

Raadsvoorstel

afdeling
Cultuur, vastgoed en ontwikkeling

steller
Andries Kooistra

gouda
19 april 2022

dossiernummer
6085

telefoon
(0182) 58 89 82

onderwerp
meerjarenperspectief grondexploitaties 2022

Gevraagd besluit

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad van de gemeente Gouda voor te besluiten tot:

1. het vaststellen van de geactualiseerde grondexploitaties Westergouwe en Spoorzone en daarmee:

    a. Het kennis te nemen van de actuele stand van zaken en de toekomstige ontwikkelingen.

    b. Een investeringsbudget ter grootte van € 10,331 miljoen beschikbaar te stellen voor investeringen in de periode 2022 en 2023, overeenkomstig de geraamde kosten uit de grondexploitatieberekeningen.

    c. De financiële effecten meerjarig in de programmabegroting 2022 en verder te verwerken en hiermee te wijzigen.

2. Het besluit van burgemeesters en wethouders van 19 april 2022 tot het opleggen van geheimhouding ten aanzien van de vertrouwelijke rapportage Meerjarenperspectief grondexploitaties 2022 te bekrachtigen.

Toelichting

Een grondexploitatie is een meerjarenbegroting voor een gemeentelijk ontwikkelproject waar uiteindelijk gronden worden verkocht om daarop woningen, kantoren of bedrijven te kunnen bouwen. De grondexploitatie is een manier waarop kosten voor grondaankoop, slopen & sanering, bouwrijp en woonrijp maken, externe adviseurs en ambtelijke ondersteuning wordt verantwoord. Deze kosten worden gedekt via opbrengsten uit kavelverkoop. Jaarlijks wordt de meerjarenbegroting bijgewerkt aan de actuele planningen.

Voor twee projecten is in het verleden een grondexploitatie geopend, te weten Westergouwe en Spoorzone Stationsomgeving. Bij het meerjarenperspectief wordt het voorgaande jaar geëvalueerd en vooruitgekeken naar de komende periode.

De MPG (meerjarenperspectief grondexploitaties) rapportage is een verplicht onderdeel in het kader van de BBV (besluit begroting en verantwoording) en een vast onderdeel bij het bepalen van het jaarresultaat.

1 Nadere uitleg op gevraagd besluit

Het MPG heeft als doel om de gemeenteraad te informeren over de actuele meerjarenbegrotingen voor de gemeentelijke ontwikkelprojecten. Eventuele financiële effecten van negatieve grondexploitaties worden direct verwerkt in het jaarresultaat in de vorm van het verhogen of het verlagen van de verliesvoorziening.

gemeente
gouda

Bij actualisaties worden macro-economische cijfers verwerkt zoals bijvoorbeeld VON-prijsindexen, bouwkostenindexen en rentepercentages. Ook nieuwe inzichten over de planning en nieuwe offertes voor reeds voorziene werkzaamheden worden verwerkt. Onvoorziene maar voor het beschreven projectdoel noodzakelijke werkzaamheden worden meegenomen.
Bij de actualisatie van grondexploitaties worden geen besluiten genomen over de projectscope of andere planinhoudelijke zaken die voor een ander projectdoel zorgen.

De grondexploitaties worden geactualiseerd op basis van de stand van zaken per 31 december 2021. Op die manier sluiten de cijfers aan bij getallen van de jaarrekening 2021. De regelgeving vanuit het BBV, het Besluit Accountantscontrole voor Provincies en Gemeenten en het voorzichtigheidsprincipe schrijven voor dat alle relevante wijzigingen tot het moment waarop de gemeenteraad instemt met de rapportage MPG moeten worden meegenomen in de actualisatie zodat een zo actueel mogelijk beeld wordt gepresenteerd (situatie tot eind februari 2022).

2 Argumenten

Grondexploitatieberekeningen zijn meerjarenbegrotingen. Daarbij wordt een inschatting gemaakt van toekomstige kosten en opbrengsten. Macro-economische ontwikkelingen zijn van invloed op de werkelijke kasstromen. Hoe langer de looptijd van een grondexploitatie, hoe onnauwkeuriger de voorspelling wordt. Om die reden wordt vaak voorzichtig geraamd, worden posten onvoorzien opgenomen en de looptijden zo kort mogelijk gehouden.

Het voordeel van voorzichtig ramen is dat hiermee grote fluctuaties in het saldo worden vermeden, grote tegenvallers uitblijven en nadelen voor de gemeente beheersbaar zijn. Keerzijde van het voorzichtig ramen is het risico op afdracht van Vennootschapsbelasting over eventuele toekomstige voordelen. Kenmerk van Vennootschapsbelasting is dat er eerst sprake moet zijn van een financieel voordeel van waaruit die belasting kan worden betaald: het voordeel wordt dan dus kleiner.

De grondexploitatieberekeningen worden via een second opinion door een onafhankelijke externe partij rekenkundig en inhoudelijk op juistheid en volledigheid gecontroleerd.

2.1 Argumenten

Gouda heeft op dit moment twee actieve grondexploitaties. Het aantal grondexploitaties is de afgelopen jaren afgebouwd. Sinds de bancaire crisis (2012) wordt terughoudend omgegaan met het openen van nieuwe grondexploitaties. Bestaande grondexploitaties zijn verkleind waardoor er kortere looptijden en overzichtelijke programmadoelstellingen worden gehanteerd. Op die manier kan worden ingespeeld op gewijzigde behoefte / nieuwe ambities.
Er wordt nog altijd gemeentegrond voor nieuwbouw verkocht. Dergelijke verkopen worden beschouwd als normaal vermogensbeheer, waarbij alle risico's en verantwoordelijkheden worden overgedragen aan koper. Het is niet uit te sluiten dat er op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording op termijn nieuwe grondexploitaties voor projecten geopend moeten worden. Dit zal bij de actualisatie van het gemeentelijk grondbeleid worden meegenomen.

Macro-economische effecten
Stikstof, de woningcrisis, Corona en momenteel de oorlog in de Oekraïne. In chronologische volgorde en uiteraard onderling totaal onvergelijkbaar, maar wel allemaal van grote invloed op de macro-economische cijfers. De onvoorspelbaarheid is bovendien groot.

De gemeente Gouda probeert binnen de grondexploitaties de invloed van de indexen zo klein mogelijk te houden. Dit kan door korte looptijden te hanteren, investeringen in omvang klein te houden en zo actueel mogelijke ramingen toe te passen.
Wat betreft de woningmarkt geldt dat het aanbod gering is en vraagprijzen hard stijgen. Kopers bieden regelmatig boven de vraagprijs om überhaupt kans op een woning te maken.
Door een tekort aan bouwmaterialen stijgen de bouwkosten sterk.
Dit dempt de stijging van de grondwaarden. Tegelijkertijd staan overheden voor een dilemma: hoe kan een woning nog betaalbaar blijven. Het maken van keuzes in de programmering van projecten (meer betaalbaar wonen, vooral via verhuur) is daarbij een optie. Dergelijke keuzes zijn wel van invloed op de grondwaarden.

De inflatie is momenteel hoog. Hierdoor zijn de kosten van aannemers ook hoger. Vooral in de civieltechnische markt zorgt dit voor grote prijsstijgingen. De verwachting is dat deze kostenstijging nog enige jaren zal voortduren. De budgetten voor civiele kosten binnen de grondexploitaties zijn als gevolg hiervan gestegen.

grondexploitatie Westergouwe
In 2012 is het besluit genomen om te gaan bouwen in Westergouwe. Op dat moment is het grootste gedeelte van het plangebied als Niet In Exploitatie Genomen Gronden geadministreerd (NIEGG). Tegenwoordig staan deze gronden geadministreerd als Materiele Vaste Activa. Op die manier kon met een compacte / overzichtelijke grondexploitatie voor fase 1 worden gestart. Daarmee was de boekwaarde lager, daalde de rentelast en was het risico beheersbaar.
Inmiddels is met de bouw van woningen in fase 3 gestart.

Westergouwe wordt door gemeente en een ontwikkelcombinatie (vrijwel fifty:fifty) gerealiseerd. De grondexploitatie heeft betrekking op het gemeentelijke deel. Op dit moment bestaat de grondexploitatie uit fases 1 tot en met 3. De grondexploitatie wordt via een grondexploitatie herziening uitgebreid zodra dit vanuit bouwtempo / programmering gewenst is. Dit is een bevoegdheid van de gemeenteraad.
In de loop van 2022 staat besluitvorming over een volgende fase op de agenda.

grondexploitatie spoorzone
De grondexploitatie Spoorzone heeft betrekking op het gebied gelegen aan de noordzijde van het Spoor. Het gebied wordt begrensd door de Burgemeester Jamessingel, Spoortunnel en het parkeerterrein van de Rabobank.

Binnen de grondexploitatie zijn twee ontwikkellocaties: een gemeentelijk bouwkavel tussen Cinema Gouda en Rabobank waar 156 sociale huurwoningen worden gerealiseerd.
Een bouwkavel van NS waar plannen bestaan voor een hotel en woningen.
De gemeente is verantwoordelijk voor het bouwrijp maken van deze kavels.
Daarnaast is budget opgenomen voor aanpassingen aan de Burgemeester Jamessingel en het fietspad (ontsluiting bouwkavel gemeente) en de vergroening plein Huis van de Stad.

3 Kanttekeningen

Een grondexploitatie is een meerjarenbegroting voor bouwprojecten. Het betreft een voorspelling van toekomstige kosten en opbrengsten. Macro-economische effecten zoals rente, kostenstijging en fluctuaties in opbrengsten (vraag en aanbod) zijn van grote invloed op het resultaat. De gemeente Gouda kiest er voor om met compacte grondexploitaties te werken. Daarbij gaat het zowel om oppervlak, omvang van het bouwprogramma en de tijdshorizon. Hoe korter de looptijd, hoe kleiner het effect van rentes en indexen op het resultaat is.
Zonder financieel kader is er geen ontwikkeling mogelijk.
Belangrijk is het doel: realisatie van maatschappelijke doelen en ambities binnen een aanvaardbaar financieel kader. Geld is daarbij het middel om de doelen te realiseren.

3.1 Kanttekeningen

Vennootschapsbelasting
De gemeente laat ieder jaar de fiscale positie beoordelen van de grondexploitaties in het kader van de Vennootschapsbelastingplicht. Bij het Vpb-advies uit 2021 was de optelsom van beide grondexploitaties nog enkele jaren verlieslatend (voor de Vpb).
Bij het project Westergouwe zijn de resultaten uit grondverkoop beter dan eerder werd aangenomen. Hierdoor kan de grondexploitatie vanuit het perspectief van de Vennootschapsbelasting eerder winstgevend worden. De fiscale verliezen binnen de grondexploitatie Spoorzone dempen deze winsten mogelijk niet meer volledig. Hierdoor kan de grondbedrijfsfunctie (twee grondexploitaties) versneld door de ondernemerspoort gaan en daarmee Vpb-plichting worden. Medio 2022 wordt nader onderzoek gedaan, waarbij ook keuzes rondom uitbreiding van de grondexploitatie Westergouwe wordt betrokken. Eenmaal Vpb-plichtig, dan blijft de grondbedrijfsfunctie Vpb-plichtig. Dat houdt in dat over toekomstige winsten tussen de 15 en 25,8% (afhankelijk van de hoogte van de winst) belasting moet worden afgedragen.

4 Juridische- / financiële gevolgen

In Gouda wordt niet gewerkt met een zelfstandige grondbedrijfsreserve.
Per project wordt op basis van het verwachte eindsaldo geanticipeerd.
Voor grondexploitaties met een negatief saldo op eindwaarde (verlies) wordt hetzelfde bedrag gereserveerd in de vorm van een verliesvoorziening. Per jaar wordt bij de actualisatie het nieuwe eindsaldo van het project bepaald. Hierop wordt dan ook de verliesvoorziening aangepast. Bij het afsluiten van het project wordt het projecttekort verrekend met de verliesvoorziening. Hierdoor zijn de risico's beheersbaar.

Bij een project met een positief saldo op eindwaarde zijn gemeenten verplicht om tussentijds winst te nemen. Deze richtlijn bestaat sinds 2016. Voorheen mochten winsten pas worden genomen nadat het project was afgerond.
Voor tussentijds winstnemen is een rekenmethode (POC: Percentages of Completion) ontwikkeld. Bij deze rekenmethode wordt gekeken naar de totale kosten en de totale opbrengsten. Vervolgens wordt per jaar bepaald welk deel hiervan is gerealiseerd. Leidt dit tot een voordeel, dan moet dat deel als winst worden uitgenomen. Op die manier worden verborgen "spaarpotjes" voorkomen.

mutaties	**bedrag**		**voordelig / nadelig**
mutatie verliesvoorzieningen	€	-	neutraal
resultaat grondexploitaties	€	-	voordelig
toevoeging reserves	€	-	neutraal
tussentijds winstnemen	€	2,580 miljoen	voordelig
afsluiten reserves	€	0,495 miljoen	voordelig
netto effect jaarrekening	**€**	**3,075 miljoen**	**voordelig**

Spoorzone
De grondexploitatie Spoorzone is een negatieve grondexploitatie.
Naar verwachting kan de grondexploitatie in 2023 worden afgesloten.
Dit resultaat is ongewijzigd ten opzichte van vorig jaar.
Er is eerder al een verliesvoorziening voor gevormd.
Wel is het risicoprofiel verbeterd: de laatste bouwkavel is verkocht en geleverd.

De bouw van woningen in dit gebied is ingewikkeld. De beschikbare ruimte is beperkt, waardoor de bouwplaats ook klein is. Dit geeft uitdagingen voor de logistiek. Daarnaast zijn de eisen aan de nieuwbouw hoger door spoorlawaai en weglawaai en windhinder. Tot slot zijn er maatregelen vereist voor spoorveiligheid (PLAS brand risico). In combinatie met de hoge bouwkosten heeft dit financiële uitdagingen.

Westergouwe
Westergouwe bestaat uit drie fases.
Vanwege gunstige grondverkopen is het saldo (op eindwaarde) verbeterd.
Op basis van de BBV regelgeving is de jaarwinst voor 2021 vastgesteld.

Geadviseerd wordt dit bedrag via winstbestemming te reserveren voor gewijzigde doelstellingen binnen de woningbouwprogrammering van de komende fases. Dit maakt deel uit van de besluitvorming over de jaarrekening 2021.

nazorgbudget
Zodra een project vrijwel voltooid is, wordt een grondexploitatie afgesloten. Op die manier worden oplopende rentelasten voorkomen. Soms moeten er nog wel afrondende werkzaamheden worden verricht. Hiervoor wordt dan een nazorgbudget beschikbaar gesteld uit het eindsaldo van het project en apart gezet in een reserve. Bij de besluitvorming over de jaarrekening 2021 wordt voorgesteld om de reserve Middenwillens op te heffen.

Het resterende saldo komt dan ten gunste van de algemene reserve. De kosten die in 2021 zijn gemaakt (zijn ook ten laste van het resultaat gebracht.

5 Personele- / organisatorische gevolgen / duurzaamheid / positie mensen met een beperking

Een grondexploitatie is de financiële vertaling van eerder genomen besluiten. Bij de actualisatie van een grondexploitatie worden geen nieuwe beleidskeuzes gemaakt.

Binnen de projecten wordt standaard gewerkt met kavelpaspoorten, programma's van eisen en tendervoorwaarden. In deze documenten worden actuele eisen en ambities meegenomen. Het openbaar gebied voldoet aan de eisen conform het KOR (kwaliteitshandboek openbare ruimte) en LIOR (leidraad inrichting openbare ruimte).

6 Communicatie / interactiviteit

Het Meerjarenperspectief grondexploitaties is een intern gericht document waarmee de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de financiële voortgang binnen een project. Er worden bij de jaarlijkse actualisatie geen beleidskeuzes gemaakt. De eerder vastgestelde kaders vormen de basis voor de berekeningen. Daarmee kunnen saldo's in principe niet worden beïnvloed.

Wanneer nieuwe kaders noodzakelijk of wenselijk zijn, wordt een grondexploitatie herzien.
Deze herziene grondexploitatie wordt dan door de gemeenteraad separaat vastgesteld.

Vanwege het interne karakter vindt er geen (externe) actieve communicatie of participatie plaats

Het Meerjarenperspectief Grondexploitaties bevat zowel openbare als vertrouwelijke informatie. Openbare informatie gaat over de indexaties gebaseerd op openbare bronnen maar ook informatie aan de gemeenteraad over toegepaste instrumenten uit het grondbeleid. De vertrouwelijke informatie heeft betrekking op de budgetten voor het uitvoeren van werkzaamheden maar ook de verwachte hoogte van verkoopopbrengsten. Openbaar maken van deze financiële informatie kan de onderhandelingspositie van de gemeente schaden.om die reden wordt er een openbare versie en een vertrouwelijke versie van het Meerjarenperspectief grondexploitaties gepubliceerd.

De gemeenteraad kan de door het college opgelegde geheimhouding van informatie bekrachtigen als sprake is van een of meer van de belangen genoemd in artikel 10 van de Wet Openbaarheid van bestuur. De grondslag hiervoor is artikel 25, tweede lid, van de Gemeentewet. In dit geval is geheimhouding aangewezen met het oog op de onderhandelingspositie en daarmee het financiële belang van de gemeente, genoemd in artikel 10, tweede lid onder b van de Wet Openbaarheid van bestuur.

Burgemeester en wethouders van Gouda,
De secretaris, de burgemeester,

drs. R.C. Bakker mr. drs. P. Verhoeve