

# Paragraaf Grondbeleid

## GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Het gemeentelijk grondbeleid sluit aan op de Structuurvisie Breda 2030 en de Omgevingsvisie 2040. Elke locatie of gebiedsontwikkeling is maatwerk, waarbij we specifieke keuzes maken voor het instrumentarium, de grondexploitatie en de meest geschikte samenwerkingsvorm. De gemeente zet haar instrumentarium in om gebiedsontwikkelingen te regisseren en om ruimtelijke en maatschappelijke doelen te bereiken. Voor alle keuzes geldt dat we de risico's zo veel mogelijk beperken en beheersen via risicomangement.

## ONTWIKKELINGEN

### Economische tegenwind

De afgelopen jaren vielen de opbrengsten van het Grondbedrijf positief uit door gunstige ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Voor de komende jaren hebben we die verwachting niet. Door de gestegen rente, de aanhoudende inflatie en de economische onzekerheid zijn woningprijzen gedaald en is de verkoop van nieuwbouwwoningen gestagneerd. Samen met de hoge bouwkosten zorgt dit ervoor dat de waardering van grondexploitaties meer onder druk is komen te staan. Voor een deel van onze grondexploitaties zijn de effecten beperkt, doordat ze al ver klaar zijn. Grondexploitaties die minder ver zijn of nog moeten starten, krijgen meer last van economische tegenwind.

In de grondexploitaties hebben we de parameters voor rente-, kosten- en opbrengstenstijgingen bijgesteld. Ook hebben we in de risicoanalyse rekening gehouden met scenario's voor economische tegenwind in de komende jaren. Door deze ontwikkelingen zijn de resultaten minder voorspelbaar en zijn negatieve afwijkingen van de grondexploitaties steeds waarschijnlijker, ook al stellen we deze waar mogelijk tussentijds bij.

### Portefeuille grondexploitaties

De gemeentelijke grondexploitaties herzien we jaarlijks bij het opstellen van de jaarrekening. Halverwege het jaar passen we de grondexploitaties waar nodig aan om zo de begroting met actuele cijfers te onderbouwen. Medio 2023 hebben we 6 van de 15 lopende grondexploitaties aangepast ten opzichte van de jaarrekening 2022. Los daarvan herzien we grondexploitaties ook tussentijds als er substantiële wijzigingen zijn. Vallen deze buiten de vastgestelde kaders, dan vragen we daarvoor opnieuw goedkeuring aan de gemeenteraad. In de eerste helft van 2023 is de grondexploitatie Bouverijen bijvoorbeeld herzien vanwege een wijziging van het programma met meer middeldure huurwoningen.

Binnen onze actieve grondexploitaties ligt de nadruk nog steeds op het afronden van lopende grote projecten. Bij het taakveld Wonen gaat het om Bouverijen en het Stationskwartier. Bij het taakveld Werken gaat het om het Rithmeesterpark (bedrijven) en het Stationskwartier (kantoren).

De komende jaren neemt de groei van de bevolking toe. Het aantal huishoudens groeit procentueel zelfs nog sneller doordat huishoudens gemiddeld kleiner worden. De behoefte aan extra woningen blijft in Breda onverminderd hoog. Ons grondbeleid zetten we daarom in om de grootstedelijke ambitie te ondersteunen die we onlangs hebben vastgelegd in onze nieuwe Omgevingsvisie. De invulling van deze ambitie gebeurt deels via actief grondbeleid op gemeentegrond. In 2023 en 2024 worden naar verwachting de volgende nieuwe grondexploitaties opgestart: Woonakker, locaties voor tijdelijk wonen en mogelijk de eerste fase van 't Zoet.

De resterende opgave vullen we in via faciliterend grondbeleid. Dit doen we samen met private partijen. Daarvoor kan het nodig zijn om strategische gronden aan te kopen. Om dit mogelijk te maken, beschikken we sinds de begroting 2019 over een aankoopprogramma. Dit bestaat uit een zogeheten revolverend krediet: bij de verkoop of de overheveling naar grondexploitaties vloeien de bedragen weer terug naar het krediet. De jaarlijkse kapitaal- en beheerslasten dekken we vanuit het beleidsterrein waarvoor we de aankoop doen.

## GEHANTERDE PARAMETERS

Sinds de jaarrekening 2022 gebruiken we onderstaande parameters in ons grondexploitatiemodel.

Parameters	2024	2025	Vanaf 2026
Rente	1,75%	1,75%	2,0%
Stijging van de opbrengst	0,0%	0,0%	2,0%
Stijging van de kosten	4,0%	4,0%	2,0%

## Rente

De renteparameter in onze grondexploitaties bepalen we volgens de regels uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De werkelijke rente over 2022 was volgens het BBV-voorschrift 1,52%. Dat is vrijwel gelijk aan de 1,50% waar we in ons grexmodel van uitgingen. Voor de jaren daarna verwachten we een rentestijging, die is ingeschat met een prognose. Die houdt rekening met het effect van een oplopende marktrente en onze stijgende financieringsbehoefte op de gemiddelde rente van onze leningenportefeuille. Aan het eind van het jaar maken we een nieuwe berekening voor de jaarrekening 2023.

## 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 de meest recente jaarcijfers en prognoses van toonaangevende instanties op een rij. Zo krijgen we 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 verschillende 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 middencategorie, het grootste deel van het land. Ook in 2023 en verder zijn we voor Breda uitgegaan van het gemiddelde van de cijfers voor topgebieden en de middencategorie. 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 verschillende kostensoorten en opbrengstcategorieën in Bredase grondexploitaties.

Door de huidige economische tegenwind hebben we de verwachte opbrengstenstijging vanaf 2023 lager ingeschat. De verwachte kostenstijging valt juist hoger uit. Samen zorgen de aangepaste parameters voor rente, kosten en opbrengsten voor een fors nadelig effect op onze grondexploitaties. De parameter kostenstijging bedraagt 6% voor 2023, 4% voor 2024 en 2025, en voor de jaren erna 2%. De parameter voor opbrengstenstijging stellen we op 0% voor 2023 tot en met 2025, en vanaf 2026 op 2%.

Voor de jaarrekening 2023 kijken we hier opnieuw naar. Wel houden we bij de berekening van de risico's nu al rekening met mogelijk blijvend hogere kosten voor onze grondexploitaties. Meer daarover leest u onder het kopje 'Risico's en weerstandsvermogen' hieronder.

## PLANRESULTATEN

### Planresultaten op eindwaarde

Bedragen x € 1.000

Planresultaten op eindwaarde	2024	2025	2026	2027	Totaal 2024-2027
<strong>CROSSMARK</strong>					
Stationskwartier			-4.064		-4.064
Klavers Janssen		-814			-814
<strong>WERKEN</strong>					
Verzamelcomplex bedrijventerrein		627			627
Werkdonken		1.488			1.488
Rithmeesterpark		785			785
Druivenstraat (LIQ)					
<strong>WONEN</strong>					
Verzamelcomplex woningbouw		699			699
Eikberg	709				709
Calandstraat middenhuur		170			170
Waregemstraat middenhuur		-159			-159
Meulenspie middenhuur		557			557
Adriaan K. landgoed	-919				-919
Waterdonken	26				26

Bouwerijen			-10.315		-10.315
Westerhagelaan-Muizenberglaan		211			211
<b>Planresultaten negatief per jaar</b>	<b>-919</b>	<b>-973</b>	<b>-14.379</b>		<b>-16.271</b>
<b>Planresultaten positief per jaar</b>	<b>735</b>	<b>4.537</b>			<b>5.272</b>

In bovenstaande cijfers houden we al rekening met tussentijdse winstnemingen die we eind 2023 verwachten.

## BOVENWIJKS

Onderstaand overzicht laat zien wanneer er volgens de huidige prognose een bijdrage bovenwijkse voorzieningen (BOVO) verschuldigd is door het vaststellen van een planologische maatregel (bestemmingsplan of omgevingsplan) in een actieve grondexploitatie. Dit is momenteel aan de orde in 1 gemeentelijke grondexploitatie vanaf 2024, voor in totaal € 0,1 miljoen. Deze bijdragen komen ten laste van het resultaat van de grondexploitatie in het betreffende jaar.

### Bijdragen Bovenwijks

Bedragen x € 1.000

	Prognose 2024	Prognose 2025	Prognose 2026	Prognose 2027
Klavers Jansen (50% al in 2022)	107			
<b>Totale bijdrage Bovenwijks ten laste van resultaat grondexploitatie</b>	<b>107</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

## VOORZIENING NEGATIEVE GRONDEXPLOITATIES

Voor grondexploitaties met een negatief planresultaat treffen we een voorziening. Deze is verplicht volgens het BBV. Sinds de jaarrekening 2019 bepalen we deze voorziening door alle planresultaten op eindwaarde bij elkaar op te tellen. Dit zijn de wijzigingen in de voorziening Grondexploitaties:

- De verkoopopbrengst van de grondexploitatie Waregemstraat middenhuur is verschoven. Daardoor moet de voorziening worden opgehoogd met € 12.000, omdat de grondexploitatie inmiddels een negatief financieel resultaat heeft.
- Bij de grondexploitatie Waterdonken hadden we te maken met aanvullende kosten voor het woonrijp maken vanwege de aanleg van een fietspad. Daardoor moet de voorziening worden opgehoogd met € 96.000.
- In de grondexploitatie Bouwerijen heeft een programmawijziging plaatsgevonden van 34 vrijesectorwoningen naar 40 middenhuur-appartementen, die een lagere grondopbrengst hebben. Daarnaast waren er aanvullende kosten voor het bouw- en woonrijp maken. Daardoor moet de voorziening per saldo fors verhoogd worden met € 1.592.000. Hiervan wordt € 1,5 miljoen gedekt uit de reserve Versnellingsopgave wonen.
- Eind 2023 sluiten we de grondexploitatie Druivenstraat af. Om het negatieve saldo van € 198.000 af te dekken, gebruiken we de voorzieningen die voor deze grondexploitaties getroffen zijn.

Per 1 januari 2024 komt de prognose van de voorziening Grondexploitaties uit op € 16,4 miljoen.

Aan het eind van begrotingsjaar 2024 sluiten we naar verwachting weer 1 negatieve grondexploitatie af: Adriaan Klaassenstraat Landgoed. Ook dit negatieve saldo dekken we af met de € 919.000 aan voorziening die daarvoor al getroffen was. Per 1 januari 2025 komt de voorziening Grondexploitaties naar verwachting uit op € 15,4 miljoen.

Bedragen x € 1.000

Voorziening op eindwaarde	Jaarrekening 2022	Mutatie 2023	Prognose	1-1-2024	Mutatie 2024	Prognose	1-1-2025
<b>CROSSMARK</b>	<b>4.878</b>			<b>4.878</b>			<b>4.878</b>
Stationskwartier	4.064			4.064			4.064
Klavers Janssen	814			814			814
<b>WERKEN</b>	<b>198</b>	<b>-198</b>					
Druivenstraat (liquidatie 2023)	198	-198					
<b>WONEN</b>	<b>9.788</b>	<b>1.700</b>		<b>11.488</b>	<b>-1.015</b>		<b>10.473</b>
Waregemstraat middenhuur	146	12		158			158
Adriaan K. landgoed (liquidatie 2024)	919			919	-919		
Waterdonken (liquidatie 2024)		96		96	-96		
Bouwerijen	8.723	1.592		10.315			10.315
<b>Totaal voorziening grondexploitaties</b>	<b>14.864</b>	<b>1.502</b>		<b>16.366</b>	<b>-1.015</b>		<b>15.351</b>

## RISICO'S EN WEERSTANDSVERMOGEN

De huidige methodiek van risicomanagement is gebaseerd op onze nota Risicobereidheid en weerstandsvermogen uit 2018. De risico's die zijn verbonden aan grondexploitatie, zijn onderdeel van de totale risicopositie van de gemeente. Ze worden gedekt uit onze totale weerstandscapaciteit. Om het totale risico voor de grondexploitaties te bepalen, kijken we naar de volgende risico's:

- Projectspecifieke risico's in de individuele grondexploitaties. Die houden we bij op risicokaarten.
- Projectoverstijgende risico's, zoals de stagnerende economie. Ten opzichte van de standaard exploitatieberekeningen wordt de rekenrente verhoogd, ligt de opbrengstenstijging structureel lager, ligt de kostenstijging structureel hoger en treedt in de planning 100% vertraging op bij de uitvoering van onze grondexploitaties. Onder dit sombere scenario kunnen verschillende oorzaken liggen, zoals de stikstofproblematiek, de gestegen bouwkosten, een hogere inflatie en een stijgende rente.
- Risico's die zijn verbonden aan onze portefeuille met panden en gronden.

Deze 3 risico's brengen we apart in beeld, waarna we via Monte Carlo-simulatie bepalen hoeveel weerstandsvermogen er nodig is om deze risico's af te dekken. De projectspecifieke risico's leiden tot een gewogen risico van € 4,9 miljoen. De projectoverstijgende risico's komen uit op een gewogen risico van € 5,3 miljoen. Het gewogen risico dat is verbonden aan onze voorraad gronden en panden, bedraagt € 1,7 miljoen. Het totale risico komt daarmee uit op € 11,9 miljoen. De Monte Carlo-simulatie komt tot een benodigd weerstandsvermogen van in totaal € 12,5 miljoen.

