

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. Daarbij beperken en beheersen we de risico's zo veel mogelijk via risicomanagement.

ONTWIKKELINGEN

Economische onzekerheid duurt voort

De inflatie is sinds begin 2024 weliswaar langzaam gedaald, maar deze valt nog niet binnen de normen. De ECB heeft de rente licht verlaagd en voor dit jaar worden nog meerdere kleine verlagingen verwacht. De stijging van de bouw- en materiaalkosten vlakke verder af. Toch blijft de woningmarkt onverminderd krap. De prijzen van koopwoningen blijven dan ook stijgen. Daarnaast krijgen we te maken met nieuwe uitdagingen, zoals de krapte op het stroomnet. Een belangrijke vraag blijft welke rol het Rijk gaat pakken, vooral op het gebied van de woningmarkt en de ruimtelijke ordening.

Onze plannen voor nieuwe gebiedsontwikkelingen liggen qua betaalbare woningbouw vrijwel op één lijn met het beleid van het vorige kabinet. De kans bestaat dat het nieuwe kabinet andere accenten legt, waardoor we ons beleid moeten bijstellen. Zodra we daar meer inzicht in hebben, worden ook de (financiële) gevolgen voor onze eigen plannen en die vanuit de markt duidelijk.

In de grondexploitaties hebben we de parameters voor rente-, kosten- en opbrengstenstijgingen bijgesteld. Ook houden we in onze risicoanalyses rekening met economische tegenwind in de komende jaren. Door de voortdurende onzekerheid zijn de resultaten minder voorspelbaar en blijven negatieve afwijkingen van de grondexploitaties mogelijk, ook al stellen we onze verwachtingen steeds tussentijds 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 als er substantiële wijzigingen zijn. Vallen deze buiten de vastgestelde kaders, dan vragen we daarvoor 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 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 in Breda blijft daardoor hoog. We zetten ons grondbeleid in om de grootstedelijke ambitie te ondersteunen die we hebben vastgelegd in onze nieuwe Omgevingsvisie. Deze ambitie vullen we deels in via actief grondbeleid op gemeentegrond. In 2024 en 2025 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.

GEHANTEERDE PARAMETERS

Voor de begroting 2025 gebruiken we onderstaande parameters in ons grondexploitatie-model.

Parameters	2024	2025	2026	2027
Rente	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
Stijging van de opbrengst	2,00%	2,50%	2,50%	2,00%
Stijging van de kosten	3,50%	2,50%	2,50%	2,00%

Rente

De renteparameter bepalen we conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De werkelijke rente over 2023 bedroeg 1,56%. Dat was iets lager dan de prognose van 1,75% waar we in ons grexmodel van uitgingen. Voor 2024 verwachten we een rentestijging van 1,50%. Voor de jaren vanaf 2025 geldt een nieuwe BBV-richtlijn, die bepaalt dat de rente in grondexploitaties gelijk is aan de eigen gemeentelijke omslagrente. De prognose voor die omslagrente is 1,50% voor de jaren tot en met 2028. Dat percentage hanteren we dus ook in onze grondexploitaties. Dat is een daling ten opzichte van de berekening in de jaarrekening 2023. In 2024 ligt de rente nu 0,1% lager dan voorzien. Dat verschil loopt op tot 0,9% in 2027.

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 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 2024 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 kostensoorten en opbrengstcategorieën in onze Bredase grondexploitaties.

Sinds 2023 is de economische situatie wat gestabiliseerd. Daarom valt de verwachte opbrengstenstijging op basis van de cijfers van Metafoor nu hoger uit dan vorig jaar. De verwachte kostenstijging valt om dezelfde reden juist wat lager uit. De parameter kostenstijging bedraagt 3,5% voor 2024, 2,5% voor 2025 en 2026 en voor de jaren erna 2,0%. De parameter voor opbrengstenstijging stellen we op 2,0% voor 2024, 2,5% voor 2025 en 2026 en voor de jaren erna op 2,0%. Voor de jaarrekening 2024 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	2025	2026	2027	Totaal 2025-2027
Crossmark				
Stationskwartier		-3.613		-3.613
Klavers Jansen			-911	-911
Werken				
Verzamelcomplex bedrijventerrein			908	908
Werkdonken		1.262		1.262
Rithmeesterpark			953	953
Wonen				

Verzamelcomplex woningbouw		882		882
Eikberg	928			928
Calandstraat middenhuur		258		258
Waregemstraat middenhuur		-132		-132
Meulenspie middenhuur		881		881
Bouverijen			-9.430	-9.430
Westerhagelaan-Muizenberglaan			175	175
Donkerstraat	-695			-695
Stadionstraat	-769			-769
Planresultaten negatief per jaar	-1.464	-3.745	-10.341	-15.550
Planresultaten positief per jaar	928	3.283	2.035	6.246

In bovenstaande cijfers houden we al rekening met tussentijdse winstnemingen die we eind 2024 verwachten.

RESERVE FIBI (VOORHEEN RESERVE BOVENWIJKS)

De reserve Bovenwijken heeft een andere naam gekregen door de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De nieuwe naam is 'reserve Financiële Bijdragen' (FIBI). Er is een bijdrage verschuldigd als in een grondexploitatie een nieuwe planologische maatregel wordt vastgesteld (een bestemmingsplan of een omgevingsplan). Deze bijdrage komt niet ten laste van die individuele grondexploitatie, maar wordt verrekend met het totale resultaat op de grondexploitaties in dat jaar. In onderstaand overzicht ziet u dat er geen actieve grondexploitaties zijn waarvoor vanaf 2025 een bijdrage FIBI aan de orde is.

Bedragen x € 1.000

	2025	2026	2027	Totaal 2025-2027
Momenteel geen actieve plannen met een verschuldigde bijdrage				
Totale bijdrage aan reserve FIBI ten laste van resultaat grondexploitatie	0	0	0	0

NB: Reserve FIBI (Financiële Bijdrage) is de nieuwe naam voor de Reserve BOVO (Bovenwijkse Voorzieningen)

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 2024 (jaarrekening 2023) is de stand van de voorziening € 16,1 miljoen. Er worden in 2024 geen inhoudelijke wijzigingen verwacht in onze grondexploitaties met een negatief saldo. Toch is er bij alle grondexploitaties wel een financiële mutatie zichtbaar. Die wordt uitsluitend veroorzaakt door de iets lagere renteparameter ten opzichte van de jaarrekening. Een toelichting hierop vindt u onder het kopje 'Gehanteerde parameters' hierboven.
- De gewijzigde renteparameter heeft bij de meeste grondexploitaties een klein positief effect. Bij 2 grondexploitaties met een hoge boekwaarde (Stationskwartier en Rithmeesterpark) is het positieve effect wat groter.

- De grondexploitatie met een negatief saldo verbeteren in totaal met € 0,3 miljoen. De voorziening kan daarom met hetzelfde bedrag dalen.
- Eind 2024 sluiten we de grondexploitatie Druivenstraat af. Om het negatieve saldo van € 211.000 af te dekken, gebruiken we de getroffen voorziening. Die daalt daardoor. Per 1 januari 2025 komt de voorziening Grondexploitatie naar verwachting uit op € 15,6 miljoen.

Aan het eind van begrotingsjaar 2025 sluiten we naar verwachting weer 2 negatieve grondexploitatie af: Donkerstraat en Stadionstraat. Ook deze negatieve saldi dekken we af met in totaal € 1.464.000 vanuit de voorziening. Per 1 januari 2026 komt de voorziening Grondexploitatie naar verwachting uit op € 14,1 miljoen.

Bedragen x € 1.000

Voorziening op eindwaarde	Jaarrekening 2023	Mutatie 2024	Prognose 1-1-2025	Mutatie 2025	Prognose 1-1-2026
Crossmark	4.647	-123	4.524		4.524
Stationskwartier	3.739	-127	3.613		3.613
Klavers Jansen	908	4	911		911
Werken	212	-211			
Druivenstraat (stopt eind 2024)	212	-211			
Wonen	11.199	-173	11.026	-1.464	9.562
Waregemstraat middenhuur	134	-3	132		132
Bouwerijen	9.594	-164	9.430		9.430
Donkerstraat (stopt eind 2025)	697	-2	695	-695	
Stadionstraat (stopt eind 2025)	773	-4	769	-769	
Totaal voorziening grondexploitatie	16.057	-507	15.550	-1.464	14.086

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

- Projectspecifieke risico's in de individuele grondexploitatie. Die houden we bij op risicokaarten.
- Projectoverstijgende risico's voor de hele portefeuille van grondexploitatie. Die bepalen we via een scenario met extra economische tegenwind. Ten opzichte van de standaard exploitatieberekeningen wordt de rekenrente verhoogd, ligt de opbrengstenstijging structureel lager, ligt de kostenstijging structureel hoger en vertragen onze grondexploitatie 100% in de uitvoering. Binnen dit scenario vallen bijvoorbeeld de effecten van de stikstofproblematiek, gestegen bouwkosten, congestie op het stroomnet, hogere inflatie en een oplopende rente.
- Risico's die zijn verbonden aan onze portefeuille met panden en gronden.

Deze 3 risico's brengen we apart in beeld, waarna een statistische berekening bepaalt hoeveel weerstandsvermogen er nodig is om deze risico's af te dekken. De projectspecifieke risico's leiden tot een gewogen risico van € 5,3 miljoen. De projectoverstijgende risico's komen uit op een gewogen risico van € 4,0 miljoen. Het gewogen risico dat is verbonden aan onze voorraad gronden en panden, bedraagt € 1,4 miljoen. Het totale risico komt daarmee uit op € 10,7 miljoen. Volgens de statistische berekening bedraagt het benodigde weerstandsvermogen hiervoor in totaal € 10,5 miljoen.

