

ACHTERGROND STRATEGISCHE INVESTERINGSAGENDA

VERSIE SEPTEMBER 2021

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	3
2.	KWALITATIEVE GROEI, BREDE WELVAART	4
3.	BLIJVEND STERKER UIT DE CRISIS	5
4.	STRATEGISCHE INVESTERINGSAGENDA	7
4.1	Wat is een strategische investeringsagenda?	7
4.2	Nut en noodzaak Strategische Investeringsagenda.....	7
4.3	Bestuurlijk afwegingskader Investeringsagenda	7
4.4	Spelregels Investeringsfonds	11
4.4	Bevoegdheden Raad.....	11
5.	PROJECTEN STRATEGISCHE INVESTERINGSAGENDA EN KOSTEN.....	13
5.1	Projecten korte termijn	13
5.2	Omvang investeringsvraag van de Strategische Investeringsagenda.....	13
5.3	Randvoorwaarden bij het werken met een Investeringsagenda.....	14

1. INLEIDING

Het is al langere tijd een wens om een investeringsagenda voor Enschede vorm te geven. Een investeringsagenda helpt Enschede om, via de publieke ruimte, op de lange termijn een impuls te geven aan de leefbaarheid in de stad. Daarmee houden we Enschede aantrekkelijk voor onze inwoners. En het helpt ons om aantrekkelijk te zijn voor mensen die hier nog niet wonen. Als stad in het groen om te wonen, werken en leven. Dit, ook in lijn met de motie 170.000+ zoals aangenomen bij vaststelling van de Zomernota op 5 juli jl.

Om sterker uit de crisis te komen, zijn anti-cyclisch investeren, groen herstel en plannen op de plank hebben liggen voor als de economie weer aantrekt, belangrijke uitgangspunten. Wat we doen, moet goed zijn voor de hele stad en bijdragen aan de brede welvaart. Als we keuzes maken, dan kiezen we voor acties die bijdragen aan meerdere opgaven. We moeten profiteren van de kansen die er liggen, van onze ligging als groene woonstad en mogelijkheden tot kwalitatieve groei.

De krapte op de woningmarkt in Nederland is groot. Ook in Enschede neemt de krapte steeds meer toe. De vraag is - veel - groter dan het aanbod. Veel potentiële kopers vissen achter het net. Het tempo van bouwen moet dan ook worden verhoogd. Om te zorgen dat iedereen prettig en betaalbaar kan wonen heeft het Rijk een regeling in het leven geroepen, de Woningbouwimpuls. Met deze regeling stimuleert het Rijk gemeenten om de woningvoorraad flink uit te breiden. Ook de Provinciale Staten van Overijssel hebben ingestemd met een investeringsvoorstel waarmee woningbouw versneld wordt en gebiedsontwikkelingen - en daarmee de stad - een impuls krijgen. Dit biedt Enschede kansen om de woningbouwopgave de komende jaren te versnellen naar een netto toevoeging van in totaal 6.500 woningen en daarmee een groei richting 170.000 inwoners. Inclusief een herstructurering van de bestaande (sociale) voorraad van ongeveer 1.500 komt de totale opgave op 8.000 woningen. Niet alleen om kwantitatief te groeien, door een uitbreiding van de woningvoorraad, maar juist ook om de kwalitatieve groei van de stad verder vorm te geven. Met deze investeringsagenda willen we inzicht geven in de wijze waarop wij invulling gaan geven aan deze kwalitatieve groei om de stad nu en in de toekomst de impuls te kunnen geven die nodig is.

2. KWALITATIEVE GROEI, BREDE WELVAART

Kwalitatieve groei dat is dusdanig groeien dat de stad er sterker van wordt, veerkrachtiger. Meer adaptief. Een adaptieve stad is in staat om haar regio economisch gezond, leefbaar en bereikbaarheid te houden binnen de context van maatschappelijke uitdagingen, technologische veranderingen en andere onzekerheden.

Hoe doe je dat als stad? Door het vergroten van de brede welvaart. Dat gaat over meer dan alleen ons inkomen. Brede welvaart omvat alles wat mensen van waarde vinden. Naast inkomen, economie en groei gaat het ook over gezondheid, onderwijs en arbeidsmarkt, leefbaarheid en veiligheid, de kwaliteit van de leefomgeving, sociale samenhang en voorzieningenniveau, klimaat en energie, natuur en landbouw, bereikbaarheid en woningmarkt. Bovendien betreft het niet alleen de kwaliteit van het leven in het 'hier en nu', maar ook de gevolgen daarvan voor het welzijn van mensen 'elders' (buiten de regio) en 'later' (toekomstige generaties).

We moeten ruimte hebben voor wonen, werken, recreëren en ondernemen. Welke verdeling van de schaarse ruimte is optimaal voor nu en in de toekomst? En hoe maken we daar de goede keuzes in, zodat Enschede ook in de toekomst de dynamische stad blijft waar het zo fijn leven, werken, ondernemen en recreëren is voor iedereen?

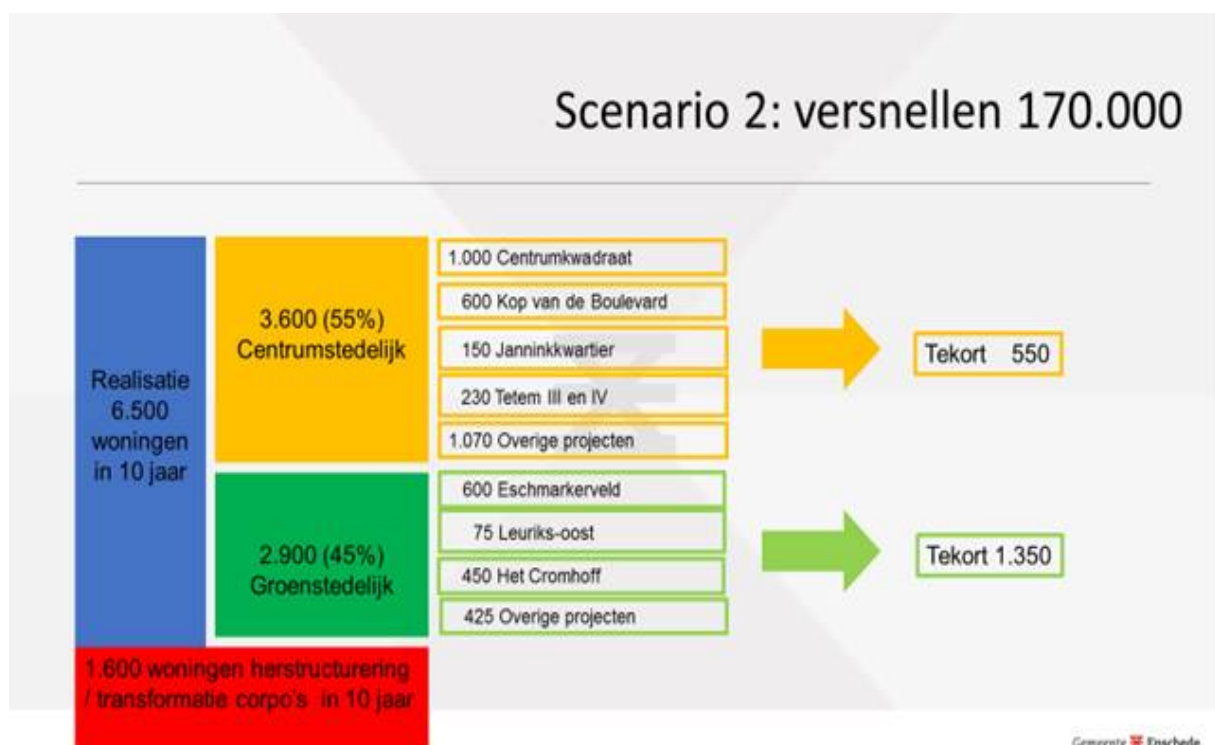
De ruimtelijke vertaling van de groei naar 170.000+ inwoners vindt plaats in de omgevingsvisie die wordt opgesteld. In de omgevingsvisie is te zien welke gebieden voor welke doeleinden (woningbouw, bedrijfslocaties, waterberging, sport etc) gebruikt kunnen gaan worden. Met het vaststellen van de omgevingsvisie geeft uw raad dus de ruimtelijke kaders voor de ontwikkeling van de stad. Om die ontwikkeling van de stad tot uitvoering te brengen, worden projecten gedefinieerd. Soms op initiatief van de gemeente, soms op initiatief van een ontwikkelende partij. Die projecten kunnen landen op de investeringsagenda. Met het onderliggende investeringsfonds kan de Raad vervolgens afwegen en keuzes maken welke projecten op de agenda gefinancierd kunnen worden en dus in uitvoering gaan. Het is dus een dynamisch instrument, waaraan ieder jaar projecten kunnen worden toegevoegd die bijdragen aan het behalen van de doelen van de stad. En daarmee aan het aantrekkelijk houden van Enschede als woon- en werkstad.

3. BLIJVEND STERKER UIT DE CRISIS

De coronacrisis heeft Enschede hard geraakt. Om sneller en blijvend sterker uit de crisis te komen, heeft de Raad via de moties 'Duurzame wederopbloei' en 'Enschede sterker uit de crisis als strategische opgave' aangegeven dat het juist nu van belang is extra en slimmer te investeren. Dit anti-cyclisch investeren hebben we eerder aangedurfd: denk aan de ontwikkeling van het Van Heekplein. Dat is een mooi voorbeeld van een enorme fysieke ingreep die in volle breedte een positief effect en spin off heeft gegenereerd voor onze (binnen)stad.

Alle grote fysieke ontwikkelingen in de stad gaan gepaard met een toekomstige investeringsvraag, waarbij we rekening houden met forse externe bijdragen. Om deze vraag uit te kunnen voeren is het nodig om de komende jaren te sparen/budgetruimte in de begroting te creëren en daarbij maximaal in te zetten op het verkrijgen van subsidies en fondsen van medeoverheden. De kans om de woningbouwopgave te versnellen, sluit hier naadloos op aan.

In onderstaand schema is zichtbaar waar de opgave ten aanzien van specifiek woningbouw de komende jaren ligt. We hebben nu – inclusief herstructurering - ongeveer 6.000 woningen in onze programmering zitten. Dit betekent dus dat we minimaal 2.00 aan nieuwe plannen moeten ontwikkelen.



4. STRATEGISCHE INVESTERINGSAGENDA

4.1 Wat is een strategische investeringsagenda?

Als we naar de grote toekomstige investeringen kijken dan is het voornemen om met een Strategische Investeringsagenda te gaan werken voor de korte (0 - 5 jaar) en (middel)lange termijn met bijbehorende investeringsstrategie. De Strategische Investeringsagenda is een sturingsinstrument om de diverse (gebieds-)ontwikkelingen goed tegen elkaar af te wegen, prioriteiten te stellen en in gesprek te gaan over 'hoe' we de agenda gaan uitvoeren, welke lobbyinstrumenten in te zetten, hoe we kunnen bijdragen aan ontwikkelingen van andere overheden en om cofinanciering voor de investering te krijgen. De strategische investeringsagenda geeft inzicht in de afwegingen die we moeten maken als we de brede welvaart willen vergroten, overzicht over de gemaakte keuzes en hoe we deze financieren. Het is de schakel tussen de strategische doelen, het beleid en de concrete uitvoering van projecten.

4.2 Nut en noodzaak Strategische Investeringsagenda

Voordat we ingaan op de spelregels van een Strategische Investeringsagenda willen we eerst het belang en de noodzaak van dit instrument benadrukken en wat dit betekent voor de bevoegdheden van de raad en het college.

Zoals eerder genoemd gaan de gewenste versnelling en groei gepaard met een grote investeringsvraag de komende jaren. En als we kijken naar de plannen voor de Spoorzone Kennispark en Centrumkwadraat moeten we constateren dat er nu al grote investeringsopgaven aan de orde zijn. De Strategische Investeringsagenda biedt ons een instrument om, naast het gesprek over de prioritering van (gebieds-)ontwikkelingen met het oog op het vergroten van de brede welvaart, met de Raad in gesprek te gaan over hoeveel middelen we moeten en willen 'sparen' om de opgaven de komende jaren uit te kunnen voeren.

'Sparen' oftewel budgetruimte maakt ons namelijk sterker in onze positie met andere partijen die in de stad willen investeren. Door hierover te beschikken kunnen we slagvaardig inspelen op financieringsmogelijkheden van derden. Denk aan de eerder genoemde regeling Woningbouwimpuls. Een mooie kans om een rijksbijdrage te verkrijgen om een gewenste ontwikkeling in een stad mogelijk te maken. Alleen moet de gemeente wel zelf haar deel in de investering financieren en de aanvraag moet voor een bepaalde datum worden ingediend. Recent hebben wij voor Centrumkwadraat 3 miljoen subsidie via deze regeling gekregen.

Deze kansen doen zich gedurende het hele jaar voor. Daardoor ontstaat er eigenlijk een ongewilde situatie, omdat er op die momenten onvoldoende een integrale afweging mogelijk is binnen de schaarse financiële middelen. Door meer aan de voorkant te komen, kan de Raad beter de reguliere opgaven en de strategische opgaven tegen elkaar afwegen en de budgetruimtes bepalen.

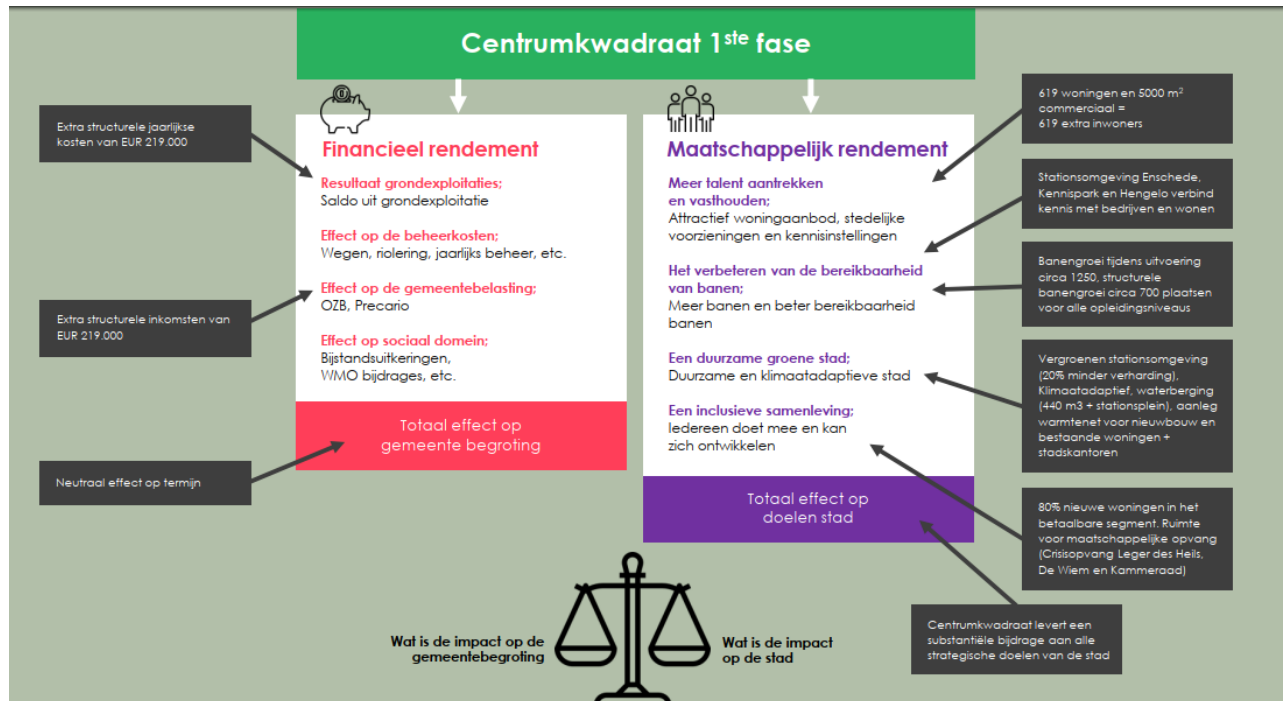
Verder ontstaat er door middelen voor de strategische investeringen te reserveren meer financiële continuïteit en stabiliteit om uitvoering te geven aan de langjarige investeringsopgaven.

4.3 Bestuurlijk afwegingskader Investeringsagenda

Om te bepalen welke toekomstige (gebieds-)ontwikkelingen met bijbehorende investeringsvraag de Strategische Investeringsagenda gaan vormen, is een afwegingskader nodig.

Het afwegingskader gaat in op de vraag waarom de Raad zou moeten willen investeren in projecten in de stad. Investeren als een middel om de strategische doelen van de stad te realiseren. Je wilt er

dus een bepaald “maatschappelijk” rendement mee halen. Zo moet een project bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen, bereikbaar van banen, inclusieve samenleving en het behouden en aantrekken van talent. Dit kun je dan afwegen tegen het financiële rendement op de gehele gemeentebegroting. Voor Centrumkwadraat 1^{ste} fase hebben we dit een keer geprobeerd in beeld te brengen, ter inspiratie de afbeelding hieronder van het resultaat.



Kenmerkend aan deze systematiek is dat er vooral een kwalitatieve afweging gemaakt wordt: alle argumenten worden op een rijtje gezet zodat uiteindelijk een bestuurlijke afweging kan worden gemaakt welk project op dat moment de voorrang geniet.

Een alternatief model is werken met een “puntensysteem” waarmee wordt beoogd om tot een meer kwantitatief oordeel te komen. Voor welk model ook gekozen gaat worden, het afwegingskader moet antwoord geven op de vraag: waarom is deze gebiedsontwikkeling goed voor de stad en mag dit ons als gemeente geld kosten?

Wat tot slot nog van belang is om mee te nemen in het denken over een afwegingskader, is het aspect tijd in combinatie met de betrokkenheid van andere partners in de stad. Bijna alle gebiedsontwikkelingen doen we samen met partners zoals ontwikkelaars, corporaties en inwoners. In de beginfase ga je met elkaar ontdekken wat je ambities in een bepaald gebied zijn en hoe je die waar kunt maken. Het in de beginfase al meetbaar proberen te maken van wat de effecten van investeren in de ontwikkeling van dat gebied zijn, is complex. Juist omdat het beeld van wat je in dat gebied gaat doen, samen met de partners verdere aanscherping en inkleuring krijgt. Wachten tot dit beeld uitgekristalliseerd is en je echt kan gaan bepalen wat de effecten gaan zijn, is ook niet reëel. Dan zijn er enerzijds wellicht al verwachtingen gewekt bij de partners en anderzijds heb je als gemeente ook in deze verkennende fase al moeten investeren (in menskracht) om de verkenning mede vorm te geven. Wachten met deze voorfinanciering omdat je eerst een weging wilt doen, betekent dat er weinig van de grond gaat komen. De kunst zal dus zijn hier een goed evenwicht in te gaan vinden.

Voor het bepalen van de reikwijdte van de Strategische Investeringsagenda willen we in ieder geval de volgende criteria toepassen. Het moet gaan om:

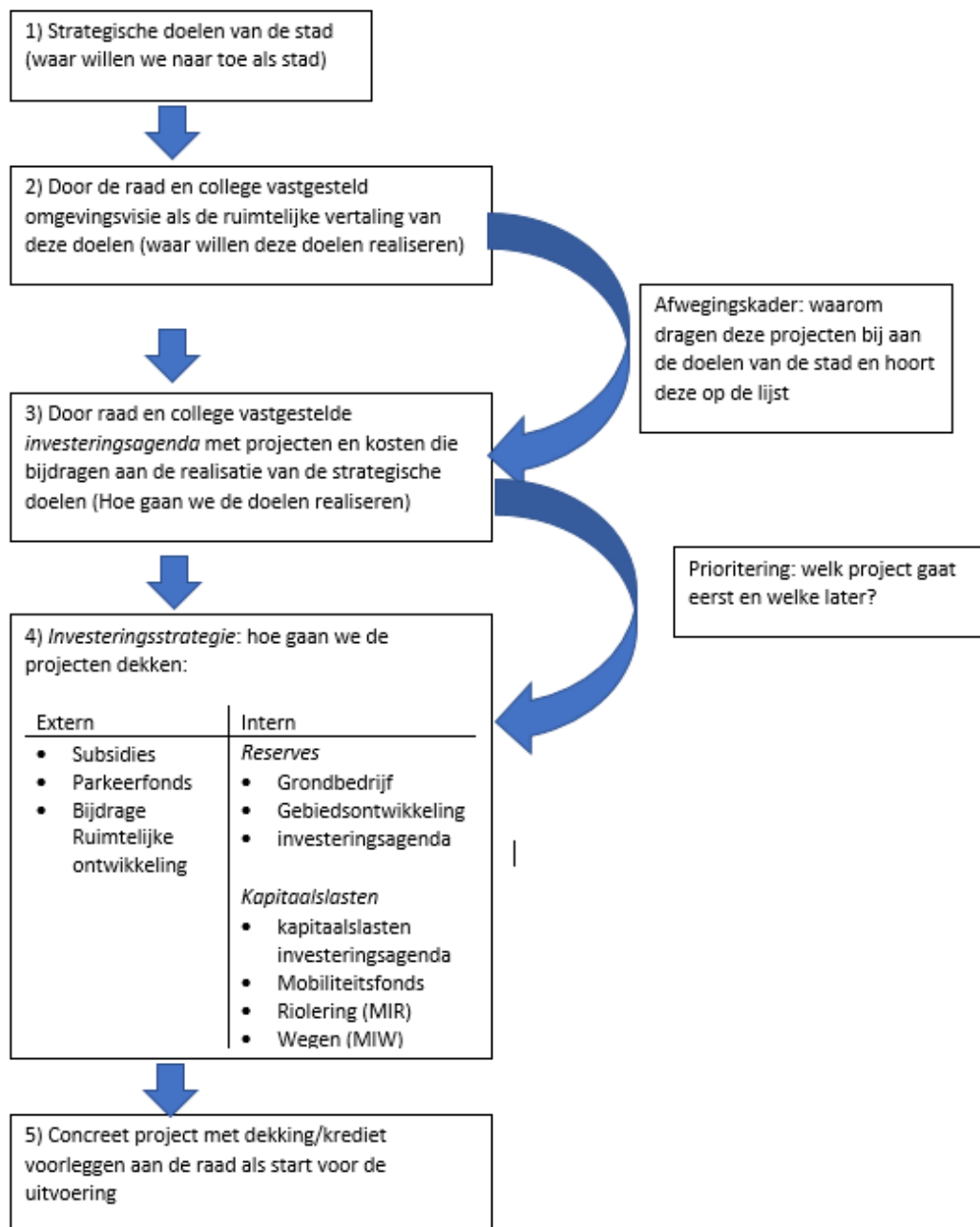
- Grote fysieke éénmalige investeringen in nieuwe toekomstige ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen moeten bijdragen aan de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de stad en haar voorzieningen (denk aan evenementen en cultureel aanbod, sport, ontmoetingsplekken) en voortvloeien uit de omgevingsvisie.

of

- Investerings die in aanmerking komen voor financiering vanuit groei- en ontwikkelfondsen van medeoverheden, omdat het veelal investeringen betreft waarvan de uitvoering in de verdere toekomst ligt en de gemeente er wel de middelen voor op zij moet leggen. Denk onder andere aan het Nationaal Groeifonds (Wopke-Wiebes) en de Retailagenda.

Natuurlijk verdienen de genoemde uitgangspunten een verdere verdieping en concretisering. Deze investeringsagenda zal bij de jaarlijkse actualisatie voor de Zomernota dan ook aangepast worden aangeboden aan de raad. Het afwegingskader voor de Strategische Investeringsagenda Enschede voor de (middel)lange termijn wordt komende maanden samen met de Raad verder vormgegeven.

Schematisch overzicht investeringsagenda



4.4 Spelregels Investeringsfonds

Om de Strategische Investeringsagenda te kunnen financieren werken we met een Investeringsfonds. Het belangrijkste kenmerk voor het investeringsfonds is dat hier projecten in thuis horen met onderstaande kenmerken:

- Het fysieke projecten betreft die bijdragen aan de strategische doelen van de stad.
- De projecten een fysiek/ruimtelijke component hebben die uiteindelijk opgenomen wordt in de omgevingsvisie en tot die tijd opgenomen zijn in het sectorale beleid.
- Het investeringen betreft die op gemeentelijke balans komen en gedekt worden door of eenmalige bijdragen of middels kapitaalslasten (dus geen jaarbudgetten zoals onderhoudsbudgetten of uitkeringen).
- Die dusdanig groot/omvangrijk zijn dat dit niet via de reguliere middelen gedekt kan worden (al kunnen deze wel ingezet worden).
- Die niet goed passen in de reguliere IPC cyclus. Bij projecten kun je niet een jaar wachten als zich ergens een (subsidie) kans voordoet.
- Waar mede-overheden middels subsidies ook bereid zijn om in te investeren (een sterke pre maar geen absolute noodzaak).

Wanneer een project aan deze voorwaarden voldoet, is het nodig spelregels te definiëren voor de voeding en onttrekking uit het fonds. Voor de voeding kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- Voor eenmalige middelen een deel inzetten uit eventuele positieve rekeningresultaten van de gemeente (mits de gemeentelijke ratio boven de 1,0 blijft).
- Een jaarlijkse ophoging van de kapitaalslasten vanuit de gemeentebegroting (vanuit de groei van het gemeentefonds en OZB door de investeringen).
- Afspraken over de inzet van de vrijval van kapitaalslasten als een investering deels afgeschreven is.

Hoe de toekomstige structurele vulling van het Investeringsfonds eruit gaat zien, is nadere uitwerking en de opdracht aan het college om dit verder uit te werken richting de jaarlijkse actualisatie van de Investeringsagenda. Voor de uitname van middelen uit het Investeringsfonds geldt in elk geval dat de raad altijd het finale besluit neemt en het krediet voor investeringen expliciet dient goed te keuren.

Met de investeringsagenda en het investeringsfonds ontstaat er inzicht in de toekomstige investeringsvraag van grote investeringen op de korte en (middel)lange termijn. De Strategische Investeringsagenda wordt jaarlijks voorafgaand aan de Zomernota geactualiseerd. De kaders zijn zodanig opgesteld dat het ruimte biedt om onvoorziene grote toekomstige opgaven op te nemen in de agenda.

4.4 Bevoegdheden Raad

Een Strategische Investeringsagenda verandert niets aan de bevoegdheden van de Raad. Sterker nog: het biedt de Raad meer inzicht en overzicht in de strategische investeringen in de komende jaren. Daardoor brengt het de Raad nog beter in positie om een goede discussie en afweging te voeren/maken. De Raad heeft de beslissingsbevoegdheid bij het inrichten van de financiële kaders van de investeringsstrategie. En op het moment dat een plan van de Strategische Investeringsagenda in de besluitvormende fase komt en er financiering nodig is vanuit het Investeringsfonds, dan wordt de Raad op dezelfde wijze betrokken als nu.

Het mandaat van het college blijft ook gelijk aan de huidige situatie. Na instemming met een investeringsvoorstel voor een project door de Raad wordt er op gebruikelijke wijze via de beleidscyclus over de uitvoering van het project gerapporteerde en verantwoording afgelegd.

5. PROJECTEN STRATEGISCHE INVESTERINGSAGENDA EN KOSTEN

5.1 Projecten korte termijn

Om het momentum niet te verliezen en de versnelling direct in te zetten, willen wij starten met het vullen van de Strategische Investeringsagenda Enschede. Dit kan door een aantal projecten als prioritair te benoemen en op korte termijn te starten met de uitvoering, dan wel de uitvoering te versnellen. Dit betreffen bestaande gebiedsontwikkelingen die we al waren gestart of wilden starten op basis van bijvoorbeeld het coalitieakkoord en eerdere afspraken in de Gemeentebegroting.

Door deze projecten toe te voegen aan de Strategische Investeringsagenda voegen we netto ruim 2.700 woningen toe. Daarmee kan de stad groeien met circa 3750 inwoners. Ook spelen we in op de groeiende vraag naar bedrijfsruimte door bijna 43.000 m² met de bestemming bedrijven toe te voegen. Het aantal m² kantoorruimte neemt juist af met 6.500 m². De vraag naar kantoorruimte is door de coronacrisis sterk verminderd en de verwachting is dat door de 'thuiswerk' trend er ook na de crisis minder behoefte is aan kantoorruimte. Met het toevoegen van deze hoeveelheid woningen en bedrijfsruimte is ook het bereikbaarheidsvraagstuk cruciaal in de wijze waarop de projecten tot ontwikkeling komen en de fasering waarin dit gebeurt. Bereikbaarheid is dus een belangrijke randvoorwaarde bij de kwalitatieve groei van de stad die we voor ogen hebben.

De projecten zijn concreet en zoals gezegd gestoeld op de eerder vastgelegde ambities in begroting en coalitieakkoord. Vanuit de Strategische Investeringsgedachte moeten deze projecten echter ook in hun ruimtelijke context en schaalniveau worden gezien. Hiermee werken we toe naar een gebiedsgerichte en samenhangende aanpak van opgaven. Voorbeelden zoals Cromhoff waar we werken aan een woon- en werkomgeving waar we groen toevoegen en cultuurhistorische elementen behouden blijven en prachtig geïntegreerd in de wijk waarde toevoegen aan het gebied. Voor Centrumkwadraat geldt dat de focus ligt op de stationsomgeving, maar we zeker ook focus hebben op het herstel van de binnenstad. Hier ontstaan ook subsidiekansen vanuit het rijk om binnensteden te ondersteunen.

Vanuit het oogpunt van financiering kijken we daarbij vooral ook naar koppelkansen (bijvoorbeeld gebiedsagenda bedrijventerreinen meenemen) en schaalgrootte (de woningbouwimpuls gaat uit van minimaal 400 woningen per jaar, dus projecten moeten wellicht worden gecombineerd en in samenhang gerealiseerd).

5.2 Omvang investeringsvraag van de Strategische Investeringsagenda

De omvang van de gemeentelijke bijdragen in de investeringen is mede afhankelijk van de bijdragen van andere partijen. Waar mogelijk worden de kosten verhaald op de bij de ontwikkeling betrokken externe partijen en zetten we in op cofinanciering door medeoverheden. Door kostenverhaal en cofinanciering kan de totale investeringsvraag voor de gemeente enigszins worden beperkt, echter een groot deel van de investeringen zal de gemeente zelf moeten bekostigen. Per project zal de verhouding bijdrage derden versus gemeentelijke financiering verschillen.

Daarnaast zijn de projecten die we nu voor de korte termijn voorstellen op te nemen in de Strategische Investeringsagenda, niet allemaal al even ver uitgekristalliseerd. Bij het ene project zijn de kaders en randvoorwaarden al beter in beeld dan bij het andere project, zijn we al verder in de 0 en 1 fase. Daarmee zijn de kosten voor die projecten beter te ramen dan voor projecten die aan het begin van de 0 en 1 fase staan.

In totaliteit is nu een investeringsbehoefte berekend van 146 miljoen euro. Daarbij moet wel aangetekend worden dat niet voor alle projecten ook al cijfers beschikbaar zijn. Het totale volume zal dan ook gaan stijgen in de toekomst.

Wij verwachten dat er een redelijk grote kans bestaat op bijdragen van derden in de vorm van subsidies of realisatie door derden. Een deel van de investeringen in grondexploitaties zal tevens worden terugverdiend door de verkoop van kavels. Naast de uitvoering van de projecten in de vorm van een grondexploitatie zijn er ook investeringen die als zodanig administratief verwerkt moeten worden. Deze passen niet binnen een grondexploitatie. Deze investeringen moeten we volgens de spelregels activeren. Uit dat activeren komen structurele lasten naar voren in de vorm van kapitaallasten.

5.3 Randvoorwaarden bij het werken met een Investeringsagenda

Het vorm geven van de kwalitatieve groei en versnelling via de Strategische Investeringsagenda is alleen mogelijk als er voldoende menskracht is binnen de gemeentelijke organisatie. Hiervoor zijn extra middelen nodig. Zonder deze middelen is een Strategische Investeringsagenda kansloos.

- *0 en 1 financiering en beschikbare capaciteit*

Het budget voor 0 en 1 financiering gebruiken we om nieuwe initiatieven aan te jagen, te beoordelen en te toetsen. Dit kunnen zowel initiatieven van projectontwikkelaars of particulieren zijn, als onze eigen initiatieven. Deze zogenoemde 0 en 1 kader stellende fase van projecten doorloop je altijd bij alle nieuwe projecten en initiatieven. De werkzaamheden, en de uren die we daar dus voor maken, kunnen we niet op de initiatiefnemer verhalen. Hiervoor zijn extra middelen beschikbaar gesteld, maarde werving van de benodigde menskracht is ingewikkeld gezien de krappe arbeidsmarkt. Daarom vormt dit een risico wat we niet onbenoemd willen laten.

- *lobbycapaciteit*

Om kans te maken op subsidies en fondsen van andere medeoverheden is lobby of wel het investeren in relaties essentieel. Hiervoor is lobbycapaciteit nodig. Voor de komende 5 jaar gaat het om een bedrag van 100.000 euro per jaar. Ook daarna moeten we via de Strategische Investeringsagenda beoordelen hoe we ervoor staan en wat er nodig is in de toekomst.