

**Kader Meerjarenperspectief  
Grondbedrijf  
2017**

**GEMEENTE LELYSTAD**

**MEI 2017**

1.	Voorwoord.....	3
2.	Samenvatting .....	4
3.	Ontwikkelingen extern.....	6
3.1.	Ontwikkelingen in de markt.....	6
3.2.	Programmering .....	6
3.3.	Scenario – afzet .....	8
3.4.	Prijzontwikkelingen .....	9
4.	Ontwikkelingen wet- en regelgeving .....	10
4.1.	bbv regels.....	10
4.2.	VPB .....	11
5.	Ontwikkelingen bedrijfsvoering .....	12
5.1.	Uren .....	12
5.2.	Beheerskosten .....	12
5.3.	Parameters.....	13
6.	Beleid .....	14
6.1.	Cash-flow benadering .....	14
6.2.	Winstbepaling en Tussentijdse winstneming .....	14
6.3.	Instellen Egalisatiereserve grondexploitaties.....	14
6.4.	raadsbesluit grondexploitaties met meer dan 10 jaar looptijd .....	15
7.	een vooruitblik.....	17
	BIJlage FINANCIËLE gegevens.....	18

## 1. VOORWOORD

Ten behoeve van de beleidsmatige inkadering van de activiteiten van het Grondbedrijf van de gemeente Lelystad wordt cyclisch een Meerjarenperspectief Grondbedrijf (MPG) opgesteld. De cyclus heeft een tweejarige doorlooptijd; bij de Kadernota wordt een Raam-MPG opgesteld die op basis van het toekomstperspectief een (bijstelling van het) beleidskader schetst, op basis waarvan bij de Programmabegroting in het MPG de uitwerking van dit kader in de grondexploitaties wordt verwerkt. In het volgende jaar wordt bij het Kader-MPG getoetst of een tussentijdse beleidsmatige actualisatie aan de orde is vanwege diverse ontwikkelingen, met bij de Programmabegroting wederom de uitwerking voor de grondexploitaties in een MPG.

In het (RAAM) MPG 2016 zijn de effecten van de nieuwe BBV aangekondigd en in de jaarrekening 2016 zijn de nieuwe regels indien relevant toegepast. In dit Kader-MPG wordt getoetst of de wijzigingen verwerkt zijn en – zeker zo belangrijk - of een tussentijdse actualisatie van het beleid aan de orde is. Vanaf 2014 wordt het zogenoemde midden-scenario aangehouden als uitgangspunt voor de omzetbepaling van het grondbedrijf. In 2016 is geconstateerd dat er weliswaar meer economisch perspectief is, het op dat moment nog te vroeg is om dat midden-scenario te verlaten. Nu de economische ontwikkeling zich doorzet en als gevolg daarvan ook de woningmarkt aantrekt is opnieuw de vraag gesteld of het midden-scenario nog steeds het financiële uitgangspunt dient te zijn. Weliswaar zijn er veel positieve signalen en zet de gemeente zich in voor een snellere groei, zowel in de woningbouw als bij de verkoop van bedrijfsterreinen, toch houdt de gemeente op dit moment nog vast aan het behoedzamer midden-scenario omdat de echte significante groeiontwikkeling wellicht wel aanstaande is, maar zich nog niet ten volle manifesteert.

P.C. Klooster

directeur Grondbedrijf

## 2. SAMENVATTING

In het MPG wordt een zo integraal mogelijk beeld gegeven van de beleidsmatige en overige ontwikkelingen rond grondexploitaties en de gevolgen daarvan.

### *Markt*

De markt herstelt zich langzaam maar gestaag. In de programmering is hiermee al rekening gehouden. Er is geen aanleiding deze aantallen nu aan te passen behoudens enige kleine bijstellingen door concrete kennis over bouwstromen en contracten.

Gelet op het feit dat landelijk de woningmarkt sterker is aangetrokken zien marktpartijen mogelijkheden om hun rendement weer te verbeteren. Door de index voor de kosten te verhogen naar 2% per jaar wordt daar op geanticipeerd. De grondprijzen sluiten nog voldoende aan op de markt. Daarom wordt voor de komende jaren voor de opbrengsten een index gehanteerd van 1,5%, overeenkomend met het verwachte inflatiecijfer.

### *Wet- en regelgeving*

De wet- en regelgeving voor het verwerken van rente, overhead, indexeringen en de verwerking op de balans is aangepast. Hierdoor worden de grondexploitaties per saldo positief in hun waardering beïnvloed. Wel stijgt door deze nieuwe voorschriften de rentegevoeligheid van de exploitaties. Mede om deze reden zal bij de jaarrekening 2016 worden voorgesteld tussentijdse winstnemingen achterwege te laten en zo een buffer in de exploitaties in te bouwen.

De doorvoering van de nieuwe BBV-regels maakt dat een deel van de grondexploitaties is afgesloten en kosten zijn geplaatst bij de Materiële Vaste Activa (MVA). Voor zover deze niet worden verdisconteerd in nieuwe grondexploitaties zullen deze voor eind 2019 afgewaardeerd moeten worden. Om dat financieel mogelijk te maken wordt voorgesteld een egalisatiereserve grondexploitaties te vormen, op te bouwen vanuit de resultaten van de verschillende grondexploitaties.

### *Bedrijfsvoering*

Gesignaleerd wordt dat de uren onder druk staan. Doordat projecten in kleinere aantallen worden gebouwd, omdat de markt – zowel de ontwikkelaars/bouwers als de eindgebruikers – daar om vraagt, noopt dit tot een herijking van de wijze van toerekenen van uren aan producten en de daarbij behorende calculaties. Bij nieuwe grondexploitaties en bij de eerstvolgende herzieningen van individuele exploitaties is en wordt hieraan aandacht besteed. Voor de toekomst kan dit mogelijk nog enige financiële gevolgen hebben. Deze zijn nu nog niet exact weer te geven. Het financieel risico is meegenomen bij de toetsing van het weerstandsvermogen. De overige bedrijfsvoerings-aspecten geven geen aanleiding om te worden vermeld in dit Kader MPG.

### *Beleid*

In dit MPG wordt kort teruggekomen op een aantal lange-termijn maatregelen die in 2014 zijn geschetst. Het implementeren van de nieuwe BBV-regels sluit goed aan bij het beleid om grondexploitaties vooral te baseren op concrete initiatieven. Daarmee worden de looptijden korter, financieringskosten lager en is de cash flow beperkter. Bij het MPG 2016 is een beleidwijziging voor tussentijdse winstneming in samenspraak met de raad al aangekondigd en feitelijk doorgevoerd; deze is nu verwerkt bij de jaarrekening over 2016.

### *Risico's*

De risico's van de grondexploitaties zijn geactualiseerd. Deze zijn integraal onderdeel van de risicoparagraaf van de begroting en de jaarrekening.

### 3. ONTWIKKELINGEN EXTERN

De toekomstperspectieven van grondexploitaties worden grotendeels bepaald door de marktontwikkeling, en de mate waarin de stedenbouwkundige programmering hierop aansluit. Maar ook wijzigingen in wet- en regelgeving hebben een grote impact op de wijze van calculeren en administreren. Hieronder worden de recente ontwikkelingen kort toegelicht.

#### 3.1. ONTWIKKELINGEN IN DE MARKT

Inmiddels bemerken we dat de markt weer aantrekt na jaren van stilstand. Zowel in de woningbouw als bij de bedrijventerreinen. Er is concrete vraag naar bedrijventerreinen, er zijn veelbelovende contacten daarnaast vergt ook het faciliteren van de bestaande bedrijven (gelukkig) veel energie. Hoewel 2015 en 2016 nog geen grote groei hebben laten zien bij de uitgifte van bedrijfsterreinen, is 2017 goed begonnen en is nu al een veelvoud verkocht in vergelijking met voorgaande jaren.

In de Woonvisie is het gemeentelijk beleid ten aanzien van wonen geformuleerd voor de komende jaren. Er wordt ruimte gegeven aan nieuwe initiatieven en voor alle relevante doelgroepen worden mogelijkheden geschetst om in de toekomst zich te vestigen in de stad of hun wooncarrière in een andere woning te vervolgen. Nieuw is de aandacht voor de transformatie van leegstaande gebouwen, met name kantoren. Aangegeven wordt dat de gemeente – in elk geval in de kwetsbare gebieden – haar medewerking zal verlenen aan het wijzigen van de bestemming naar wonen. Vooral voor de groeiende groep flexwoners zijn deze getransformeerde panden aantrekkelijk als nieuwe woning.

De ruimte voor de vele initiatieven heeft ook een keerzijde. De woningbouw vindt nu plaats op meerdere fronten hetgeen er toe leidt dat een prioritair gebied als Warande minder snel bebouwd raakt dan eerder is voorzien.

#### 3.2. PROGRAMMERING

De raad heeft in 2012 vastgesteld dat de stedelijke programmering gericht moest zijn op de reeds verworven gronden waarbij prioriteit gegeven moest worden aan geheel of gedeeltelijk bouwrijp gemaakte gronden. In de Raam MPG 2014 is deze richting nader uitgewerkt waarbij het zogenaamde “middenscenario” als uitgangspunt voor de calculaties is opgesteld. Dit scenario vormt ook nu nog steeds de hoofdlijn voor de calculaties.

Inmiddels is de context van de grondexploitaties een andere dan in eerdere jaren. De afzet stijgt weer, Met uitzondering van delen van Hanzepark, Parkwijk en Bataviahaven is de voorraad bouwrijpe grond gering en moet op het juiste moment ruimte voor ontwikkelingen worden gecreëerd door bouwrijp te maken.

Omdat na de vaststelling van de Woonvisie er meer ruimte wordt gegeven aan initiatieven elders in de stad – zoals nu bij Kwelder, Veste, Schouw en Kempenaar – is een beter evenwicht ontstaan binnen het totaal van het te bebouwen locaties; daardoor kunnen individuele locaties wellicht iets langzamer tot ontwikkeling komen. Omdat ook programmatisch meer ruimte wordt gegeven, is het vooraf bepalen voor welke doelgroepen gebouwd gaat worden iets ingewikkelder geworden. Nu wordt in dialoog met initiatiefnemers zo goed mogelijk onderzocht wat de vraag uit de markt is en aan welke doelgroepen gedacht moet worden bij de planning van nieuwe woningbouwprojecten. Beleidsmatig wordt dat voorbereid door middel van een aantal producten waarvan de belangrijkste ook gedeeld worden met college en raad.

In het najaar is het beeld geschetst dat in Lelystad de komende jaren naar verwachting een groeiend aantal nieuwe woningen zal worden opgeleverd. Deze verwachte aantallen lopen op naar 500 woningen in 2020. Omdat een gedeelte van deze woningen op particulier terrein worden gebouwd – zoals Flevo Golf Resort en Buitenhof – en er daarnaast ook woningen in getransformeerde kantoren worden gerealiseerd, zal op door de gemeente ontwikkelde grond een kleiner aantal worden gebouwd.

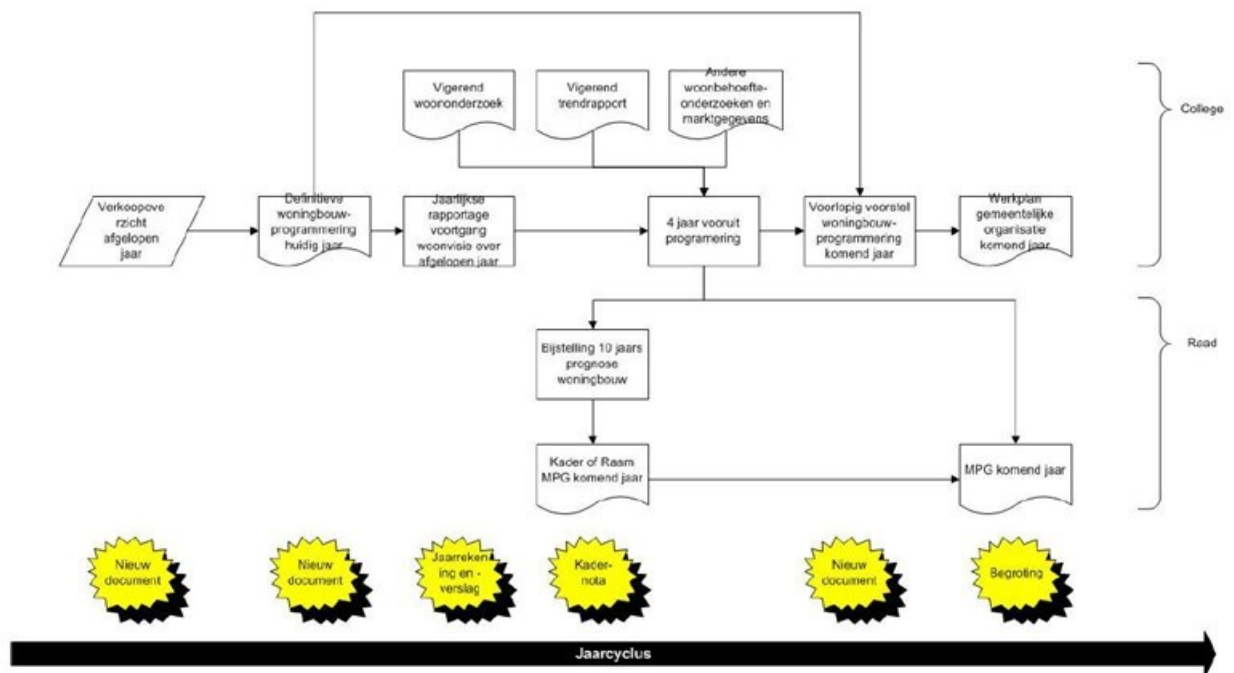
Overigens kunnen er gemakkelijk misverstanden ontstaan als wordt gesproken over woningbouwcijfers:

- Waar in het kader van het **woonbeleid** gesproken wordt over een woningbouwprogramma betreft dat alle in de gemeente op te leveren woningen. In het kader van het **grondbeleid** wordt gekeken naar de programmering van de woningen waarvan de grond wordt verkocht door de gemeente. Daarmee vallen transformaties en ontwikkelingen op particuliere grond buiten de cijfers van het grondbeleid.
- Het moment van **grondverkoop**, het moment van het verkrijgen van een **omgevingsvergunning** en het moment van **oplevering** liggen vaak een half jaar tot een jaar uit elkaar. In bijzondere gevallen zelfs meerdere jaren. Daarmee kunnen ook de opbrengst uit kavelverkoop, afgifte van vergunningen en toename van inwoners en bijvoorbeeld algemene uitkering Gemeentefonds ook in verschillende jaren vallen en in tabellen tot verwarring leiden.

Voor het woonbeleid is gekozen om vooral gebruik te maken van het cijfer van afgegeven omgevingsvergunningen. Voor grondzaken richten we ons op de financiële aspecten en daarmee op de kavelverkoop.

Dit jaar wordt nog voorzichtigheidshalve voor grondzaken het midden-scenario aangehouden, maar als de groei zich doorzet zal in het Raam MPG 2018 kunnen worden overwogen uit te gaan van een ambitieuzer scenario.

De beleidscyclus kan als volgt worden weergegeven:



In de huidige jaarcyclus heeft dus geen bijstelling plaatsgevonden. Op beperkte schaal heeft in dit MPG wel een actualisatie van de aantallen een plaats gekregen. In de volgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.

### 3.3. SCENARIO – AFZET

Bij het Raam MPG 2014 is voor zowel de woningbouw als de uitgifte van bedrijfskavels een scenario opgesteld. Dit zgn. “midden-scenario” is voor het opstellen van dit MPG verbijzonderd voor de jaren 2017 en 2018 omdat voor die jaren op basis van een analyse van bouwstromen en contracten een meer exact beeld van de te verwachten realisatie kan worden geschetst. Als deze prognose en de realisatie van 2014, 2015 en 2016 worden vergeleken met het oorspronkelijke scenario, dan blijkt dat er per saldo tot en met 2020 meer woningen worden gerealiseerd dan oorspronkelijk voorzien, maar dat de afwijkingen per jaar zowel in positieve als negatieve zin fors zijn. Omdat vermoed kan worden dat er in zekere zin een “inhaal-effect” optreedt bij het op gang komen van de productie na jaren van (bijna) stilstand is het te vroeg om hieruit een trend te destilleren. Vooralsnog wordt daarom meerjarig met het oorspronkelijke scenario gerekend.

Aantal woningen per jaar								
Jaartal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prognose	50	50	66	153	176	100	150	150
Realisatie	18	119	121					

De presentatie van de woningbouwproductie heeft nog wel een kanttekening. In de huidige markt is vooral vraag naar goedkopere woningen (kleinere kavels). Het gevolg hiervan is dat een realisatie van meer woningen (dan begroot) benodigd is om de zelfde oppervlakte en omzet te realiseren: de grondtransacties worden immers in m<sup>2</sup>-prijzen afgerekend.

Bij bedrijventerreinen doet zich deze vertekening niet voor omdat de prognose en realisatie in oppervlaktes wordt uitgedrukt. Wel ervaren wij dat de werkelijke verkopen sterk fluctueren en niet de geleidelijke lijn van het midden-scenario volgen. Begin mei 2017 is de target voor het jaar al bereikt en meerdere opties zijn nog warm.

Verkochte bedrijventerreinen in hectares per jaar								
Jaartal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prognose	1,5	1,5	2,5	2,5	4	4	4	4
Realisatie	0,8	1,2	0,6					

Economisch lijken er voldoende kansen te zijn voor Lelystad. Wederom leidt de druk in de kern van de MRA er toe dat een deel van de bedrijvigheid zich gaat verplaatsen naar de meer perifere delen van de MRA. Omdat tegelijkertijd ook de economische structuur sterker wordt door de opening van de luchthaven in 2019 en Flevokust vanaf begin 2018 bereikbaar wordt voor binnenschepen, lijkt dit een gunstig effect te hebben voor Lelystad. De verwachting is dat de ontwikkeling van bedrijventerreinen zich in eerste aanleg dan ook vooral zal concentreren op de terreinen rond deze nieuwe infrastructuur.

De aantrekkingskracht van Amsterdam leidt er toe, dat een belangrijk deel van de bevolkingsgroei van de MRA in de centrale kern zal plaatsvinden. Daarmee ontstaat tegelijk ook een druk om oudere bedrijfsterrinen in Amsterdam te ontruimen, te transformeren naar woningbouwlocaties en de daarop gesitueerde bedrijven elders in de regio te laten vestigen. Theoretisch kent volgens het Plabekarapport 3.0 de regio Almere Lelystad ook dan nog wel een overschot aan bouwgrond voor bedrijventerreinen. Samen met Almere kijken we naar mogelijkheden om nog meer bedrijven naar onze regio te halen. Juist omdat er recent de nodige positieve signalen zijn ontvangen en er feitelijk veel meer bedrijven nu naar deze regio lijken te komen, willen wij de komende maanden als onderdeel van het Plabeka-proces goed de werkelijke markt vraag analyseren om later dit jaar conclusies te trekken over de totale voorraad bedrijventerreinen in Almere en Lelystad. Dan zal ook duidelijk moeten worden welke terreinen aantrekkelijk zijn voor de markt en welke minder goed aansluiten bij de (toekomstige) vraag.



### 3.4. PRIJSONTWIKKELINGEN

Grondexploitaties zijn relatief lang lopende projecten waarbij de prijsontwikkeling van de kosten en baten onder invloed van (conjuncturele) marktontwikkelingen van invloed zijn op het resultaat.

#### *Investerings*

Voor de investeringen wordt tot nu toe rekening gehouden met een indexering voor kosten van 1,5%. Door de aantrekkende markt wordt voorzien dat dit percentage krap is om toekomstige prijsstijgingen op te vangen. Daarom wordt voorgesteld om dit percentage te verhogen naar 2%. Dit sluit dan ook aan bij het advies van de accountant. Scenario berekeningen op basis van dit kostenpercentage laten zien dat het positieve resultaat van de positieve grondexploitaties verminderd. Dit wordt binnen de onderscheidenlijke grondexploitaties opgevangen, uitgewerkt in het MPG en aan u voorgelegd bij het vaststellen van de begroting. Voor de reeds negatieve grondexploitaties, waarvoor voorzieningen zijn getroffen, wordt het effect van de stijging van de kostenindex ad € 254.000 opgevangen door hiervoor een extra voorziening te treffen, te dekken vanuit de egalisatiereserve. In de bijlage vindt u de nadere uitwerking van het effect van de kostenparameter.

#### *Opbrengsten*

De investeringen van gebiedsontwikkelingen worden gedragen door de te realiseren inkomsten in dat gebied. Naast eventuele subsidies en bijdragen zijn dit de grondopbrengsten die gebaseerd zijn op het programma en de (kavel)grondprijs. Wijziging in de opbrengst kan flinke gevolgen hebben voor het plansaldo van de grondexploitatie. Dit kan voortvloeien uit verandering van het programma of (bedrijfs)functie of doordat de grondprijzen niet gehaald worden. De in de grondexploitatie gehanteerde grondprijzen worden reëel maar behoudend vastgesteld. Voorts wordt uitgegaan van een jaarlijkse grondprijsstijging van 1,5% (incl. inflatiecorrectie). Het is dus van belang dat de grondprijsontwikkeling goed wordt gemonitord om de realiteit van opbrengsten in de grondexploitaties goed te kunnen onderbouwen.

De grondprijzen worden na periodiek marktonderzoek binnen bandbreedtes vastgelegd in de nota grondprijzen. De waardering gebeurt in principe residueel maar er wordt ook (comparatief) gekeken naar grondprijzen de regio. Residueel houdt in dat de grondwaarde (het residu) het verschil is tussen de marktwaarde en de stichtingskosten. Vanwege gewijzigde marktomstandigheden stonden de programma's en grondprijzen jarenlang onder druk. In de meeste gevallen bleek dat omkleuring van een duurder naar een goedkoper programma doorontwikkeling mogelijk maakte. In concrete zin is er dus afgelopen periode niet structureel en substantieel afgewaardeerd op de grondprijs, te meer omdat het niet de verwachting was dat dit extra verkopen zou opleveren.

Er zijn inmiddels grondprijzafspraken met de corporaties gemaakt. De positieve financiële wijzigingen (de grondprijzen zijn verhoogd) zijn verwerkt in de grondexploitaties. Wat betreft de indexering wordt aangesloten bij de Consumenten Prijs Index (tot 2020). Naar verwachting zal deze gemiddeld in lijn liggen met de in de grondexploitaties gehanteerde 1,5%.

In de eerstvolgende bijstelling van de nota grondprijzen zullen bovenstaande wijzigingen worden doorgevoerd. Verder zal daarin ook de categorie beleggershuurwoningen (de prijstechnische tegenhanger van koopwoningen in het lagere middensegment) nader worden uitgewerkt.

## 4. ONTWIKKELINGEN WET- EN REGELGEVING

In voorgaande cycli is de ontwikkeling op het gebied van wet- en regelgeving relatief beperkt geweest dan wel geheel niet aan de orde gekomen in het MPG. Vorig jaar zijn een groot aantal fundamentele wijzigingen in de BBV geïmplementeerd, dit rechtvaardigt ook nu nog een separaat hoofdstuk in het MPG. Daarnaast wordt bericht over de stand van zaken van de VPB.

### 4.1. BBV REGELS

De gewijzigde voorschriften op het gebied van grondexploitaties maken onderdeel uit van een bredere herziening van de BBV- verslaggevingsregels. Naast het bevorderen van de transparantie- en de vergelijkbaarheid tussen gemeenten is de voornaamste reden voor deze herziening voor de grondexploitaties mede ingegeven door de forse afboekingen van gemeenten op grondposities in de afgelopen jaren. Ook de aankomende Omgevingswet en de Vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten (Vpb) maken dat een strikte afbakening van toe te rekenen kosten en opbrengsten noodzakelijk is. Hieronder worden de effecten op de diverse aspecten van de grondexploitaties weergegeven.

- **BBV - Rente**  
In de nieuwe regels van de BBV wordt de berekening van het percentage van de omslagrente vast voorgeschreven. Jaarlijks mag de werkelijke rente (externe rentelasten over aangetrokken financieringsmiddelen) doorbelast worden naar de grondexploitaties. Ten aanzien van de rente die wordt gehanteerd in de berekeningen van de meerjaren grondexploitatie mag met een stabiel rentepercentage gerekend worden en dit percentage mag niet meer dan 0,5% boven of onder het werkelijke rentepercentage liggen. In de grondexploitaties wordt voorlopig met een meerjaren percentage van 2% gerekend.
- **BBV – Onvoorzien**  
De post onvoorzien in de grondexploitatie is niet meer toegestaan in de nieuwe BBV richtlijnen. Deze post onvoorzien is dan ook uit de grondexploitaties gehaald en verdeeld over de posten die betrekking hebben op de uitvoering bijv. bouwrijpmaken, terreinafwerking.
- **BBV – Looptijden:**  
Een looptijd van meer dan 10 jaar is nog wel toegestaan als grondslag voor de berekeningen, maar indexering van opbrengsten na 10 jaar is niet meer toegestaan.
- **BBV – MVA/NIEGG/IMVA**  
De nieuwe regels zorgen voor een scherpere afbakening van het startmoment van een BIE/Grex (B-staten). Daarnaast zijn de NIEGG (Niet in exploitatie genomen gronden/A-staten) afgeschaft. Door met name dat laatste kunnen er geen kosten meer worden geactiveerd op de NIEGG en kunnen (voorbereidings-)kosten die worden gemaakt in de periode voor de grondexploitatie wordt vastgesteld door de Raad nog niet op onderhanden werk worden geactiveerd.  
Gesteld wordt nu dat het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de IMVA (Immateriële vaste activa) is toegestaan. Maar wel onder een aantal voorwaarden zoals passend binnen de kostensoortenlijst, voor maximaal 5 jaar en na een besluit van het College.
- De huidige NIEGG's en BIE's die uit exploitatie zijn genomen in 2016 zijn zonder afwaardering tegen de boekwaarde omgezet naar MVA (materiële vaste activa). Dit is een overgangsbepaling in de BBV. Deze bepaling heeft een looptijd van 4 jaar en uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. Bij het in exploitatie nemen van (delen van) deze gronden in de periode tot 31 december 2019 worden de bijbehorende balansposities verdisconteerd in de desbetreffende op te stellen grondexploitaties, zie bijvoorbeeld de grondexploitatie voor MFA eiland Warande.

De financiële effecten van de veranderde toerekening van rente, en het niet indexeren na tien jaar van de opbrengsten is verwerkt in de grondexploitaties en in de jaarrekening 2016.

## 4.2. VPB

Per 1 januari 2016 zijn de bedrijfsmatige activiteiten van de gemeente belast met Vennootschapsbelasting (Vpb). Dit houdt in dat er over de behaalde (fiscaal gedefinieerde) winst belasting moet worden betaald, om zo concurrentievervalsing met reeds langer Vpb-plichtige commerciële bedrijven te voorkomen.

Bij het grondbedrijf van de gemeente Lelystad is er bij het ontstaan van de belastingplicht per 1-1-2016 een aanzienlijke grondpositie (± 100 miljoen) aanwezig. Deze positie is reeds geschoond voor NIEGG gronden, het faciliterend grondbeleid en grondexploitatie vreemde activiteiten. De huidige verwachting is dat in de eerstkomende jaren de opbrengsten uit verkopen lager zijn dan de uitgaven en toerekenbare rentekosten. Er zijn voor de bepaling van het resultaat meerdere scenario's doorgerekend die qua strekking een soortgelijke ontwikkeling laten zien. Eerst bij een positief exploitatieresultaat, na verrekening historische verliezen, zal er een daadwerkelijke Vpb betalingsplicht ontstaan.

Ondanks het feit dat theoretisch gezien de activiteiten in het kader van grondverkoop bij een positief exploitatieresultaat leiden tot Vpb plicht, is er in de interpretatie van de regelgeving nog veel verschil van opvatting. Onder andere de berekening van de grondwaarde bij aanvang van de exploitatie alsmede de toerekening van rente op vreemd vermogen aan grondexploitaties en winstrealisaties bij transacties tussen het grondbedrijf en de algemene dienst zijn niet duidelijk. De verwachting is niet dat de belastingdienst hierover uitspraken zal doen. De ontwikkeling van deze leerstukken zal zeer waarschijnlijk aan de hand van rechtspraak plaats gaan vinden.

In april jl. heeft aanvullend overleg plaatsgevonden tussen het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst en een afvaardiging namens de gemeenten over de VPB plicht voor het grondbedrijf. De verwachting is dat er n.a.v. dit overleg op korte termijn een aanvullende notitie volgt voor het gemeentelijk grondbedrijf, waarbij met name zal worden ingegaan op de wijze van rentetoerekening. Gezien de onzekerheden over de resultaatbepaling heeft de gemeente besloten om voor de VPB positie een second opinion te laten uitvoeren om verrassingen achteraf tot een minimum te beperken.

## 5. ONTWIKKELINGEN BEDRIJFSVOERING

Voor de berekening van de waarde van de grondexploitaties moet rekening worden gehouden met een aantal bedrijfsvoering gerelateerde aspecten. Deze worden hieronder kort toegelicht.

### 5.1. UREN

De context waarbinnen de gebiedsontwikkeling in Lelystad plaatsvindt, is sterk veranderd. In het verleden is vaak “van een weiland een woonwijk gemaakt”. De kosten voor een dergelijke ontwikkeling, zeker in een gretige markt, zijn goed te normeren; op basis van grotere volumes en eenduidige uitgiftestrategieën kan een standaard worden afgeleid. Voor de calculatie van de te maken kosten en uren wordt bij grondexploitaties uitgegaan van de “50-woningen” norm. Deze norm, die in het verleden in Lelystad proefondervindelijk is getoetst, geeft 3.324 uren per 50 te realiseren woningen, een soortgelijke norm is gesteld per ha. bedrijventerrein.

In de realiteit van de afgelopen jaren en ook in de huidige moderne woningmarkt is deze norm echter niet meer haalbaar, om een aantal redenen:

- De ontwikkeling van een gebied, het verkoop gereed maken en de daadwerkelijke verkoop worden steeds meer een iteratief proces;
- De normering voorziet niet in de uren voor herontwikkeling, inbreiding, transformatie, etc.;
- Oude overeenkomsten vragen veel (juridische) aandacht; nu weer enige projecten worden opgepakt die een tijd in het slop hebben gezeten, vraagt het de nodige inzet om weer opnieuw met partijen in een goede startpositie te komen.
- Doordat projecten in kleinere aantallen worden gebouwd, omdat de markt – zowel de ontwikkelaars/bouwers als de eindgebruikers – daar om vraagt, noopt dit tot een herijking van de wijze van toerekenen van uren aan producten en de daarbij behorende calculaties.

Dit heeft in de afgelopen jaren geleid tot een hogere belasting van de grondexploitaties dan voorzien. Op dit moment zijn en worden bij het opstellen van nieuwe grondexploitaties en bij het herzien van grondexploitaties de urenramingen meer op maat opgesteld. Het effect daarvan is wel enige verhoging van kosten. Door aanbestedingsvoordelen zijn deze de afgelopen periode deels opgevangen, maar de verwachting is, dat dit de naar de toekomst toe moeilijker zal zijn. In hoeverre het risico zich werkelijk gaat voordoen is nog moeilijk in te schatten.

### 5.2. BEHEERSKOSTEN

Eerder is aangegeven, dat als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de tijdelijke opbrengsten zoals huren en pachten ten minste kostendekkend zijn voor het beheer van onze bezittingen en investeringen. Hiermee worden ongewenste kostenposten voor ofwel de begroting ofwel de grondexploitaties voorkomen.

Om deze handelswijze te kunnen effectueren is in de begroting inmiddels onder de post Beheer Onroerend Goed zowel voor kosten als opbrengsten een plek gevonden. In de praktijk blijkt een en ander echter weerbarstiger. Een aantal locaties met goede opbrengsten zoals de voormalige visvijvers verdwijnen op termijn uit de post Beheer Onroerend Goed, omdat ze in ontwikkeling worden gebracht. Daarnaast zijn er werkzaamheden zoals het onderhoud aan braakliggende gronden in woonwijken die wel door de gemeente uitgevoerd dienen te worden maar niets opbrengen.

Nu dit helder geworden is, wordt er dit jaar dieper gekeken naar mogelijke oplossingen voor dit toekomstige dekkingsprobleem van verplichte werkzaamheden versus tijdelijke dekking.

### 5.3. PARAMETERS

Voorgesteld wordt de kostenindex te verhogen van 1,5% naar 2%. De opbrengst index blijft voorzichtigheidshalve voorlopig 1,5%. Het interne rentepercentage dat gehanteerd wordt bij de rentetoerekening aan de bouwgronden in exploitatie (BIE) is in de programmabegroting 2017 vastgesteld op 2%. Bij de jaarrekening 2017 vindt hierop voor 2017 nacalculatie plaats.

## 6. BELEID

In het MPG 2016 zijn met name ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving aan de orde gekomen. In dit Kader MPG komen we, van het perspectief van de huidige stand van zaken, tot een aantal conclusies ten aanzien van deze maatregelen.

### 6.1. CASH-FLOW BENADERING

Een cash-flow benadering houdt in dat de tijd tussen het investeren en weer terugverdienen zo kort mogelijk is, in een ideale situatie zelfs negatief. Daarmee worden financieringskosten beperkt en kunnen eventueel ook risico's worden beperkt.

Een maximale looptijd van 10 jaar van een grondexploitatie (maatregel BBV) zal op termijn en vooral bij nieuwe grondexploitaties goed mogelijk zijn door met name het programma te beperken tot die omvang waarvoor een reële verwachting van realisatie bestaat. Een kortere looptijd is dan het logische gevolg, evenals lagere financieringskosten. Nieuwe grondexploitaties zullen kleiner worden met een beperkte looptijd.

### 6.2. WINSTBEPALING EN TUSSENTIJDSE WINSTNEMING

Winstbepaling en tussentijdse winstneming liggen in het verlengde van hetgeen er bij de cash-flowbenadering is beschreven. In de huidige systematiek kan er tussentijds winst genomen worden bij grondexploitaties op basis van de verhouding tussen gemaakte kosten, nog te maken kosten en gerealiseerde opbrengsten. Concreet betekent dit dat er winst kan worden genomen op een moment dat de absolute gemaakte kosten hoger zijn dan de reeds gerealiseerde opbrengsten. Dat is niet wenselijk en zou ook uitgesloten moeten worden. De raad heeft dit ook onderkend en heeft bij motie het college gevraagd een andere wijze van winstbepaling toe te passen.

Feitelijk is daar al naar gehandeld en bij het opstellen van de jaarrekening 2016 is deze systematiek nu ook formeel los gelaten en – mede gezien de korte looptijd van grondexploitaties – besloten om winstneming pas bij het einde van de exploitatie te laten plaatsvinden, of indien aan het realisatiebeginsel is voldaan gedurende de looptijd. Deze wijziging van het gehanteerde beleid is bij de vaststelling van de jaarrekening 2016 in de besluitvorming meegenomen.

De grondslag winstbepaling bij grondexploitaties is als volgt: “het verschil tussen de negatieve boekwaarde en de geraamde nog te maken kosten binnen een vastgestelde grondexploitatie dan wel de te onderscheiden deelgebieden daarbinnen, wordt beschouwd als winst. Met de geraamde nog te realiseren opbrengsten wordt geen rekening gehouden”.

### 6.3. INSTELLEN EGALISATIERESERVE GRONDEXPLOITATIES

Door voor kleinere gebieden grondexploitaties in te stellen met ook een kortere looptijd wordt het realiteitsgehalte van grondexploitaties verhoogd. Tegelijk worden echter de mogelijkheden om binnen grondexploitaties te kunnen verevenen kleiner en wordt de kans groter dat grondexploitaties – in eerste aanleg – een negatief resultaat zullen hebben. Om deze toch door de raad te kunnen laten vaststellen is het noodzakelijk, dat er aanvullend een budget beschikbaar komt om alsnog financieel tot een neutraal resultaat te komen.

Zoals bij de implementatie van de nieuwe BBV regels is beschreven zijn de huidige NIEGG's en BIE's die uit exploitatie zijn genomen zonder afwaardering tegen de boekwaarde omgezet naar MVA (materiële vaste activa). Dit is een overgangsbepaling binnen de BBV. Deze bepaling heeft een looptijd van 4 jaar en uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. Bij het in exploitatie nemen van (delen van) deze gronden in de periode tot 31 december 2019 worden de bijbehorende balansposities verdisconteerd in de desbetreffende op te stellen grondexploitaties.

Voor het egaliseren van een in aanvang negatief sluitende grondexploitatie zijn middelen nodig. Maar ook zullen mogelijk niet alle in de MVA opgenomen gronden in nieuwe grondexploitaties met hun bijbehorende balansposities kunnen worden verdisconteerd. Om – zeker eind 2019 – voldoende middelen beschikbaar te hebben voor egalisatie of voor eventuele afwaardering van boekwaarden van gronden wordt er voorgesteld om een specifieke reserve in stellen die gevuld wordt met de resultaten uit de grexen. Deze is nadrukkelijk bedoeld voor dekking van lasten die buiten de risico-inschatting van de grexen vallen, maar wel een directe relatie hebben met de (oorspronkelijke) activiteiten van het grondbedrijf. Voorgesteld wordt deze reserve de Egalisatiereserve Grondexploitaties te noemen en het resultaat van grexen uit 2015 en 2016 – na het op sterkte brengen van de voorzieningen – te benutten voor vulling van de nieuwe reserve.

In de begroting 2017 en de jaarrekening 2016 is hier al op ingespeeld en zijn de resultaten van de grondexploitaties al gereserveerd: € 3.433.000 over 2015 en € 1.296.000 over 2016. Met dit Kader MPG wordt de raad voorgesteld om ook formeel deze egalisatiereserve in te stellen en verder op te nemen in de eerstvolgende Nota Reserves en Voorzieningen.

#### *Prognose Egalisatiereserve Grondexploitaties*

(bedragen x € 1.000)

	Stand 1 januari 2017	3.433
Geplande onttrekking:		
Verlaging boekwaarde Warande restgebieden binnen Materiële vaste activa via bestemming rekeningresultaat 2016		-617
Geplande storting:		
Kadernota voorstel bestemming resultaat grondexploitaties 2016 *		1.296
		<hr/>
Eindstand ná vaststelling jaarrekening 2016 en bestemming van het resultaat		<u><u>4.112</u></u>

\* Inclusief besloten onttrekkingen € 821.000 i.v.m. opwaarderen voorziening n.a.v. herziening grondexploitatie Hanzepark 2016 en geprognostiseerde tekort grondexploitatie MFA eiland Warande 2016 € 54.000

#### 6.4. RAADSBESLUIT GRONDEXPLOITATIES MET MEER DAN 10 JAAR LOOPTIJD

Zoals in 4.1 is beschreven is er door de nieuwe BBV-regels nadrukkelijk een aanzet gegeven om de risico's van en met grondexploitaties te beperken door ondermeer te bepalen, dat grondexploitaties met een looptijd die lager is dan 10 jaar na deze 10 jaar geen opbrengststijging mogen incalculeren. Daarmee worden gemeenten gestimuleerd de looptijd korter te houden in de verwachting dat daarmee ook de geprognostiseerde opbrengsten en kosten realistischer zijn. Ook wordt gevraagd beheermaatregelen te nemen die er toe moeten leiden, dat de mogelijke extra risico's direct of op wat langere termijn worden weggenomen. Tenslotte wordt de raad gevraagd expliciet te besluiten in te stemmen met de langere looptijd van grondexploitaties.

In het algemeen worden de volgende beheermaatregelen genomen:

- Er worden nu alleen grondexploitaties geopend waarvoor een concreet initiatief in beeld is
- Het gebied wordt zodanig gekozen, dat realisatie binnen 10 jaar ook reëel te verwachten is
- Grote gebiedsexploitaties worden opgedeeld in kleinere deelgebieden met eigen grondexploitaties

De grondexploitaties die op dit moment nog een looptijd hebben die doorloopt tot na 2027 zijn:

- Buitenhof: een particulier initiatief, waarbij de indexatie van de opbrengsten voor de Gemeente Lelystad bij overeenkomst ook doorloopt na 10 jaar
- Bedrijventerreinen algemeen: komend jaar zal samen met Almere in het kader van Plabeka een analyse worden opgesteld over de te verwachten behoefte aan bedrijventerreinen in de regio. Dat zal meer duidelijkheid moeten geven over de behoefte aan de huidige verscheidenheid van bedrijventerreinen in Lelystad en Almere. Vooralsnog zien we op alle terreinen nog steeds verkopen en is een looptijd tot 2030 geen echt risico te noemen.
- Flevopoort: voor dit terrein geldt hetzelfde als voor bedrijventerreinen in het algemeen. Specifiek – mede omdat de looptijd nu tot en met 2035 is – geldt hier dat dit jaar deze grondexploitatie zal worden herzien, daarbij mogelijk in twee delen wordt gesplitst en waarbij ook – vooral ook aan de hand van de te maken behoefteanalyse – zal worden vastgesteld of Flevopoort 3 in een grondexploitatie zal blijven of dat wordt gekozen voor toevoeging van dat gebied aan de MVA.
- Warande 1<sup>ste</sup> deelgebied: de verwachte looptijd is nu tot 2034. Door de toegenomen woningbouwproductie zal naar verwachting bij de komende herziening van de grondexploitatie de looptijd teruggaan naar een looptijd die veel korter is en wellicht zelfs binnen de 10 jaar blijft.

De raad wordt voorgesteld om kennis te nemen van de algemene en specifiek te nemen beheermaatregelen en in te stemmen met en bevestigen van de vigerende looptijden van de diverse grondexploitaties.



## 7. EEN VOORUITBLIK

Dit Kader MPG is weliswaar positief over de kansen voor een beter perspectief voor de woningmarkt en de ontwikkeling van de werkgelegenheid – en daarvan afgeleid de verkoop van grond – maar kiest nog wel voor een behoedzame koers: we houden vast aan het midden-scenario, winstneming vindt pas aan het einde plaats, we houden rekening met iets meer kostenstijging dan het stijgen van opbrengsten en er wordt een reserve ingesteld om eventuele tekorten in nieuwe grondexploitaties of bij materiële vaste activa (MVA) te kunnen opvangen.

In het voorjaar van 2018 zal in het dan op te stellen Raam MPG uiteraard aandacht worden gegeven aan de mogelijke gevolgen van de VPB plicht. Maar – en dat is misschien wel belangrijker – we kunnen dan ook vaststellen of de economische groei aanhoudt en of de regio profiteert van de verschillende infrastructurele investeringen. We beantwoorden de vraag of het scenario voor de verkoop van grond aangepast moet worden, wat het perspectief is voor de grondexploitaties en in hoeverre het noodzakelijk is om de MVA af te waarderen. Uiterlijk 31 december 2019 moet immers een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. In het Raam MPG kijken we vast vooruit.

Tenslotte zal ook een onderzoek worden afgerond naar de positie van het Grondbedrijf in de gemeentelijke organisatie. Het streven is om het Grondbedrijf formeel geheel te integreren in de organisatie, maar tegelijk wel goed gebruik te kunnen blijven maken van de instrumenten die bij actief grondbeleid passen.

## BIJLAGE FINANCIËLE GEGEVENS

Vastgestelde grondexploitaties woningbouwgebieden (incl. MFA Eiland Warande)	Resultaat per 1-1-2017	Reeds genomen resultaat	Ingestelde voorziening	Nog te realiseren resultaat
Parkwijk 0.0.5	19.304	0	0	19.304
Buitenhof 1.7.7	769.492	108.287	0	661.205
Lelystad-nw 2.2	807.895	748.854	0	59.041
HanzePark 2.2.4	-7.359.769	0	7.359.769	0 *
Schoener-west 2.4.7	1.419.338	245.298	0	1.174.040
Kust- Bataviahaven 2.3.1	-1.827.137	0	1.827.137	0 *
Kust- Houtribhoogte 2.5.2	-491.229	0	491.229	0
Werkeiland 3.5.3	-326.413	0	326.413	0
MFA Eiland Warande 5.2	-67.175	0	67.175	0 *
Warande 1ste deelgebied 5.9.9	2.168.785	0	0	2.168.785
	4.886.909-	1.102.439	10.071.723	4.082.375

\* Bij de jaarrekening 2016 zijn de benodigde voorzieningen weer op peil gebracht.

### Aanvullende voorzieningen:

Kust- Houtribhoogte 2.5.2 (max. restant boekwaarde)	€ 2.235.500
Werkeiland 3.5.3 (faillissement ontwikkelaar)	€ 337.269
Totaal aanvullende voorzieningen	€ 2.572.769

Vastgestelde grondexploitaties bedrijventerreinen (incl. Bataviastad + Larserplein)	Resultaat per 1-1-2017	Reeds genomen resultaat	Ingestelde voorziening	Nog te realiseren resultaat
Oostervaart-oost 1.8.3	1.627.992	490.297	0	1.137.695
Kust- Bataviastad 2.5.1	1.624.260	1.026.304	0	597.956
Noordersluis 3.8.0	7.328.216	5.388.147	0	1.940.069
Noordersluis zo 3.8.1	4.923.176	3.814.960	0	1.108.216
Rivierenbuurt-zo 4.2.5	584.964	348.622	0	236.342
Larserplein 4.7.8	101.853	0	0	101.853
Flevopoort 5.8.0	4.687.746	268.359	0	4.419.387
Flevokust 7.1.8	109.333	0	0	109.333
Larserpoort 7.8.1	5.848.579	3.530.787	0	2.317.792
	26.836.119	14.867.476	-	11.968.643

### Risicoprofiel

Het risicoprofiel over de 19 vastgestelde grondexploitaties komt ultimo 2017 overeen met een bedrag van in totaal € 10.401.000. Opgebouwd uit € 6.947.000 voor de woningbouw projecten en € 3.454.000 voor de bedrijventerreinen. Uitgedrukt in een percentage over de eind 2017 nog te maken kosten en te realiseren opbrengsten is dit 4,11 %.

### Kosten parameter

Het verhogen van de parameter t.a.v. de kosten naar 2 % levert het volgende beeld op: Het verschil in netto contante waarde per 1/1/ 2017 bedraagt € 2.367.023. Dit bedrag is nader onder te verdelen in € 2.015.707 verminderde toekomstige winst in positieve grondexploitaties. De resterende € 351.316 is het effect op de reeds negatieve grondexploitaties. Hiervan is voor een bedrag € 97.193,- reeds een voorziening getroffen. Er resteert vervolgens € 254.123,- , dat met de jaarrekening 2017 aan de voorziening zou moeten worden toegevoegd. In de egaliseringsreserve grondexploitaties is hier ruimte voor.