd voor onzekerheden	7.495			8=1-7
Raming gecorrigeerd voor onzekerheden		5.880		9=1+7
Raming gecorrigeerd voor onzekerheden			1.615	10=8-9
Tussentijdse winstneming jaar 1			1.008	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)

Datum	11 November 2020
Titel	Nota van Uitgangspunten MPV 2021

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	1.800	1
Gerealiseerd tot en met jaar 2	6.500	5.300		2
Percentage gerealiseerd van de raming	86%			3=2/1
Percentage gerealiseerd van de raming		91%		4=2/1
Realisatie van de grondexploitatie			78%	5=3*4
Nog te realiseren	1.100	500		6=1-2
Onzekerheden/risico's	55	50		7
Raming gecorrigeerd voor onzekerheden	7.545			8=1-7
Raming gecorrigeerd voor onzekerheden		5.850		9=1+7
Raming gecorrigeerd voor onzekerheden			1.695	10=8-9
Tussentijdse winstneming t/m jaar 2			1.325	11=10*5
In jaar 1 tussentijds genomen winst			1.008	12
In jaar 2 te nemen tussentijdse winst			317	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. 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. In de verkennende fase van toekomstige grondexploitaties worden berekeningen voorgelegd waarin bandbreedtes op functie, prijs, volume en tijd worden gepresenteerd. Dat kan al in de praktijk worden gebracht bij de nieuwe omgevingsvisie.

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 (risicodragers 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.

Bijlage 9: Grondvoorraad

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 675 ha grond in bezit, waarvan circa 105 ha onder de rubriek MVA gronden korte termijn (16%) en circa 570 ha onder de rubriek MVA gronden lange termijn (84%). Er liggen weinig gronden braak. Het merendeel is in (biologisch) agrarisch gebruik. De totale exploitatie van onze grondvoorraad kent een jaarlijks financieel tekort van circa € 0,5 miljoen, wat afgedekt is in de begroting.
2. Duurzame aanwending van MVA gronden korte termijn kunnen tijdelijk een mogelijkheid¹⁸ en prima overbrugging zijn alvorens er een nieuwe structurele functie komt. Op MVA-gronden worden namelijk binnen tien jaar andere ruimtelijke ontwikkelingen gerealiseerd.
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?

Deze strategische vraag raakt de wijze waarop Zwolle wil omgaan met de toekomstige groei van de stad en de verstedelijkingsstrategie die daarbij het beste past. Wanneer hierover duidelijkheid is, stellen we voor om onze nota grondvoorraadbeleid te actualiseren.

¹⁸ Stand van zaken MPV 2020

Bijlage 10: Notitie Grondbeleid

De commissie BBV heeft op 8 augustus 2019 de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken¹⁹ gepubliceerd. Dit betekent dat we de huidige kaders uit de vigerende Nota van Uitgangspunten toetsen op de regelgeving zoals vermeld in bovengenoemde notitie en daar waar nodig aanpassen of aanvullen. We anticiperen op de actualisatie en blijven wettelijke aanpassingen nauwlettend volgen.

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 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.

¹⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>

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 m²) 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.

•

Vennootschapsbelasting

Vanaf 2016 vallen de grondexploitaties onder de belastingplicht van de vennootschapsbelasting. Om de jaarlijkse verschuldigde belasting vast te stellen is bepaald dat van grondexploitatie een fiscale openingsbalans moet worden opgesteld, die vervolgens door de Belastingdienst wordt vastgesteld.

De grondslagen voor het opstellen van de balans volgens het BBV zijn anders dan die van de fiscale balans. De fiscale openingsbalans wordt éénmalig bepaald (bij vaststelling van een grondexploitatie) op basis van de contante waarde van de toekomstige opbrengsten en kosten. Fiscaal wordt voor de waardering van de openingsbalans aangesloten bij de waarde in het economisch verkeer. Om tijdig fiscale risico's en mogelijkheden te signaleren is het van groot belang bewust te zijn van het feit dat fiscaliteit (vennootschapsbelasting) een rol speelt bij het vaststellen van grondexploitaties..

- Inbrengwaarde van bestaande grondposities binnen een grondexploitaties

In geval van ontwikkeling van bestaande grondposities die in eigendom zijn van de gemeente (bijv. een leegstaande school of historisch grondbezit) worden deze vanuit de Materiële vaste activa (MvA) worden overgeheveld naar de grondexploitatie. Dit kan zowel het openen van een nieuwe grondexploitatie zijn als het toevoegen van grond in een bestaande grondexploitatie. Deze overheveling gebeurt op basis van de BBV-richtlijnen waarbij de inbrengwaarde van de grondpositie aanzienlijk lager ligt dan de marktwaarde.

Voor de fiscale balans moet een (fiscale) inbrengwaarde worden vastgesteld. De fiscale inbrengwaarde dient te worden bepaald 'op waarde economisch verkeer'. Ten behoeve van het bepalen van de fiscale inbrengwaarde zal daarom een externe taxatie plaats vinden waarna met de belastingdienst overeenstemming moet worden bereikt over de te hanteren inbrengwaarde van de grond ten behoeve van de fiscale balans. Deze inbrengwaarde wordt gebruikt voor de fiscale balans

- Toekomstige kasstromen

Voor de fiscale waardering zijn de toekomstige kasstromen van kosten en opbrengsten bepalend. De toekomstige kasstromen volgen uit de grondexploitatie.

Om dezelfde problematiek als voor de primaire openingsbalans van 2016 te voorkomen, is het van belang dat de ramingen ten aanzien van nieuwe gronden in de grondexploitatie minder voorzichtig worden geraamd. Als dit niet gebeurt, zal de gemeente mogelijk telkens

geconfronteerd worden met potentiële heffing van vennootschapsbelasting over het financiële verschil tussen de behoedzame raming en de werkelijke realisatie. Deze belastingdruk is onnodig en kost tot 25% (belastingtarief over de gerealiseerde winst, vanaf 2021 tot 21,7%) van de voorzichtigheid.

Van belang is te vermelden dat de mate van onzekerheid en de bijbehorende aannames belangrijke aspecten zijn bij de raming van kosten en opbrengsten binnen een grondexploitatie. Daarbij is zeker in de beginfase van het ontwikkelproces de mate van onzekerheid groot. Naar mate het proces vordert zal deze onzekerheid afnemen omdat de aannames steeds meer gefundeerd zijn. Daarmee bepaald het moment in het ontwikkelproces en het moment van vaststellen van de grondexploitatie hoe gefundeerd een raming binnen de grondexploitatie is en daarmee tevens de beheersbaarheid van het risico op onnodige belastingdruk ten aanzien van vennootschapsbelasting.