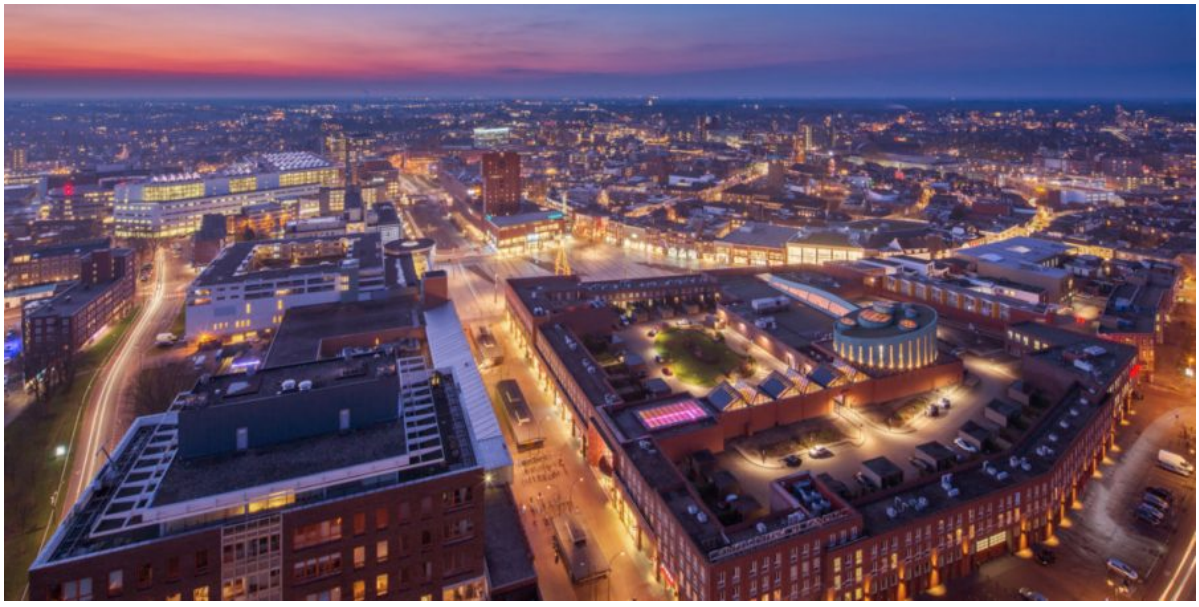
Nota Grondbeleid 2025

Gemeente Enschede



Gemeente Enschede

01 december 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding en doel 6
1.1 Waarom een nieuwe Nota Grondbeleid? 6
1.2 Doel van grondbeleid 6
1.3 Opzet Nota Grondbeleid 6
2. Grondbeleid 7
2.1 Context van grondbeleid 7
2.2 Vormen van grondbeleid 7
2.3 Grondbeleid Enschede 9
2.4 Afwegingskader grondbeleid 9
2.4.1 Urgentie 10
2.4.2 Invloed 10
2.4.3 Potentie 11
2.4.4 Risico 12
2.5 Doorkijk rolneming komende jaren vanuit de Omgevingsvisie 12
3. Instrumentarium van grondbeleid 14
3.1 Inleiding 14
3.2 Actief grondbeleid 14
3.2.1 Verwerving en beheer 14
3.2.2 Verkoop restgronden 17
3.2.3 Grondprijsbeleid 18
3.2.4 Gronduitgifte bouwrijpe grond 19
3.3 Faciliterend grondbeleid 20
3.3.1 Kostenverhaal en nadeelcompensatie 20
3.3.4 Stedelijke kavelruil 22
3.4 Samenwerking 23
4. Financiële aspecten grondbeleid 24
4.1 Inleiding 24
4.2 Administratief beheer lopende portefeuille grondbedrijf 24
4.2.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE) 25
4.2.3 Particuliere grondexploitaties (faciliterend grondbeleid) 27
4.3 Reserve Grondbedrijf en Weerstandsvermogen 28
4.4 Reserve Gebiedsontwikkeling 30
4.5 Reserve Strategische Investeringsagenda 30
4.6 Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming 31
5. Informeren en verantwoorden 33

Uitvoeringsnota 1 Algemene verkoopvoorwaarden
Uitvoeringsnota 2 Reserveringsvoorwaarden voor de verkoop van grond
Uitvoeringsnota 3 Algemene Erfpachtvoorwaarden
Uitvoeringsnota 4 Programma Kostenverhaal en financiële bijdragen
Uitvoeringsnota 5 Notitie beheersregels MPG
Uitvoeringsnota 6 Huur- en pachtbeleid gemeentelijke gronden

Samenvatting

De Nota Grondbeleid 2025 is een actualisering van de Nota Grondbeleid 2020. Enschede heeft op veel onderdelen haar grondbeleid goed op orde. Deze actualisatie is dan ook op veel terreinen een continuering van het huidige beleid. Er zijn echter een aantal redenen voor een nieuwe nota.
Eén van de belangrijkste reden is de invoering van de Omgevingswet die zorgt voor een grondbeleid met flexibele, geïntegreerde instrumenten die publiek- en privaatrecht combineren, waardoor onder andere de onderdelen grondverwerving, uitgifte, kostenverhaal, voorkeursrecht en onteigening veranderen. In aansluiting op de Omgevingswet heeft Enschede het programma Kostenverhaal en Financiële bijdrage vastgesteld. Dit Programma legt vast hoe nieuwbouw- en transformatieplannen conform de Omgevingswet financiële bijdragen leveren aan de opgaves van de gemeente. Het programma schetst de gemeentelijke investeringen, de kosten die door de initiatiefnemer (ontwikkelaar) betaald moeten worden (gebiedseigen en gebiedsoverstijgende kosten), en de berekeningswijzen van de financiële bijdragen en tarieven. Een tweede reden is het Didam-arrest dat gemeenten verplicht om bij grondverkoop het gelijkheidsbeginsel te hanteren, wat betekent dat grondtransacties via een openbare, transparante en zorgvuldige selectieprocedure moeten verlopen, tenzij er aantoonbaar maar één serieuze gegadigde is. De derde reden is het vastgestelde gemeentelijke beleidskader “Strategische Investeringsagenda”, “Strategische Verwervingen” en het bijbehorende strategische verwervingskrediet waarmee het college zelf gronden kan aankopen binnen de vooraf gedefinieerde spelregels. Dit kader is nu opgenomen in deze nota. Tot slot is het vernieuwde Uitgiftebeleid Werklocaties Enschede en de regelgeving voor tijdelijke verhuur en pacht van gemeentelijke grondeigendommen verwerkt.
Met deze nota beschikt Enschede weer over een actueel en juridisch passend kader voor haar grondbeleid.

De basis van het grondbeleid van Enschede, zoals in deze Nota Grondbeleid 2025 uitgewerkt, wordt gevormd door de volgende **strategische beleidsuitgangspunten**:

1. *Grondbeleid is geen doel op zich*, maar een middel om gemeentelijke doelstellingen te realiseren, waarbij verschillende instrumenten - de gereedschapskist - worden ingezet om deze doelen te ondersteunen. Het grondbeleid is het uitvoeringsinstrumentarium om de doelstelling vanuit de omgevingsvisie gerealiseerd te krijgen.

2. Enschede hanteert een *situationeel grondbeleid*, waarbij afhankelijk van de situatie wordt gekozen voor actief beleid (gemeente voert zelf uit), faciliterend beleid (marktpartijen ontwikkelen, gemeente faciliteert) of samenwerking via PPS (publiek-private samenwerking met gedeelde invloed, kennis en risico’s).

3. Voor de keuze van het type grondbeleid gebruikt de gemeente een *afwegingskader*, waarbij onder andere sturingswens, urgentie en haalbaarheid van projecten worden meegewogen.

4. Elke grondexploitatie maakt deel uit van een *bredere maatschappelijke businesscase*, waarbij keuzes zoals binnenstedelijk bouwen of hoge ambities extra kosten met zich meebrengen; het bestuur weegt per project af of het maatschappelijke rendement opweegt tegen het lagere financiële rendement. Deze afweging loopt via de strategische investeringsagenda.

5. De *Strategische Investeringsagenda* van Enschede reserveert jaarlijks middelen voor prioritaire projecten die bijdragen aan doelen als leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Op basis van de spelregels bepaalt de raad of een project wordt opgenomen in de Strategische Investeringsagenda.

Elk jaar wordt de Strategische Investeringsagenda geactualiseerd en is daarmee een dynamisch instrument. Projecten blijven op de Strategische Investeringsagenda totdat de raad het uitvoeringskrediet heeft verleend. Dit kunnen investeringen in grondexploitaties zijn, maar ook investeringen in de openbare ruimte en gemeentelijk vastgoed.

6. De spelregels voor het *Strategische Investeringsagenda* zijn:
    a. Het betreft grote integrale gebiedsontwikkelingen (geen individuele voorzieningen) die sterk bijdragen aan de strategische opgaven en daarmee aan de lange termijn ontwikkeling van de stad en haar inwoners, ondernemers en bezoekers.
    b. Deze projecten vloeien voort uit de Omgevingsvisie.
    c. Het betreft investeringen die bedoeld zijn voor het afdekken van de gemeentelijke onrendabele top (projecten waarbij sprake is van een niet sluitende business case).
    d. Het betreft investeringen die op de gemeentelijke balans komen en gedekt worden door of eenmalige bijdragen of middels kapitaalslasten. Het zijn dus geen jaarbudgetten zoals onderhoudsbudgetten, exploitatielasten, uitkeringen of subsidies.
    e. Het betreft investeringen die dusdanig groot/omvangrijk zijn dat dit niet volledig via de reguliere middelen gedekt kan worden (al kunnen deze wel ingezet worden).
    f. Het betreft investeringen die vanwege het grote financiële beslag niet goed passen in de reguliere IPC cyclus
    g. Het betreft gebiedsontwikkelingen waar medeoverheden middels subsidies en derden middels bijdragen ook bereid zijn om in te investeren (een sterke pre maar geen absolute noodzaak)

7. Via het *strategisch verwervingskrediet* kan het college binnen vastgestelde spelregels en financiële kaders vroegtijdig gronden aankopen om regie te voeren, woningbouw te versnellen, leefkwaliteit te verbeteren en projecten uit de Strategische Investeringsagenda te realiseren. Deze spelregels en kaders moeten borgen dat aankopen alleen plaatsvinden als ze passen binnen projecten van de Strategische Investeringsagenda en zolang de financiële positie van de gemeente en het grondbedrijf dit toelaten.

8. De spelregels voor het *strategisch verwervingskrediet* zijn:
    a. Alleen voor projecten die onderdeel zijn van de Strategische Investeringsagenda
    b. Voor maximaal 40 miljoen euro;
    c. Alleen als er binnen de Strategische Investeringsagenda dekking is voor de rentelasten en afboekingen binnen een planhorizon van 4 jaar;
    d. Alleen als ratio weerstandsvermogen grondbedrijf boven de 1,0 is en deze na aankoop boven de 1,0 blijft;
    e. Als minimale risicobuffer (vereist weerstandsvermogen) binnen de Reserve Grondbedrijf uit te gaan van de systematiek in de Nota Risicomanagement en Weerbaarheid. Op basis van een risicoanalyse geldt als ondergrens 30% van de boekwaarde voor zowel de voorraden - onderhanden werk - (grondexploitaties) als materiële vaste activa - strategische grondvoorraad (excl. landbouwgronden).

9. Grondexploitatie projecten met verleend krediet worden jaarlijks ook verantwoordt via het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). De overige gemeentelijke investeringen zoals investeringen in openbare ruimte of gemeentelijk vastgoed lopen via de reguliere IPC cyclus en worden via de begroting en jaarrekening verantwoord.

10. De dekking van nieuwe gebiedsontwikkelingen komt uit meerdere bronnen**:**

a. De kapitaalslastenreeks voor strategische investeringen zoals opgenomen in de gemeentebegroting;
b. De gespaarde bijdrages uit het nog niet bestede deel van de kapitaalslastenreeks die jaarlijks worden gedoteerd in de “Reserve Strategische Investeringsagenda”;
c. Het overschot (“surplus”) uit de Reserve Grondbedrijf, voor zover dit niet nodig is voor afdekken risico’s bij bestaande of nieuw toe te voegen projecten van het MPG;
d. Een bijdrage uit het programma *Kostenverhaal en Financiële bijdrage*, waarbij winstgevende projecten bijdragen aan gemeentelijke kosten voor publieke voorzieningen die de hele stad ten goede komen. Deze lopen via de “Reserve Gebiedsontwikkeling”;
e. Reguliere bijdrages uit de gemeentebegroting;
f. Externe subsidies voor de projecten.

11. De kavelprijzen voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren worden jaarlijks vastgesteld volgens de in de grondprijzenbrief beschreven methodiek. De grondprijzenbrief is een onderdeel van de Notitie van Uitgangspunten die jaarlijks door het college wordt vastgesteld.

1. Inleiding en doel

1.1 Waarom een nieuwe Nota Grondbeleid?

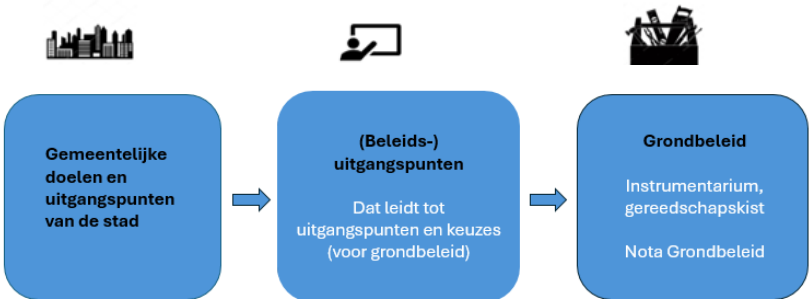
De huidige Nota Grondbeleid dateert uit 2020. Volgens de financiële verordening actualiseren we het grondbeleid elke vier jaar. Door de uitgestelde invoering van de Omgevingswet en de verwerking daarvan in de Enschedese omgevingsvisie, is de actualisatie doorgeschoven naar 2025. Beleid wordt alleen aangepast als dat nodig is; wat goed werkt, blijft behouden. De nieuwe nota volgt grotendeels het bestaande beleid, met enkele aanpassingen vanwege gewijzigde landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving in de afgelopen vijf jaar, zoals:

- Invoering Omgevingswet per 1 januari 2024 (19 december 2023);
- Vaststelling Programma Kostenverhaal en Financiële bijdrage (3 juni 2025);
- Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023 (Commissie BBV);
- Uitspraak Hoge Raad met betrekking tot het zogenaamde Didam-arrest (november 2021) en de gemeentelijke uitwerking hiervan in het “Uitgiftebeleid Werklocaties gemeente Enschede” (9 december 2024);
- Vaststelling “Strategische Investeringsagenda Enschede” (21 december 2021);
- Vaststelling notitie “Strategische verwervingen” inclusief het bijbehorende strategische verwervingskrediet én de werking en spelregels van de “Strategische Investeringsagenda” (6 juni 2023),
- Uitvoeringsbeleid tijdelijke verhuur en pacht gemeentelijke gronden (september 2022)

De Nota Grondbeleid wordt vastgesteld door de raad; de uitvoeringsnota’s, met lokale uitwerkingen, door het college. Deze treden in werking na afronding van de besluitvorming over de Nota Grondbeleid 2025. Daarmee is het gemeentelijke grondbeleid geactualiseerd en vervalt de nota uit 2020.

1.2 Doel van grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een instrument om gemeentelijke doelen in de fysieke leefomgeving te realiseren, zoals volkshuisvesting, economie, duurzaamheid, infrastructuur en voorzieningen. De gemeente legt haar ruimtelijk beleid vast in omgevingsvisies, -plannen en beleidsnota’s. Grondbeleid ondersteunt deze doelen en is volgend op de ruimtelijke ambities. Het grondbeleid biedt de benodigde instrumenten – de gereedschapskist - om deze te bereiken. Alle grondbeleidsinstrumenten en hun toepassing staan beschreven in de Nota Grondbeleid 2025.



1.3 Opzet Nota Grondbeleid

Hoofdstuk 2 beschrijft het grondbeleid in de huidige context. Hoofdstuk 3 licht het instrumentarium toe, hoofdstuk 4 behandelt de financiële aspecten, en het laatste hoofdstuk gaat in op informeren en verantwoorden. Aan het begin van elke paragraaf staat een samenvattend kader met de beleidsregels.

2. Grondbeleid

2.1 Context van grondbeleid

Beleidsregel: doelstelling grondbeleid

De gemeente zet haar grondbeleid en beschikbare middelen in om gemeentelijke doelen en ambities te realiseren.

Het grondbeleid is een instrument waarmee de gemeente Enschede haar ruimtelijke doelstellingen, zoals woningbouw en economische ontwikkeling ondersteunt. Afhankelijk van de opgave kiest de gemeente voor een actieve rol (actief grondbeleid met veel regie), een faciliterende rol (marktinitiatief) of een tussenvorm waarbij publieke en private partijen samenwerken (PPS). De Nota Grondbeleid biedt hiervoor het kader met spelregels en instrumenten. Grondbeleid is niet leidend, maar dienend aan gemeentelijke ambities en cruciaal voor gebiedsontwikkeling.

2.2 Vormen van grondbeleid

Beleidsregel: keuze type grondbeleid

De gemeente hanteert situationeel grondbeleid. Afhankelijk van de situatie en de context wordt voor de meest *passende* vorm van grondbeleid gekozen.

De gemeente Enschede kiest per situatie de meest passende vorm van grondbeleid, afhankelijk van urgentie, gewenste regie en ontwikkelpotentie. De hoofdvormen zijn:

- **Actief grondbeleid:** de gemeente verwerft en ontwikkelt zelf gronden;
- **Faciliterend grondbeleid:** de ontwikkeling ligt bij private partijen;
- **Publiek-private samenwerking:** de gemeente werkt samen met private of verbonden partijen

De gemeente Enschede hanteert een **situationeel grondbeleid**. Deze situationele aanpak betekent dat de gemeentelijke rol per opgave bewust wordt gekozen, op basis van specifieke (eigendoms-) situatie, maatschappelijke ambities en beleidsdoelstellingen. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Actief grondbeleid
Bij actief grondbeleid voert de gemeente het volledige ontwikkelproces zelf uit: van planvorming en grondverwerving tot bouw- en woonrijp maken en uitgifte. Dit geeft maximale regie en invloed, maar brengt ook volledige financiële risico's met zich mee. De grondexploitatie ligt volledig bij de gemeente en opbrengsten én eventuele tegenvallers komen voor haar rekening.

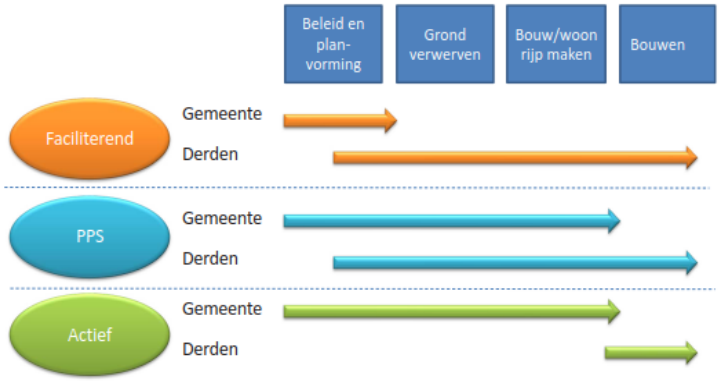
Faciliterend grondbeleid
Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente initiatieven aan de markt en toetst deze aan het gemeentelijk beleid. Niet alleen de gemeentelijke invloed en sturing zijn beperkter, maar ook de financiële risico's voor de gemeente. Ontwikkelaars betalen via kostenverhaal voor gemeentelijke kosten, zoals planvorming, infrastructuur en openbare ruimte. Kostenverhaal vindt plaats via een kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan of een anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk), conform de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet is publiekrechtelijk kostenverhaal geregeld via regels in het omgevingsplan. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kostenverhaal met tijdvak en kostenverhaal zonder tijdvak, waarbij kostenverhaal zonder tijdvak de voorkeur heeft na het sluiten van een overeenkomst.

Samenwerking (PPS)
Wanneer marktpartijen een ontwikkeling niet zelfstandig oppakken en de gemeente geen volledig actieve rol wil of kan innemen, kan gekozen worden voor samenwerking via een publiek-privaat model (PPS). Gemeente en partners brengen gronden en/of kapitaal in en maken afspraken over regie, kennis, winstverdeling en risico's. De mate van gemeentelijke betrokkenheid hangt af van het maatschappelijk belang en de risico's. Marktconforme prijsafspraken zijn verplicht om staatssteun te voorkomen en worden onderbouwd met een taxatierapport.

De gemeente kan op verschillende manieren samenwerken met marktpartijen, afhankelijk van de gewenste regie en risicobereidheid:

- **Concessiemodel:** de gemeente verkoopt haar gronden en de marktpartij ontwikkelt het vastgoed en de openbare ruimte en draagt alle risico's. Gemeentelijke invloed is beperkt tot het programma van eisen.
- **Jointventuremodel:** gemeente en marktpartij voeren samen de grondexploitatie uit, delen de regie en de risico's.
- **Bouwclaimmodel:** de marktpartij draagt gronden over aan de gemeente in ruil voor bouwrechten. De gemeente voert de grondexploitatie en behoudt regie. De marktpartij ontwikkelt de opstallen.

Hieronder zijn de verschillende ontwikkelvormen weergegeven.



De ontwikkelstrategie verschilt per geval. Afhankelijk van de ontwikkelingsvorm heeft de gemeente meer of minder invloed op de totstandkoming van een plan (regie). Dat geldt ook voor het rendement; meer regie betekent doorgaans meer risico én kans op rendement (financiële inkomsten). Bij faciliterend beleid stuurt de gemeente alleen vooraf, loopt minder risico en behaalt geen rendement. Samengevat ziet dit er als volgt uit:

	Actief grondbeleid	Samenwerking (PPS)	Faciliterend
Mate van sturing op de gemeentelijke doelen	Omdat de planvorming bij de gemeente ligt, kan direct op de ruimtelijke doelen gestuurd worden	Deels gelijk aan faciliterend met dit verschil dat tussentijds ook sturing mogelijk is in de samenwerkingsrelatie	Afspraken nodig met ontwikkelende partij: sturing kan alleen vooraf door goede kaderstelling in anterieure overeenkomst of exploitatieplan
Financiele risico's en rendementen	Een groot deel van de risico's en de opbrengsten liggen bij de gemeente.	De verdeling van de financiele opbrengsten en risico's zijn het kernpunt van een samenweringsmodel	De ontwikkelende partijen lopen de financiele risico's. Zij pakken de winsten en lopen ook de risico's.

2.3 Grondbeleid Enschede

Beleidsregel: ontwikkelstrategie grondbeleid

- De gemeente past *situationeel grondbeleid* toe; per ontwikkeling wordt gekozen voor actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid of publiek-private samenwerking (PPS), afhankelijk van de specifieke situatie.
- De keuze voor het type grondbeleid wordt gemaakt op basis van een *Afwegingskader***.** Dit kader bevat duidelijke criteria en afwegingen. De gemeenteraad stelt de uiteindelijke keuze vast.
- Via de *Strategische Investeringsagenda* wordt bepaald in welke projecten structureel wordt geïnvesteerd, mits deze bijdragen aan de lange termijn doelen van de stad**.** Hierbij wordt gewerkt conform de vastgestelde spelregels van de Strategische Investeringsagenda.

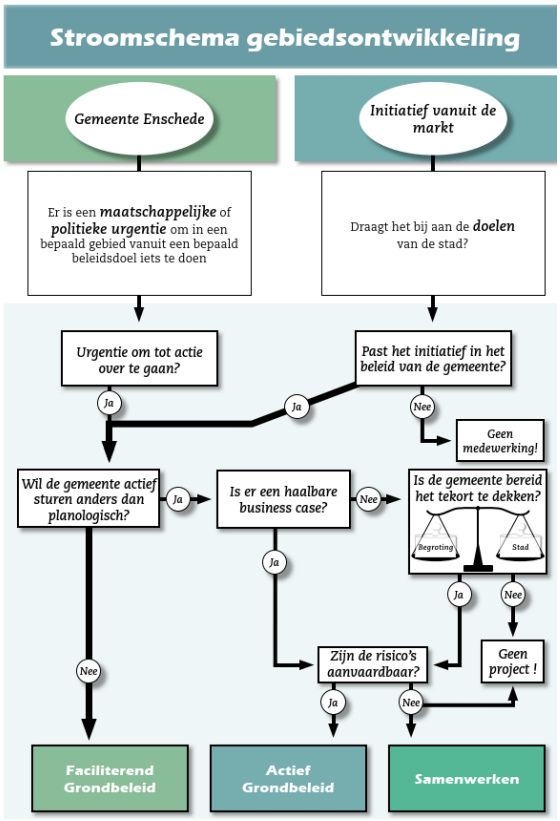
De gemeente Enschede hanteert situationeel grondbeleid, waarbij per ontwikkeling wordt gekozen voor een passende strategie: actief, faciliterend of publiek-private samenwerking. In de praktijk was in de afgelopen jaren vooral het faciliterend grondbeleid het adagium. De gemeente kon en wilde de risico's die samenhangen met actief grondbeleid niet dragen. Alleen faciliterend grondbeleid toepassen beperkt echter ook de sturingsmogelijkheden van de gemeente en kan gewenste ontwikkelingen belemmeren. Daarom blijft Enschede situationeel grondbeleid toepassen, zodat per geval de meest passende strategie gekozen kan worden. Het kan bijvoorbeeld vanuit ruimtelijk -, maatschappelijk - of volkshuisvestelijk oogpunt wenselijk zijn om toch over te gaan tot actief grondbeleid.
Om deze keuzes objectief te onderbouwen, is een Bestuurlijk Afwegingsmodel Gebiedsontwikkeling opgesteld. De gemeenteraad beslist uiteindelijk over de toe te passen grondstrategie.

2.4 Afwegingskader grondbeleid

Het Enschedese afwegingskader bestaat uit een aantal stappen of vragen die van belang zijn om het gewenste grondbeleid te bepalen:

1. Er is een **urgentie** om tot handelen over te gaan of er komt een initiatief vanuit de markt
2. Wil de gemeente meer dan planologisch sturen (**invloed**) om haar doelstellingen te realiseren?
3. Is er sprake van een haalbare business case (**potentie**)?
4. Wil of kan de gemeente de risico's (alleen) dragen?

Het afwegingskader ziet er als volgt uit:



2.4.1 Urgentie

Een planinitiatief kan ontstaan vanuit de markt of vanuit maatschappelijke en politieke urgentie. Bij marktinitiatieven wordt eerst beoordeeld of het voorstel aantoonbaar bijdraagt aan gemeentelijke beleidsdoelen en ambities zoals die zijn vastgelegd in de gemeentebegroting en beleidsdocumenten. Indien deze bijdrage ontbreekt wordt er geen medewerking verleend aan het initiatief.
Daarnaast kan de gemeente zelf het initiatief nemen indien sprake is van urgente maatschappelijke of beleidsmatige opgaven, zoals aantasting van leefbaarheid of veiligheid, signalen vanuit de samenleving, of het onvoldoende kunnen realiseren van gemeentelijke doelstellingen conform de omgevingsvisie. De beoordeling van maatschappelijke of politieke urgentie is een bestuurlijke afweging.

2.4.2 Invloed

Nadat de eerste vraag over de maatschappelijke of politieke urgentie en het bijdragen aan de doelen van de stad bij een marktinitiatief bevestigend zijn beantwoord, bepaalt de gemeente of zij alleen planologisch wil sturen of ook via gronduitgifte.

Planologisch sturen

De gemeente bepaalt in haar omgevingsplan globaal waar ruimtelijke veranderingen gewenst zijn, zonder zelf grond aan te kopen. In plaats daarvan stimuleert ze ontwikkelaars om met initiatieven te komen (“uitnodigingsplanologie”). Hierbij wordt niet vooraf strikt vastgelegd wat wel of niet mag, maar wordt ruimte gelaten voor initiatieven, zolang ze passen binnen de hoofdlijnen en beschermde waarden. De gemeente faciliteert en begeleidt deze initiatieven, waarbij de inzet afhankelijk is van het beleid en draagvlak. Kosten worden verhaald op de initiatiefnemer via een overeenkomst en aanpassing van het omgevingsplan.

Gronduitgifte

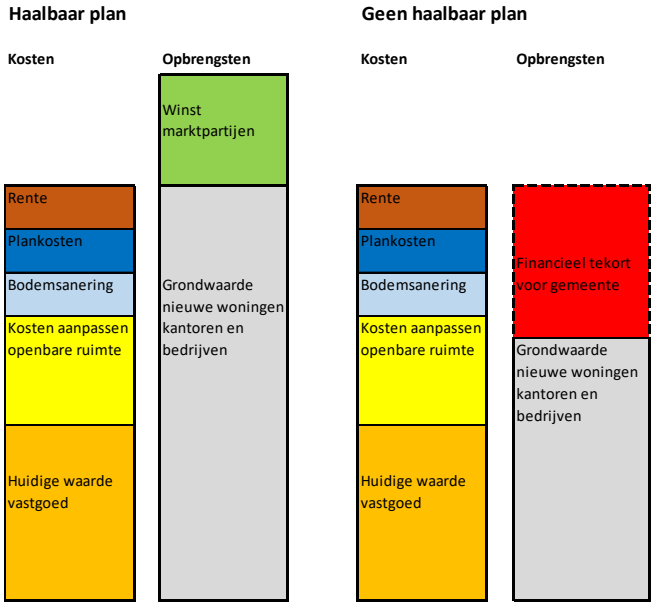
Gronduitgifte betreft gemeentelijke grond die beschikbaar is voor verkoop of uitgifte in erfpacht aan marktpartijen, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijfsontwikkeling. De gemeente kan via

voorwaarden bij de uitgifte sturen op haar beleidsdoelen. Sinds het Didam-arrest hanteert Enschede het "Uitgiftebeleid Werklocaties" om de uitgifte van zakelijke kavels juridisch correct en transparant te laten verlopen https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/db78c739-a093-4988-a757-f668dc516a71?documentId=a20bfb38-2788-43c8-91d3-f4cadd840f4d&agendaItemId=f567fde7-8524-4796-98ca-2a16b379a9a0. Hoe sterk de gemeente stuurt, hangt af van politieke keuzes en de urgentie van ontwikkelingen in een gebied.

2.4.3 Potentie

De volgende stap in het afwegingskader is het beoordelen of er een haalbare businesscase is. Dit betekent dat de waarde van de grond voor de nieuwe bestemming hoger moet zijn dan de totale kosten en dat de risico's acceptabel zijn. Als dat zo is, kan de gemeente het project zelf uitvoeren. De berekening gebeurt volgens wettelijke regels en de BBV.

Schematisch kan dit als volgt weergegeven worden.

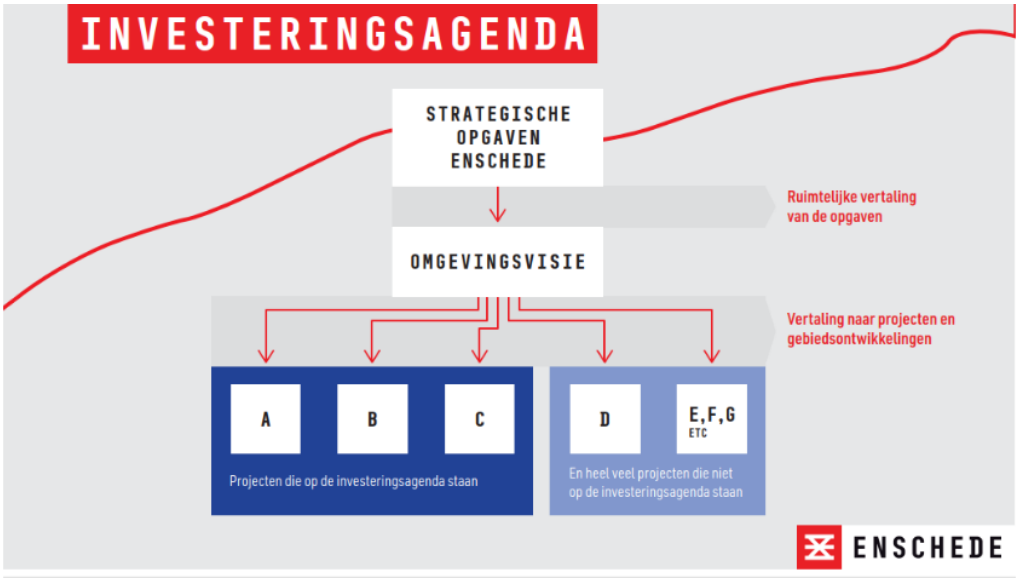


Als een plan financieel niet haalbaar is zal het waarschijnlijk niet worden uitgevoerd, omdat marktpartijen geen verlieslatende projecten oppakken. De gemeente kan dan overwegen om het onrendabele deel of het hele project zelf te realiseren. Veel stedelijke projecten zijn onrendabel; deze kunnen alleen worden uitgevoerd als de gemeente het tekort dekt bij een wijziging van het omgevingsplan.

Strategische Investeringsagenda

Of de gemeente geld wil investeren in gebiedsontwikkeling is een politieke keuze. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de Strategische Investeringsagenda. Hierbinnen wordt langjarig gespaard voor de noodzakelijke investeringen in de stad die niet uit de reguliere gebiedsontwikkeling gedekt kunnen worden.

De Strategische Investeringsagenda is bedoeld om structureel te investeren in projecten die bijdragen aan de lange termijn doelen van de stad, ongeacht economische omstandigheden. De focus ligt op duurzame oplossingen zoals betaalbare woningbouw, vergroening van de openbare ruimte en aanpak van energiearmoede, in plaats van tijdelijke maatregelen. Onze strategische opgaven zijn ruimtelijk vertaald in de Omgevingsvisie en de Strategische Investeringsagenda bestaat uit projecten die hieruit volgen.



De Strategische Investeringsagenda wordt jaarlijks geactualiseerd om te bepalen welke stedelijke investeringen noodzakelijk zijn**.** Er wordt voorafgaand aan de zomernota inzichtelijk gemaakt:

a. Welke projecten op de Investeringsagenda (blijven) staan
b. Welke projecten kunnen worden toegevoegd omdat ze voldoen aan de spelregels
c. Welke projecten worden afgevoerd omdat ze in het afgelopen jaar in uitvoering zijn genomen en waarvoor krediet is aangevraagd bij de raad

De raad beslist uiteindelijk over de lijst van projecten op de investeringsagenda en de beschikbare middelen. Er zijn spelregels gedefinieerd waar de projecten aan moeten voldoen om op de Strategische Investeringsagenda te komen. Als de uitvraag het beschikbare budget overstijgt prioriteert de raad de projecten op basis van het afwegingskader. De raad heeft de bevoegdheid de spelregels tussentijds aan te passen binnen het proces van de Strategische Investeringsagenda.

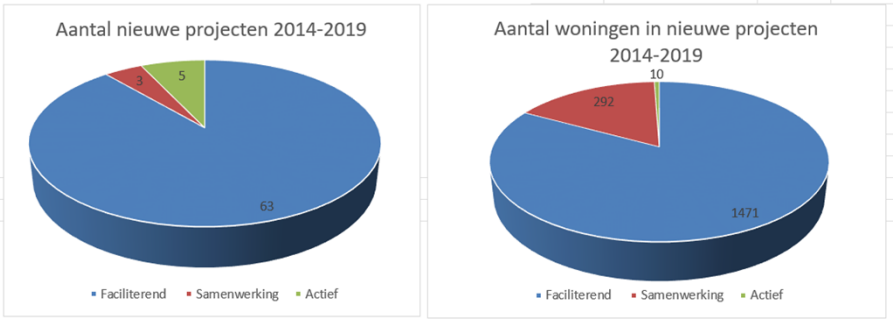
Op 20 december 2021 heeft de raad ingestemd met de Strategische Investeringsagenda. Zie hiervoor: https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/aafdeca2-c826-4489-ab79-fe03ec2316e5#17dc3b52-62ed-4a25-8a9d-b9ac63a721df.

2.4.4 Risico

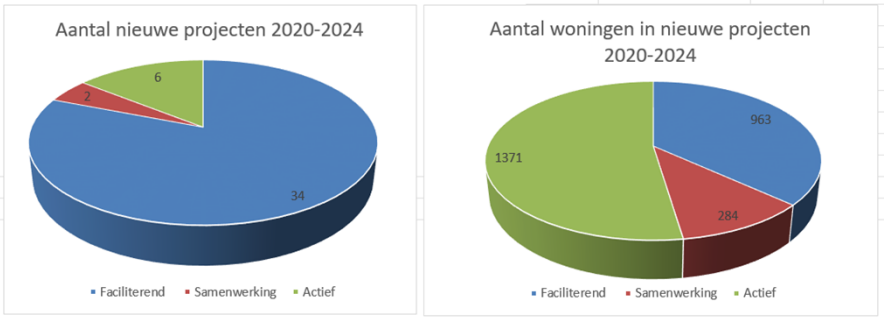
Als alle bovenstaande vragen positief beantwoord zijn komt de laatste vraag aan de orde. Dit is de vraag of de gemeente de financiële risico's kan en wil dragen. Als de gemeente de financiële risico's van een project kan en wil dragen, kan zij zelfstandig een grondexploitatie uitvoeren. Zo niet, dan kan de gemeente samenwerken met een partner om risico's en invloed te delen. Zijn de risico's te groot, dan gaat het project niet door.

2.5 Doorkijk rolneming komende jaren vanuit de Omgevingsvisie

De afgelopen vijf jaar is Enschede weer een actiever grondbeleid gaan voeren. Binnen het afwegingskader wordt steeds vaker gekozen voor een actieve aanpak, vooral vanwege de hoge urgentie op het woondossier. Marktpartijen investeren wel in de stad, maar beperken zich tot "eenvoudige" locaties met weinig grondeigenaren en zonder complexe infrastructurele aanpassingen.



Type grondbeleid voor nieuwe projecten periode 2014-2019



Type grondbeleid voor nieuwe projecten periode 2020-2024

De meeste “eenvoudig” te ontwikkelen locaties in de stad zijn grotendeels benut. Verdere verdichting vereist aanzienlijke investeringen in infrastructuur, klimaatadaptatie, parkeren en het aanpakken van versnipperde grondposities. Dit is noodzakelijk om tot een schaalsprong in de stad te komen. Hiervoor worden via de Strategische Investeringsagenda middelen gereserveerd. Naast binnenstedelijke verdichting wordt conform de Omgevingsvisie ook geïnvesteerd in uitleglocaties zoals Eschmarkerveld (in uitvoering), Horstmanpark en Glanerveld (in planvorming). Ook worden kleinere locaties aan de stadsrand ontwikkeld om versneld extra woningen te realiseren.

Enschede en Hengelo zijn samen aangewezen als grootschalige woningbouwlocatie, met als doel om tot 2035 circa 10.000 woningen toe te voegen in de Spoorzone Hengelo Enschede (SHE), waarvan 6.500 in Enschede. Het Rijk ondersteunt financieel bij de schaalsprong van Enschede. Als eerste stap betreft dit het toekennen van middelen om de woningbouw te versnellen. Inmiddels hebben we eind 2025 ca. 100 miljoen subsidie van het Rijk ontvangen om deze woningbouwopgave te realiseren.
Binnen dit woningbouwgebied krijgen projecten prioriteit en zal de gemeente vaker actieve grondpolitiek toepassen. Voor andere gebieden kiest de gemeente vooral een faciliterende rol.

3. **Instrumentarium van grondbeleid**

3.1 Inleiding

Het instrumentarium van grondbeleid omvat de middelen die overheden inzetten om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en maatschappelijke doelen te realiseren. Instrumenten van grondbeleid zijn:

Actief grondbeleid

- Verwerving en beheer
- Verkoop restgronden
- Grondprijzen
- Uitgifte bouwrijpe grond

Faciliterend grondbeleid

- Kostenverhaal
- Stedelijke kavelruil

Samenwerking (PPS)

- Samenwerkingsmodellen

De overheid hanteert bij grondbeleid twee hoofdstrategieën: **publieke sturing** (actief grondbeleid) en **private sturing** (faciliterend grondbeleid), met publiek-private samenwerking (PPS) als tussenvorm.

3.2 Actief grondbeleid

3.2.1 Verwerving en beheer

Beleidsregel: verwerving en beheer

- *Minnelijke verwerving* als uitgangspunt**:** gronden en eventuele opstallen worden bij voorkeur vrijwillig (minnelijk) verworven.
- Inzet van *onteigening***:** onteigening wordt uitsluitend toegepast wanneer vrijwillige verwerving niet lukt en de uitvoering van gemeentelijk ruimtelijk beleid anders wordt belemmerd.
- *Strategische verwerving***:** de gemeente kan gronden strategisch verwerven indien dit noodzakelijk is voor de realisatie van ruimtelijke beleidsdoelen.
- *Tijdelijk gebruik* van gronden**:** vanaf het moment van aankoop tot uitgifte worden gronden tijdelijk verhuurd, verpacht of in gebruik gegeven aan derden, gemeentelijke programma's of verbonden partijen.

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente gronden aan en ontwikkelt deze zelf. Er zijn drie typen verwervingen:

1. *Reguliere verwervingen*: verwerven van gronden - binnen een duidelijk projectgebied - die zijn opgenomen in een door de raad vastgestelde grondexploitatie en noodzakelijk zijn om het vastgestelde planontwerp te kunnen realiseren.
2. *Strategische verwervingen*: verwervingen voor projecten die op de Strategische Investeringsagenda van de gemeente zijn opgenomen. De verwervingen moeten plaatsvinden overeenkomstig de "spelregels" van het strategisch verwervingskrediet.

2. *Verwervingen in het kader van mobiliteitsprojecten*: in sommige situaties is het noodzakelijk om grondaankopen te doen om infrastructuur te realiseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wegen of fietspaden.

Strategische Verwervingen

Met het strategisch verwervingskrediet kan het college binnen vastgestelde spelregels en financiële kaders vroegtijdig gronden aankopen. Dit stelt de gemeente in staat regie te voeren, woningbouw te versnellen, de leefkwaliteit te verbeteren en projecten uit de Strategische Investeringsagenda te realiseren. Deze spelregels en kaders moeten borgen dat aankopen alleen plaatsvinden als ze passen binnen projecten van de Strategische Investeringsagenda en zolang de financiële positie van de gemeente en het grondbedrijf dit toelaten. De volledige spelregels zijn te vinden in het beleidskader "Strategische Verwervingen" (zie onderstaande link).
(https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e697e9b0-5c6d-4f5a-a46e-8b03860c9623?documentId=8e6214e3-c629-49f7-ad8b-fa9451561157&agendaItemId=24710bed-d3b0-4cba-a103-32b7dc1b1c2c.

Samengevat zijn de spelregels voor het *strategisch verwervingskrediet* op hoofdlijnen de volgende :

a. Alleen voor projecten die onderdeel zijn van de Strategische Investeringsagenda
b. Voor maximaal 40 miljoen euro;
c. Alleen als er binnen de Strategische Investeringsagenda dekking is voor de rentelasten en afboekingen binnen een planhorizon van 4 jaar;
d. Alleen als ratio weerstandsvermogen grondbedrijf boven de 1,0 is en deze na aankoop boven de 1,0 blijft;
e. Als minimale risicobuffer (vereist weerstandsvermogen) binnen de Reserve Grondbedrijf uit te gaan van de systematiek in de Nota Risicomanagement en Weerbaarheid. Op basis van een risicoanalyse geldt als ondergrens 30% van de boekwaarde voor zowel de voorraden - onderhanden werk - (grondexploitaties) als materiële vaste activa - strategische grondvoorraad (excl. landbouwgronden).

De spelregels omtrent het strategisch verwerven kunnen tussentijds aangepast worden bij de jaarlijkse vaststelling van de actualisatie van de Strategische Investeringsagenda. De heroverweging van de spelregels kan plaatsvinden indien de gemeente brede ratio weerstandsvermogen gelijk of kleiner is dan 1,0. Doel hiervan is om te overwegen of aankopen financieel verantwoord blijven in relatie tot het stilleggen van ontwikkelingen in onze stad.

De *wettelijke instrumenten* die een gemeente kan gebruiken bij het verwerven van grond zijn:

Minnelijke grondverwerving

Bij het verwerven van gronden en/of opstallen is minnelijke verwerving altijd het uitgangspunt. De gemeente en de eigenaar onderhandelen op basis van gelijkwaardigheid en beide partijen moeten instemmen met de verkoop. Om staatsteun te voorkomen, wordt de koopprijs bepaald via een onafhankelijke taxatie. Tegelijkertijd kunnen ook andere instrumenten worden ingezet naast het minnelijke traject.

Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht geeft de gemeente het recht om bij voorgenomen verkoop van grond of vastgoed deze eerst aangeboden te krijgen van de eigenaar. Dit helpt om prijsopdrijving, versnippering van eigendom en belemmering van gebiedsontwikkeling te voorkomen. Het is een passief instrument: de

eigenaar is niet verplicht te verkopen, maar bij verkoop moet hij eerst met de gemeente onderhandelen over prijs en voorwaarden. Het voorkeursrecht beperkt dus alleen de overdraagbaarheid van de grond. Hoewel het geen aankoopplicht voor de gemeente inhoudt, moet de gemeente bij vestiging wel serieus bereid zijn tot aankoop en hiervoor budget beschikbaar hebben. Het instrument werkt vooral goed als flankerend beleid en geeft een signaal van betrokkenheid en intentie richting eigenaren.

Om een voorkeursrecht onder de Omgevingswet te vestigen, moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan: het moet gaan om grond met een *niet-agrarische* beoogde functie (bv. woningbouw, natuur), het huidige gebruik van de grond moet afwijken van die nieuwe functie, er moet een *duidelijke grondslag* zijn (zoals een omgevingsplan, visie of programma) en het voorkeursrecht moet worden vastgelegd met een *voorkeursrechtbeschikking* en ingeschreven in de openbare registers.

Onteigening
Als minnelijke verwerving niet mogelijk is en de grond toch nodig is voor een belangrijke ontwikkeling, kan de gemeente overgaan tot onteigening. Dit is een gedwongen eigendomsoverdracht, waarbij de gemeenteraad het besluit neemt (onteigeningsbeschikking). Onteigening wordt alleen toegepast als uitzondering, binnen een door de raad vastgesteld ruimtelijk en financieel kader, en nadat geprobeerd is tot overeenstemming te komen met de eigenaar. De procedure is wettelijk strikt geregeld vanwege de grote impact voor de eigenaar. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze indienen. De onteigeningsbeschikking moet altijd worden bekrachtigd door de bestuursrechter. De rechtsbescherming door de bestuursrechter is daardoor altijd verzekerd. De bestuursrechter is bij alle onteigeningen betrokken (ambtshalve toetsing). Er is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De onteigeningscriteria zijn wettelijk vastgelegd. Onteigening is alleen mogelijk als:
1. dit van belang is voor de ontwikkeling, het gebruik of het beheer van de fysieke leefomgeving
2. onteigening noodzakelijk is
3. onteigening urgent is (artikel 11.5 Omgevingswet)

Het onteigeningsbelang kan zijn grondslag hebben in aan locaties toegedeelde functies in 3 instrumenten:
- een vastgesteld omgevingsplan
- een verleende omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit
- een vastgesteld projectbesluit (artikel 11.6 Omgevingswet)

Andere instrumenten uit de Omgevingswet kunnen geen grondslag zijn. Onteigening op basis van een toegedeelde functie aan een locatie in een omgevingsverordening is dus bijvoorbeeld niet toegestaan.

Interne overdrachten
Bij projecten kunnen ook gronden nodig zijn die al eigendom zijn van de gemeente, zoals wegen, groenvoorzieningen, sportvelden of leegkomend gemeentelijk onroerend vastgoed. Deze gronden worden overgedragen aan het grondbedrijf tegen boekwaarde en volgens de BBV-regels geactiveerd op de balans tegen boekwaarde, of lagere marktwaarde. Uitzondering hierop is de overdracht van gronden naar Stadsdeelbeheer. Dit gaat tegen 1 euro.

Tijdelijk beheer
Wanneer onroerende zaken niet direct na aanschaf worden ontwikkeld, komen ze onder tijdelijk beheer. Het doel hierbij is ervoor te zorgen dat de grond of het vastgoed tijdig beschikbaar is

wanneer dit nodig is voor een gebiedsontwikkeling. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het tijdelijk in gebruik geven zoals (tijdelijk) voortgezet gebruik en tijdelijke huur of pacht. Tijdige beschikbaarheid betekent dat de tijdelijke ingebruikneming juridisch goed geregeld moet zijn. In de voorwaarden van de overeenkomsten die hiervoor worden gesloten, wordt specifiek rekening gehouden met het tijdig kunnen inzetten van de grond of het vastgoed. De vergoeding die wordt afgesproken, is afhankelijk van de functie ervan.

Incidenteel is er sprake van eindbeheer (volkstuinen en pachtgronden). Permanent beheer valt echter buiten deze nota.

Beleidsregel: verkoop restgronden

- Voor gronden die niet meer nodig zijn voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen wordt jaarlijks beoordeelt of we deze willen aanhouden of verkocht kunnen worden
- Bij snippergroen uit de portefeuille Verspreide Gronden MPG wordt bepaalt of we het willen verkopen of niet. Bij verkoop worden de uitgangspunten van het grondprijzenbeleid gevolgd.
- Overig snippergroen verloopt via Stadsdeelbeheer. Ook hier wordt beoordeelt of we wel of niet willen verkopen. In het beleid snippergroen is bepaalt aan welke voorwaarden moet worden voldaan.
- Gronden benodigd voor kabels en leidingen worden in beginsel niet verkocht aan de nutsbedrijven. Er wordt een opstalrecht gevestigd naast de toepassingsregeling van de AVOI.

3.2.2 Verkoop restgronden

Voor restgronden die niet meer nodig zijn voor het realiseren van (beleids)doelstellingen wordt jaarlijks beoordeelt of deze worden aangehouden of verkocht kunnen worden. In Enschede zijn deze gronden opgenomen op de balans onder de categorie Gronden als Voorraad Handelsgoederen (VHG). Als gronden verkocht kunnen worden zijn de werkzaamheden voor deze gronden erop gericht om op een verantwoorde en doordachte wijze uiteindelijk een marktconforme opbrengst te ontvangen voor de gronden en het eventueel bijhorende vastgoed.

Bij snippergroen wordt onderscheidt gemaakt tussen snippergroen uit de portefeuille Verspreide Gronden MPG en overig snippergroen. Bij de eerste categorie bepaalt het Grondbedrijf of ze de gronden wel of niet wil verkopen. Bij verkoop worden de uitgangspunten van het grondprijzenbeleid gevolgd. Bij overig snippergroen, dat via Stadsdeelbeheer verloopt, wordt eveneens bepaalt of we willen verkopen of niet. In het gemeentelijk beleid voor snippergroen is bepaalt aan welke voorwaarden moet worden voldaan https://www.enschede.nl/openbaar-groen-kopen.

In januari 2018 heeft de gemeente een nieuwe Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur (AVOI) vastgesteld. De AVOI bepaalt dat de eigenaar van een netwerk van kabels en leidingen een vergunning nodig heeft om zijn kabels en leidingen in grond van de gemeente te mogen leggen. Gronden benodigd voor kabels en leidingen worden in beginsel niet verkocht aan de nutsbedrijven. Er wordt een opstalrecht gevestigd naast de toepassingsregeling van de AVOI.

3.2.3 Grondprijsbeleid

Beleidsregel: grondprijs

- Voor het bepalen van de grondprijzen worden de volgende taxatiemethoden toegepast:
  a. De kavelprijzen voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren worden jaarlijks vastgesteld volgens de in de grondprijzenbrief beschreven methodiek.
  b. Voor maatschappelijke doeleinden, detailhandel, horeca en groenstroken wordt op maat residueel gerekend op basis van het bouwplan.
  c. Voor openbaar snippergroen en zend- en ontvangstinstallaties gelden vaste prijzen
  d. Voor alle overige categorieën (bijvoorbeeld sportaccommodaties) wordt op maat getaxeerd (bijvoorbeeld kostprijs)
- De grondprijzen worden jaarlijks getaxeerd en vastgelegd in de grondprijzenbrief. De grondprijzenbrief wordt vastgesteld door het college als onderdeel van de Notitie van Uitgangspunten MPG.
- De taxatiewaarde wordt opgenomen in de grondexploitaties.
- Interne leveringen naar andere organisatieonderdelen (bijv. school of zwembad) gaan tegen kostprijs over naar de betreffende beleidsafdeling.

Elk jaar worden de grondprijzen voor de projecten in uitgifte getaxeerd. Hiermee worden de meest marktconforme prijzen bereikt. De grondprijzen die hieruit voortkomen worden opgenomen in de grondprijzenbrief die onderdeel is van de Notitie van uitgangspunten MPG en door het college wordt vastgesteld. Negatieve grondwaarden/-prijzen worden niet toegepast. De getaxeerde waarden worden verwerkt in de grondexploitaties.

Er zijn verschillende methoden om grondprijzen vast te stellen, zoals:

- **Residuele grondwaardemethode:** de residuele grondwaarde wordt berekend door de verwachte marktwaarde van het te realiseren vastgoed te verminderen met de verwachte stichtingskosten (bouw- en bijkomende kosten). De marktwaarde is de verkoopprijs van een object in de markt. De bouw- en bijkomende kosten bestaan uit de aanneemsom voor de bouw en alle bijkomende kosten als leges, architect kosten, adviseurs, rente en dergelijke. De *genormeerd residuele grondwaardemethode* houdt in dat de residuele grondwaarde wordt berekend op basis van referentieprojecten en kengetallen.
- **Comparatieve methode:** de grondprijs wordt gerelateerd aan de verkoopprijzen van referentieprojecten in de omgeving (vergelijkbare huizen of gebouwen waarvan de grondwaarde al bekend is). Omdat de kwaliteit van locaties verschilt, wordt er differentiatie aangebracht met behulp van de zogenaamde Real Estate Norm (REN) methode, waarbij aan de hand van objectieve maatstaven zoals imago, bereikbaarheid en functionaliteit, de marktwaarde kan worden bepaald.
- **Vaste m2 prijs:** jaarlijks wordt een vaste m2 prijs vastgesteld. Dit kan op basis van de gemiddelde minimale kostprijs of op basis van de werkelijke kostprijs, afhankelijk van de functie.
- **Kostprijsmethode:** de grondprijs wordt bepaald op basis van de totale grondkosten, te weten verwerving, bouw- en woonrijp maken en overige plankosten.
- **Grondquote:** de grondprijs wordt vastgesteld op basis van een percentage van de VON (vrij-op-naam) prijs, waarbij aan de vaststelling van de quote veelal een berekening van de residuele waarde ten grondslag ligt. Bij deze methode wordt de grondprijs direct gekoppeld aan de woningprijs.

In de grondprijzenbrief is opgenomen welke methodiek wordt gehanteerd voor de berekening van de kavelprijzen. Op projectniveau kan de uiteindelijke grondprijs op kavelniveau nog van elkaar verschillen; de grondprijs wordt eerst op projectniveau vastgesteld volgens de geldende methode en vervolgens op

kavelniveau aangepast met een differentiatiemodel, waarbij locatie-specifieke factoren worden meegewogen. Bij woningbouw kan het gaan om aspecten als bezonning, aanwezigheid van groen, omvang van de kavel of ligging in het plangebied. Bij bedrijventerreinen gaat het om zaken als ligging aan ontsluitingswegen, zichtlocatie, kavelvorm of bebouwingspercentage.

Voor andere doeleinden zoals maatschappelijk, detailhandel of horeca wordt de grondprijs op basis van het bouwplan bepaald.

Beleidsregel: gronduitgifte

- Uitgifte van grond kan geschieden door:
  - Verkoop van grond
  - Uitgifte in erfpacht
- De gemeente kan daarnaast zakelijke rechten vestigen
- De algemene verkoopvoorwaarden of erfpachtvoorwaarden worden toegepast bij het sluiten van (koop)overeenkomsten.
- Voor zakelijke kavels wordt gewerkt conform het uitgiftebeleid Werklocaties Enschede
- Gronduitgifte vindt altijd plaats tegen marktconforme *condities*

3.2.4 Gronduitgifte bouwrijpe grond

Indien de gemeente actief grondbeleid voert, dan zijn er twee vormen voor de uitgifte van de grond: *verkoop en erfpacht*. Daarnaast kan de gemeente een zakelijk recht vestigen op gemeentegrond. Denk hierbij aan een erfdienstbaarheid of een opstalrecht.

Van deze genoemde vormen komt de verkoop van grond c.q. bouwkavels verreweg het meeste voor. Dat kan zowel aan ontwikkelende partijen als aan particuliere kopers of bedrijven zijn. Voor kavelverkoop gelden de Algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente Enschede (2018). Voor woningbouwkavels gelden aanvullend aparte uitgifte- en reserveringsvoorwaarden https://kavelaanbod.enschede.nl/, terwijl zakelijke kavels worden uitgegeven volgens het Uitgiftebeleid Werklocaties Enschede (9 december 2024)

Een specifieke vorm van uitgifte is erfpacht. Erfpacht wordt in Enschede voor woningbouw niet meer toegepast, maar voor bedrijventerreinen worden jaarlijks nog enkele kavels in erfpacht uitgegeven, hoewel de meeste bedrijven de voorkeur geven aan koop. De Algemene erfpachtvoorwaarden 2021 zijn alleen van toepassing op nieuwe erfpachten die na de vaststelling van deze voorwaarden door de gemeente worden aangegaan. In de grondprijsbrief van Enschede zijn de toepassing voor erfpacht (inclusief het canonpercentage) en bijbehorende randvoorwaarden verder uitgewerkt.

De uitgifte van gronden vindt altijd plaats tegen marktconforme condities. Deze marktconformiteit is verplicht omdat de gemeente anders terecht kan komen in ongeoorloofde staatssteun. De gemeente kan de marktconformiteit aantonen middels:

a. Een onafhankelijke taxatie waaruit de marktconforme prijs volgt;
b. Een tender of prijsvraag waarbij partijen worden uitgenodigd een bieding te doen.

Indien gronden niet marktconform verkocht worden, loopt de gemeente het risico op een procedure van de Europese Commissie wegens ongeoorloofde staatssteun, zoals beschreven in de “Handreiking staatsteun voor de Overheid”.
De wijze waarop marktpartijen geselecteerd worden is aan het college. Hiervoor zijn verschillende procedures te volgen en moet rekening worden gehouden met het Didam-arrest en de notitie “Uitgiftebeleid werklocaties gemeente Enschede”. Deze verschillende procedures zijn mede afhankelijk van de vraag of er openbare werken zijn meegenomen.

3.3 Faciliterend grondbeleid

3.3.1 Kostenverhaal en nadeelcompensatie

Beleidsregel: kostenverhaal en nadeelcompensatie

- Bij particuliere initiatieven wordt primair ingezet op privaatrechtelijke *anterieure overeenkomsten*.
- Bij anterieure overeenkomsten zet de gemeente in op maximaal *kostenverhaal* overeenkomstig het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdrage en vraagt de volgende bijdragen:
  Plangebonden kosten:
  a. Plankosten
  b. Direct aan uw plan gerelateerde investeringen in infrastructuur
  c. Nadeelcompensatie en andere schades

  Fondsbijdrages:
  a. Parkeerfonds
  b. Bijdrage fonds Landelijk Gebied

  Gebiedsoverstijgende kosten:
  a. Regulier kostenverhaal (afd. 13.6 Ow)
  b. Financiële bijdrage (afd. 13.7 Ow)
- De gemeente vraagt een voorschotbijdrage op het moment van de nieuwe initiatievenbrief, waarvan de hoogte afhankelijk is van de complexiteit van het project.
- Bij *publiekrechtelijk kostenverhaal* worden maximaal kosten verhaald via kostenverhaal met of zonder tijdvak. Ook wordt een bijdrage gevraagd voor de gebiedsovertijgende kosten ten behoeve van ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder het kostenverhaal
- De gemeente werkt in principe niet mee aan onrendabele particuliere grondexploitaties, tenzij de economische uitvoerbaarheid gewaarborgd is.
- Eventuele *nadeelcompensatie* risico’s worden afgewend op de initiatiefnemers

De gemeente Enschede regelt het kostenverhaal bij voorkeur via privaatrechtelijke overeenkomsten (private spoor). De gehanteerde kostenverhaaltarieven uit het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen voldoen aan de wet en kunnen ook via het publiekrechtelijke spoor worden opgelegd om het kostenverhaal te waarborgen. Dit programma is de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie en is onderdeel van de instrumenten die zijn opgenomen in deze Nota Grondbeleid.

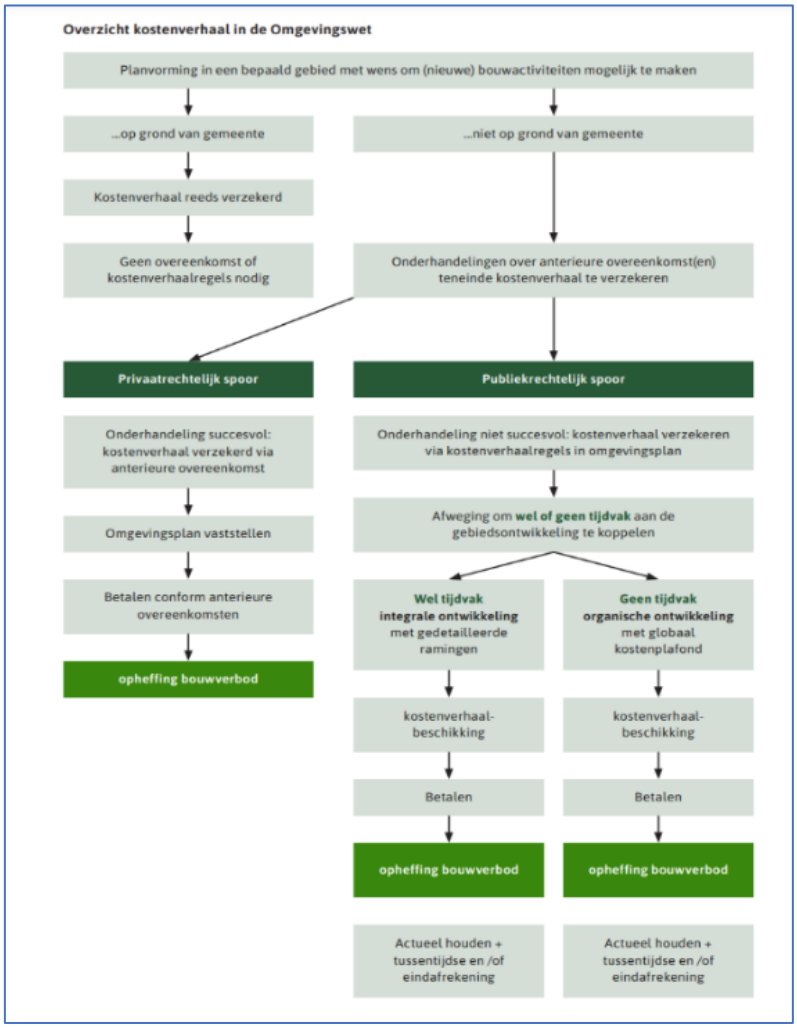
Gemeenten zijn wettelijk verplicht om voor (ver)bouwplannen die profiteren van deze investeringen én de oorzaak zijn die deze investeringen gedaan worden (de kostenverhaalplichtige plannen), deze kosten volgens wettelijke criteria te verhalen op de initiatiefnemer (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, en kostensoortenlijst). Dit heet “regulier kostenverhaal” (afdeling 13.6 Ow). Dit geldt ook voor kosten voor planbegeleiding en direct aan het plan gerelateerde investeringen in infrastructuur (de ‘plangebonden’ kosten). Daarnaast mogen gemeenten onder de Omgevingswet ook een “financiële

bijdrage” eisen voor investeringen die een functionele samenhang hebben met de (ver)bouwplannen (afdeling 13.7 Ow). Beide, het regulier kostenverhaal en de financiële bijdrage, noemen we voortaan ‘kostenverhaal’.
Als een bouwinitiatief van een ontwikkelende partij niet past binnen het geldende omgevingsplan, hoeft dat in principe geen belemmering te zijn. Nadat het initiatief is ingediend, beoordeelt de gemeente het plan en kan zij onder voorwaarden meewerken aan het aanpassen van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) om het initiatief mogelijk te maken. Hierbij kijkt de gemeente of en hoe het plan bijdraagt aan haar ambities, neergelegd in de Omgevingsvisie, programma’s en ander vigerend beleid. Verder is een belangrijke voorwaarde dat goed geregeld is dat de kosten die de gemeente maakt om de ontwikkeling mogelijk te maken en waarvan de ontwikkelende partij profijt heeft, of waarmee in ieder geval een functionele samenhang is, aan de ontwikkelende partij wordt doorberekend. Deze kosten betreffen:

- Plangebonden kosten:
    - Plankosten
    - Direct aan uw plan gerelateerde investeringen in infrastructuur
    - Nadeelcompensatie en andere schades
- Fondsbijdrages:
    - Parkeerfonds
    - Bijdrage fonds landelijk gebied
- Gebiedsoverstijgende kosten:
    - Regulier kostenverhaal afdeling 13.6 Ow
    - Financiële bijdrage afdeling 13.7 Ow

Als het private spoor niet mogelijk is voor kostenverhaal zal de gemeente publiekrechtelijk kostenverhaal gaan toepassen.

Zie onderstaand schema voor een inzicht in de procedures waarmee zowel het verplicht kostenverhaal als de financiële bijdrage (tezamen ‘kostenverhaal’) worden doorberekend bij gemeentelijke gronden en bij niet gemeentelijke gronden. Dit kan zowel via een BOPA als via een wijziging van het omgevingsplan planologisch geregeld worden.



De gemeente werkt in principe niet mee aan initiatieven van derden die onrendabel zijn. Dit omdat de economische uitvoerbaarheid dan niet gewaarborgd is en de gemeente dan niet gedwongen wil worden om een bijdrage aan de particulier te doen. Medewerking is alleen mogelijk als dit in het kader van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is en de raad krediet en dekking beschikbaar stelt ter afdekking van deze onrendabele top.

Voor de details van het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdrage wordt verwezen naar https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR740355/1.

3.3.4 Stedelijke kavelruil

Beleidsregel: stedelijke kavelruil

De gemeente past stedelijke kavelruil toe op verzoek van initiatiefnemers en voor zover passend binnen een goede ruimtelijke ordening.

Met de Omgevingswet wordt stedelijke kavelruil in stedelijk gebied eenvoudiger en aantrekkelijker. Initiatiefnemers kunnen op vrijwillige basis percelen ruilen via een kavelruilakte, die meer mogelijkheden biedt dan onder de oude wetgeving. De gemeente faciliteert dit proces als het plan past binnen een goede ruimtelijke ordening en bijdraagt aan de doelen van de stad. Dit maakt het instrument van kavelruil beter toepasbaar bij gebiedsontwikkelingen met meerdere partijen.

3.4 Samenwerking

Beleidsregel: samenwerking

- Per situatie wordt bepaald welke samenwerkingsvorm wordt ingezet.
- Per project en initiatief vindt – rekening houdend met de gemeentelijke ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen - een afweging plaats waarin de financiële risico's, de mogelijkheden tot kostenverhaal, de winstmogelijkheden, het verwachte maatschappelijk rendement en de gewenste mate van sturing worden meegenomen.

Om per project de juiste ontwikkelstrategie en samenwerkingsvorm te kiezen, is een *afwegingskader* opgesteld. Vooral in herstructurerings- en transformatiegebieden is samenwerking tussen markt en overheid noodzakelijk.
Er zijn verschillende vormen van publiek-private samenwerking (PPS) mogelijk, afhankelijk van de situatie en het project. De keuze voor een samenwerkingsvorm binnen gebiedsontwikkeling hangt af van factoren zoals de projectfase, uitgangspunten, programma van eisen, eigendomssituatie, ambities, financiële mogelijkheden en het risicoprofiel van betrokken partijen. De Omgevingswet biedt ruimte voor diverse vormen van publiek-private samenwerking (PPS), waarbij maatwerk mogelijk is afhankelijk van de context van het project.

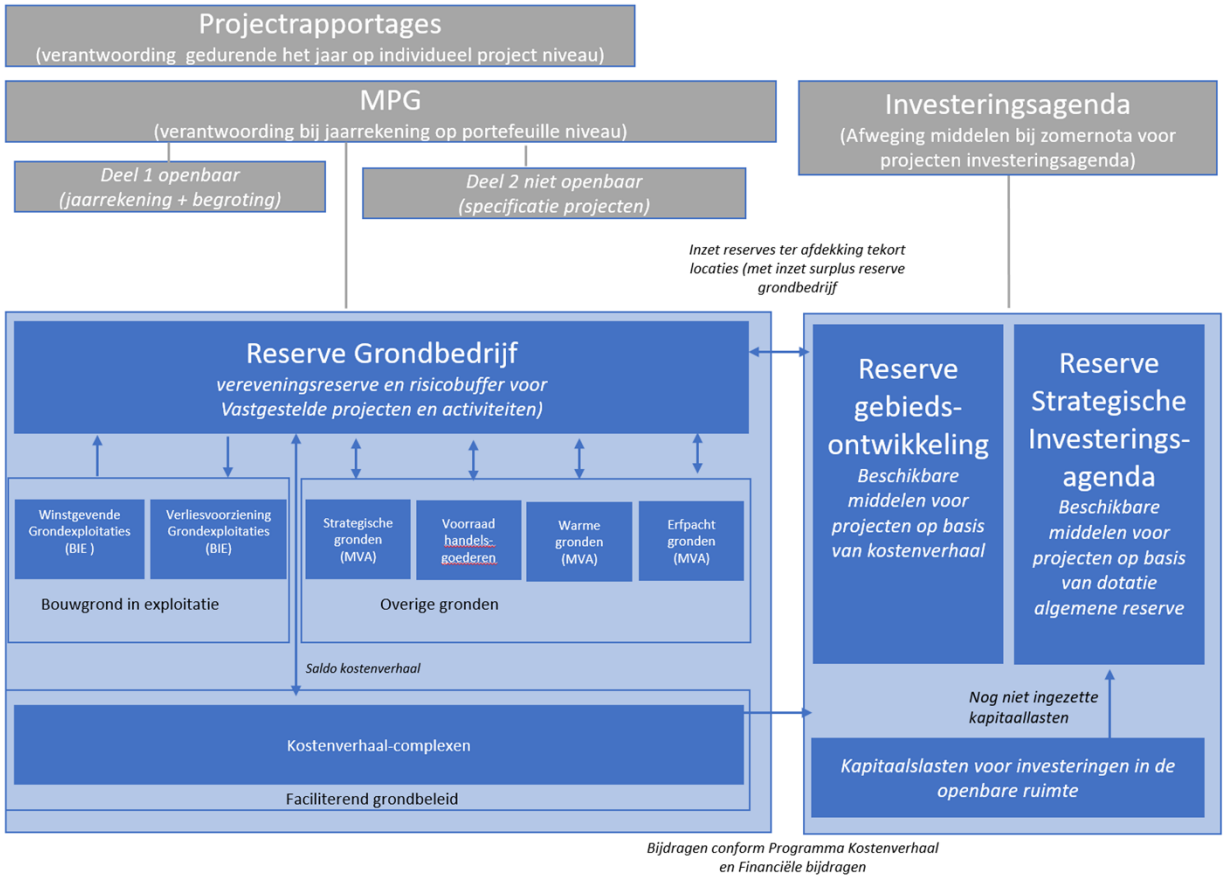
4. Financiële aspecten grondbeleid

4.1 Inleiding

Voor de dekking van gebiedsontwikkelingen zijn drie bestemmingsreserves gevormd:

- **Reserve Grondbedrijf:** voor bestaande projecten van het grondbedrijf. Maakt onderdeel uit van de Algemene Reserve van de gemeente.
- **Reserve Gebiedsontwikkeling:** voor nieuwe projecten waarbij een deel van de onrendabele top moet worden gedekt.
- **Reserve Strategische Investeringsagenda:** voor financiering van projecten binnen de Strategische Investeringsagenda (SI).

Door deze reserves kunnen projecten die niet via de reguliere begroting gefinancierd kunnen worden, toch van middelen worden voorzien.
Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven, en vormt daarmee de basis voor de notitie beheersregels.



4.2 Administratief beheer lopende portefeuille grondbedrijf

Beleidsregel: administratief beheer van het grondbedrijf

In het administratieve beheer van de gronden wordt onderscheid gemaakt in:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE)
- Overige gronden
- Particuliere grondexploitaties (faciliterend grondbeleid)

Het administratieve beheer vindt plaats conform de BBV-regelgeving. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt in:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE): de lopende grondexploitaties;
- Overige gronden:
    - Strategische gronden (MVA)
    - Warme gronden (MVA)
    - Voorraad handelsgoederen (VHG)
    - Erfpachtgronden (MVA)
- Particuliere grondexploitaties (faciliterend grondbeleid)

4.2.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Beleidsregel: grondexploitaties

- Een grondexploitatie start met een raadsbesluit voor het openen van een grondexploitatiecomplex.
- Jaarlijkse herziening van de grondexploitatie en het krediet vindt plaats via het MPG en wordt ter vaststelling aan de raad aangeboden.
- Kaderstellende wijzigingen binnen grondexploitaties worden apart aan de raad voorgelegd.
- De maximale looptijd van een grondexploitatie is in principe 10 jaar; verlenging kan alleen met een door de raad geautoriseerde beheersmaatregel, zoals het weglaten van de opbrengstenstijging na deze 10 jaar.
- Kosten voor de initiatief- en definitiefase kunnen, na toestemming van de raad, aan grondexploitaties worden toegerekend (maximaal 5 jaar activeren op de balans).
- Gemeentelijke middelen worden conform BBV niet in de grondexploitatie ingebracht, maar direct aan de Reserve Grondbedrijf toegevoegd.
- Alleen kosten zoals omschreven in het BBV mogen aan grondexploitaties worden toegerekend; voor openbare ruimte gebeurt dit op basis van de “PPT”-criteria.
- Kosten voor gebiedsoverstijgende voorzieningen worden in principe niet toegerekend, tenzij ze voldoen aan de “PPT”-criteria.
- Bij een kredietoverschrijding van 5% of meer (minimaal €50.000) ten opzichte van het laatst vastgestelde krediet in het MPG, wordt hierover verantwoording afgelegd aan de raad in het MPG.

De BIE-gronden zijn gronden en eventuele opstallen die zich in een transformatieproces bevinden met als doel omgevormd te worden tot bouwrijpe grond voor nieuwe bebouwing. Wanneer deze gronden in exploitatie zijn genomen, spreekt men van een grondexploitatie, die administratief wordt geregistreerd als bouwgrond in exploitatie (BIE).

Een grondexploitatie wordt volgens het BBV pas geopend nadat de gemeenteraad hiervoor een besluit heeft genomen. Vanaf dat moment mogen de gemaakte vervaardigingskosten aan het complex worden toegerekend. Alle kosten op de kostensoortenlijst kunnen in principe aan een grondexploitatie worden toegerekend. Zolang een project zich nog in de initiatief- of definitiefase bevindt, is er nog geen vastgesteld project en dus geen geopende grondexploitatie. Met toestemming van de gemeenteraad kunnen deze kosten uit de initiatief- en definitiefase toch aan de grondexploitatie worden toegerekend, waarbij ze maximaal vijf jaar op de balans mogen worden geactiveerd en bij opening alsnog worden toegerekend.

Een grondexploitatie moet jaarlijks worden herzien en door de gemeenteraad worden vastgesteld via het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). Tijdens deze herziening worden ook de kredieten geactualiseerd en eventuele wijzigingen ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Grote kaderwijzigingen kunnen niet in deze jaarlijkse herziening worden meegenomen en moeten apart door de raad worden goedgekeurd. Als de geactualiseerde begroting van de grondexploitatie leidt tot een kredietoverschrijding van 5% of meer ten opzichte van het laatst vastgestelde krediet in het MPG, en

deze overschrijding bedraagt minimaal 50.000 euro, dan moet hierover verantwoording worden afgelegd aan de raad in het MPG deel 2.

Volgens het BBV mag een grondexploitatie maximaal tien jaar duren. Een langere looptijd is alleen toegestaan als de gemeenteraad specifieke beheermaatregelen heeft vastgesteld. In 2016 heeft de gemeenteraad bepaald dat een langere looptijd mogelijk is, mits als beheermaatregel wordt gehanteerd dat de opbrengstenstijging na 10 jaar op 0% wordt gezet.

Volgens het BBV is het niet toegestaan om eigen middelen direct als dekking op te nemen in een grondexploitatie. De gemeente Enschede kiest er daarom voor om deze middelen toe te voegen aan de Reserve Grondbedrijf. Hierdoor ontstaat er formeel een tekort in de grondexploitatie, maar dit tekort is financieel afgedekt via de reserve, waardoor de totale financiële positie van het project per saldo gelijk blijft.

Investeringen in de openbare ruimte worden aan grondexploitaties toegerekend op basis van de PPT-criteria: proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid. Als investeringen niet aan deze criteria voldoen, worden ze verantwoord als materieel vaste activa op de balans.

4.2.2 Overige gronden

De overige gronden zijn gronden binnen het grondbedrijf waarvan de kosten en/of opbrengsten niet direct zijn gekoppeld aan bouwgrond in exploitatie (BIE). Binnen deze categorie wordt het volgende onderscheid gemaakt:

a. Strategische gronden (Materiële Vaste Activa, MVA)
b. Warme gronden (Materiële Vaste Activa, MVA)
c. Voorraad Handelsgoederen (VHG)
d. Erfpachtgronden (Materiële Vaste Activa, MVA)

Strategische gronden (Materiële Vaste Activa)

Strategische gronden zijn gronden met een vaste bestemming die (nog) niet in een transformatieproces zitten. Dit geldt ook voor gronden die anticiperend en strategisch zijn aangekocht, maar waarvoor nog geen raadsbesluit is genomen om een grondexploitatie te openen. Deze gronden worden gewaardeerd tegen de historische kostprijs, met maximaal de waarde van de huidige bestemming.

Warme gronden (Materiële Vaste Activa)

Warme gronden zijn gronden die door de gemeente zijn verworven met het oog op een concrete ontwikkeling, maar waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld. Als aan de voorwaarden van het BBV wordt voldaan, mogen deze gronden worden gewaardeerd op basis van de toekomstige bestemming in plaats van de huidige bestemming. De gebiedsontwikkeling hoeft daarbij niet beperkt te zijn tot woningbouw, maar kan ook andere functies omvatten, zoals bedrijventerreinen. Voorwaarde is wel dat de toekomstige bestemming, functie of ontwikkeling van het plangebied goed onderbouwd wordt.

Erfpachtgronden (Materiële Vaste Activa)

Hier worden gronden geadministreerd die in erfpacht zijn uitgegeven. De gemeente past hierbij de interpretaties van het BBV toe zoals vastgelegd in de notitie Erfpachtgronden van de Commissie BBV uit mei 2017 op het complex Erfpachtgronden.

Voorraad Handelsgoederen (VHG)
Deze gronden zijn niet strategisch aangekocht of verkregen met het oog op toekomstige bouw, maar worden beschouwd als rest- of ruilgronden. De bedoeling is om deze gronden op termijn te verkopen of te ruilen voor gronden die wel voor toekomstige bouw bestemd zijn. Als deze gronden tijdelijk worden gebruikt voor een maatschappelijke of economische functie, zoals recreatie, parkeren of landbouw, worden ze als materiële vaste activa op de balans opgenomen. Wanneer er geen sprake is van gebruik of als de gronden op korte termijn worden verkocht, worden ze verantwoord onder de voorraad handelsgoederen volgens het BBV. Eventuele wijzigingen in het BBV kunnen leiden tot aanpassingen in deze categorieën, die dan worden verwerkt in de notitie over de beheersregels.

4.2.3 Particuliere grondexploitaties (faciliterend grondbeleid)

Beleidsregel: particuliere grondexploitaties (faciliterend grondbeleid)

- Het saldo van kosten en opbrengsten van exploitatieovereenkomsten worden bij afronding van het project verrekend met de Reserve Grondbedrijf.
- Het krediet voor particuliere grondexploitaties (faciliterende projecten) wordt jaarlijks bij de vaststelling van het MPG geautoriseerd door de raad.
- Bij faciliterende projecten met een kostenverhaal hoger dan EUR 250.000,- wordt er een separate kredietaanvraag bij de raad gedaan.

In de particuliere grondexploitaties zijn de grondexploitaties opgenomen waarvoor een exploitatieovereenkomst is afgesloten met een ontwikkelaar c.q. een derde partij. In deze overeenkomsten worden o.a. afspraken gemaakt over het kostenverhaal.

Voor omvangrijke projecten, met een kostenverhaal van > EUR 250.000,- wordt er separaat bij de raad krediet opgehaald. Voor kleinere projecten vindt de kredietaanvraag of wijziging plaats bij de vaststelling van het MPG. Deze werkwijze is beschreven in de MPG beheersregels.

4.3 Reserve Grondbedrijf en Weerstandsvermogen

Beleidsregel: reserve Grondbedrijf en Weerstandsvermogen

- De Reserve Grondbedrijf is primair bedoeld om alle lopende projecten en activiteiten (behorende bij de portefeuille van het grondbedrijf), waar een bestuurlijk uitvoeringsbesluit aan ten grondslag ligt, duurzaam te bekostigen.
- Dat betekent dat alle kosten en opbrengsten van de activiteiten binnen het grondbedrijf – waaronder het treffen van verliesvoorzieningen – worden verrekend met de Reserve Grondbedrijf**.**
- De Reserve grondbedrijf is bedoeld om de risico's van het grondbedrijf op te vangen.
- Het weerstandsvermogen van een gemeente is het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat het beleid of de uitvoering daarvan in gevaar komt. Dit wordt inzichtelijk gemaakt via de begroting en het risicomanagement. Hiervoor wordt een Reserve Weerstandsvermogen aangehouden, bedoeld om materiële tegenvallers te dekken. Bij het bepalen van het beschikbare weerstandsvermogen worden stille reserves en een eventueel surplus in de Reserve Grondbedrijf niet meegerekend. De Reserve Grondbedrijf telt alleen mee tot het niveau van een ratio van 1,0 voor het grondbedrijf.
- De hoogte van de benodigde risicodekking (vereiste weerstandsvermogen) wordt jaarlijks onderbouwd met een gefundeerde risicoanalyse.
- Voor de besteding van de middelen in de Reserve Grondbedrijf is weinig beleidsvrijheid: het gaat immers om de financiering van eerder door de gemeenteraad vastgesteld beleid.
- Een winstgevende grondexploitatie kan worden geopend na een raadsbesluit
- Als de ratio grondbedrijf en de gemeentelijke ratio groter zijn 1,0 kunnen nieuwe grondexploitaties, na een raadsbesluit, geopend worden met een onrendabele top ten laste van de Reserve Grondbedrijf.
- Als de ratio grondbedrijf en de gemeentelijke ratio kleiner zijn dan 1,0 (of alleen de ratio grondbedrijf) kunnen grondexploitaties, na een raadsbesluit, geopend worden als de dekking geregeld is middels een separate dekkingsbron.
- Als de ratio grondbedrijf groter is dan 1, maar de gemeentelijke ratio kleiner dan 1, dan is het aan de raad en college of men de grondexploitatie wenst te openen.
- Als de ratio grondbedrijf kleiner is dan 1,0, dan dienen de risico's behorende bij een nieuwe onrendabel grondexploitatie eveneens dusdanig afgedekt te zijn dat de ratio grondbedrijf na de toevoeging van de nieuwe grondexploitatie niet verslechtert.

De Reserve Grondbedrijf is een reserve waaruit tekorten op bestaande projecten worden gedekt en waar winsten uit bestaande projecten mee worden verrekend. Samen met de Algemene Reserve van de gemeente Enschede vormt de Reserve Grondbedrijf het Reserve Risicovermogen.
Jaarlijks wordt over de Reserve Grondbedrijf gerapporteerd in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) en vervolgens in de gemeenterekening. De besluitvorming over het MPG vindt plaats vóór het opstellen van de gemeenterekening, zodat de geactualiseerde grondexploitaties in de paragraaf grondbeleid, de balansposities en de baten en lasten van de gemeenterekening kunnen worden verwerkt. In paragraaf 5 wordt dit proces verder toegelicht.

Het Grondbedrijf opereert op de externe (grond)markt, wat verschillende risico's met zich meebrengt. Denk hierbij aan risico's rondom fasering, gronduitgifteprijzen, kostenstijgingen en renteontwikkelingen. Voor elke grondexploitatie wordt periodiek een risicoanalyse uitgevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van een Monte Carlo-analyse. Deze analyse bepaalt de totaal vereiste weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit bestaat uit drie onderdelen:

- **Marktrisico's:** conjunctuurrisico's op portefeuilleniveau (bepaald bij de Notitie van Uitgangspunten MPG), zoals faseringsrisico en risico op de parameters.

- **Project specifieke risico's:** spreidingsrisico's op individuele kostenposten, bijvoorbeeld aanbestedingstegenvallers of -meevallers.
- **Bijzondere gebeurtenissen:** specifieke kansen of risico's die zich mogelijk voordoen, meegenomen op basis van kans maal effect.

Door toepassing van de **Percentage of Completion (PoC)-methode**, zoals voorgeschreven door het BBV, nemen gemeenten eerder winst dan dat deze daadwerkelijk (cashflowmatig) gerealiseerd is. Dit brengt risico's met zich mee wanneer een winstgevende grondexploitatie verslechtert, omdat eerder genomen winsten dan mogelijk moeten worden teruggenomen uit de Reserve Grondbedrijf. Vanuit voorzichtigheid is dat voor het bepalen van de aanwezige weerstandscapaciteit geen wenselijke situatie gezien de risicovolle externe (grond)markt waarin het grondbedrijf opereert. Het risico op terug name van reeds genomen, maar niet gerealiseerde, winsten wordt voortaan meegenomen bij de vereiste weerstandscapaciteit in de vorm van een bijzondere gebeurtenis. Dit door een risico inschatting te maken van de kans dat deze risico's zich gaat voordoen keer het verwachte effect. Deze risico's worden meegenomen in het reguliere proces van risico inschattingen.

Uitgangspunt is dat de Reserve Grondbedrijf voldoende groot moet zijn om de risico's uit de lopende portefeuille op te vangen. Dit is het geval wanneer de aanwezige weerstandscapaciteit minimaal gelijk is aan de vereiste weerstandscapaciteit binnen het grondbedrijf, oftewel wanneer de ratio grondbedrijf ten minste 1 bedraagt.

$$\text{Ratio grondbedrijf} = \frac{\text{Aanwezige weerstandscapaciteit}}{\text{Vereiste weerstandscapaciteit}}$$

Een winstgevende grondexploitatie kan altijd door de raad geopend worden. Een nieuwe onrendabele grondexploitatie ten laste van de Reserve Grondbedrijf kan alleen worden geopend na een raadsbesluit, en uitsluitend als zowel de ratio van het grondbedrijf als de gemeentelijke ratio ≥ 1 zijn. Zijn beide ratio's of alleen de ratio van het grondbedrijf < 1, dan mag een nieuwe exploitatie alleen worden geopend als er aanvullende dekkingsbronnen beschikbaar zijn. Wanneer de ratio van het grondbedrijf > 1 , maar de gemeentelijke ratio < 1, ligt het besluit bij het college en de raad of het wenselijk is om de exploitatie toch ten laste van de Reserve Grondbedrijf te openen. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Ratio grondbedrijf	Ratio gemeente < 1,0	> 1,0
< 1,0	Onrendabele grex kan alleen geopend worden indien er additionele middelen beschikbaar zijn	Onrendabele grex kan alleen geopend worden indien er additionele middelen beschikbaar zijn
> 1,0	Onrendabele grex kan alleen geopend worden indien college en raad dit wenselijk vinden	Onrendabele grex kan geopend worden ten laste van reserve grondbedrijf

Omdat het BBV voorschrijft dat interne middelen niet direct in een grondexploitatie mogen worden opgenomen, wordt de financiering van een project gesplitst: de kosten worden opgenomen in de grondexploitatie, terwijl de dekking hiervoor plaatsvindt via de Reserve Grondbedrijf.

Het uitgangspunt is dat nieuwe grondexploitaties, als de ratio grondbedrijf < 1,0, niet mogen zorgen voor een verdere daling van deze ratio. Dit betekent dat bij het opstellen van de grondexploitatie rekening moet worden gehouden met de bijbehorende risico's, en dat deze risico's vooraf volledig moeten zijn afgedekt. Zowel het tekort van het project als de risico's moeten dus gedekt worden door extra dekking richting de Reserve Grondbedrijf.

Het gemeente brede weerstandsvermogen moet voldoende zijn om de risico's van lopende projecten en activiteiten te dekken. Volgens de Nota risicomanagement en weerbaarheid (14 april 2023) streeft de gemeente naar een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4.

4.4 Reserve Gebiedsontwikkeling

Beleidsregel: reserve Gebiedsontwikkeling

- De reserve gebiedsontwikkeling is bedoeld voor nieuwe investeringen of projecten die financieel verlieslatend zijn zoals opgenomen in het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdrage.
- De raad gaat over de besteding van deze middelen. Daarbij hoort de politieke afweging of de maatschappelijke impact van een project of activiteit de investering waard is.
- Bij het opstarten van een dergelijke activiteit (o.b.v. raadsbesluit) worden de benodigde middelen vanuit de Reserve Gebiedsontwikkeling toegevoegd aan de Reserve Grondbedrijf of ingezet ter dekking van de nieuwe investeringen.
- De Reserve Gebiedsontwikkeling wordt gevuld met bijdragen voor gebiedsoverstijgende kosten. Deze bestaan uit een bijdrage kostenverhaal (artikel 13.6 Omgevingswet) en een financiële bijdrage (artikel 13.7 Omgevingswet). Deze middelen zijn bestemd voor nieuwe ruimtelijke projecten en activiteiten die zijn opgenomen in het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen

De Reserve Gebiedsontwikkeling is bedoeld voor nieuwe investeringen en ruimtelijke projecten met een financieel tekort, zoals vastgelegd in het Programma Kostenverhaal en Financiële Bijdrage. Het gaat vaak om complexe stedelijke projecten met beperkte economische haalbaarheid, maar die belangrijk zijn voor ruimtelijke ordening en bestuurlijke doelen.

De Reserve Gebiedsontwikkeling wordt gevuld met bijdragen voor gebiedsoverstijgende kosten afkomstig uit kostenverhaal van de gemeente. De raad gebruikt deze middelen voor locaties uit de Strategische Investeringsagenda met een financieel tekort, mits deze projecten zijn opgenomen in het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdrage. De middelen mogen niet voor andere doeleinden worden ingezet, om baatafroming te voorkomen. Jaarlijks wordt in het MPG gerapporteerd over de omvang en mutaties van deze Reserve.

4.5 Reserve Strategische Investeringsagenda

Beleidsregel: reserve Strategische Investeringsagenda

- De reserve strategische Investeringsagenda is bedoeld voor nieuwe investeringen of projecten die financieel verlieslatend zijn zoals opgenomen op de Strategische Investeringsagenda
- Bij het opstarten van een dergelijke activiteit (o.b.v. raadsbesluit) worden de benodigde middelen vanuit de Reserve Strategische Investeringsagenda toegevoegd aan de Reserve Grondbedrijf of ingezet ter dekking van de nieuwe investeringen. De Reserve Strategische Investeringsagenda wordt gevuld met de dotaties uit de nog niet bestede kapitaalslastenreeks uit de gemeentebegroting. Daarnaast kunnen er incidentele bijdrages zijn vanuit de algemene reserve.

De Strategische Investeringsagenda is bedoeld om structureel te investeren in projecten die bijdragen aan de strategische doelen van de stad, zowel in goede als slechte tijden. De focus ligt op het aanpakken van maatschappelijke problemen en het voorkomen van toekomstige uitdagingen, zoals betaalbare woningbouw, vergroening van de stad en het bestrijden van energiearmoede.
De agenda fungeert als sturingsinstrument voor korte (0–5 jaar) en (middel)lange termijn investeringen tot 10 jaar. Ze helpt bij het stellen van prioriteiten, het voeren van gesprekken over uitvoering, lobby, samenwerking met andere overheden en het verkrijgen van cofinanciering. Daarnaast biedt de agenda inzicht in keuzes en financiering, en vormt ze de schakel tussen strategische doelen, beleid en concrete

projecten. Ook ondersteunt ze het gesprek met de gemeenteraad over benodigde financiële middelen voor toekomstige opgaven.

De Strategische investeringsagenda kent een aantal dekkingsbronnen, te weten:

1) Bestemmingsreserves
    a) Reserve Strategische Investeringsagenda
    b) Reserve Gebiedsontwikkeling
2) Surplus Reserve grondbedrijf
3) Structureel kapitaalslasten budget uit de gemeentebegroting, waarvan we jaarlijks het niet bestede deel storten in de Reserve Strategische Investeringsagenda

De overige dekkingsbronnen zijn:

Intern:

a. Meerjarig Investeringsprogramma Wegen (MIW)
b. Gemeentelijk Rioleringsprogramma (GRP)
c. Mobiliteitsfonds

Extern:

a. Europese subsidies
b. Rijk subsidies
c. Provinciale subsidies
d. Regionale subsidies

Daarnaast kan de raad besluiten om incidenteel extra middelen aan deze Reserve toe te voegen. Via de Strategische Investeringsagenda kan de raad sturing geven aan de strategische opgaves van de stad. In een vroegtijdig stadium wordt de gemeenteraad meegenomen in de stedelijke ontwikkelingen. De Strategische Investeringsagenda wordt jaarlijks geactualiseerd voorafgaand aan de zomernota https://enschede.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/e697e9b0-5c6d-4f5a-a46e-8b03860c9623?documentId=c70b9e65-735c-4e09-9b4e-62440ea6bd39&agendaItemId=24710bed-d3b0-4cba-a103-32b7dc1b1c2c.

4.6 Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming

Beleidsregel: financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming

- De grondexploitaties worden geactualiseerd met behulp van de **eindwaardesystematiek**
- De voorzieningen worden gepresenteerd tegen contante waarde. De gemeente verhoogt jaarlijks de benodigde voorziening met rente (oprenting).
- Bij de financiële resultaatbepaling en het nemen van winst of verlies worden de verslaggevingsvoorschriften van het **Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)** gevolgd. Dit zorgt voor een uniforme en transparante financiële verantwoording binnen de gemeentelijke administratie.

Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd met de eindwaardesystematiek, waarbij kosten en opbrengsten in de tijd worden uitgezet, rekening houdend met rente en de kosten- en opbrengstontwikkelingen. Voor verliesgevende exploitaties moet een voorziening worden getroffen. De gemeente Enschede kiest ervoor om deze voorzieningen op contante waarde te nemen. Conform de BBV-voorschriften wordt het benodigde bedrag op eindwaarde contant gemaakt tegen het voorgeschreven rentepercentage van de commissie BBV.

De financiële resultaten van de MPG-projecten worden altijd verrekend met de Reserve Grondbedrijf. Dit zorgt voor verevening tussen de verschillende grondexploitaties. Daarbij wordt een voorzichtigheidsprincipe gehanteerd:

- Voor projecten met een onvermijdelijk financieel verlies wordt een voorziening getroffen, gebaseerd op het tekort in Netto Contante Waarde (NCW). Deze afboeking gaat ten laste van de Reserve Grondbedrijf. Volgens de BBV-regels moet in de toelichting op de balans ook de hoogte van deze voorziening op Eindwaarde worden vermeld.
- Winst uit projecten wordt, volgens de BBV-regels en de Percentage Of Completion (POC)-methode, pas genomen als deze voldoende zeker is. Deze winst wordt vervolgens toegevoegd aan de Reserve Grondbedrijf.

5. Informeren en verantwoorden

Beleidsregel: informeren en verantwoorden

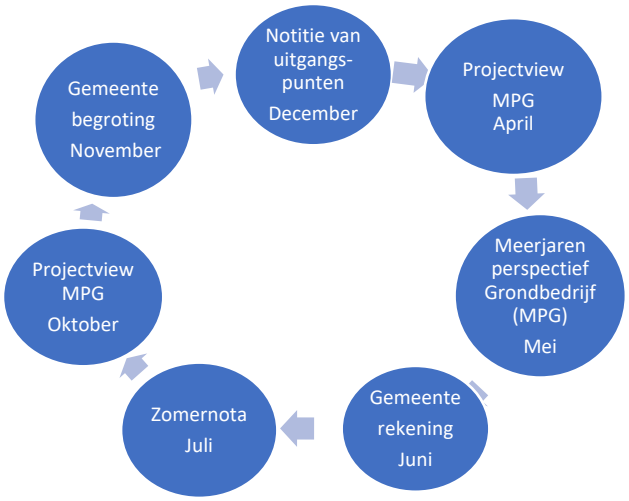
- Voor grote nieuwe projecten verantwoordt de gemeente deze via de jaarlijkse actualisatie van de Investeringsagenda, voorafgaand aan de zomernota. Dit gebeurt totdat het uitvoeringskrediet is verleend.
- Voor projecten met verleend uitvoeringskrediet en voor kleine nieuwe projecten buiten de investeringsagenda, rapporteert het college aan de gemeenteraad over het grondbeleid en de grondexploitaties via het Meerjarenperspectief Grondbeleid (MPG).
- Jaarlijks wordt een Notitie van Uitgangspunten MPG opgesteld met daarin de parameters voor de actualisatie van de grondexploitaties.
- Via Projectview kan de gemeenteraad twee keer per jaar de stand van zaken raadplegen van projecten die deel uitmaken van het MPG.

Het college rapporteert aan de raad over nieuwe projecten zonder uitvoeringskrediet via de jaarlijkse actualisatie van de Investeringsagenda. Zodra het uitvoeringskrediet is verleend, gebeurt de verantwoording voor grondexploitaties via het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). Overige investeringsprojecten worden verantwoord via de reguliere producten in de gemeentebegroting.

De raad stelt met de Nota Grondbeleid 2025 de kaders vast voor het grondbeleid, waarna het college verantwoordelijk is voor de uitvoering en de raad toeziet op naleving van deze kaders. In de jaarcyclus worden beleidsvoornemens vastgelegd in de begroting en wordt in de jaarrekening verslag gedaan over het gevoerde grondbeleid. Het MPG informeert de raad over de financiële uitkomsten van het grondbeleid, waarna de raad het MPG vaststelt en de kredieten actualiseert. De uitkomsten van het MPG worden verwerkt in de gemeenterekening.

De raad kan tussentijds de voortgang van individuele projecten raadplegen via Projectview, waarin per project de stand van zaken wordt weergegeven, terwijl het MPG de trends en samenhang van de ontwikkelingen laat zien.
In het schema op de volgende bladzijde is het huidige grondbeleid in de IPC-cyclus weergegeven.

Notitie van Uitgangspunten
In 2013 is voor het grondbeleid een Notitie van Uitgangspunten geïntroduceerd.
In deze notitie stelt het college aan het einde van het jaar de parameters, prijzen, programmering en planning (de 4 p's) voor de grondexploitaties voor het volgende jaar vast.
Door dit tijdig te laten vaststellen kunnen de grondexploitaties in één keer worden geactualiseerd.
Bovendien zijn dan ook tijdig (voor 1 januari) de grondprijzen voor het komende jaar bekend.



In onderstaand schema is de rolverdeling en de bevoegdheden van college en gemeenteraad voor het grondbeleid weergegeven.

	Raad	College
Grondbeleid	• Vaststellen kaders via Nota Grondbeleid	• Uitvoeren grondbeleid
Verwerven	• Beschikbaar stellen krediet en kaders	• Aankoop gronden
Verkoop	• Vaststellen kaders	• Verkoop
Grondprijzen	• Methodiek vaststellen prijzen	• Jaarlijks vaststellen via Notitie van Uitgangspunten MPG
Gronduitgifte bouwrijpe grond		• Uitgiftebeleid woningbouwkavels en werklocaties • Vaststellen Algemene verkoop- en erfpachtvoorwaarden
Kostenverhaal	• Vaststellen krediet projecten met kostenverhaal > € 250.000 • Vaststellen krediet projecten met kostenverhaal < € 250.000 bij MPG	• Beleid kostenverhaal en ruimtelijke bijdrages • Sluiten van anterieure overeenkomsten
Grondexploitatie	• Openen nieuwe grondexploitaties • Vaststellen projectkaders • Jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties via het MPG	• Vaststellen van de parameters voor de grondexploitaties via de Notitie van Uitgangspunten MPG
Financieel	• Financiële verordening vaststellen • Vaststellen Reserve Grondbedrijf en weerstandvermogen via MPG en gemeenterekening • Jaarlijkse dotatie reserve gebiedsontwikkeling • Spelregels grondexploitaties in relatie tot weerstandsvermogen • Jaarlijkse dotatie Reserve Investeringsagenda • Hoogte kapitaalslastenreeks uit de gemeentebegroting	• Notitie beheersregels
Informeren en verantwoorden	• Jaarlijks actualiseren Investeringsagenda • Jaarlijkse begroten en verantwoorden via het MPG en paragraaf grondbeleid in de gemeentebegroting en gemeenterekening. • Individuele projecten 2 keer per jaar via projectview. • 2x per jaar de raad in een vertrouwelijke sessie informeren over de gedane en voorgenomen aankopen vanuit het strategische verwervingskrediet.	