

## Paragraaf grondbeleid



gemeente

Winterswijk

## Inleiding

De paragraaf grondbeleid is volgens het Besluit begroting en 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

In de structuurvisie Kom Winterswijk 2010-2020 staat ons planologisch beleid voor de bebouwde kom. Deze structuurvisie is 24 februari 2011 door de gemeenteraad vastgesteld. In de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie is aandacht voor de relatie tussen ruimtelijke projecten en toekomstige gebiedsontwikkelingen. Hierdoor is het mogelijk om kosten van ruimtelijke ontwikkelingen en bovenwijkse voorzieningen (mede) te verhalen op particuliere grondexploitaties.

Een omgevingsvisie voor de kern van Winterswijk is in voorbereiding. Deze volgt de structuurvisie uit 2011 op. De omgevingsvisie voor het buitengebied vormt samen met de omgevingsvisie voor de kern het beoordelingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Voor woningbouw zoeken we hoofdzakelijk ruimte op inbreidingslocaties. Hieronder vallen ook transformatielocaties. Daarnaast (her)ontwikkelen we bedrijventerreinen. Voorbeelden hiervan zijn de Spoorzone, dienstencentrum Gaxel en De Vlijt. In 2024 heeft het college Arrisveld gekozen als locatie voor een nieuw bedrijventerrein.

## Hoe voeren we ons grondbeleid uit?

We geven het grondbeleid vorm aan de hand van beleidsnotities voor (delen van) het grondgebied. Dit doen we wanneer de behoefte aan beleidsbepaling zich voordoet. Het grondbeleid is niet vastgelegd in een door de raad vastgestelde beleidsnota.

We toetsen ons grondbeleid aan de bij de jaarrekening geactualiseerde exploitatieberekeningen. Twee keer per jaar schetsen we in de begroting en de jaarrekening de actuele situatie. Jaarlijks actualiseren we de financiële prognose van de grondexploitaties bij de jaarrekening. 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:

- De structuurvisie Kom Winterswijk 2010-2020.
- De woonvisie Passend en duurzaam wonen in Winterswijk 2020-2025/Volkshuisvestelijk afwegingskader woningbouw Winterswijk 2023-2026.
- De Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030.
- Het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) regio Achterhoek.

De gemeenteraad heeft in de raadsvergadering van 24 april 2025 het college verzocht om in de ontwerp-omgevingsvisie uit te gaan van een bredere inzet van actief grondbeleid. Ook verwachten we dat de woonvisie Passend en duurzaam wonen in Winterswijk 2020-2025 begin 2026 wordt vervangen door een volkshuisvestingsprogramma.

Per ontwikkelingslocatie beoordelen we of we een actief of faciliterend grondbeleid voeren. We kijken per locatie of we samenwerking zoeken met private partijen. Afhankelijk van de planologische mogelijkheden en de vraag verwerven we gronden, maken we het gebied bouwrijp en geven we de gronden uit voor de functies wonen, werken en maatschappelijke voorzieningen.

We kijken naar de mogelijkheden die de provincie biedt voor het voorfinancieren van grondaankopen voor woningbouw en bedrijvigheid.

#### 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 netto contante waarde van de gezamenlijke exploitaties is positief. De exploitatieberekeningen zijn in 2025 geactualiseerd voor de jaarrekening 2024. Over het geheel wordt een positief resultaat verwacht van € 598.334.

De grondexploitatie kent winstgevende en verlieslatende projecten. De tekorten op de verlieslatende complexen zijn gedekt door voorzieningen die hiervoor zijn getroffen in de jaarrekening 2024.

We kijken naar de mogelijkheden die de provincie biedt voor het voorfinancieren van grondaankopen voor woningbouw en bedrijvigheid.

#### De actuele prognose van de actieve grondexploitaties:

| Complex                                | boekwaarde 31-12-2024 | uitgaven na 2024 | opbrengsten na 2024 | eindjaar exploitatie | NCW eindsaldo exploitatie per 31-12-2024 | NCW eindsaldo per 31-12-2024 inclusief voorziening |
|----------------------------------------|-----------------------|------------------|---------------------|----------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Grondexploitatie in exploitatie</b> |                       |                  |                     |                      |                                          |                                                    |
| 19 Gaxel dienstencentrum               | 207.141               | 150.006          | 372.958             | 2027                 | 3.684                                    | 3.684                                              |
| 20 Zonnebrink                          | -65.881               | 62.847           | 0                   | 2025                 | 3.046                                    | 3.046                                              |
| 24 Pelkpark fase 3                     | 22.832                | 257.941          | 275.000             | 2027                 | -11.567                                  | 433                                                |
| 61 Spoorzone                           | 2.609.396             | 170.797          | 3.468.739           | 2026                 | 591.060                                  | 591.060                                            |
| 62 De Vlijt                            | 5.541.935             | 1.799.881        | 6.410.361           | 2027                 | -1.063.889                               | 111                                                |
|                                        |                       |                  |                     |                      |                                          |                                                    |
| <b>Totaal</b>                          | <b>8.315.423</b>      | <b>2.441.472</b> | <b>10.527.058</b>   |                      |                                          | <b>598.334</b>                                     |

#### Onderbouwing van de geraamde winstneming

Per complex nemen we winst naar rato van de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd. De Commissie BBV heeft aangegeven dat we winst moeten berekenen volgens de POC-methode. POC staat voor Percentage of Completion. In de meerjarenbegroting 2026-2029 is geen rekening gehouden met winstafdrachten vanuit de grondexploitatie. We verwerken winsten uit grondexploitaties pas in de begroting wanneer de grondverkopen 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 rekeningsaldo van de gemeente. We voegen winst dan rechtstreeks toe aan onze algemene reserve. Voorzienbare verliezen brengen we in mindering op onze algemene reserve. We gaan ervan uit dat een weerstandsvermogen van € 1,0 miljoen toereikend is. Bij de jaarrekening 2024 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 met een kansberekening. Het is immers niet waarschijnlijk dat alle risico's zich op hetzelfde moment en in volle omvang voordoen. De kansberekening is uitgevoerd met een Monte Carlo-analyse. Deze analyse geeft aan dat voor de actuele grondexploitaties een weerstandsvermogen van € 1,0 miljoen voldoende is.

### Woonbeleid

De woonvisie Passend en duurzaam wonen in Winterswijk 2020-2025 geeft weer waar de gemeente Winterswijk zich op richt als het gaat om 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 programmalijnen, ieder met hun eigen doelen. De Regionale Woonagenda Achterhoek 2023-2030 is in februari 2023 door de gemeenteraad vastgesteld en dient als een regionale visie waaraan beleid, projecten en acties worden gestaafd. De gemeente toetst woningbouwplannen aan het Volkshuisvestelijk afwegingskader woningbouw Winterswijk 2023-2026. We verwachten begin 2026 de woonvisie voor 2020-2025 te vervangen door een volkshuisvestingsprogramma. De Regionale Woonagenda Achterhoek 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 laat specifiek voor Winterswijk zien dat er behoefte is aan nieuw bedrijventerrein voor de groei van lokale ondernemingen. De industrie is een belangrijke stuwende factor in Winterswijk. Het biedt veel directe werkgelegenheid en draagt indirect bij aan werkgelegenheid in de andere sectoren. Industrie 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 Werklandschap Arrisveld wordt naar verwachting in februari 2026 ter behandeling aan de gemeenteraad voorgelegd.

#### Planontwikkeling gemeentelijk initiatief

##### De Vlijt

De gemeente heeft eind 2022 de voormalige steenfabriek De Vlijt verworven. De gebouwen op het terrein zijn gesloopt en de aanwezige verharding is verwijderd. Waar nodig vindt bodemsanering plaats. Op het terrein leggen we vanaf de Misterweg een nieuwe ontsluitingsweg aan. We verwachten hier vanaf 2025/2026 hernieuwd bedrijventerrein uit te geven.

##### Spoorzone

Op het emplacement in de spoorzone is plaats voor hoogwaardige bedrijvigheid, perifere detailhandel en maatschappelijke functies. In 2024 is één bedrijfskavel uitgegeven. Voor de tweede bedrijfskavel en voor een woon-zorgcomplex zijn koopovereenkomsten gesloten. Op één bedrijfskavel heeft een kandidaat-koper een optie. De resterende kavel is nog niet verkocht.

##### Pelkpark fase 3

Aan de Hakkelerkampstraat worden in het plangebied Pelkpark elf sociale huurwoningen gebouwd. Het terrein is verkocht aan woningcorporatie De Woonplaats. Het terrein wordt in het vierde kwartaal van 2025 bouwrijp gemaakt. Wij verwachten dat de woningbouw in de eerste helft van 2026 start.

##### Gaxel

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

##### Zonnebrink

Het project Zonnebrink is grotendeels gereed. Het laatste deel van het gebied wordt in 2026 woonrijp gemaakt. Daarna wordt de grondexploitatie beëindigd.

##### Wooow

Wooow omvat het gebied gelegen tussen het Weurden, de 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 Boogie Woogie, de bibliotheek en de Winterswijkse Uitdaging (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. Wij verwachten dat we in 2025/2026 kunnen starten met de herontwikkeling van dit gedeelte van Wooow, met ruimte voor detailhandel en circa veertig woningen. Het uitvoeringstempo is per ontwikkellocatie verschillend. Van de vier worden er zeker twee door andere partijen dan de gemeente gerealiseerd: de vervanging van de winkelpanden aan het Weurden en de vernieuwing van de Plus-locatie.

#### Ribeslaan

De gemeente ontwikkelt aan de Ribeslaan woningbouw voor starters op de woningmarkt. De kaders voor het project zijn uitgewerkt. Er wordt een ontwikkelende partij gezocht. In 2025 vindt een selectie plaats. Daarna wordt het omgevingsplan gewijzigd om de ontwikkeling planologisch mogelijk te maken. De planologische besluitvorming vindt naar verwachting in 2026 plaats.

#### Terrein voormalige school Miste

De basisschool in Miste is gesloten. Het terrein en het gebouw zijn beschikbaar voor herontwikkeling. Gebleken is dat er in Miste behoefte is aan woningen voor jongeren en senioren. Onderzocht wordt of een ontwikkeling met behoud van het schoolgebouw haalbaar is.

#### Arrisveld

De gebiedsvisie voor het circa 16 hectare (netto) bedrijventerrein wordt in februari 2026 door de gemeenteraad vastgesteld. Bij vaststelling van de gebiedsvisie willen we de exploitatie vaststellen voor de ontwikkeling van het gebied.

#### Planontwikkeling particulier initiatief

##### Narcisstraat/Parallelweg

De gemeente heeft 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 is inmiddels vastgesteld.

##### Europalaan

De Woonplaats vervangt de komende jaren 112 woningen in 4 flatgebouwen aan de Europalaan door 130 nieuwe woningen in 3 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. In 2025 is gestart met de eerste nieuwbouw.

##### Kloetenseweg

Het al langere tijd leegstaande winkelcentrum in de Pelkwijk is gesloopt en wordt vervangen door nieuwbouw met een nieuwe supermarkt en 28 woningen.

##### Park

##### Achterhoek

Op Park Achterhoek is het terrein voor het gezondheidspark grotendeels bebouwd.

##### Meddo Nieuw

##### Gelle

De uitleglocatie in Meddo wordt fasegewijs ontwikkeld. Fase 1 is gereed; fase 2 is grotendeels gereed. Fase 3 en fase 4 zijn in uitvoering.

##### Brinkheurne, terrein

##### Grijsen

De tweede fase van dit plan is in uitvoering. In deze fase kunnen elf woningen worden gebouwd waarvan er inmiddels tien gereed zijn.

## De Rikker

Het bestemmingsplan voor de Rikker is in juni 2024 vastgesteld en in 2025 onherroepelijk geworden. Wij verwachten dat hier vanaf 2026 circa 200 woningen worden gebouwd.

Kottenseweg 18 tot 20 en Wooldseweg 13-  
II

Op het terrein waar vroeger een kolenhandel was gevestigd, worden vijf woningen gerealiseerd. Hiervan zijn er vier reeds gebouwd.

Bumerweg

Op 24 november 2022 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan vastgesteld voor de bouw van negentien appartementen verdeeld over twee gebouwen, op een terrein aan de Bumerweg waar voorheen een aannemersbedrijf was gevestigd. De bouw is nog niet gestart.

Wonen op Droppers

Woold

De locatie voor de bouw van zestien woningen nabij de buurtschapskern van het 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.

Sibbinkweg

3

Op het terrein van een voormalige kwekerij worden vijf vrijstaande woningen gebouwd. Enkele kavels zijn reeds verkocht.

Dingstraat

25

Op de locatie van de voormalige speeltuin 't Kreil worden 49 appartementen gerealiseerd. De vergunning hiervoor is in 2025 verleend. Wij verwachten dat de ontwikkelaar in 2026 start 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 verschillende regels over hoe we ze moeten verantwoorden op de balans en 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 de 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 2025 omvat de BIE vijf complexen. Twee voor woningbouw (Zonnebrink en Pelkpark fase 3) en drie bedrijventerreinen (Gaxel dienstencentrum, Spoorzone en De Vlijt). We verwachten het complex Zonnebrink in 2026 af te ronden en te beëindigen. Daarnaast verwachten we in 2026 het complex voor het nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein als BIE te openen.

De boekwaarde van de BIE neemt in 2026 af. De boekwaarde is het bedrag waarvoor de BIE als onderhanden werk op de balans is opgenomen. De tabel hieronder geeft het verwachte verloop van de boekwaarde van de BIE in 2026 aan. De cijfers zijn ontleend aan de bij de jaarrekening van 2024 opgenomen 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 1-1-2026 | boekwaarde 31-12-2026 |
| Zonnebrink                                | -3.100              | -                     |
| Pelkpark fase 3                           | 125.000             | -50.000               |
| Gaxel dienstencentrum                     | 226.000             | 280.000               |
| Spoorzone                                 | 936.000             | -615.000              |
| De Vlijt                                  | 4.993.000           | 3.187.000             |
|                                           |                     |                       |
| <b>totaal bruto</b>                       | <b>6.276.900</b>    | <b>2.802.000</b>      |
|                                           |                     |                       |
| af: voorziening complexen BIE             | 1.076.000           | 1.076.000             |
|                                           |                     |                       |
| <b>netto-boekwaarde BIE</b>               | <b>5.200.900</b>    | <b>1.726.000</b>      |

## Uitgaven BIE

De uitgaven voor de BIE worden opgenomen in de begroting 2026. De budgetten die in de begroting 2026 worden opgenomen, zijn gebaseerd op de actuele exploitatieberekeningen.

| Complex                                      | Uitgaven 2026  |
|----------------------------------------------|----------------|
| <b>BIE - grondexploitatie in exploitatie</b> |                |
| Pelkpark fase 3                              | 98.000         |
| Gaxel dienstencentrum                        | 48.000         |
| Spoorzone                                    | 68.000         |
| De Vlijt                                     | 203.000        |
|                                              |                |
| <b>Totaal</b>                                | <b>417.000</b> |

## Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid is sprake van grondexploitaties door derden. De gemeente is geen eigenaar van de gronden, maar werkt mee aan de ontwikkeling van projecten. De kosten verhalen we op de (particuliere) ontwikkelaar van de gronden. Hiervoor sluiten we grondexploitatieovereenkomsten met ontwikkelaars.

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 moeten worden. In de Jaarrekening 2024 bedraagt de boekwaarde +/- € 61.500. Deze boekwaarde is negatief. Dit betekent dat een deel van de vergoedingen al is ontvangen voordat de kosten zijn gemaakt. De plannen van het faciliterend grondbeleid (ook wel 'particuliere exploitaties' genoemd) hebben we hiervoor toegelicht bij Planontwikkeling particulier initiatief.

#### 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 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.

| Complex                                                           | Boekwaarde 31-12-2024 | Voorziening 31-12-2024 | Boekwaarde 31-12-2024 verminderd met voorziening |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------------------------------|
| <b>Strategische posities en grondexploitatie in voorbereiding</b> |                       |                        |                                                  |
| Narcisstraat Transformatie (MVA)                                  | 846.000               | 324.000                | 522.000                                          |
| Weurden 2-4 (MVA)                                                 | 463.000               |                        | 463.000                                          |
| Weurden panden nrs. 8 t/m 14 (vm. Expert en Aldi) (MVA)           | 742.000               |                        | 742.000                                          |
| Ribeslaan (IVA)                                                   | 10.000                |                        | 10.000                                           |
| Miste terrein school (IVA)                                        | 6.000                 |                        | 6.000                                            |
| Werklandschap Arrisveld (IVA)                                     | 100                   |                        | 100                                              |
| <b>Totaal</b>                                                     | <b>2.097.000</b>      | <b>324.000</b>         | <b>1.773.000</b>                                 |

