

Financiële aspecten bij de Structuurvisie Oss-West

4 februari 2022

Bij een structuurvisie zit nog geen exploitatieplan. Deze volgt pas bij het bestemmingsplan. Wel hoort bij een structuurvisie een globale financiële vertaling om aan te tonen dat de structuurvisie financieel uitvoerbaar is. Dat is ruimschoots het geval. Ook wordt inzicht gegeven in de risico's. Alle in deze notitie genoemde getallen, bedragen en percentages kunnen de schijn wekken van nauwkeurigheid maar zijn indicatief en dienen ter beoordeling van de financiële uitvoerbaarheid.

Inhoud

1. Wat voorafging
2. Resultaten van tekenen en rekenen
3. Karakteristieken van het gebied
4. Uitgangspunten voor de grondexploitatieberekening
5. Indicatieve berekening van een fasering
6. Resultaten doorrekening grondexploitatie
7. Relatie met de Programmabegroting

1. Wat voorafging

De Taskforce versnelling woningbouw en bedrijventerreinen had vijf actielijnen. Actielijn drie betrof versnelling door concreet ook Oss-west op de kaart te zetten (naast alle andere -met name binnenstedelijke- projecten), en actielijn 4 vroeg om een actievere rol van de gemeente met actief grondbeleid waaronder ook het kostenverhaal.

Bij de Programmabegroting 2022 – 2025 en in het nieuwe actief grondbeleid dat in december 2021 door de Gemeenteraad is vastgesteld, is inzicht gegeven in de grote ruimtelijke ontwikkelingen van Oss in de komende jaren en is een basis gelegd voor het kostenverhaal. Hierbij is toen een eerste inschatting gemaakt van de kosten van deze ambities en is een financieel dekkingsplaatje gepresenteerd (paragraaf "Strategische financiële verkenning ruimtelijke ambities" in de Programmabegroting). Dit is gebeurd op basis van de kennis die er toen was op basis van kengetallen en ervaringscijfers.

Voor Oss-West is destijds normatief gerekend op de ontwikkeling van ongeveer 3000 woningen in een fictief plangebied van 120 ha en het programma zoals toen bekend voor Oss-West. Omdat er, anders dan een "houtschoolschets", geen tekeningen over de nieuw te realiseren wijk ter beschikking waren, is Horzak-Noord hierbij als referentie gebruikt. In de Programmabegroting 2022-2025 en voor het kostenverhaal zijn verder alle andere grote ruimtelijke ontwikkelingen apart in beeld gebracht.

Bij de Programmabegroting is besloten om potentiële opbrengsten die op basis van berekeningen vanuit het grondbedrijf gerealiseerd kunnen worden, te reserveren voor de ambities die geld kosten. Hierbij te denken aan de infrastructurele werken waaronder ontsluitingsweg Oss-West maar ook voor plannen voor de spoorzone (oplossen knelpunten spoorovergangen).

2. Resultaten van Teken en Rekenen

In het project Oss-West dat vanaf de zomer 2021 flink op stoom kwam zijn drie scenario's in beeld gebracht en doorgerekend. Deze berekeningen gaven eerst een groot onderling verschil en weken alle drie nog sterk af van de eerdere berekeningen. Dit is aanleiding geweest de gekozen uitgangspunten te herijken en de onderlinge verhoudingen van de onderdelen van de grondexploitatie beter in balans te brengen.

Vervolgens is op basis van de door nadere afstemming verkregen kennis en inzichten, getekend en gerekend aan een voorkeursscenario met kenmerken van alle drie de scenario's.

Hierin is ook de input uit de diverse sessies met de Gemeenteraad en overige belanghebbenden meegenomen.

Daarbij werd dus niet meer de referentie Horzak-Noord gebruikt, maar er is veel specifieker naar het gebied gekeken naar wat er nodig zal zijn voor de nieuwe wijk aan uitgeefbare ruimte, openbare ruimte, infrastructuur en nutsvoorzieningen, water en groen.

Maatregelen die verband houden met de uitwerking van het woonprogramma, de beleidsambities, de ligging van de wijk en de bodemgesteldheid zijn hierbij meegenomen.

3. Karakteristieken van het gebied

De karakteristieken van het gebied van Oss-West verschillen van voorgaande uitbreidingswijken en binnen dit gebied ook nog van zuid naar noord. Deze verschillen komen tot uiting in de opzet van de plannen, de maatregelen die nodig zijn en de kosten die hiermee zijn gemoeid.

Aan de zuidzijde kan op goed bruikbare zandgrond worden gebouwd en kan er eenvoudiger landschappelijk worden ingepast dan het noordelijker gelegen gebied met andere grondslag (klei), een ongeveer 1,3 meter lagere ligging en een bijzondere wateropgave. Dat betekent dat daardoor het karakter van de buurten van zuid naar noord ook kan gaan verschillen.

Noot: Betrokkenen met kennis van het gebied geven aan dat een deel van het zuidelijker gelegen gebied voormalig moeras is. Niet bekend is of deze waarneming verband houdt met de gesignaleerde kwel. De stelling van de bovengenoemde goed bruikbare zandgrond in het zuiden moet dus nog nader worden onderzocht. Pas bij sondering, dus het meten van het draagvermogen, weten we of het inderdaad goed bruikbare zandgrond is of dat er toch meer kosten verbonden zijn aan het bouwen aldaar.

Het gebied tussen Amsteleindstraat en het spoor is aangeduid als optiegebied. In deze zone, wel onderdeel van het onderzoeksgebied volgens de Nota Reikwijdte en Detailniveau, is sprake van een versnipperd grondeigendom en geluidsbelasting van het spoor. Bovendien speelt mogelijk in de toekomst het verplaatsen van station Oss-West. Als dat daadwerkelijk het geval is, zal dat van invloed kunnen zijn op het programma. Om die redenen is dit optiegebied niet in de grondexploitatie van de 3000 woningen meegenomen.

4. Uitgangspunten voor de grondexploitatieberekening

- Kengetallen voor bouwkosten zijn gehanteerd volgens Bouwkostenkompas, een gebruikelijk instrument voor berekeningen van gebiedsexploitaties
- Plankosten zijn in overeenstemming met de plankostenscan. In verband met de omvang van de gebiedsontwikkeling is voor Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering (VTU) niet het standaard percentage van 11,94% gehanteerd, maar 9% omdat het gebruikelijk percentage is gebaseerd op kleinere ontwikkelingen.
- Als prijspeil voor kosten is 1 januari 2022 aangehouden
- Het grondprijsbeleid Oss is gehanteerd zoals vastgesteld 16 december 2021, waarbij dit medio 2022 zal worden herzien, mede omdat we nu al bijzondere ontwikkelingen zien op de woningmarkt, zoals prijsstijgingen.
- Afdracht bovenwijkse netwerkvoorzieningen
- Er is op gebruikelijke wijze rekening gehouden met groen en water in de buurten. Er is geen rekening gehouden met aanvullende financiering voor natuurontwikkeling, biodiversiteit, transitie landbouw etc. zoals die voor de hedendaagse opgave naar verwachting wel beschikbaar gaat komen vanuit nieuw overheidsbeleid. In de uitwerking van het Ontwerpbestemmingsplan wordt de balans tussen groen en water binnen de buurten en erbuiten, ook financieel, nader uitgewerkt.

Gronduitgifte en grondprijzen

Gerekend is met € 370,- per vierkante meter voor de het middensegment en dure koopwoningen, volgens de actuele grondprijsbrief met inbegrip van een opslag voor de gunstige ligging in Oss-West.

Indicatief ruimtegebruik van het bruto plangebied totaal 161,2 ha.

Metrages

Totaal Exploitatiegebied -/- gebied buiten ontwikkeling	1.612.369	
Uitgeefbaar woongebieden	494.157	31%
Niet uitgeefbaar woongebieden (Openbaar Gebied)	345.319	21%
Overig Openbaar Gebied (Recr. groen, water en stadslandbouw)	627.871	39%
Overig Openbaar Gebied (ontsluitingsweg, fietspaden, bestaande infra)	145.022	9%

Noot: bij nadere uitwerking in het ontwerpbestemmingsplan wordt gezien of dit reëel haalbaar en betaalbaar is.

Gehanteerde uitgangspunten voor het woonprogramma

- Sociale huur: volgt liberalisatiegrens, voor 2022 max. € 763,47
- Middensegment huur: maximaal € 1.000 per maand kale huur
- Dure huur: vanaf € 1.000 per maand kale huur
- Goedkope koop: maximaal € 229.500 VON op 01-01-2022
- Middensegment koop: maximaal € 355.000 VON op 01-01-2022
- Dure koop: vanaf € 355.000 VON

Noot:

Met deze uitgangspunten wordt op onderdelen iets afgeweken van wat sec in de Woonvisie staat vermeld als indicatie richting. Het beoogde programma is wel in geest van de Woonvisie met een sterke nadruk op betaalbaarheid (80% in de segmenten tot de grens van de Nationale Hypotheek Garantie. Dat voor Oss-West wordt gerekend met 30% middel dure koop wil niet zeggen dat die woningen allemaal de NHG-grens benaderen, maar we wel de ruimte hebben om met kwalitatief goede woonproducten aan te sluiten op de vraag in Oss, met name om ook de goede woonproducten te realiseren voor onder andere de doelgroep senioren.

Verder zijn maximale prijzen zoals vernoemd huidige uitgangspunten voor de berekening. Dat suggereert niet dat voor dit gehele gebied deze maximale prijzen altijd zullen blijven gelden (dus ook nog bijvoorbeeld in 2032). Eventuele wijzigingen in de toekomst zullen te zijner tijd aan de Gemeenteraad worden voorgelegd.

Gehanteerde uitgangspunten voor het exploitatiegebied

De gemiddelde bruto plandichtheid bedraagt bij 161,2 ha en 2.983 woningen 18,5 woningen per hectare. Deze gemiddelde bruto dichtheid is vergelijkbaar met de wijken Oijense Zij Noord (in uitvoering), Horzak-Noord, Oijense Zij en Piekenhoef. Omdat de wijk een stedelijk karakter mag krijgen met voldoende stapeling voor de doelgroepen die hier behoefte aan hebben en er tussen de buurten ruimte wordt geschapen voor klimaatadaptatie, open water en groen, kan de dichtheid op buurniveau plaatselijk hoger zijn.

Van het exploitatiegebied groot 161,2 ha is 31% uitgeefbaar woongebied.

Gerekend is met de verwerving van 114,9 ha grond ($161,2 - 46,3$).

(Het verschil met bovenstaande tabel komt voort uit grondaankoop voor wegen en water tussen de buurten.)

De grond buiten de woongebieden voorzien voor de aanleg van het recreatief groene landschap en de stadslandbouw, totaal $31,3 + 15 = 46,3$ ha, wordt voorsnog niet vanuit de gebiedsexploitatie aangekocht en ingericht. Wel is een taakstellend budget van 1,5 mln. opgenomen als bijdrage voor de inrichting van de 15 ha van het ringpark tussen bestaande wijken en de nieuwe wijk. Nader wordt onderzocht op welke wijze de tussengebieden tussen de woongebieden functioneel kunnen worden ingericht en hoe omgegaan kan worden met eventuele kosten van verwerving en inrichting, exploitatie en beheer.

Bij de grondverwerving is gerekend met gangbare verwervingskosten, rekening houdend met de verhouding tussen uitgeefbare woongebieden en niet-uitgeefbare woongebieden.

- Hoofdwaterstructuur buiten de woongebieden: 16,4 ha.
- Ontsluitingsweg, fietspaden en herinrichten bestaande infra buiten de woongebieden: 14,5 ha
- Het netto exploitatiegebied van de woongebieden is groot ca. 84 ha.

Verhoudingsgewijs geeft dit de volgende percentages:

Uitgeefbaar binnen de woongebieden: 59%

Verhardingen binnen de woongebieden: 16 %

Groen binnen de woongebieden: 16%

Water binnen de woongebieden: 9%

Verhouding grondgebonden woningen/gestapelde woningen of 0-tredenwoningen in overeenstemming met de Woonvisie 2020: 60%/ 40%.

5. Buurtgewijze ontwikkeling en fasering

De aanpak en fasering van de (buurtgewijze)ontwikkeling van het gebied wordt nader bepaald. Het is momenteel nog niet bekend waar wordt gestart en in welke volgorde er ontwikkeld en gebouwd zal gaan worden.

Puur indicatief voor de financiële berekeningen is een opdeling gemaakt in 2 fasen.

Bij het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan wordt nader onderzocht:

- Alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden in start en volgorde en fasering
- Elasticiteit bij de diverse aannames zoals aankoopwaarde grond, opbrengsten diverse woning categorieën, grondgebruik en dichtheden van bebouwing
- Antwoord op de vraag: “wat als het bij 1500 woningen blijft?

Met name de laatste vraag wordt nader uitgewerkt omdat dit direct raakt aan enerzijds de te realiseren infrastructuur en de omvang van de voorzieningen en anderzijds aan de bijdrage aan de gemeentebegroting.

6. Resultaten doorrekeningen grondexploitatie

Op basis van eerdergenoemde uitgangspunten is de globale grondexploitatie van het gebied Oss-West berekend. Hierbij is gerekend met het prijspeil van 1 januari 2022.

De grondopbrengsten zijn op twee manieren uitgerekend.

1. Op basis van de Nota Grondprijsbeleid zoals deze op 16 december 2021 door de raad is vastgesteld en de grondprijsbrief met grondprijzen per categorie per 1 juli 2021;

2. Een residuele berekening op basis van gekapitaliseerde huuropbrengsten van woningen en voorzieningen (winkels, maatschappelijke voorzieningen zoals basisschool, naschoolse opvang, zorgfuncties, kantoren en bedrijfsruimtes) en de verkoopprijzen van bestaande koopwoningen zoals deze in december 2021 voor vergelijkbare objecten in Oss werden gevraagd.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de berekeningen voor deze fase van de structuurvisie voldoende comfort geven ten aanzien van de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling.

Onzekerheden

De te realiseren woningen en stedelijke voorzieningen na de eerste 1.500 woningen (de periode 2023-2031) zijn met een aantal onzekerheden omgeven en liggen niet alleen verder in de tijd maar kennen ook een dominantere interactie met groen, landschap en water. Maar houdt ook nog geen rekening met mogelijke aanvullende financieringsbronnen die zowel kunnen bestaan uit fondsen voor natuurontwikkeling en herstel biodiversiteit

enerzijds, en bijdragen voor de (versnelde) transitie van de landbouw anderzijds waaronder de ontwerpregeling provinciale aankoop veehouderijen.

De nieuwe opkoopregeling loopt tot en met 4 september 2022. Onderzocht zal worden of aan de voorwaarden wordt voldaan om aan deze aankoopregeling deel te nemen.

Het advies is een tweesporenbeleid: concrete invulling van een eerste fase met minimaal 1.500 woningen en stedelijke voorzieningen op basis van een haalbare grondexploitatie en meteen startend een onderzoek naar haalbaarheid, maakbaarheid en betaalbaarheid van de inpassing van het extra groen en water, de daaraan gekoppelde investeringsbudgetten en overige additionele financieringsbronnen op basis van te realiseren functies in het betreffende gebied.

Gevoeligheidsanalyse

Voor

- Hogere kosten van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken
- Hogere en lagere grondopbrengsten
- Een hogere disconteringsvoet

dan voor de totale gebiedsexploitatie en de globale grondexploitatie als uitgangspunt is gekozen, is een gevoeligheidsanalyse met het rekenmodel uitgevoerd.

De negatieve effecten worden goeddeels afgedekt door de post onvoorzien.

In de totale Gebiedsexploitatie is met 10% onvoorzien gerekend over de GREX-kosten, doch exclusief grondverwerving en afdracht bovenwijkse voorzieningen.

Uiteraard geldt voor de planperiode na 2030 vanwege voortschrijdend inzicht in de maatschappelijke opgave enerzijds en de technologische mogelijkheden anderzijds een grotere mate van onzekerheid dan ervoor.

Risicoanalyse

Over het ontwikkelen van de eerste 1.500 woningen tot 2032 is regionale overeenstemming. De verstedelijkingsstrategie voor de regio verschijnt eind 2022 (BO MIRT).

In de komende periode wordt gewerkt aan ontwikkelscenario's qua locatie en volgorde, rekening houdend met de vraag: "wat als het bij 1500 zou blijven".

Het vooralsnog niet verwerven van 46,3 ha grond buiten de woongebieden (31,3 ha Recreatief groen en 15 ha, stadslandbouw, marktplaats voor regionaal geproduceerd voedsel, volkstuinen e.d.) vormt een risico.

Als een deel van de 31,3 ha recreatief groen buiten de woongebieden terzijnertijd wel moet worden verworven tegen een agrarische waarde van stel € 10,- per m², is het risico € 3,1 mln. Deze risicopost wordt afgedekt door de post onvoorzien.

De MER-onderzoeken voor het Crisis en herstelwet bestemmingsplan zijn nog niet afgerond. Stikstofdepositie, geurhinder, archeologische waarden, PFAS zijn onzekerheden.

Archeologisch onderzoek in de gebieden met hoge en middelhoge verwachtingswaarden is in gang gezet.

Voor de bodem in het komgebied en de ambities van de wateropgave in het noordelijk deel van het plangebied is het nodig dat er aanvullend geohydrologisch onderzoek wordt uitgevoerd.

Er is nog geen risicoanalyse planschade uitgevoerd. In de te onderzoeken ontwikkelsenario's wordt uitgegaan van het zoveel mogelijk voorkomen of kunnen doorleggen van planschade. De planschade moet vóór het uiteindelijk vaststellen van het Chw bestemmingsplan Oss-West worden geïnventariseerd en geanalyseerd.

7. Relatie met Programmabegroting 2022-2025

Medio 2021 is een eerste indicatieve grondexploitatie voor Oss-West opgesteld. Deze uitkomsten zijn betrokken bij de strategische financiële verkenning van de ruimtelijke ambities die in de Programmabegroting 2022-2025 is vastgesteld.

Op basis van de tekeningen van de indicatieve fasering van Oss-West is een eerste grondexploitatie opgesteld en doorgerekend. Onderstaand overzicht geeft inzicht om de resultaten met elkaar te vergelijken.

Grondexploitatie Oss West		
Bedragen x € 1 miljoen		
	Grondexploitatie medio 2021 (Programmabegroting 2022-2025)	Grondexploitatie 7 januari 2022
Bruto resultaat grondexploitatie	61,3	52,9
Minus:		
a. afdracht aan bovenwijkse (netwerk) voorzieningen	-11,9	-14
b. aandeel in ontsluitingsweg Oss West	PM	-7,8
c. aandeel kunstwerken voor ontsluitingsweg Oss West	PM	-5,7
Netto resultaat grondexploitatie	49,4	25,4
Inzet netto resultaat grondexploitatie	49,4	25,4
a. aandeel ontsluitingsweg Oss West	-7,8	
b. aandeel kunstwerken voor ontsluitingsweg Oss West	-5,7	
c. Meeropbrengst bovenwijkse netwerkvoorzieningen (14 miljoen minus 11,9 miljoen)		2,1
Restant resultaat beschikbaar voor ambities plannen spoorzone	35,9	27,5

Toelichting

Vergelijking resultaten grondexploitaties:

Medio 2021 was het nog niet mogelijk om het aandeel van een ontsluitingsweg Oss aan de grondexploitatie toe te rekenen. In de "grondexploitatie 7 januari 2022" zijn toerekenbare kosten voor de ontsluitingsweg Oss-West opgenomen.

In het financiële dekkingsverhaal van de strategische financiële verkenning ruimtelijke ambities zijn op totaalniveau de ontsluitingswegen financieel afgedekt (o.a. door de resultaten overige grondexploitaties, inzet reserve mobiliteit).

Om de resultaten met elkaar te vergelijken zijn alsnog de kosten van een ontsluitingsweg Oss West bij de "grondexploitatie medio 2021" opgenomen.

De grondexploitatie 7 januari 2022 geeft een resultaat van € 27,5 miljoen. Het resultaat is € 8,4 miljoen lager (€ 35,9 miljoen minus € 27,5 miljoen).

Het tekort wordt vooral veroorzaakt door hogere aanleg- en bouwkosten van de wijk en de indexering van de kosten (prijsspeilverschuiving 1-7-2021 naar 1-1-2022) terwijl de grondopbrengsten niet zijn aangepast.

Bij de berekening is dus uitgegaan van de vastgestelde grondprijzbrief. Om het tekort terug te dringen ligt een aanpassing van de grondopbrengsten in de rede. De grondprijzen in de markt in 2021 en 2022 laten immers een duidelijke stijging zien. De grondprijzbrief zal per medio 2022 worden geactualiseerd. Op basis hiervan en de verdere planuitwerkingen zal de grondexploitatie worden geactualiseerd.

Resultaat berekeningen

Oss-West voldoet aan de eisen voor een structuurvisie: het plan is haalbaar, maakbaar en betaalbaar.

De grondexploitatie levert een positief resultaat op, maar deze is op basis van inzichten 8,4 mln. lager dan opgenomen in de programmabegroting 2022 - 2025. Als de gemeentelijke grondprijzenbrief per medio 2022 wordt bijgesteld op basis van gerealiseerd prijsstijgingen in de markt (in 2021 ruim 10%), kan dit verschil gezien de huidige ontwikkelingen in de markt voor een aanzienlijk deel (5-7 miljoen euro) worden ingelopen.