Paragraaf Grondbeleid

GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Het grondbeleid is één van de instrumenten waarmee uitvoering wordt gegeven aan de Omgevingsvisie 2040. Voor elke locatie of gebiedsontwikkeling maken we keuzes op maat. We kiezen het juiste instrument, bepalen de vorm van het grondbeleid en werken samen op een manier die past bij het project.

De gemeente stuurt actief op gebiedsontwikkelingen. Zo bereiken we onze ruimtelijke en maatschappelijke doelen. We beperken risico's zo veel mogelijk en houden grip via risicomanagement.

We zien wel dat het huidige grondbeleid is vastgesteld in een andere maatschappelijke en beleidsmatige context en sluit daardoor niet meer volledig aan bij de ambities en opgaven van vandaag. In 2027 zetten we daarom stappen om tot een nieuw grondbeleid te komen waarmee we een actievere rol beogen in het grondbeleid om publieke doelen en ruimtelijke ambities daadwerkelijk te kunnen realiseren.

ONTWIKKELINGEN

(Geo) politieke ontwikkelingen beïnvloeden gebiedsontwikkelingen

Sinds begin 2024 is de inflatie langzaam afgenomen. De Europese Centrale Bank verlaagde de rente en de stijging van de bouw- en materiaalkosten vlakte af. De bouw- en materiaalkosten laten sinds medio 2024 echter weer een stijging zien.

Als gevolg van de geopolitieke spanningen en conflicten tussen onder meer de Verenigde Staten, Israël en Iran in 2026 zullen de materiaal- en transportkosten wederom stijgen. Daarnaast is de kapitaalrente gestegen.

Door de instabiele situatie in de landelijke politiek ontbreekt het al jaren aan een consistent beleid. Dit zorgt voor problemen op het gebied van woningbouw en ruimtelijke ordening. Ook het uitblijven van duurzame oplossingen voor de krapte op het stroomnet en de stikstofproblematiek oefent een negatieve invloed uit. Onze plannen voor nieuwe gebiedsontwikkelingen sluiten aan bij het bestaande rijksbeleid. Het nieuwe kabinet kan uiteraard weer andere keuzes maken. Als dat gebeurt, moeten we ons beleid mogelijk aanpassen. Zodra we daar meer duidelijkheid over hebben, worden ook de (financiële) gevolgen voor onze plannen (en die van marktpartijen) duidelijk.

Ten opzichte van de jaarrekening 2025 zijn de parameters in onze grondexploitaties nu ongewijzigd. Aanpassing kan bij de jaarrekening 2026 nodig zijn als gevolg van de beschreven ontwikkelingen. Denk aan de rente, de kostenstijging en de opbrengstontwikkeling. In onze risicoanalyses houden we rekening met economische tegenwind. Door de aanhoudende onzekerheid zijn de resultaten minder voorspelbaar. Negatieve afwijkingen blijven mogelijk, ook al stellen we verwachtingen regelmatig bij.

Portefeuille grondexploitaties

We herzien de gemeentelijke grondexploitaties ieder jaar wanneer we de jaarrekening opstellen. Halverwege het jaar passen we de grondexploitaties waar nodig aan, zodat we de begroting met actuele cijfers kunnen onderbouwen. Los daarvan herzien we grondexploitaties ook tussentijds bij belangrijke wijzigingen. Vallen die wijzigingen buiten de vastgestelde kaders, dan vragen we opnieuw goedkeuring aan de gemeenteraad.

Binnen onze actieve grondexploitaties ligt bij het taakveld Wonen de nadruk op het afronden van lopende projecten. Zodra het omgevingsplan voor de recent vastgestelde grondexploitatie Woonakker onherroepelijk is, kunnen we ook daar aan de slag. Bij het taakveld Werken verkopen we tot en met 2028 nog resterende bedrijfsgrond vanuit de grondexploitaties Rithmeesterpark, Werkdonken en het Verzamelcomplex Bedrijventerrein.

De bevolking van Breda groeit de komende jaren verder. Het aantal huishoudens neemt zelfs nog sneller toe doordat huishoudens gemiddeld kleiner worden. Daardoor blijft de vraag naar extra woningen hoog. Met ons grondbeleid ondersteunen we de grootstedelijke ambitie uit de Omgevingsvisie 2040. Een deel van die ambitie behalen we via actief grondbeleid op gemeentegrond. In 2026 en 2027 starten we met nieuwe grondexploitaties, waaronder de eerste fase van 't Zoet en enkele nieuwe locaties voor tijdelijke woningen.

Daarnaast kan het nodig zijn om strategische gronden aan te kopen. Dit kan nodig zijn om bij te dragen aan diverse maatschappelijke doelstellingen zoals de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en woningbouw. Voor een gezonde portefeuille ontwikkelvastgoed is een evenwichtige portefeuille van belang. Veel van de grondexploitaties die op dit moment in voorbereiding zijn van groot maatschappelijk belang, maar laten een negatief resultaat zien en voorzien veelal in hetzelfde woonproduct. Het is wenselijk om de risico's en financiële consequenties te beperken. Om de aankoop van strategische gronden mogelijk te maken, beschikken we sinds de begroting 2019 over een aankoopprogramma. Dit bestaat uit een 'revolverend krediet'. Dit betekent dat bij de verkoop of de overheveling naar grondexploitaties de bedragen weer terugvloeien naar het krediet. De jaarlijkse kapitaal- en beheerslasten dekken we vanuit het beleidsterrein waarvoor we de aankoop doen.

Voor de resterende opgave bepalen we per ontwikkeling welke vorm van grondbeleid het meest passend is. Faciliterend grondbeleid is daarbij één van de instrumenten.

GEHANTEERDE PARAMETERS

Voor de begroting 2027 gebruiken we onderstaande parameters in ons grondexploitatiemodel.

Parameters	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Rente	1,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,0%	2,5%	2,5%	3,0%	3,0%
Stijging van de opbrengst	3,5%	3,0%	3,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Stijging van de kosten	4,0%	3,0%	3,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%

Rente
De werkelijke rente over 2025 bedroeg 1,5%. Volgens de richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) volgt de rente in grondexploitaties de ontwikkeling van de eigen gemeentelijke omslagrente. Die rente bedraagt nu 1,5% en loopt volgens prognose langzaam op naar 3% in 2033. Deze prognose hanteren we dus ook in onze grondexploitaties.

Stijging van kosten en opbrengsten
We gebruiken de jaarlijkse publicatie Outlook Grondexploitaties van bureau Metafoor om de parameters voor de stijging van kosten en opbrengsten vast te stellen. Dit rapport zet recente jaarcijfers en prognoses van toonaangevende instanties op een rij. Zo ontstaat een goed beeld van de ontwikkelingen van de kosten en de waarde van grond in de komende jaren. Dat rapport doet ook recht aan de lokale omstandigheden. Er zijn namelijk meerdere bandbreedtes voor de diverse kostensoorten en opbrengstcategorieën. Eén voor de topgebieden Randstad plus de beste wijken van centrumsteden, één voor de matige gebieden aan de randen van Nederland en één voor de midden categorie, het grootste deel van het land. Ook in 2026 en verder zijn we voor Breda uitgegaan van het gemiddelde van de cijfers voor topgebieden en de midden categorie. Dat sluit het beste aan bij de lokale omstandigheden van de Bredase markt. De cijfers van Metafoor zijn geijkt door ze aan te passen aan de verhouding tussen de kosten en opbrengsten in onze Bredase grondexploitaties.

De parameter kostenstijging bedraagt 4,0% voor 2026, 3,0% voor 2027 en 2028 en voor de jaren erna 2%. De parameter voor opbrengstenstijging stellen we op 3,5% voor 2026, 3,0% voor 2027 en 2028 en voor de jaren erna op 2%. De parameters zijn dezelfde als bij de jaarrekening 2025. Bij de jaarrekening 2026 beoordelen we ze opnieuw op actualiteit.

PLANRESULTATEN

Planresultaten op eindwaarde
Bedragen x € 1.000

Planresultaten op eindwaarde	2027	2028	2029	2030 t/m 2033	2034	Totaal 2027-2034
Crossmark						
Klavers Jansen		-578				-578
Werken						
Verzamelcomplex bedrijventerrein		961				961
Werkdonken		583				583
Rithmeesterpark	1.649					1.649
Wonen						
Verzamelcomplex woningbouw	1.459					1.459
Eikberg		699				699
Calandstraat middenhuur	108					108
Waregemstraat middenhuur		24				24
Meulenspie middenhuur		474				474
Bouverijen		-7.728				-7.728
Westerhagelaan-Muizenberglaan			478			478
Woonakker				14.868		14.868
Donkerstraat	-1.133					-1.133
Stadionstraat	-983					-983
Planresultaten negatief per jaar	**-2.116**	**-8.306**				**-10.422**
Planresultaten positief per jaar	**3.216**	**2.741**	**478**	**14.868**		**21.303**

In bovenstaande cijfers houden we al rekening met tussentijdse winstnemingen die we eind 2026 verwachten.

RESERVE FIBI (VOORHEEN RESERVE BOVENWIJKS)

Grondexploitaties moeten een bijdrage afdragen aan de reserve Financiële Bijdragen (FIBI). Deze bijdrage is verschuldigd zodra in een grondexploitatie een nieuwe planologische maatregel wordt vastgesteld, zoals bijvoorbeeld een omgevingsplan. De bijdrage komt niet ten laste van de afzonderlijke grondexploitatie die het betreft. We verrekenen de bijdrage met het totale resultaat van alle grondexploitaties over dat jaar.

Vanaf begrotingsjaar 2027 zijn er binnen de huidige portefeuille van actieve grondexploitaties in 2 grexen afdrachten aan de reserve FIBI aan de orde:

- Voor de grondexploitatie Woonakker kan een kleine correctie nodig zijn op de afdracht die in 2024 al is gedaan. Zodra het goedgekeurde bestemmingsplan de status 'onherroepelijk' bereikt, kan die correctie worden uitgevoerd. Afhankelijk van de voortgang bij dat bestemmingsplan kan de correctie mogelijk al in 2026 plaatsvinden.
- Voor de grondexploitatie Inbreiding Woonwagenstandplaatsen worden steeds afdrachten gedaan zodra planologische procedures voor een of meer nieuwe standplaatsen zijn afgerond.

In aanvulling hierop zorgen nieuw startende grondexploitaties in 2026 en 2027, waarover de gemeenteraad nog niet heeft besloten, voor nieuwe toekomstige afdrachten.

Bedragen x € 1.000

	2027 t/m 2034	Totaal 2027-2034
Inbreiding Woonwagenstandplaatsen	17	17
Woonakker (aanvulling op eerdere afdracht 2024)	PM	PM
Totale bijdrage aan reserve FIBI ten laste van resultaat grondexploitatie	**17**	**17**

VOORZIENING GRONDEXPLOITATIES

Voor grondexploitaties met een negatief planresultaat treffen we een voorziening. Dat is verplicht volgens het BBV. We tellen alle negatieve planresultaten op eindwaarde bij elkaar op om te bepalen hoe groot de voorziening moet zijn. Dit zijn de wijzigingen in de voorziening grondexploitaties:

- Per 1 januari 2026 (jaarrekening 2025) is de stand van de voorziening € 10,5 miljoen.
- De grondexploitatie Stadionstraat stopt eind 2026 omdat die grex geheel is afgerond. Het negatief saldo van € 1,021 miljoen wordt verrekend met de voorziening grondexploitatie die daardoor daalt. Nieuw gestart in 2026 is de grondexploitatie Inbreiding Woonwagenlocaties. Die grex heeft een negatief saldo van € 0,983 miljoen. Om dat risico af te dekken, moet de voorziening grondexploitatie worden verhoogd met dat bedrag.
- Na het stoppen van de grex Stadionstraat en de start van de nieuwe grex Inbreidingslocaties Woonwagenstandplaatsen bedraagt de voorziening grondexploitaties per 1 januari 2027 naar verwachting € 10,4 miljoen.
- Aan het eind van begrotingsjaar 2027 sluiten we naar verwachting opnieuw 2 negatieve grondexploitaties af: Donkerstraat en de in 2026 geopende grex Woonwagenlocaties. Beide zijn dan volgens huidige planning afgerond. De negatieve saldi dekken we af met in totaal € 2,1 miljoen uit de voorziening die daardoor daalt.
- Per 1 januari 2028 komt de voorziening grondexploitaties naar verwachting uit op € 8,3 miljoen. Die stand geldt voor de huidige portefeuille van actieve grondexploitaties. Nieuw startende grexen in 2026 en 2027 met een verwacht negatief resultaat hebben een opwaartse impact op deze stand.

Bedragen x € 1.000

Voorziening op eindwaarde	Prognose 1-1-2026	Mutatie 2026	Prognose 1-1-2027	Mutatie 2027	Prognose 1-1-2028
CROSSMARK	**578**		**578**		**578**
Klavers Jansen	578		578		578
WERKEN					
geen plannen met negatief saldo					
WONEN	**9.882**		**9.882**		**9.882**

Bedragen x € 1.000

Bouverijen	7.728		7.728		7.728
Donkerstraat (stopt eind 2027)	1.133		1.133		1.133
Stadionstraat (stopt eind 2026)	1.021		1.021		1.021
Inbreiding Woonwagenstandplaatsen (stopt eind 2027)					
Totaal voorziening grondexploitaties	**10.460**		**10.460**		**10.460**

RISICO'S EN WEERSTANDSVERMOGEN

De huidige methodiek van risicomanagement is gebaseerd op de nota Risicobereidheid en weerstandsvermogen uit 2018. De risico's van grondexploitaties zijn onderdeel van de totale risicopositie van de gemeente Breda. Ze worden gedekt vanuit onze totale weerstandscapaciteit.

Bij deze begroting is voor de risico's verbonden aan de actieve grondexploitaties en aan de voorraad panden en gronden in totaal € 8,2 miljoen aan weerstandscapaciteit nodig. Dat is € 0,7 miljoen meer dan in de vorige berekening bij de jaarrekening 2025 (toen € 7,5 miljoen). Reden voor deze toename is het risicoprofiel dat is verbonden aan de nieuw gestarte grondexploitatie Inbreidingslocaties Woonwagenstandplaatsen. We lichten dit verder toe in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

Paragraaf Grondbeleid 1