



Beleids- begroting

2024 - 2027



Gemeente
Hengelo

www.hengelo.nl

6.4 Grondbeleid

Visie gemeentelijk grondbeleid

De gemeente Hengelo wil met haar grondbeleid een bijdrage leveren aan de invulling van haar ambities op het terrein van o.a. wonen en economie. Het grondbeleid heeft daarmee een volgend karakter voor andere beleidsvelden en programma's. Gelet op de huidige grondvoorraad zal een actief grondbeleid voor nieuwe projecten situationeel worden toegepast. Maatschappelijk kan het wenselijk zijn om bepaalde ontwikkelingen in de stad te stimuleren of juist af te remmen. Waar nodig pakt het grondbedrijf dan een actieve rol op om zorg te dragen voor een evenwichtige ontwikkeling van de stad.

Actualiteit gemeentelijk grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid vergt maatwerk. In de nota grondbeleid is er daarom voor een situationeel grondbeleid gekozen. Deze flexibele aanpak is aan te passen naar aanleiding van doelen en omstandigheden. De grondposities van de gemeente en marktpartijen zijn sterk bepalend voor de strategie die kan worden gevolgd. De gemeente heeft een sterkere ontwikkelingspositie wanneer gronden in eigendom zijn, dan in de gevallen waar ze geen grondpositie heeft. Met het innemen van strategische posities verkrijgt de gemeente een meer sturende rol in het proces en de planning van gronduitgifte.

Daarbij lopen we tegen problemen aan die zich in de markt voordoen. De grondmarkt is een markt per opbod en de hoeveelheid grond staat vast. Bij een grote vraag naar grond kan het aanbod dus niet worden verruimd. De potentiële koper met de meest positieve verwachtingen over de toekomst is over het algemeen bereid het hoogste bod uit te brengen. De laatste jaren zijn de economische ontwikkelingen voor de grondmarkt erg goed geweest en waren de verwachtingen hoog. Hierdoor zijn veel partijen (ook speculanten) toegetreden tot de grondmarkt en zijn de prijzen sterk gestegen. Nu is het beeld van de grondmarkt verslechterd. In een dalende markt verlagen publieke en private eigenaren niet zo snel de prijzen. Ontwikkelaars moeten onderhandelen met grondeigenaren, die doorgaans vroegtijdig een positie hebben ingenomen. Ontwikkelaars onderhandelen vervolgens met gemeenten over het kostenverhaal; en zowel ontwikkelaar als gemeenten worden geconfronteerd met (oplopende) tekorten. We zien oplopende verwervingskosten, omdat taxateurs naar relevante referentiekaders kijken.

Er zijn dus door de goede markt veel partijen toegetreden. Met meer partijen met verschillende belangen en de huidige markt is het lastig om tot een samenhangende gebiedsontwikkeling te komen. Onderhandelingen kunnen daardoor langer duren. De financiële crisis en de aanpassing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) heeft tot gevolg gehad dat we wat meer risico's zijn gaan mijden.

We zien dat de verslechterende grondmarkt gevolgen kan hebben voor onze eigen grondprijzen. We zien dat de prijzen voor nieuwbouwwoningen zijn gedaald in het eerste kwartaal van 2023, terwijl de bouwkosten in het eerste kwartaal zijn toegenomen. Daar staat tegenover dat in het twee kwartaal (t.o.v. het eerste kwartaal) de woningbouwprijzen stijgen en de bouwkosten minder stijgen. We zien dat er nog steeds een grote behoefte is aan (betaalbare) nieuwbouwwoningen. We gaan de komende maanden monitoren wat de nieuwbouwprijzen en de bouwkosten gaan doen. Op dit moment gaan we in de begroting er vanuit dat de risico's op een grondprijzdaling zijn toegenomen.

Ook het Rijk ziet de problemen die zich voordoen op de grondmarkt. Op 19 Juni heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer een brief gezonden over de modernisering van het grondbeleid. Daarin wordt het probleem van de grondmarkt geduid (gebrek aan tempo, publiek tekort, te duur). De centrale vraag is: "Hoe kan het grondbeleid worden gemoderniseerd, zodat het beter ten dienste komt te staan van de gebiedsontwikkeling". Er wordt een aanpak voorgesteld in drie sporen: het verbeteren van de grip op grond en het versnellen van de gebiedsontwikkeling, het verbeteren van de waarderingssystematiek en kostenverhaal en het verkennen van fundamentele wijzigingen. Door de recente val van het kabinet moet echter nog worden gezien of dit voorstel op dezelfde wijze wordt voorgeleid.

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Dat heeft de Eerste Kamer op 14 maart van dit jaar besloten. De Omgevingswet bundelt 26 wetten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving in één wet. Het doel van deze nieuwe wet is:

- Een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik;
- Een samenhangende aanpak van de fysieke leefomgeving;
- Ruimte voor lokaal maatwerk;
- Snellere en betere besluitvorming.

De Omgevingswet vraagt om een integrale benadering van de fysieke leefomgeving voor met alle daarbij behorende aspecten, zoals bouwen, milieu, water, landschap en mobiliteit, maar ook met gezondheid en veiligheid. De omgevingswet biedt nieuwe mogelijkheden om kosten te verhalen. Daarvoor moet het grondbeleid verbonden worden met de ruimtelijke visie. Dit vraagt wel om kennisontwikkeling bij de gemeente. We zijn bezig om het kostenverhaal te borgen in een programma kostenverhaal. Het streven is om daarin de wettelijk benoemde bijdragen voor het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving mee te nemen. Daarnaast vind er kennisuitwisseling plaats met de ons omringende gemeenten.

In de nieuwe omgevingswet wordt bij een onteigening de eigendomsovergang losgekoppeld van de vaststelling van de schadeloosstelling. De onteigening vindt niet langer plaats via Koninklijk Besluit, maar wordt gedaan door het bestuursorgaan zelf. Daardoor kunnen termijnen mogelijk ingekort worden. Een nadeel is dat we de verwervingskosten hoog inschatten en daarmee tekorten verwacht worden. We kunnen gebruik maken van het zogeheten voorkeursrecht om zo meer grip te krijgen op grond, regie te voeren, gronden beschikbaar te krijgen en een (toenemend) versnipperd grondeigendom te voorkomen. Daarnaast is het wenselijk om gelijktijdig met de onderhandelingen met grondeigenaren de onteigeningsprocedure in te zetten in plaats van deze in te zetten nadat onderhandelen geen resultaat heeft opgeleverd.

In 2024 zullen we samen met de Provincie Overijssel en de gemeenten en andere partners invulling gaan geven aan de afspraken gemaakt met het Rijk over de ruimtelijke ordening. Samen met Enschede en Almelo stellen we voor het stedelijk gebied in Twente een Regionale investeringsagenda op. Deze investeringsagenda maakt duidelijk waarop geïnvesteerd moet worden de komende decennia om uit te groeien tot de Groene toptechnologische regio. Onderdeel hiervan is de ontwikkeling in de spoorzone Hengelo-Enschede (SHE).

We zien dat de Hengelose bevolking vergrijst. Dit leidt tot een toenemende vraag naar seniorenwoningen. Daarnaast zien we een toename in de stroom van nieuwkomers. Dan gaat het om statushouders, jongeren/ studenten, expats en arbeidsmigranten. Belangrijke doelgroepen om de beroepsbevolking op peil te houden. Factoren die grotendeels buiten onze invloedssfeer liggen (marktontwikkelingen, arbeidsmarkt) beïnvloeden de woningbouwdoelstellingen. Indien gewenst kan het grondbedrijf een actievere rol oppakken. In het verleden stonden de programmeringsafspraken voor bedrijventerreinen voornamelijk in het teken van het voorkomen van overaanbod aan nieuwe plannen. Er zijn nu juist zorgen over de beschikbaarheid van voldoende bedrijfsruimte.

Gezien de economische, demografische, wettelijke, milieutechnische en stedelijke ontwikkelingen zal de gemeente een weloverwogen ontwikkelstrategie moeten realiseren. De ambities, de aanpak en de risico's moeten zorgvuldig op elkaar afgestemd worden. Het grondbeleid zal daar waar het nodig is, aangepast moeten worden. Vooralsnog houden we het situationeel grondbeleid in stand.

De gemeente laat uiteraard haar grondexploitaties aansluiten bij het BBV. Kort gaan we hieronder nog in op een aantal punten van het BBV die een nadere toelichting behoeven:

Looptijd langer dan tien jaar

We hebben gemeentelijke grondexploitaties met een looptijd langer dan tien jaar. In de grondexploitaties is geen opbrengstenindexering gerekend na tien jaar. Dit is een risico beperkende maatregel.

De volgende twee gemeentelijk grondexploitaties hebben een looptijd langer dan tien jaar:

- In Dalmeden verkopen we voornamelijk grotere kavels. Het is de verwachting dat er na de gestelde tienjaarstermijn nog steeds vraag is naar deze kavels;
- In Campus vielen de verkopen t.o.v. de andere bedrijventerreinen tegen. Uit voorzichtigheid is de planning voor de uitgifte gelijk gezet aan de uitgifte van de afgelopen jaren. Daarmee wordt de tienjaarstermijn overschreden.

Planresultaten en parameters grondexploitaties

Alle gemeentelijke grondexploitaties worden jaarlijks middels de herziening grondexploitaties vastgesteld door de Raad. De Raad heeft de parameters, die in de grondexploitaties gebruikt worden, op 21 december 2022 vastgesteld (zaaknummer 3504079).

In het eerste kwartaal van 2023 werd duidelijk zichtbaar dat de woningbouwprijzen aan het dalen waren. Daarnaast stegen de bouwkosten, waardoor grondprijzen in theorie onder druk komen te staan.

In de analyse van de woningmarkt over het tweede kwartaal rapporteert de NVM echter dat de prijzen (t.o.v. het eerste kwartaal) gestegen zijn en dat ze verwachten dat die trend zich doorzet in de 2e helft van 2023. Specifiek voor de nieuwbouwwoningen worden meer verkopen geregistreerd en worden woningen iets sneller verkocht.

Daarnaast blijkt uit de cijfers van het bouwkostenkompas dat de bouwkosten stabiliseren t.o.v. het vorige kwartaal. Ten opzichte van vorig jaar stijgen de kosten echter nog wel.

Op het moment van schrijven lijkt het erop dat de prijzen zich conform de vastgestelde parameters ontwikkelen. We stellen daarom voor om daarin geen wijzigingen aan te brengen. Gelet op de fluctuaties in prijsontwikkelingen, kiezen we er voor om de risico inschatting op grondprijsdalingen hoger in te schatten.

Omschrijving	2024	2025 t/m 2032	2033 ev
Kostenindexering	3%	2%	2%
Rente	1,48%	1,48%	1,48%
Opbrengstenindex bedrijven	2%	2%	0%
Opbrengstenindex woningbouw	0%	2%	0%
Opbrengstenindex kantoren	0%	0%	0%
Opbrengstenindex overig	0%	0%	0%

In de onderstaande tabel staan de resultaten per grondexploitatie:

Omschrijving	Boekwaarde 31-12-2022	Eindwaarde jaarrekening 2022	Voorziening 2022	Einde looptijd GREX
Verliesgevend				
Woningbouw				
104 Lange Wemen	2.227.637	-2.574.855	2.474.870	2024
006 Landmanserve	2.678.046	-3.190.754	3.128.191	2023
028 Marskant	4.107.230	-1.799.566	1.629.923	2027
101 Broek Noord	11.382.306	-5.359.664	5.050.531	2025
102 Broek Oost	787.499	-956.537	937.781	2023
591 Beckum	36.333	-9.914	8.803	2028
HART VAN ZUID				
701 Hijschveste	3.553.006	-6.097.470	5.633.120	2026
702 De Smelterij	2.355.709	-3.118.061	2.996.982	2024
704 Appendage	1.743.371	-4.667.880	4.398.647	2025
714 De oude Ketelmakerij	-1.411.640	-4.041.776	3.518.609	2029
715 Zuidelijke laan HvZ	3.566.197	-3.545.466	3.475.947	2023
716 Kanaalzone	232.215	1.147.158	-1.080.993	2025
717 De Koppeling	7.028.411	-5.272.992	4.871.430	2026
790 De Hofmakerij en De Verbinding	1.361.838	-1.542.766	1.425.277	2026
791 De Hofmakerij	959.847	-1.355.810	1.180.314	2029
Bedrijventerrein				
016 Gezondheidspark	13.517.636	-7.055.069	6.021.433	2030
035 Oosterveld	6.756.625	-2.907.412	2.794.514	2024
096 Campus	19.455.798	-11.801.646	9.123.056	2035
Exploitaties buiten gemeentelijke administratie				
De Veldkamp	32.321.213	-25.633.758	16.803.661	2025
BBV De Veldkamp			331.996	2025
Subtotaal verliesgevend	112.659.277	-89.784.238	74.724.092	
Winstgevend				
			Contante Waarde	
Woningbouw				
044 Veldwijk Noord	-1.476.341	955.808	918.693	2024
052 Dalmeden	11.895.169	29.432.943	22.752.622	2035
583 Herontwikkeling Beckumerstraat	-313.546	538.795	517.873	2024
XXX Wijkerslokatie Hemmelhorst	4.931.161	2.062.514	1.760.336	2030
Bedrijventerrein				
Businesspark XL	8.822.245	11.558.386	10.891.726	2025
Subtotaal winstgevend	23.858.688	44.548.446	36.841.249	

Grondexploitaties die in de bovenstaande tabel bij de boekwaarde een negatief bedrag hebben staan, hebben een spaarsaldo. Voor veruit de meeste grondexploitaties geldt dat niet, aangezien de kosten vrijwel altijd voor de baat komen.

De boekwaarden van De Veldkamp, wijkerslocatie Hemmelhorst en Businesspark XL zijn niet opgenomen in de gemeentelijke administratie. De boekwaarde van wijkerslocatie Hemmelhorst en De Veldkamp zijn opgenomen in de administratie van de gemeente Borne en de boekwaarde van Businesspark XL is opgenomen in de administratie van de Gemeenschappelijke Regeling BXL. De gemeente Hengelo is (risicodragend) deelnemer in deze grondexploitaties. Bovenstaande resultaten hebben betrekking op het totaal (op de voorziening na), dus niet uitsluitend het Hengeloos deel. Daarnaast is er een specifieke voorziening opgenomen voor de Veldkamp die te maken heeft met de BBV. De gemeente Borne mag, conform de BBV, niet al haar rentelasten in rekening brengen bij de grondexploitatie

de Veldkamp. Door de regelgeving heeft de gemeente Borne een nadeel en Hengelo een voordeel. Daarover zijn afspraken gemaakt en jaarlijks wordt een vergoeding van het rentenadeel betaald aan Borne. Voor die betaling is een voorziening getroffen conform de regels van het BBV.

De grondexploitaties met een negatief bedrag op eindwaarde zijn de grondexploitaties met een verlies. Voor het verlies treffen we (voor ons aandeel) op contante waarde een voorziening. Die voorziening voor alle tekort exploitaties is per 31 december 2022 € 74,7 miljoen.

De resultaten van de deelprojecten van Hart van Zuid worden afzonderlijk inzichtelijk gemaakt, maar Hart van Zuid wordt als één project beschouwd en er wordt voor het totale resultaat één voorziening getroffen. De positieve resultaten van deelprojecten zijn in deze voorziening verdisconteerd.

Ontwikkeling algemene reserve grondexploitatie

De afgelopen jaren is het saldo van de algemene reserve grondexploitatie gestegen. Enerzijds door een gezond financieel beleid en anderzijds door het vroegtijdig moeten nemen van verwachte winsten. Waar dat tot voor kort niet mocht, is het tegenwoordig juist verplicht.

Stand van de algemene reserve grondexploitatie

De reserve bedroeg bij de herzieningen (zaaknummer:3422735) per eind 2022 € 21,0 miljoen.

In de tabel hieronder staat de verwachte stand van de reserve per 31-12 in de komende jaren (* miljoen):

	2023	2024	2025	2026	2027
Algemene reserve grondexploitatie	22,8	24,7	27,7	30,4	33,1

Risico's

Het geraamde financiële gevolg van het totale risicoprofiel is € 7,5 miljoen bij deze begroting (bij 90% betrouwbaarheid). Bij de laatst vastgestelde herzieningen was het risico € 7,0 miljoen. Het risico is met name toegenomen voor de grondprijzen. We zagen dat de nieuwbouwprijzen in het eerste kwartaal daalden en dat de bouwkosten aan het stijgen waren. Daarmee komen de grondprijzen onder druk te staan. Daar tegenover staat dat de markt voor woningbouw op het moment van schrijven weer aantrekt en de bouwkosten gelijk blijven. Daarmee lijken er geen wijzigingen van de parameters nodig te zijn. Omdat de markt zo fluctueert schatten we het risico op een grondprijzdaling hoger in dan bij de herzieningen. Bij het opnieuw vaststellen van de grondprijzen gaan we weer onderzoeken of er maatregelen nodig zijn.

Hieronder staan de tien grootste risico's vermeld (tussen haakjes staat welke invloed het betreffende risico heeft op het totale risicoprofiel).

1. Ontwikkeling van de rente

Momenteel profiteren we van een historisch lage rekenrente voor de grondexploitaties. Toch is de rente inmiddels weer langzaam aan het stijgen. Aanleiding voor de rentestijging is dat de inflatie hard is toegenomen en dat de politieke situatie in Europa onzeker is. Op de kapitaalmarkt vertaalt dit zich in een oplopende rente (20,9%).

2. Algemeen risico op grondprijzdaling

Als de markt voor de grondverkoop verslechtert, komen de grondprijzen onder druk komen te staan. Dit algemene risico kan zich in verschillende complexen voordoen waarbij we nog kavels gaan uitgeven (14,9%).

3. Verkaveling Campus

De verkopen van kavels in Campus verlopen moeizaam, terwijl de markt voor bedrijfskavels verbeterd is. De gemeente kan de keuze maken om meer bedrijfskavels te realiseren en minder kantoor gerelateerde kavels. De opbrengsten voor de bedrijfskavels worden lager ingeschat, waardoor de exploitatie mogelijk verslechtert (14,8%).

4. Dalmeden

In het deelgebied Kamers heeft een correctie van bouwclaims en nog uit te geven gebied plaatsgevonden. Uw raad is geïnformeerd over de correctie die heeft plaatsgevonden en welke is verwerkt bij de Tweede Beleidsrapportage (zaak 3487655). Het resterende risico's voor dit deelgebied zit in de nadere uitwerking van het stedenbouwkundig ontwerp.

Hierbij bestaat de kans dat er meer (bestaand) groen wordt gehandhaafd en dus minder uitgeefbare vierkante meters grond wordt gerealiseerd. Dit zorgt voor een opbrengst derving (14,0%).

5. Dalmeden (Meander)

Het risico bestaat bij het bestemmingsplan van Meander Noord dat we, als gevolg van bezwaren op het bestemmingsplan, terugvallen op oude plannen. Dan kunnen er minder uitgeefbare vierkante meters grond gerealiseerd worden (5,8%).

6. Hart van Zuid

Aan de subsidie die is toegezegd vanuit de Woningbouwimpuls zijn voorwaarden verbonden. Als niet (volledig) aan de subsidievoorwaarden voldaan wordt, kunnen subsidies lager worden vastgesteld (4,3%).

7. Verkaveling gezondheidspark

De gemeente kan de keus maken om meer bedrijfskavels te realiseren en minder gezondheids-gerelateerde kavels. De opbrengsten voor de bedrijfskavels worden lager ingeschat, waardoor het exploitatieresultaat mogelijk verslechtert (3,4%).

8. Algemeen risico op kostenstijging

Bij de parameters hebben we rekening gehouden met een stijging van bouwkosten. Door de grillige markt omstandigheden bestaat er een risico dat de kostenstijging verder oploopt dan de op dit moment in geprijsde ontwikkeling (3,1%).

9. Hart van Zuid (parkeren)

In de berekening van de onrendabele top van de ondergrondse parkeergarage in de grondexploitatie van de Oude Ketelmakerij is ervan uitgegaan dat 20 deelauto's gefaciliteerd gaan worden waardoor 60 parkeerplaatsen kunnen vervallen. Wanneer geen deelauto's gefaciliteerd worden, zullen 60 extra parkeerplaatsen in de ondergrondse parkeergarage gerealiseerd moeten worden. Hiernaast worden de parkeernormen uit de parkeernormennota gemonitord. Wanneer uit de monitoring blijkt dat er meer parkeerplaatsen nodig zijn, zullen er meer gerealiseerd moeten worden (2,7%).

10. Hart van Zuid (Hijschveste)

In het deelgebied de Hijschveste, voorheen Lansinkveld Noord, is de kans aanwezig dat er meer openbare ruimte gerealiseerd wordt dan op dit moment in de aannames is verwerkt. De kosten van de aanleg van de openbare ruimte zullen in dat geval hoger uitvallen (2,5%).

De tien grootste risico's bepalen tezamen afgerond 86,4% van de benodigde weerstandscapaciteit van het grondbedrijf.