

VOORBLAD RAADSVORSTEL

ONDERWERP

Besluitvorming grondexploitatie Flora Campus Westland

BESLISPUNTEN

1. In te stemmen met de uitkomsten, berekeningen en uitgangspunten van de voorliggende grondexploitatie Flora Campus Westland d.d. 15 mei 2024 (bijlage 1), waarvan deel uitmakend de parkeerexploitatie en de overige gemeentelijke investeringen, en daarmee de jaarschijf 2024 vrij te geven;
2. Voor de grondexploitatie een voorziening te vormen voor een bedrag van € 8,6 miljoen en dit bedrag te dekken uit de reserve versterking financiële soliditeit.
3. Een bedrag van € 15.250.000 beschikbaar te stellen als krediet voor de ontwikkeling- en bouw van het eerste deel van van de parkeergarages en de kapitaallasten ten laste te brengen van de parkeerexploitatie.
4. In te stemmen met de bijgevoegde begrotingswijziging (bijlage 2).

ARGUMENTEN, RISICO'S EN KANTTEKENINGEN

Argumenten

- 1.1 De gemeentelijke grondexploitatie is uitgebreid onderbouwd met argumenten en ondersteunende onderzoeken onder coördinatie van een werkgroep van financiële experts.**
- 1.2 De grondexploitatie is voorzien van een tweevoudige externe second opinion van een externe adviseur (Fakton)**
- 1.3 Het vaststellen van de grex maakt het mogelijk om de realisatiefase te starten, zodat de laatste gronden verworven kunnen worden, bouwrijp gemaakt kunnen worden en uitgegeven kunnen worden.**
- 2.1 In het voorstel wordt toegelicht dat de grondexploitatie sluit op een saldo van +€ 0,3 miljoen. Na fiscale keuzes sluit de grondexploitatie op – € 8,6 miljoen.**
- 3.1 Beschikbaar stellen van het eerste deel van investeringskrediet voor de parkeergarages is noodzakelijk voor de totale ontwikkeling van Flora Campus Westland en hangt samen met de beschikbaarstelling van het krediet voor het Vakcollege+.**
- 4.1 De bijgevoegde begrotingswijziging dient vastgesteld te worden.**
- 5.1 Het college heeft geheimhouding opgelegd op de nadere toelichting van de grondexploitatie Flora Campus Westland en de bijlagen 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11 bij de grondexploitatie Flora Campus Westland op grond van artikel 5.1 Wet Open Overheid in samenhang met Hoofdstuk Va Gemeentewet (geheimhouding), artikel 87 tot 89 (artikel 5.1 Wet Open Overheid b. de economische belangen van de gemeente en f. de bescherming van bedrijfsgevoelige gegevens van betrokken rechtspersonen);**

RAADSVORSTEL

Risico's

- 1.1 De risico's zijn in kaart gebracht met de RISMAN-methode. Daaruit volgt een restrisico dat acceptabel is binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente Westland in relatie tot het weerstandsvermogen.**
- 1.2 Om de restrisico's te beheersen en hier actief op te sturen is gekozen voor een robuuste programmastructuur, het aanwijzen van een projectcontroller en het inhuren van externe kennis.**

Kanttekeningen

1. Advies Auditcommissie

Het advies van de Auditcommissie zal op 7 juni 2024 worden toegevoegd als bijlage bij het raadsvoorstel.

RAADSVORSTEL

ONDERWERP

Besluitvorming grondexploitatie Flora Campus Westland

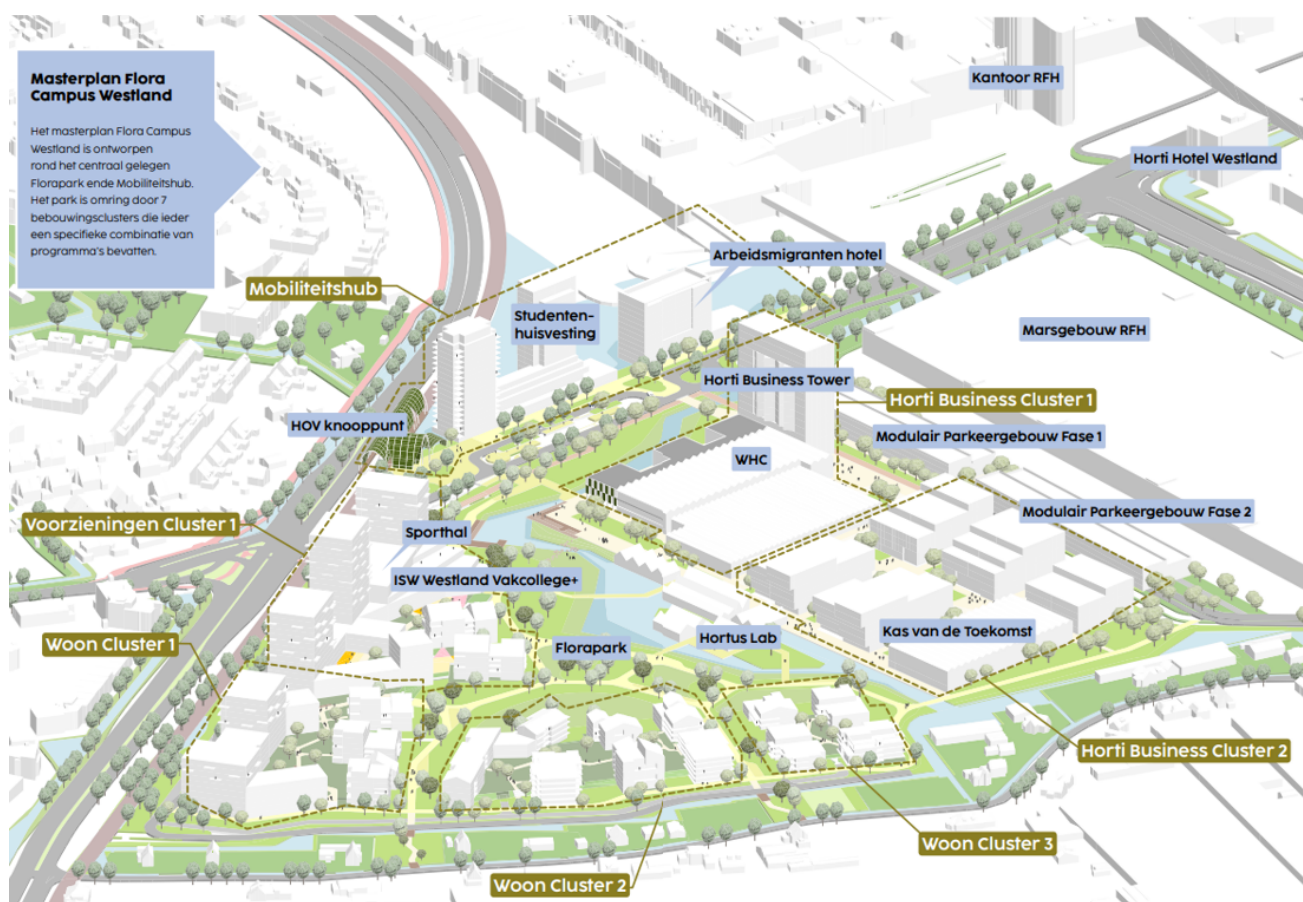
DOELSTELLING

Het vaststellen van de grondexploitatie (grex) voor het programma Flora Campus Westland. Het vaststellen van de grex maakt het mogelijk om de realisatiefase te starten.

VOORSTEL

Inleiding

Op 24 mei 2023 stelde de gemeenteraad het Masterplan Flora Campus Westland vast.



Het plan omvat grofweg 86.500m² bruto vloer oppervlak (bvo) aan Campusfuncties en studentenhuisvesting. Daarnaast komen er een mobiliteitshub, 1.250 permanente woningen en 400 eenheden voor arbeidsmigrantenhuisvesting en er worden voor een periode van maximaal 15

RAADSVORSTEL

jaar 150 tijdelijke woningen in het gebied geplaatst. Het programma is afgestemd met de provincie Zuid-Holland en opgenomen in de woningbouwprogrammering en de 3-hectare kaart, waarop grote ontwikkelingen in de provincie zijn weergegeven.

Volgens de planning moet eind 2025 gestart worden met realisatie van de eerste permanente gebouwen: de school - het Vakcollege en een sporthal -, met daar boven op 116 sociale woningen. Ook de realisatie van enkele bedrijfsgebouwen en 400 eenheden voor arbeidsmigrantenhuisvesting moet eind 2025/begin 2026 starten.

Bij het Masterplan is een concept grondexploitatie gepresenteerd en een krediet beschikbaar gesteld om in een volgende fase (de zogenaamde pre-ontwikkelfase) de grondexploitatie gedetailleerder uit te werken. Dat is nu gebeurd en het resultaat wordt nu voorgelegd aan de gemeenteraad ter besluitvorming.

Het voorstel wordt toegelicht in vier blokken:

A: De toelichting op de grondexploitatie. De grondexploitatie sluit op een saldo 0.

Achtereenvolgens worden de kosten, opbrengsten en risico's nader beschreven.

B. Fiscale keuzes. Toegelicht wordt dat uitsluitend een saldo 0 op de grondexploitatie nastreven voor de grex voordelig is, maar voor de gemeentebegroting als geheel niet.

C. Gemeentelijke investeringen. Aanvullend aan de grondexploitatie moet de gemeente via de gemeentebegroting nog een aantal aanvullende investeringen doen. Zonder die investeringen kunnen de grondexploitatie en daarmee ook de uitgangspunten en de ambities van het Masterplan niet waargemaakt worden. De aanvullende investeringen zijn opgenomen in het Meerjaren Investerings Programma (MIP) van de gemeente. Investerings die hierin zijn opgenomen worden via afzonderlijke college- en raadsvoorstellen gepresenteerd en gevoteerd.

D. Begrotingswijziging. De begrotingswijziging naar aanleiding van de voorstellen.

A De toelichting op de grondexploitatie

A1 Inleiding

De grondexploitatie (grex) vormt de begroting van kosten en opbrengsten voor het gebied, gezien vanuit de grondeigenaar. De verwerving van gronden en de aanleg van wegen, parken, etc. vormen de kostenkant. De verkoop van gronden aan ontwikkelaars de opbrengstenkant.

De grex wordt toegelicht in het rapport dat bij dit college- en raadsvoorstel is gevoegd (bijlage 1).

Het saldo van alle kosten en opbrengsten is circa € 0,3 miljoen (positief) netto contant (peildatum 01.01.2024). Met de contante waarde – een gebruikelijke methodiek voor gebiedsontwikkelingen - wordt berekend wat de huidige waarde is van een reeks toekomstige kosten en opbrengsten.

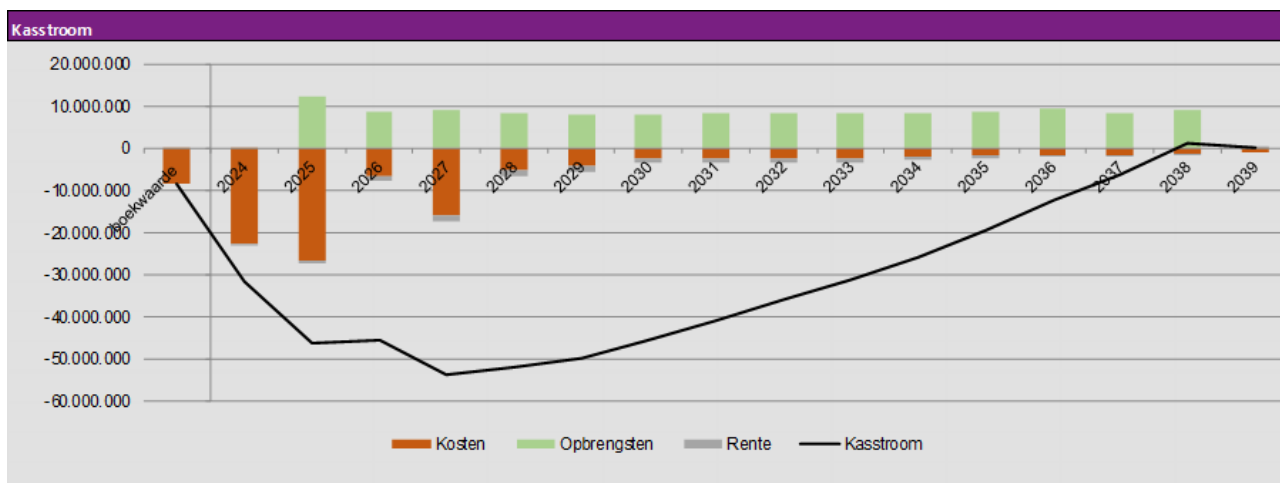
De factsheet rondom het plan is als volgt:

RAADSVORSTEL

Factsheet grondexploitatie Flora Campus Westland							
Programma		Plangebied			Resultaat		
Woningen sociaal	438 won.	35%	Uitgeefbaar oppervlak	67.000 m ²	Kosten:	€ * miljoen	
Woningen betaalbaar	187 won.	15%	Verharding	52.000 m ²	Verwerving	€ 47,9	
Woningen duur	625 won.	50%	Groeninrichting	64.000 m ²	Inrichtingskosten	€ 28,6	
Woningen totaal	1.250 won.	100%	Open water	28.000 m ²	Bijdragen bovenwijkse infra	€ 1,6	
			Te handhaven	14.000 m ²	Plankosten	€ 16,5	
Studentenhuisvesting	200 units		Totaal oppervlak	225.000 m ²	Saldo op gebouwd parkeren	€ 8,5	
Arbeidsmigrantenhotel	400 units				Totaal	€ 103,1	
Maatschappelijke voorzieningen	27.000 m ² bvo		dichtheid fsi	1,16	Opbrengsten:		
Commerciële voorzieningen	68.000 m ² bvo				gronduitgifte	€ 107,5	
					tijdelijk gebruik	€ 0,9	
					Totaal	€ 108,4	
Fasering		Parameters			Totaal		
Jaar eerste gronduitgifte	2025		prijspeil	01.01.2024	Saldo:		
Jaar laatste gronduitgifte	2038		kostenstijging	2,0% /jaar	Prijspeil	€ 5,3	
Gemiddelde woningproductie	90 won/jr		opbr.stijging jaar 1-10	2,0% /jaar	Eindwaarde	€ 0,4	
Gemiddelde productie comm.vrz.	4.900 m ² bvo/jr		opbr.stijging na jaar 10	0,0% /jaar	Netto contante waarde	€ 0,3	
			rente 2024-2025	2,2% /jaar			
			rente 2026-2028	2,4% /jaar			
			rente vanaf 2029	2,7% /jaar			

De aannames en uitgangspunten rondom deze grondexploitatie zijn op meerdere momenten onderzocht door Fakton. Zij hebben hierover gerapporteerd. Op dit rapport is geheimhouding opgelegd, omdat openbaarmaking van de rapportage en bijbehorende gedetailleerde onderzoeken de onderhandelingspositie van de gemeente zou kunnen schaden. Dat geldt overigens niet alleen voor dit project, maar ook voor andere projecten, omdat uitgangspunten en eenheidsprijzen ook in andere grondexploitaties worden gebruikt. Ook de second opinion van Fakton is geheim omdat ook daar gevoelige informatie in voorkomt. Het (positieve) eindoordeel van Fakton is openbaar.

Het resultaat van de grex wordt uitgedrukt in twee getallen. De Netto Contante Waarde geeft de uitkomst van de grex weer op 1 januari 2024. De eindwaarde geeft de uitkomst aan per 1 januari 2039. Beide getallen geven aan dat de grex sluitend is (nagenoeg op nul uitkomt), hetgeen de bestuurlijke opdracht was. Het verloop van de kasstromen – verloop van de inkomsten en uitgaven – over de jaren is als volgt voorzien:



RAADSVORSTEL

Een aantal investeringen is volledig het gevolg van de ontwikkeling van Flora Campus Westland (bijvoorbeeld het parkgebied). Deze zijn dan compleet in de grondexploitatie opgenomen. Bij andere investeringen - bijvoorbeeld bij omliggende wegen - worden de investeringen ook gedaan ten bate van zaken buiten het plangebied en zijn deze dus ook profijtelijk voor andere activiteiten of gebieden binnen Westland.

Wanneer dat het geval is, dan zijn dergelijke investeringen die samenhangen met de gebiedsontwikkeling Flora Campus Westland gedeeltelijk – op basis van het toerekening beginsel - opgenomen in de voorliggende grondexploitatie. De rest komt dan voor rekening van andere investeringsposten binnen de gemeente, zoals die zijn beschreven en (worden) opgenomen in het meerjaren investeringsprogramma (MIP). De aanvullende kosten van bovenwijkse infrastructuur, parkeren en gemeentelijk vastgoed bedragen circa € 79,4 miljoen en komen ten laste van de gemeentelijke begroting. En zijn dus geen onderdeel van de grex Flora Campus Westland. Voor nadere uitwerking en duiding wordt verwezen naar paragraaf C van dit voorstel.

A2: Toelichting op de opbrengsten

De opbrengsten in deze grex bestaan voornamelijk uit middelen die binnenkomen door grondverkoop. Het prijsniveau voor sociale woningen en ook de prijs per m2 van grond onder maatschappelijk vastgoed liggen vast in de Nota Grondprijzen 2023. De te verwachten opbrengsten uit de verkoop aan marktpartijen is, op basis van het vastgestelde programma, op verschillende manieren bepaald.

- Door ze uit te rekenen als residu (residuele benadering). Daarbij wordt in overleg met een makelaar bepaald wat marktconforme prijzen zijn van een woning of een gebouw. Daarvan worden de bouwkosten en de bijkomende kosten afgetrokken. Wat over blijft is dan de grondprijs.
- Ook in de Nota Grondprijzen 2023 staan prijsniveaus / ranges.
- Tot slot zijn de opbrengsten ook vergeleken met andere projecten in Westland en de omgeving.

Vervolgens is ook nog aan Fakton gevraagd om onafhankelijk van het programmabureau een residuele berekening uit te voeren. De gehanteerde en opgenomen prijzen inclusief de rapportages zijn vergeleken door een groep financieel deskundigen uit het programmabureau en Fakton. Daar is de afweging gemaakt om tot een definitieve prijs in de huidige grex te komen. Uiteraard zal bij het daadwerkelijk in de markt zetten van project(-onderdelen) naar de dan geldende omstandigheden worden gekeken.

A3: Toelichting op de kosten: Grondverwerving

In de grex wordt uitgegaan van volledige verwerving van de gronden door de gemeente. In een enkele situatie (zoals bij de uitbreiding van het World Horti Center) kan er sprake zijn van zelfrealisatie, waarbij met een grondeigenaar afspraken worden gemaakt over realisatie van vastgoed op eigen grond. De condities waaronder dit wordt toegestaan worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

Per 1 april 2024 zijn 3 woningen en de gronden van één van de twee groot grondeigenaren verworven (ca. 50% van de gronden). Met Royal Flora Holland zijn constructieve gesprekken

RAADSVORSTEL

gaande. Met twee andere eigenaren van gronden die in een veel later stadium pas benodigd zijn, zijn er contacten.

A4: Toelichting op de kosten: Parkeren

Voor de parkeeroplossing is (conform het vastgestelde Masterplan) uitgegaan van parkeren in parkeergarages. Er is een parkeergarage onder het voorzieningencluster/wooncluster 1 en een bovengrondse parkeergarage langs de oostgrens van het plangebied voorzien. Voor een beperkt aantal wooncomplexen wordt geparkeerd onder het wooncomplex in een eigen niet openbare parkeergarage.

Het merendeel van het parkeren gebeurt dus in openbare parkeervoorzieningen waarbij uitgegaan wordt van medegebruik. Iemand die in de garage een kaartje koopt, dan wel een abonnement afsluit heeft geen recht op een vaste parkeerplaats maar koopt het recht om te parkeren (een parkeerrecht). Daarmee ontstaat dus betaald parkeren.

Parkeergarage 1 wordt onder woningen, de sporthal en het Vakcollege gebouwd. Die garage zal maximaal 750 parkeerplaatsen omvatten. Parkeergarage 2 is veel flexibeler. In principe wordt dat een garage van 1.050 plaatsen. Deze garage is gemakkelijk te vergroten of te verkleinen en kan, wanneer dat aan de orde is, meegroeien met de vraag.

Een kritische beschouwing van de verdeling van de parkeervraag over de verschillende dagdelen van de week toont aan dat bij flexibel gebruik van de parkeerplaatsen het aantal parkeerplekken met circa 600 stuks gereduceerd kan worden t.o.v. van de aantallen uit het Masterplan. Daarom gaan we uit van 1.700 parkeerplaatsen.

Gerekend over een periode van 50 jaar is het tekort op de parkeerexploitatie € 8,5 miljoen. Het tekort op de parkeerexploitatie en -investeringen wordt geneutraliseerd door een eenmalige bijdrage vanuit de grondexploitatie van € 8,5 miljoen aan de nu voorziene gemeentelijke parkeerexploitatie.

Voor het realiseren van deze parkeerplaatsen wordt op basis van een raming uitgegaan van de volgende stichtingskosten:

- Parkeerplaatsen onder clusters € 25.000 /pp
- Parkeerplaatsen langs noordoostgrens € 19.500 /pp

Voor de opbrengsten parkeren wordt rekening gehouden met de volgende tarieven inclusief BTW:

- Eenmalige bijdrage RFH in aanlegkosten € 3.000 /pp
- Uurtarief bezoekers parkeren € 2,25 /uur
- Maximaal dagtarief parkeren bezoekers € 10,00 /dag
- Jaarabonnement bewoners € 400 /jaar
- Jaarabonnement overige € 975 /jaar
- Prijsstijging bezoekers en abonnementen 3,0%/jaar (1e 10 jaar) en 2,0% (jaar 11 en verder)

De voorgestelde tarieven zijn op basis van een uitgevoerde benchmark als marktconform beschouwd. De komende tijd wordt nog nader onderzoek gedaan naar de neveneffecten van de

RAADSVORSTEL

invoering van het betaald parkeren in dit gebied en mogelijk te treffen maatregelen voor de gebieden in de planomgeving.

Net als bij de grondexploitatie is ook bij de parkeereexploitatie gekozen voor een gemeentelijke investering en een gemeentelijke exploitatie. Dat laatste betekent dat de exploitatie voor rekening en risico van de gemeente wordt uitgevoerd. Uiteraard kan daarbij best expertise van buiten worden aangetrokken, maar het risico blijft bij de gemeente liggen. Hiervoor is gekozen om de volgende redenen:

1. Het is goedkoper omdat er geen rendement wordt nagestreefd.
2. Het aantrekken van een externe investeerder kost veel tijd en leidt daarmee tot vertraging bij het Vakcollege.
3. Het is de eerste betaalde parkeereexploitatie in Westland en daarom is het ingewikkeld voor externe partijen om hun risico in te schatten.
4. In eigen beheer is er het meeste grip op de hoogte van de parkeertarieven.

A5: Toelichting op de kosten: Specifieke kosten

Alle bedragen zijn vastgesteld op prijspeil 01.01.2024 en zijn exclusief btw, tenzij anders is vermeld.

De kosten voor inrichting van het gebied zijn geraamd door een extern ingenieurbureau. De grondexploitatie draagt op basis van toerekenbaarheid een deel van de bovenwijkse kosten. Het geheel van de bovenwijkse infrastructuur is opgenomen in het gemeentelijk MIP.

De inrichtingskosten van de binnen-gebieden van de Woon-werkclusters zijn niet in de grondexploitatie opgenomen. Deze gebieden moeten door de vastgoed-ontwikkelaar(s) zelf worden aangelegd en gefinancierd als onderdeel van de vastgoed-ontwikkeling. Dat geldt zowel voor de investeringen als voor de exploitatie. Voor kabels & leidingen, riolering en bouwwegen zijn in de gemeentelijke grex stelposten opgenomen. Deze posten worden nader geraamd en uitgewerkt zodra het plan verder inhoudelijk is uitgewerkt.

De opgenomen kosten voor het woonrijp maken (aanleggen paden, groenvoorzieningen, wegen, etc.) bedragen ruim € 28,0 miljoen.

Er is gerekend met een post onvoorzien van 15%. Aanvullend op de geraamde inrichtingskosten is € 0,5 miljoen budget gereserveerd voor de meerkosten van de inrichting van het openbaar gebied op de parkeergarage, gelegen tussen het voorzieningencluster en wooncluster 1.

Er heeft een check plaatsgevonden of de SSK-ramingen (Standaard systematiek voor Kostenramingen) het totale plangebied dekken. Uiteraard zal bij het verder detailleren van het plan actualisatie van de ramingen plaatsvinden.

De plankosten over de infrastructurele werken en gebiedsinrichting zijn als onderdeel van de SSK-ramingen berekend en overgenomen in de grondexploitatie. De overige plankosten zijn geraamd met behulp van de plankostenscan. Het totaal van de plankosten voor de uitvoeringskosten van personeel wordt ingeschat op ruim € 16,5 miljoen. Dat is inclusief de reeds gemaakte plankosten ad. € 350.000 die als boekwaarde in de vast te stellen grondexploitatie zijn ingebracht. Deze maken onderdeel uit van het eerder beschikbaar gestelde voorbereidingskrediet van € 750.000.

RAADSVORSTEL

De grondexploitatie Flora is een grondexploitatie die een lange looptijd kent en plankenmerken heeft die niet altijd in grondexploitaties voorkomen. Te denken valt onder meer aan parkeergarages (parkeerexploitatie) en andere gemeentelijke investeringen (zoals vastgelegd in het MIP). Ook is er sprake van een aantal verwervingen van aanzienlijke omvang. Mede in dat kader is met de raadscommissie Flora, in de Stuurgroep Flora en binnen de projectorganisatie afgesproken om een aantal externe onderzoeken te laten uitvoeren om de kwaliteit en onderbouwing van aannames en cijfers te onderbouwen dan wel te valideren. Het gaat hierbij om een second opinion door Fakton (zie bijlage). Daarnaast heeft een externe beoordeling plaatsgevonden ten aanzien van de verwervingsprijzen door een externe taxateur, fiscale beoordeling door de externe gemeentelijke fiscaal adviseur en een deskundige rondom parkeren. De second opinion door Fakton is uitgevoerd in meerdere fasen. Uiteindelijk heeft Fakton gerapporteerd dat de grex methodisch en rekenkundig correct is met een goede onderbouwing.

A6: Toelichting op de kosten: Programmaorganisatie

Het project Flora Campus Westland is een uniek project voor de gemeente Westland. Ook een project met de nodige complexiteit, diversiteit aan beleidsterreinen, dynamiek en stakeholders. Naast de inhoudelijke opgave is er sprake van een lange looptijd, aanzienlijke financiële geldstromen en aanpalende ontwikkelingen zoals de campusontwikkeling en parkeerexploitatie. Een dergelijk project vraagt om een robuuste governance.

Voor de pre-ontwikkelfase is reeds een programmaorganisatie opgezet, onder leiding van een programmadirecteur. De programmadirecteur rapporteert als Ambtelijk Opdrachtnemer aan een van de concerndirecteuren (Ambtelijk Opdrachtgever) en koppelt met de Bestuurlijk Opdrachtgevers terug in een bestuurlijke stuurgroep die verantwoording aflegt aan een speciale raadscommissie Flora. De programmaorganisatie en de jaardoelen zijn vastgelegd in het programmaplan. Het programmaplan wordt jaarlijks nagelopen en ter goedkeuring voorgelegd aan het college.

De programmaorganisatie zal worden gecontinueerd.

De vakafdelingen zijn inmiddels goed aangesloten met vertegenwoordigers in de diverse projectteams en de werkgroep financiën.

Omdat in de volgende fase de nadruk komt te liggen op uitvoering, waarin grote bedragen omgaan, wordt de beheersing nog robuuster gemaakt door toevoeging van een projectcontroller aan het team.

De projectcontroller geeft invulling aan een onafhankelijke toetsing door en namens de verschillende gremia onder verantwoordelijkheid van de concerndirectie/ concern control. De projectcontroller adviseert onafhankelijk en eigenstandig rondom de beheersing van het project Flora Campus Westland richting de verschillende stakeholders. De projectcontroller neemt deel in de projectorganisatie onder aansturing van de algemeen directeur, Ambtelijk opdrachtgever of concerncontroller.

A7: Risicomanagement conform de RISMAN-methode

RAADSVORSTEL

Voor de grondexploitatie is een risicoanalyse opgesteld. Hiervoor is gebruik gemaakt van de RISMAN-methode (een veel gehanteerde methode voor grote projecten).

De risico's kennen de volgende categorieën:

1. Prijsontwikkelingen en rentestand
2. Opbrengsten gronduitgifte
3. Kosten
4. Parkeerexploitatie
5. Fasering
6. Overige kwalitatieve risico's

Voor de gesignaleerde risico's zijn beheersmaatregelen geformuleerd passend bij het onderkende risico. Hiermee worden de risico's ingeperkt, maar er resteert altijd een restrisico. De omvang van dat restrisico wordt uitgedrukt in een bedrag, waar een risicoreservering tegenover moet staan vanuit het weerstandsvermogen. De uitkomst van de berekeningen laat zien dat er € 11,5 miljoen moet worden opgenomen als risicoreservering in het weerstandsvermogen. In de risicoberekening is wel rekening gehouden met negatieve risico's maar (voorzichtigheidshave) niet met mogelijke kansen/meevallers. De risicoanalyse wordt periodiek opnieuw uitgevoerd.

A8: Rente

Het is voor gemeenten gebruikelijk dat de (omslag-)rente op basis van totaalfinanciering wordt toegerekend.

De werkelijke financieringsrente is eind maart 2024 hoger (3%) dan de omslagrente (dit is de gemiddelde rente die de gemeente betaalt en omslaat over alle zaken waar financiering voor nodig is). Dit verschil ontstaat omdat leningen op verschillende momenten in de tijd zijn en worden afgesloten.

De fiscus heeft haar eigen waarderingsgrondslagen voor een grondexploitatie. Fiscaal mogen de werkelijke rentekosten worden toegerekend en deze werkelijke kosten zijn bij gebruik van totaalfinanciering (financiering die wordt gebruikt voor alle investeringen van de gemeente samen) lager dan de omslagrente, omdat de rentekosten over het eigen vermogen niet mogen worden meegenomen. Fiscaal gezien mag je dus minder kosten aftrekken dan de kosten zoals ze in werkelijkheid zijn. Bij een sluitende grondexploitatie op grondslagen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is er dan fiscaal sprake van een winstgevende grondexploitatie waarover de gemeente vennootschapsbelasting (VPB) moet gaan betalen.

De fiscale positie kan worden verbeterd door de grondexploitatie met projectfinanciering te financieren. Van projectfinanciering is sprake wanneer een lening extern is aangetrokken specifiek ten behoeve van de financiering van de kasstromen van een specifiek project. De rentelasten die voortkomen uit deze financiering moeten aan dit project worden toegerekend en worden niet meegenomen in de omslagrente over het geheel van de activa.

De rentekosten van de projectfinanciering zijn de werkelijke rentekosten en daarmee fiscaal volledig als rentekosten aan te merken. In onderdeel B1 zijn de gemaakte fiscale keuzes beschreven.

RAADSVORSTEL

A9: Gemeentelijke grex versus Publiek Private Samenwerking

Uitgangspunt is een gemeentelijke grondexploitatie. Dit betekent dat de gemeente zelf alle gronden verwerft, geschikt maakt voor ontwikkeling (bouwrijp en woonrijp maakt) en bouwkvavels verkoopt voor de vastgoedontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling waarin de gemeente door actief grondbeleid de regie neemt, sluit aan bij de wens van het Rijk. Het Rijk ziet dit als belangrijke sleutel voor gemeenten om de woningbouwopgave te kunnen realiseren (Kamerbrief minister de Jonge, juni 2023).

Een alternatief voor de gemeentelijke grondexploitatie is het aangaan van een Publiek Private Samenwerking (PPS).

Bij een dergelijke samenwerking vormen de gemeente en een private partij samen een juridische entiteit die de gronden verwerft, de bouw- en woonrijpactiviteiten uitvoert en de gronden verkoopt aan partijen die vastgoed ontwikkelen. Binnen Westland zijn er momenteel twee van dat soort samenwerkingsverbanden voor grondexploitaties: Westlandse Zoom en ONW.

Voordelen van een dergelijke aanpak zijn dat risico's gedeeld worden, dat er vanuit de private partij expertise wordt ingebracht en dat er mede financiering wordt ingebracht. Nadelen zijn dat je als gemeente invloed inlevert. Vaak blijkt in de praktijk bovendien dat de voordelen zich beperkt voordoen. De overheid financiert altijd goedkoper dan marktpartijen, dus vanuit de marktpartijen wordt er altijd aangedrongen op garanties van de gemeente. Als het fout gaat, blijkt toch de overheid weer vaak aan de lat te staan. Expertise kan ook ingehuurd worden. Dat is lastig als er gedurende de lange looptijd nieuwe politieke wensen worden ingebracht die leiden tot extra kosten.

De noodzaak tot het aangaan van een PPS kan ook ingegeven worden door het feit dat een marktpartij de gronden in bezit heeft en deze zelf wil ontwikkelen binnen de door de gemeente gestelde eisen (een zogenaamde zelfrealisator). In de situatie bij het Floragebied zou dit nog kunnen spelen bij één partij, die een klein perceel in eigendom heeft. Voor dat kleine perceel kan dan ook een andere oplossing worden gekozen (een zogenaamde bouwclaim).

In het specifieke geval van Flora Campus Westland kiezen we voor een gemeentelijke grondexploitatie op grond van de volgende argumenten:

- We kunnen nagenoeg 100 procent van de grond verwerven. Dus we kunnen samenwerken met een marktpartij, maar we hoeven dat niet. Qua sturing en rendement lever je in bij de keuze voor een PPS.
- We hebben uitgebreid de risico's onderzocht. We hebben een aanzienlijke buffer ingebouwd van 15 procent. Een buffer die we ook wenselijk vinden in relatie tot de omvang en looptijd van het plan. Door governance en goed risicomanagement kunnen we de risico's goed managen. De financiële risico's zijn goed af te dekken binnen het weerstandsvermogen.

RAADSVORSTEL

- Financiering is duurder als een marktpartij dit moet doen. Bovendien ligt in dat soort situaties het risico vaak nog steeds bij de gemeente. Gemeentelijke financiering is gelet op de ratio's binnen Westland haalbaar.
- De markt kan je wellicht scherper houden. Daar waar relevant en noodzakelijk huren we deze kennis specifiek in. En we hebben tegenspraak in de projectorganisatie goed georganiseerd.
- Het aangaan van een PPS kost veel tijd. Dat vertraagt het proces voor de komende jaren aanzienlijk, hetgeen bijvoorbeeld voor de bouw van het Vakcollege niet wenselijk is.
- Tot slot. De keuze voor een PPS in de toekomst wordt door de huidige opzet niet onmogelijk gemaakt.

A10: Juridische aspecten

1. Omgevingsrechtelijke aspecten

Voor het Masterplan heeft reeds een toets plaatsgevonden op omgevingsrechtelijke aspecten. Daarnaast geven de tot nu toe uitgevoerde onderzoeken in het kader van het op te stellen omgevingsplan voornamelijk geen aanleiding om aan te nemen dat het programma in het kader van omgevingsrechtelijke aspecten niet uitvoerbaar zal zijn. Overigens zullen de eerste gebouwen in verband met de urgentie gerealiseerd worden met een zogeheten BOPA-procedure. Dat is een verkorte procedure die kan worden toegepast om het omgevingsplan aan te passen voor een specifiek gebouw dat qua ontwerp voldoende ver is uitgewerkt.

2. Omgaan met het Didam-arrest

In het verleden werd de verkoop van gronden en gebouwen heel vaak onderhands gedaan. Het Didam-arrest heeft daar verandering in gebracht. Daarbij werd bepaald dat gronden en gebouwen van de overheid voortaan via een aanbestedingsprocedure moesten worden verkocht. Daarom wordt voor de uitgifte van gronden een uitgiftestrategie vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met de verplichtingen in het kader van een openbare mededingingsprocedure volgens het Didam-arrest, zoals publicatie en het gebruik van selectiecriteria die objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

3. Aspecten van ongeoorloofde staatssteun

De uitgifteprijs zijn zowel beoordeeld op basis van het gemeentelijk grondprijsbeleid als op basis van een (op marktconformiteit gerichte) beoordeling door Fakton. De uitgifteprijs worden als marktconform beoordeeld.

Het betreft een gemeentelijke grondexploitatie. Staatssteun als gevolg van rentevoordelen voor marktpartijen is derhalve niet aan de orde.

B Fiscale keuzes

Het resultaat van de grondexploitatie is +/- 0,3 miljoen. Dat past binnen de doelstelling om het saldo van de grex op nul uit te laten komen. Fiscaal gezien is het gemeentebreed echter verstandiger en verdedigbaar om bepaalde kosten op te nemen in de grex, zo blijkt uit ingewonnen advies bij de gemeentelijke fiscalist. Die komt dan weliswaar negatiever uit voor de grex, maar dat wordt gecompenseerd door gunstiger effecten elders in de gemeentebegroting. De verschuiving bestaat uit twee onderdelen:

RAADSVORSTEL

1. De kosten voor OZB van het parkeervastgoed worden als onderdeel van de onrendabele top ten laste van de grondexploitatie gebracht. Dit is ook legitiem omdat een particuliere exploitant ook met deze kosten te maken zou hebben.
2. Voor de grondexploitatie - en investeringen in de parkeergarages wordt gebruikt gemaakt van projectfinanciering. De werking hiervan is beschreven in onderdeel A8. Het effect is dat alle rentekosten aftrekbaar zijn.

Deze keuzes zijn in de onderstaande tabellen schematisch uitgewerkt:

Stap 1

bedragen € * miljoen netto contante waarde

	Grondexploitatie			Parkeerexploitatie			Reguliere exploitatie			Gemeente Saldo totaal
	Basis excl. Parkeren	Bijdrage parkeren	Saldo	Saldo excl. bijdragen	Bijdragen	Saldo	OZB inkomsten parkeren	extra rentekosten	Saldo	
Basis	8,8	-8,5	0,3	-15,0	8,5	-6,5	6,5	-2,4	4,1	-2,1
Stap OZB	8,8	-15,0	-6,2	-15,0	15,0	0,0	6,5	-2,4	4,1	-2,1

De grondexploitatie eindigt aanvankelijk op +/- 0,3. Door de OZB op te nemen wijzigt dit resultaat naar -/- 6.2 miljoen euro. Hiertegenover staan de OZB opbrengsten in de gemeentelijke begroting, die met 6,5 miljoen euro over de looptijd toenemen.

Door vervolgens projectfinanciering toe te passen in plaats van totaalfinanciering worden alle rentekosten aftrekbaar. Daarbij loopt het saldo van de grex terug naar -/- 8.6 miljoen.

Vanuit het toerekeningsprincipe kan de totale onrendabele top van de parkeeroplossing ten laste van de grondexploitatie worden gebracht.

Stap 2

bedragen € * miljoen netto contante waarde

	Grondexploitatie			Reguliere exploitatie				Gemeente Saldo totaal
	Basis excl. rente	Rente	Saldo	Rente-kosten	Doorbelaste rentekosten	OZB	Saldo	
Basis na OZB	4,9	-11,1	-6,2	-13,5	11,1	6,5	4,1	-2,1
Projectfinanciering	4,9	-13,5	-8,6	-13,5	13,5	6,5	6,5	-2,1

Met deze stappen blijft het saldo voor de gemeente voordat er VPB betaald moet worden in totaliteit gelijk. De VPB die betaald moet worden is in de oorspronkelijke situatie hoger dan in de nieuwe situatie. Daarmee wordt door deze twee aanpassingen het resultaat voor de totale gemeentelijke begroting gunstiger.

RAADSVORSTEL

€ * miljoen

	grondexploitatie	gemeente overig
Basis:		
Saldo grondexploitatie basis	€ 0,3	
Effect verschil omslagrente financieringrente		-€ 2,4
VPB (indicatief)		-€ 1,6 tot -€ 2,5
Totaal gemeente basis	-€ 3,7 tot -€ 4,6	

Fiscale opties:		
Saldo grondexploitatie basis	€ 0,3	
Effect van OZB parkeren	-€ 6,5	€ 6,5
Effect van projectfinanciering	-€ 2,4	€ 0,0
VPB (indicatief)		€ 0,0 tot -€ 1,3
Totaal	-€ 8,6	€ 5,2 tot € 6,5
Totaal gemeente na fiscale opties	-€ 2,1 tot -€ 3,4	

Het belastingvoordeel bedraagt daarmee € 1.6 tot € 2.5 miljoen euro. Met de fiscale keuzes wijzigt het saldo van de grondexploitatie van € 0,3 naar +/- € 8,6 miljoen op netto contante waarde. Op basis van de verslaggevingsregels moet voor dit verwachte verlies direct een voorziening worden getroffen. Wij stellen voor om de kosten te dekken uit de reserve versterking financiële soliditeit. De opbrengsten uit OZB van het parkeervastgoed kunnen worden ingezet om de éénmalige onttrekking jaarlijks voor een deel aan te vullen.

C Additionele gemeentelijke investeringen

De investeringen die samenhangen met de gebiedsontwikkeling Flora Campus Westland zijn, zoals eerder in dit voorstel is aangegeven, op basis van toerekenbaarheid gedeeltelijk opgenomen in de grondexploitatie. Op het gebied van infra, gemeentelijk vastgoed en parkeren zijn er investeringen noodzakelijk om uitvoering te geven aan het Masterplan. Het deel van de investeringen dat niet in de grondexploitatie mag worden opgenomen is meegenomen in de actualisatie van het meerjareninvesteringsplan. De bijbehorende kapitaallasten zijn verwerkt in de kadernota 2025.

In het onderstaande overzicht is het totaal aan verwachte investeringen opgenomen.

Investerings	Bruto investeringen	Toegerekend aan grondexploitatie	Overige bijdragen van derden	Netto investeringen
<i>Infrastructuur</i>	13.705.000	1.301.000	8.809.000	3.595.000
<i>Mobiliteitshub</i>	1.219.000	305.000		914.000
<i>Vakcollege opstal (PIP december)</i>	37.540.000			37.540.000
<i>Vakcollege grond</i>	2.862.000			2.862.000
<i>Sporthal opstal (PIP december)</i>	7.895.000			7.895.000
<i>Sporthal grond</i>	1.041.000			1.041.000
<i>Vakcollege/ sporthal update op basis van PvE</i>	pm			
<i>Parkeren</i>	41.088.000	15.050.000	526.000	25.512.000
Totaal investeringen	105.350.000	16.656.000	9.335.000	79.359.000

RAADSVORSTEL

Voor de investeringen buiten de grondexploitatie wordt de raad via separate voorstellen gevraagd om krediet beschikbaar te stellen.

Infrastructuur en mobiliteitshub

In de grondexploitatie is een deel van de kosten opgenomen voor de aanpassing van de rotonde N465/Jupiter, de Metropolitane Fiets Route (MFR) inclusief onderdoorgang N213 en de inrichting van een Mobiliteitshub. De kosten zijn op basis van verwacht gebruik (proportionaliteit) verdeeld over de grondexploitatie en de reguliere gemeentebegroting en het meerjareninvesteringsprogramma (MIP). Voor de kosten van de Metropolitane Fiets Routes (MFR) is een subsidiebijdrage van 70% van de MRDH ingerekend. De investeringen, bijdragen en kapitaallasten zijn in het onderstaande overzicht opgenomen.

Het beschikbaar stellen van de kredieten verloopt in jaarschijven.

	<i>Bruto investeringen</i>	<i>In grond-exploitatie</i>	<i>Bijdrage van derden</i>	<i>Netto investering</i>	<i>Kapitaallast/ Exploitatielast</i>	<i>Afschrijving vanaf</i>
<i>Infrastructuur Mobiliteitshub</i>	14.924.000	1.606.000	8.809.000	4.509.000	291.000	2030

Vakcollege / sporthal

In de raad van juli 2024 wordt via een separaat voorstel de raad gevraagd krediet beschikbaar te stellen voor de realisatie van het Vakcollege en een gemeentelijke sporthal.

Parkeren

In deze gebiedsontwikkeling zijn openbaar toegankelijke parkeergarages opgenomen. Het uitgangspunt is dat de parkeergarages door de gemeente worden gerealiseerd en geëxploiteerd. De gemeentelijke investeringen in de garages zijn gefaseerd over de periode 2025 tot en met 2035. De voorfinanciering van de garages zal plaatsvinden door een eenmalige dotatie in 2025 ter afdekking van de onrendabele top. Daarnaast worden ook de opbrengsten vanuit parkeren ingezet. Over de totale exploitatieperiode van 50 jaar wordt een tekort verwacht op het saldo van de kapitaallasten, onderhouds- en beheerlasten en de parkeeropbrengsten. Dit saldo is de onrendabele top en komt ten laste van de grondexploitatie.

In dit voorstel wordt het voorbereiding- en uitvoeringskrediet gevraagd voor de jaren 2024-2026 voor een totaalbedrag van € 15.250.000.

Tijdelijke woningen

De grondexploitatie ontvangt € 90.000 huuropbrengsten per jaar. In de gemeenteraad van juli wordt een separaat voorstel ingediend met betrekking tot de realisatie van 150 tijdelijke woningen.

Samenvatting

RAADSVORSTEL

De investeringen hebben een verwachte doorlooptijd van 2024 tot en met 2035. In de onderstaande tabel is de verwachte fasering in jaarschijven opgenomen.

Fasering investeringen	2024	2025	2026	2027	2028	2029 - 2035	Totaal
<i>Infrastructuur</i>					6.853.000	6.852.000	13.705.000
<i>Infrastructuur bijdragen</i>					-5.055.000	-5.055.000	-10.110.000
<i>Mobiliteitshub</i>					610.000	609.000	1.219.000
<i>Mobiliteitshub bijdragen</i>					-153.000	-152.000	-305.000
<i>Vakcollege opstal (PIP december)</i>	1.500.000	1.201.000	14.416.000	14.416.000	6.007.000		37.540.000
<i>Vakcollege grond</i>		2.862.000					2.862.000
<i>Sporthal opstal (PIP december)</i>	400.000	250.000	2.998.000	2.998.000	1.249.000		7.895.000
<i>Sporthal grond</i>		1.041.000					1.041.000
<i>Vakcollege/ sporthal update op basis van PvE</i>							-
<i>Parkeren investeringen</i>	250.000	5.870.000	9.130.000		7.496.000	18.342.000	41.088.000
<i>Parkeren bijdragen</i>			-526.000	-15.050.000			-15.576.000
Totaal	2.150.000	11.224.000	26.018.000	2.364.000	17.007.000	20.596.000	79.359.000

Op basis van deze fasering en verwachte ingebruikname is de bijbehorende kapitaallast als volgt:

	2025	2026	2027	2028	2029
Kapitaallast	57.000	218.000	740.000	1.262.000	2.456.000

Deze kapitaallasten zijn opgenomen in de kadernota 2025. Daarnaast is de jaarlijkse huur voor het Flexwonen van € 90.000 per jaar opgenomen.

De additionele investeringen en investeringen in de grondexploitatie hebben effect op de financiële ratio's van de gemeente Westland. De schuldquote zal naar verwachting (tijdelijk) hoger zijn dan de geadviseerde externe ratio's. Bij structurele overschrijding van de ratio's is het moeilijker om jaarlijkse een structureel sluitende begroting te maken. Om de risico's te beheersen moeten de investeringen in deze gebiedsontwikkeling worden gezien in samenhang met potentiële andere additionele investeringen (w.o. de Verdilaan). Ook kan worden gedacht aan het deels afdekken van renterisico's door nu contracten af te sluiten waarmee rentekosten op huidige marktniveaus worden gefixeerd.

D Begrotingswijziging

Met het vaststellen van de begrotingswijziging worden de geraamde budgetten voor de grondexploitatie vrijgegeven. In deze begrotingswijziging worden de jaarschijven 2024 tot en met 2028 geraamd. Daarnaast wordt de gerealiseerde boekwaarde van de gronden en het voorbereidingskrediet ingebracht in de vast te stellen grondexploitatie. Voor de verwerving van de gronden is uitgegaan van een verwerving voor de belangrijkste transacties in respectievelijk 2024 en 2025. De daadwerkelijke fasering hangt samen met de voortgang op de onderhandelingen.

RAADSVORSTEL

VERVOLGTRAJECT

Zodra de grondexploitatie is vastgesteld, start de realisatiefase. Hierbij zal de verdere aan- en verkoop van gronden worden opgepakt, net als de civieltechnische voorbereiding en uitvoering. Zoals is toegezegd bij de vaststelling van het Masterplan Flora Campus Westland, betrekken wij de raad bij elke afzonderlijke stap in de ontwikkeling van het project. Naast de grondexploitatie gaat het op korte termijn om het vakcollege+ en de sporthal, tijdelijk wonen en de parkeerexploitatie. Hiervoor staan de komende weken verschillende commissievergaderingen gepland, waarna de voorstellen tijdens de raadsvergadering van 3 juli behandeld kunnen worden. In een later stadium volgen het omgevingsplan en BOPA's (aanpassingen van het bestaande omgevingsplan gericht op de realisatie van een specifiek gebouw) en voorstellen voor de huisvesting van arbeidsmigranten en de mobiliteitshub. Via de raadscommissie Flora wordt de raad meegenomen in en geïnformeerd over de voortgang en twee keer per jaar leggen wij de raad een voortgangsrapportage voor, waarin alle aspecten van het project worden meegenomen.

Burgemeester en wethouders van Westland,
de secretaris, de burgemeester,

M.L.M. Weerts

B.R. Arends