

Paragraaf Grondbeleid

GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Het gemeentelijk grondbeleid sluit aan bij de Structuurvisie Breda 2030 en de Omgevingsvisie. Elke locatie of gebiedsontwikkeling is maatwerk, waarbij we specifieke keuzes maken voor het instrumentarium, de grondexploitatie en de meest geschikte samenwerkingsvorm. De gemeente zet het 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 zijn de opbrengsten van het Grondbedrijf sterk positief uitgevallen door gunstige ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Voor de komende jaren hebben we die verwachting niet. Er heerst grote onzekerheid door nationale ontwikkelingen, zoals corona(maatregelen), de stikstofproblematiek, personeelstekorten, een sterk toenemende inflatie en rentestijgingen. Ook de oorlog in Oekraïne en alle geopolitieke zaken eromheen hebben grote impact op de grondstoffenmarkt en de energiemarkt. Dit alles heeft een negatieve invloed op de gebiedsontwikkeling voor woningbouw en op de bedrijvigheid. Voor een deel van onze grondexploitaties zijn de effecten beperkt, doordat ze al ver klaar zijn. Grondexploitaties die minder ver zijn en grondexploitaties die nog moeten starten, krijgen meer last van economische tegenwind. Daarnaast zien we onderscheid tussen de markten voor wonen en werken. Ondanks alles blijft de behoefte aan woningen onverminderd groot. De markt voor kantoren en bedrijven daarentegen krijgt in onzekere tijden als eerste een terugval en herstelt zich meestal als laatste. Door deze ontwikkelingen zijn de resultaten minder voorspelbaar en zijn negatieve afwijkingen van de grondexploitaties alsmaar waarschijnlijker, ook al stellen we deze waar mogelijk steeds 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. Deze keer hebben we 9 van de 16 lopende grondexploitaties aangepast in vergelijking met de jaarrekening 2021. Los daarvan herzien we grondexploitaties ook tussentijds als er substantiële wijzigingen zijn. Vallen deze buiten de vastgestelde kaders van de grondexploitatie, dan vragen we voor de gewijzigde grondexploitatie opnieuw goedkeuring aan de gemeenteraad.

Binnen onze actieve grondexploitaties ligt de nadruk nog steeds op het afronden van lopende grote projecten. Bij het taakveld Wonen gaat het dan om Teteringen 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. 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 2021 stelden we 2 nieuwe grondexploitaties vast: Druivenstraat en Klavers Jansen. In 2022 zijn 3 grondexploitaties gestart waar middeldure huurwoningen worden gerealiseerd: Calandstraat middenhuur, Waregemstraat middenhuur en Meulenspie middenhuur. Ook in 2023 en de jaren daarna starten we nieuwe grondexploitaties.

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, is bij de begroting 2019 een aankoopprogramma van maximaal € 5 miljoen beschikbaar gesteld. Dit bedrag bestaat uit een zogeheten revolverend krediet: bij de verkoop of overheveling naar grondexploitaties vloeien de bedragen weer terug naar het krediet. De jaarlijkse kapitaal- en beheerslasten (maximaal € 0,4 miljoen per jaar) dekken we vanuit het beleidsterrein waarvoor we de aankoop doen. De afgelopen jaren is gebleken dat bovenstaand bedrag meestal niet toereikend is voor de beoogde aankopen. Om tot een actiever grondbeleid te komen, overweegt de gemeente een verhoging van het aankoopprogramma.

GEHANTERDE PARAMETERS

Sinds de jaarrekening 2021 gebruiken we onderstaande parameters in ons grondexploitatiemodel.

| Parameters | 2023 | 2024 | Vanaf 2025 |
|------------|------|------|------------|
| Rente | 1,5% | 1,5% | 1,5% |

| | | | |
|---------------------------|------|------|------|
| Stijging van de opbrengst | 2,5% | 2,5% | 2,0% |
| Stijging van de kosten | 3,0% | 3,0% | 2,0% |

Rente

De renteparameter in onze grondexploitaties bepalen we volgens de regels uit het Besluit, Begroting en Verantwoording (BBV). De werkelijke rente over 2021 was volgens het BBV-voorschrift 1,52%. We gebruiken deze meest recente renteberekening ook voor de grondexploitaties in deze begroting. We ronden daarbij af op 1,5%. Aan het eind van het jaar maken we een nieuwe berekening voor de jaarrekening 2022.

Stijging van kosten en opbrengsten

De parameters voor de stijging van de kosten en opbrengsten baseren we op de jaarlijkse publicatie Outlook Grondexploitaties van bureau Metafoor. Deze publicatie zet de meest recente jaarcijfers en prognoses van toonaangevende instanties op een rij. Zo ontstaat een goed beeld van de ontwikkeling van de kosten en de grondwaarde in de komende jaren.

Het laatste advies van Metafoor dateert van eind 2021. Sindsdien zijn de macro-economische omstandigheden flink veranderd. De verwachting was toen dat de wereldhandel zou herstellen na de zware corona-lockdowns in de Chinese steden en dat de prijzen zouden normaliseren. Vooral de langdurige sluiting van Shanghai met een van de grootste havens ter wereld leidde tot hoge vervoerskosten van veel in de bouw gebruikte (half)fabricaten. Door de oorlog in Oekraïne vindt nu opnieuw een verstoring plaats, omdat bijvoorbeeld de aanvoer van ijzer en hout vanuit Oekraïne en Rusland stagneert. Ook de verminderde gasleverantie vanuit Rusland zorgt voor sterke kostenstijgingen en inflatie.

Door dit alles is Metafoor vooral aan de (bouw)kostenkant nu somberder voor de korte termijn dan in hun advies van eind 2021, waarop wij mede onze parameters baseerden. De verwachting voor de langere termijn is sterk afhankelijk van de duur van de oorlog in Oekraïne en de politieke spanningen daaromheen die de wereldhandel verstoren. Tot daar meer duidelijkheid over bestaat, handhaven we onze huidige parameters. De parameter kostenstijging bedraagt 3% voor 2023 en 2024, voor de jaren erna 2%. De parameter voor opbrengstenstijging stellen we op 2,5% voor 2023 en 2024, en vanaf 2025 op 2%.

Voor de jaarrekening 2022 kijken we hier opnieuw naar. Wel houden we bij de berekening van het projectoverstijgend risico 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 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | Totaal 2023-2026 |
|----------------------------------|------|-------|--------|--------|------------------|
| CROSSMARK | | | | | |
| Stationskwartier | | | | -3.204 | -3.204 |
| Klavers Janssen | | | -1.100 | | -1.100 |
| WERKEN | | | | | |
| Verzamelcomplex bedrijventerrein | | 848 | | | 848 |
| Werkdonken | | 1.442 | | | 1.442 |
| Rithmeesterpark | | 477 | | | 477 |
| Druivenstraat | -191 | | | | -191 |
| WONEN | | | | | |
| Verzamelcomplex woningbouw | | 898 | | | 898 |
| Eikberg | | 506 | | | 506 |
| Calandstraat middenhuur | | | 302 | | 302 |
| Waregemstraat middenhuur | | | -67 | | -67 |
| Meulenspie midden huur | | | 625 | | 625 |

| | | | | | |
|---|-------------|--------------|---------------|---------------|----------------|
| Adriaan Klaassenstraat Landgoed | -776 | | | | -776 |
| Waterdonken | 41 | | | | 41 |
| Bouwerijen | | | -8.503 | | -8.503 |
| Westerhagelaan-Muizenberglaan | | 331 | | | 331 |
| Planresultaten negatief per jaar | -967 | | -9.669 | -3.204 | -13.840 |
| Planresultaten positief per jaar | 41 | 4.502 | 927 | | 5.470 |

In bovenstaande cijfers houden we al rekening met tussentijdse winstnemingen die we eind 2022 verwachten.

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 € 0,13 miljoen. Deze bijdragen komen ten laste van het resultaat van de grondexploitatie in het betreffende jaar.

Bijdragen Bovenwijks

Bedragen x € 1.000

| | Prognose 2023 | Prognose 2024 | Prognose 2025 | Prognose 2026 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Klavers Jansen (50% al in 2022) | 82 | | | |
| Westerhagelaan - Muizenberglaan | 50 | | | |
| Totale bijdrage Bovenwijks ten laste van resultaat grondexploitatie | 133 | 0 | 0 | 0 |

VOORZIENING NEGATIEVE GRONDEXPLOITATIES

Voor grondexploitaties met een negatief planresultaat treffen we een voorziening. Deze is verplicht volgens de regels van 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:

1. Door de start van de grondexploitatie Waregemstraat middenhuur moet de voorziening worden opgehoogd met € 67.000, omdat de grondexploitatie inmiddels een negatief financieel resultaat heeft.
2. Voor de 8 al langer lopende grondexploitaties met een negatief saldo tezamen kan de voorziening per saldo licht worden verlaagd met € 203.000. Deze verbetering komt volledig vanuit de grondexploitatie Bouwerijen, die door hogere grondopbrengsten verbetert met € 435.000.
3. Eind 2022 gaan we de grondexploitaties Markpark, Wisselslag en Meulenspie afsluiten. Om het negatief saldo van in totaal € 4.532.000 af te dekken, gebruiken we de voorzieningen die voor deze grondexploitaties getroffen zijn.

Per 1 januari 2023 komt de prognose van de voorziening grondexploitaties uit op € 13,8 miljoen.

Aan het eind van begrotingsjaar 2023 sluiten we naar verwachting weer 2 negatieve grondexploitaties af: Druivenstraat en Adriaan Klaassenstraat Landgoed. Ook deze negatieve saldi dekken we af met de € 1,0 miljoen aan voorzieningen die daarvoor al getroffen waren. Per 1 januari 2024 komt de voorziening grondexploitaties naar verwachting uit op € 12,9 miljoen.

Bedragen x € 1.000

| Voorziening op eindwaarde | Jaarrekening 2021 | Mutatie 2022 | Prognose | 1-1-2023 | Mutatie 2023 | Prognose | 1-1-2024 |
|---------------------------|-------------------|--------------|----------|--------------|--------------|----------|--------------|
| CROSSMARK | | 4.303 | | 4.303 | | | 4.303 |

| | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|-------------|---------------|
| Stationskwartier | 3.204 | | 3.204 | | 3.204 |
| Klavers Janssen | 1.100 | | 1.100 | | 1.100 |
| WERKEN | 1.704 | -1.513 | 191 | -191 | |
| Markpark (liquidatie 2022) | 1.546 | -1.546 | | | |
| Druivenstraat (liquidatie 2023) | 158 | 33 | 191 | -191 | |
| WONEN | 12.501 | -3.155 | 9.346 | -776 | 8.570 |
| Waregemstraat middenhuur | nvt | 67 | 67 | | 67 |
| Wisselslag [liquidatie 2022] | 2.031 | -2.031 | | | |
| Adriaan K. landgoed (liquidatie 2023) | 731 | 45 | 776 | -776 | |
| Bouverijen | 8.939 | -436 | 8.503 | | 8.503 |
| Meulenspie [liquidatie 2022] | 800 | -800 | | | |
| Totaal voorziening grondexploitatie | 18.507 | -4.668 | 13.840 | -967 | 12.873 |

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 grondexploitatie te bepalen, kijken we naar de volgende risico's:

1. Risico's in individuele grondexploitatie. We houden die bij op risicokaarten.
2. Projectoverstijgende risico's, zoals de stagnerende economie. Ten opzichte van de standaard exploitatieberekeningen wordt de rekenrente verhoogd, ligt de opbrengstenstijging structureel lager, de kostenstijging juist structureel hoger en treedt in de planning 100% vertraging op bij de uitvoering van onze grondexploitatie. Onder dit sombere scenario kunnen de effecten worden gerangschikt van corona, stikstofproblematiek, gestegen materialenprijzen, hogere energielasten en stijgende inflatie. Vanwege de hiervoor beschreven toegenomen onzekerheid rondom de parameter kostenstijging zijn in het scenario stagnerende economie de kosten extra verhoogd ten opzichte van de standaard berekeningen.
3. 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 risicokaarten leiden tot een gewogen risico van € 4,4 miljoen. De project-overstijgende risico's komen uit op een gewogen risico van € 6,6 miljoen. Het gewogen risico dat is verbonden aan onze voorraad gronden en panden, bedraagt € 1,6 miljoen. Het totale risico komt daarmee uit op € 12,6 miljoen. De Monte Carlo-simulatie komt tot een benodigd weerstandsvermogen van in totaal € 13,9 miljoen. Dat is € 2,1 miljoen meer dan we hadden berekend bij de jaarrekening 2021.

