



Jaarstukken 2023

4 Grondbeleid

Algemeen

De paragraaf grondbeleid is, op grond van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) een verplicht onderdeel in de begroting en de jaarrekening. De paragraaf in de begroting moet bevatten:

1. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De paragraaf in de jaarrekening bevat de verantwoording van hetgeen in de begroting is opgenomen. In de jaarrekening heeft de paragraaf de functie van terugblik.

Visie en uitvoering grondbeleid Purmerend

In september 2019 is in Purmerend de nu nog geldende nota grondbeleid vastgesteld. De nota geeft kaders voor de manier waarop invulling wordt gegeven aan het afwegen van belangen, het fasegewijs werken en het creëren van zowel ruimtelijke, financiële als maatschappelijke meerwaarde binnen gebiedsontwikkelingen. Ook is beschreven dat de voorkeursrol van de gemeente bij ontwikkelingen die bijdragen aan de gemeentelijke kerndoelen, het regie-faciliterend grondbeleid is. Daarnaast kan de gemeente, onder een aantal specifieke benoemde voorwaarden, de inzet van actief grondbeleid overwegen.

Ook de gemeente Beemster had een nota grondbeleid. Deze is in 2017 door de raad van Beemster vastgesteld. In de nota uit 2017 is beschreven dat op projectniveau een afweging wordt gemaakt aan welke vorm van grondbeleid (actief of faciliterend) invulling wordt gegeven en of, en zo ja hoe, met (een) marktpartij(en) wordt samengewerkt. In een afweging voor de keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid weegt in ieder geval mee met welk beleid beter aan (één of meer van) deze prioriteiten invulling kan worden gegeven:

- Bescherming UNESCO werelderfgoed.
- Maatschappelijke betrokkenheid.
- Programmatische toevoeging.
- Kwaliteit publieke ruimte.
- Financieel inverdienvermogen.
- Urgentie.
- Innovatie en duurzaamheid.

Vanwege het type (lichte) herindeling vervalt per 1 januari 2024 de nota grondbeleid van de voormalige gemeente Beemster. Alsdan is de nota grondbeleid van de voormalige gemeente Purmerend van toepassing op het gehele grondgebied van de heringedeelde, nieuwe gemeente.

Te zien is dat Purmerend na een periode van een voornamelijk faciliterende rol soms ook weer actief grondbeleid overweegt. Dat is bijvoorbeeld te merken aan het vaststellen van nieuwe grondexploitaties, het vestigen van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) of het doen van strategische aankopen.

Met de fusie van de gemeente Purmerend en Beemster als aanjager, maar ook door een benodigde evaluatie van de bestaande nota's grondbeleid is een actualisatie van het grondbeleid nodig. In 2022 is opdracht verleend om de bestaande nota's grondbeleid te evalueren om zo te komen tot een nieuwe nota grondbeleid. Over de evaluatie is de gemeenteraad op 17 mei 2023 via een raadsmemo geïnformeerd. De nieuwe nota grondbeleid is in voorbereiding en die wordt naar verwachting in 2024 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

Informatievoorziening MPG

In aanvulling op de jaarrekening wordt jaarlijks het meerjarenprogramma grondexploitaties (MPG) aan de raad ter vaststelling voorgelegd. Het MPG is een rapportage met informatie over de voortgang van de lopende grondexploitaties en het faciliterend grondbeleid. In het MPG kijken we terug op het afgelopen jaar en vooruit naar de komende jaren. Er wordt inzicht gegeven in het totale aanbod aan woningbouw- en bedrijventerreinprogrammering op de korte én de lange termijn. De te verwachten ontwikkelingen vertalen we financieel. Tevens wordt een onderbouwing gegeven van de winstneming, de stand en verwachte ontwikkeling van de bestemmingsreserve gronden en inzicht in de risico's binnen de grondexploitaties. Korthedshalve verwijzen we voor een uitgebreide toelichting over de voortgang in de gebiedsontwikkelingen naar het MPG 2024. Tevens verwijzen we naar de Paragraaf 'weerstandsvermogen en risicobeheersing' waarin ook de risico's en reserves van het grondbeleid staan.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt Omgevingswet

De huidige Wro maakt het voor een gemeente mogelijk regietaken krachtig ter hand te nemen zonder zelf per definitie ontwikkelaar te zijn bij de productie van bouwgrond. De gemeente kan aan de initiatiefnemer/eigenaar van een locatie eisen stellen voor ontwikkeling van de gehele locatie. De wet biedt een basis om met initiatiefnemers privaatrechtelijke overeenkomsten aan te gaan waarbij we, naast het stellen van kwaliteitseisen, afspraken maken over het kostenverhaal.

Mochten initiatiefnemers geen overeenkomst willen aangaan, dan kent de Wro mogelijkheden tot het verplichten van het kostenverhaal. Bij het nemen van een ruimtelijk besluit waarmee een locatieontwikkeling mogelijk wordt (bijvoorbeeld een bestemmingsplan), moeten we vaststellen of het kostenverhaal is verzekerd en of het stellen van locatie-eisen nodig is. Als dat niet het geval is, dan kan de gemeente vervolgens door het vaststellen van een exploitatieplan de regie op de ruimtelijke ontwikkeling behouden en de kosten die daarmee samenhangen afdwingen.

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (Ow) van kracht geworden. Het publiekrechtelijk kostenverhaal in de Omgevingswet wijkt op onderdelen af van de regeling in de Wro. Zo is er geen exploitatieplan meer en is er de optie het publiekrechtelijk kostenverhaal (met of zonder tijdvak) te integreren in het omgevingsplan of in de omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsactiviteiten.

Kostenverhaal

De afspraken om te kunnen komen tot de realisatie van een particulier initiatief worden doorgaans vastgelegd in een intentieovereenkomst (IO) en vervolgens een anterieure overeenkomst (AO). In de overeenkomst passeren een groot scala aan onderwerpen de revue. Een belangrijk element is het kostenverhaal. In Purmerend is dit onder te verdelen in het betalen van de gemeentelijke plankosten, gebiedsoverstijgende kosten (nota GKP) en voor sommige gebieden een gebiedseigen kostenverhaal in de vorm van een Aanvullingsbesluit.

De te betalen plankosten worden nagenoeg altijd op basis van een vaste, vooraf overeengekomen prijs contractueel vastgelegd. Indien de werkelijk gemaakte plankosten afwijken van de door de initiatiefnemer betaalde bijdrage wordt het saldo tussen de betaalde bijdrage en de werkelijk gemaakte plankosten verrekend via de bestemmingsreserve gronden. De middelen die beschikbaar komen door de betaalde bijdragen voor de GKP of aanvullingsbesluiten moeten ingezet worden voor investeringen die aan die kostenverhaalsbesluiten zijn gerelateerd.

Vennootschapsbelasting

De gemeentelijke grondexploitaties gelden als een activiteit die zich kwalificeert als onderneming voor de vennootschapsbelasting (VPB). Een toelichting op de uitwerking hiervan en de financiële consequenties zijn terug te vinden in het onderdeel 'overhead, VPB en onvoorzien'.

Richtlijnen verslaglegging grondexploitaties en resultaatbestemming

Voor lopende grondexploitaties gelden vanuit de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023) van de Commissie BBV de volgende richtlijnen:

- de looptijd van een grondexploitatie is maximaal 10 jaar. Afwijken van deze termijn mag, mits de gemeenteraad besluit tot aanvullende beheersmaatregelen. Er zijn per 31-12-2023 geen grondexploitaties met een looptijd langer dan 10 jaar.
- de rentetoerekening aan grondexploitaties wordt gebaseerd op de werkelijke rente over het vreemd vermogen, gedurende 2022 was dit 1,25%, dit geldt zowel in geval van een negatief saldo (rentelast) als bij een positief saldo (rentebaten);
- de disconteringsvoet voor alle grondexploitaties is 2%. Deze disconteringsvoet is de grondslag voor het bepalen van de Netto Contante Waarde;
- de hoogte van een verliesvoorziening voor een negatieve grondexploitatie wordt bepaald aan de hand van de (negatieve) netto contante waarde van de grondexploitatie.

Bij het verwerken van gerealiseerde, dan wel nog te realiseren winsten en verliezen ten aanzien van grondexploitaties, hanteren we binnen het grondbeleid in Purmerend de volgende methodiek:

Verliesneming

Zodra de verwachting is dat een grondexploitatie met verliesgevend resultaat zal worden afgesloten, wordt het verlies verwerkt in het resultaat. Dit vindt plaats door een verliesvoorziening te treffen. Bij een verliesgevende grondexploitatie wordt per project bekeken en vastgesteld hoe de dekking van het verlies ingeregeld wordt. Dit is regulier de bestemmingsreserve gronden danwel de reserve woningprogrammering (voor sociaal programma).

Winstneming

Winstneming vindt plaats bij het afsluiten van een grondexploitatie en/of tijdens de looptijd. De bepaling van de winstneming volgt de BBV-richtlijnen. Binnen de gemeente Purmerend wordt het uitgangspunt gehanteerd dat winstneming 50% ten gunste van de algemene reserve en 50% ten gunste van de bestemmingsreserve gronden komt zodat de grondexploitaties bijdragen aan de solvabiliteit van de gemeente en het weerstandsvermogen voor stedelijke ontwikkelingsprojecten.

Actuele prognoses grondexploitaties

In onderstaande tabellen zijn de looptijd, actuele boekwaarden en de verwachte eindresultaten van de grondexploitaties (BIE) weergegeven.

Tabel: Verwachte resultaten Bouwgrond in Exploitatie (BIE)

Projecten (bedragen in € mln.)	Looptijd	Boekwaarde (31-12-2023)	Resultaat 2024 (NCW)
Positieve Grexen			
Baanstee Noord	2031	-19,01	45,71
Kop West	2025	5,43	4,32
Steltloper 8	2025	0,05	0,72
Verzetslaan	2024	0,61	0,24
Subtotaal positieve grexen		-12,92	50,99
Negatieve Grexen			
BOL	2027	-2,59	-1,58
Waterlandkwartier	2033	-1,64	-5,53
Wheermolen Oost	2032	-3,36	-5,51
Subtotaal negatieve grexen		-7,59	-12,62
Totaal		-20,51	38,37

Tabel: Winstneming over 2023

Tussentijdse winstneming (in € mln)	Eindwaarde	Projectspecifieke risico's	Percentage winstneming	Genomen winst t/m 2022	Winstneming 2023
Baanstee Noord	53,55	2,35	30%	13,62	1,62
BOL	-1,71	0,42	1%	0	0
Kop West	4,50	0	90%	2,82	1,25
Steltloper 8	0,75	0	1%	0	0
Verzetslaan	0,48	0	49%	0	0,12
Waterlandkwartier	-6,74	8,34	0%	0	0
Wheermolen Oost	-6,59	5,06	0%	0	0
Totaal	44,24	16,17		16,44	2,99

De reserve gronden is per 31 december 2023 uitgeput. Voor de grondexploitaties is een benodigd weerstandsvermogen berekend afgezet tegen weerstandscapaciteit in de algemene reserve. Het benodigd weerstandsvermogen (berekende risico's) is berekend op € 21,8 miljoen (2022: € 13,5 miljoen).

De Beemster Compagnie

VOF De Beemster Compagnie is opgericht in 2011 door de gemeente Beemster en Bouwfonds Ontwikkeling B.V. (thans BPD Ontwikkeling). Het doel is gestalte te geven aan de nieuwbouwontwikkelingen in Zuidoostbeemster (De Nieuwe Tuinderij) en in Middenbeemster (De Keyser). Deze ontwikkelingen betreffen vanuit de oorspronkelijk gesloten overeenkomst een volledig koopprogramma. In de afgelopen jaren zijn echter ook in overleg met elkaar sociale huuren koopwoningen gerealiseerd. De Beemster Compagnie is een V.O.F. waarbij zowel de gemeente Purmerend als BPD Ontwikkeling 50% eigenaar is. Ook winsten en verliezen worden in deze verdeling genomen. De gemeente mag deze winsten pas nemen bij uitkering ervan door de VOF. Voor deze ontwikkelingen wordt ieder jaar, samen met het MPG, een actualisatie van de grondexploitaties aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd.

In onderstaande tabel zijn de looptijd, actuele boekwaarden en de verwachte eindresultaten van de grondexploitaties (BIE) weergegeven.

Projecten (bedragen in € mln.)	Looptijd	Boekwaarde (31-12-2023)	Resultaat 2024 (NCW)
De Nieuwe Tuinderij Oost	2024	3,32	4,51
De Keyser	2027	5,09	2,42
Totaal		8,41	6,93

5 Financiering

Algemeen

Doelstelling

Doel van deze paragraaf is om de raad te informeren over het gerealiseerde treasurybeleid en de beheersing van financiële risico's. Treasury is het besturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's. Dit moet plaatsvinden binnen de kaders van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording), de Wet fido (Wet Financiering Decentrale Overheden) en de Wet HOF (Wet Houdbare Overheids Financiën). Het doel van deze wet is onder andere om op een verantwoorde, prudente en professionele wijze de inrichting en uitvoering van de treasuryfunctie (financieringsactiviteiten) van de gemeente te regelen.

Gemeentelijke kaders

Onze kaders zijn vastgelegd in de, volgens artikel 212 Gemeentewet, vastgestelde 'Financiële verordening gemeente Purmerend 2023 (raadsbesluit 1580927). Het gaat om kaders voor het uitvoeren van de financieringsfunctie zoals doelstellingen, richtlijnen en limieten die voor het college gelden. In deze verordening is ook het treasuryonderdeel opgenomen waarin de beleidsmatige infrastructuur van de treasuryfunctie is vastgelegd met uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten. Het bevat met name protocollen voor de dagelijkse uitvoering. De onderwerpen die hierbij aan de orde komen zijn het kasbeheer, het risicobeheer, de financiering en de administratieve organisatie.

Beleidsdoelstelling

De beleidsdoelstelling is om inzicht te hebben in de langetermijnontwikkeling van de financiële positie van de gemeente. Het aangaan en verstrekken van geldleningen alsmede het verstrekken van garanties is alleen toegestaan voor de uitoefening van de publieke taak. Hierbij mogen we geen overmatige risico's lopen. Het gebruik van de kasgeldlimiet en de renterisiconorm is bedoeld als normstellend. De gemeente moet altijd over voldoende geld beschikken voor het op tijd betalen van uitkeringen, subsidies, salarissen en facturen. Hiervoor trekt de gemeente op dagelijkse basis korte geldleningen aan. De financiering van de gemeentelijke investeringen vindt plaats met reserves en voorzieningen – interne middelen – en middels extern aangetrokken geldleningen met een langere looptijd. Om de rente die de gemeente moet betalen over deze aangetrokken leningen te beheersen en de daarmee samenhangende risico's te beperken is het financieringsbeleid van belang.

Ontwikkelingen gemeente Purmerend

Risicobeheer

Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat een gemeente voorzichtig moet omgaan met publieke middelen. Dit uit zich onder andere in de beheersing van renterisico's. Er zijn twee wettelijke