

Paragraaf Grondbeleid

INLEIDING

In deze paragraaf leggen we verantwoording af over het grondbeleid. We geven een beeld van de herzieningen van de grondexploitaties, eind 2021. Daarbij beschrijven we de ontwikkelingen van de planresultaten, de voorziening voor grondexploitaties, de resultaten van afgesloten projecten en de tussentijdse winstnemingen. Daarnaast leest u meer over de ontwikkelingen in de voorraad gronden en panden. We sluiten af met onze risicopositie en het benodigde weerstandsvermogen.

VISIE GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Ons grondbeleid staat in dienst van het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief (Omgevingswet 2040). Per locatie of gebiedsontwikkeling wegen we af welk instrumentarium we toepassen. De Nota Grondbeleid 2014 zegt hier het volgende over:

"De grondpolitiek van de Gemeente Breda is maatwerk, oftewel per project maakt de Gemeente Breda een expliciete keuze welk grondbeleid instrumentarium zij wil hanteren, op welke wijze zij de grondexploitatie wil (laten) voeren en welke samenwerkingsvorm daarbij het meest geschikt is. Het grondbeleid instrumentarium zet de gemeente in om de regie te kunnen voeren over gebiedsontwikkelingen om daarmee haar ruimtelijke en maatschappelijke doelen te bereiken. Ongeacht welke samenwerkingsvorm gekozen wordt, wil de gemeente de risico's die bij haar keuze naar voren komen beperken en beheersen via risicomanagement."

In de vorige jaarrekening wezen we op het teruglopende aantal grondexploitaties, het daaraan verbonden risico en het teruglopende resterende verdienvermogen. Inmiddels heeft deze trend zich verder doorgezet, waarbij inmiddels 5 nieuwe grondexploitaties zijn opgestart (2 in 2021 en 3 begin 2022).

In 2021 was het aankoopkrediet € 5 miljoen. Dit krediet hebben we afgelopen jaar niet gebruikt. Wel hebben we aankopen in voorbereiding boven het maximale aankoopkrediet. Het krediet is daarvoor niet te gebruiken. Voor de kredietvotering voor grotere aankopen komen separate raadsvoorstellen. Vanwege de termijnen van besluitvorming is een hoger aankoopkrediet aan te bevelen.

Het positieve saldo op de post panden en gronden komt door incidentele opbrengsten. De structurele lasten en opbrengsten zijn nu niet in balans. Dit komt door de extra kosten voor beheer en onderhoud van objecten (waaronder noodzakelijke kosten voor correctief en planmatig onderhoud). Deze kosten houden rechtstreeks verband met de doelen van de programma's Gasthuisvelden en Havenkwartier. Voor het planmatig onderhoud bestaat een onderhoudsvoorziening.

Voor de panden uit de portefeuille (onder meer gelegen in het Havenkwartier en de Gasthuisvelden) is een langetermijnvisie vastgesteld die het moment van ontwikkelen van vastgoed vastlegt. Op basis van die visie komt er een meerjarige onderhoudsplanning op basis waarvan de onderhoudsvoorziening wordt ingezet.

ONTWIKKELINGEN

De afgelopen jaren zijn de opbrengsten van het Grondbedrijf sterk positief uitgevallen door de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Voor het komend jaar bestaat die verwachting niet. Recente nationale en internationale ontwikkelingen maken de ontwikkeling van de vastgoedmarkt voor de komende jaren onzeker. Stijgingen van de inflatie, de grondstofprijzen, de bouwkosten en de rente hebben naar verwachting een negatieve invloed op de woningbouw en op bedrijven.

RESULTAAT GRONDBEDRIJF

Het totale resultaat van het Grondbedrijf bestaat uit het resultaat op de grondexploitatie en op de voorraad panden en gronden. In het programma Ondernemend Breda staan de resultaten van de 'grondexploitaties werken' en de 'grondexploitaties Cross Mark/grote projecten'. In het programma Duurzaam wonen in Breda zijn de resultaten van de 'grondexploitaties wonen' opgenomen. Het resultaat over 2021 bedroeg € 4,4 miljoen en is incidenteel van aard. Als we rekening houden met het resultaat van € 2,2 miljoen dat al bij de begroting was ingeboekt, dan was het netto resultaat € 2,2 miljoen (incidenteel). In onderstaande tabel is de opbouw van het resultaat weergegeven en ziet u de resultaten uitgesplitst naar de programma's.

Bedragen x €1.000

Resultaat grondbedrijf 2021	Totaal	Werken programma Ondernemend Breda	Cross Mark programma Ondernemend Breda	Wonen programma Duurzaam wonen in Breda
Liquidatie van positieve grondexploitaties	97			97
Tussentijdse winstnemingen in positieve grondexploitaties	2.010	780		1.230
Vrijval voorziening voor negatieve grondexploitaties	2.295	-212	-935	3.442
Subtotaal resultaat grondexploitaties 2021	4.402	568	-935	4.769
Ingeboekt resultaat bij begroting 2020 jaarschijf 2021	-2.200			-2.200
Totaal resultaat jaarrekening 2021	2.202	568	-935	2.569

Het resultaat is hoofdzakelijk opgebouwd uit tussentijdse winstnemingen vanuit positieve grondexploitaties en vrijval van de voorziening voor negatieve grondexploitaties. Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) waren we verplicht om vervroegd winst te nemen bij een aantal grondexploitaties (werken en wonen) met een verwacht positief eindresultaat. Dit leverde een resultaat op van € 2 miljoen. Wijzigingen in de grondexploitaties met een verwacht negatief eindresultaat betekenden mutaties in de voorziening grondexploitaties. De flinke verbetering van één negatieve grondexploitatie wonen leidde tot een forse vrijval in de voorziening. Daartegenover moesten we voor enkele andere grondexploitaties (CrossMark en Werken) de voorziening ophogen. Per saldo bedroeg de vrijval uit de voorziening grondexploitaties € 2,3 miljoen.

De afsluiting van één positieve grondexploitatie leverde slechts een marginale bijdrage van € 0,1 miljoen aan het totale resultaat. Bij de begroting 2020 was voor 2021 een bedrag van € 2,2 miljoen aan positief resultaat ingeboekt op basis van de positieve grondexploitaties (conform BBV). Dit betrof enkel positieve grondexploitaties die geliquideerd werden. Per saldo bleef bij de jaarrekening 2021 een netto resultaat voor de grondexploitaties over van € 2,2 miljoen (incidenteel).

In juli 2020 stelde de raad de Nota Bovenwijkse Voorzieningen (BOVO) vast. Vanaf dat moment zijn bijdragen BOVO verschuldigd voor nieuwe bouwmogelijkheden in grondexploitaties waar de planologische bouwtitel (het bestemmingsplan of omgevingsplan) nog moet worden vastgesteld. Deze bijdragen mogen we vanwege BBV-regelgeving niet opnemen in de betreffende grondexploitaties, maar die betalen we vanuit het totale jaarresultaat van de grondexploitatie in het jaar waarin de planologische titel wordt vastgesteld. Dat betekent dat bijdragen Bovenwijks in voorkomende gevallen in mindering moeten worden gebracht op het resultaat van het Grondbedrijf bij de resultaatbestemming. In 2021 was dit niet aan de orde, omdat binnen de grondexploitaties geen nieuwe planologische titels zijn vastgesteld. De prognose voor de komende jaren staat hieronder beschreven bij Bovenwijks.

HERZIENING GRONDEXPLOITATIES

Na afloop van het boekjaar hebben we de gemeentelijke grondexploitaties voor de jaarrekening 2021 hierzien. Indien nodig herzien we de grondexploitaties medio 2022 opnieuw. Substantiële wijzigingen in onze verwachtingen verwerken we dan in de prognoses, als input voor de begroting 2023 en de bestuursrapportage 2022.

Om de rente in grondexploitaties te bepalen, gelden de BBV-regels. Daarom houden we rekening met het werkelijke rentepercentage en de verhouding tussen schulden en eigen vermogen. De werkelijke rente, die we volgens BBV-voorschrift aan grondexploitaties moeten toerekenen, is over 2021 1,52%. In de grondexploitaties wordt dit voor de komende jaren afgerond op 1,5%. Voor deze herzieningsronde gelden de volgende parameters:

Parameters grondexploitaties	2022	2023 t/m 2024	vanaf 2025
Rente	1,5%	1,5%	1,5%
Opbrengstenstijging	3,0%	2,5%	2,0%

Kostenstijging	4,0%	3,0%	2,0%
----------------	------	------	------

Bij het vaststellen van de parameters voor de stijging van kosten en opbrengsten gebruiken we de jaarlijkse publicatie Outlook Grondexploitaties van bureau Metafoor. Dit rapport zet de meest 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 doet ook recht aan lokale omstandigheden; er zijn verschillende bandbreedtes voor de diverse kostensoorten en opbrengstcategorieën. Eén voor de top-gebieden 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. Dit jaar gaan we voor Breda uit van het gemiddelde van de cijfers voor top-gebieden 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.

RESULTATEN GRONDEXPLOITATIES

Grondexploitaties met een verwacht positief planresultaat dragen bij aan de toekomstige verdien capaciteit van het Grondbedrijf. Hieronder vindt u een overzicht.

Bedragen x €1.000

Positieve planresultaten op eindwaarde	Jaarrekening 2020	Mutatie	Jaarrekening 2021 voor resultaatneming	Tussentijdse Liquidatie winstneming	Rente effect winstneming	Jaarrekening 2021 na resultaatneming
WERKEN	3.375	650	4.025	-780	-36	3.209
Verzamelcomplex Bedrijventerrein	699	173	872	-80	-4	788
Werkdonken	1.421	299	1.720	-20	-1	1.700
Rithmeesterpark	1.254	178	1.432	-680	-31	721
WONEN	3.106	852	3.958	-1.230	-97	2.603
Verzamelcomplex Woningbouw	1.002	7	1.010	-40	-1	968
Eikberg	731	133	864	70	2	936
Waterdonken	220	511	731	-660	-20	51
Hoge Gouw	731	194	925	-600	-9	316
Westerhagelaan-Muizenberglaan	394	-63	331			331
Vijverstraat 3	28	69	97		-97	liquidatie
Totaal positieve grondexploitaties	6.481	1.502	7.983	-2.010	-97	5.812

De geprognostiseerde verdien capaciteit, het totaal aan resterende positieve planresultaten op eindwaarde, is op 31-12-2021 € 8 miljoen (voor winstneming). Dat is € 1,5 miljoen meer dan een jaar geleden. De grootste wijzigingen zijn:

- Waterdonken: een verbetering van € 0,5 miljoen. Bij de laatste grondverkoop voor appartementen werd een hogere opbrengst behaald dan eerder geraamd, terwijl bovendien de meerwaarderegeling gunstig werkte.
- Werkdonken: een verbetering van € 0,3 miljoen. We kregen hogere grondprijzen voor de bedrijfskavels omdat we indexering toepasten op de bestaande reserveringen, en door het effect van de nieuwe grondprijzenbrief op toekomstige grondverkopen. De kosten van bouw- en woonrijp maken liepen iets op.

- Hoge Gouw: een verbetering van € 0,2 miljoen. De grondexploitatie is vrijwel afgerond. Daardoor kon een restbudget voor bouw- en woonrijp maken vrijvallen.
- Rithmeesterpark: een verbetering van € 0,2 miljoen. We behaalden hogere grondopbrengsten bij de verkoop van bedrijfskavels. Ook vielen de kosten van periodiek onderhoud (tijdelijk beheer) aan onverkochte percelen lager uit.
- Verzamelcomplex Bedrijventerrein: een verbetering van € 0,2 miljoen. We kregen hogere grondprijzen voor de bedrijfskavels omdat we indexering toepasten op een bestaande reservering, en door het effect van de nieuwe grondprijzenbrief op toekomstige grondverkoop.

De genoemde verdien capaciteit van € 8 miljoen komt deels eind 2021 al vrij. Er komt afgerond € 2,1 miljoen beschikbaar door tussentijdse winstnemingen en het beëindigen (liquideren) van afgeronde grondexploitaties. De tussentijdse winstnemingen zijn verplicht volgens het BBV. Ze vinden plaats in 7 grondexploitaties voor samen € 2 miljoen. De grondexploitatie Vijverstraat 3 is afgerond en geliquideerd. Daarmee valt € 0,1 miljoen vrij.

Door deze tussentijdse winstnemingen en liquidaties komt eind 2021 € 2,1 miljoen (26%) van de verdien capaciteit vrij. Voor 2022 en verder resteert afgerond € 5,8 miljoen op eindwaarde. Dit is een prognose. Toekomstige ontwikkelingen blijven van invloed op de omvang van de verdien capaciteit.

In het overzicht staan de resultaten van de grondexploitaties met een verwacht negatief planresultaat. Deze negatieve resultaten zijn afgedekt met een voorziening (zie de toelichting verderop).

Bedragen x €1.000

Negatieve planresultaten Voorziening grondexploitaties op eindwaarde	Jaarrekening 2020	Mutatie	Jaarrekening 2021 voor liquidatie	Liquidatie	Jaarrekening 2021 na liquidatie
CROSSMARK	3.368	935	4.303		4.303
Stationskwartier	3.368	-165	3.204		3.204
Klavers Jansen	nieuwe grex	1.100	1.100		1.100
WERKEN	1.492	212	1.704		1.704
Markpark	1.492	54	1.546		1.546
Druivenstraat	nieuwe grex	158	158		158
WONEN	15.942	-3.442	12.501		12.501
Wisselslag	2.000	30	2.031		2.031
Adriaan K. landgoed	758	-27	731		731
Bouwerijen	12.451	-3.512	8.939		8.939
Meulenspie	733	67	800		800
Totaal negatieve grondexploitaties	20.802	-2.295	18.507		18.507
Totaal Voorziening Grondexploitaties					

De negatieve grondexploitaties verbeterden in 2021 met in totaal € 2,3 miljoen ten opzichte van 2020. De grootste wijzigingen:

- Bouwerijen: een verbetering van € 3,5 miljoen. Bij de grondverkoop voor woningen behaalden we hogere opbrengsten dan eerder geraamd, terwijl bovendien de meerwaarderegeling gunstig werkte. Aan de kostenkant zorgden looptijdverlenging, rente-effecten en kostenstijging voor een negatief effect op het planresultaat.
- Klavers Jansen: een nieuwe grondexploitatie met een negatief resultaat van € 1,1 miljoen. Dit is geen verslechtering van het project zelf, maar omdat we deze grondexploitatie voor het eerst opnamen in de lijst van actieve grondexploitaties, komt het negatieve saldo eenmalig ten laste van het resultaat op grondexploitatie.

- Druivenstraat: een nieuwe grondexploitatie met een negatief resultaat van € 0,2 miljoen. Dit is geen verslechtering van het plan zelf, maar omdat we deze grondexploitatie voor het eerst opnamen in de lijst van actieve grondexploitaties, komt het negatieve saldo eenmalig ten laste van het resultaat op grondexploitatie.
- Stationskwartier: een verbetering van € 0,2 miljoen. We behaalden een rentevoordeel, omdat een grote grondverkoop 2 jaar eerder werd gerealiseerd. Bovendien namen de kosten voor bouw- en woonrijp maken licht af.

VOORZIENING GRONDEXPLOITATIES

Conform de BBV-vereisten dekten we het saldo van de negatieve grondexploitaties af met een voorziening, de Voorziening Grondexploitaties. Daarmee dekken we geprognoseerde verliezen in negatieve grondexploitaties af bij afsluiten. De Voorziening Grondexploitaties is per definitie even groot als het totale saldo van de negatieve grondexploitaties. Bovenstaande tabel van de negatieve grondexploitaties beschrijft dus ook de stand van de voorziening.

De Voorziening Grondexploitaties was begin 2021 € 20,8 miljoen. Omdat de negatieve grondexploitaties zich financieel voorspoedig ontwikkelden, verlaagden we de voorziening met € 2,3 miljoen tot € 18,5 miljoen, eind 2021. In het verslagjaar hebben we geen grondexploitaties met een negatief saldo afgerond, waarvoor de voorziening nodig was. Daardoor is de Voorziening Grondexploitaties begin 2022 nog steeds € 18,5 miljoen.

OVERZICHT EINDWAARDEN

In onderstaand overzicht ziet u de resultaten van alle grondexploitaties op eindwaarde en het verwachte jaar van afronding. De cijfers houden geen rekening met toekomstige tussentijdse winstnemingen vanaf 2022. De omvang daarvan kunnen we steeds pas na de afronding van een boekjaar bepalen. Wel hebben we de gerealiseerde winstnemingen eind 2021 verwerkt in de eindwaardes van de 7 grondexploitaties waarin winstneming van toepassing was. Belangrijk is dat we voor verwachte negatieve planresultaten een voorziening hebben getroffen. Deze hebben daarom geen gevolgen voor het toekomstige resultaat.

Bedragen x €1.000

Planresultaten op eindwaarde	Realisatie 2021	Prognose 2022	Prognose 2023	Prognose 2024	Prognose 2025	Prognose 2026	Totaal 2022-2026
CROSSMARK							
Stationskwartier						-3.204	-3.204
Klavers Jansen (nieuw)					-1.100		-1.100
WERKEN							
Markpark		-1.546					-1.546
Verzamelcomplex Bedrijventerrein				788			788
Werkdonken				1.700			1.700
Rithmeesterpark				721			721
Druivenstraat (nieuw)		-158					-158
WONEN							
Verzamelcomplex Woningbouw			968				968
Eikberg			936				936
Wisselslag		-2.031					-2.031
Adriaan K. landgoed			-731				-731
Waterdonken			51				51
Bouwerijen					-8.939		-8.939
Meulenspie		-800					-800
Hoge Gouw		316					316
Westerhageln - Muizenbergln				331			331
Vijverstraat 3 (liquidatie)	97						
TOTALEN	realisatie 2021	prognose 2022	prognose 2023	prognose 2024	prognose 2025	prognose 2026	Totaal 2022-2026

planresultaten negatief per jaar	0	-4.534	-731	0	-10.039	-3.204	-18.507
planresultaten positief per jaar	97	316	1.956	3.540	0	0	5.812

Noot

De winstnemingen van € 2,0 mln eind 2021 zijn reeds in de eindwaardes van de betreffende grondexploitaties verwerkt.

BOVENWIJKS

Onderstaand overzicht laat zien wanneer volgens de huidige prognose een bijdrage Bovenwijks (BOVO) verschuldigd is door het vaststellen van een planologische maatregel (bestemmingsplan of omgevingsplan) in een actieve grondexploitatie. Dit is momenteel aan de orde in 2 gemeentelijke grondexploitaties, voor in totaal € 0,16 miljoen. Deze bijdragen komen ten laste van het resultaat van de grondexploitatie in het betreffende jaar.

Bedragen x €1.000

Te betalen bijdragen bovenwijks voor lopende grondexploitaties	Realisatie 2021	Prognose 2022	Prognose 2023	Prognose 2024	Prognose 2025	Prognose 2026	Totaal 2022-2026
Klavers Jansen		107					107
Westerhageln - Muizenbergln			50				50
Totale bijdrage Bovenwijks ten laste van resultaat grondexploitatie		107	50				157

VOORRAAD GRONDEN EN PANDEN

In de voorraad gronden en panden zitten alle bezittingen van het Grondbedrijf die niet in de grondexploitaties zijn ondergebracht. De totale waarde nam in 2021 af met € 1,5 miljoen en was op 31 december 2021 € 44,1 miljoen.

In de strategische bezittingen zitten de objecten die horen bij locaties in de omgevingsvisie en locaties met een strategische ligging. De waardering wordt jaarlijks beoordeeld en aangepast aan de marktwaarde. Wanneer de marktwaarde lager is dan de boekwaarde, vormen we een voorziening duurzame waardevermindering om de boekwaarde te verlagen. Als er in het verleden een voorziening duurzame waardevermindering is gevormd, valt de voorziening (gedeeltelijk) vrij wanneer de marktwaarde is toegenomen. De bezittingen in de categorie 'af te stoten' worden op korte termijn in exploitatie genomen om te ontwikkelen en / of te verkopen in de huidige staat. De categorie 'erfpacht en langdurig verhuurd' bevat gronden die in erfpacht zijn uitgeven of die langdurig verhuurd zijn aan derden.

Bedragen x € 1 miljoen

Mutatieoverzicht voorraad gronden en panden	Waarde 1-1-2021	Correcties	Aankoop	Verkoop	Afschrijving	Totaal mutaties	Mutatie voorziening	Waarde 31-12-2021
Af te stoten bezittingen	5,8			-1,7	-0,2	-1,9	-0,5	4,4
Erfpacht en langdurig verhuurd	10,8	-0,1		-0,3		-0,4	-0,1	10,5
Strategisch bezit	29,0	0,1	11,0	-1,9	-0,3	8,9	8,7	29,2
Totaal	45,6	0,0	11,0	-3,9	-0,5	6,6	8,1	44,1

Een groot deel van de boekwaarde van de strategische voorraad zit in het Havenkwartier, de Gasthuisvelden en het terrein 't Zoet. De andere objecten zijn agrarische percelen en verspreid liggende percelen en panden in de stad. Ze zijn getoetst aan de huidige bestemming en de daarbij behorende marktwaarde. We schrijven jaarlijks af op de gebouwen die in gebruik zijn, waardoor de boekwaarde afneemt.

In 2021 nam de voorraad toe met € 11 miljoen door aankoop van 't Zoet. Daartegenover is een voorziening gevormd van € 8,8 miljoen voor de afwaardering van dit terrein naar marktwaarde. In 2021 nam de boekwaarde van de voorraad af met € 3,9 miljoen door grondverkopen (Eikberg-West, Willem-Alexanderplein) en de overdracht van panden en gronden naar de grondexploitaties (kavels Sprundelsebaan en panden Klavers Jansen). Verder vond er in 2021 een periodieke afschrijving van € 0,5 miljoen plaats op panden. De marktwaardetoets van 2021 leidde tot een netto vrijval van de voorziening duurzame waardevermindering met € 0,6 miljoen.

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. Voor de jaarrekening 2021 bedraagt het saldo van de gewogen (kans x impact) risico's € 11,8 miljoen. Dat is € 2,9 miljoen minder dan berekend werd bij de begroting 2022, en € 3,3 miljoen minder dan berekend werd bij de jaarrekening 2020. We lichten dit verder toe in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

