

# Nota Grondbeleid Enschede

Januari 2020



# Inhoudsopgave

<b>Samenvattende beleidsuitgangspunten</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding en doel</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding, waarom een nieuwe nota grondbeleid?	7
1.2 Doel van grondbeleid	8
1.3 Opzet van deze nota	8
<b>2. Grondbeleid</b>	<b>9</b>
2.1 Context van grondbeleid	9
2.2 Vormen van grondbeleid	10
2.3 Grondbeleid Enschede	12
2.4 Afwegingskader grondbeleid	13
2.4.1 Urgentie	14
2.4.2 Invloed	14
2.4.3 Potentie	15
2.4.4 Risico	17
<b>3. Instrumentarium van grondbeleid</b>	<b>18</b>
3.1 Inleiding	18
3.2 Actief grondbeleid	18
3.2.1 Verwerving en beheer	18
3.2.2 Verkoop restgronden	20
3.2.3 Grondprijnsbeleid	21
3.2.4 Gronduitgifte bouwrijpe grond	22
3.3 Faciliterend grondbeleid	23
3.3.1 Kostenverhaal en planschade	23
3.3.2 Stedelijke kavelruil	25
3.4 Samenwerking	25
<b>4. Financiële aspecten grondbeleid</b>	<b>26</b>
4.1 Inleiding	26
4.2 Administratief beheer lopende portefeuille grondbedrijf	27
4.2.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE)	27
4.2.2 Overige gronden	28
4.2.3 Faciliterend grondbeleid	29
4.3 Reserve Grondbedrijf en Weerstandsvermogen	30
4.4 Reserve gebiedsontwikkeling	32
4.5 Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming	34
<b>5. Informeren en verantwoorden</b>	<b>35</b>
<b><u>Bijlage 1 Algemene verkoopvoorwaarden voor de verkoop van grond</u></b>	
<b><u>Bijlage 2 Reserveringsvoorwaarden voor de verkoop van grond</u></b>	
<b><u>Bijlage 3 Algemene Erfpachtvoorwaarden</u></b>	
<b><u>Bijlage 4 Beleid Kostenverhaal</u></b>	
<b><u>Bijlage 5 Notitie beheersregels MPG</u></b>	

# Samenvatting

Enschede heeft op veel onderdelen haar grondbeleid goed op orde. Deze actualisatie van de nota grondbeleid is dan ook al veel terreinen een continuering van het huidige beleid. Er zijn echter drie belangrijke redenen voor een nieuwe nota.

De eerste is dat we voor het maken van een keuze voor welke vorm van grondbeleid een afwegingskader hebben gemaakt. In het verlengde daarvan is ook een bestuurlijk afwegingsmodel toegevoegd dat het gemeentebestuur betere handvatten geeft om positief of negatief te besluiten over projecten met een financieel tekort, maar die wel een belangrijke bijdrage hebben aan de doelen van de stad.

De tweede reden voor een nieuwe nota is dat er naast de vorige nota grondbeleid (uit 2010) ook nog diverse uitwerkingsnota's waren. Al deze losse nota's zijn nu onderdeel geworden van de nota grondbeleid. Hierdoor is het beleid compacter en overzichtelijker geworden. Tot slot is nieuwe regelgeving over grondexploitaties

vanuit het "Besluit, Begroten en Verantwoorden" (BBV-regelgeving) van de afgelopen jaren in de nota verwerkt. Met deze nota heeft Enschede weer een actueel kader voor het grondbeleid.

De basis van het grondbeleid van Enschede, en in deze nota uitgewerkt, wordt gevormd door de volgende strategische beleidsuitgangspunten:

1. Grondbeleid is geen doel op zich, maar staat ten dienste van de gemeentelijke doelstellingen. Grondbeleid biedt hiervoor diverse instrumenten - de gereedschapskist - om daar aan bij te dragen. Grondbeleid is daarmee een middel om hogere doelstellingen gerealiseerd te krijgen.

Schematisch is dat als volgt weer te geven:



2. De strategie van Enschede is "situationeel grondbeleid". Dit houdt in dat afhankelijk van de situatie wordt bepaald welke strategie - actief, faciliterend of publiek-private samenwerking - wordt ingezet.

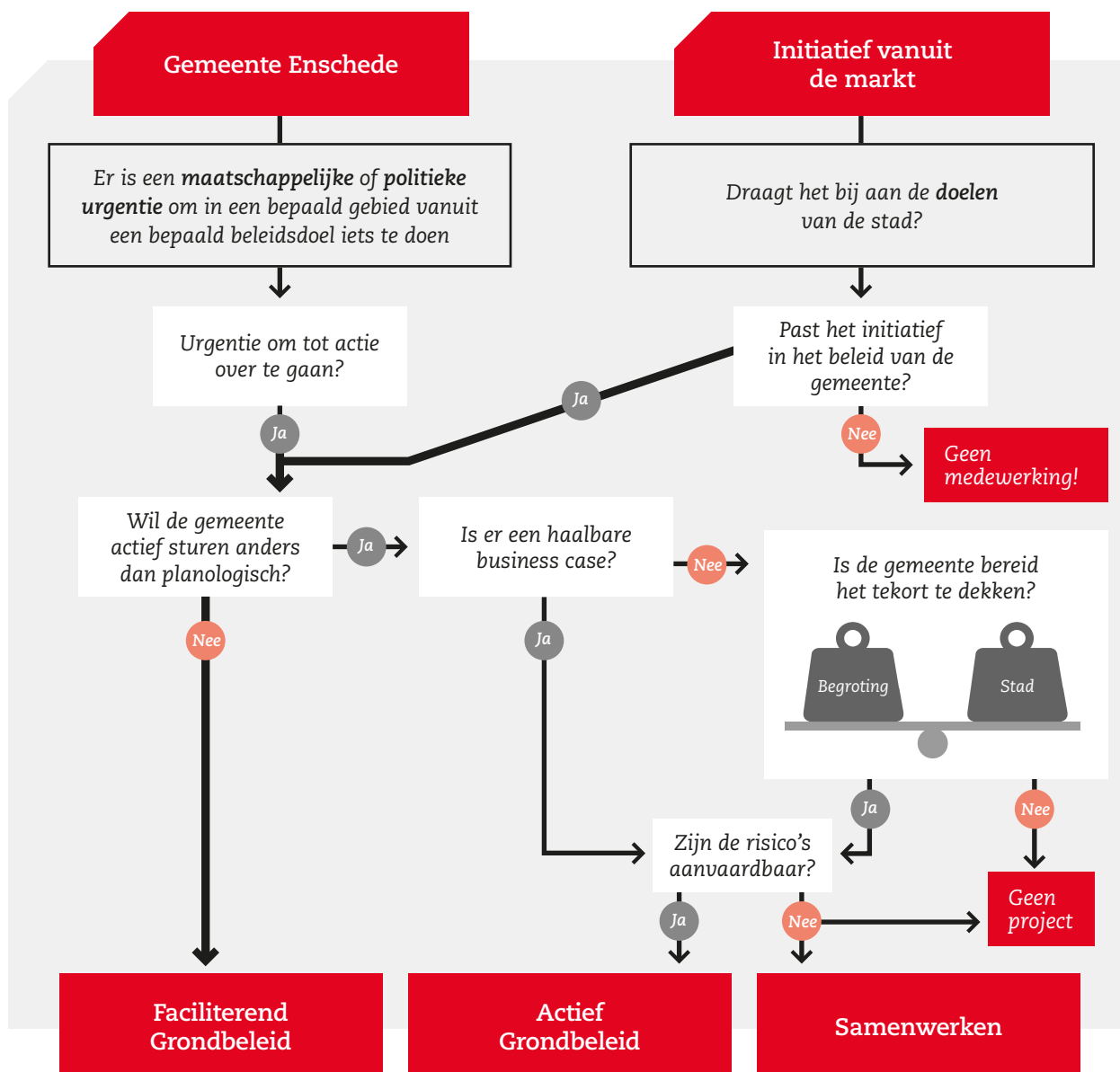
De gemeente heeft de keuze uit een drietal strategieën:

- Een actief grondbeleid. Hierbij voert de gemeente de werkzaamheden in eigen beheer uit. Ze is zelf verantwoordelijk voor de mee- of tegenvallers.

- Een faciliterend grondbeleid. Hierbij laat de gemeente de initiatieven over aan marktpartijen. De gemeente maakt de ontwikkeling wel mogelijk. De initiatiefnemer betaalt voor deze kosten een (exploitatie)bijdrage.
- Een samenwerking tussen marktpartijen en gemeente (PPS). Hierbij maken partners afspraken over de invloed op de planrealisatie, de ontwikkelkennis en de financiële winstmogelijkheid en de risico's.

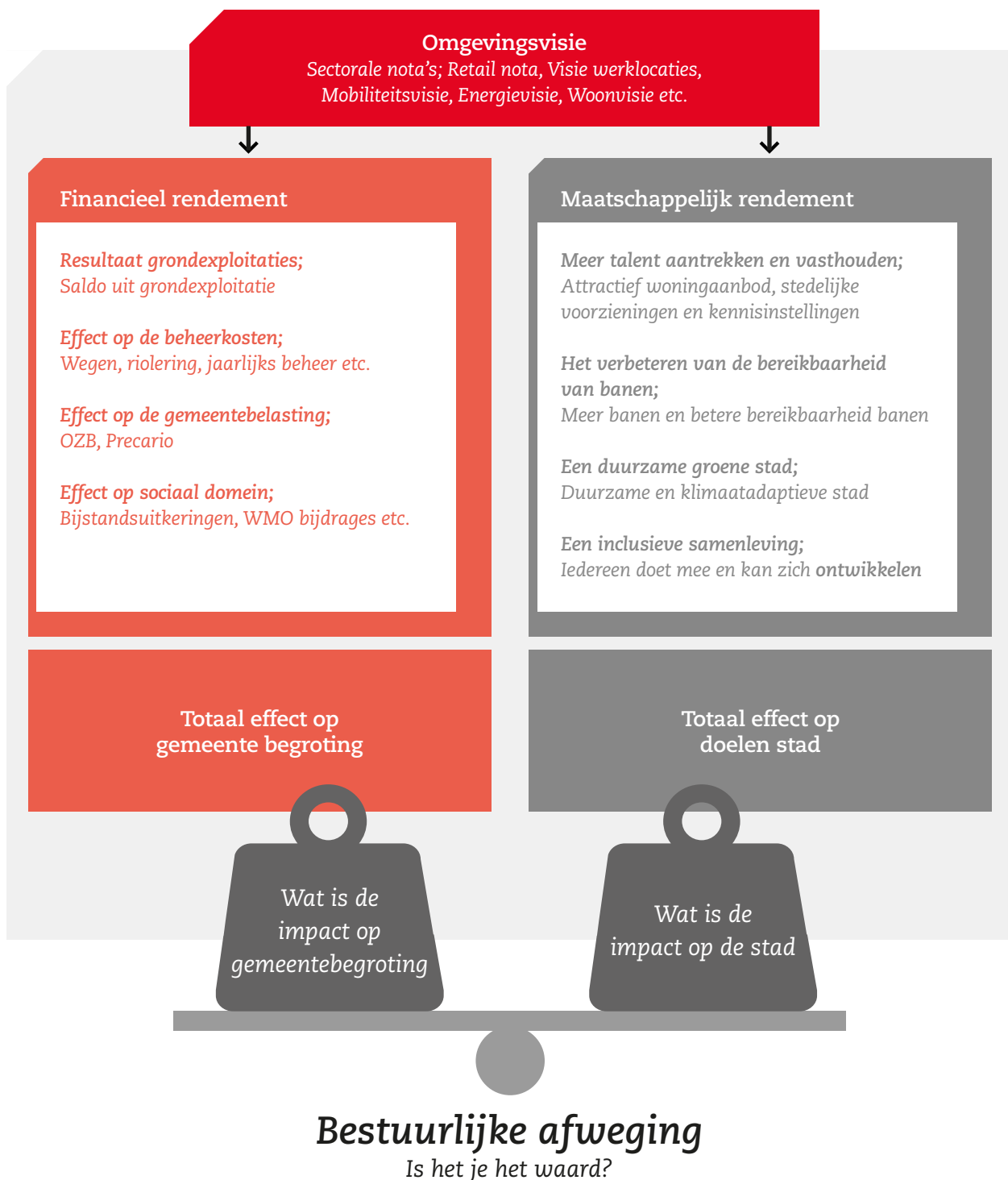
3. Voor het maken van een keuze voor de vorm van grondbeleid is een afwegingskader gemaakt zoals opgenomen in paragraaf 2.4. Aspecten die bij dit kader een rol spelen zijn in hoeverre de gemeente wil

sturen op haar doelstellingen, de urgentie om iets te doen op een bepaalde locatie in de stad en de haalbaarheid van een project.



4. Een grondexploitatie is onderdeel van een brede maatschappelijke businesscase. Binnenstedelijk bouwen of hoge (sectorale) ambities brengen meerkosten met zich mee ten opzichte van het bebouwen van een weiland, de zogenaamde "uitleglocaties". Deze hogere investeringen zorgen

voor een lager financieel rendement. Dit kan een afweging zijn als het maatschappelijk rendement hoog is. Per grondexploitatie wordt de bestuurlijke afweging gemaakt of de maatschappelijke kosten en baten opwegen tegen de financiële kosten en baten. Hiervoor is een bestuurlijk afwegingsmodel gemaakt.



5. Stedelijke herontwikkelingen en de toenemende faciliterende rol van de gemeente zorgen voor kosten die niet terugverdiend kunnen worden in de gebiedsontwikkeling. Deze kosten kunnen ook niet (meer) uit de winstgevende projecten in de uitleggebieden worden terugverdiend. Via het faciliterende grondbeleid vraagt de gemeente een bijdrage van initiatiefnemers om bij te dragen aan onrendabele gemeentelijke projecten.

6. De nota grondbeleid is een overkoepelende nota, waarin de kaders en hoofdlijnen van het grondbeleid zijn opgenomen die bevoegdheid van de raad zijn. In bijlages zijn diverse onderdelen nader uitgewerkt die de bevoegdheid van het college zijn. Met deze nota grondbeleid, de opgenomen bijlages en de verwijzingen naar nota's die het grondbeleid raken, is het complete gemeentelijk grondbeleid geactualiseerd en vervallen eerdere nota's.

7. In de nota grondbeleid zijn nieuwe spelregels opgenomen voor het openen van een grondexploitatie. Uitgangspunt is dat een winstgevende grondexploitatie altijd geopend kan worden door de raad. Indien sprake van een grondexploitatie met een voorzien tekort gelden de spelregels zoals opgenomen in onderstaande tabel. Hierbij is eveneens het uitgangspunt dat de risico's behorende bij deze onrendabele grondexploitaties eveneens op voorhand afgedekt zijn.

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 alleen geopend worden ten laste van reserve grondbedrijf

# 1. Inleiding en doel

## 1.1 Aanleiding, waarom een nieuwe nota grondbeleid?

De huidige nota Grondbeleid van de gemeente Enschede stamt uit 2010. Hoewel de nota als beleidskader met de inzet op situationeel grondbeleid geen belemmeringen in de uitvoering oplevert, wordt de nota grondbeleid geactualiseerd. Hier is een aantal redenen voor.

Ten eerste is in de financiële verordening vastgesteld dat elke 4 jaar het grondbeleid geactualiseerd wordt. In 2014 heeft de raad besloten om de nota met 4 jaar te verlengen en niet te actualiseren. Alle energie en capaciteit was op dat moment nodig voor het op orde brengen van de projectenportefeuille. Anno 2019 is het met de veranderde omstandigheden in de gebiedsontwikkeling van de afgelopen jaren en de veranderende rol van de gemeente wel noodzakelijk de nota te actualiseren.

Ook is dit een goed moment voor het huidige college en gemeenteraad om het huidige grondbeleid te evalueren en daar waar nodig door te ontwikkelen. Tot slot is ook de nieuwe regelgeving vanuit het “Besluit, Begroten en Verantwoorden” (BBV-regelgeving) van invloed op het grondbeleid. Dit maakt een actualisatie van de nota Grondbeleid nu noodzakelijk.

De nota uit 2010 is een zogenaamde paraplu-nota, dat wil zeggen dat de nota op hoofdlijnen het grondbeleid aangeeft, maar dat er ook nog diverse uitwerkingsnota's zijn. Na het vaststellen van de nota Grondbeleid in 2010 zijn nog diverse aparte nota's zoals de nota Grondprijnsbeleid, de nota Beheersverordening en de nota Ruimtelijke Bijdrage vastgesteld. Deze nota's worden nu onderdeel van de nota Grondbeleid. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de bevoegdheden van het college en de gemeenteraad. De nota zelf met de kaders van het beleid is een bevoegdheid van de raad. De bijlages, met nadere uitwerkingen, zijn een bevoegdheid van het college. Met deze integrale nota en bijlages wordt het gemeentelijke grondbeleid geactualiseerd en vervallen alle eerdere nota's.

### *Deze nota*

Uitgangspunt is dat wijziging van beleid geen doel op zich is. Wat goed functioneert en toekomstbestendig is houden we zo. De nieuwe nota grondbeleid zet dus geen andere koers in en is op veel onderdelen een continuering van het huidige beleid. Wel is een aantal zaken toegevoegd, die het beleid beter maken en antwoord geven op de veranderende rol van de gemeente.

Zo is een afwegingskader toegevoegd ter ondersteuning in de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid. Binnen het afwegingskader is ook de vraag relevant hoe omgegaan wordt met projecten met een financieel tekort, maar die wel een belangrijke bijdrage leveren aan de doelen van de stad. Daarom is hiervoor apart een bestuurlijk afwegingsmodel ontwikkeld.

Ook zijn de ontwikkelingen vanuit het BBV van de afgelopen jaren in de nota verwerkt.

De Omgevingswet (verwachte invoeringsdatum 1-1-2021) is nog niet verwerkt in deze nota. Een doorkijk wordt wel gegeven. Mocht de Omgevingswet daar aanleiding toe geven, dan wordt de nota grondbeleid of de betreffende bijlage hierop separaat aangepast.

## 1.2 Doel van grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Grondbeleid is een instrument om gemeentelijke doelstellingen te realiseren op bijvoorbeeld volkshuisvestelijk, sociaal of economisch terrein. In structuurvisies, omgevingsvisies en beleidsnota's legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. Het grondbeleid draagt bij aan het realiseren van die doelstellingen.

Grondbeleid biedt vervolgens de instrumenten - de gereedchapskist – om dit te bewerkstelligen.

Alle instrumenten die in het grondbeleid kunnen worden ingezet worden beschreven in de nota Grondbeleid.

Tevens wordt aangegeven hoe en op welk moment het instrumentarium kan worden ingezet.



## 1.3 Opzet van deze nota

In hoofdstuk 2 wordt allereerst het grondbeleid in de huidige context nader beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het instrumentarium van het grondbeleid beschreven. In hoofdstuk 4 worden de financiële aspecten van het grondbeleid weergegeven. Het laatste hoofdstuk beschrijft het proces van informeren en verantwoorden over het grondbeleid. Alle beleid is per paragraaf kort en bondig weergegeven in een samenvattend kader aan het begin van de paragraaf. In de bijlages is het beleid deels verder uitgewerkt.

Deze uitwerkingen zijn de bevoegdheid van het college. Het uiteindelijke doel van deze nota is op een overzichtelijke wijze weer te geven waar het grondbeleid van Enschede voor staat, welk instrumentarium beschikbaar is en hoe dit is in te zetten.



# 2. Grondbeleid

## 2.1 Context van grondbeleid

In de periode voor de economische crisis – pakweg tot 2010 - was het algemeen gebruikelijk voor gemeenten om actief grondbeleid te voeren. De meeste gemeenten begaven zich actief op de grondmarkt en speelden in de hele ontwikkelingscyclus een actieve rol. Dit betrof het verwerven van grond, het in ontwikkeling nemen en vervolgens uitgeven van kavels.

De economische crisis zorgde voor een enorme bewustwording. De uitgifte van kavels kwam abrupt tot stilstand en veel grondbedrijven kwamen in problemen door de grote hoeveelheid grond die zij in portefeuille hadden.

In Enschede heeft dat geleid tot de raadsenquête 'Grip grond Grond'. De voorstellen van de enquêtecommissie zijn in de jaren daarna stelselmatig doorgevoerd in het grondbeleid. Zo is er een er nieuwe grondprijsmethodiek geïntroduceerd, is veel meer initiatief aan de markt gelaten (faciliterend grondbeleid) en is een expertpanel opgezet om samen met de marktdeskundigen de parameters van de grondexploitaties te bepalen. Ook zijn tal van maatregelen genomen om het grondbedrijf financieel gezond te maken.

De door de enquêtecommissie geadviseerde rendementsmatrix, om inzicht te krijgen in het financiële en maatschappelijke rendement van projecten, is in deze nota vertaald in een bestuurlijk afwegingsmodel gebiedsontwikkeling (paragraaf 2.4).

De economische crisis is een harde les geweest en heeft overal in den lande voor het besef gezorgd dat grondbeleid veel meer dan voorheen faciliterend moet zijn, maar aan de andere kant ook flexibel moet zijn bij veranderende economische omstandigheden.

Nu de markt voor uitgifte van kavels overal weer aangetrokken is, ontstaat in toenemende mate de discussie of in bepaalde gevallen actief grondbeleid heroverwogen moet worden. Vooral omdat faciliterend grondbeleid ook nadelen kent.

Marktpartijen ontwikkelen alleen de rendabele projecten. De moeilijke, complexe en veelal financieel onrendabele locaties blijven liggen. Hier ligt een taak voor de gemeente, ook in het kader van een goede ruimte ruimtelijke ordening. Bovendien kan de gemeente bij faciliterend grondbeleid veel minder sturen op kwaliteit en haar ruimtelijke en programmatische doelstellingen.

Hieronder worden de verschillende vormen van grondbeleid toegelicht. Om op een (meer) objectieve wijze te kunnen beslissen of actief grondbeleid overwogen moet worden is in deze nota een afwegingskader toegevoegd.

## 2.2 Vormen van grondbeleid

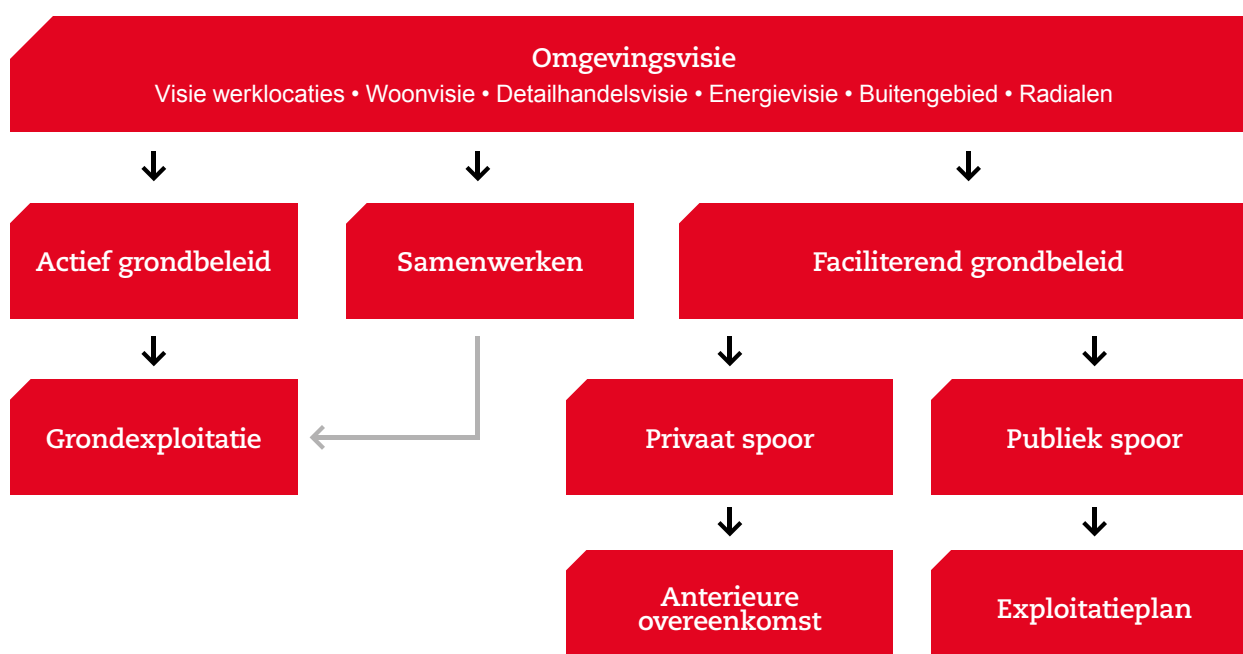
De gemeente kan op verschillende manieren haar grondbeleid vormgeven. Dit hangt af van de urgentie van een ontwikkeling, de mate van gewenste gemeentelijke bemoeienis en de potentie van een ontwikkeling.

Een gemeente kan kiezen tussen de volgende ontwikkelstrategieën:

- Planontwikkeling en -realisatie door de gemeente zelf (Actief grondbeleid).
- Planontwikkeling en -realisatie door derden (Faciliterend grondbeleid).
- Planontwikkeling en -realisatie in een samenwerking (PPS).

Gemeentes kiezen veelal, afhankelijk van de situatie, voor één van deze types van grondbeleid. Dit wordt "situationeel grondbeleid" genoemd.

Schematisch zit dit er als volgt uit:



### Actief grondbeleid

Als de gemeente actief grondbeleid voert dan vinden de meeste werkzaamheden in eigen beheer plaats. De gemeente maakt een plan, verwerft de grond, maakt deze bouwrijp, geeft zelf de gronden uit en zorgt voor het woonrijpmaken van de locatie. De invloed en sturing van de gemeente bij deze vorm van grondbeleid is maximaal. De gemeente bepaalt alles zelf.

De eventuele inkomsten komen volledig ten goede van de gemeente. Hier tegenover staat dat de gemeente ook alle risico's zelf loopt en zelf opdraait voor de mogelijke tegenvallers of tekort. De grondexploitatie wordt 100% gevoerd door de gemeente.

## Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de initiatieven over aan de markt. Private ontwikkelingen worden getoetst aan het gemeentelijk beleid. De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkter (de gemeente is immers afhankelijk van de van de grondeigenaar), maar de gemeente draagt ook beperkt financiële risico's. Ter vergoeding van de door de gemeente gemaakte kosten, betaalt de initiatiefnemer een exploitatiebijdrage.

Deze exploitatiebijdrage kan via twee sporen tot stand komen:

1. **Privaatrechtelijk spoor:** in deze situaties wordt met de initiatiefnemer een overeenkomst gesloten. Daarin wordt geregeld wat een initiatiefnemer op een bepaalde locatie mag en welke kosten de gemeente voor deze ontwikkeling verhaalt. Nadat een anterieure overeenkomst gesloten is wordt het bestemmingsplan aangepast. De gemeente en de ontwikkelaar hebben contractsvrijheid bij een anterieure overeenkomst. Ze kunnen zelf bepalen waar ze afspraken over maken en waar niet.
2. **Publiekrechtelijk spoor:** in deze situaties wordt tegelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan opgesteld. De initiatiefnemer betaalt dan bij de omgevingsvergunning een bijdrage voor de kosten die de gemeente heeft moeten maken. De planrealisatie vindt plaats voor rekening en risico van de private partij. De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkt, maar de gemeente draagt ook beperkt financiële risico's. De risico's in de grondexploitatie zijn in principe voor de marktpartij. De gemeente kan haar eigen kosten verhalen, voor zover daar financiële ruimte in het plan voor bestaat. De gemeente en de ontwikkelaar hebben geen contractsvrijheid zoals bij een anterieure overeenkomst. Beide zijn gebonden aan de uitgangspunten van het exploitatieplan.

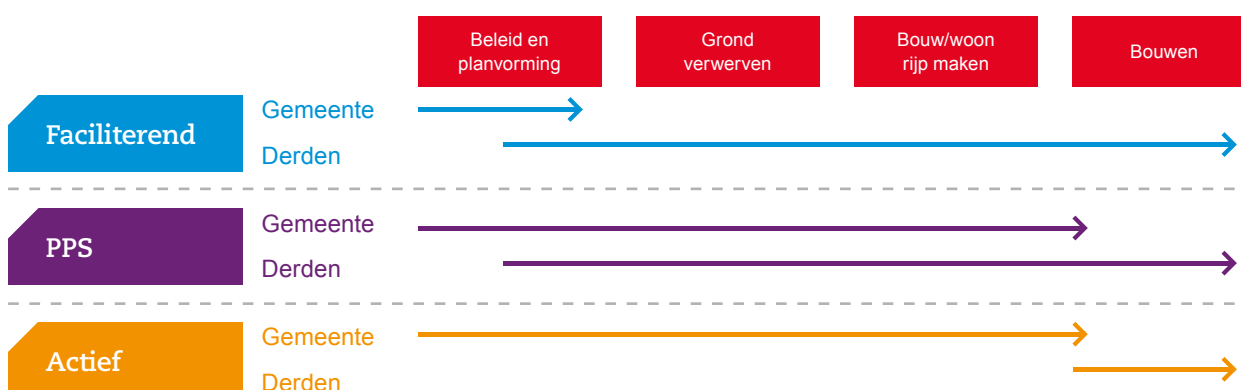
## Samenwerking (PPS)

Voor de planrealisatie wordt een vorm van samenwerking – door onder andere privaatrechtelijke overeenkomsten of het oprichten van een aparte entiteit – tussen de gemeente en de particuliere initiatiefnemer gezocht. De invloed op de planrealisatie, de ontwikkelkennis, de winstmogelijkheid en de risico's worden, afhankelijk van het type samenwerking, al dan gezamenlijk ingezet en gedragen.

De grondexploitatie wordt al dan niet gezamenlijk, in de vorm van een publiek-private samenwerking, gevoerd door gemeente en marktpartij(en). Voorbeelden hiervan zijn:

- ▶ het concessiemodel; de gemeente verkoopt al haar gronden aan de marktpartij en de marktpartij realiseert het vastgoed en de openbare ruimte. De marktpartij draagt het risico van de grond- en de opstalexplotatie. De gemeente geeft de regie/sturing in dit model grotendeels uit handen. Zij heeft nog beperkt invloed op het plan.
- ▶ het jointventuremodel; de gemeente en marktpartij voeren gezamenlijk de grondexploitatie. Zij dragen gezamenlijk de risico's die hierbij horen en delen de regie.
- ▶ het bouwclaimmodel; de marktpartij draagt haar gronden over aan de gemeente in ruil voor een bouwrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor de planontwikkeling en heeft de regie. De gemeente draagt ook de risico's voor de grondexploitatie. De opstalexplotatie (bouw woningen e.d.) wordt gedaan door de ontwikkelaars.

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 invloed betekent over het algemeen ook meer risico, maar ook kans op financiële inkomsten. Bij faciliterend grondbeleid kan de gemeente alleen vooraf sturen en tussentijds niet meer. Tegelijk loopt de gemeente ook minder risico, maar kan ook geen rendement maken. Samengevat ziet dit er als volgt uit:

	Actief grondbeleid	Samenwerking (PPS)	Faciliterend
<b>Mate van sturing op de gemeentelijke doelen</b>	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
<b>Financiële risico's en rendementen</b>	Een groot deel van de risico's en de opbrengsten liggen bij de gemeente.	De verdeling van de financiële opbrengsten en risico's zijn het kernpunt van een samenwerkingsmodel	De ontwikkelende partijen lopen de financiële risico's. Zij pakken de winsten en lopen ook de risico's.

## 2.3 Grondbeleid Enschede

### Ontwikkelstrategie grondbeleid

- ▶ Maatwerk leveren door situationeel grondbeleid toe te passen. Dit houdt in dat afhankelijk van de situatie wordt bepaald welke strategie - actief, faciliterend of publiek-private samenwerking - wordt ingezet.
- ▶ Voor het maken van een keuze wat betreft de vorm van grondbeleid is een 'Afwegingskader' gemaakt. De gemeenteraad gaat over de keuze qua grondbeleid.
- ▶ Voor financieel onhaalbare plannen wordt gewerkt met een 'Bestuurlijk Afwegingsmodel Gebiedsontwikkeling'. Hierbij vindt bestuurlijke afweging plaats of een financiële bijdrage vanuit de gemeente gerechtvaardigd is gezien de maatschappelijke impact van het project (bijdrage van het project aan de "doelen van de stad").

In de praktijk was in de afgelopen jaren vooral het faciliterende grondbeleid het adagium. De gemeente kon en wilde de risico's die samenhangen met actief grondbeleid niet dragen. Alleen faciliterend grondbeleid heeft echter ook nadelen. Je kunt als gemeente minder sturen en als een marktpartij iets niet wil, dan stopt het. Dit terwijl een ontwikkeling wel heel wenselijk kan zijn. Het grondbeleid van de gemeente Enschede blijft daarom situationeel, zodat per geval de strategie afgewogen kan worden. Het zou bijvoorbeeld vanuit ruimtelijk -, maatschappelijk - of volkshuisvestelijk oogpunt op een gegeven moment wenselijk kunnen zijn om toch over te gaan tot actief grondbeleid.

Om deze keuze op basis van objectieve criteria te kunnen maken is aan het grondbeleid een afwegingskader toegevoegd. De raad gaat uiteindelijk over de beslissing over het te voeren grondbeleid.

Al tijdens de economische crisis is in veel gemeenten, waaronder ook in Enschede, situationeel grondbeleid steeds meer in gebruik gekomen. Dat betekent dat per geval bekeken wordt welke van de beschreven strategieën (actief, faciliterend of publiek-private samenwerking) wenselijk is dan wel nodig wordt geacht.

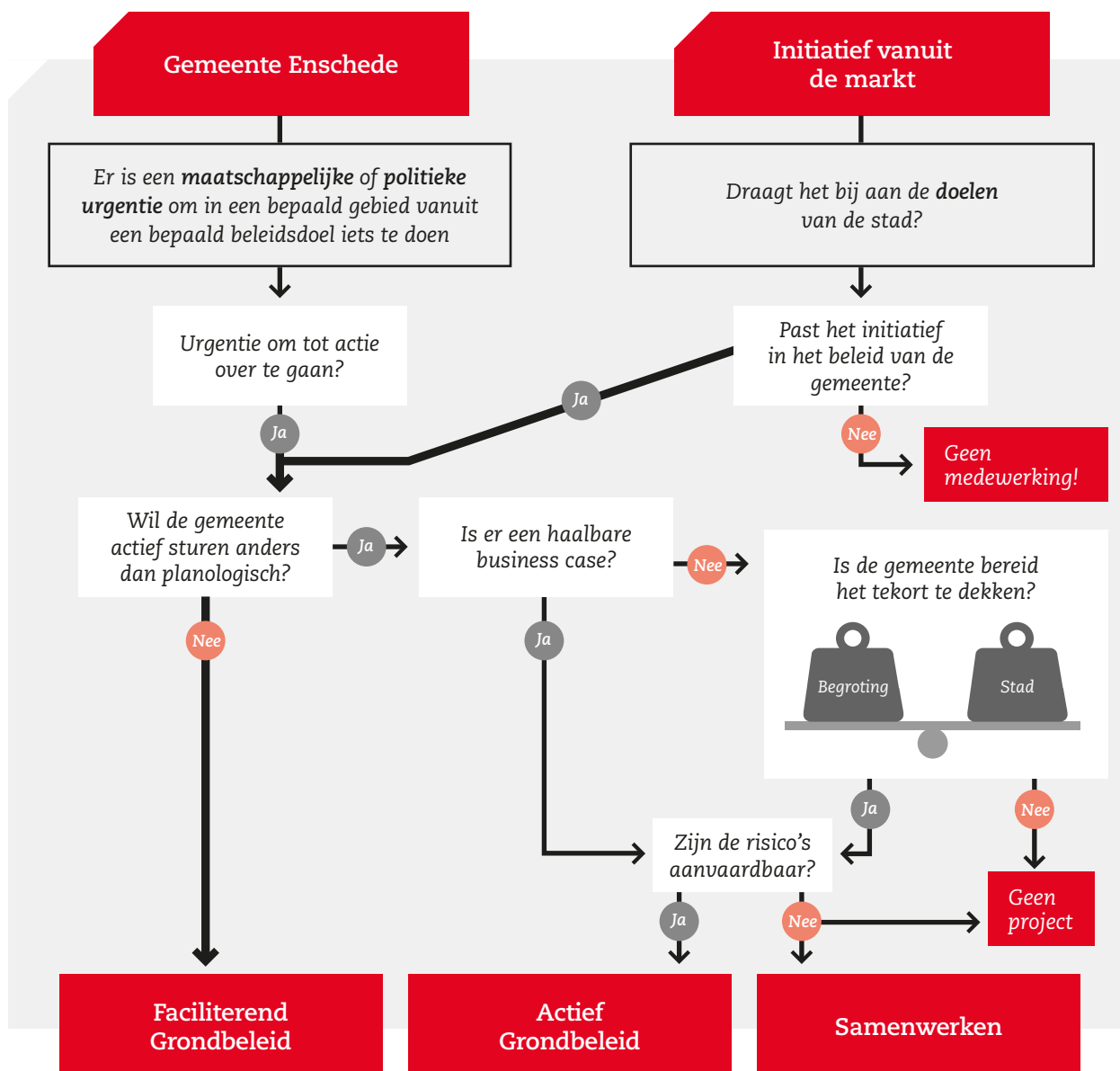
## 2.4 Afwegingskader grondbeleid

Het 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:

### Stroomschema gebiedsontwikkeling



### 2.4.1 Urgentie

De aanleiding voor een plan kan een initiatief vanuit de markt zijn. De eerste vraag die dan gesteld moet worden is of het initiatief bijdraagt aan “de doelen van de stad”, zoals verwoord in beleid en de gemeentebegroting. Deze doelen zijn al jaren ongeveer gelijk en worden bij elke beleidscyclus genuanceerd. In het huidige beleid zijn deze doelen: het meer aantrekken en vasthouden van talent, het verbeteren van de bereikbaarheid van banen, een duurzame groene stad en een inclusieve samenleving. Als een project hier niet aan bijdraagt, wordt niet aan het initiatief meegewerkt.

Als het initiatief beleidsmatig wel gewenst is, staat de gemeente er positief tegenover, maar moet de gemeente zich nog wel de vraag stellen of ze actief wil sturen anders dan via de planologische weg. Het kan bijvoorbeeld gewenst zijn dat de gemeente actief haar instrumenten uit het grondbeleid (zie hoofdstuk 3) moet inzetten om het initiatief nog in een bepaalde richting te laten bewegen. Dit komt hierna bij het onderdeel “invloed (2.4.2.)” aan de orde.

De tweede aanleiding die de strategie bepaalt is de maatschappelijke urgentie om tot actie over te gaan middels een gemeentelijke initiatief. Bijvoorbeeld: als op een locatie de leefbaarheid of veiligheid in het geding is of omdat omwonenden of andere partijen om actie vragen. Denk hierbij aan wijken die aan het “afglijden” zijn en waar de sociale en maatschappelijke problemen steeds groter worden. Voorbeelden hiervan zijn de herstructureringswijken.

Ook kan het zijn dat de gemeente ziet dat haar doelstellingen en beleid niet goed kunnen worden verwezenlijkt. Hierbij kan gedacht worden aan het gewenste woningbouwtype en werklocaties om bijvoorbeeld het talent aan de stad te kunnen binden. Denk hierbij aan woningen in het starterssegment en middenhuur op de juiste plekken rondom het centrum. Ook het aanbieden van werklocaties voor hoogwaardige werkgelegenheid kan een middel zijn om het talent aan de stad te blijven binden.

De doelstellingen van beleid kunnen zich ook richten op duurzaamheid, mobiliteit of recreatie. Het gaat feitelijk om het daadwerkelijk realiseren van de doelen van de stad zoals opgenomen in het sectorale beleid en uiteindelijk de omgevingsvisie van de gemeente. Wat uiteindelijk maatschappelijk urgent is, is een politieke afweging.

### 2.4.2 Invloed

Nadat de eerste vraag over de urgentie bevestigend is beantwoord komt de vraag aan de orde of de gemeente meer dan planologisch wil sturen om haar doelstellingen te realiseren. De gemeente kan op hoofdlijnen op twee manieren sturen:

1. Planologisch
2. Via gronduitgifte

#### *Ad1) Planologisch sturen*

Planologisch sturen wil zeggen dat de gemeente haar doelstellingen vastlegt in het bestemmingsplan c.q. omgevingsplan en alleen via faciliterend grondbeleid voert. De gemeente neemt in dit bestemmingsplan de gewenste bestemmingen op. Het is vervolgens aan de initiatiefnemers/grondeigenaren of zij ook daadwerkelijk deze bestemmingen realiseren. Als een initiatiefnemer iets wil dan sluit de gemeente een overeenkomst met deze partij en daarna wordt het bestemmingsplan aangepast. Dit wordt “toelatingsplanologie” genoemd. Een gemeente kan alleen iets toelaten of verbieden via dit spoor. Als initiatiefnemers met goede plannen komen, waarmee de gemeente haar doelstellingen kan realiseren, is faciliterend grondbeleid voldoende.

Binnen dit faciliterende spoor kan nog een keuze gemaakt worden hoeveel ambtelijke capaciteit ingezet wordt. Als een initiatief past binnen het beleid en er is veel maatschappelijk draagvlak voor, dan is weinig aanvullende capaciteit noodzakelijk. De gemeente sluit dan een overeenkomst en verhaalt de kosten die met het project samenhangen. Soms is een initiatief wel een stap in de goede richting, maar voldoet het nog niet helemaal aan het beleid. In een dergelijke situatie zal meer capaciteit benodigd zijn om het initiatief maatschappelijk aanvaardbaar c.q. gedragen te krijgen.

#### *Ad 2) Gronduitgifte*

Als een initiatiefnemer/marktpartij de gemeentelijke doelstellingen wil realiseren is faciliterend grondbeleid voldoende. Als dat niet het geval is moet de gemeente zelf, of samen met de initiatiefnemer, aan de slag om haar doelen te realiseren. De gemeente zal dan de regie moeten pakken om iets voor elkaar te krijgen.

In deze situaties wordt actief grondbeleid noodzakelijk. De gemeente zal dan zelf eigenaar van de gronden moeten worden of zal een samenwerkingsvorm met de initiatiefnemer moeten aangaan. Daarna kunnen, via de planvorming en via de uitgiftevoorwaarden, allerlei extra maatregelen meegenomen worden waarmee de gemeente haar doelstellingen realiseert. Door zelf grondeigenaar te worden verzekert de gemeente

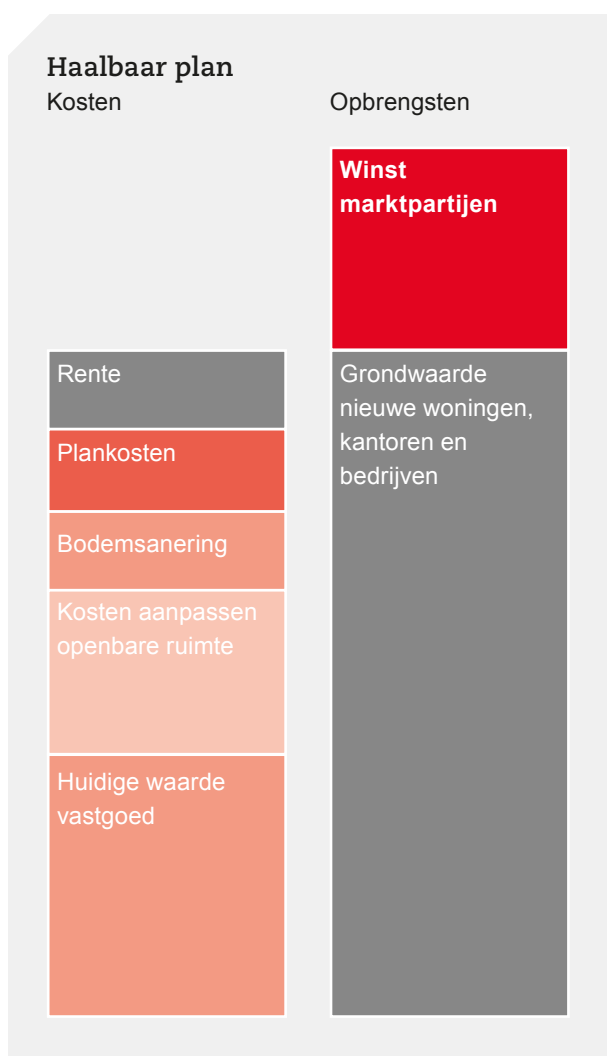
bovendien dat er ook daadwerkelijk iets gaat gebeuren. Een onwillige grondeigenaar kan dan vervangen worden door een partij die wel de gemeentelijke doelstellingen wenst te realiseren.

De vraag in welke mate de gemeente wenst te sturen om haar doelen te realiseren is ook een politieke afweging. Dit is mede afhankelijk van de politieke urgentie om iets te doen. Hoe groter de urgentie dat in een gebied actie nodig is, hoe eerder je als gemeente zou willen sturen om het doel ook daadwerkelijk te realiseren.

### 2.4.3 Potentie

De vervolgvraag is of er sprake is van een haalbare business case. Als er een haalbare ontwikkeling mogelijk is, kan de gemeente deze ontwikkeling zelf te hand nemen. Een haalbare ontwikkeling ontstaat als de grondwaarde voor de nieuwe bestemmingen hoger is dan de totale kosten om tot deze nieuwe bestemmingen te komen en de risico's aanvaardbaar zijn. Deze berekening wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten vanuit de wet en vanuit het BBV.

Schematisch kan dit als volgt weergegeven worden.

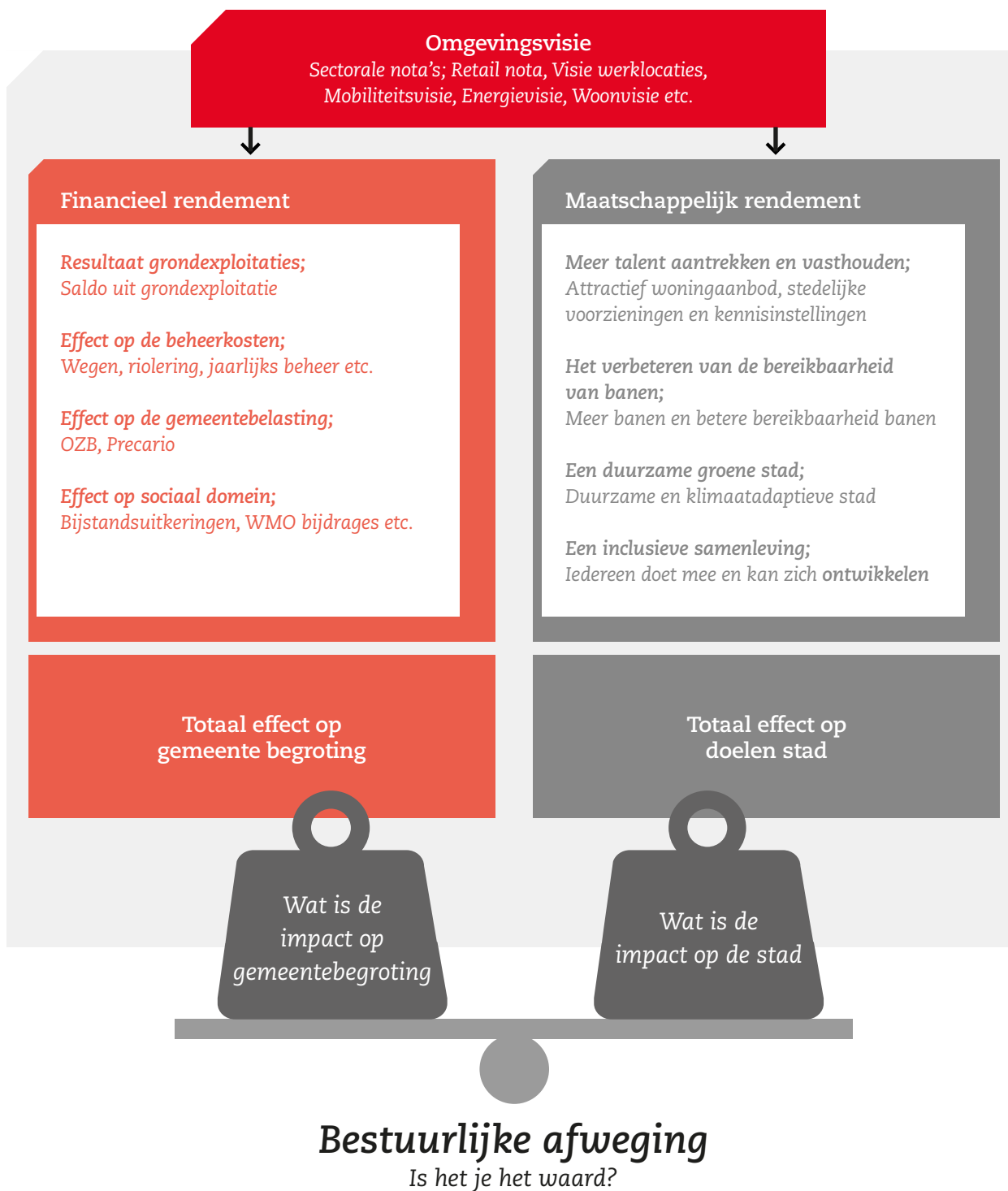


Als er geen haalbaar plan is zal dit plan naar verwachting niet tot ontwikkeling komen. Marktpartijen zullen immers geen onrendabele plannen realiseren. Dan kan de vraag opkomen of de gemeente bereid is het onrendabele deel of wellicht de hele ontwikkeling op zich te nemen. Veel stedelijke ontwikkelingen zijn

onrendabel. Deze projecten gaan of niet door, of de gemeente moet het tekort afdekken bij een bestemmingsplanwijziging (als de gemeente er voor kiest om de bestemming bij een onrendabel plan aan te passen).

Of de gemeente middelen beschikbaar wil stellen voor gebiedsontwikkeling is een politieke afweging. In deze situaties moet een bestuurlijke afweging gemaakt worden tussen het **financiële rendement** en het **maatschappelijke rendement**. We hebben dit weergegeven in het 'Bestuurlijk Afwegingsmodel Gebiedsontwikkeling' op de volgende bladzijde.

## Gebiedsontwikkeling





De grondexploitatie mag dan een tekort hebben, daar tegenover kunnen baten staan voor de stad als totaal. Zo kan een gemeentelijke investering bijvoorbeeld zorgen voor toekomstige besparingen in het sociale domein (omdat wijken dan niet langer afglijden), kan extra werkgelegenheid worden gecreëerd of aantrekkelijke woonmilieus voor bijvoorbeeld het vasthouden van talent. De grondexploitatie is hierbij een onderdeel binnen de totale maatschappelijke business case.

Het financiële rendement van een project bestaat enerzijds uit het resultaat van de grondexploitatie zelf. Feitelijk bestaat dit resultaat uit het saldo van de grondopbrengsten in een gebied minus de noodzakelijke kosten die gemaakt moeten worden om deze grondopbrengsten te realiseren. Dit is de traditionele grondexploitatie. Anderzijds heeft een gebiedsontwikkeling een breder effect op de gemeentebegroting. Zo leidt een project tot hogere OZB-opbrengsten voor de gemeente, ontstaan er wijzigingen in de beheer- en onderhoudskosten van een gebied (met wellicht meer of minder beheerlasten afhankelijk van de inrichtingskeuzes) en kan het effect hebben op de uitgaves in het sociale domein. Het financiële rendement bestaat dus uit het totale effect op de gemeentebegroting. Door de wet- en regelgeving vanuit de commissie BBV mogen deze totale financiële effecten niet in een grondexploitatie ondergebracht worden, maar deze integrale effecten zijn er wel, verspreid over de begrotingsprogramma's. Vaak zijn deze lastig te meten.

Dit financiële rendement moet afgewogen worden tegen het maatschappelijke rendement van een project. Een gebiedsontwikkeling is nooit een doel op zich, maar een middel om de "doelen van de stad" te bereiken. Enerzijds kunnen dit doelen zijn op het economische vlak (meer werk, hogere bestedingen e.d.) die te kwantificeren zijn. Anderzijds kunnen dit doelen zijn die niet in euro's uit te drukken zijn. Denk hierbij aan de hoogste doelen die de gemeente heeft. Draagt een gebiedsontwikkeling voldoende bij aan het aantrekken en behouden van talent, het verbeteren van de bereikbaarheid van banen, de duurzame en groene stad en de inclusieve samenleving? Uiteindelijk is het een bestuurlijke afweging of een project in voldoende mate bijdraagt aan deze doelen van de stad en of deze ontwikkeling dan geld mag kosten.

Het Bestuurlijk Afwegingsmodel Gebiedsontwikkeling vraagt om een nadere uitwerking. Met name hoe het maatschappelijk rendement geobjectiveerd kan worden en afgewogen kan worden tegen het financiële rendement. Ook de wijze van informeren en de besluitvorming in de gemeenteraad moet verder uitgediept worden. Dit is een nadere uitwerking.

#### 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. Indien dit het geval is, dan kan de gemeente zelfstandig een grondexploitatie voeren. Is dit niet het geval dan kan de gemeente ook een samenwerkingspartner zoeken met wie zij samen de risico's en sturing/invloed deelt. In dergelijke situaties zijn er verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. In het uiterste geval, als de risico's echt onaanvaardbaar zijn voor een gemeente als marktpartij, kan het project ook niet tot stand komen.

# 3. Instrumentarium van grondbeleid

## 3.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 1.2 aangegeven is grondbeleid een instrument om gemeentelijke doelstellingen te realiseren op bijvoorbeeld volkshuisvestelijk, sociaal of economisch terrein.

Hierbij zijn vanuit het grondbeleid de volgende instrumenten beschikbaar:

### *Actief grondbeleid*

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

### *Faciliterend grondbeleid*

- Kostenverhaal
- Stedelijke kavelruil

### *Samenwerking (PPS)*

- Samenwerkingsmodellen

Het totale instrumentarium om de doelen van de stad binnen een gebiedsontwikkeling te realiseren is breder dan alleen de instrumenten vanuit het grondbeleid. In dit hoofdstuk en deze nota wordt uitsluitend ingegaan op de instrumenten vanuit het grondbeleid. Dit is in hoofdzaak een continuering van bestaand beleid. Daar waar nodig zijn de nieuwe BBV-regels geïmplementeerd.

Hieronder worden deze instrumenten van het grondbeleid nader toegelicht.

## 3.1 Actief grondbeleid

### 3.2.1 Verwerving en beheer

#### **Beleid verwerving en beheer**

- Bij voorkeur worden gronden met eventuele opstallen minnelijk verworven.
- Onteigening wordt alleen ingezet om te voorkomen dat de realisatie van het gemeentelijk (ruimtelijk) beleid wordt belemmerd.
- Strategische verwervingen zijn mogelijk als dat nodig is voor het realiseren van (ruimtelijk) beleid.
- Vanaf het moment van aankoop tot het moment van uitgifte worden de gronden tijdelijk verhuurd, verpacht of in gebruik gegeven aan derden of gemeentelijke programma's of verbonden partijen.

Bij actief grondbeleid worden gronden verworven en vervolgens tot ontwikkeling gebracht.

Bij verwervingen wordt onderscheid gemaakt tussen:

- 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.
- strategische verwervingen: aankopen in gebieden waarvoor de raad nog geen of slechts globale kaders of visies heeft bepaald, maar waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden. Ook kunnen gronden en eventueel opstallen worden verworven voor compensatiedoelinden of voor het wegnemen van belemmeringen voor andere ontwikkelingen.
- 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.

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

### **Minnelijke grondverwerving**

Bij minnelijke verwerving wordt er met de eigenaar van een perceel onderhandeld over de mogelijkheid om tot een aankoop te komen. Beide partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar. Van beide partijen is wilsovereenstemming vereist. Om staatsteun te voorkomen moet een grondtransactie passen binnen kader van een onafhankelijke taxatie. Parallel aan het spoor van minnelijke verwerving kunnen ook de hierna beschreven instrumenten worden ingezet.

### **Gemeentelijk voorkeursrecht**

De Wet biedt de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop, de grond eerst aan de gemeente moet aanbieden. Vervolgens moeten de eigenaar en de gemeente het eens worden over de prijs. De Wet voorkeursrecht gemeenten is een passief middel. Zolang de eigenaar de grond niet te koop aanbiedt gebeurt er niets. Het gemeentelijk voorkeursrecht werkt daarom het beste als flankerend instrument. Van het vestigen van een voorkeursrecht gaat ook een bepaald signaal uit. Het wekt een bepaald vertrouwen bij een eigenaar. Het voorkeursrecht is daarmee ook niet vrijblijvend. Het inzetten hiervan dient daarom zorgvuldig afgewogen te worden.

### **Onteigening**

De overheid kan het onteigeningsinstrument inzetten als zij een persoonlijk eigendom wil aankopen waarvan de eigenaar in het voortraject al heeft aangegeven dat hij/zij dit niet minnelijk wenst te verkopen. Onteigening is alleen mogelijk als wordt aangetoond dat het publieke belang zwaarder weegt dan het persoonlijke belang. Bovendien moet duidelijk zijn dat er geprobeerd is om het perceel eerst minnelijk te verwerven. Gelet op de mogelijke impact van het instrument wordt onteigening altijd met de grootste terughoudendheid en met uiterste zorgvuldigheid ingezet. Onteigening geniet uiteraard niet de voorkeur. Soms is hier echter niet aan te ontkomen omdat minnelijke verwerving en verwerving via een gemeentelijk voorkeursrecht niet succesvol is geweest. Onteigening kan door de gemeente alleen ingezet worden op basis van een vastgesteld ruimtelijk plan. Als na het vaststellen van dit plan de verwerving nog niet heeft plaatsgevonden, kan de onteigening worden ingezet. Ten behoeve van de aanleg van infrastructurele werken biedt de onteigeningswet een afzonderlijke titel.

Vaak is tijdens de procedure om te komen tot een plan al duidelijk dat minnelijke verwerving geen kans van slagen heeft. In dat geval wordt in het kader al tijdens de totstandkoming van het plan een onteigeningsdossier opgebouwd, om tijdverlies te voorkomen.

### **Interne overdrachten**

Voor een project zijn soms ook gronden benodigd die al in eigendom zijn van de gemeente. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wegen, groen, sportvelden, of leegkomend gemeentelijk onroerend goed (denk aan scholen en zwembaden). Uitgangspunt is dat deze gronden naar het grondbedrijf worden overgeboekt en conform de BBV regels geactiveerd worden op de balans tegen de boekwaarde, tenzij de huidige marktwaarde lager ligt.

### **Tijdelijk beheer**

Tussen het tijdstip waarop de eerste verwervingen hebben plaatsgevonden en de feitelijke start van uitvoering van de werkzaamheden is er sprake van een periode waarbij de al aangekochte onroerende zaken beheerd moeten worden. 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. Aandachtspunt bij tijdelijke verhuur en gebruik is dat een kostprijsdekkende en marktconforme huur de tijdelijke gebruiker vaak veel zekerheden biedt. Hierdoor kan het lastig zijn om tijdig te beschikken over de eigendommen.

Onroerend goed waar sprake is van permanent beheer en gebruik, zit in de vastgoedportefeuille van de gemeente. Hiervoor wordt verder verwezen naar het vastgoedbedrijf. Onroerend goed dat langjarig wordt beheerd, maar wel strategisch bezit is, wordt overgedragen aan het vastgoedbedrijf en conform de BBV regels geactiveerd op de balans tegen boekwaarde (tenzij de huidige marktwaarde lager ligt). Zodra het onroerend goed benodigd is voor een gebiedsontwikkeling komt dit op basis van dezelfde uitgangspunten weer terug vanuit het vastgoedbedrijf naar het grondbedrijf.

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

### 3.2.2 Verkoop restgronden

#### Beleid verkoop restgronden

- Gronden die niet meer nodig zijn voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen worden verkocht tegen marktconforme prijzen.
- Snippergroen kan gekocht worden als de grond grenst aan een tuin van een koopwoning en als uitgeefbaar is beoordeeld.
- Openbare ruimte wordt na oplevering overgedragen aan stadsdeelbeheer.
- Gronden benodigd voor kabels en leidingen worden in beginsel niet verkocht aan de nutsbedrijven. Deze worden conform de verleggingsregeling gedoogd in gemeentegrond

Gronden die niet meer nodig zijn voor het realiseren van (beleids)doelstellingen worden bij voorkeur verkocht of als ruilobject ingezet. In Enschede zijn deze opgenomen op de balans onder de categorie Gronden als Voorraad Handelsgoederen (VHG).

Alle werkzaamheden voor deze gronden zijn erop gericht om op een verantwoorde en doordachte wijze uiteindelijk een marktconforme opbrengst te ontvangen voor de te verkopen gronden en het eventueel bijhorende vastgoed.

Op veel locaties binnen de gemeente Enschede liggen groenstroken naast woningen. Inwoners van Enschede kunnen dit zogenaamde snippergroen kopen wanneer de gemeentegrond grenst aan de tuin van hun koopwoning en als uitgeefbaar is beoordeeld. Zie voor nadere informatie hierover de Nota Verkoop of verhuur van Openbaar Groen (2015).

Als in lopende projecten na verkoop van een bouwkegel aansluitend een strook grond kan worden verkocht, wordt deze getaxeerd en tegen marktconforme waarde aangeboden.

Gronden die niet meer nodig zijn voor een project, maar wel duurzaam tot de openbare ruimte behoren, worden overdragen naar stadsdeelbeheer. Zij nemen dit volgens mee in de jaarlijkse areaalwijzigingen. Dit kan bijvoorbeeld nieuw gerealiseerd openbaar gebied zijn binnen een project, dat vervolgens duurzaam door de stadsdelen beheerd moet worden.

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. De vergunning maakt het ook mogelijk dat de gemeente een kabelexploitant verplicht de eenmaal gelegde kabels en leidingen weer te verleggen. De AVOI geeft dan een regeling om de kosten verbonden aan het verleggen van die kabels en leidingen aan de kabelexploitant te vergoeden. De AVOI is daarmee ook een bindend kader op het moment dat er gronden aan een kabelexploitant worden verkocht, dan wel beperkt zakelijke rechten op gemeentegrond ten behoeve van een kabelexploitant worden gevestigd.

### 3.2.3 Grondprijsbeleid

#### Grondprijsbeleid

- Voor het bepalen van de grondprijzen worden de volgende taxatiemethoden toegepast:
  - a. Voor woningbouw (projectmatige en particuliere uitgifte van koop- en huurwoningen), bedrijventerreinen en kantoren wordt getaxeerd aan de hand van genormeerd residueel rekenen. In aanvulling hierop wordt op kavelniveau de prijs verder gedifferentieerd.
  - 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.
- De taxatiewaarde wordt opgenomen in de grondexploitaties.

De gemeente Enschede heeft meerdere projecten waarbij bouwrijpe grond wordt verkocht. Het grootste deel van de grond wordt verkocht voor de bouw van woningen, zowel aan particulieren als aan ontwikkelende en bouwende partijen. Daarnaast wordt grond verkocht voor bedrijven, maatschappelijke- en overige commerciële functies. Voor al deze gronden moet de waarde berekend worden.

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

**Residuele grondwaardemethode:** Door van de marktwaarde van het totaalproduct de bouw- en bijkomende kosten af te trekken, resteert er een residuele grondwaarde. 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. 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.

De genormeerd residuele methode is hiervan de meeste marktconforme. Deze wordt sinds 2013 in Enschede gebruikt.

Op projectniveau kan de uiteindelijke grondprijs op kavelniveau nog van elkaar verschillen. De grondprijs ontstaat dus in twee stappen. Eerst wordt de grondprijs op projectniveau (bijvoorbeeld een woningbouwlocatie) bepaald volgens de hierboven genoemde methode, waarna deze prijs verder gedifferentieerd wordt op kavelniveau. Met behulp van een differentiatiemodel wordt de prijs verhoogd of verlaagd op basis van locatiespecifieke factoren. 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.

### 3.2.4 Gronduitgifte bouwrijpe grond

#### Beleid 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 sluiten van (koop)overeenkomsten.
- Gronduitgifte vindt altijd plaats tegen marktconforme condities.

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 bovenstaande genoemde vormen komt de verkoop van grond c.q. bouwkvelds verreweg het meeste voor. Dat kan zowel aan ontwikkelende partijen als aan particuliere kopers of bedrijven zijn.

Voor de kavelverkoop gelden de Algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente Enschede (2018). Daarnaast zijn er aparte uitgifte- en reserveringsvoorwaarden voor woningbouwkvelds en bedrijventerreinen. Deze zijn opgenomen in bijlage 1 en 2.

Een specifieke vorm van uitgifte is erfpacht. Voor woningbouw wordt dit in Enschede in de praktijk niet (meer) toegepast. Voor bedrijventerreinen wordt een aantal kvelds per jaar in erfpacht uitgegeven. De meeste bedrijven prefereren echter koop boven erfpacht.

In bijlage 3 staan de Algemene erfpachtvoorwaarden 2008 van de gemeente weergegeven. In 2019 worden deze erfpachtvoorwaarden geactualiseerd en opnieuw vastgesteld. Deze Algemene erfpachtvoorwaarden 2019 zijn alleen van toepassing op nieuwe erfpachten, dus erfpachten die na de vaststelling van de Erfpachtvoorwaarden 2019 nieuw door de gemeente worden aangegaan.

De uitgifte van gronden vindt altijd plaats tegen marktconforme condities. Deze marktconformiteit is verplicht omdat de gemeente anders terecht kan komen in een staatssteundiscussie. 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 dat dat zij een procedure vanuit de Europese Commissie opgelegd krijgt zoals omschreven in de "Handreiking staatsteun voor de Overheid".

De wijze waarop marktpartijen geselecteerd worden is aan het college. Hiervoor zijn verschillende procedures te volgen. Deze verschillende procedures zijn mede afhankelijk van de vraag of er openbare werken zijn meegenomen.

## 3.3 Faciliterend grondbeleid

### 3.3.1 Kostenverhaal en planschade

#### Beleid kostenverhaal en planschade

- Bij deze particuliere initiatieven wordt primair ingezet op privaatrechtelijke anterieure overeenkomsten.
- Bij anterieure overeenkomsten zet de gemeente in op maximaal kostenverhaal.
- Bij anterieure overeenkomsten vraagt de gemeente een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen van marktpartijen voor onrendabele stedelijke plannen.
- 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 – op basis van een exploitatieplan – zet de gemeente in op maximaal kostenverhaal (binnen de wettelijke kaders) bij partijen waarmee geen overeenkomst is afgesloten.
- De gemeente werkt in principe niet mee aan onrendabele particuliere grondexploitaties, tenzij de economische uitvoerbaarheid gewaarborgd is.
- Eventuele planschaderisico's worden afgewend op de initiatiefnemers.

Het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening bij faciliterend grondbeleid is verankerd in de Grondexploitatiewet (Grex-wet). Deze wet maakt deel uit van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en is sinds 1 juli 2008 het wettelijk kader. Uitgangspunt is dat bij particuliere initiatieven die voldoen aan art 6.2.1 Bro de gemeente wettelijke verplicht is om kostenverhaal toe te passen.

Wanneer is kostenverhaal wettelijk verplicht conform 6.2.1 Bro

- a. De bouw van één of meerdere woningen
- b. De bouw van één of meer andere hoofdgebouwen;
- c. De uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000m<sup>2</sup> bruto-vloeroppervlakte of met één of meer woningen;
- d. De verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleiden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleiden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. De verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleiden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m<sup>2</sup> brutovloer-oppervlakte bedraagt;
- f. De bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m<sup>2</sup> bruto-vloeroppervlakte

De grondexploitatiewet (artikel 6.24 Wro) maakt het verhalen van bepaalde kosten bij particuliere grondexploitaties mogelijk door hier vrijwillig afspraken over te maken in overeenkomsten die worden gesloten vóór vaststellen van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning voor planologisch afwijkend gebruik t.b.v. het realiseren van een bouwplan ex art. 6.2.1 Bro.

De Wro biedt de gemeente, naast het verhalen van kosten, in de anterieure fase ook de mogelijkheid om ontwikkelende partijen een bijdrage te vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (artikelen 6.13 lid 7 en 6.24 lid 1). De gemeente Enschede kiest ervoor om dit toe te passen.

Het verhalen van kosten kan privaatrechtelijk - via anterieure overeenkomsten - of publiekrechtelijk - via exploitatieplannen en daarna posterieure overeenkomsten.

Uitgangspunt is dat de gemeente altijd eerst anterieur probeert om tot een overeenkomst te komen. Dit in lijn met de landelijke praktijk waarbij 97% van alle

bouwplannen qua kostenverhaal anterior geregeld wordt.

Als het niet lukt om een anterieure overeenkomst met een particuliere initiatiefnemer te sluiten kan het kostenverhaal worden verzekerd door het opstellen van een exploitatieplan. De kosten worden dan in rekening gebracht als onderdeel van de omgevingsvergunningsprocedure. In de wet is aangegeven welke kosten verhaald kunnen worden (de zogenaamde “kostensoortenlijst”). Eventueel kan een exploitatieplan ook als “achtervang” bij het bestemmingsplan opgesteld worden.

De gemeente werkt in principe niet mee aan een exploitatieplan voor 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.

De kosten die de gemeente verhaalt op de initiatiefnemers zijn:

1. De gebiedseigen kosten op basis van de kostensoortenlijst (art 6.2.3 tot en met 6.2.6 Bro), die onder andere omvatten:
  - a) De ambtelijke begeleidingskosten, inclusief de kosten voor de ruimtelijke procedure
  - b) De kosten voor de realisatie en aanpassingen in het openbaar gebied (bouw- en woonrijp maken, bodemsanering, onderzoeken e.d.).
  - c) Planschade en andere schades.
2. De gebiedsoverstijgende kosten:
  - d) Een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling op basis van art 6.24 Wro

Voor de hoogte van de plankosten gebruikt de gemeente de landelijke Plankostenscan, die ook voor exploitatieplannen van toepassing is.

Bij exploitatieplannen is het kostenverhaal wettelijk begrensd door de opbrengstpotentie. Een gemeente kan dan niet meer kosten verhalen dan dat er aan opbrengsten zijn. Tevens is winstafroming niet toegestaan (meer verhalen dan de werkelijke kosten)

De wijze waarop de gemeente haar kosten verhaalt en de hoogte van de ruimtelijke bijdrage die de gemeente vraagt is aan het college. Dit is opgenomen in bijlage over het kostenverhaal.

In de Omgevingswet blijft het systeem van kostenverhaal naar verwachting ongewijzigd. Wel wordt er een aantal technische wijzigingen verwacht. Zo zal het exploitatieplan bijvoorbeeld integraal opgenomen gaan worden in het omgevingsplan. Zodra de Omgevingswet in werking treedt worden deze technische wijzigingen geïmplementeerd in ons beleid.



### 3.3.2 Stedelijke kavelruil

#### Beleid Stedelijke kavelruil

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

Stedelijke kavelruil (het op vrijwillige basis ruilen van onroerende zaken in het stedelijk gebied) is onder het huidige instrumentarium ook mogelijk, maar brengt hoge proceskosten met zich mee en biedt beperkte zekerheden. In de Omgevingswet wordt het mogelijk om in het stedelijk gebied een kavelruilakte toe te passen. Deze akte biedt ruimere mogelijkheden dan onder de huidige wetgeving, waardoor het aantrekkelijker wordt om bij ontwikkelingen met meerdere partijen het instrument van kavelruil toe te passen. Uitgangspunt bij stedelijke kavelruil is dat initiatiefnemers op basis van vrijwilligheid percelen kunnen ruilen. Als initiatiefnemers zich met een dergelijke verzoek tot de gemeente richten faciliteert de gemeente dit, mits het plan passend is binnen een goede ruimtelijke ordening en bijdraagt aan de doelen van de stad.

Om per project de 'juiste' ontwikkelstrategie - inclusief samenwerkingsvorm - te kiezen is een afwegingskader gemaakt (zie paragraaf 2.3).

Vooraf in herstructurerings- en transformatiegebieden is het nagenoeg onmogelijk om zonder enige vorm van (financiële) samenwerking te opereren. Er zijn allerlei samenwerkingsvormen mogelijk tussen markt en overheid. Deze samenwerkingsvormen worden publiek-private samenwerkingen (PPS) genoemd.

De keuze voor een bepaalde vorm van samenwerken is onder andere afhankelijk van de fase waarin zich een project bevindt, de geformuleerde uitgangspunten, het programma van eisen, de eigendomssituatie, de ambities van de verschillende partijen, de financiële (on)mogelijkheden van de partijen en het risicoprofiel.

## 3.4 Samenwerking

#### Beleid samenwerking

- Per situatie wordt bepaald welke samenwerkingsvorm wordt ingezet.
- Per project en initiatief vindt – rekening houdend met de gemeentelijke ruimtelijke 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.

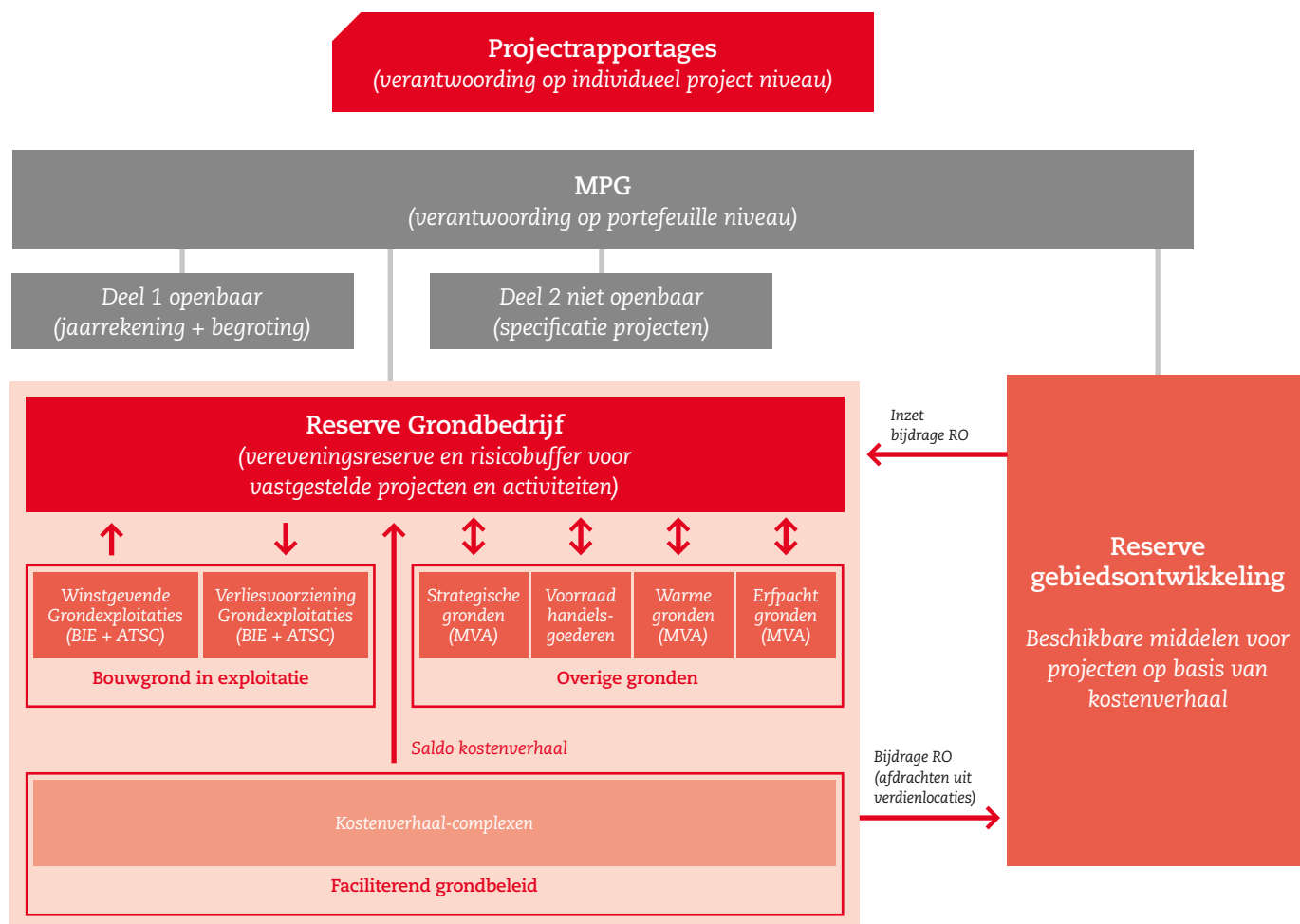
# 4. Financiële aspecten grondbeleid

## 4.1 Inleiding

Binnen het grondbedrijf zijn twee reserves ondergebracht:

- Reserve grondbedrijf, bedoeld voor de bestaande projectenportefeuille van het grondbedrijf. Deze maakt onderdeel uit van de algemene reserve van de gemeente.
- Reserve gebiedsontwikkeling, bedoeld voor nieuwe projecten (waar nog besluitvorming over moet plaatsvinden) waarbij een deel van de onrendabele top bij een project afgedekt kan worden uit de reserve gebiedsontwikkeling.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven, en vormt daarmee de basis voor de notitie beheersregels.



## 4.2 Administratief beheer lopende portefeuille grondbedrijf

### Administratief beheer van het grondbedrijf

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

- Bouwgrond in exploitatie (BIE)
- Overige gronden
- Faciliterend grondbeleid

Het administratieve beheer is 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)
- Faciliterend grondbeleid.

De termen worden hieronder toegelicht.

### 4.2.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE)

#### Grondexploitaties

- Het startpunt van een grondexploitatie is een raadsbesluit over het openen van een grondexploitatiecomplex.
- Een grondexploitatie en bijbehorend krediet wordt jaarlijks herzien en door de raad ter vaststelling aangeboden bij het MPG.
- Omvangrijke wijzigen binnen grondexploitaties worden separaat aan de raad voorgelegd.
- Een grondexploitatie heeft in beginsel een maximale looptijd van 10 jaar. Een langere looptijd dan 10 jaar kan geautoriseerd worden door de raad mits er als beheermaatregel gekozen wordt voor het weglaten van de opbrengstenstijging na deze 10 jaar.
- De kosten voor de initiatief- en definitiefase worden niet toegerekend aan grondexploitaties. Deze kosten worden afgedekt uit de programmabegroting.
- Eigen gemeentelijke middelen worden conform BBV regelgeving niet in de grondexploitatie ingebracht, maar worden rechtstreeks gedoteerd aan de reserve grondbedrijf.
- Alleen de kosten zoals omschreven in het BBV kunnen toegerekend worden aan grondexploitaties. Voor de openbare ruimte zullen de kosten toegerekend worden op basis van de zogenaamde "PPT" criteria.
- Kosten voor bovenwijkse voorzieningen worden in principe niet toegerekend aan grondexploitaties, tenzij deze op basis van de "PPT" criteria wel toegerekend kunnen worden.

De BIE-gronden zijn gronden en (eventueel) aanwezige opstallen die zich in het transformatieproces bevinden om omgevormd te worden naar bouwrijpe grond, met als doel om (opnieuw) te worden bebouwd.

Bij bouwgrond in exploitatie is sprake van een grondexploitatie. Dit is administratief onderverdeeld in bouwgrond in exploitatie (BIE) en Af te sluiten complexen (ATSC). Deze laatste categorie wordt de komende jaren afgesloten zodat er uiteindelijk alleen de BIE resteert.

Volgens het BBV wordt een grondexploitatie pas geopend als de gemeenteraad een besluit heeft genomen tot het openen van een grondexploitatiecomplex. Pas vanaf dat moment mogen de vervaardigingskosten toegerekend worden aan het complex. De grondexploitatie dient vervolgens jaarlijks herzien te worden. Deze herziening wordt jaarlijks bij de vaststelling van het MPG door de gemeenteraad geaccordeerd. In deze herziening worden tevens de kredieten geactualiseerd en gewijzigd te besluitvorming aan de raad voorgelegd. Bij de jaarlijkse herziening kunnen omvangrijke kaderwijzigingen niet meegenomen worden. Kaderwijzigingen moeten apart door de gemeenteraad geaccordeerd worden.

Volgens het BBV mag een grondexploitatie een looptijd hebben van maximaal 10 jaar. Een langere looptijd is mogelijk mits de gemeenteraad beheermaatregelen heeft vastgesteld. In 2016 heeft de gemeenteraad vastgesteld dat een langere looptijd mogelijk is, mits (als beheermaatregel) de opbrengstenstijging na 10 jaar op 0% wordt gezet.

Alle kosten die opgenomen zijn in de kostensoortenlijst kunnen in principe toegerekend worden aan een grondexploitatie. Zolang een project echter nog in de initiatief- of definitiefase zit, is er feitelijk nog geen sprake van een vastgesteld project en een geopende grondexploitatie. Kosten voor de ontwikkeling van het plan kunnen dan ook (nog) niet direct worden toegerekend. Wel is er een mogelijkheid om onder voorwaarden deze kosten 'op te sparen' en later als historische kosten aan de grondexploitatie toe te rekenen. In Enschede is het beleid om dat niet te doen, maar om deze jaarlijks gemaakte kosten af te dekken binnen de programmabegroting. Fiscaal kunnen deze kosten wel worden toegerekend.

Volgens het BBV is het niet toegestaan om eigen middelen als dekking op te nemen in een grondexploitatie. De gemeente Enschede kiest er daarom voor om deze eigen middelen toe te voegen

aan de reserve grondbedrijf. Hierdoor blijft de financiële positie van het project per saldo gelijk. De grondexploitatie kent dan een tekort, maar deze is dan afgedekt binnen de reserve grondbedrijf.

De investeringen in de openbare ruimte worden op basis van de "PPT" criteria toegerekend aan grondexploitaties. Dit houdt in dat de investeringen op basis "Proportionaliteit", "Profijt" en "Toerekenbaarheid" aan een grondexploitatie toegerekend worden. Als investeringen niet aan de PPT criteria voldoen worden ze onder de materieel vaste activa op de balans verantwoord worden.

Voor bovenwijkse voorzieningen geldt dat de gemeente Enschede deze in beginsel niet toerekent aan grondexploitaties. Alleen indien bovenwijkse voorzieningen binnen een plangebied liggen dan wel ten behoeve van deze planontwikkeling aangepast worden, kan een deel van deze investeringen op basis van de PPT criteria toegerekend worden aan grondexploitaties.

#### 4.2.2 Overige gronden

De overige gronden zijn gronden binnen het grondbedrijf waarvan de kosten en/of opbrengsten niet direct gekoppeld zijn aan 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)*

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

##### *Warme gronden (Materiële Vaste Activa)*

Warme gronden zijn gronden die verworven zijn met het oog op concrete ontwikkelingen door de gemeente, maar waar nog geen grondexploitatie voor is vastgesteld. Als voor deze gronden voldaan wordt aan de voorwaarden zoals opgenomen in het BBV mogen deze gronden gewaardeerd worden tegen toekomstige bestemming ipv huidige bestemmingen.

### *Erfpachtgronden (Materiële Vaste Activa)*

Hieronder zijn gronden die in erfpacht zijn uitgegeven geadministreerd.

### *Voorraad Handelsgoederen (VHG)*

Deze gronden zijn niet strategisch aangekocht of verkregen met het voornemen tot toekomstige bouw. Dit zijn zogenaamde rest- of ruilgronden. De intentie is deze gronden (op termijn) te verkopen of te ruilen voor gronden waarop wel een toekomstige bouw is voorgenomen.

Als deze gronden (tijdelijk) worden gebruikt voor een maatschappelijke of economische functie (bijv. recreatief, parkeerkeurvoorziening, agrarisch), dan behoren dergelijke gronden gedurende deze tijd tot de Materiele Vaste Activa. Als geen sprake is van gebruik, of de gronden op korte termijn worden vervreemd, dan worden deze verantwoord onder de Voorraad Handelsgoederen (BBV art. 38 lid c).

Mocht de BBV gewijzigd worden dan kunnen deze categorieën aangepast worden. Deze wijzigingen zullen dan verwerkt worden de notitie over de beheersregels.

## 4.2.3 Faciliterend grondbeleid

### **Beleid faciliterend grondbeleid**

- Het saldo van kosten en opbrengsten van exploitatieovereenkomsten worden bij afronding van het project verrekend met de Reserve Grondbedrijf.
- De gemeente Enschede vraagt een bijdrage Ruimtelijke Ontwikkeling aan private initiatiefnemers ten behoeve van onrendabele gemeentelijke locaties.
- Het krediet voor 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.
- Indien sprake is van "mengprojecten" waarbij zowel actief als faciliterend grondbeleid van toepassing is binnen 1 project, wordt bij de gemeenterekening de bedragen op de juiste balanspositie geplaatst conform de BBV voorschriften.

Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf geen actieve grondexploitatie voert, maar dit overlaat aan private initiatiefnemers. De bouwkaavel is niet in het bezit van de gemeente. De gemeente faciliteert deze grondexploitaties door werkzaamheden te verrichten zoals het wijzigen van een planologische titel en/of door te investeren in voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen. Deze kosten worden vervolgens verhaald op initiatiefnemers. Daarvoor sluit de gemeente met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst of stelt een exploitatieplan op. Het saldo van deze exploitaties wordt, bij afronding, verrekend met de reserve grondbedrijf.

Aanvullend worden er afspraken met de ontwikkelende partij gemaakt over de "RO- bijdrage". Hier wordt een financiële bijdrage gevraagd en toegevoegd aan de reserve gebiedsontwikkeling. De middelen in deze reserve kunnen in dekking voorzien van nieuwe projecten met een onrendabele top zoals opgenomen in de bijlage over het beleid met betrekking tot kostenverhaal.

Voor omvangrijke projecten, met een kostenverhaal van meer dan 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.

Binnen een project kan sprake zijn van meerdere vormen van grondbeleid. Zo kan binnen een project zowel faciliterend als actief grondbeleid van toepassing zijn. Dit project kan vanuit een integrale projectsturing in 1 administratie zijn ondergebracht. Vanuit de fiscale wetgeving is het echter noodzakelijk dat bij de gemeenterekening de kosten qua balansposities opgeknippt worden tussen het faciliterende en actieve grondbeleid. De wijze waarop deze opsplitsing moet plaatsvinden is aan een vrije keus aan de gemeente, mist deze splitsing maar duidelijk en consistent is.

## 4.3 Reserve Grondbedrijf en Weerstandsvermogen

De Reserve Grondbedrijf is een reserve, waaruit tekorten op bestaande projecten uit worden gedekt en waar winsten uit bestaande projecten mee verrekenend worden. De reserve grondbedrijf en de algemene reserve van de gemeente Enschede vormen samen de reserve risicovermogen.

### Beleid 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 lasten en baten van de activiteiten binnen het grondbedrijf (waaronder het treffen van verliesvoorzieningen) worden verrekenend met de Reserve Grondbedrijf.
- De Reserve Grondbedrijf en de Algemene Reserve van de gemeente maken vormen samen de Reserve Weerstandsvermogen daarmee van het aanwezige gemeentelijke weerstandsvermogen. Dit weerstandsvermogen moet voldoende financiële ruimte bevatten om de risico's, verbonden aan deze projecten en activiteiten, in afdoende mate te dekken.
- De hoogte van de benodigde risicodekking (vereiste weerstandsvermogen) wordt jaarlijks onderbouwd met een gefundeerde risicoanalyse.
- Voor besteding van de middelen in de Reserve Grondbedrijf bestaat weinig beleidsvrijheid: dit betreft immers de bekostiging van eerder door de raad vastgesteld beleid.
- Een winstgevend 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.

Jaarlijks wordt over de Reserve Grondbedrijf gerapporteerd in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) en vervolgens in de gemeenterekening. De besluitvorming over het MPG gebeurt voorafgaand aan 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 5.1 wordt dit proces nader toegelicht.

Het Grondbedrijf opereert in de externe (grond)markt, hetgeen risico's met zich meebrengt. Deze risico's zijn bijvoorbeeld de fasering, gronduitgiftepreizen, kostenstijging en rente. Voor elke grondexploitatie wordt periodiek een risicoanalyse gemaakt, middels een Monte Carlo analyse, om de totaal vereiste weerstandscapaciteit te bepalen. Deze weerstandscapaciteit bestaat uit een drietal onderdelen:

1. Marktrisico's: Dit zijn de conjunctuurrisico's die op portefeuilleniveau bepaald worden bij de Nota van Uitgangspunten. Denk hierbij aan de faseringsrisico's en de risico's op de parameters.
2. Project specifieke risico's: Dit zijn spreidingsrisico's die op individuele kostenposten aanwezig zijn. Denk hierbij aan aanbestedingstegenvallers of meevallers.
3. Bijzondere gebeurtenissen: Dit zijn specifieke kansen/risico's die zich wel of niet kunnen voordoen. Deze worden middels een kans maal effect meegenomen.

Door de nieuwe methodiek winstnemen “De Percentage of Completion methode” van tussentijds, die vanuit BBV wordt voorgeschreven, moeten gemeentes eerder winst nemen dan dat deze winst feitelijke (cashflowmatig) gerealiseerd is. Op het moment dat een winstgevende grex verslechterd ontstaat door de PoC methode een risico dat reeds genomen winsten weer uit de Reserve Grondbedrijf moeten worden onttrokken. 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 dit 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 dusdanig omvangrijk is dat deze de risico's uit de lopende portefeuille kan opvangen. Hiervan is sprake wanneer de aanwezige weerstandscapaciteit minimaal gelijk is aan de vereiste weerstandscapaciteit binnen het grondbedrijf (ratio grondbedrijf minimaal 1).

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

Een winstgevende grondexploitatie kan altijd door de raad geopend worden.

Een nieuwe onrendabele grondexploitatie, ten laste van de reserve grondbedrijf, kan alleen door de raad geopend worden als de ratio grondbedrijf en de gemeentelijke ratio groter of gelijk zijn dan 1. Als beide ratio's kleiner zijn dan 1 of de ratio grondbedrijf kleiner is dan 1, kan een nieuwe onrendabele grondexploitatie alleen geopend worden indien de dekking via andere dekkingsbronnen geregeld is. Als de ratio grondbedrijf groter is dan 1, maar de gemeentelijke ratio kleiner dan 1, dan is het aan het college en raad of het wenselijk is om een onrendabele grondexploitatie te openen ten laste van de reserve grondbedrijf. 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 alleen geopend worden ten laste van reserve grondbedrijf

Doordat het BBV voorschrijft dat interne middelen niet in een grondexploitatie ondergebracht mogen worden, wordt de dekking van een project dan gesplitst in twee delen. De kosten in de grondexploitatie en de dekking voor deze kosten in de Reserve Grondbedrijf.

Uitgangspunt is verder dat nieuwe grondexploitaties, indien de ratio grondbedrijf kleiner is dan 1,0, niet leidt tot een verdere daling van deze ratio. Ofwel de grondexploitatie moet dusdanig opgesteld zijn dat ook rekening wordt gehouden met de risico's en dat deze risico's dan eveneens op voorhand afgedekt zijn. Naast het tekort van het project dienen de risico's behorende bij het project dus eveneens gedekt te worden door extra dekking richting de reserve grondbedrijf.

Het gemeente brede weerstandsvermogen moet voldoende ruimte bevatten om de risico's van lopende projecten en activiteiten in voldoende mate te kunnen dekken. In de Nota weerstandsvermogen en Risicomanagement (2012) is bepaald dat de gemeente streeft naar een ratio weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4.

## 4.4 Reserve gebiedsontwikkeling

### Reserve gebiedsontwikkeling

- De reserve gebiedsontwikkeling is bedoeld voor nieuwe projecten die financieel verlieslatend zijn zoals opgenomen in het beleid over kostenverhaal.
- 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 (hierbij wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deze nota).
- Bij het opstarten van een dergelijke activiteit (o.b.v. raadsbesluit) worden de benodigde middelen vanuit de reserve gebiedsontwikkeling toegevoegd aan de Reserve Grondbedrijf.
- De reserve gebiedsontwikkeling wordt gevoed door De bijdrage Ruimtelijke Ontwikkeling uit anterieure overeenkomsten met particuliere ontwikkelaars.

Bij de jaarrekening van 2016 is een Reserve Gebiedsontwikkeling in het leven geroepen waar RO-bijdrages uit particuliere ontwikkelingen in ondergebracht worden als “spaarpot” voor het ruimtelijke beleid voor de tekortlocaties. Met het vaststellen van deze nota grondbeleid wordt deze spaarpot-gedachte gehandhaafd, met de mogelijkheid voor aanvullende financiële voeding in de toekomst.

De reserve gebiedsontwikkeling is bedoeld voor nieuwe ruimtelijke projecten en activiteiten met een onrendabele top. Dit betreft veelal ingrepen in de bestaande stad, waar sprake is van meer stakeholders en belangen dan we in de uitleggebieden kenden. Ook zijn de grondposities hier vaak versnipperd en ligt de economische waarde van deze posities veelal hoog. Niet zelden zijn dergelijke projecten kleinschalig, arbeidsintensief en economisch moeilijk of niet haalbaar. Toch is het belangrijk om deze ingrepen in de stad (waar mogelijk samen met partners) te doen, uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en de bestuurlijk bepaalde ambities voor de toekomst van de stad.

In het verleden pakte de gemeente deze deels complexe opgaves zelf op. Het tekort op deze locaties dekte de gemeente uit:

1. Bijdrages uit Europa (EFRO)
2. Rijksbijdrages (ISV en BLS)
3. Winstgevende projecten aan de randen van de stad vanuit het grondbedrijf
4. Bijdrages vanuit de gemeentebegroting (MSI)

Bovenstaande dekkingsmiddelen zijn de laatste jaren echter weggevallen of gedecimeerd, waardoor de druk op eigen middelen zal toenemen. Particulieren en ontwikkelaars zijn immers niet bereid en in staat om onrendabele ontwikkelingen zelf op te pakken.

Enschede is de laatste jaren goed bezig geweest. Willen we ook in de toekomst een aantrekkelijke stad blijven en talenten aan de stad binden, dan vraagt de stad om verdere ontwikkeling. Het consequent laten liggen van verlieslocaties strookt niet met de verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening en betekent over het algemeen het vooruitschuiven van problemen. Dat neemt niet weg dat we slimme keuzes moeten maken hoe publieke middelen het beste te besteden zijn. Hierbij horen drie opmerkingen:

1. We zullen moeten onderkennen dat de ruimtelijke uitdaging van de stad geld gaat kosten, daar waar we voor de crisis gewend waren dat gebiedsontwikkeling ook geld genereerde.
2. Bij elke ontwikkeling kan een investeringsafweging alleen worden gemaakt tegen de achtergrond van de maatschappelijke impact. “Wat doet de ontwikkeling voor de stad?” is de eerste vraag, waarna de tweede vraag volgt: “En is ons deze maatschappelijke impact ook de investering waard?”. Dit mechanisme genereert geen geld, maar zorgt wel voor een expliciete en transparante afweging waar de schaarse publieke middelen aan worden besteedt. Verwezen wordt hier naar hoofdstuk 2 van deze nota grondbeleid.
3. De stad maken we samen. Niet alleen de gemeente staat aan de lat om verlieslocaties te dekken, we hebben er immers allemaal profijt van. De verantwoordelijkheid voor een gezonde stedelijke ontwikkeling ligt ook bij de gebruikers en de ontwikkelaars. Om die last in een gezonde verhouding samen te dragen is een investeringsstrategie nodig, die samen met de stad



moet worden gemaakt. Dit is een voorwaarde om ook het gesprek aan te gaan als de lasten moeten worden gedeeld.

De reserve gebiedsontwikkeling is een opmaat naar die gedeelde verantwoordelijkheid. Vooral nog wordt deze reserve gevoed uit RO-bijdragen uit particuliere ontwikkelingen. Deze middelen zijn echter te beperkt om de ruimtelijke uitdagingen van de stad op lange termijn te bekostigen.

#### *RO-bijdrage uit particuliere ontwikkelingen*

De gemeente Enschede vraagt op dit moment bij particuliere grondexploitaties een "Bijdrage Ruimtelijke Ontwikkeling" (ook wel RO bijdrage genoemd). Op basis van bijlage 4 bij deze nota wordt deze bijdrage aan particulieren gevraagd bij anterieure overeenkomsten. De gemeente zet deze bijdrage vervolgens weer in voor de genoemde locaties die een financieel tekort hebben, maar wel belangrijk zijn voor de stad. Op basis van de uitgangspunten in de wet, kunnen de bijdrages ruimtelijke ontwikkeling alleen ingezet worden voor onrendabele gebiedsontwikkelingen en niet voor andere doeleinden. In dat geval zou sprake zijn van baatafoming en dit is wettelijk niet toegestaan. In bijlage 4 staan de betalende en ontvangende projecten omschreven.

In de Omgevingswet verandert naar verwachting de juridische titel voor het vragen van Bijdragen Ruimtelijke Ontwikkeling, maar de mogelijkheid blijft bestaan. Zodra de Omgevingswet van kracht wordt, wordt het beleid zo aangepast dat de regeling behouden blijft.

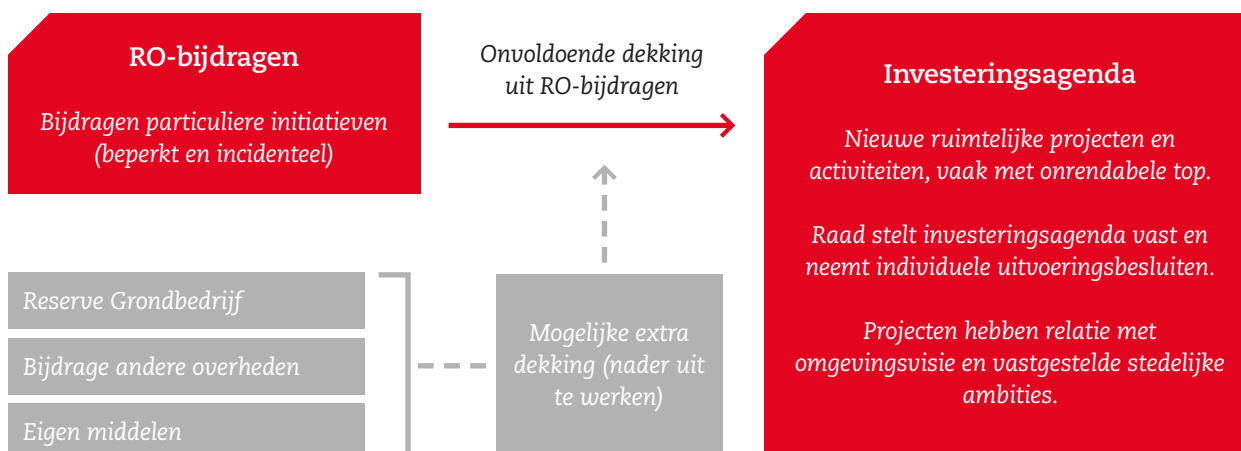
#### *Investeringsstrategie*

Op basis van de ruimtelijke koers van de gemeente wordt voorgesteld om een stedelijke investeringsagenda te maken. Deze investeringsagenda geeft aan wat de financiële consequenties (in de tijd) zijn van de ruimtelijke ingrepen die de stad nodig heeft om zich te ontwikkelen. Aan deze investeringsagenda zal een investeringsstrategie gekoppeld moeten worden. Deze strategie geeft antwoord hoe we als stad deze uitdaging gaan bekostigen. Voorgesteld wordt om de investeringsagenda en de investeringsstrategie separaat aan de raad ter behandeling voor te leggen als uitwerking van deze nota grondbeleid.

Op basis van de investeringsstrategie kan het gesprek gevoerd worden over toevoegingen van middelen aan de reserve gebiedsontwikkeling. Daarbij zijn bijdragen van derden, subsidies en bijdragen van andere overheden en eigen middelen van de gemeente de mogelijke geldstromen.

De RO bijdrages zullen in de Reserve Rebiedsontwikkeling ondergebracht worden totdat de raad een besluit heeft genomen waar deze middelen aan besteed moeten worden. In het MPG wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over de omvang en mutaties in deze reserve.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



## 4.5 Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming

### Beleid financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming

- De grondexploitaties worden geactualiseerd door toepassing van de eindwaardesystematiek.
- De voorzieningen worden gepresenteerd tegen Contante Waarde, waarbij de gemeente de benodigde voorziening jaarlijks oprent.
- Bij de financiële resultaatbepaling en bij het winst- en verliesnemen worden de verslagleggingvoorschriften van het Besluit gemeentebegroting en verantwoording (BBV) gevolgd.
- Bij het bepalen van de hoogte van de jaarlijkse winst kiest de gemeente Enschede ervoor om zowel voor de kosten als de opbrengsten rekening te houden met onzekerheden. Voor de kosten wordt rekening gehouden met de “worscase” inschatting van de risico analyse voor de totale te verwachten kosten. Voor de opbrengsten wordt gekozen om de projectspecifieke risico's te betrekken bij het bepalen van de hoogte van de winst. Nog niet gerealiseerde opbrengsten die als gevolg van projectspecifieke oorzaken onzeker zijn, worden in mindering gebracht op de totale te verwachten opbrengsten. Dit verlaagt de jaarlijks te nemen winst en dat wordt vanuit voorzichtigheid noodzakelijk geacht.

Jaarlijks worden de grondexploitaties geactualiseerd. Hiervoor wordt de eindwaardesystematiek toegepast. Dit is een methode waarbij de kosten en opbrengsten in de tijd worden uitgezet, rekening houdend met de rente en de kosten- en opbrengsten-ontwikkeling. Hieruit resulteert op eindwaarde het saldo van de grondexploitatie.

Voor verliesgevende grondexploitaties geldt dat er een voorziening getroffen moet worden. De gemeente kan kiezen om deze voorziening op Eindwaarde of op Contante Waarde te treffen. Enschede kiest ervoor om de voorzieningen op Contante Waarde te nemen. Op basis van de BBV-voorschriften wordt deze voorziening bepaald door het benodigde bedrag op Eindwaarde

contant te maken tegen het percentage dat de commissie BBV voorschrijft.

De financiële resultaten van de MPG-projecten worden altijd verrekend met de Reserve Grondbedrijf. Op deze wijze vindt verevening tussen de grondexploitaties plaats. Daarbij wordt het volgende voorzichtigheidsprincipe gehanteerd:

- Voor projecten met een onafwendbaar verlies wordt een voorziening getroffen, ter grootte van het tekort op Netto Contante Waarde. Deze afboeking wordt gedaan ten laste van de Reserve Grondbedrijf. Conform de BBV-voorschriften wordt in de toelichting op de balanspositie ook de hoogte van de voorziening op Eindwaarde vermeld;
- Eventuele winsten van projecten worden – conform de BBV-voorschriften genomen als deze voldoende zeker zijn volgens de regels van de Percentage Of Completion (POC) methode. Bij het bepalen van de winst wordt rekening gehouden met project specifieke onzekerheden in zowel de kosten als de opbrengsten. Deze winsten worden toegevoegd aan de Reserve Grondbedrijf.

Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het niet langer toegestaan om conservatief te handelen. Na de Stedelijke Koers had de gemeente er voor gekozen om pas winst nemen als deze daadwerkelijk (cashflow matig) gerealiseerd was. De BBV schrijft nu voor dat er eerder winst genomen moet worden. De gemeente Enschede kiest er wel voor om, binnen de mogelijkheden die het BBV biedt, zo conservatief als mogelijk is deze winst te nemen. Dit is mogelijk door de project specifieke risico's in mindering te brengen op de winst. Aan zowel de kosten- als opbrengstenzijde wordt de winst bepaald op basis van een “worst case” scenario, waarbij alleen de winst bovenop dit scenario meegenomen wordt. Dit uiteraard wel voor zoverre dit redelijkerwijs te onderbouwen is.

# 5. Informeren en verantwoorden

## Beleid informeren en verantwoorden

- In de jaarlijkse planning & control-cyclus zal door het college aan de gemeenteraad worden gerapporteerd over het grondbeleid en de grondexploitaties, middels het MPG.
- Jaarlijks wordt een Notitie van Uitgangspunten opgesteld met daarin de parameters voor de actualisatie van de grondexploitaties.
- Via Projectview wordt de gemeenteraad twee keer per jaar afzonderlijk geïnformeerd over de projecten die deel uitmaken van het MPG.

De raad legt met deze nota de kaders van het grondbeleid vast. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De raad controleert vervolgens of het college bij de uitvoering van het grondbeleid binnen de vastgestelde beleidskaders blijft.

In de jaarcyclus worden in de gemeentebegroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neergelegd en wordt in de gemeenterekening verslag gedaan en verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar. Voorafgaand aan de jaarrekening wordt het Meerjarenperspectief Grondbedrijf (MPG) gemaakt en vastgesteld.

Via het MPG informeert het college de gemeenteraad over de financiële uitkomsten van het grondbeleid. De raad stelt het MPG vast en actualiseert de kredieten. De uitkomsten van het MPG worden vervolgens verwerkt in de gemeenterekening.

Over de stand van zaken in de individuele projecten wordt de raad geïnformeerd via Projectview. Per project wordt hier aangegeven wat de stand van zaken is. Het MPG geeft hierbij de trends en samenhang van de ontwikkelingen weer. Via Projectview is de individuele bijdrage van het project omschreven.

In het schema op de volgende bladzijde is het huidige grondbeleid in de IPC-cyclus weergegeven. De meest recente toevoeging is een aantal jaren geleden de Notitie van Uitgangspunten geweest.

## 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
<b>Grondbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen kaders via de nota grondbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoeren grondbeleid</li> </ul>
<b>Verwerven</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschikbaar stellen krediet en kaders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aankoop gronden</li> </ul>
<b>Verkoop</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen kaders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verkoop</li> </ul>
<b>Grondprijzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Methodiek vaststellen prijzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jaarlijks vaststellen via de Notitie van Uitgangspunten</li> </ul>
<b>Gronduitgifte bouwrijpe grond</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen kaders via de nota grondbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitgiftebeleid woningbouwkavels en werklocaties</li> <li>Vaststellen Algemene verkoopvoorwaarden en erfpachtvoorwaarden</li> </ul>
<b>Kostenverhaal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen krediet projecten met kostenverhaal € &gt;250.000</li> <li>Vaststellen krediet projecten met kostenverhaal € &lt; 250.000 bij het MPG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beleid kostenverhaal en ruimtelijke bijdrages</li> <li>Sluiten van anterieure overeenkomsten</li> </ul>
<b>Grondexploitatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Openen nieuwe grondexploitaties</li> <li>Vaststellen projectkaders</li> <li>Jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties via het MPG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen van de parameters voor de grondexploitaties via de Notitie van Uitgangspunten</li> </ul>
<b>Financieel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financiële verordening vaststellen</li> <li>Vaststellen Reserve grondbedrijf en weerstandvermogen via het MPG en gemeenterekening</li> <li>Jaarlijkse dotatie reserve gebiedsontwikkeling</li> <li>Spelregels grondexploitaties in relatie tot weerstandsvermogen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Notitie beheersregels</li> </ul>
<b>Informeren en verantwoorden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jaarlijkse begroten en verantwoorden via het MPG en de paragraaf grondbeleid in de gemeentebegroting en gemeenterekening.</li> <li>Individuele projecten 2 keer per jaar via projectview.</li> </ul>	