

Paragraaf Grondbeleid

GEMEENTELIJK GRONDBELEID

Het grondbeleid van de gemeente sluit aan op 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.

ONTWIKKELINGEN

Economische ontwikkelingen beïnvloeden gebiedsontwikkelingen

Sinds begin 2024 is de inflatie langzaam afgenomen. De Europese Centrale Bank heeft de rente in 5 stappen verlaagd. De stijging van de bouw- en materiaalkosten vakt af. De woningmarkt blijft krap en de prijzen van koopwoningen stijgen in het algemeen verder, al zien we dat de prijs van appartementen inmiddels afvlakt. Verder hebben we te maken met krapte op het stroomnet.

Door recente ontwikkelingen in de landelijke politiek is het nog onduidelijk welke rol het Rijk gaat spelen, vooral op het gebied van woningbouw en ruimtelijke ordening. Onze plannen voor nieuwe gebiedsontwikkelingen sluiten aan bij het bestaande beleid. Een nieuw kabinet kan vanaf 2026 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.

We hebben de parameters in onze grondexploitaties aangepast. Denk aan: de rente, de kosten en de opbrengsten. 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 onze 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 bestemmingsplan voor de recent vastgestelde grondexploitatie Woonakker onherroepelijk is, kunnen we ook daar aan de slag. Bij het taakveld Werken verkopen we tot en met 2027 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 starten we naar verwachting met nieuwe grondexploitaties, waaronder de eerste fase van 't Zoet en enkele locaties voor tijdelijke woningen.

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 '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 2026 gebruiken we onderstaande parameters in ons grondexploitatiemodel.

Parameters	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Rente	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	2,0%	2,5%	2,5%	3,0%	3,0%
Stijging van de opbrengst	3,0%	3,0%	3,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Stijging van de kosten	5,0%	3,5%	3,5%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%

Rente

De renteparameter bepalen we conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De werkelijke rente over 2024 bedroeg 1,55%. Vanaf 2025 volgen we de BBV-richtlijn die bepaalt dat de rente in grondexploitaties gelijk is aan de eigen gemeentelijke omslagrente. De prognose voor die omslagrente is 1,5% voor de jaren tot en met 2028. In de jaren daarna stijgt de rente naar verwachting langzaam door naar 3%. 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 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 middencategorie, het grootste deel van het land. Ook in 2025 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.

De parameter kostenstijging bedraagt 5% voor 2025, 3,5% voor 2026 en 2027 en voor de jaren erna 2%. De parameter voor opbrengstenstijging stellen we op 3% voor de jaren 2025 tot en met 2027 en voor de jaren erna op 2%. Voor de jaarrekening 2025 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 bij het kopje 'Risico's en weerstandsvermogen' hieronder.

PLANRESULTATEN

Planresultaten op eindwaarde

Bedragen x € 1.000

Planresultaten op eindwaarde	2026	2027	2028	2029 t/m 2032	2033	Totaal 2026-2033
Crossmark						
Klavers Jansen			-832			-832
Werken						
Verzamelcomplex bedrijventerrein		432				432
Werkdonken		1.457				1.457
Rithmeesterpark		1.042				1.042
Wonen						
Verzamelcomplex woningbouw		748				748
Eikberg		955				955
Calandstraat middenhuur		199				199
Waregemstraat middenhuur		-209				-209
Meulenspie middenhuur		709				709
Bouwerijen			-8.575			-8.575
Westerhagelaan-Muizenberglaan		204				204

Planresultaten op eindwaarde

Woonakker					12.092	12.092
Donkerstraat	-982					-982
Stadionstraat	-1.100					-1.100
Planresultaten negatief per jaar	-2.082	-209	-9.407			-11.698
Planresultaten positief per jaar		5.745			12.092	17.837

In bovenstaande cijfers houden we al rekening met tussentijdse winstnemingen die we eind 2025 verwachten. De tabel laat zien dat de verdien capaciteit in positieve grondexploitaties van € 17,8 miljoen sterk positief beïnvloed is door de start van de nieuwe grondexploitatie Woonakker. Die heeft een positief resultaat van € 12,1 miljoen.

RESERVE FIBI (VOORHEEN RESERVE BOVENWIJKS)

Door de invoering van de Omgevingswet heeft de Reserve Bovenwijkse voorzieningen een nieuwe naam gekregen: reserve Financiële Bijdragen (FIBI). Deze bijdrage is verschuldigd als in een grondexploitatie een nieuwe planologische maatregel wordt vastgesteld, zoals een bestemmingsplan of omgevingsplan. De bijdrage komt niet ten laste van de afzonderlijke grondexploitatie. We verrekenen deze met het totale resultaat van alle grondexploitaties in dat jaar.

Vanaf 2025 zijn er geen actieve grondexploitaties waarvoor een FIBI-bijdrage geldt. Dit ziet u ook in het overzicht hieronder.

Bedragen x € 1.000

	2026 t/m 2033	Totaal 2026-2033
Momenteel geen actieve plannen met een verschuldigde bijdrage		
Totale bijdrage aan reserve FIBI ten laste van resultaat grondexploitatie	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 2025 (jaarrekening 2024) is de stand van de voorziening € 15,4 miljoen.
- De grondexploitatie Stationskwartier stopt eind 2025, conform het besluit van de gemeenteraad. Een tussentijdse herziening laat zien dat het eindsaldo gunstiger uitvalt dan verwacht: niet € -3,7 miljoen, maar € -1,9 miljoen. Dat betekent dat de eerder getroffen voorziening voor dit project in 2025 deels kan vrijvallen: € 1,8 miljoen komt vrij. Het resterende bedrag van € 1,9 miljoen gebruiken we om het negatieve eindsaldo af te dekken.
- Na de afsluiting van het Stationskwartier bedraagt de voorziening grondexploitaties per 1 januari 2026 naar verwachting € 11,7 miljoen.

- Aan het eind van begrotingsjaar 2026 sluiten we naar verwachting opnieuw 2 negatieve grondexploitaties af: Donkerstraat en Stadionstraat. De negatieve saldi dekken we af met in totaal € 2,1 miljoen uit de voorziening.
- Per 1 januari 2027 komt de voorziening grondexploitaties naar verwachting uit op € 9,6 miljoen.

Bedragen x € 1.000

Voorziening op eindwaarde	Stand per 1-1-2025	Mutatie 2025	Prognose 1-1-2026	Mutatie 2026	Prognose 1-1-2027
Crossmark	4.503	-3.672	832		832
Stationskwartier	3.672	-3.672			
Klavers Jansen	832		832		832
Werken					
geen plannen met negatief saldo					
Wonen	10.867		10.867	-2.082	8.785
Waregemstraat middenhuur	209		209		209
Bouwerijen	8.575		8.575		8.575
Donkerstraat (stopt eind 2026)	982		982	-982	
Stadionstraat (stopt eind 2026)	1.100		1.100	-1.100	
Totaal voorziening grondexploitaties	15.370	-3.672	11.698	-2.082	9.616

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**
We bepalen de projectoverstijgende risico's met een scenario waarin we uitgaan van extra economische tegenwind. In dit scenario ligt de rekenrente 3 jaar lang hoger, stijgen de opbrengsten 3 jaar lang minder snel, stijgen de kosten 3 jaar lang harder en vertragen alle grondexploitaties volledig in de uitvoering, met een maximum van 5 jaar. Dit scenario dekt risico's, zoals de stikstofproblematiek, gestegen bouwkosten, netcongestie, hogere inflatie en een oplopende rente.
- **Risico's die zijn verbonden aan onze portefeuille met panden en gronden**
We brengen 3 soorten risico's apart in beeld: de projectspecifieke risico's (met een gewogen risico van € 5,9 miljoen), de projectoverstijgende risico's (met een gewogen risico van € 3,8 miljoen) en de risico's die samenhangen met onze voorraad gronden en panden (met een gewogen risico van € 4 miljoen). Op basis hiervan berekent een statistisch model hoeveel weerstandsvermogen nodig is om deze risico's af te dekken. Het totale risico komt daarmee uit op € 13,7 miljoen. Volgens de statistische berekening bedraagt het benodigde weerstandsvermogen hiervoor in totaal € 13,4 miljoen.

