

Paragraaf Grondbeleid

INLEIDING

In deze paragraaf leggen we verantwoording af over ons grondbeleid. We geven een beeld van de herzieningen van de grondexploitaties (eind 2024). Daarbij beschrijven we de ontwikkelingen van de planresultaten, de voorziening voor de grondexploitaties, de resultaten van de afgesloten projecten en de tussentijdse winstnemingen. Daarnaast leest u meer over de ontwikkelingen binnen 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 ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (Omgevingsvisie 2040). Per locatie of gebiedsontwikkeling wegen we af welk instrumentarium we toepassen. Momenteel is een nieuwe nota Grondbeleid in voorbereiding. De huidige nota uit 2014 zegt over deze afweging het volgende:

'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. De gemeente zet het grondbeleid-instrumentarium in om de regie te kunnen voeren over gebiedsontwikkelingen en 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 vorige jaarrekeningen wezen we op het teruglopende aantal grondexploitaties, het daaraan verbonden risico en het teruglopende resterende verdienvermogen. Het aantal grondexploitaties is opnieuw gedaald. Eind 2024 zijn 2 grondexploitaties geliquideerd, terwijl er in 2024 maar 1 nieuwe grondexploitatie is opgestart. Die nieuwe grondexploitatie (Woonakker) heeft wel een positief eindsaldo, waardoor het verdienvermogen van onze portefeuille als geheel is toegenomen.

ONTWIKKELINGEN

Sinds begin 2024 daalde de inflatie langzaam maar zeker. Tegelijkertijd nam de onzekerheid over de energietarieven toe door de sterk schommelende prijs van geïmporteerd gas. De stijging van de materiaalkosten in de bouw vlakke iets af. Toch stegen de bouwkosten als geheel gestaag verder, vooral door de hogere lonen. Diezelfde lonen zorgen voor een zeer krappe woningmarkt. Daarnaast neemt de problematiek door stikstof en congestie op het stroomnet toe.

Om onze grondexploitaties aan te laten sluiten bij deze situatie, pasten we de rekenparameters van ons grondexploitatiemodel aan. De verwachte opbrengstenstijging hebben we hoger ingeschat: voor de komende 3 jaar gaan we uit van 3%. De teruglopende bouwproductie zorgt voor schaarste en houdt de prijzen op peil. De verwachte kostenstijging valt de komende jaren weer wat hoger uit. De renteparameter volgt vanaf 2025 voortaan de omslagrente. Daarmee sluiten we aan bij de voorschriften van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten).

Een belangrijke ontwikkeling blijft de centralere rol die het Rijk wil innemen op het gebied van de woningmarkt en de ruimtelijke ordening. In onze plannen voor gebiedsontwikkeling zitten we qua betaalbare woningbouw inhoudelijk vrijwel op één lijn met het huidige kabinet. Dat kabinetsbeleid is echter nog volop in ontwikkeling. De kans bestaat dat we ons beleid op onderdelen nog moeten bijstellen. Zodra we daar meer inzicht in krijgen, worden ook de (financiële) gevolgen voor onze eigen plannen en die vanuit de markt duidelijk.

RESULTAAT GRONDBEDRIJF

In het programma Ondernemend Breda staan de resultaten van de grondexploitaties 'werken' en 'CrossMark/grote projecten'. In het programma Duurzaam wonen in Breda zijn de resultaten van de grondexploitaties 'wonen' opgenomen. Het totale resultaat was in 2024 € 0,9 miljoen.

Bedragen x €1.000

Resultaat grondexploitatie 2024	Totaal	Werken programma Ondernemend Breda	Cross Mark programma Ondernemend Breda	Wonen programma Duurzaam wonen in Breda
Liquidatie van positieve grondexploitaties	17			17
Tussentijdse winstnemingen in positieve grondexploitaties	370	250		120
Vrijval voorziening grondexploitaties	480	4	144	332
Totaal resultaat grondexploitatie jaarrekening 2024	867	254	144	469

Het resultaat (voor correcties) vanuit onze grondexploitaties bestaat uit maximaal 3 onderdelen: liquidaties van positieve grondexploitaties, tussentijdse winstnemingen vanuit positieve grondexploitaties en mutaties in de voorziening grondexploitaties.

In 2024 hebben we een positieve grondexploitatie afgerond met een resultaat van € 0,02 miljoen. Op grond van het BBV waren we verplicht om tussentijds winst te nemen bij een aantal grondexploitaties met een verwacht positief eindresultaat. Dit leverde een resultaat op van € 0,4 miljoen. Wijzigingen in de grondexploitaties met een verwacht negatief eindresultaat leidden tot mutaties in de voorziening grondexploitaties. Per saldo verbeterden de negatieve grondexploitaties en was er vrijval. De voorziening kon worden verlaagd met € 0,5 miljoen.

Op het resultaat van € 0,9 miljoen vinden nog 2 correcties plaats. Allereerst ontvingen we door een raadsbesluit een bijdrage uit de reserve Versnellingsopgave Wonen van € 0,3 miljoen. Dit kwam door het effect van het woonbeleid op 2 grondexploitaties van het programma Wonen: Donkerstraat en Stadionstraat. Daarnaast dragen we vanuit het resultaat € 0,8 miljoen af aan de reserve Financiële Bijdrage (FIBI). Bij het gelijknamige onderdeel verderop leest u daar meer over. Het resultaat vanuit grondexploitatie komt na deze correcties uit op afgerond € 0,5 miljoen en is incidenteel.

HERZIENING GRONDEXPLOITATIES

We hebben de gemeentelijke grondexploitaties herzien voor de jaarrekening 2024. Waar nodig herzien we ze medio 2025 opnieuw. Wijzigingen in onze verwachtingen verwerken we dan in de prognoses, als inbreng voor de begroting 2026 en de bestuursrapportage 2025. Voor deze herzieningsronde gelden onderstaande parameters.

Parameters grondexploitaties	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%
Opbrengstenstijging	3,0%	3,0%	3,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Kostenstijging	5,0%	3,5%	3,5%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%

Om de rente in onze grondexploitaties te bepalen, hanteren we de BBV-regels. De werkelijke rente, die we volgens BBV-voorschrift aan de kosten en opbrengsten uit 2024 toerekenen, is 1,55%. Voor de jaren vanaf 2025 volgt de renteparameter de prognose van de gemeentelijke omslagrente. Dat laatste is verplicht op grond van het BBV.

We gebruiken de jaarlijkse publicatie Outlook Grondexploitaties van bureau Metafoor om de parameters voor de stijging van de 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 2024 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 de Bredase grondexploitaties.

De schaarste op de woningmarkt neemt nog steeds toe door de sterk gestegen lonen (meer vraag) en een nog altijd niet op volle toeren draaiende bouwproductie. Daarom valt de verwachte opbrengstenstijging op basis van de cijfers van Metafoor nog wat hoger uit dan vorig jaar. Ook de verwachte kostenstijging is hoger. De personeelskosten in de bouwsector blijven stijgen. Ook de materiaalkosten gaan naar verwachting omhoog doordat de prijzen van grondstoffen en energie vaak in dollars worden afgerekend. Als de koers van de euro verzwakt ten opzichte van de dollar (zoals nu), dan veroorzaakt dat hier een prijsstijging. Ten slotte speelt de afnemende concurrentie tussen civieltechnische aannemers een rol. Dat leidt tot minder inschrijvers bij aanbestedingen en dus tot hogere prijzen voor werkzaamheden die in onze grondexploitaties worden uitgevoerd.

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 2023	Mutatie	Jaarrekening 2024 voor resultaatneming	Tussentijdse winstneming	Liquidatie	Rente effect winstneming	Jaarrekening 2024 na resultaatneming
Werken	3.813	-65	3.748	-250		-11	3.487
Verzamelcomplex Bedrijventerrein	909	-374	535				535
Werkdonken	1.876	122	1.997	-310		-14	1.673
Rithmeesterpark	1.028	188	1.216	60		3	1.279
Wonen	3.613	11.821	15.434	-120	-17	-5	15.292
Verzamelcomplex Woningbouw	927	-26	901	60		3	964
Eikberg	945	41	986				986
Calandstraat middenhuur	338	-21	316				316
Meulenspie middenhuur	888	-180	709				709
Waterdonken	27	-11	17		-17		liquidatie
Westerhagelaan-Muizenberglaan	488	-75	413	-180		-8	224
Woonakker	nieuwe grex	12.092	12.092				12.092
Totaal positieve grondexploitaties	7.426	11.756	19.182	-370	-17	-17	18.778

De verwachte verdien capaciteit (het totaal aan resterende positieve planresultaten op eindwaarde) was eind 2024 € 19,2 miljoen vóór winstneming. Dat is € 11,8 miljoen meer dan een jaar geleden, wat vooral wordt veroorzaakt door de nieuwe grondexploitatie Woonakker. Dit zijn de grootste wijzigingen:

- Woonakker: de vaststelling van deze nieuwe grondexploitatie in 2024 zorgt voor een extra verdien capaciteit van € 12,1 miljoen.
- Verzamelcomplex Bedrijventerrein: een verslechtering van € 0,4 miljoen. Een bedrijfskavel die mogelijk nodig is voor een nieuw bedrijventerrein bij Bavel is uit de grondexploitatie gehaald en verplaatst naar de portefeuille panden en gronden.
- Rithmeesterpark: een verbetering van € 0,2 miljoen door gestegen kavelprijzen voor schaarse bedrijfsgrond.
- Meulenspie middenhuur: een verslechtering van € 0,2 miljoen door hoger geraamde kosten voor het woonrijp maken van het plangebied.
- Werkdonken: een verbetering van € 0,1 miljoen door gestegen kavelprijzen voor schaarse bedrijfsgrond.

De genoemde verdien capaciteit van € 19,2 miljoen is deels eind 2024 vrijgekomen. De grondexploitatie Waterdonken is afgerond (geliquideerd) met een positief saldo van € 0,02 miljoen. Door tussentijdse winstnemingen in 4 nog doorlopende grondexploitaties valt € 0,4 miljoen vrij. Deze tussentijdse winstnemingen zijn verplicht volgens het BBV. Na de verwerking van deze tussentijdse winstnemingen en het bijbehorende rente-effect resteert voor 2025 en verder een verdien capaciteit van € 18,8 miljoen op eindwaarde. Toekomstige ontwikkelingen blijven van invloed op de omvang van de verdien capaciteit.

In onderstaand 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 2023	Mutatie	Jaarrekening 2024 voor liquidatie	Liquidatie	Jaarrekening 2024 na liquidatie
CrossMark	4.647	-144	4.503		4.503
Stationskwartier	3.739	-68	3.672		3.672
Klavers Jansen	908	-76	832		832
Werken	212	-4	207	-207	
Druivenstraat	212	-4	207	-207	liquidatie
Wonen	11.199	-332	10.867		10.867
Waregemstraat middenhuur	134	75	209		209
Bouverijen	9.594	-1.019	8.575		8.575
Donkerstraat	697	285	982		982
Stadionstraat	773	327	1.100		1.100
Totaal negatieve grondexploitaties	16.057	-480	15.577	-207	15.370
Totaal Voorziening Grondexploitaties					

Het totaal aan negatieve planresultaten daalde in 2024 met € 0,5 miljoen. De belangrijkste oorzaak daarvan is de gunstige ontwikkeling van de grondexploitatie Bouverijen. De achteruitgang van de grondexploitaties Donkerstraat en Stadionstraat (samen € 0,6 miljoen) wordt voor € 0,3 miljoen gecompenseerd door een bijdrage vanuit de reserve Versnellingsopgave Wonen. Bij het resultaat van het Grondbedrijf staat dat al vermeld. De grootste wijzigingen in onze negatieve grondexploitaties:

- Bouverijen: een verbetering met € 1,0 miljoen door lager geraamde kosten voor het woonrijp maken, een ontvangen schadevergoeding en gestegen grondopbrengsten
- Stadionstraat: een verslechtering van € 0,3 miljoen door gestegen kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie
- Donkerstraat: een verslechtering van € 0,3 miljoen door gestegen kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie

VOORZIENING GRONDEXPLOITATIES

Conform de BBV-eisen hebben we het saldo van de negatieve grondexploitaties afgedekt met de voorziening Grondexploitaties. Daarmee dekken we verwachte verliezen in negatieve grondexploitaties af bij het afsluiten. Deze voorziening 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 2024 € 16,1 miljoen. Omdat de negatieve grondexploitaties zich in 2024 financieel voordelig ontwikkelden, verlaagden we de voorziening met € 0,5 miljoen tot € 15,6 miljoen. In 2024 hebben we 1 grondexploitatie met een negatief saldo afgerond, waarvoor de voorziening nodig was. Het gaat daarbij om de Druivenstraat. Daarom is € 0,2 miljoen ingezet om dat negatieve saldo af te dekken. Na die inzet had de voorziening Grondexploitaties eind 2024 een omvang van € 15,4 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 2025. De omvang daarvan kunnen we steeds pas na de afronding van een boekjaar bepalen. Wel hebben we de gerealiseerde winstnemingen eind 2024 verwerkt in de eindwaardes van de 4 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 2024	Prognose 2025	Prognose 2026	Prognose 2027	Prognose 2028	Prognose 2029-2032	Prognose 2033	Totaal 2025-2033
CrossMark								
Stationskwartier			-3.672					-3.672
Klavers Jansen					-832			-832
Werken								
Verzamelcomplex Bedrijventerrein				535				535
Werkdonken				1.673				1.673
Rithmeesterpark				1.279				1.279
Druivenstraat	-207							liquidatie
Wonen								
Verzamelcomplex Woningbouw				964				964
Eikberg				986				986
Calandstraat middenhuur				316				316
Waregemstraat middenhuur				-209				-209
Meulenspie middenhuur				709				709
Waterdonken	17							liquidatie
Bouverijen					-8.575			-8.575
Westerhageln - MuizenbergIn				224				224
Woonakker [nieuwe grex]							12.092	12.092
Donkerstraat			-982					-982
Stadionstraat			-1.100					-1.100
Totalen	Realisatie 2024	Prognose 2025	Prognose 2026	Prognose 2027	Prognose 2028	Prognose 2029-2032	Prognose 2033	Totaal 2025-2033
planresultaten negatief per jaar	-207		-5.754	-209	-9.407			-15.370
planresultaten positief per jaar	17			6.686			12.092	18.778

Noot:

De winstnemingen van € 0,37 mln eind 2024 zijn reeds in de eindwaardes van de betreffende grondexploitaties verwerkt.

BIJDRAGE RESERVE FIBI

In december 2023 stelde de gemeenteraad de nota 'Financiële bijdragen kwaliteitsverbetering fysieke leefomgeving' vast, afgekort tot 'FIBI'. Deze nota is de opvolger van de nota Bovenwijkse Voorzieningen. Sinds 1 januari 2024 is een bijdrage aan de reserve FIBI verschuldigd voor nieuwe bouw mogelijkheden in grondexploitaties waarvoor de planologische bouwtitel nog moet worden vastgesteld. Deze bijdragen mogen we vanwege de BBV-regelgeving niet opnemen in de betreffende grondexploitaties, maar we betalen die vanuit het totale jaarresultaat van de grondexploitatie in het jaar waarin de planologische titel wordt vastgesteld.

Onderstaand overzicht laat zien wanneer een bijdrage aan de reserve FIBI verschuldigd is door de vaststelling van een bestemmingsplan of omgevingsplan in een actieve grondexploitatie. In 2024 hebben we in totaal € 0,8 miljoen afgedragen aan de reserve voor nieuwe bestemmingsplannen in de grondexploitaties Westerhagelaan-Muizenberglaan en Woonakker.

Binnen de huidige portefeuille van grondexploitaties zijn de komende jaren geen afdrachten meer aan de orde omdat overal nu een bestemmingsplan of omgevingsplan van kracht is. De € 0,8 miljoen voor 2024 komt ten laste van het jaarresultaat grondexploitatie.

Bedragen x €1.000

Te betalen bijdragen FIBI voor lopende grondexploitaties	Realisatie 2024	Prognose 2025 t/m 2033	Prognose 2025-2033
Woonakker	692		
Westerhagelaan-Muizenberglaan	70		
Totale bijdrage FIBI ten laste van resultaat grondexploitatie	763		

VOORRAAD GRONDEN EN PANDEN

In de voorraad gronden en panden zitten alle bezittingen vanuit vastgoedontwikkeling die nog niet in een grondexploitatie zijn ondergebracht. De totale waarde op 31 december 2024 was € 43,1 miljoen. Ten opzichte van vorig jaar is de totale waarde met € 2,3 miljoen toegenomen.

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

Bedragen x € 1 miljoen

Mutatieoverzicht voorraad gronden en panden	Waarde 1-1-2024	Correcties	Aankoop	Verkoop	Afschrijving	Totaal mutaties	Mutatie voorziening	Waarde 31-12-2024
Af te stoten bezittingen	0,5					0,0		0,5
Erfpacht en langdurig verhuurd	11,1		1,0			1,0	0,6	11,5
Strategisch bezit	29,3	-0,1	8,8		-2,2	6,5	4,7	31,1
Totaal	40,9	-0,1	9,8	0,0	-2,2	7,5	5,3	43,1

Een groot deel van de boekwaarde van de strategische voorraad zit in het Havenkwartier, de Gasthuisvelden en '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 2024 nam de voorraad toe met € 9,8 miljoen, vooral door de aankoop van percelen in het gebied Frankenthalerstraat. De boekwaarde van de voorraad nam niet af doordat er geen grondverkoop en overdrachten van panden en gronden naar de grondexploitaties waren. Verder vond er in 2024 voor € 2,2 miljoen aan afschrijvingen plaats. De voorziening Duurzame waardevermindering werd in 2024 opgehoogd met € 5,3 miljoen. Dit kwam door de aankoop van de percelen in het gebied Frankenthalerstraat.

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 2024 bedraagt het saldo van de gewogen risico's (kans x impact) € 14,1 miljoen. Dat is € 3,4 miljoen meer dan we hadden berekend voor de begroting 2025 (€ 10,7 miljoen) en € 3,3 miljoen meer dan we hadden berekend bij de jaarrekening 2023 (€ 10,8 miljoen). We lichten dit verder toe in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

