

Paragraaf grondbeleid



gemeente
Winterswijk

Inleiding

De paragraaf Grondbeleid is volgens het Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) een verplicht onderdeel in de begroting en het jaarverslag. Deze paragraaf bevat:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- De beleidsuitgangspunten voor de reserves voor grondexploitatie in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Onze visie op grondbeleid in relatie tot onze programmadoelstellingen

Het gemeentelijk grondbeleid is een belangrijk instrument om de ruimtelijke programmadoelstellingen op het gebied van wonen- en werken, groen en water, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren.

In de Omgevingsvisie Kom Winterswijk 2040 staat ons planologisch beleid voor de bebouwde kom. Samen met de Omgevingsvisie Buitengebied Winterswijk vormt de omgevingsvisie voor de kom het beoordelingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. We voegen op termijn beide visies samen tot één integrale omgevingsvisie voor de hele gemeente.

In de omgevingsvisie legt de gemeente haar lange termijn doelen vast voor de fysieke leefomgeving. Door actief of faciliterend op te treden heeft de gemeente regie op de gebiedsontwikkelingen. Zo vormt het grondbeleid de schakel tussen visie en realisatie.

Voor woningbouw zoeken we op korte termijn ruimte op inbreidingslocaties.

Hieronder vallen ook transformatie-locaties. Voorbeelden van inbreidingslocaties zijn de Ribeslaan, Pelkpark fase 3 en mogelijk de Spoorzone. Echter houden we er rekening mee dat inbreidingslocaties niet toereikend zijn voor de gehele woningbouwopgave. Naast woningbouw (her)ontwikkelen we ook bedrijventerreinen (bijvoorbeeld de Spoorzone en voormalig steenfabriek De Vliet). Het college heeft het gebied Arrisveld aangewezen als uitbreidingslocatie voor een nieuw bedrijventerrein.

Hoe voeren we ons grondbeleid uit?

De gemeente voert een situationeel grondbeleid. We kiezen niet generiek voor één vorm van grondbeleid, maar we bekijken per ontwikkeling welk type grondbeleid (actief of faciliterend) het beste middel is om de ruimtelijke (programma)doelstellingen te kunnen halen.

We geven het grondbeleid vorm aan de hand van beleidsnotities voor (delen van) het grondgebied. Dit doen we wanneer de behoefte aan beleidsbepaling zich voor doet.

Het grondbeleid is niet vastgelegd in een door de raad vastgestelde beleidsnota.

We toetsen ons grondbeleid aan de bij de jaarrekening geactualiseerde exploitatieberekeningen. We schetsen bij de begroting en de jaarrekening de actuele situatie op basis van deze financiële prognoses. Op basis daarvan doen we voorstellen en stellen we de koers op het gebied van het grondbeleid waar nodig bij.

De uitvoering van het grondbeleid volgt op de ontwikkeling van het planologisch beleid. Belangrijke beleidsdocumenten voor ons grondbeleid zijn:

- Omgevingsvisie Kom Winterswijk 2040;
- Omgevingsvisie Buitengebied Winterswijk;

- De Woonvisie Passend en Duurzaam Wonen in Winterswijk 2020-2025/Volkshuisvestelijk Afwegingskader Woningbouw Winterswijk;
- De Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030;
- Het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) Regio Achterhoek.

Actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid ligt het initiatief bij de gemeente. De gemeente verwerft en ontwikkelt zelf het gebied. Er is sprake van een gemeentelijke grondexploitatie waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor het resultaat (winst of verlies) en de risico's. De kosten worden verhaald via de gronduitgifte. Het voordeel van een actief grondbeleid is dat de gemeente veel sturing heeft op de gewenste ontwikkeling en dat een eventueel positief exploitatieresultaat aan de gemeente toekomt. Het nadeel is dat de gemeente ook het risico loopt op tegenvallende resultaten. De gemeente voert in 2027 actief grondbeleid voor de realisatie van woningbouw (Pelkpark fase 3) en bedrijventerreinen (Gaxel dienstencentrum, Spoorzone, De Vlijt).

Faciliterend grondbeleid

Naast een actief grondbeleid kent de gemeente ook faciliterend grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid is er sprake van initiatieven van derden. De gemeente verwerft daarbij geen grond, of doet dat slechts in beperkte mate. De grondexploitatie is voor rekening en risico van derden. De gemeente heeft in dit geval een faciliterende- en regulerende rol. De kosten die de gemeente maakt ten behoeve van de gebiedsontwikkeling worden verhaald op de ontwikkelende partij. Het gaat daarbij om gemeentelijke kosten voor begeleiding en toetsing van plannen en onderzoeken, toezicht tijdens de uitvoeringsfase, nadeelcompensatie, bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen en overige financiële bijdragen ten behoeve van de fysieke leefomgeving. Een deel van de gemeentelijke kosten wordt verhaald via de leges. Kosten die buiten de leges om gemaakt worden, kunnen verhaald worden door middel van het sluiten van een anterieure grondexploitatieovereenkomst (privaatrechtelijk spoor) of via kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan (publiekrechtelijk spoor). We verwachten in 2027 ook kosten te verhalen bij particuliere ontwikkelaars voor ruimtelijke initiatieven.

Actuele prognose van de resultaten van de totale grondexploitatie

Jaarlijks actualiseren we de financiële prognose van de grondexploitaties bij de jaarrekening. Daarbij kijken we naar:

- De financiële resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties;
- De risicoanalyse over de actieve projectenportefeuille;
- De benodigde weerstandscapaciteit.

De exploitatieberekeningen zijn in 2026 geactualiseerd voor de jaarrekening 2025. Het gemeentelijk grondbedrijf heeft winstgevend en verlieslatende projecten. De tekorten op de verlieslatende complexen zijn gedekt door voorzieningen die hiervoor zijn getroffen in de jaarrekening 2025. Over het geheel wordt na verrekening van de getroffen verliesvoorzieningen een positief resultaat verwacht van € 542.682,-. In 2026 heeft de raad de grondexploitatie voor het complex Terrein voormalig school Miste vastgesteld met bijbehorend budget van €292.600,-. Volgens de planning wordt het project in 2026 gerealiseerd, waardoor het geen effect heeft op de begroting 2027. We verwachten in 2027 de complexen Gaxel, Pelkpark fase 3 en de Spoorzone af te sluiten. Door BBV-regels over winstneming en verliesvoorzieningen heeft dit geen direct effect op de begroting.

De actuele prognose van de actieve grondexploitaties bij de jaarrekening 2025:

Complex	Boekwaarde 31-12-2025	Uitgaven na 2025	Opbrengsten na 2025	Eindjaar exploitatie	NCW eindsaldo exploitatie per 31-12-2025	NCW eindsaldo per 31-12-2025 inclusief voorziening
Grondexploitatie in exploitatie						
19 Gaxel dienstencentrum	214.559	141.538	372.958	2027	9.810	9.810
20 Zonnebrink	-19.900	17.710	0	2026	2.538	2.538
24 Pelkpark fase 3	109.068	184.498	275.000	2027	-20.768	232
61 Spoorzone	2.266.359	130.325	3.015.825	2027	529.743	529.743
62 De Vlijt	6.305.990	1.294.694	5.946.221	2030	-1.799.640	360
Totaal	8.876.076	1.768.765	9.610.003			542.682

Onderbouwing van de geraamde winstneming

Per complex nemen we winst naar rato van de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd (percentage of completion- methode). In de begroting 2027 is geen rekening gehouden met winstafrachten vanuit de grondexploitaties. We verwerken winsten uit grondexploitaties pas in de begroting (tussentijds) wanneer de grondverkoop die ten grondslag liggen aan de te realiseren winst zijn gedekt door gerealiseerde verkoopovereenkomsten.

De beleidsuitgangspunten voor de reserves in relatie tot de risico's van de grondzaken

Gemeenten moeten de risico's die voortvloeien uit de grondexploitaties kunnen opvangen. Veel gemeenten hebben daarvoor een algemene reserve grondexploitatie. Onze gemeente heeft geen afgezonderd weerstandsvermogen voor de grondexploitatie in de vorm van een algemene reserve grondexploitatie. De algemene reserve van de gemeente voorziet in het weerstandsvermogen.

Winsten op complexen komen na realisatie tot uitdrukking in het rekeningssaldo van de gemeente. We voegen winst dan rechtstreeks toe aan onze algemene reserve.

Voorzienbare verliezen brengen we in mindering op onze algemene reserve.

Bij de jaarrekening 2025 is een actuele inventarisatie gemaakt van de risico's in de grondexploitaties. De risico's zijn beschreven. Beoordeeld is wat de kans is dat de risico's zich voordoen en wat de impact is. De omvang van de gezamenlijke risico's is bepaald middels een MonteCarlo Analyse (kansberekening). De MonteCarlo Analyse geeft aan dat voor de actuele grondexploitaties een weerstandsvermogen van € 0,3 miljoen voldoende is. De algemene reserve is hiervoor toereikend genoeg.

Woonbeleid

De Woonvisie Winterswijk 2020-2025 Passend en duurzaam wonen in Winterswijk geeft weer waar de gemeente Winterswijk zich op richt op het gebied van wonen. Het doel van de woonvisie is ervoor te zorgen dat Winterswijk een fijne gemeente blijft om in te wonen. We willen dat iedereen in Winterswijk een passende en duurzame woning kan vinden die aansluit bij zijn of haar woonwensen, nu en in de toekomst.

In reactie op de veranderde woningmarkt is de Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030 opgesteld. Goed wonen in een vitale regio' is de centrale boodschap van deze regionale woonagenda. Drie ambities staan centraal: een passende woning voor iedereen, goed wonen voor een gezonde en duurzame Achterhoekse economie en wonen als basis voor de leefbaarheid. De nieuwe agenda kent vier programmaliijnen met ieder zijn eigen doelen. De Regionale Woonagenda 2023-2030 is in februari 2023 is door de gemeenteraad vastgesteld en dient als een regionale visie waaraan beleid, projecten en acties zullen worden gestaafd.

De gemeente toetst woningbouwplannen aan het Volkshuisvestelijk Afwegingskader Woningbouw Winterswijk 2023-2026. De Woonvisie 2020-2025 wordt vervangen

door het volkshuisvestingsprogramma Winterswijk 2026-2036. In juni 2026 is het concept volkshuisvestingsprogramma vastgesteld. Naar verwachting wordt het definitieve programma in het najaar van 2026 vastgesteld door het college. De Regionale woonagenda 2023-2030 is de stip op de horizon voor de regio.

Bedrijventerreinen

De zeven Achterhoekse gemeenten en de provincie Gelderland hebben het gezamenlijke doel om lokale en regionale bedrijven zo goed mogelijk te faciliteren op bedrijventerreinen die qua kwaliteit en beschikbaarheid voldoen aan de eisen en wensen van ondernemers en hun omgeving. In het Regionaal Programma Werklocaties Achterhoek 2014-2028 (RPW Achterhoek) wordt bepaald waar bedrijventerreinen in de Achterhoek noodzakelijk zijn. Het RPW is het regionale kader. Er staat in wat de opgaven voor de gemeenten zijn voor het herstructureren en optimaliseren van bestaande terreinen.

We ontwikkelen een nieuw bedrijventerrein. Het RPW Achterhoek laat specifiek voor Winterswijk zien dat er behoefte is aan nieuw bedrijventerrein voor de groei van lokale ondernemingen. Het bedrijfsleven is een belangrijke stuwende factor in Winterswijk. Het biedt veel directe werkgelegenheid en draagt indirect bij aan werkgelegenheid in de andere sectoren. Het bedrijfsleven levert ook een bijdrage aan de leefbaarheid binnen de gemeente, met haar uitgebreide voorzieningen, cultuur, sport en rijke verenigingsleven. Voor het succes van ons bedrijfsleven is ruimte nodig, terwijl bedrijventerrein schaars is. Om in Winterswijk een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat te behouden, is nieuw bedrijventerrein noodzakelijk. In 2024 is de locatie Arrisveld gekozen als nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein. De Gebiedsvisie Bedrijvenpark Arrisveld wordt in september 2026 voorgelegd aan de gemeenteraad.

Planontwikkeling gemeentelijk initiatief

De Vlijt (GREX)

De gemeente heeft eind 2022 de voormalige steenfabriek De Vlijt verworven. De gebouwen op het terrein zijn gesloopt en de aanwezige verharding is verwijderd. Op het terrein leggen we een nieuwe ontsluitingsweg vanaf de Misterweg aan. De eerste kavel is in 2026 verkocht. De Didampublicatie van de resterende kavels vindt in het najaar 2026 plaats. We verwachten in 2028 de tweede kavel uit te geven. De netcongestieproblematiek zorgt ervoor dat we verwachten de laatste kavel in 2030 uit te geven.

Spoorzone (GREX)

Op het emplacement in de spoorzone is plaats voor hoogwaardige bedrijvigheid, perifere detailhandel en maatschappelijke functies. Voor een woon-zorgcomplex is in 2024 een koopovereenkomsten gesloten. In 2026 is de derde bedrijfskavel verkocht. De laatste bedrijfskavel is nog niet verkocht. Op 26 februari 2026 heeft de raad een motie aangenomen om te onderzoeken of woningbouw mogelijk is op de laatste kavel. De haalbaarheid wordt onderzocht.

Pelkpark fase 3 (GREX)

In het plangebied Pelkpark fase 3 worden 11 sociale huurwoningen gerealiseerd. Het terrein is verkocht aan woningcorporatie De Woonplaats. In 2027 vinden na verwachting de laatste werkzaamheden plaats.

Gaxel (GREX)

Samen met de gemeente Vreden beogen we op de landsgrens aan de Vredenseweg het Dienstencentrum Gaxel Grens/zWork Center (GGC) te realiseren.

Zonnebrink (GREX)

Het project Zonnebrink is grotendeels gereed. Het laatste deel van het gebied is in 2026 woonrijp gemaakt en kan daarna worden afgesloten.

Terrein voormalig school Miste (GREX)

De basisschool in Miste is gesloten. Het terrein en het gebouw zijn beschikbaar voor herontwikkeling. Het planologische besluit tot transformatie van de locatie naar woningbouw is begin 2026 genomen. Er worden maximaal zes appartementen voor jongeren in het voormalig schoolgebouw gerealiseerd. Daarnaast worden twee nieuw bouw kavels gerealiseerd. De grondexploitatie is geopend met het planologisch besluit. We verwachten de grondexploitatie eind 2026 te sluiten na verkoop van de kavels.

Ribeslaan

Aan de Ribeslaan worden woningen gebouwd voor starters. De kaders voor het project zijn uitgewerkt. De inschrijving voor ontwikkelaars werd in 2025 gehouden. De gemeente heeft een ontwikkelaar geselecteerd. De planologische besluitvorming vindt naar verwachting in het najaar van 2026 plaats, waarbij ook de grondexploitatie kan worden geopend. Na vaststelling wordt gestart met het bouwrijp maken van het plangebied.

Arrisveld

In 2024 is locatie Arrisveld gekozen als nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein. We zijn bezig met het verwerven van de percelen benodigd voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein. De gebiedsvisie Bedrijvenpark Arrisveld wordt in september 2026 aangeboden aan de gemeenteraad. De eerste percelen zijn sneller aangekocht dan verwacht. Daarom is aanvullend krediet voor strategische aankopen wenselijk. We vragen daarom in het najaar van 2026 extra krediet aan bij de raad.

WoooW

WoooW omvat het gebied gelegen tussen Weurden, Dingstraat, Roelvinkstraat en Spoorstraat. De Plus-locatie aan de Dingstraat maakt deel uit van het project. De raad heeft in 2023 de voorkeur uitgesproken voor nieuwe huisvesting voor Boogiewoogie, de bibliotheek en de Wuh aan de Spoorstraat. Elders in het plangebied is ruimte voor wonen en voor commerciële ruimte. Aan het Weurden heeft de gemeente drie winkelpanden met bovenwoningen in eigendom. Voor deze locatie wordt een programma van detailhandel en bovenwoningen beoogd. De gemeente is bezig met het verkennen van ontwikkelscenario's.

[Planontwikkeling particulier initiatief](#)

Narcisstraat / Parallelweg

De gemeente heeft in 2023 voor de gemeentelijke positie in het gebied een verkoopovereenkomst gesloten met de projectontwikkelaar die eigenaar is van de aangrenzende vroegere bouwmaterialenhandel Meerdink. De koper ontwikkelt beide locaties als één gebied voor woningbouw. Het bestemmingsplan om de ontwikkeling mogelijk te maken is vastgesteld. Het grootste gedeelte van de bestaande opstallen is inmiddels gesloopt.

Europalaan

De Woonplaats vervangt de komende jaren 112 woningen in drie flatgebouwen aan de Europalaan door 132 nieuwe woningen in vier gebouwen. De oude en nieuwe gebouwen worden gefaseerd gesloopt en gebouwd zodat een deel van de bewoners van de te vervangen woningen in één keer over kan naar de nieuwbouw. Conform de planning is in 2025 gestart met de eerste nieuwbouw. Het project is naar verwachting in 2029 afgerond.

Kloetenseweg

Het leegstaande winkelcentrum op de Pelkwijk is in 2025 gesloopt en wordt vervangen door nieuwbouw met een nieuwe supermarkt en 28 woningen. De bouwwerkzaamheden zijn in 2026 gestart.

Meddo Nieuw Gelle

De uitleglocatie in Meddo wordt fasegewijs ontwikkeld. Fase 1 en fase 2 zijn gereed. De uitvoering van fase 3 en fase 4 gaat in 2027 verder.

De Rikker

Het bestemmingsplan voor de Rikker is in juni 2024 vastgesteld en in 2025 onherroepelijk geworden. Er worden hier gefaseerd circa 200 woningen gebouwd. De realisatie van het gebied gaat in 2027 verder.

Wonen op Droppers Woold

De locatie voor de bouw van zestien woningen nabij de buurtschapskern van Woold is bouwrijp gemaakt. In 2025 is gestart met het bouwen van de woningen. Acht van de zestien woningen voldoen aan de norm voor betaalbare koop dan wel betaalbare huur. We verwachten dat in 2027 het openbare gebied wordt overgedragen aan de gemeente.

Dingstraat 25

Op de locatie van de voormalig speeltuin 't Kreil worden 49 appartementen gerealiseerd. De vergunning hiervoor is in 2025 verleend. De ontwikkelaar start naar verwachting in het najaar van 2026 met bouwen.

Financiële positie grondexploitatie

We onderscheiden in het cluster Grondexploitatie drie categorieën:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE)
- Faciliterend grondbeleid
- Strategische posities en grondexploitaties in voorbereiding

Voor deze drie groepen gelden verschillen de regels over hoe we ze moeten verantwoorden op de balans en over wat in financieel opzicht is toegestaan. We lichten de drie categorieën hierna toe.

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

De BIE vormt de kern van het gemeentelijk grondbedrijf. Het gaat om actief grondbeleid waarmee grote bedragen kunnen zijn gemoeid. De gemeente voert de grondexploitatie op basis van het gemeentelijk omgevingsplan.

We nemen investeringen in BIE op de balans op als onderhanden werk. Dit betekent dat we erop rekenen dat we de investering terugverdienen uit de verkoop van de bouwgrond die wordt ontwikkeld. Als een complex verliesgevend is, vormen we een verliesvoorziening zodra een verlies zich aandient. Om te kunnen beoordelen of de complexen in de BIE nog winstgevend zijn, rekenen we bij de jaarrekening de actuele stand van zaken bij de complexen door.

Medio 2026 omvat de BIE zes complexen. Drie voor woningbouw: Zonnebrink, Terrein voormalig school Miste en Pelkpark fase 3. En drie bedrijventerreinen: Gaxel dienstencentrum, Spoorzone en De Vlijt. We verwachten de complexen Zonnebrink en Terrein voormalig school Miste in 2026 af te ronden.

De boekwaarde is het bedrag waarvoor de BIE als onderhanden werk op de balans is opgenomen. De boekwaarde van de BIE neemt in 2027 af. Een afname betekent dat er meer geactiveerde opbrengsten tegenover de geactiveerde kosten komen te staan. De tabel hierna geeft het verwachte verloop van de boekwaarde van de BIE in 2027 aan. De cijfers zijn ontleend aan de bij de jaarrekening 2025 geactualiseerde grondexploitatieberekeningen. De in het overzicht opgenomen verliesvoorziening is getroffen voor de complexen Pelkpark fase 3 en De Vlijt.

Boekwaarde Bouwgrond in exploitatie (BIE)		
Complex	boekwaarde 1-1-2027	boekwaarde 31-12-2027
Zonnebrink	-2.600	-
Pelkpark fase 3	-31.000	21.600
Gaxel dienstencentrum	269.000	-10.200
Spoorzone	1.051.000	-551.000
De Vlijt	5.127.000	5.204.000
totaal bruto	6.413.400	4.664.400
af: voorziening complexen BIE	1.821.000	1.821.000
netto-boekwaarde BIE	4.592.400	2.843.400

Uitgaven BIE

De uitgaven voor de BIE worden verwerkt in de begroting 2027. De budgetten die in de begroting 2027 worden opgenomen zijn gebaseerd op de actuele exploitatieberekeningen.

Complex	Uitgaven 2027
BIE - grondexploitatie in exploitatie	
Pelkpark fase 3	54.000
Gaxel dienstencentrum	93.000
Spoorzone	64.000
De Vlijt	134.000
Totaal	345.000

Faciliterend grondbeleid

De boekwaarde van het faciliterend grondbeleid valt op de balans onder overige vorderingen. Het gaat hierbij om vorderingen die we op ontwikkelaars hebben. De boekwaarde beperkt zich tot de door de gemeente gemaakte kosten die nog bij ontwikkelaars in rekening gebracht moet worden. In de jaarrekening 2025 bedraagt de boekwaarde -/- € 8.600. Deze boekwaarde is negatief. Dit betekent dat een deel van de vergoedingen al is ontvangen voordat de kosten zijn gemaakt. Bij de alinea Planontwikkeling particulier initiatief is de actuele stand van zaken van de belangrijkste particuliere ruimtelijke initiatieven toegelicht.

Strategische posities en grondexploitaties in voorbereiding

Met strategische posities en grondexploitaties in voorbereiding willen we grondexploitatie bedrijven. Bijvoorbeeld in de (verre) toekomst. De verwervingskosten van deze gronden nemen we op de balans op onder de materiële vaste activa (MVA). Voorbereidingskosten voor aankomende grondexploitaties nemen we op onder de immateriële vaste activa (IVA). De voorziening voor de positie Narcisstraat dekt het verschil af tussen de boekwaarde en de vrije verkoopwaarde in het economisch verkeer bij huidige bestemming.

In 2026 is het complex Terrein voormalig school Miste als grondexploitatie geopend. De geactiveerde kosten zijn meegenomen in de exploitatie. We verwachten dat de locatie Ribeslaan in 2027 ook een actieve grondexploitatie is.

Complex	Boekwaarde 31-12-2025	Voorziening 31-12-2025	Boekwaarde 31-12-2025 verminderd met voorziening
Strategische posities en grondexploitatie in voorbereiding			
Narcisstraat Transformatie (MVA)	885.607	324.000	561.607
Weurden 2-4 (MVA)	450.625		450.625
Weurden panden nrs. 8 t/m 14 (vm. Expert en Aldi) (MVA)	718.771		718.771
Werklandschap Arrisveld (MVA)	502.983		502.983
Ribeslaan (IVA)	18.415		18.415
Miste terrein school (IVA)	12.681		12.681
Werklandschap Arrisveld (IVA)	139.924		139.924
Totaal	2.729.005	324.000	2.405.005

