



Onderzoeksinstituut OTB



Eindrapport

# Factoren, veranderingen, sturing

Raadsenquête grondbeleid gemeente Enschede

**Prof. Dr. Willem K. Korthals Altes**

**Dr. Harry Boumeester**

**Drs. Kees Dol**

**Dr. Ir. Danielle Groetelaers**

**Dr. Erik Louw**

**Ir. Herman de Wolff**

10 mei 2012



## Factoren, veranderingen, sturing

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:  
*Gemeente Enschede*

Auteurs:

*Prof. Dr. Willem K. Korthals Altes*

*Dr. Harry Boumeester*

*Drs. Kees Dol*

*Dr. Ir. Daniëlle Groetelaers*

*Dr. Erik Louw*

*Ir. Herman de Wolff*

10 mei 2012

Onderzoeksinstituut OTB  
Technische Universiteit Delft  
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft  
Tel. (015) 278 30 05  
Fax (015) 278 44 22  
E-mail [mailbox@otb.tudelft.nl](mailto:mailbox@otb.tudelft.nl)  
<http://www.otb.tudelft.nl>

© Copyright 2012 by OTB Research Institute for the Built Environment

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Externe en interne factoren .....</b>	<b>3</b>
	2.1 Inleiding .....	3
	2.2 Ontwikkelingen: hogere overheden .....	3
	2.3 Ontwikkelingen op de markt.....	6
	2.4 Onverwachte ontwikkelingen bij planuitwerking en realisatie.....	6
	2.5 Interne factoren .....	7
	2.6 Conclusies.....	8
<b>3</b>	<b>Woningmarkt.....</b>	<b>10</b>
	3.1 De ontwikkelingen op de woningmarkt in Enschede.....	10
	3.1.1 Introductie.....	10
	3.1.2 Algemene achtergrond: demografische en economische ontwikkeling .....	10
	3.1.3 Inkomenspositie Enschede .....	12
	3.1.4 Ontwikkeling personen en huishoudens .....	13
	3.1.5 Kenmerken van de Woningvoorraad in Enschede.....	15
	3.1.6 Vraag naar woningen: starters en doorstromers .....	19
	3.1.7 De crisis en het consumentengedrag op de woningmarkt.....	25
	3.2 Het lopende bouwprogramma in Enschede .....	32
	3.3 Samenvattende conclusies .....	36
<b>4</b>	<b>Bedrijventerreinen en kantoren .....</b>	<b>38</b>
	4.1 Inleiding .....	38
	4.1.1 Trends in markt van bedrijfsruimte en kantoren .....	38
	4.1.2 Trends op de bedrijventerreinenmarkt .....	42
	4.1.3 Prognoses over de vraag naar bedrijventerreinen en kantoren .....	43
	4.2 Planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoren .....	45
	4.3 Sturing .....	51
	4.4 Conclusie .....	52
<b>5</b>	<b>Financiële verantwoording .....</b>	<b>55</b>
	5.1 Externe factor: Dualisering en Bbv.....	55
	5.2 Inspelen op externe factor dualisering en Bbv door gemeente Enschede.....	58
	5.3 Sturing .....	64
	5.4 Conclusie .....	70
<b>6</b>	<b>Case Eschmarke.....</b>	<b>71</b>
	6.1 Inleiding .....	71
	6.2 Ambitie.....	72
	6.3 Planuitwerking en realisatie.....	73
	6.3.1 Planvorming.....	73
	6.3.2 Realisatie: grondexploitatie .....	73
	6.3.3 Realisatie: verwerving.....	74
	6.3.4 Realisatie: uitgifte .....	75
	6.4 Factoren, reactie en terugkoppeling Eschmarke.....	76
	6.4.1 Start van het project.....	76
	6.4.2 Ontwikkelingen in wetgeving en beleid hogere overheden .....	76
	6.4.3 Ontwikkelingen op de markt.....	76
	6.4.4 Onverwachte ontwikkelingen bij planrealisatie en interne factoren.....	77
	6.5 Lessen .....	81

6.6	Conclusie .....	82
<b>7</b>	<b>Case 't Vaneker .....</b>	<b>83</b>
7.1	Inleiding .....	83
7.2	Ambitie.....	83
7.3	Planuitwerking en realisatie.....	85
7.4	Factoren, reactie en terugkoppeling 't Vaneker .....	89
7.5	Lessen .....	93
7.6	Conclusie .....	93
<b>8</b>	<b>Optimalisering van de sturing .....</b>	<b>95</b>
<b>9</b>	<b>Conclusies.....</b>	<b>99</b>

# 1 Inleiding

In de gemeente Enschede vindt een raadsenquête plaats naar het gevoerde grondbeleid. De gemeenteraad wil met deze enquête meer inzicht krijgen in de rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en pro-activiteit van het gevoerde bestuur en de wijze waarop het bestuur de raad heeft geïnformeerd en verantwoording heeft afgelegd ten aanzien van het grondbedrijf en de grondexploitaties. Deze raadsenquête bestaat uit het terugkijken naar het gevoerde beleid, het trekken van lessen uit het verleden en het formuleren van aanbevelingen voor het grondbeleid. Van groot belang voor de Raad is hierbij de adequate en tijdige informatievoorziening aan de raad en het optimaal in positie brengen van raad, college en andere betrokkenen bij het Enschedese grondbeleid. De gemeenteraad zal op basis van de uitkomsten van de raadsenquête een politieke afweging maken. Tevens zal de gemeenteraad op grond van de enquête beter voorbereid belangrijke besluiten kunnen nemen op belangrijke grondbeleidsprojecten

Er heeft een feitenonderzoek plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot omvangrijke en inzichtelijke dossiers die inzage geven in de ontwikkeling van grondbeleid en grondexploitaties. Vanuit de onderzoekscommissie zijn er vervolgens de volgende drie vragen geformuleerd voor extern onderzoek:

- 1 Wat is de huidige financiële positie naar aanleiding van het grondbeleid en hoe is deze historisch tot stand gekomen?
- 2 In hoeverre is op gestructureerde en onbevooroordeelde wijze ingespeeld op (in- en externe) factoren die de uitkomsten van het grondbeleid beïnvloeden?
- 3 Op welke wijze hebben raad en college sturing gegeven aan grondbeleid en welke informatie en beslispunten zijn er nodig om die sturing te optimaliseren?

Fakton (Anne van Eldonk, Peter Vlek en Erik Volkers) heeft onderzoek uitgevoerd naar de eerste onderzoeksvraag. Daar waar in deze rapportage naar het onderzoek van Fakton wordt verwezen betreft het de presentatie van deze onderzoeksresultaten. De onderhavige rapportage doet verslag van onderzoek naar de vragen 2 en 3.

Kern bij de tweede door de raadscommissie geformuleerde vraag is in hoeverre externe en interne invloeden in beeld waren en in hoeverre hierop is geanticipeerd en gereageerd door wijzigingen van het grondbeleid en prognoses in het grondbeleid en in hoeverre hierover is gerapporteerd.

De benadering van deze vraag kan vanuit twee vertrekpunten worden gedaan, namelijk (1) door vanuit factoren te gaan onderzoeken in hoeverre deze doorwerken in besluitvorming rond het grondbeleid en (2) door vanuit ontwikkelingen in het grondbeleid te onderzoeken in hoeverre hier is ingespeeld op factoren. Beide benaderingen kennen hun mogelijkheden en beperkingen.

De eerste benadering biedt als mogelijkheid dat deze een overzicht geeft van een aantal factoren waarbij verwacht mag worden dat ze invloed hebben op het grondbeleid van de gemeente Enschede. Dit overzicht is echter niet volledig. Een oneindig aantal factoren kan immers potentieel van invloed zijn op het grondbeleid. De Amerikaanse meteoroloog Edward Norton Lorenz (1917-2008) stond in 1961 aan de basis van de gedachte dat de wieslag van een vlinder in Brazilië de oorzaak kan zijn van een orkaan in Texas. De respons van de meteorologie is hierop niet geweest alle factoren – alle wieslagen van vlinders of zeemeeuwen – in beeld te krijgen, maar door meerdere berekeningen uit te voeren met subtiele wijzigingen in de uitgangssituatie. Een (in vergelijking met de meteorologie) een-

voudigere variant op een dergelijke wijze van berekeningen binnen het Enschedese grondbeleid zijn de Monte Carlo-analyses die worden gebruikt om het vereiste weerstandsvermogen in kaart te brengen. Relatief kleine wijzigingen in uitgangspunten achter de grondexploitaties leiden volgens deze analyses tot een bepaalde bandbreedte aan te verwachten uitkomsten. Feit is dat de noodzakelijke selectie van factoren bij deze benadering ertoe kan leiden dat belangrijke factoren gemist worden. In het eerdere onderzoek naar 't Vaneker bleek bijvoorbeeld dat de invoering van de Wabo ertoe leidde dat de planologische grondslag verviel, hetgeen leidde tot vertraging vanwege de noodzaak een bestemmingsplan op te stellen. Bij een selectie van relevante factoren zou deze consequentie van de Wabo mogelijk niet worden opgenomen.

Een tweede benadering is om vanuit ontwikkelingen binnen het Enschedese beleid terug te kijken naar de wijze waarop hier is ingespeeld op externe en interne factoren. Deze benadering geeft een goed beeld van de factoren die daadwerkelijk een rol hebben gespeeld; nadeel is dat deze methode de factoren mist die ook door het beleid niet zijn opgepikt.

In de rapportage is een combinatie van beide benaderingen gevolgd.

De derde door de raadscommissie geformuleerde vraag betreft de wijze van sturing door raad en college aan grondbeleid en de informatie en beslispunten die nodig zijn om die sturing te optimaliseren. Reeds in de motie van 1 juli 2011 waar tot de raadsenquête is besloten werd door de raad overwogen "dat meer algemeen (besluitvormings)processen met betrekking tot deze gebiedsontwikkelingen meer moeten worden ingericht op de noodzaak tot (tussentijdse) bijsturing aan de hand van actuele (markt)omstandigheden, en de raad hierbij een duidelijke positie moet krijgen vanuit het gegeven dat deze gebiedsontwikkelingen bij moeten dragen aan het realiseren van de (meerjarige) gewenste beleidseffecten uit de toekomstvisie". De Beheersverordening grondexploitatie 2003 legt volgens de toelichting duidelijker 'de betrokkenheid van de raad bij de grondexploitaties vast'. Er is momenteel een verschil tussen deze betrokkenheid op papier en de werkelijkheid. De taak van dit onderzoek is deze werkelijkheid in beeld te brengen. Er zal worden nagegaan in hoeverre in de praktijk die formele regels worden gehanteerd, en of en zo ja op welke wijze de raad geïnformeerd is, zowel wat betreft een inschatting van de feitelijke situatie, als van mogelijke risico's. In algemene zin kan over de relatie tussen College en Raad nog het volgende worden opgemerkt. De Raad heeft na dualisering vooral een kaderstellende en controlerende functie. Wat betreft de kaderstelling zijn er twee belangrijke bevoegdheden (1) het budgetrecht en (2) de verordenende bevoegdheid. Wat betreft het budgetrecht en de controle hierop zal een specifiek hoofdstuk op dualisering en Bbv ingaan. De verordenende bevoegdheid betekent dat ook wanneer beleidsvorming op een bepaald gebied op het terrein van het College ligt, de Raad ervoor kan kiezen hier regels voor te formuleren.

In de nu volgende hoofdstukken zal steeds de relatie tussen factoren, het daarop inspelen door het grondbeleid en de sturing daarop van raad en college worden behandeld. Het zwaartepunt van deze onderdelen verschilt daarbij. In sommige, zoals de ontwikkeling op winkelmarkt en kantoren en bedrijvenmarkt, staan de externe ontwikkelingen voorop. In andere, zoals de casus Eschmarke, is vanuit de voortgang van het project benaderd.

## 2 Externe en interne factoren

### 2.1 Inleiding

Locatieontwikkeling kenmerkt zich er door dat processen, vergeleken met veel andere productieprocessen, een lange looptijd kennen. De tijd tussen het moment waarop besloten wordt een gebied te gaan (her)ontwikkelen en het moment waarop de herontwikkeling daadwerkelijk ter hand wordt genomen, bedraagt als regel meerdere jaren. Omdat de realisatie zelf vaak ook nog een doorlooptijd van meerdere jaren heeft, kan de totale doorlooptijd van een project al snel een groot aantal jaren bedragen. Doorlooptijden van 10 tot 15 jaar zijn niet ongebruikelijk bij locatieontwikkeling. De eerste plannen voor Eschmarke bijvoorbeeld dateren uit 1990; de afronding van de realisatie is inmiddels uitgesteld tot bijna 40 jaar later. Ook bij 't Vaneker, met een start eind vorige eeuw, zal de doorlooptijd zeker 30 jaar gaan bedragen.

Gedurende een dergelijke lange tijd kan er veel gebeuren binnen een project. De besluitvorming rond locatieontwikkelingsprojecten of wellicht beter -processen kenmerkt zich dan ook vaak door het al werkende weg beslissingen nemen. Er wordt gedurende de looptijd ingespeeld op de dynamiek van de omgeving, en er wordt ook ingespeeld op veranderingen binnen de organisatie.

Vaak is daar alle aanleiding voor, omdat er dingen gebeuren waardoor de oorspronkelijke aanpak of planopzet op een bepaald onderdeel onhaalbaar blijkt.

Het kunnen bijsturen is dan een groot goed, omdat daardoor vaak kosten beheerst kunnen worden en kostenoverschrijdingen voorkomen kunnen worden. In de wereld van locatieontwikkeling is planoptimalisatie en sturen op saldo bij tegenvallers vaak een belangrijk middel om projecten financieel uitvoerbaar te houden. Om dit te kunnen realiseren is het belangrijk dat planuitvoerders – binnen publieke spelregels – de ruimte hebben om in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen.

Daarnaast is er vaak ook een politieke wens, om tussentijds in projecten te interveniëren, omdat nieuwe beleidsmatige inzichten verwerkt moeten worden. Juist de flexibiliteit om een plan te kunnen bijsturen, maakt het mogelijk ook op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen.

Het grondbeleid van de gemeente Enschede heeft de afgelopen jaren ook plaatsgevonden in zo'n steeds veranderende werkelijkheid. In dit hoofdstuk benoemen we een aantal van deze factoren waar het grondbeleid mee te maken heeft gekregen.

### 2.2 Ontwikkelingen: hogere overheden

De regelgeving van de rijksoverheid op het terrein van grondbeleid en ruimtelijke ordening is de laatste tijd behoorlijk in beweging geweest. Tegen deze veranderende context heeft het gemeentelijk grondbeleid in Enschede plaatsgevonden. Wat is er op hoofdlijnen veranderd, sinds medio jaren negentig van de vorige eeuw? Op welke veranderingen heeft de gemeentelijke locatieontwikkelingspraktijk moeten inspelen? In deze paragraaf passeren kort enkele belangrijke en relevante wijzigingen de revue.

#### **Wet voorkeursrecht gemeenten**

Een voorkeursrecht kan de positie van de gemeente op de grondmarkt versterken. Het maakt actief grondbeleid effectiever, zowel voor de gemeente zelf als wanneer de gemeente voor derden grond verwerft.

1996. Tot 1996 was de Wet voorkeursrecht gemeenten alleen inzetbaar voor binnenstedelijke toepassingen; vanaf 1996 is het voor de gemeente mogelijk ook een voorkeursrecht te vestigen op toekomstige uitbreidingslocaties. Daarbij kan het recht gevestigd worden voordat een ruimtelijk plan door de

gemeenteraad voor het gebied is vastgesteld. Wel moet na een bepaalde tijd zo'n plan worden vastgesteld.

De nieuwe regeling maakt het mogelijk om een strategisch verwervingsbeleid te ondersteunen. Anderzijds zet de wettelijke regeling druk op de planontwikkeling. Er moet immers na maximaal 3 jaar na eerste vestiging een ontwerp-structuurplan liggen, en na maximaal 5 jaar een ontwerpbestemmingsplan.

Het voorkeursrecht brengt met zich mee dat grondeigenaren grond als eerste aan de gemeente moeten aanbieden, als ze willen verkopen. Als dit gebeurt, moet de gemeente wel tijdig reageren, anders is ze het recht kwijt.

Ca. 2000. Het werd duidelijk dat de wet niet waterdicht was: met eenvoudige en vrijblijvende optieovereenkomsten die kort voor vestiging waren gesloten was het voorkeursrecht niet van toepassing. En ook als een voorkeursrecht gevestigd was, kon de wet ontdoken worden door niet te vervreemden aan een ontwikkelaar, maar "slechts" tot economische eigendomsoverdracht over te gaan. Voor de verwervingspraktijk brengt dit onzekerheid met zich mee.

Sinds 1996 is de wet op een aantal momenten aangepast.

In 2002 is de wet aangepast om de ontwikkelingsmogelijkheden te beperken. Daardoor is de effectiviteit van de wettelijke regeling groter geworden. Lichte optieovereenkomsten zijn nauwelijks effectief meer om de wet te ontduiken. En ook varianten van economische eigendomsoverdracht zijn een stuk beter aan te pakken.

In 2003 is het toepassingsbereik van de wet verder verruimd. Voor Enschede, waar het recht al voor diverse toepassingen gevestigd mocht worden, is de betekenis van deze wijziging gering.

In 2008 is het gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten minder bewerkelijk geworden, omdat er geen herhaalbesluiten meer nodig zijn om het recht gevestigd te houden. Wel moet nog steeds tijdig een ruimtelijk plan worden vastgesteld. Dat is nu binnen 3 jaar na eerste vestiging een structuurvisie, en binnen 6 jaar na eerste vestiging een bestemmingsplan.

De gemeente Enschede heeft dit nieuwe instrument direct toen het beschikbaar kwam in 1996 ingezet bij de locatieontwikkelingsprojecten. Bij de cases Eschmarke en 't Vaneker was vestiging van een voorkeursrecht een belangrijk onderdeel van de verwervingsstrategie.

### **Onteigeningswet**

De onteigeningswet maakt het mogelijk om onder dwang tot verwerving over te gaan, ook als een eigenaar niet mee wil werken.

De onteigeningswet is sinds 1995 niet op voor de praktijk al te ingrijpende punten aangepast, tot 2008 met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

In 2008 is de rol van de gemeente in de administratieve onteigeningsprocedure beperkter geworden. Het onteigeningsplan wordt voortaan door de Kroon vastgesteld (weliswaar in beginsel op verzoek van de gemeente), en niet meer door de gemeenteraad. Daarmee is een versnelling beoogd, maar die versnelling heeft in de praktijk nog nauwelijks betekenis. Effect voor gemeenten is dat de belangenafweging naar aanleiding van de ingediende zienswijzen niet meer kan plaatsvinden.

Onteigening wordt in de gemeente slechts incidenteel bij locatieontwikkelingsprojecten ingezet. Bij de case Eschmarke is ooit gestart met een onteigeningsprocedure; bij 't Vaneker was deze niet aan de orde.

### **Wet (op de) ruimtelijke ordening**

De Wet ruimtelijke ordening is in 2008 ingevoerd, als opvolger van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De WRO en later de Wro is veelvuldig gewijzigd. In de te bestuderen periode zijn een aantal voor het grondbeleid relevante wijzigingen doorgevoerd, die de instrumentele mogelijkheden van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium beïnvloed hebben:



2000: invoering van de zelfstandige projectprocedure, waardoor de tot dan bestaande praktijk van buitenplanse vrijstellingen anticiperend op een bestemmingsplan wat beter in de ruimtelijke besluitvorming en de rechtsbescherming rond ruimtelijke besluiten werd ingekaderd.

2008: een groot aantal wijzigingen is met de invoering van de nieuwe Wro in werking getreden; voor het grondbeleid belangrijk zijn:

- Voortaan moet de gemeente bij het vaststellen van een bestemmingsplan een exploitatieplan vaststellen, als de grondexploitatie nog niet "onder controle" is. In dit plan moet een exploitatieopzet zijn opgenomen en wordt aangegeven welke kosten verhaald gaan worden en hoe deze kosten verdeeld gaan worden over de percelen in het plangebied.
- De publiekrechtelijke bestemmingsplanprocedure is ingekort (geen goedkeuring door de provincie meer), waardoor sneller een onherroepelijk bestemmingsplan beschikbaar kan zijn.
- De gemeente is verplicht om bestemmingsplannen actueel te houden.

### **Wet gemeenschappelijke regelingen – regionaal bestuur**

Sinds de start van de VINEX-periode is regionale samenwerking ook juridisch geborgd. Waren er aanvankelijk plannen voor ingrijpende veranderingen, uiteindelijk is het oorspronkelijk als tijdelijk bedoelde model min of meer gecontinueerd.

1994. Kaderwet bestuur in verandering treedt in werking, met verplichting tot regionale samenwerking, o.a. op het terrein van het ruimtelijke ordeningsbeleid en het grondbeleid.

Deze regeling is via een interimwet uiteindelijk in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) terecht gekomen, in de vorm van de zogenaamde plusregio's.

2008. De mogelijkheid en verplichting een regionaal structuurplan te maken, met bijbehorende adviserende bevoegdheden van de regio over het ruimtelijk beleid, komt te vervallen met de inwerkingtreding van nieuwe Wro.

De regio Twente is aangewezen als een van de 7 regio's waar verplichte regionale samenwerking van de grond moest komen; inmiddels onder de naam Netwerkstad Twente. De regio zelf lijkt, toen dat verplicht was, geen regionaal structuurplan gemaakt te hebben.

### **Gemeentewet**

De Gemeentewet biedt het algemene wettelijk kader waarbinnen gemeenten bestuurd worden

2002. Invoering van de dualisering, waardoor college van B&W en gemeenteraad onafhankelijker gaan opereren en onderscheid bestuur en controle scherper wordt.

Ook voor Enschede heeft de dualisering geleid tot een herbezinning op de rollen en verantwoordelijkheden; zie ook verderop in deze rapportage.

### **Rijks-ruimtelijk beleid: VINEX**

In 1990 is de VINEX verschenen. Met de VINEX besloot het Rijk het rijks ruimtelijk beleid operationeler te maken. Zo was er meer aandacht voor de uitvoering van het beleid door lagere overheden: de doorwerking van het beleid naar de uitvoeringspraktijk. Hiertoe is het instrument van uitvoeringsafspraken in het leven geroepen, in de vorm van VINEX-convenanten (startconvenant en uitvoeringsconvenanten). De afspraken hadden enerzijds betrekking op de gemeentelijke verplichting een bepaalde bouwopgave te realiseren, maar ook op de verplichting van het rijk financiële middelen voor deze opgave ter beschikking te stellen.

Voor de gemeente Enschede betekende dit o.a. de verplichting een bepaald woningbouwprogramma te realiseren in de periode 1995-2005. Deze afspraken zijn geactualiseerd voor de periode 2005-2010.

### **Financieel beleid: Specifieke uitkeringen**

De periode vanaf 1995 kenmerkt zich door een verdere afbouw van specifieke uitkeringen van hogere overheden voor de onrendabele top op gebiedsontwikkeling.

Toch wordt bij de start van de VINEX nog wel een substantiële bijdrage van het rijk gegeven, als onderdeel van de VINEX-afspraken. Deze bijdrage (gedefinieerd in het Besluit locatiegebonden subsi-

dies: BLS) wordt aan de regio gegeven, en vervolgens verdeeld over de locaties in de regio. Naast BLS-afspraken wordt gecontracteerd over een aantal specifieke uitkeringen (o.a. bodemsanering), waar ook een vergoeding voor wordt toegezegd. De grondexploitatiebijdrage is niet kostendekkend: een deel van de in 1995 verwachte onrendabele top zal door de gemeenten op een andere manier moeten worden aangevuld. Ook de beschikbare middelen voor stadsvernieuwing (tot 2000 via het stadsvernieuwingsfonds, erna via het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing, het ISV) nemen af; ook vanuit de gedachte dat woningcorporaties en marktpartijen zelf een grotere rol kunnen spelen bij de vernieuwing van het bestaande stedelijke gebied.

### **Europees beleid**

Relevant voor gebiedsontwikkeling is ook het Europees beleid, en met name dat op het terrein van de bevordering van marktwerking. De aanbestedingspraktijk is de laatste jaren veranderd, onder invloed van Europese regelgeving. Afspraken met marktpartijen moeten op een andere manier gemaakt worden dan in het verleden. Over de precieze randvoorwaarden heeft lange tijd onduidelijkheid bestaan, en ook nu nog zijn de precieze mogelijkheden nog niet geheel uitgekristalliseerd. Ook heeft op het gebied van staatssteun, bijvoorbeeld bij grondtransacties, het Europees beleid ver doorgedrongen in de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling.

## **2.3 Ontwikkelingen op de markt**

### **Grondmarkt**

Sinds begin jaren negentig zijn marktpartijen veel actiever op de grondmarkt, dan de periode ervoor. Dit sluit aan bij het beleid van de Rijksoverheid die meer marktwerking in de woningsector voorstond. De staatssecretaris en de topambtenaren benaderden zelf marktpartijen en volgens toenmalig projectontwikkelaar (en oud ambtenaar) Carel de Reus zei de staatssecretaris (Heerma) letterlijk tegen hem: "Carel, jij bent nu markt, gemeenten kunnen het niet meer, koop die gronden aan." (Building Business, augustus 2011, p.25). Hoe dan ook, de context veranderde. Er was meer marktsector woningbouw, bouwbedrijven probeerden via grondposities hun eigen bouwproductie veilig te stellen. Er ontstond een toenemende druk op de grondmarkt op potentieel te ontwikkelen locaties.

Het wordt belangrijker om als overheid, als je actief grondbeleid wilt blijven voeren, tijdig actief te worden op de grondmarkt. Later kwamen daar ook specifieke instrumenten voor, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten, in de gemeente Enschede nadrukkelijk als tool in het grondbeleid gebruikt.

### **Markt van eindgebruikers**

De ontwikkelingen op de woningmarkt, de kantorenmarkt, de markt voor bedrijfsterreinen bepalen voor een belangrijk deel de ontwikkelpotentie van nieuwe gebieden.

In de loop der jaren is een steeds groter deel van de productie in de marktsector geprogrammeerd, het belang van marktgericht ontwikkelen is daardoor ook bij woningbouw toegenomen. De marktontwikkelingen komen in de volgende hoofdstukken uitgebreid aan de orde.

## **2.4 Onverwachte ontwikkelingen bij planuitwerking en realisatie**

Bij de uitvoering van een project, kunnen ook onverwachte zaken optreden. Het gaat dan om risico's, bijvoorbeeld doordat bodemverontreiniging wordt aangetroffen, archeologische vondsten worden gedaan, maar ook dat juridische procedures anders verlopen dan verwacht of samenwerkingspartners een andere opstelling kiezen bij de realisatie. Via de case studies Eschmarke en Vaneker is geprobeerd inzicht te krijgen in deze factoren.

## 2.5 Interne factoren

Veranderingen in plannen worden ook ingegeven door allerlei interne veranderingen. Die kunnen verschillende oorzaken hebben. Deels betreft het een reactie op de dynamiek van de omgeving, deels ook nieuwe eigen inzichten over wat de gemeente wil bereiken en hoe de organisatie daarvoor ingericht moet zijn.

### **Ruimtelijk beleid Enschede**

Sinds 1995 heeft de stad de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de stad op onderdelen aangescherpt, zowel programmatisch (wonen, werken) als ruimtelijk.

In de beginperiode lag binnen het ruimtelijk beleid van Enschede het accent op groei. Zo waren in de Enschedese kadernota uit 1992 een aantal grotere uitbreidingen voorzien (het oosten: Eschmarke, het Noorden en het gebied tussen Hengelo en Enschede). Op langere termijn waren gebieden als de Josink es en de Usseler es toen in beeld als toekomstige woon gebieden.

Eind jaren negentig werden de accenten verlegd in het ruimtelijk beleid, met de discussie over de ruimtelijke ontwikkelingsvisie die uiteindelijk in 2001 wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De visie kent drie hoofddoelstellingen: het bestrijden van de scheefheid in de bevolkingssamenstelling, het versterken van de kernkwaliteiten van de stad die worden omschreven als de groene woon- en leefomgeving, de werkfunctie in dienstverlenende en kennisintensieve bedrijvigheid en topinstituten en de vele centrumfuncties o.a. op het gebied van onderwijs, zorg, toerisme en cultuur en als derde het waarborgen van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Met de visie komt er meer aandacht voor kwalitatief hoogwaardige woon- en werklocaties en ook voor de kwaliteit van het landschap. Beide sporen leiden enerzijds tot meer aandacht voor investeren in de bestaande stad in het beleid, en anderzijds inzetten op groene woon- en werklocaties.

Ook in het in 2011 geactualiseerde ruimtelijk beleid is deze ingezette lijn nog leidend.

### **Grondbeleid Enschede**

Sinds het begin van de onderzochte periode is actief grondbeleid uitgangspunt in het grondbeleid van de gemeente Enschede. Zeker in de begintijd van de jaren negentig, ontdekte de gemeente Enschede – net als veel andere gemeenten in Nederland – dat marktpartijen meer en meer geïnteresseerd raakten om posities in te nemen op de te verstedelijken locaties. Enschede wilde dit voor zijn, en zette in op een strategisch verwervingsbeleid. Aanvankelijk werd via de Raad krediet gevraagd indien zich een kans voordeed, vanaf 2003 was er voor het strategisch verwervingsbeleid een raamkrediet beschikbaar. Voor de nieuwe locaties werd consequent gebruik gemaakt van de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen, om de positie van de gemeente bij de verwerving sterker te maken.

In de Nota Grondbeleid uit 2005 wordt de keuze voor actief grondbeleid bevestigd, maar door ervaringen in de praktijk wel iets genuanceerd. De gemeente kiest voor een aanpak van "actief grondbeleid, tenzij".

De keuze voor in beginsel doorgaan met actief grondbeleid wordt als volgt onderbouwd:

- De gemeente wil een actieve en initiërende rol bij ruimtelijke processen om publieke doelen sneller te bereiken.
- De gemeente geeft aan dat zij locaties met een strategische betekenis voor het beleid of de stad actief wil realiseren, omdat actief beleid nodig zou zijn om deze strategische ontwikkelingen van de grond te krijgen. Een gebiedsvisie met bestemmingsplan is onvoldoende om deze locatie gerealiseerd te krijgen. Vaak zijn deze locaties verliesgevend.
- De gemeente wil maximaal winst afromen om tekorten op andere locaties te kunnen dekken.
- De gemeente wil het kostenverhaal maximaal toepassen

Omdat de situatie zich voor kan doen dat een actief grondbeleid minder voor de hand ligt of lastig is, heeft de gemeente gekozen voor het formuleren van criteria die ertoe kunnen leiden dat wordt afgeweken van een actieve strategie. Het gaat dan om de volgende:

- Het in de planvorming kunnen betrekken van expertise en kennis van marktpartijen op het gebied van vastgoedmarkt en opstalontwikkeling
- Het bestaan van grondposities door particuliere grondexploitanten kan het onvermijdelijk maken om via een faciliterende vorm van grondbeleid te werken.
- Spreiding van risico's.
- Corporaties een meeontwikkellende rol geven als strategische samenwerkingspartner.

Per project zou hiertoe een ontwikkelings- en realisatiestrategie worden bepaald. De nota geeft niet expliciet aan dat de Raad hierover wordt geïnformeerd

In 2010 wordt het beleid in het verlengde van de nota uit 2005 iets herijkt. Er wordt gesproken over situationeel grondbeleid. Of gekozen wordt voor actief grondbeleid wordt minder vanzelfsprekend dan voorheen. Per project dient daarvoor een realisatiestrategie te worden opgesteld. Strategisch verweringsbeleid kan daar onderdeel van zijn.

### **Overige factoren**

In volgende hoofdstukken komen nog een aantal overige factoren aan de orde, waaronder de consequenties van dualisering en Bbv en de wijze waarop dit is vertaald in Enschede, de factoren die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de projecten 't Vaneker en Eschmarke en de wijze waarop is ingespeeld op externe marktfactoren.

## **2.6 Conclusies**

Locatieontwikkelingsprojecten hebben over het algemeen een lange looptijd. Tijdens die looptijd veranderen er allerlei zaken rond het project, zaken met een externe oorzaak en zaken met een interne oorzaak. In deze paragraaf is een aantal van deze factoren benoemd, waarbij we ons gericht hebben op de periode vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw.

Voor wat betreft het wettelijk instrumentarium rond locatieontwikkeling, hebben op het terrein van het grondbeleid een aantal veranderingen plaatsgevonden. De belangrijkste is de introductie van een breed inzetbaar voorkeursrecht sinds 1996, dat na enkele wetswijzigingen inmiddels een relatief effectief instrument is gebleken. Voor de locatieontwikkelingspraktijk bracht het instrument wel met zich mee dat er extra druk kwam op de planologische besluitvorming, om een eenmaal gevestigd voorkeursrecht te kunnen continueren. De introductie van de afdeling grondexploitatie in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening was een tweede belangrijke wijziging voor het grondbeleidsinstrumentarium. Hiermee zijn de mogelijkheden voor met name kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid versterkt. Voor wat betreft de interne organisatie van het grondbeleid, is de dualisering in 2003 van belang geweest.

De vele wijzigingen in het instrumentarium voor ruimtelijke ordening zijn voor de praktijk vooral lastig geweest; ze hebben slechts beperkt invloed op de materiele sturingsmogelijkheden van gemeenten rond ruimtelijke ordening. Het wettelijk kader voor regionale samenwerking dat in de jaren negentig tot stand is gekomen, en uiteindelijk in de Wgr terecht is gekomen, heeft minder sturingskracht dan aanvankelijk beoogd lijkt.

De juridische discussie over interpretatie van de Europese regels rond aanbesteding en staatssteun zorgt voor onduidelijkheid in de toegestane manier van samenwerking met marktpartijen, gedurende de bekeken periode.

Voor wat betreft het rijks ruimtelijk beleid kenmerkt de periode zich door een andere opstelling van het rijk. Met de verstedelijkingsafspraken en de uitvoeringsconvenanten probeert het rijk de uitvoering van het beleid te versterken. Er is meer aandacht voor te leveren prestaties binnen een vast budget, en de mogelijkheden voor aanvullende specifieke uitkeringen is sindsdien afgenomen.

De grondmarkt is ingrijpend veranderd in de periode. De eigenlijke start van deze verandering ligt overigens iets eerder. De gemeente krijgt te maken van interesse van marktpartijen die een positie wilden innemen om mee te doen met de ontwikkeling.

Dat komt deels omdat een groter deel van de opgave ook in de marktsector gerealiseerd gaat worden.

Het ruimtelijk beleid van de gemeente Enschede is gradueel gewijzigd. Lag aanvankelijk het hoofdcen-  
trum op enkele grote uitbreidingen, sinds begin jaren negentig is er ook meer aandacht voor bestaande stad. Er wordt nadrukkelijk gemikt op hoogwaardige woon en werklocaties. Deels betreft dit locaties in het groen; die locaties maken het tevens mogelijk de landschappelijke kwaliteit te versterken.

Binnen het grondbeleid heeft de gemeente de voorkeur voor actief grondbeleid wat genuanceerd. Werd in 2005 besloten tot een "actief, tenzij" strategie, sinds 2010 is het beleid dat per locatie de realisatiestrategie wordt bepaald, waarbij aan een verwervingsstrategie nog steeds veel waarde wordt gehecht.

## 3 Woningmarkt

### 3.1 De ontwikkelingen op de woningmarkt in Enschede

#### 3.1.1 Introductie

Deze paragraaf geeft een algemene indruk van de ontwikkeling van de woningmarkt in de gemeente Enschede. Bij de analyse zal regelmatig een vergelijking worden gemaakt met een hoger schaalniveau zoals Nederland en Overijssel. De focus ligt, gezien de onderzoeksopdracht, op de gemeente Enschede zelf.

Vooraf dient gemeld te worden dat bepaalde woningmarkt cijfers niet beschikbaar zijn op het schaalniveau van de gemeente Enschede. Data uit de grote nationale Woningbehoefteonderzoeken kunnen veelal alleen op woningmarktgebied worden gepubliceerd. Het woningmarktgebied Enschede omvat de gemeenten Borne, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Losser, Oldenzaal, Hof van Twente en Dinkelland. Daarnaast verschaffen bepaalde cijfers, zoals die over de woningproductie op gemeentelijk niveau geen helder beeld op jaarbasis. Zo kan de start van enkele grote projecten in een bepaald jaar gevolgd worden door een 'geringe' activiteit in het hierop volgende jaar.

Deze paragraaf schetst allereerst een algemeen kader met enkele economische gegevens en de loop van de bevolking en huishoudens. Vervolgens wordt een indruk gegeven van de kenmerken van de woningvoorraad naar eigendom en woningtype. De potentiële vraag naar woningen door de zogenaamde verhuisgeneigden geeft daarna een indruk van de vraagverhouding op de lokale woningmarkt vanaf 1998 tot 2009. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar starters en doorstromers. De laatste gegevens over de potentiële vraag naar woningen zijn net tijdens de start van de crisis geïnventariseerd: dat mensen willen verhuizen lijkt veelal geen twijfel, maar of zij dit onder de veranderende omstandigheden ook daadwerkelijk doen is een volgende vraag. Niet alleen vertrouwen speelt hierbij een rol maar ook de ontwikkeling van de leencapaciteit. Dit laatste wordt in beeld gebracht in combinatie met enkele registraties die een overzicht geven van de daadwerkelijke ontwikkelingen op de koopwoningmarkt.

#### 3.1.2 Algemene achtergrond: demografische en economische ontwikkeling

##### **Ontwikkeling BBP en werkloosheid**

De ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) voor Nederland en het lokale BBP van de regio Twente toont geen grote verschillen in de algemene patronen. Opvallend is wel dat de piek in 2007, voor de start van de crisis, in Enschede verder stijgt dan in de rest van Nederland. Vanaf 2008 zijn er duidelijke parallellen tussen de ontwikkeling van het Nederlandse en Twentse BBP<sup>1</sup>. Een zelfde patroon is in figuur 3.1 ook terug te zien bij de economische dip in 2001.

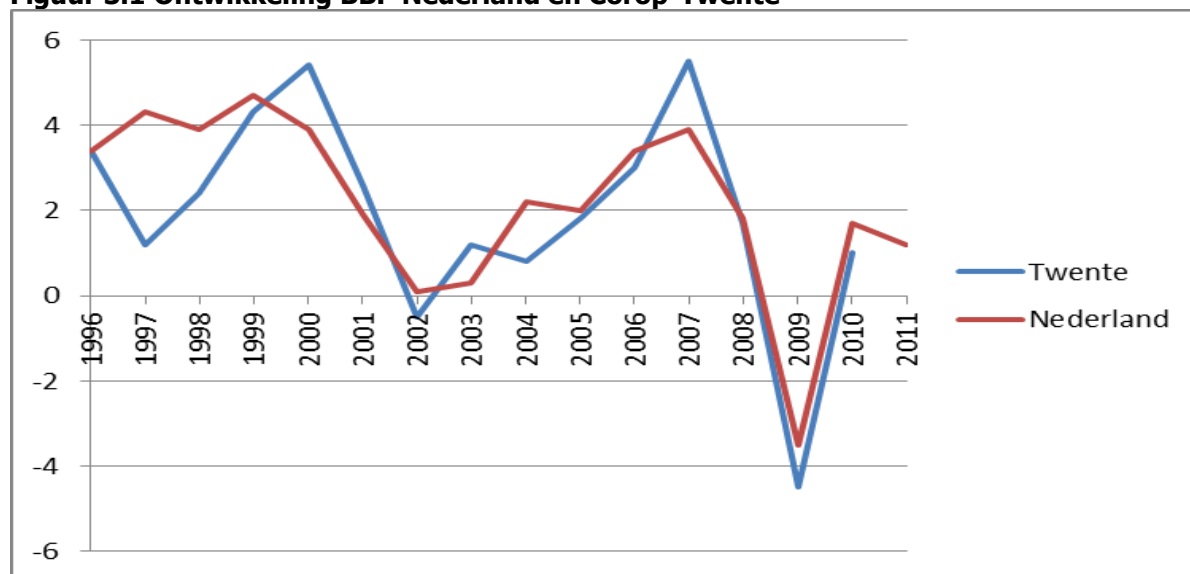
---

<sup>1</sup> Dit op grond van de COROP-indeling. De COROP Twente bestaat uit de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Op grond van een 1971 uitgebracht advies van de Coördinatiecommissie regionaal onderzoeksprogramma (COROP) is Nederland ingedeeld in 40 gebieden die bestaan uit meerdere aangrenzende gemeenten op regionaal niveau. De COROP-indeling is als NUTS 3 opgenomen in de Europese gemeenschappelijke nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek zoals is vastgesteld in een Verordening (EG) nr. 1059/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003.

In de periode 2005 tot en met 2010 is het percentage werklozen in Overijssel iets hoger dan in de rest van Nederland. Het CBS publiceert op gemeenteniveau driejaargemiddelden van de werkloosheid. De ontwikkeling voor Enschede is vergelijkbaar met Nederland, maar het percentage zelf ligt wel wat hoger. In de grote steden ligt het aandeel werklozen doorgaans wat hoger dan het nationale of regionale gemiddelde (zie figuren 3.2 en 3.3).

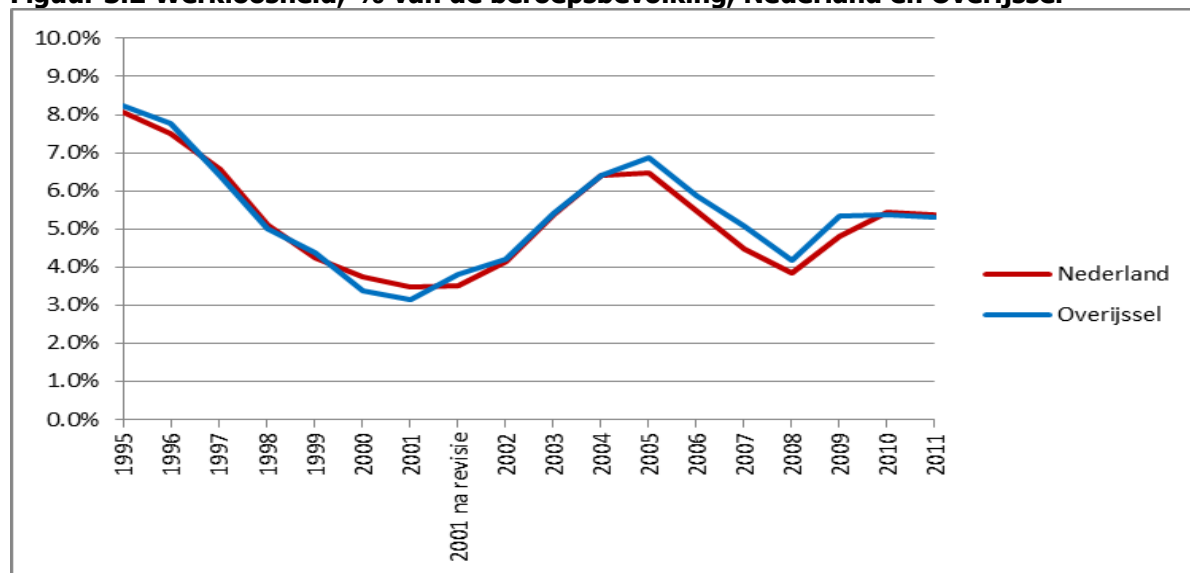
Er is logischerwijs een vertraagde relatie tussen de ontwikkeling van het BBP en de werkloosheid. Zo stijgt na de economische dip rond 2002, de werkloosheid nog enige jaren door, terwijl op dit moment al lang sprake is van economisch herstel. De verwachting voor de komende jaren is dat de werkloosheid verder stijgt.

**Figuur 3.1 Ontwikkeling BBP Nederland en Corop-Twente**



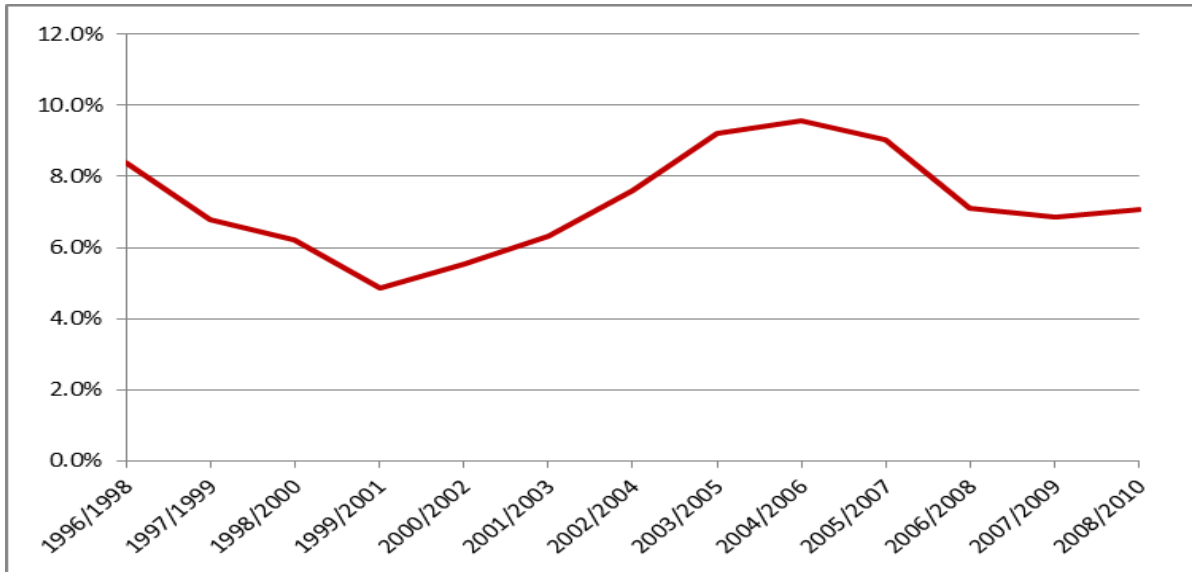
Bron: CBS

**Figuur 3.2 Werkloosheid, % van de beroepsbevolking, Nederland en Overijssel**



Bron: CBS

**Figuur 3.3 Werkloosheid, % beroepsbevolking, driejaarsgemiddelden, gemeente Enschede**



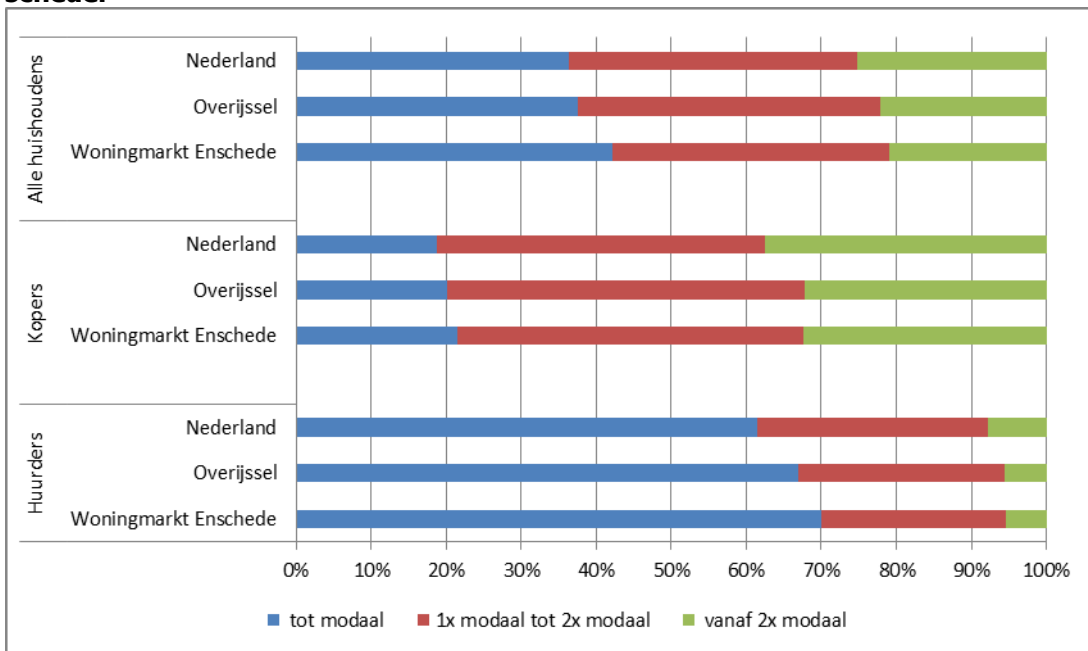
Bron: CBS

### 3.1.3 Inkomenspositie Enschede

Verhoudingsgewijs zijn er in Enschede wat meer huishoudens met een inkomen tot modaal dan in de provincie Overijssel en de rest van Nederland. Dit is uiteraard karakteristiek voor grote steden, waar veelal wat meer lagere inkomensgroepen wonen.

Deze inkomensverschillen doen zich ook voor bij een onderverdeling naar kopers en huurders. Bij kopers is het verschil overigens beperkt, terwijl het verschil bij huurders veel duidelijker is. Figuur 3.4 toont ook aan dat er grote inkomensverschillen zijn tussen de koop- en huursector. Zo heeft nog geen 25% van de bewoners van de koopsector een benedenmodaal inkomen terwijl dit percentage in de huursector op circa 70% uitkomt.

**Figuur 3.4 Inkomens naar eigendomssector Nederland, Overijssel en Woningmarkt Enschede.**



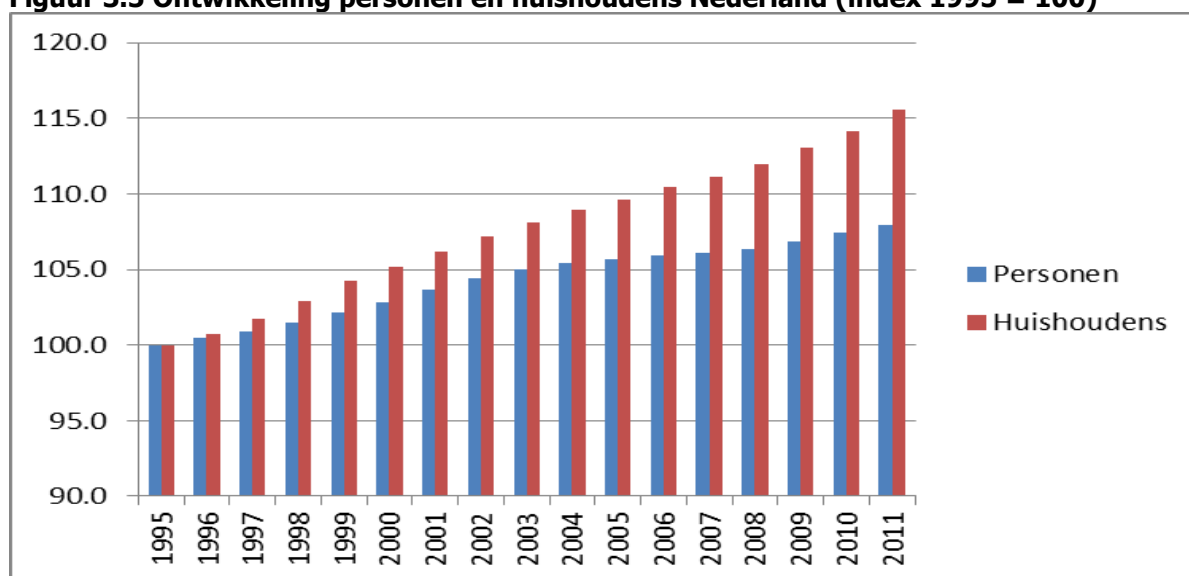
Bron: WOON 2009, OTB bewerking. NB Modaal = € 33.000 bruto



### 3.1.4 Ontwikkeling personen en huishoudens

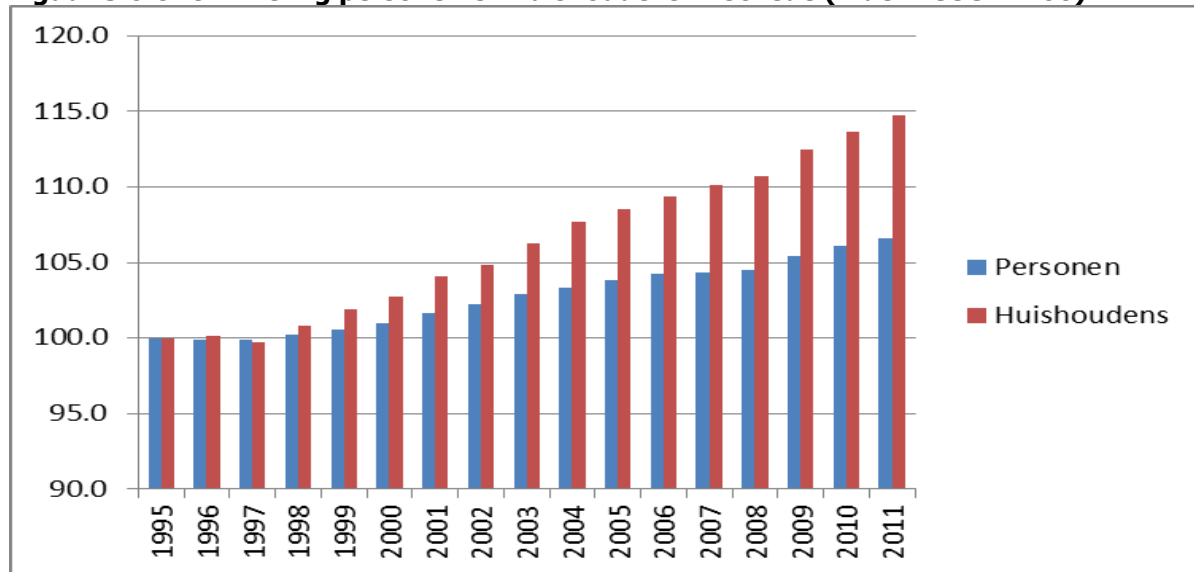
Nederland telde in 2011 16,7 miljoen personen en 7,5 miljoen huishoudens. De groei van huishoudens is in de afgelopen 15 jaar sneller gegaan dan de groei van personen (figuur 3.5). Deze trend duidt op huishoudensverdunding: meer alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens zonder kinderen. Dit heeft enerzijds te maken met vergrijzing en anderzijds met een groei van het aantal 'jongere' personen die geen gezin stichten. Deze trends zijn eveneens in Enschede waar te nemen (figuur 3.6). Enschede telt in 2011 bijna 158.000 personen en ongeveer 77.000 huishoudens<sup>2</sup>. Voor de woningmarkt betekenen dit in principe dat er meer behoefte is aan woningen die geschikt zijn voor kleinere huishoudens. In de praktijk moet er echter rekening mee worden gehouden dat dit niet per definitie betekent dat woningen kleiner moeten worden of dat er ook direct een verschuiving van de vraag naar appartementen zal ontstaan. Zo hebben veel tweeverdieners (dertigers en veertigers) zonder kinderen vaak voldoende middelen om te kiezen voor een eengezinswoning of een (groot) appartement.

**Figuur 3.5 Ontwikkeling personen en huishoudens Nederland (index 1995 = 100)**



Bron: CBS

<sup>2</sup> Het aantal huishoudens is groter dan de woningvoorraad: 77.000 versus circa 68.000. Hier wordt gerekend met zelfstandige woningen zonder andere wooneenheden voor bijvoorbeeld studenten. Daarnaast kunnen zelfstandige woningen ook gedeeld worden door meerdere huishoudens.

**Figuur 3.6 Ontwikkeling personen en huishoudens Enschede (index 1995 = 100)**

Bron: CBS

### Demografische prognoses

Er zijn op gemeenteniveau (en andere schaalniveaus) geen uitgebreide prognoses van huishoudens naar leeftijdsklassen. Wel zijn er prognoses van het aantal personen naar leeftijdsklassen voor de gemeente Enschede. Uit deze gegevens kunnen enkele algemene ontwikkelingen worden gedestilleerd. We presenteren hierbij aantallen personen omdat dit wat eenvoudiger is te interpreteren (en te vertalen naar de eventuele woningvraag).

Allereerst blijkt dat het aantal personen tot 2040 geleidelijk toeneemt: er is volgens de CBS/PBL prognose geen sprake van krimp in Enschede (tabel 3.1). Het aandeel personen in de leeftijdsklasse vanaf 20 tot 65 neemt fors af ten koste van ouderen. De vergrijzing zal duidelijk zichtbaar worden in Enschede. Een deel van de 65-plussers zal speciale huisvesting nodig hebben. Overigens zijn er diverse studies die aangeven dat lang niet elk 65-plus of 75-plus huishouden per definitie direct in een speciale ouderenwoning moet wonen (zie bijvoorbeeld SCP studie: oude bomen moet je niet verplanten).

**Tabel 3.1 Bevolkingsprognose gemeente Enschede**

	2012	2015	2020	2025	2030	2035	2040
0 tot 20 jaar	22%	22%	22%	22%	22%	21%	21%
20 tot 65 jaar	62%	61%	60%	59%	57%	55%	54%
65 jaar of ouder	15%	17%	18%	19%	21%	23%	25%
Totaal %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal abs.	159.800	162.600	165.500	166.800	167.500	168.600	169.500

Bron: CBS/PBL

De huishoudensprognose van CBS/PBL maakt geen onderscheid naar leeftijd, maar gaat meer uit van huishoudenssamenstelling (tabel 3.2). Allereerst blijkt dat het aantal huishoudens tot 2040 zal blijven groeien. Er ontstaat echter wel een forse verschuiving naar huishoudenstype. Het aandeel eenpersoonshuishoudens groeit aanzienlijk: vooral als gevolg van de vergrijzing. De huishoudensgroei neemt wel geleidelijk af. Tot 2025 is de verwachting dat de groei minimaal 300 huishoudens per jaar bedraagt, terwijl dit na 2025 toch beduidend lager is.

**Tabel 3.2 Huishoudensprognose gemeente Enschede**

	2012	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Eenpersoonshuishoudens	43%	43%	44%	45%	46%	47%	48%
Paren	50%	50%	50%	49%	48%	47%	46%
Eenouderhuishoudens	6%	6%	6%	6%	6%	5%	5%
Overige huishoudens	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Totaal huishoudens	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Totaal huishoudens	77.300	78.600	80.300	81.800	82.800	83.900	84.800
Groei per jaar (gemiddeld)		433	340	300	200	220	180

Bron: CBS/PBL

### Conclusies

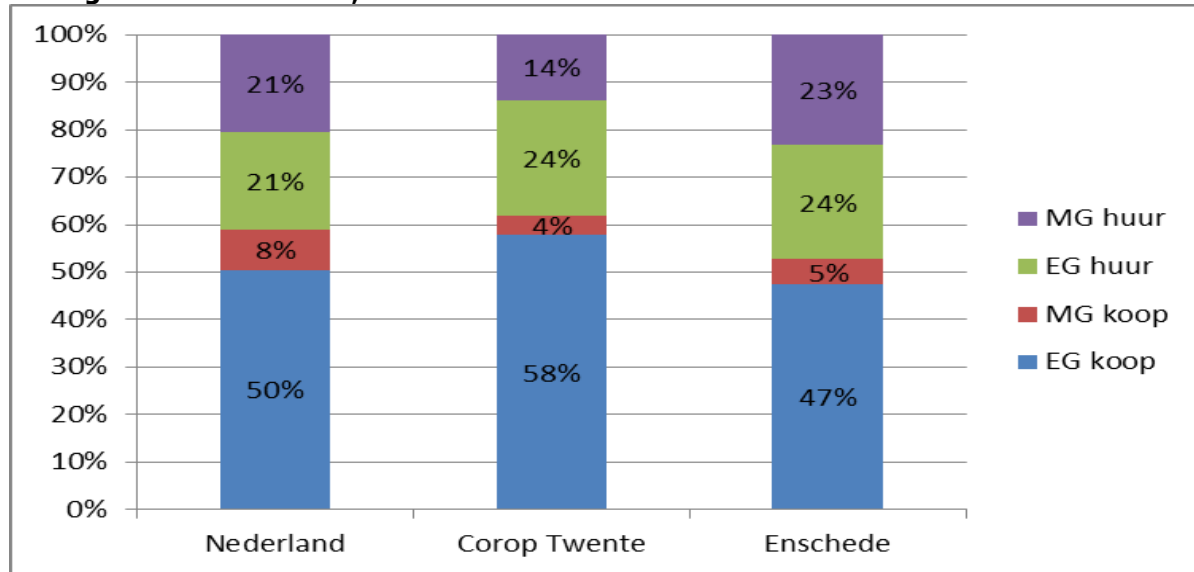
- Er is voor wat betreft de economische ontwikkeling geen sterke afwijking tussen de regio Enschede en de rest van Nederland.
- Het aandeel benedenmodale inkomens in de stad Enschede is wat groter dan in de rest van de provincie, maar dit is een normaal beeld in Nederlandse steden.
- Zowel het aantal personen als huishoudens zal tot 2040 blijven groeien.
- Er is hierbij sprake van een forse vergrijzing en huishoudensverduunning.
- Mogelijk verschuift de vraag daarom naar wat kleinere woningen, maar het blijft de vraag of welvarende 65-plussers nu en masse naar appartementen willen verhuizen.

### 3.1.5 Kenmerken van de Woningvoorraad in Enschede

De Nederlandse woningvoorraad bestaat voor 58% uit koopwoningen, waarvan verreweg het grootste deel eengezinswoningen (figuur 3.7). De huurwoningvoorraad is meer gelijk verdeeld naar woningtype. In het Coropgebied Twente wijken deze verhoudingen duidelijk af. Het aandeel koopwoningen is groter, waarbij de dominantie van eengezinswoningen eveneens groter is. Binnen de huursector is het aandeel eengezinswoningen groter. Voor de stad Enschede geldt dat de koopsector naar verhouding klein is. Dit beeld wijkt overigens niet af van de meeste andere grote steden, waar het aandeel koopwoningen veelal niet boven de 50% uitkomt. Het aandeel appartementen binnen de koopsector in Enschede is eveneens klein. De Enschedese huurwoningvoorraad is redelijk gelijk verdeeld naar woningtype.

De structuur van de woningvoorraad in Enschede heeft een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt (figuur 3.8). Zo is het aandeel koopwoningen toegenomen van 42% in 1998 tot 52% in 2009. Deze toename is het gevolg van een verschuiving van de aandacht richting de koopsector sinds 1995 (zie ook verder in paragraaf 3.2). Zo zijn in de periode 1995 tot en met 2010 ongeveer 12.000 woningen toegevoegd, waarvan meer dan 70% in de koopsector. Daarnaast was er een algemene trend te zien van een krimp van de particuliere huursector, waarbij eigenaren woningen verkochten vanwege de hoge vermogenswinsten (prijsstijgingen). Zo daalde in Enschede de voorraad particuliere huurwoningen van ongeveer 9.000 in 1995 tot nog geen 4.000 in 2010. De voorraad sociale huurwoningen in Enschede is per saldo in balans gebleven.

**Figuur 3.7 Woningvoorraad naar eigendom en woningtype Nederland, Coropgebied Twente en gemeente Enschede, 2009**



Bron: SYSWOV, ABF Vastgoedmonitor

**Figuur 3.8 Ontwikkeling structuur woningvoorraad gemeente Enschede 1998-2009**



Bron: SYSWOV, ABF Vastgoedmonitor

**Structuur van de woningvoorraad naar eigendom en prijsklassen**

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de woningvoorraad naar eigendom en prijsklassen. Hierbij is aangesloten bij de door de gemeente Enschede gehanteerde prijsindeling per 2011. De prijsklassen voor de koopsector zijn voor de analyses op het WoON 2009 databestand gecorrigeerd voor de gemiddelde prijsstijging volgens het Kadaster; de prijsklassen voor de huursector zijn gecorrigeerd voor de jaarlijkse huuraanpassing (volgens VROM/WWI). De gemeente Enschede hanteert een aparte hoge huurgrens vanaf € 1400 per maand. Dit aandeel is echter zo gering dat deze is samengevoegd met de huurklasse vanaf € 900, die eveneens een beperkt aandeel heeft.

De woningprijsgegevens zijn gebaseerd op het landelijke WOON onderzoek. Uitspraken op gemeentenniveau kunnen niet worden gedaan. In deze studie wordt de woningmarktregio Enschede als laagste schaalniveau gepresenteerd. Deze woningmarktregio Enschede omvat naast de gemeenten in woningmarktgebied Enschede (Borne, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Losser, Oldenzaal, Hof van

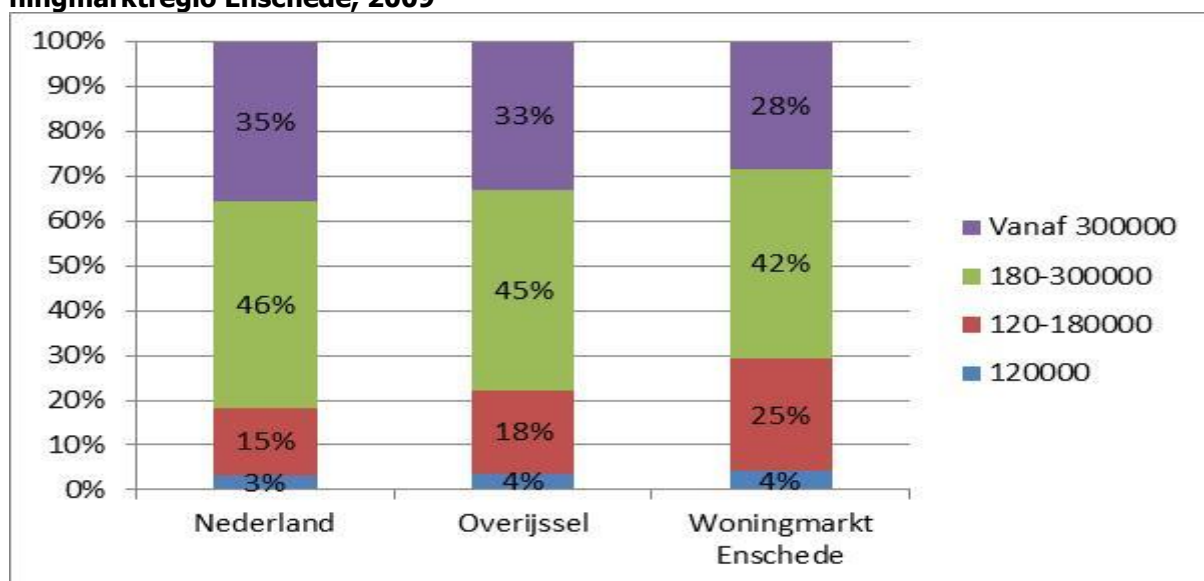
Twente en Dinkelland) ook de gemeenten Almelo, Hellendoorn, Tubbergen, Wierden, Twenterand en Rijssen-Holten.

Een beperkt deel van de Nederlandse koopwoningmarkt valt binnen de prijsklasse tot € 120.000 en vanaf € 120.000 tot en met € 180.000 (figuur 3.9). Het merendeel valt binnen de klasse vanaf €180.000 tot € 300.000. Iets meer dan een derde van de koopwoningvoorraad heeft een prijs vanaf €300.000. Het verschil tussen Nederland en Overijssel is beperkt. De woningmarktregio Enschede heeft per saldo een goedkopere opbouw van de koopwoningvoorraad. Het aandeel woningen in de prijsklassen vanaf € 120.000 tot € 180.000 is beduidend groter (25% tegenover 15%), terwijl het aandeel dure woningen (vanaf € 300.000) kleiner is dan in de rest van Nederland en Overijssel.

In de voor dit onderzoek onderscheiden prijsklassen voor de huursector blijkt dat verreweg het grootste deel van de woningen een prijs tot de zogenaamde liberalisatiegrens heeft. De liberalisatiegrens bakent de bovenkant van het segment af waarvoor regels gelden ten aanzien van maximale (jaarlijkse) huurprijsaanpassingen. Boven de grens mogen de huren naar inzicht van de verhuurder worden aangepast. Een klein deel van de huurwoningen valt tussen de liberalisatiegrens en € 900, terwijl een verwaarloosbaar aantal een huurprijs vanaf € 900 heeft. Er zijn geen grote onderlinge verschillen tussen Nederland, Overijssel en de woningmarktregio Enschede.

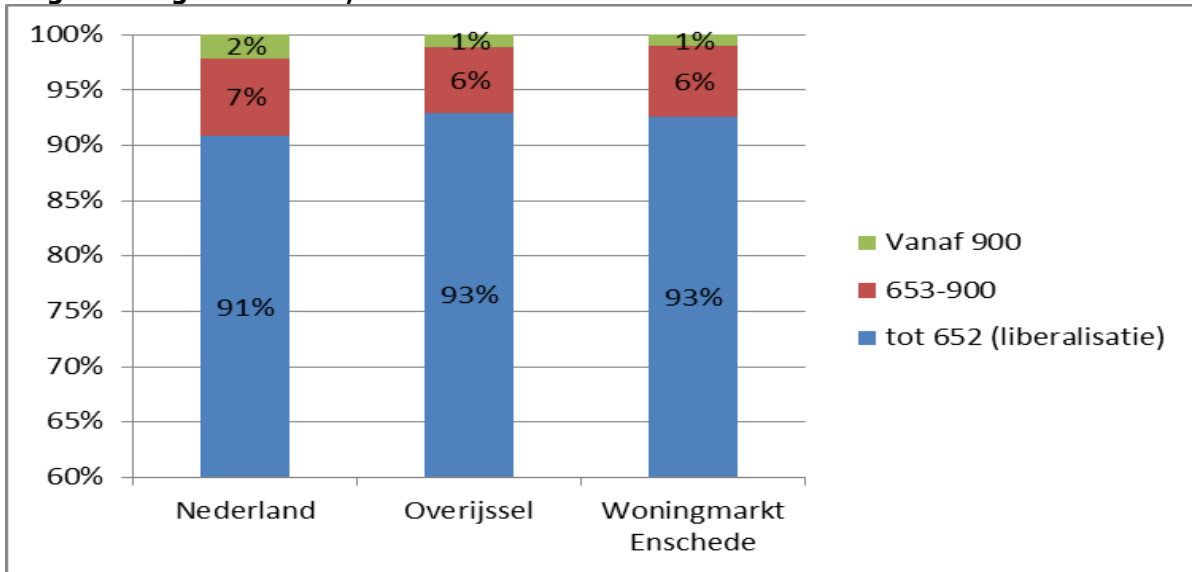
Het woningmarktgebied Enschede kent dus een woningvoorraad met een 'gemiddelde' huursector en een relatief goedkope koopwoningvoorraad

**Figuur 3.9 Koopsector naar prijsklassen (prijspeil 2011) in Nederland, Overijssel en woningmarktregio Enschede, 2009**



Bron: WOON 2009, OTB-bewerking

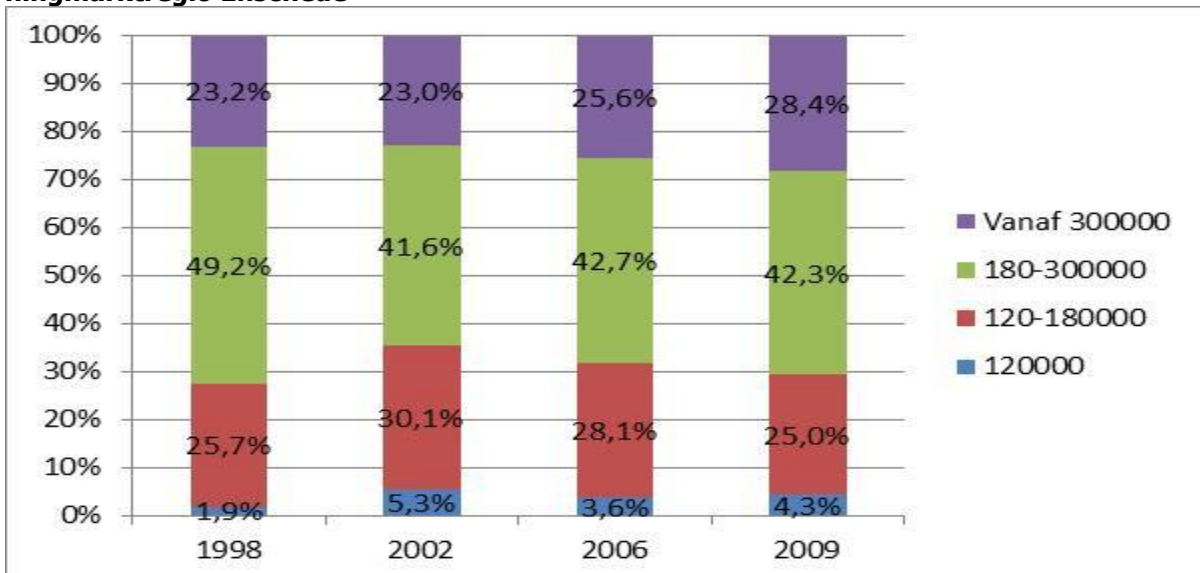
**Figuur 3.10 Huursector naar prijsklassen (prijspeil 2011) in Nederland, Overijssel en woningmarktregio Enschede, 2009**



Bron: WOON 2009, OTB-bewerking

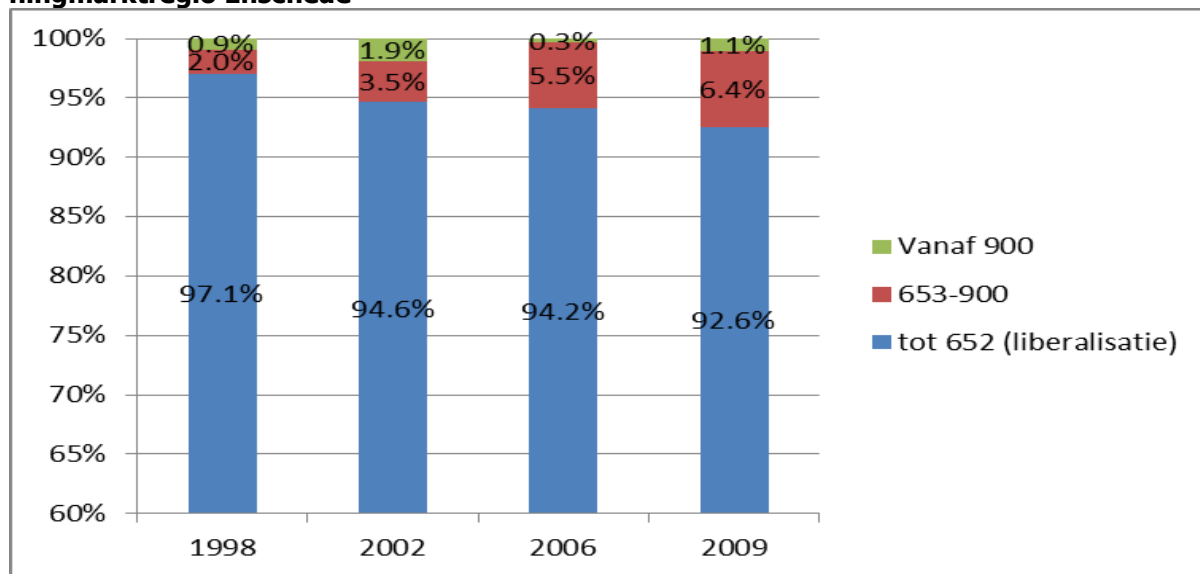
In de periode 2002 tot en met 2009 is er binnen de woningmarktregio Enschede een verschuiving zichtbaar richting hogere prijzen (figuur 3.11). Dit geldt eveneens voor de huurwoningmarkt (figuur 3.12). Het aandeel woningen in de prijsklasse vanaf de liberalisatiegrens tot € 900 is toegenomen van 2% in 1998 tot ruim 6% in 2009. Het merendeel van de huurwoningen blijft nog altijd binnen de liberalisatiegrens.

**Figuur 3.11 Ontwikkeling koopwoningvoorraad naar prijsklassen (prijspeil 2011) woningmarktregio Enschede**



Bron: WOON 2009, OTB-bewerking

**Figuur 3.12 Ontwikkeling huurwoningvoorraad naar prijsklassen (prijspeil 2011) woningmarktregio Enschede**



Bron: WOON 2009, OTB-bewerking

## Conclusies

- Iets meer dan de helft (52%) van de woningvoorraad in Enschede bestaat uit koopwoningen: er is hierbij een forse inhaalslag gemaakt maar dit aandeel blijft wat lager dan het nationale gemiddelde.
- Een relatief kleine koopsector is niet vreemd voor een grote stad: er wonen immers ook wat meer lagere inkomens.
- Het prijsniveau van de koopsector in de woningmarkt Enschede is per saldo wat lager dan in Overijssel en de rest van Nederland
- Er is een toename van het aandeel dure (geliberaliseerde) huurwoningen, maar het aandeel is nog altijd zeer klein. (De marktpositie van commerciële huur blijft slecht ten opzichte van de sociale huursector maar zeker ook ten opzichten van de koopsector als gevolg van de royale hypotheekrente-aftrek voor eigenaar bewoners.)

### 3.1.6 Vraag naar woningen: starters en doorstromers

In de landelijke WOON enquête wordt gepeild of huishoudens verhuisgeneigd zijn. Op basis van deze resultaten kan een indruk worden gekregen hoe groot de totale kwalitatieve woningbehoefte is. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt naar:

- **Starters:** personen (soms huishoudens) die naar een zelfstandige woning willen verhuizen. Het gaat hierbij veelal om kamerbewoners (studenten) of jonge volwassenen die nog bij de ouders wonen. Er wordt hier een onderscheid gemaakt naar starters die naar een koopwoning willen verhuizen of naar een huurwoning<sup>3</sup>.
- **Doorstromers:** huishoudens die al in een zelfstandige woning wonen, willen verhuizen en daarbij een woning achterlaten voor een ander huishouden (een starter of andere doorstromer).

Figuur 3.13 geeft een overzicht van de vraag naar woningen in Nederland. Potentiële doorstromers vormen verreweg de grootste groep, gevolgd door starters die naar de huursector willen verhuizen en

<sup>3</sup> In de media zijn starters en koopstarters bijna synoniem geworden, maar in woningmarktstudies geldt de term starter voor huur én koopsector, tenzij anders aangegeven.

als kleinste groep de potentiële koopstarters. In de periode 2002 tot en met 2009 zijn er geen grote verschillen in de ontwikkeling van de vraag waar te nemen. De vraag van koopstarters en doorstromers, waaronder veel potentiële kopers, was in 1998 relatief hoog. Dit was een periode van forse prijsstijgingen op de koopwoningmarkt, wat extra (speculatieve) vraag aantrok. De cijfers van het WOON 2009 hebben grotendeels betrekking op het jaar 2008, waardoor nog geen helder beeld kan worden verkregen van de impact van de crisis. De cijfers van 2009 geven niettemin aan dat er veel animo is om te verhuizen: dit is te zien onder starters die opteren voor een huurwoning, koopstarters en doorstromers naar een huurwoning. Een prijsdaling in de koopsector zal, zoals we in het vervolg van de rapportage zullen zien, leiden tot vraagnut. Het laat echter onverlet dat mensen door allerlei omstandigheden wel met een verhuiscens blijven zitten (uit huis willen gaan, samenwonen, verandering werk, gezinsuitbreiding etc.)

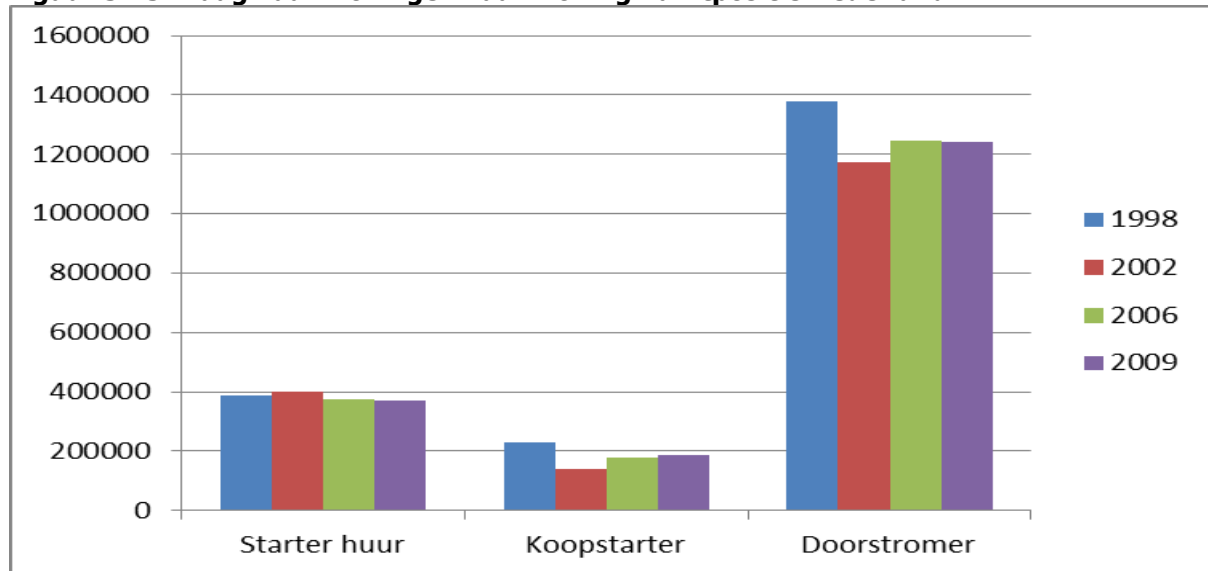
De gegevens voor Overijssel en de woningmarktregio Enschede tonen ongeveer hetzelfde patroon (figuur 3.14 en 3.15). In Overijssel blijkt er in 2009 sprake van een sprong van het aantal doorstromers. Concreet zijn er in de woningmarktregio Enschede ongeveer de volgende aantallen verhuiscens:

Starters huur: 10.000

Starters koop: 3.000

Doorstromers: 25.000

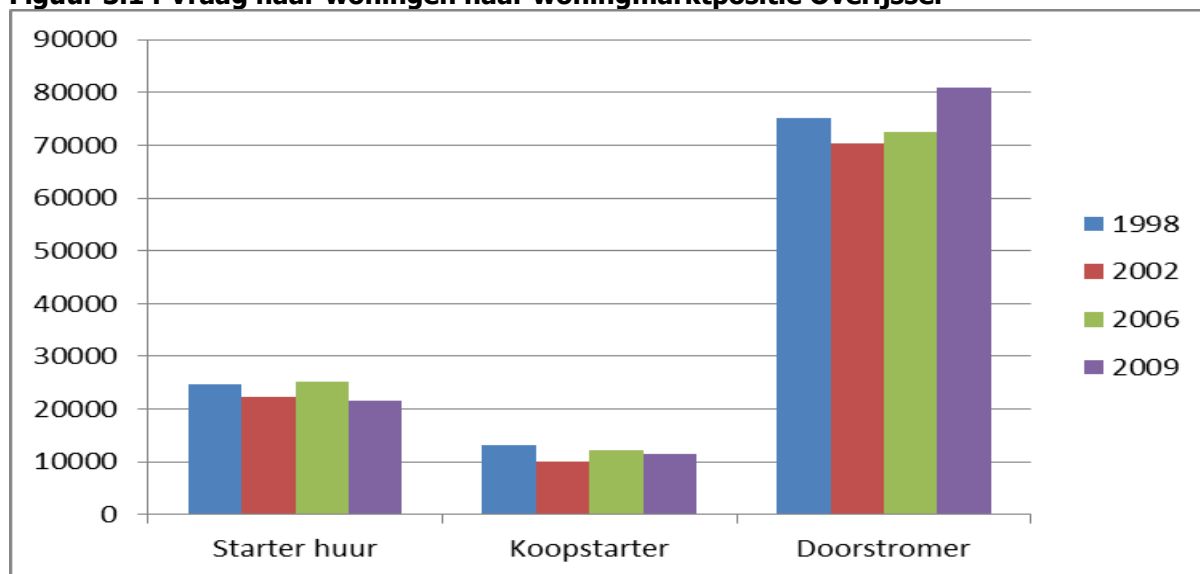
**Figuur 3.13 Vraag naar woningen naar woningmarktpositie Nederland**



Bron: WBO 1998, 2002 WOON 2006 en 2009, OTB-bewerking

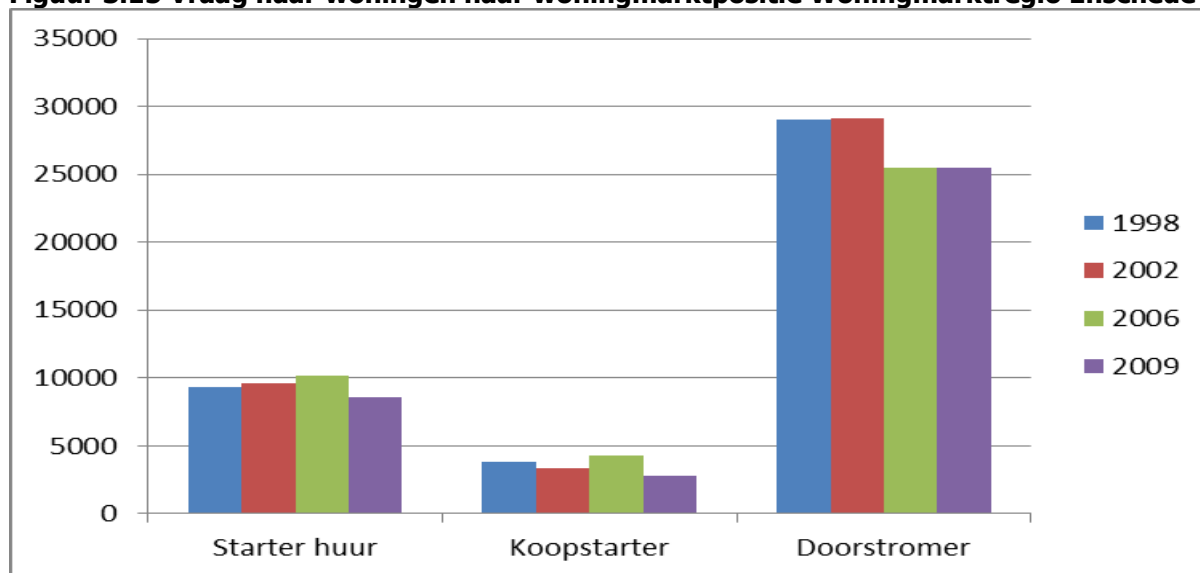


**Figuur 3.14 Vraag naar woningen naar woningmarktpositie Overijssel**



Bron: WBO 1998, 2002 WOON 2006 en 2009, OTB-bewerking

**Figuur 3.15 Vraag naar woningen naar woningmarktpositie Woningmarktregio Enschede**



Bron: WBO 1998, 2002 WOON 2006 en 2009, OTB-bewerking

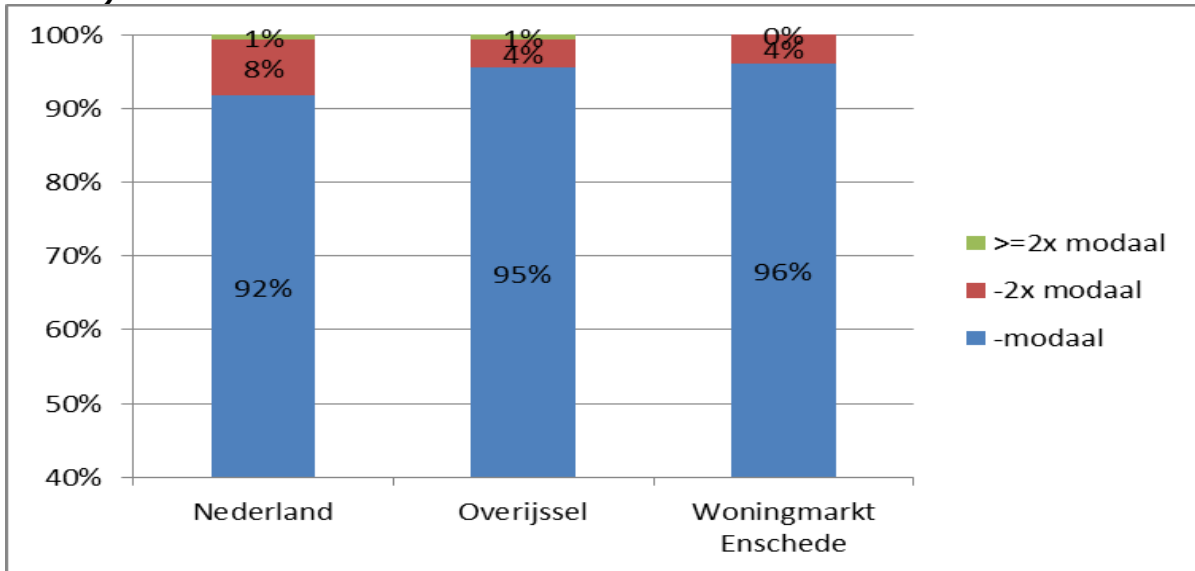
### **Inkomens van potentiële vragers naar woningmarktpositie**

De figuren 3.16, 3.17 en 3.18 tonen de inkomensverdeling naar woningmarktpositie. Verreweg de meeste starters die willen verhuizen naar een huurwoning, hebben een persoonlijk inkomen beneden modaal. Het aandeel potentiële koopstarters met een inkomen beneden modaal is aanzienlijk kleiner. Onderscheiden naar ruimtelijk schaalniveau toont de inkomenspositie van starters geen extreme verschillen. Er zijn in Nederland als geheel iets meer starters met een bovenmodaal inkomen.

Het inkomen van de starters is alleen in het WOON 2006 op individueel niveau verzameld. We gaan ervan uit dat de inkomensverdeling onder starters niet sterk is veranderd in 2009. Op basis van de individuele inkomensgegevens voor koopstarters lijkt de aankoop van een woning voor velen buiten het bereik te liggen. Veel potentiële koopstarters willen echter gaan samenwonen en zullen dan meer financiële draagkracht hebben. De vraag blijft dan echter bestaan of deze jonge huishoudens altijd goed zicht hebben op hun mogelijkheden. De (meer ervaren) doorstromers kunnen veelal beter inschatten wat hun mogelijkheden op de koop- of huurwoningmarkt zijn.

In Nederland hebben potentiële doorstromers over het algemeen een redelijke inkomenspositie (figuur 3.17). Ongeveer 60% van deze huishoudens heeft een bovenmodaal inkomen. In Overijssel en de woningmarktregio Enschede zijn de inkomens van potentiële doorstromers per saldo wat lager. Zo komt het aandeel bovenmodale inkomens in de regio Enschede niet boven de 50% uit.

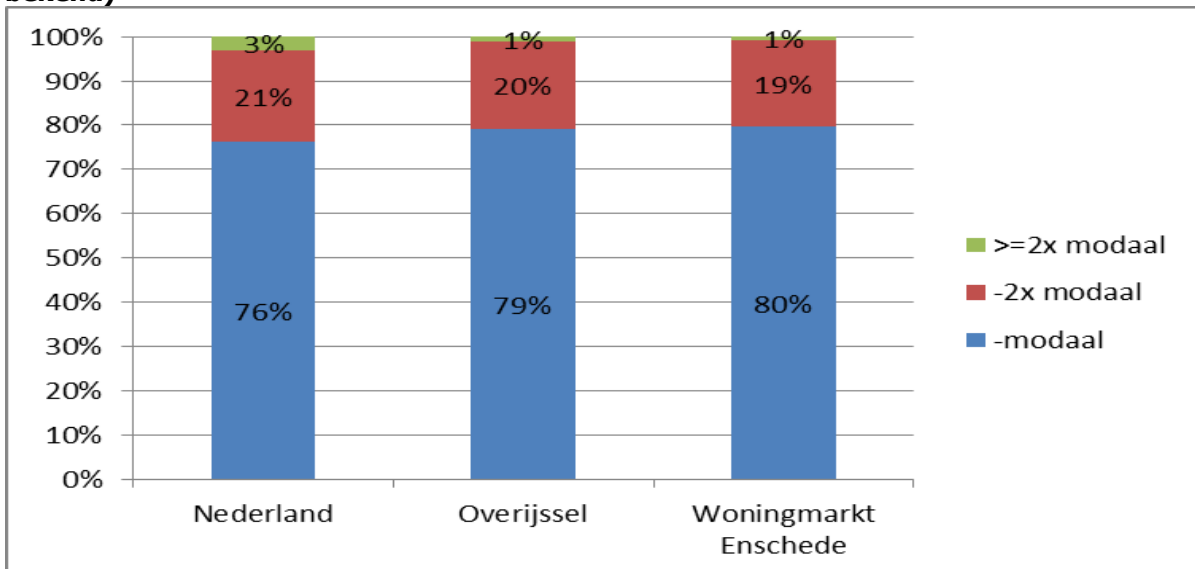
**Figuur 3.16 Inkomensverdeling starters met wens huurwoning 2006 (inkomens 2009 onbekend)\***



\*Modaal inkomen = € 33.000

Bron: WOON 2006

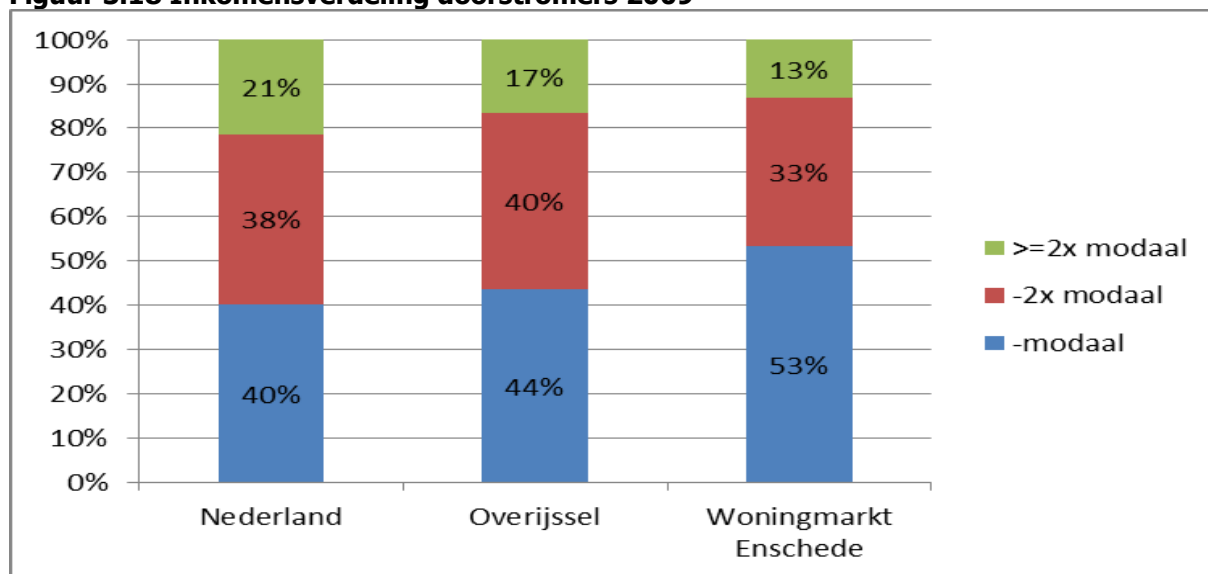
**Figuur 3.17 Inkomensverdeling starters met wens koopwoning 2006 (inkomens 2009 onbekend)\***



\*Modaal inkomen = € 33.000

Bron: WOON 2006

**Figuur 3.18 Inkomensverdeling doorstromers 2009\***



\*Modaal inkomen = € 33.000

Bron: WOON 2009

### **Leencapaciteit: de financiële mogelijkheden van starters en doorstromers op de koopwoningmarkt**

Tot en met 2010 werd de leencapaciteit doorgaans getoetst op het volledige huishoudensinkomen. Tweeverdieners hadden daarbij de mogelijkheid om het tweede inkomen in meer of mindere mate mee te laten tellen. De leencapaciteit is mede afhankelijk van de gekozen hypotheekvorm. Een standaard spaarhypotheek met volledige aflossing levert een kleinere leencapaciteit dan een aflossingsvrije hypotheek. In het verleden waren ook beleggingshypotheken populair omdat hiermee de hoge rendementen op de beurzen werden gekoppeld aan aflossingsschema's.

Er hebben een tweetal ontwikkelingen plaatsgevonden in 2010 en 2011:

1. Inperking van risicovollere hypotheekvormen door de banken zelf, maar in 2011 ook neergelegd in een gezamenlijke Gedragscode Hypothecaire Financieringen. Huishoudens met een fluctuerend inkomen (zonder vast contract/zelfstandigen) kregen ook minder toegang tot financiering dan voorheen.
2. Een nieuwe methode van het berekenen van de maximale lening

Volgens de 'oude' methode werd de maximale leencapaciteit bepaald op basis van het gezamenlijk inkomen. De 'nieuwe' methode sinds 2011 baseert zich op elk afzonderlijk inkomen binnen het huishouden. Voor tweeverdieners kan dit betekenen dat de maximale leencapaciteit wordt gereduceerd.

Bij een laag inkomen kan men verhoudingsgewijs wat minder lenen op basis van het inkomen, bijvoorbeeld een maximale hypotheeksom van 3,5 keer het bruto jaarsalaris, terwijl een persoon met een middeninkomen een hypotheek van 4,5 keer het bruto jaarinkomen kan krijgen <sup>4</sup>.

We geven hier een (fictief) voorbeeld van een huishoudeninkomen van 50.000 euro per jaar:

Eenverdiener = € 50.000 x 4,5 = € 225.000

Voorheen gold voor tweeverdieners dezelfde formule maar thans kan het als volgt gaan:

Inkomen persoon 1 = € 35.000 x 4,5 = € 157.500

Inkomen persoon 2 = € 15.000 x 3,5 = € 52.500

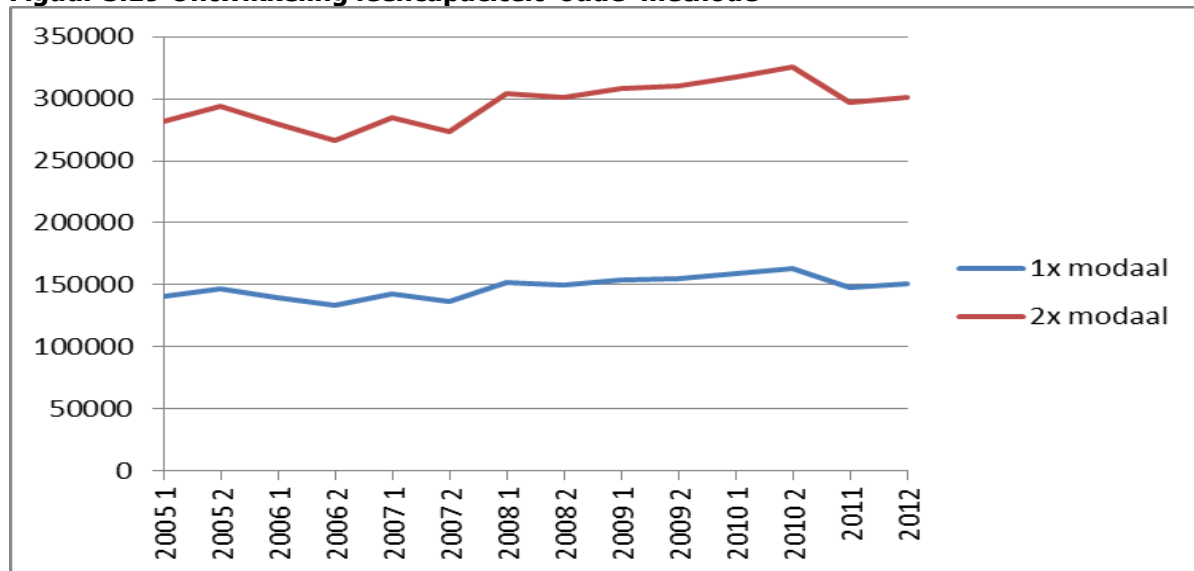
Totale leencapaciteit tweeverdieners € 210.000

<sup>4</sup> Dit omdat men anders te weinig inkomen overhoudt voor vaste uitgaven aan levensonderhoud.

Het effect van deze aanpassing op de maximaal mogelijke hypotheeksom hangt dus sterk af van de feitelijke verdeling van het huishoudeninkomen over de beide partners.

Figuur 19 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de leencapaciteit volgens de 'oude' methode. Normaal gesproken houdt deze een sterk verband met de renteontwikkeling. De daling in 2011 heeft echter een relatie met aangescherpte leningsvoorwaarden: ook onder de 'oude' methode is de leencapaciteit dus al ingeperkt. Volgens cijfers van De Nederlandse Bank veranderde de hypotheekrente in deze periode nauwelijks.

**Figuur 3.19 Ontwikkeling leencapaciteit 'oude' methode**



Bron: Thermometer Koopwoningen NVB/OTB

Uit onderstaand overzicht wordt duidelijk dat de nieuwe methodiek voor het berekenen van de maximale leencapaciteit niet tot verschillen leidt voor eenverdieners en tweeverdieners indien het inkomen lager is dan 1x modaal. Bij de huishoudens met een inkomen van 2x modaal is er wel een duidelijk onderscheid in maximale hypotheeksom tussen eenverdieners en tweeverdieners. Het verschil in leencapaciteit is afhankelijk van de mate waarin het inkomen onevenredig verdeeld is en kan oplopen tot ongeveer € 30.000.

**Overzicht leencapaciteit volgens de nieuwe methode, naar inkomensniveau en naar aantal verdieners**

	1x modaal (€ 33.000)		2x modaal (€ 66.000)	
	Eenverdiener	Tweeverdiener	Eenverdiener	Tweeverdiener
2011 2e raming	150.438	150.438	352.751	321.626

**Conclusies**

- Omdat nog geen grootschalige onderzoeken zijn gehouden, enkele jaren na de start van de crisis, is het moeilijk in te schatten hoe het effect op de potentiële vraag is.
- Dat er veel mensen zijn die op zich wel willen verhuizen, maar door de crisis zeer afwachtend zijn geworden is op zich wel duidelijk.
- Een deel van de huishoudens die daadwerkelijk gaan verhuizen (en die zijn er nog altijd) worden wel beperkt in hun mogelijkheden: met name tweeverdieners die willen gaan settelen en doorgaans een belangrijke consumentengroep voor (nieuwbouw) eengezinswoningen vormen.

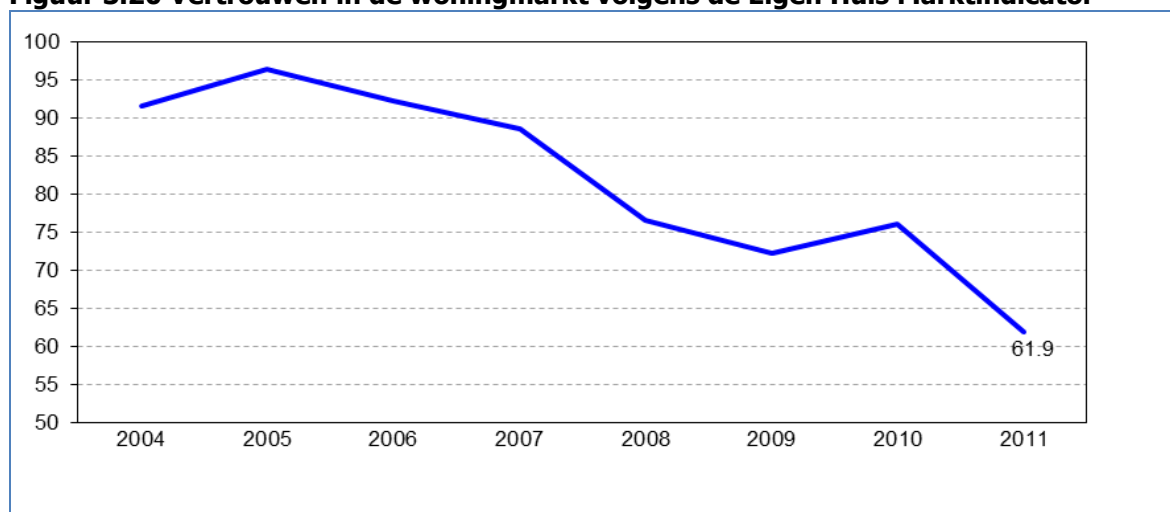
### 3.1.7 De crisis en het consumentengedrag op de woningmarkt

#### Het vertrouwen van de consument krijgt een knauw

In de voorgaande paragraaf is de potentiële vraag naar woningen in kaart gebracht. Met name de koopsector is natuurlijk gevoelig voor het economisch tij. Stijgende prijzen maken de aankoop van een woning aantrekkelijk, terwijl een prijsdaling kan zorgen voor vraaguitval. De cijfers uit het WOON kunnen de uiteindelijke reactie (vooral nog) niet helder in kaart brengen. Registraties van het Kadaster en/of de NVM kunnen wel inzicht geven in het eventueel gewijzigd gedrag van de consument op de koopwoningmarkt

Allereerst geeft de Eigen Huis Marktindicator van de Vereniging Eigen Huis inzicht in het vertrouwen in de woningmarkt. Deze indicator is speciaal geconstrueerd omdat de standaard CBS indicatoren (consumentenvertrouwen en koopbereidheid) een beperkte voorspellende kracht hadden voor de ontwikkelingen op de koopwoningmarkt. De indicator toont al rond 2006 een daling van het vertrouwen in de woningmarkt. Dit bereikt een dieptepunt in 2011. Per saldo waren er dus al voor de 'formele' start van de crisis signalen dat de consument minder vertrouwen kreeg in de woningmarkt.

**Figuur 3.20 Vertrouwen in de woningmarkt volgens de Eigen Huis Marktindicator**



Bron: Vereniging Eigen Huis, OTB

#### Minder dynamiek binnen de bestaande woningvoorraad

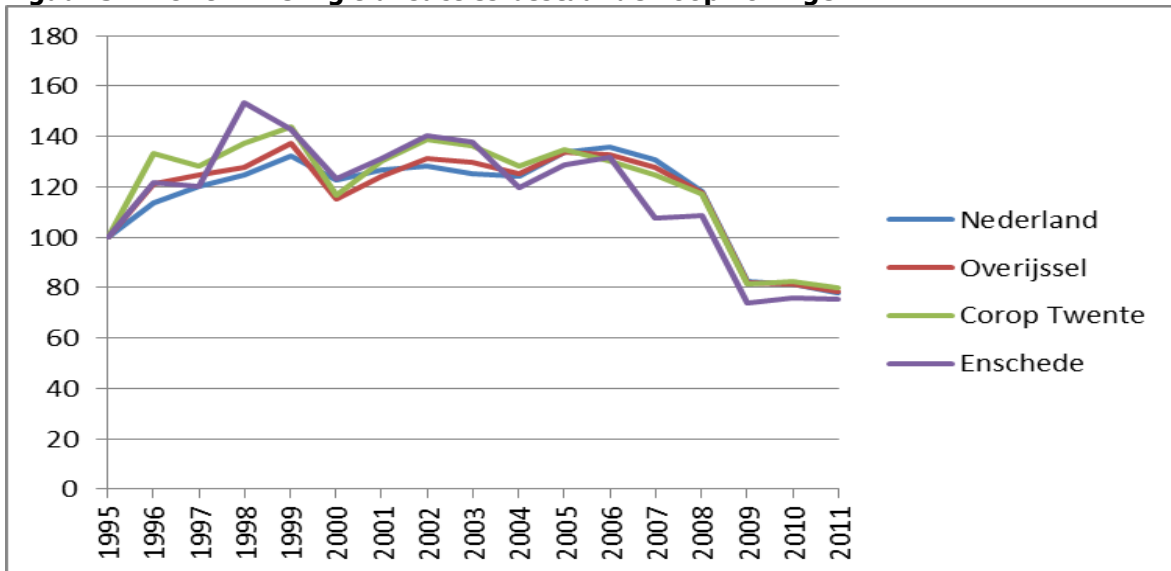
Hoewel het aantal transacties van bestaande koopwoningen fluctueert, is er wel een vrij duidelijke trend waar te nemen. Op alle onderscheiden ruimtelijke niveaus van figuur 3.20, is er sprake van een relatief stabiel patroon vanaf de millenniumwisseling tot 2006. Na 2006 is er in de gemeente Enschede al een forse daling van het aantal transacties waar te nemen. In de andere gebieden is deze daling veel minder sterk. Uiteindelijk daalt het aantal transacties in alle gebieden fors in de periode tot 2009. In 2010 en 2011 is er sprake van een stabilisatie, maar blijft het aantal transacties nog aanzienlijk lager dan in de voorgaande periode: van herstel kan vooral nog niet gesproken worden.

De prijsindex voor bestaande koopwoningen (figuur 3.21) toont voor alle onderscheiden gebieden een prijsstijging tot 2008 om vervolgens te dalen. Deze daling is lang niet zo spectaculair als bij de transacties. Dit heeft te maken met twee factoren: vanuit het aanbod is er onder verkopers van woningen geen reden om echt fors in prijs te zakken omdat velen niet gedwongen zijn om te verhuizen. De werkloosheid is vooral nog niet dramatisch gestegen terwijl ook werkloosheidsuitkeringen in de eerste jaren na baanverlies nog toereikend kunnen zijn. Daarnaast hebben potentiële kopers nog altijd voldoende financiële mogelijkheden om een woning te kopen, hoewel de leencapaciteit nu wel wat wordt

beperkt (zie hiervoor)<sup>5</sup>. Op termijn kan het effect van de crisis wel meer zichtbaar worden in koopwoningprijzen, wat uiteindelijk tot een daadwerkelijke kopersstaking kan leiden.

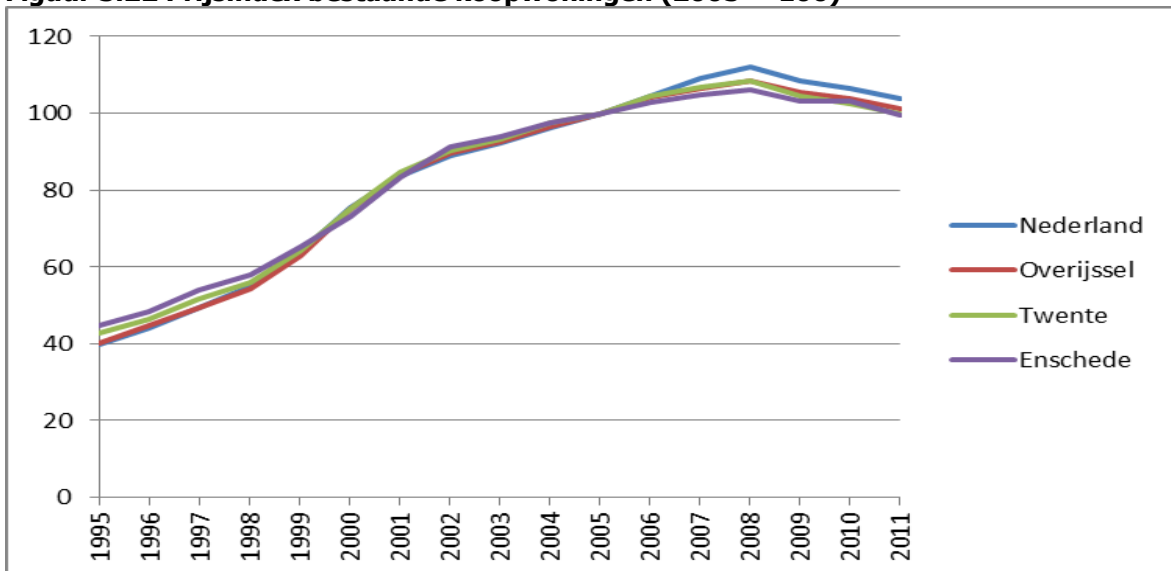
Een belangrijke conclusie uit de figuren 3.21, 3.22 en 3.23 is dat het vertrouwen al vanaf 2005 (dus voor de crisis) wat 'scheurtjes' begon te vertonen en dat het aantal transacties op de markt voor bestaande woningen daar met enige vertraging negatief op reageert. De scherpe daling in 2007 en 2008 liet zich echter moeilijk voorspellen.

**Figuur 3.21 Ontwikkeling transacties bestaande koopwoningen**



Bron: CBS/Kadaster

**Figuur 3.22 Prijsindex bestaande koopwoningen (2005 = 100)**



Bron: CBS/Kadaster

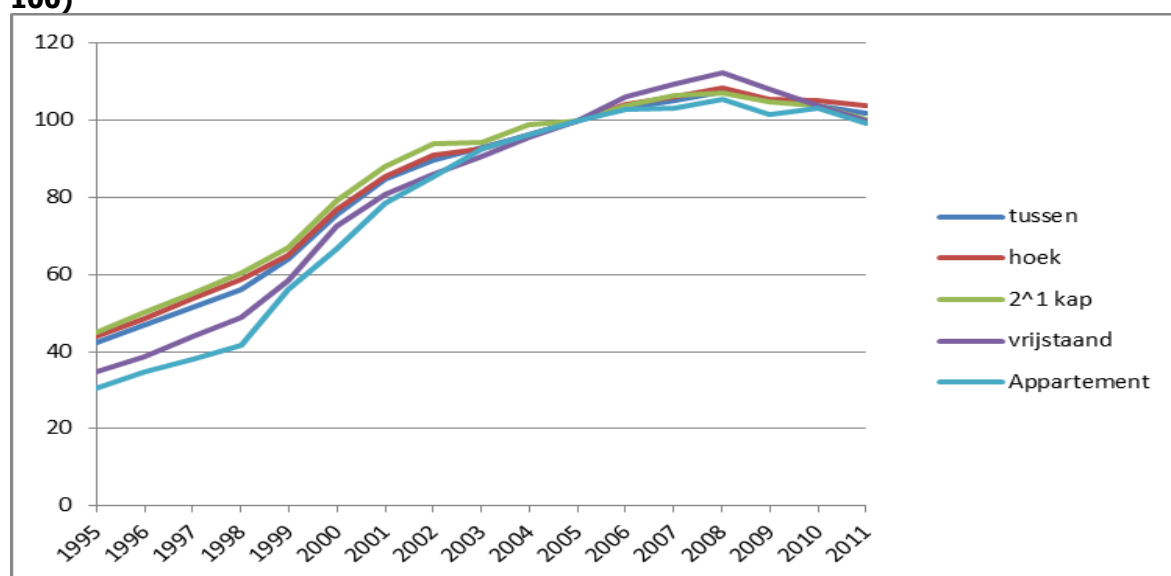
De prijsontwikkeling varieert tot op zekere hoogte ook per woningtype. Zo toont figuur 3.23 dat de verkoopprijs van vrijstaande woningen sneller stijgt in de periode 2005 tot en met 2007, om vervolgens ook sneller te dalen. Dit zijn woningen die doorgaans beter in de markt liggen tijdens gunstig economisch tij, maar waar potentiële kopers (doorstromers) in onzekere tijden veel voorzigtiger mee

<sup>5</sup> In Engeland kon men voor de start van de crisis 100% financieringen krijgen, maar vanaf 2008 vroegen financiers 'van de ene op de andere dag' 30% aanbetaling. Dit zorgt voor forse vraaguitval onder starters. In Nederland kunnen starters met NHG nog wel 100% leningen krijgen: dit was juist de groep die na de start van de crisis nog woningen bleef kopen (zie ook Kadastercijfers).

worden. De figuur geeft ook aan dat de ontwikkeling van appartementen al rond 2005 wat vlakker verliep dan bij de andere woningtypen. Dit kan een gevolg zijn van toenemende betaalbaarheidsproblemen bij starters in deze periode.

Het prijsniveau per woningtype in Overijssel verschilt ook duidelijk (tabel 3.3). Waar overigens hoek-, tussenwoningen en twee-onder-een-kapwoningen niet zo heel veel in prijs verschillen, ligt het prijsniveau van vrijstaande woningen hier ruim boven. Appartementen vormen duidelijk een heel ander marktsegment.

**Figuur 3.23 Prijsindex bestaande koopwoningen naar woningtype Overijssel (2005 = 100)**



Bron: CBS/Kadaster

**Tabel 3.3 Gemiddelde verkoopprijs koopwoningen naar woningtype in Overijssel 2011**

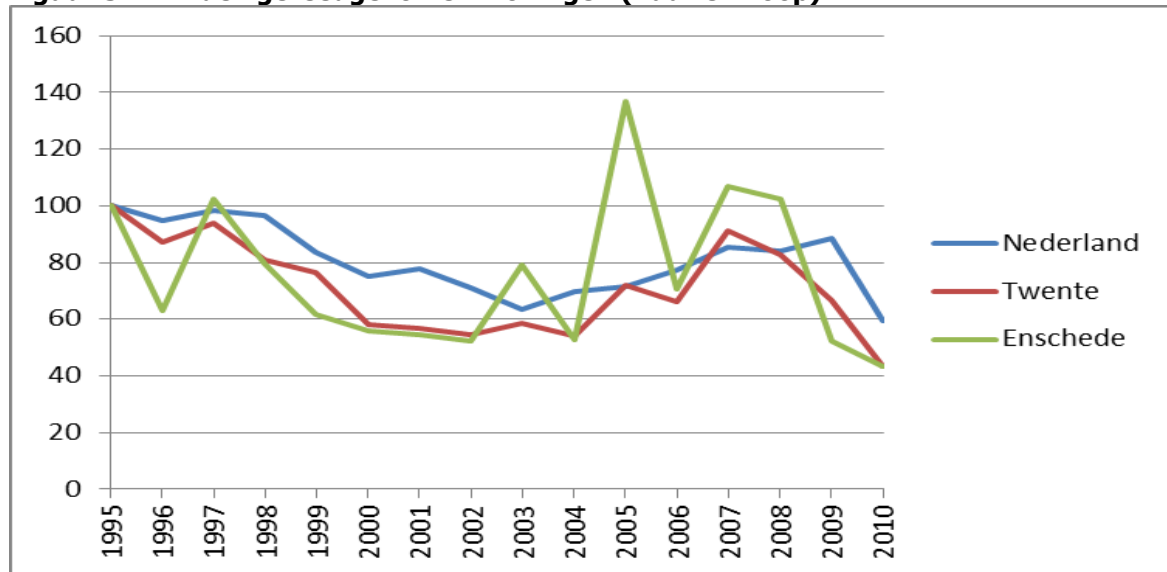
Tussenwoning (rij)	€ 182.901
Hoekwoning	€ 191.155
Twee-onder-een-kap	€ 211.801
Vrijstaand	€ 324.082
Appartement	€ 147.710

Bron: CBS/Kadaster

### Grote accentverschuivingen in de nieuwbouw

De totale Nederlandse woningproductie bleef in de eerste twee jaren van de crisis (2008-2009) nog redelijk op peil. Zo hadden projectontwikkelaars/bouwers in deze jaren nog een behoorlijke werkvoorraad van woningen die al verkocht waren, maar nog niet gebouwd. In Twente en Enschede zet de daling wat eerder in, maar dit mag (wellicht) worden beschouwd als een correctie op de hoge productie in de periode voor 2008.

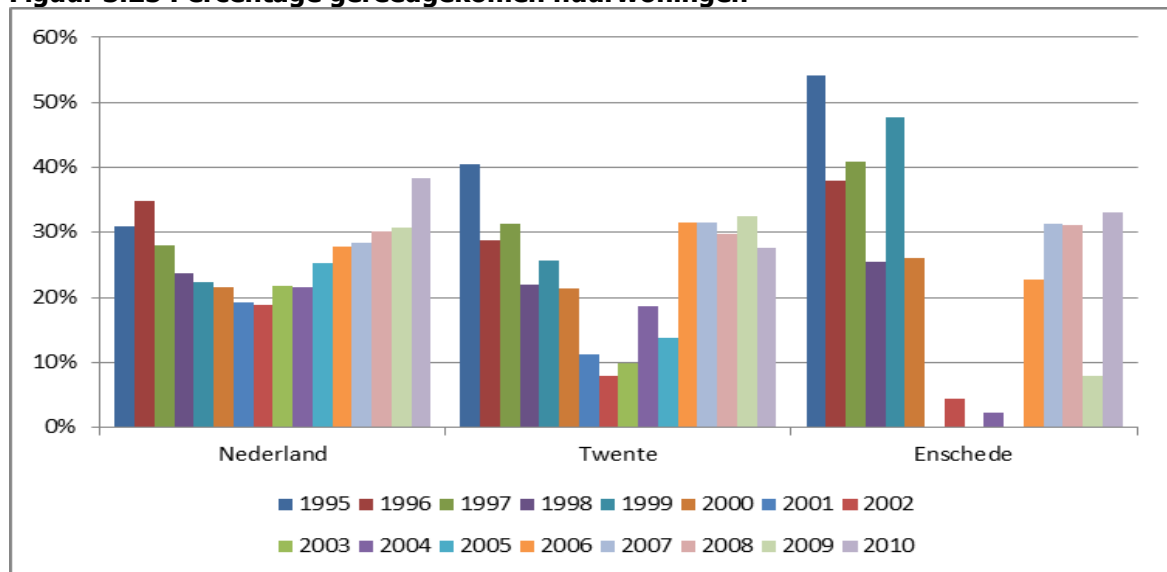
**Figuur 3.24 Index gereedgekomen woningen (huur en koop)**



Bron: CBS

Na de eerste helft van de jaren '90 werden de grootschalige woningbouwsubsidies voor de (sociale) huursector fors teruggebracht. De aandacht van het beleid richtte zich op de koopsector, waarbij met specifieke regio's overigens afspraken werden gemaakt over minimaal 30% sociale woningbouw.

**Figuur 3.25 Percentage gereedgekomen huurwoningen**



Bron: CBS

Figuur 3.25 toont dat in 2000 op alle schaalniveaus het aandeel huurwoningen sterk is teruggelopen tot in 2002. Opvallend is dat het aandeel huurwoningen in de regio Twente en de gemeente Enschede weer zeer sterk toenam na 2002; een ontwikkeling die zich sterker manifesteert in Enschede dan op nationaal schaalniveau. Woningcorporaties namen grote taakstellingen op zich in de stedelijke vernieuwing (herstructurering). Vanaf 2009/2010 stijgt het belang van de huursector omdat de koopwoningmarkt zich ongunstig ontwikkelt<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Hoewel de vraag naar huurwoningen normaal gesproken minder gevoelig is voor een crisis, zijn de berichten vanuit de corporatiesector over de te verwachten huurwoningproductie ongunstig. Deze bedrijven financieren vaak delen van hun nieuwbouw met de verkoop van bestaand bezit of bouwen koopwoningen om met de winsten de zogenaamde 'onrendabele toppen' op de sociale nieuwbouw af te dekken. De zwakke markt voor nieuwbouw koopwoningen werkt dus ook door op de huurwoningproductie.



## Ontwikkelingen op de markt voor nieuwbouw koop door projectontwikkelaars

De Monitor Nieuwe Woningen registreert aanbod, verkoop en opleveringen van de zogenoemde 'bouwers voor de markt': projectontwikkelaars en bouwbedrijven die voor eigen risico woningen ontwikkelen (bouwen). Het aanbod van nieuwe koopwoningen door deze bedrijven vindt plaats voordat de bouw start: pas zodra 70% van de woningen verkocht zijn krijgt de bouw ook daadwerkelijk doorgang. Het aanbod van nieuwbouwwoningen is een redelijke graadmeter voor het sentiment onder deze bedrijven<sup>7</sup>. Zo is een forse afname van het aanbod een reactie op de matige verkoop van nieuwbouwwoningen of eenvoudigweg negatieve verwachtingen over de verkoopbaarheid van nieuwbouwwoningen.

De markt voor nieuwbouw koopwoningen is verder extra gevoelig voor ongunstig economisch tij. Dit heeft allereerst te maken met het feit dat (in Nederland) de bouw van koopwoningen vooral is gericht op hogere- en middeninkomens, ofwel doorstromers vanuit de koopsector. (Onderzoek toont aan dat een beperkt deel van de kopers van nieuwbouw koopwoningen uit de huursector komt.) Deze moeten hun vorige woning verkopen terwijl zij veelal een woning van papier kopen: de bouw wordt immers pas gestart als 70% is verkocht. Omdat de bouw van de nieuwe woning doorgaans enige tijd neemt, is het weinig opportuun de huidige woning al direct te koop aan te bieden: de koper zal niet altijd zo lang willen wachten op de oplevering. Afwachten met het aanbieden van de huidige woning is tijdens prijsstijgingen geen probleem, maar tijdens prijsdalingen wordt dit wel een zeer risicovolle onderneming. Men financiert veelal een deel van de nieuwbouwwoning met de opbrengst van de huidige woning.

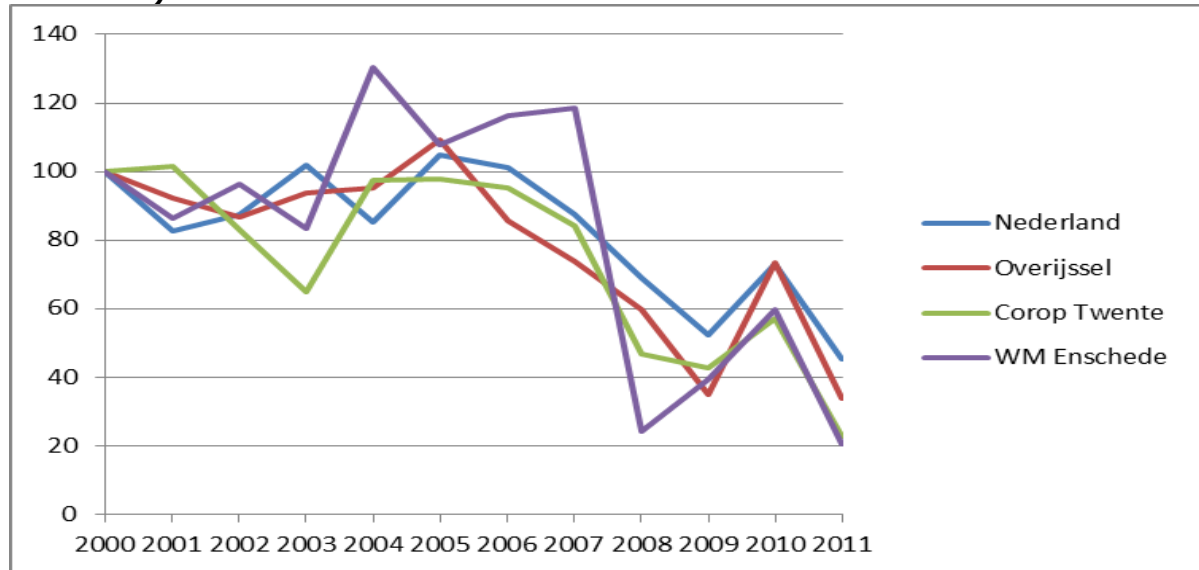
Figuur 3.24 toont een index van het aanbod op vier ruimtelijke schaalniveaus. Fluctuaties op het lagere schaalniveau kunnen optreden doordat grotere projecten in de verkoop gaan terwijl in de hierop volgende periode weinig wordt aangeboden (om deze reden is ook het aanbod van de gemeente Enschede zelf niet weergegeven. Het geeft geen eenduidige informatie).

Het aanbod van nieuwbouw koopwoningen daalde al vanaf 2007, waarmee het een voorbode lijkt van de crisis. In 2009 bereikte het aanbod een dieptepunt om vervolgens weer enigszins en kortstondig te stijgen in 2010. In 2011 werd namelijk een nieuw dieptepunt gerealiseerd. Een vergelijking met de figuur van de ontwikkeling in de bestaande bouw (figuur 3.20) geeft ook duidelijk aan dat de nieuwbouw veel gevoeliger is dan de bestaande bouw. De index in de bestaande bouw daalt na 2006-2007 van ongeveer 120 naar 80, terwijl in de nieuwbouw de index zakt van rond de 100 tot 20 in 2011.

De ontwikkeling in de woningmarktregio van Enschede wijkt op twee punten af van de algemene trend. Allereerst ligt het aanbod in de periode 2004 tot en met 2007 op een hoog niveau. Dit heeft gedeeltelijk te maken met compensatie van de verliezen door de vuurwerkramp van 2000 waarbij ongeveer 200 woningen verloren gingen. De afname na 2007 is spectaculair te noemen en zou kunnen duiden op overaanbod in de voorgaande periode, waarbij deze versterkt wordt door het crisiseffect (of een overreactie van de ontwikkelaars).

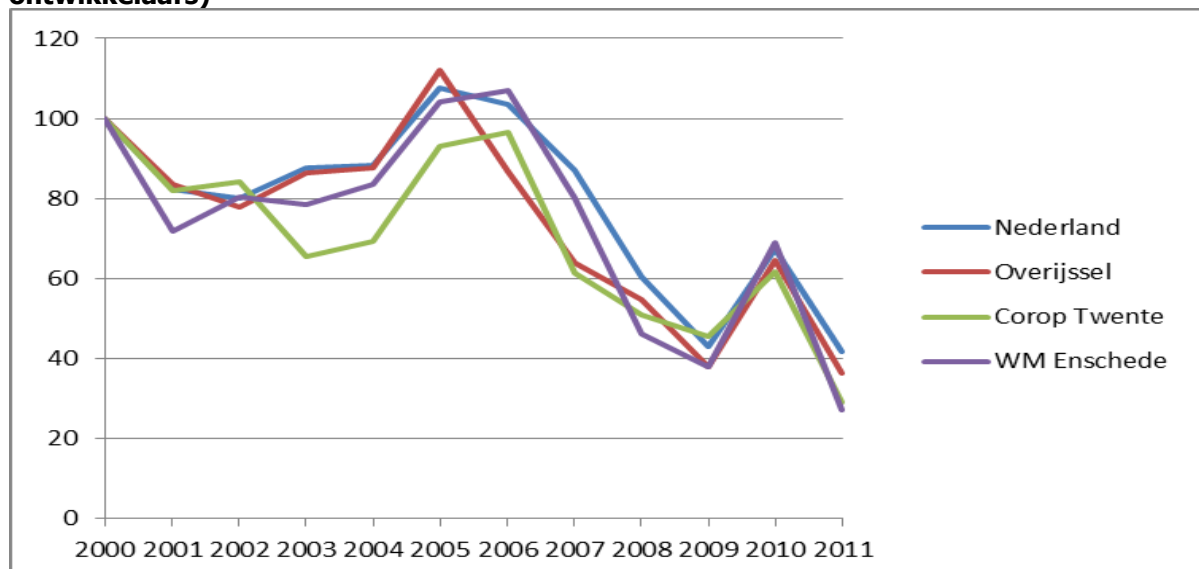
---

<sup>7</sup> Op lokaal niveau kan het aanbod tijdelijk inzakken omdat geen lokaties beschikbaar zijn of dat ontwikkelaars enige tijd temporiseren nadat zij grote projecten op de markt hebben gebracht.

**Figuur 3.26 Aanbod nieuwbouw koopwoningen door bouwers voor de markt (projectontwikkelaars)**

Bron: Monitor Nieuwe Woningen (2011 = eerste drie kwartalen)

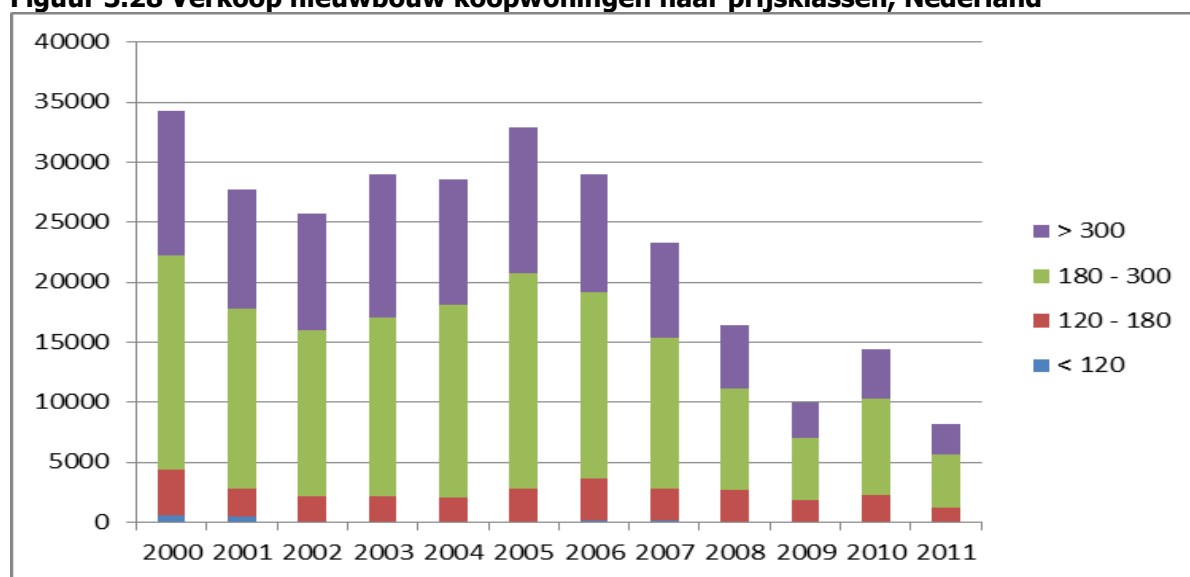
De afname van het aanbod hangt logischerwijs samen met de matige verkoop van nieuwbouwwoningen (zie figuur 3.27). Zodra de verkoop afneemt, temporiseren ontwikkelaars het nieuwe aanbod. De verkoop van nieuwbouw koopwoningen geeft de bereidheid van consumenten weer om woningen te kopen en is daarmee een belangrijke indicator voor het sentiment op de nieuwbouwmarkt. De ontwikkelingen zoals weergegeven in figuur 3.25 geven een goede indruk van de toenemende kooplust in de periode 2004-2006, met een sterke afname in de periode 2007-2009. In 2010 is er een korte opleving. Dit is een resultaat van de stimuleringsmaatregelen woningbouw van het rijk. In de periode 2009 tot 2010 zijn subsidies verstrekt om woningbouwprojecten in de pijplijn te starten een nieuwe impuls te geven. In totaal zijn er 53.000 woningen mee gemeoid: Enschede heeft subsidie ontvangen voor een kleine 300 woningen. In 2011 wordt een nieuw dieptepunt bereikt in de verkoop.

**Figuur 3.27 Verkoop nieuwbouw koopwoningen door bouwers voor de markt (projectontwikkelaars)**

Bron: Monitor Nieuwe Woningen (2011 = eerste drie kwartalen)

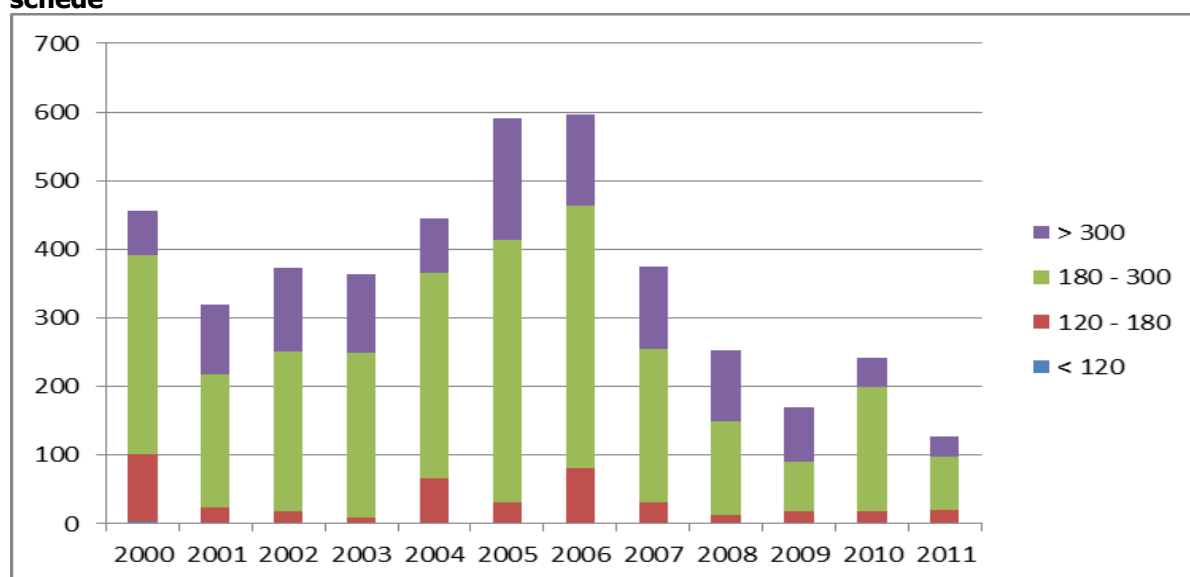
Figuren 3.28 en 3.29 geven aan in hoeverre de nieuwbouwmarkt is veranderd voor wat betreft de prijsklassen. Zoals in de vorige figuur ook duidelijk werd, neemt het absolute aantal verkopen snel af. Naar prijsklassen is er logischerwijs ook in ieder segment een forse afname te zien. Opvallend is wel dat in 2009 het aandeel dure woningen binnen de verkoop hoog is. Dit is een resultaat van het aanbod in de vorige periode, toen ontwikkelaars nog enkele projecten met dure woningen op de markt brachten. In absolute termen is de verkoop van dure woningen wel achteruit gehold. In 2010 en 2011 verschuift het zwaartepunt naar middeldure woningen (zie ook figuur 3.30). Hoewel beredeneerd zou kunnen worden dat goedkope woningen voor starters redelijke afzetmogelijkheden heeft (zij hoeven immers geen woning te verkopen om te kunnen verhuizen), is er in de praktijk geen toename van dit aanbod te zien. (In het starterssegment is de concurrentie van de bestaande voorraad groter vanwege lagere vierkante meterprijzen. Bovendien komt de exploitatie op projectniveau sterk onder druk te staan bij een te groot aandeel goedkopere koopwoningen.)

**Figuur 3.28 Verkoop nieuwbouw koopwoningen naar prijsklassen, Nederland**



Bron: Monitor Nieuwe Woningen (2011 = eerste drie kwartalen)

**Figuur 3.29 Verkoop nieuwbouw koopwoningen naar prijsklassen, Woningmarktregio Enschede**



Bron: Monitor Nieuwe Woningen (2011 = eerste drie kwartalen)

**Figuur 3.30 Verdeling transacties nieuwbouw koop naar prijsklassen, Woningmarktregio Enschede**

Bron: Monitor Nieuwe Woningen (2011 = eerste drie kwartalen)

### Verhoudingen naar woningtype: confrontatie aanbod en verkoop

Regelmatig is vastgesteld dat in Nederland het aandeel appartementen in de nieuwbouw koopsector hoger is dan de vraag. De redenen hiervoor zijn in de Knelpuntenmonitor Woningproductie 2005 nader uiteengezet. In onderstaand schema is het gemiddelde aandeel appartementen in het aanbod weergegeven over de periode 2000 t/m 2011. Hieruit blijkt dat er ook in het woningmarktgebied Enschede verhoudingsgewijs meer appartementen werden aangeboden dan daadwerkelijk zijn verkocht.

	Nederland	Overijssel	Corop Twente	WM Enschede
Aanbod	35%	20%	20%	24%
Verkoop	33%	19%	19%	21%

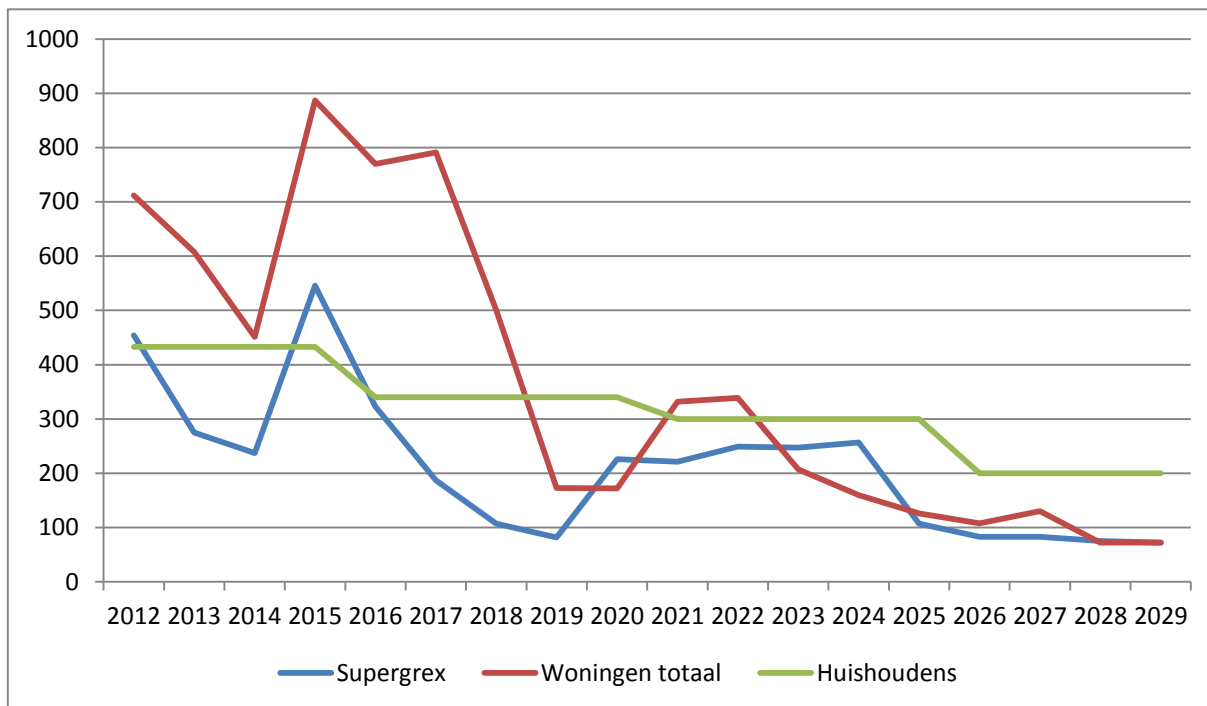
### Conclusies

- Twee algemene factoren spelen de huidige koopwoningmarkt parten: het magere woningmarktvertrouwen en de striktere leningsvoorwaarden.
- De markt voor nieuwbouwwoningen is extra gevoelig omdat dit grotendeels kopers uit bestaande koopwoningen trekt: deze dragen de last van een nog te verkopen woning mee, terwijl zij veelal een woning van papier kopen die pas na geruime tijd wordt opgeleverd.
- Omdat de doorstromersvraag stagneert, is het duurdere segment nu extra gevoelig voor de crisis.
- Hoewel starters aanvankelijk nog redelijk in de markt bleven (veel appartementen en kleine eengezinswoningen) en daarbij werden geholpen door de hypotheekgarantie, beginnen striktere leningsvoorwaarden en verder dalend vertrouwen hen nu ook parten te spelen.

## 3.2 Het lopende bouwprogramma in Enschede

Het OTB ontving opgaven van de woningbouwprogrammering in de periode 2010 tot en met 2029 (zie tabel 3.4). Hierbij is er een lijst ontleend aan de optelling van alle geopende grondexploitaties uit het MPG – de 'supergrex' – en een lijst met het totale programma van 252 deelprojecten, inclusief projecten die buiten het MPG zijn, zoals projecten van woningbouwcorporaties en de majeure stedelijke investeringsopgaven. Het beoogde programma bestaat vooral uit koopwoningen, waaronder veel ka-



**Figuur 3.31 Confrontatie huishoudensgroei en woningbouwprogrammering**

Bron: demografie = CBS/PBL; woningbouwprogramma ontvangen van gemeente Enschede (inclusief programma's van derden); supergrex betreft het totaal van de in alle grondexploitaties opgenomen woningen.

Deze problematiek heeft slechts zeer beperkt geleid tot een wijziging van het woningbouwprogramma in de gemeente Enschede. Er heeft herfst 2010 een woningbouwprioritering plaatsgevonden, waarvan de bouwopgave in figuur 3.31 het resultaat is. Het College heeft de Raad in een brief van 6 oktober 2010 geïnformeerd over de acties die in Enschede worden genomen om de effecten van de crisis te lijf te gaan. In bredere zin kunnen verschillende typen reacties in relatie tot de woningbouwprogrammering worden waargenomen in Nederland. Een van deze reacties is het saneren van plannen. Dit kan betekenen het in de ijskast zetten van toekomstige opgaven. In Enschede zouden de MSI's daar een voorbeeld van kunnen zijn. Hiervoor is niet gekozen. De brief meldt dat het effect van de prioritering op de Majeure Stedelijke Investeringsopgaven (woningbouw) beperkt is. Ook het knippen van bestaande exploitaties (op grond van een gemeenteraadsbesluit), waarbij het programma op de langere termijn uit de grondexploitatie is gehaald komt voor. Dit betekent dat er geen verdere kosten meer gemaakt mogen worden op de locaties die uit het programma zijn gelicht. Dit biedt alleen soelaas bij plannen waar ook de boekwaarde voor een belangrijk deel drukt op het met prioriteit te ontwikkelen gebied. In dit licht is de volgende maatregel in de reeds genoemde brief van het College merkwaardig:

"Dit jaar de grondexploitatie Spoorzone Middengebied openen. De gebiedsontwikkeling voor de Spoorzone is één van de projecten die onderdeel uitmaakt van de majeure stedelijke investeringsopgaven. Deze resterende tekorten van deze projecten worden gedekt vanuit de reserve MSI (Majeure Stedelijke Investeringsopgaven). Op het moment dat de grondexploitatie is geopend kunnen de gronden en opstallen (o.a. de Sanders Locatie), die nu nog in het CVG zijn ondergebracht, worden overgeboekt. Als gevolg hiervan wordt de voorziening voor het CVG verlaagd, waardoor de reserve Grondbedrijf verbetert. Ná de vaststelling van de Programmabegroting, en daarmee de besluitvorming over de omvang van de reserve MSI, zullen wij uw raad het besluit tot openen van de grondexploitatie voorleggen, tegelijk met de kaders." (blz. 8)

Er lijkt gezien de rest van de tekst van de brief immers helemaal geen ruimte te zijn voor het toevoegen van nieuw programma door de opening van een grondexploitatie. Het uit het grondbedrijf lichten van de MSI's lijkt daarmee tot suboptimale afwegingen te leiden.

Een andere oplossing is het zoeken naar een niche programma waar nog wel vraag naar is en daar gericht een deel van aanbieden. Dit soort acties kunnen zeer beperkt worden waargenomen in Enschede. Vooral in de Eschmarke zijn wijzigingen aangebracht in de programmering. Ook kan het aanbieden van een beperkt aantal losse kavels in bestaande wijken als een dergelijke actie worden gezien. Een programma waar het relatief eenvoudig is om dit voorlopig in de ijskast te zetten betreffen de majeure stedelijke investeringsopgaven. De Notitie Majeure Stedelijke Investeringsopgaven van 24 mei 2011 (bijlage bij raadsbrief van 8 juni 2011, 15139) schetst in het hoofdstuk context vooral de ambities van de gemeente en noemt in een volgend hoofdstuk de term crisis slechts een keer, waarbij wordt aangegeven dat deze op diverse punten invloed heeft op gebiedsontwikkeling, de vastgoedsector en gemeentelijke grondbedrijven. Concluderend wordt daarbij het volgende vermeld:

“Deze punten kunnen invloed hebben op de realisatie van de projecten. Vooralsnog zijn er geen signalen waaruit blijkt dat de realisatie van de majeure stedelijke investeringsopgaven in Enschede onzeker is.” (Notitie Majeure Stedelijke Investeringsopgaven, 2011, 7)

Het is duidelijk dat de realisatie van de beoogde doelstellingen voorop blijft staan; ook in tijden wanneer deze realisatie moeilijker is. Dit was een stuk dat de Raad ter kennisname is toegezonden. Bij veel MSI's dient de raad nog financiële besluitvorming te nemen. De start van de raadsenquête, kort na deze brief, kan als signaal worden beschouwd dat de raad hier meer controle en sturing op wil hebben.

In veel andere gemeenten<sup>8</sup> is de reactie anders geweest. Daar is planvorming voor toekomstige opgaven gestopt, zijn lopende grondexploitaties opgeknipt en is gestopt met verder in de toekomst gelegen onderdelen van deze plannen. De lange termijnbeelden van het aantal woningen opgenomen in de huidige grondexploitaties geconfronteerd met de toekomstige huishoudensontwikkeling geven aan dat op lange termijn hier wel ruimte voor is. Deze geven ook aan dat voor een aanvullend programma op korte termijn geen ruimte is. Het nu doen van investeringen in deze plannen, kan zo leiden tot extra kosten aan rente, planvorming en projectmanagement.

- Onder de huidige marktomstandigheden lijkt er sprake van een overmaat in het bouwprogramma tot 2020.
- Het bouwprogramma is in 2010 aangepast voor de periode tot en met 2014. Maar ook daarna zijn er projecten vertraagd of juist naar voren 'gehaald'. Bijgevolg is er een planvoorraad ontstaan voor de periode 2012-2018 van circa 800 woningen per jaar; een veelvoud van de jaarlijkse toevoeging van 200 koopwoningen én huurwoningen in het recente verleden. Bovendien is destijds nog geen beslissing (schrappen, omzetten, faseren) genomen over de projecten uit de periode 2015-2030.

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Deloitte, Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven en Actualisering ( 2011 ) van het onderzoek van Deloitte (uit 2010) naar de financiële effecten bij gemeentelijke grondbedrijven. Deloitte, september 2011 en Karl Bijsterveld: "De tijd van dikke masterplannen is voorbij. Van Poelgeest over ontwikkelen in Amsterdam tijdens en na de crisis". In: Building Business, oktober 2010

### 3.3 Samenvattende conclusies

De 'fundamentals' voor de (koop)woningmarkt in Enschede wijken nauwelijks af van de rest van Nederland of de provincie Overijssel. De economische groei en werkloosheid ontwikkelen zich in grote lijnen hetzelfde. De gemeente Enschede kent, net als andere grote gemeenten, structureel een wat hogere werkloosheid dan in de rest van Nederland.

De groei van de bevolking (personen) en huishoudens in Enschede toont eveneens een vergelijkbaar patroon met de rest van Nederland. Er is sprake van een sterkere groei van het aantal huishoudens ten opzichte van het aantal personen: een aanwijzing van huishoudensverduunning. Deze huishoudensverduunning wordt doorgaans veroorzaakt door vergrijzing en minder jongere huishoudens die gezinnen stichten. Een dergelijke ontwikkeling kan in theorie de vraag naar kleinere woningen stimuleren. De leencapaciteit van huishoudens is als reactie op de crisis sterk aangepast. Daarnaast krijgen nu huishoudens zonder vaste contracten of zelfstandigen minder makkelijk een hypothecaire financiering dan voorheen.

De huidige potentiële vraag naar woningen is op dit moment moeilijk in te schatten. In de periode 1998 – 2009 hebben geen grote verschuivingen in de vraag naar woningen plaatsgevonden onder starters en doorstromers. Het effect van de crisis is in het WOON van 2009 niet zichtbaar omdat de enquêtes werden gehouden in 2008. Nou zijn er op kortere termijn geen al te grote verschuivingen in de mate van verhuisgeneigdheid te verwachten, maar op dit moment zullen vele huishoudens met een 'koopwens' de aankoop uitstellen of, als zij echt moeten verhuizen, toch naar de huursector vertrekken. Het vertrouwen in de koopwoningmarkt is evenwel fors afgenomen, zo geven de laatste metingen van de Eigen Huis Marktindicator aan.

Het daadwerkelijke aantal transacties van woningen in de bestaande bouw en in de nieuwbouw is spectaculair afgenomen. De nieuwbouw blijkt nog gevoeliger voor negatief sentiment: een woning kopen van papier terwijl de vorige woning nog niet is verkocht, kan een risicovolle aangelegenheid zijn. De nieuwbouwmarkt is een markt die vooral is gericht op doorstromers vanuit de bestaande koopsector. Hoewel het op zich mogelijk is om ook voor starters te bouwen, geven gemeenten en projectontwikkelaars veelal de voorkeur aan bouwen voor de doorstroming omdat dit uiteindelijk extra verhuizingen genereert en om de planexploitatie sluitend te krijgen.

Gezien de demografische ontwikkeling en de huidige marktomstandigheden, lijkt er sprake van enige overmaat in het bouwprogramma tot 2020. Een snelle omschakeling naar een bouwprogramma gericht op starters, die niet de last van een te verkopen bestaande woning meedragen, is lastig, kostbaar en neemt veel tijd in beslag. De huidige crisis kwam voor een aantal experts niet geheel onverwacht, maar de uiteindelijke impact van de crisis was onzeker (zie ook de schulden crisis). De Nederlandse centrale overheid en lokale overheden hebben (net als elders in Europa) vrij snel gereageerd met stimuleringsmaatregelen voor de woningbouw, maar deze blijken niet voor een langere periode houdbaar (financierbaar).

Sturing vanuit Raad en College vindt met name plaats op programmaniveau, zoals de visie om meer hogere inkomens aan de stad te binden door het realiseren van een duurder woningbouwprogramma. Tevens is de raad bij de opening van grondexploitaties betrokken.

Wat betreft het inspelen op de crisis is er gekozen voor een benadering waarin zoveel mogelijk van de oorspronkelijke doeleinden en ambities overeind zijn gehouden. Er is niet voor gekozen om, zoals in sommige andere gemeenten, de gemeenteraad bijgestelde grondexploitaties voor te leggen, waarin sterk werd gesaneerd in de lopende programma's (opknippen plannen) en planvorming voor al het verder weg liggende programma (ook wanneer dit reeds in bestemmingsplannen is verankerd) werd geschrapt. De crisis op de woningmarkt is meer beschouwd als een incidentele hindernis op weg naar



het bereiken van verdergaande doelstellingen zoals zijn vastgelegd in raadsbesluiten. Ook het ontwikkelen van nieuwe plannen is niet stopgezet. De ambities van de gemeente zijn hoog en er waren volgens de MSI notitie van mei 2011 geen signalen dat de realisatie van de MSI's onzeker was.

## 4 Bedrijventerreinen en kantoren

### 4.1 Inleiding

Op de markt voor bedrijfskavels wordt een onderscheid gemaakt tussen bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Dit onderscheid is kunstmatig omdat op bedrijventerreinen ook vaak kantoren voorkomen (andersom is minder gebruikelijk). De markt voor bedrijfskavels is een afgeleide van de vastgoedmarkten in bedrijfsruimten en kantoren: ondernemers zijn namelijk op zoek naar goede huisvesting voor hun bedrijfsactiviteiten. Ontwikkelingen op deze markten kunnen effect hebben op de markt voor bedrijfskavels.

We beginnen daarom onze analyse met een terugblik op de markt van bedrijfsruimten en kantoren in Twente en Enschede in de afgelopen 20 jaar en proberen daarin bepaalde trends te onderscheiden. Daarna zoomen we in op de markt van bedrijfskavels in dezelfde periode. Als derde deel van de analyse kijken we naar de vraagramingen voor bedrijfskavels en kantoren die in de afgelopen jaren zijn gemaakt. Deze ramingen vormen een belangrijke input voor het maken van planologische reserveringen voor, en het daadwerkelijke ontwikkelen van, bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Ten slotte analyseren we de relatie tussen trends op de vastgoedmarkt, de ramingen en het door de gemeente Enschede ontwikkelde areaal bedrijventerreinen en kantorenlocaties.

#### 4.1.1 Trends in markt van bedrijfsruimte en kantoren

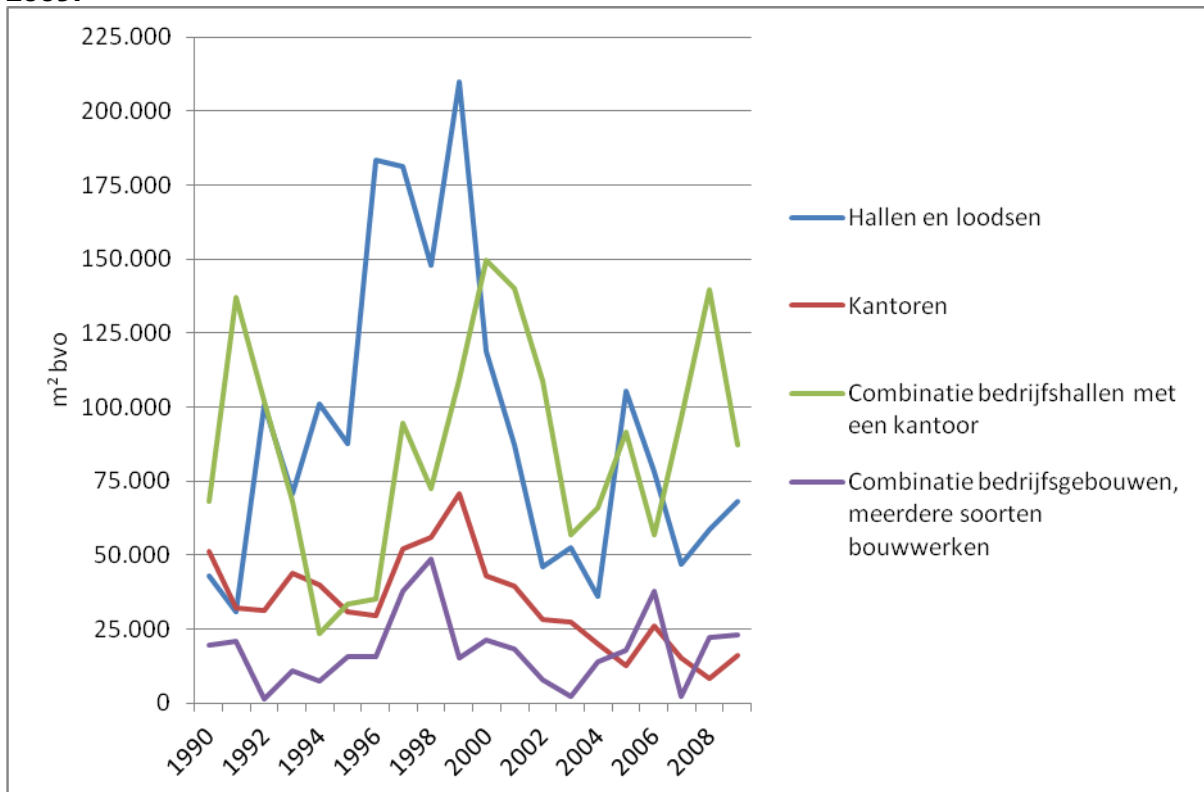
De bedrijfsruimtemarkt verschilt aanzienlijk met die van kantoren. Een belangrijk onderscheid is dat in de bedrijfsruimtemarkt projectontwikkelaars een beperkte rol hebben. De meeste gebouwen worden gerealiseerd in opdracht van de gebruikers. Op de kantorenmarkt is dat precies omgekeerd. Daar zien we veel vaker dat projectontwikkelaars het initiatief nemen voor de bouw en daar gebruikers bij zoeken. Daarnaast is het in de kantorenmarkt veel gebruikelijker om kantooruimte te huren, terwijl bij bedrijfsruimten veel vaker de gebruiker ook de eigenaar is.

Allereerst kijken we naar de omvang van de nieuwbouw van kantoren en bedrijfsruimte via de verleende bouwvergunning (in m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak; kortweg m<sup>2</sup> bvo) in Twente sinds 1990. Door op regionaal niveau te kijken hebben we geen last van eventuele lokale invloeden (zoals het nagenoeg ontbreken van bedrijfskavels in Enschede net na de eeuwwisseling). Een praktische reden is bovendien dat het CBS deze gegevens op gemeenteniveau niet publiceert.<sup>9</sup>

In figuur 4.1 zien we de bouwproductie gemeten in vloeroppervlak van verschillende soorten commercieel vastgoed. Wat allereerst opvalt, is dat het bouwvolume sterkt fluctueert en meebeweegt met de conjunctuur. Tussen 1995 en 2000 was er sprake van hoogconjunctuur en zien we ook een relatief hoog bouwvolume. In de jaren daarna neemt het bouwvolume af omdat het economisch gezien een stuk minder goed ging. Na 2004 zien we weer een economische opleving en neemt het bouwvolume bij de bedrijfsruimten weer toe. Opvallend is dat het bouwvolume van kantoren nauwelijks een opleving laat zien na de top in 1999.

<sup>9</sup> Gemakshalve gaan we ervan uit dat de bouwprojecten waarvoor een bouwvergunning is verleend, ook zullen worden gerealiseerd. In de praktijk is dat niet zo en wordt gesteld dat 90-95% daadwerkelijk wordt gebouwd.

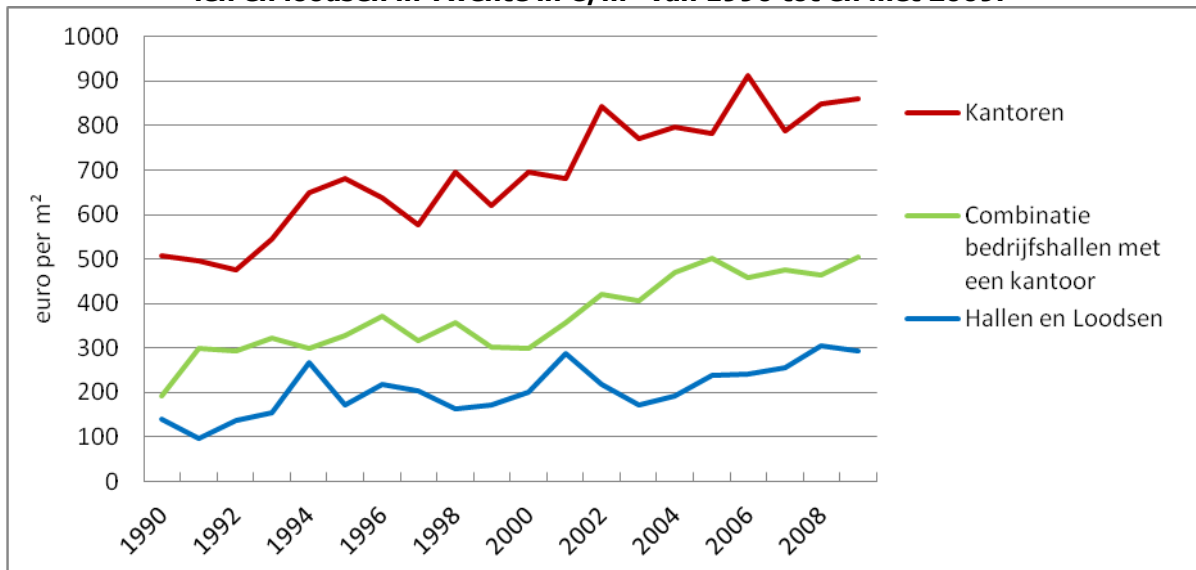
**Figuur 4.1 Verleende bouwvergunningen in m<sup>2</sup> bvo in Twente van 1990 tot en met 2009.**



Bron: Opgave Centraal Bureau voor de Statistiek.

Aan de hand van de CBS-gegevens kan ook worden nagegaan hoe de bouwkosten voor de verschillende typen vastgoed zich hebben ontwikkeld. Deze kennis is van belang wanneer grondprijzen residueel worden bepaald (zie ook Bruil et al., 2009). In figuur 4.2 is de ontwikkeling van de gemiddelde bouwkosten voor kantoren, combinatie hallen/kantoor en hallen en loodsen in Twente voor de periode 1990-2009 weergegeven. Het blijkt dat de waarde van alle drie de typen vastgoed sinds 1990 sterk is gestegen. De sterkste prijsstijging deed zich voor bij de combinatie hallen/loodsen, namelijk 263% (niet voor inflatie gecorrigeerd). Bij hallen en loodsen en kantoren was de stijging respectievelijk 210% en 170%. Een verklaring voor de stijging bij de combinatie hallen/kantoor is de landelijke trend dat het aantal vierkante meters kantoorruimte bij bedrijfshallen steeds groter wordt. Door deze relatief dure vierkante meters neemt de prijs van de combinatie gebouwen relatief snel toe.

**Figuur 4.2 Gemiddelde bouwkosten voor kantoren, combinatie hallen/kantoor en hallen en loodsen in Twente in €/m<sup>2</sup> van 1990 tot en met 2009.**



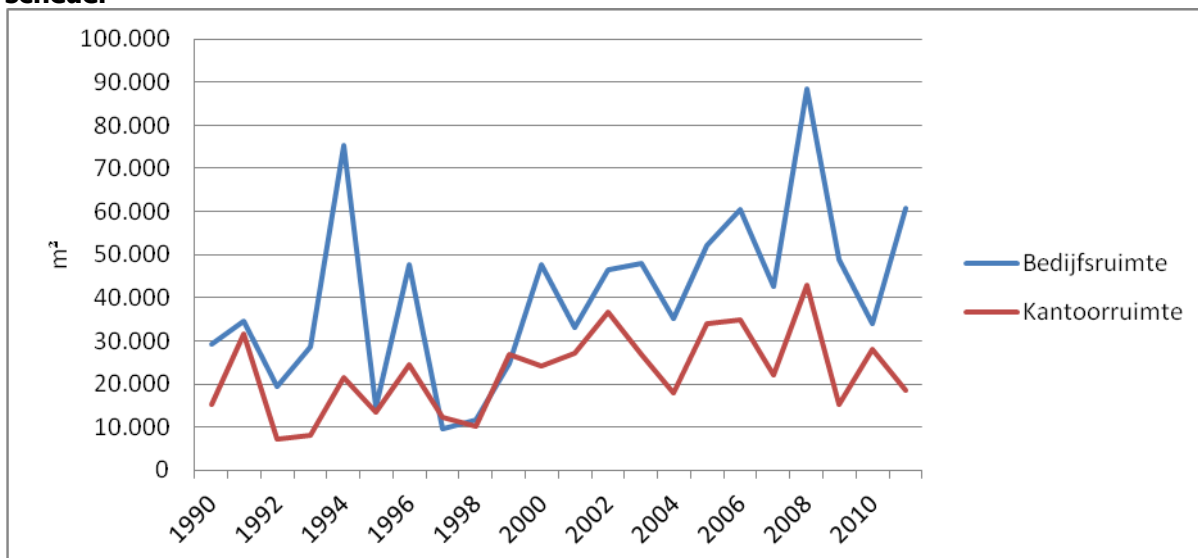
Bron: Opgave Centraal Bureau voor de Statistiek.

De vastgoedmarkt is meer dan alleen de nieuwbouw. Het is daarom goed ook te kijken naar de verhuur en verkoop van kantoor- en bedrijfsruimte aan bedrijven (de zogenaamde opname). We zoomen hier wel in op Enschede. Uit figuur 4.3 blijkt dat de opname cijfers sterk fluctueren. Desondanks kunnen we concluderen dat gemiddeld genomen het opname niveau van zowel bedrijfs- als kantoorruimte in de periode 2000-2011 hoger ligt dan in de periode voor 2000. Dit duidt erop dat bedrijven steeds meer geneigd zijn in hun huisvestingsbehoefte te voorzien door het verwerven van bedrijfs- of kantoorruimte op de vastgoedmarkt en minder zelf een gebouw te laten bouwen. Deze bedrijven kloppen dus niet aan bij de gemeente Enschede voor een bouwkaavel, maar gaan naar een makelaar of een projectontwikkelaar.

De prijs waarmee kantoor- en bedrijfsruimte wordt verhuurd is een belangrijke marktindicator. Het verloop hiervan in de afgelopen 20 jaar is weergegeven in figuur 4.4. Hieruit blijkt dat tot ongeveer het jaar 2000 de gemiddelde huurprijs van kantoor- en bedrijfsruimte steeg. Daarna is er geen trendmatige stijging waar te nemen. Wel kan geconstateerd worden dat er bij kantoren aanzienlijke jaarlijkse schommelingen zijn. Het beeld in Enschede wijkt nauwelijks af van het totale beeld in Twente. Laten we de jaarlijkse schommelingen buiten beschouwing dan ligt bij kantoren de laatste 10 jaar de gemiddelde huurprijs rond € 120 per m<sup>2</sup>. Dit cijfer ligt binnen de bandbreedte van huurprijzen die DTZ Zadelhoff begin 2012 in Enschede constateerde, namelijk € 80 - € 135 per m<sup>2</sup> (Factsheet kantorenmarkt, januari 2012).

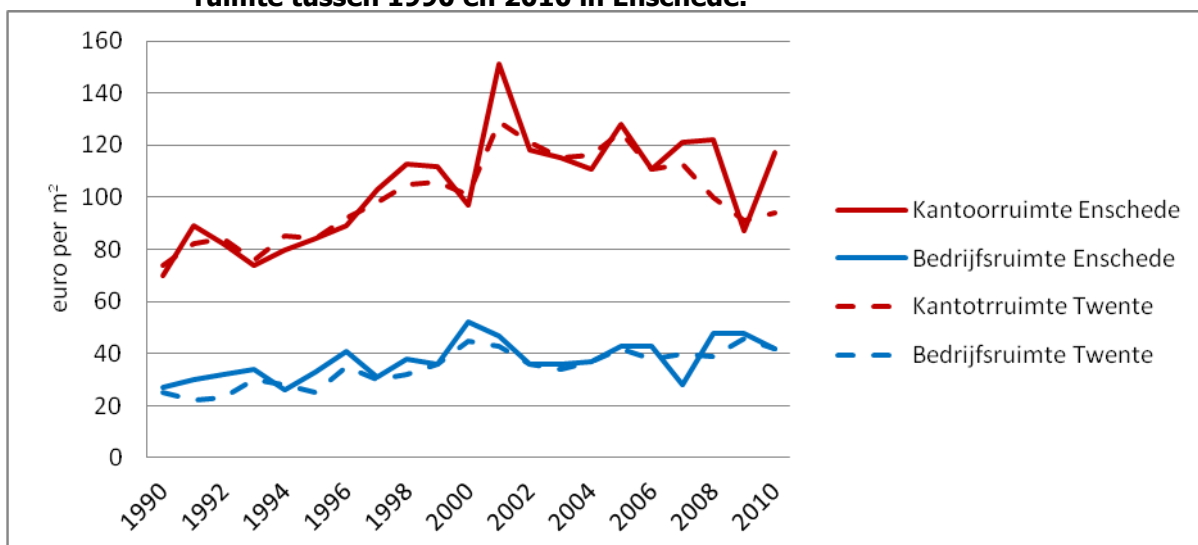
De conclusie die uit het gelijkblijvende huurprijsniveau kan worden getrokken is dat er geen krapte op de markt is. De cijfers over de leegstand in Enschede wijzen dat ook uit (zie figuur 4.5). De leegstand bij kantoren is hoger dan bij bedrijfsruimte. Dit is het gangbare beeld en ook op landelijk niveau waarneembaar (DTZ Zadelhoff, Factsheets kantorenmarkt en bedrijfsruimtemarkt 2012).

**Figuur 4.3 Opname van bedrijfs- en kantoorruimte van 1990 tot en met 2011 in Enschede.**

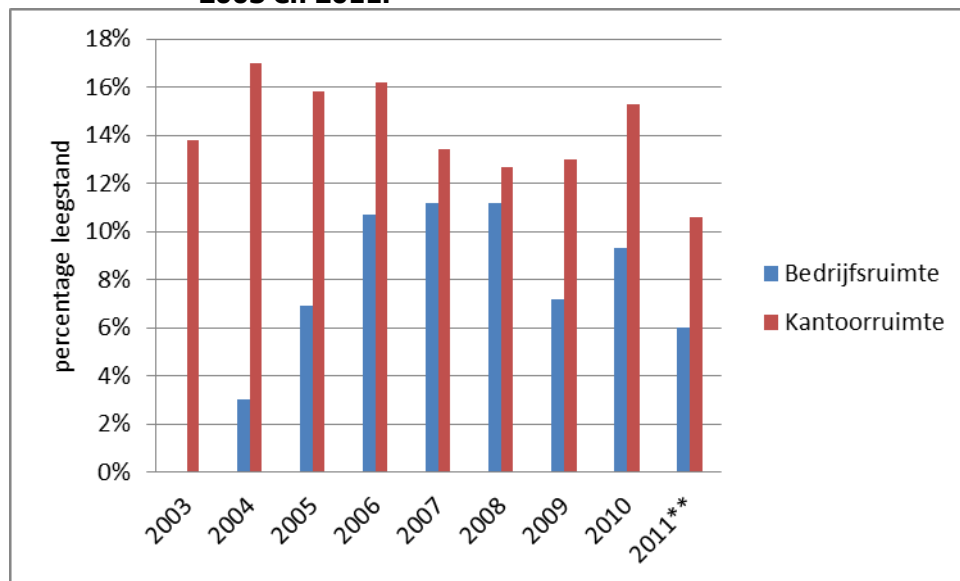


Bron: ABF Vastgoedmonitor 2011 & Vastgoedrapportage Twente (2003-2011).

**Figuur 4.4 Gemiddelde jaarlijkse gerealiseerde verhuurprijs van kantoor- en bedrijfsruimte tussen 1990 en 2010 in Enschede.**



Bron: ABF Vastgoedmonitor 2011.

**Figuur 4.5 Aandeel leegstand in Enschede voor kantoor- en bedrijfsruimte\* tussen 2003 en 2011.**

\*Leegstand bedrijfsruimte in 2003 is niet bekend

\*\*De cijfers van 2011 betreffen de 1<sup>e</sup> helft van het jaar

Bron: Monitor Economische Ontwikkeling Enschede (diverse jaargangen) en Vastgoedrapportage Twente 2011.

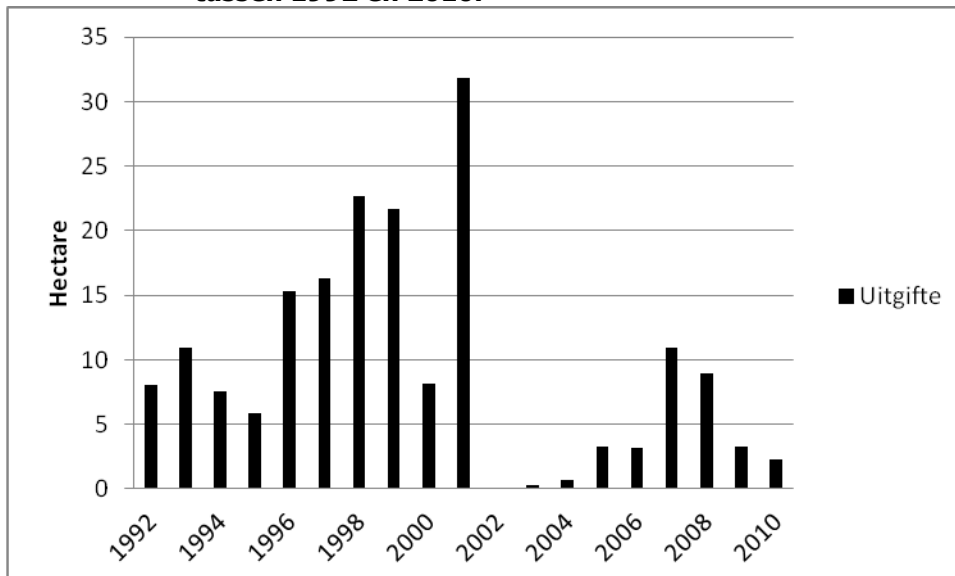
#### 4.1.2 Trends op de bedrijventerreinenmarkt

De uitgifte van bedrijventerreinen is sterk conjunctuur gevoelig. Groeit de economie dan wordt er veel bedrijventerrein uitgegeven. Bij een krimpende economie daalt de uitgifte. Deze ontwikkeling is ook in Enschede waarneembaar (zie figuur 4.6). De uitgifte was hoog aan het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw en rond 2007 (net voor het begin van de huidige crisis). Een eenmalige hoge uitschieter was de uitgifte in 2001 toen 25,5 hectare voor Grolsch werd uitgegeven. In 2002-2004 was er weinig uitgifte omdat er weinig bouwgrond beschikbaar was, maar ook omdat de economie nauwelijks groeide.

De uitgifte op bedrijventerreinen en de omvang van de verleende bouwvergunningen voor bedrijfsruimten vertoont een zelfde ontwikkeling. De omvang van beide lag in de periode 2001-2010 lager dan in de periode 1991-2000. Dit is ook het landelijke beeld en hangt samen met structurele veranderingen in de economie. Doordat de Nederlandse economie steeds meer een diensteneconomie wordt, daalt de werkgelegenheid in sectoren die we vanouds op bedrijventerreinen vinden. Tegelijkertijd neemt de werkgelegenheid in de dienstensectoren en bij kleine bedrijven toe (onder andere ZZP-ers). Voor deze sectoren en bedrijven zijn bedrijventerreinen niet de meest voor de hand liggende vestigingsplaats. Desondanks neemt het aandeel van de werkgelegenheid op bedrijventerreinen nog wel toe. Dat komt omdat op veel bedrijventerreinen ook dienstverlenende bedrijvigheid aanwezig is (Renes et al., 2009).

Voor de toekomst wordt voorzien dat de vraag naar bedrijventerreinen zal dalen (Renes et al., 2009). Ook mag verondersteld worden dat herstructurering van oudere terreinen en het toepassen van de SER-ladder, de vraag naar bedrijventerreinen neerwaarts zal beïnvloeden. Dit effect wordt doorgaans niet opgenomen in behoefteramingen. Deze ramingen worden namelijk 'beleidsarm' opgesteld.

**Figuur 4.6 Uitgifte van bouwgrond op bedrijventerreinen in Enschede in netto hectare tussen 1992 en 2010.**



Bron: Gemeente Enschede 2011.

Gegevens over grondprijzen op bedrijventerreinen zijn nauwelijks voorhanden (Geuting & Hendirks, 2008). De gegevens die voorhanden zijn hebben betrekking op vraagprijzen. Een analyse door Geuting en Hendirks (2008) laat zien dat deze prijzen sinds 1990 aanzienlijk zijn gestegen. Het gaat minimaal om een verdubbeling en vaak om een verdrievoudiging. Hoewel we geen gegevens over de grondprijzen in Enschede hebben verzameld, wijst het grondprijnsbeleid sinds een aantal jaren in dezelfde richting (zie ook: Hoppe et al., 2010; Bruil et al., 2009). Ook de eerder geconstateerde toename van de gemiddelde bouwkosten laat een stijging van de grondprijs toe (geredeneerd vanuit de residuele grondwaarde theorie).

#### 4.1.3 Prognoses over de vraag naar bedrijventerreinen en kantoren

##### Bedrijventerreinen

De gemeente Enschede heeft meerdere malen een onderzoek laten uitvoeren naar de vraag naar bedrijventerreinen. De uitkomst van deze ramingen worden verwerkt in de doelstellingen (voor de uitgifte) die de gemeente hanteert. In de periode 1992-2011 lagen deze ramingen in de range tussen 12 en 6,5 hectare netto uitgifte per jaar (zie ook figuur 4.9). Of en hoe deze doelstellingen gehaald zijn wordt in de volgende paragraaf bekeken, hier gaan we alleen in op de methode van de ramingen.

De ramingen in de jaren 2005, 2008 en 2011 werden uitgevoerd door Ecorys met behulp van het SPECTRA-model. Dit model vertoont grote overeenkomsten met het landelijke Bedrijfslocatiemonitor (BLM) model van het Planbureau voor de Leefomgeving. Het SPECTRA-model is echter door het hanteren van regio specifieke indicatoren en inputvariabelen beter uitgerust om op regionaal niveau de toekomstige vraag naar bedrijventerreinen te ramen.

Het SPECTRA-model is een beproefde methode. Het schat de hoeveelheid bedrijventerreinen (en kantoren) die extra moet worden aangelegd om aan de behoefte te voorzien. Vaak worden verschillende varianten doorgerekend die samenhangen met de landelijke economische scenario's van het Centraal Planbureau (CPB). In 2005 stelde Ecorys dat de raming met het European Coordination scenario voor Enschede een "goed richtsnoer" (p. 25) was. Dit komt neer op een behoefte van 70 hectare in de periode 2003-2015 (gemiddeld 5,8 hectare per jaar). In 2008 stelde Ecorys wederom dat het EC-scenario een goed richtsnoer was. De ruimte behoefte werd toen geschat op 34 hectare voor de peri-

ode 2006-2010 (8,5 hectare per jaar) en 78 hectare voor de periode 2010-2020 (7,8 hectare per jaar). Deze hogere schatting vinden we ook terug in de hogere doelstelling die de gemeente Enschede hanteert in de periode 2001-2007.

De raming uit 2011 is met het nieuwe Transatlantic Market scenario van het CPB berekend. Volgens het Convenant Bedrijventerreinen 2010-2020 uit 2009 dient dit scenario bij vraagramingen gebruikt te worden. Binnen Netwerkstad Twente is er voor gekozen in de raming een ambitie ten aanzien van het creëren van extra werkgelegenheid op te nemen (men werkt met een zogenaamde TM+ scenario). Dit resulteert in een extra ruimtevraag bovenop de vraag die berekend is met het reguliere TM-scenario. Voor geheel Twente ligt de vraagraming met het TM+ scenario op 215 hectare netto voor de periode 2010-2020 en op 35 hectare voor de tien jaar daarna.<sup>10</sup> Voor Enschede betekent dit 45 hectare in de periode 2010-2020. Voor de periode daarna verwacht Ecorys geen vraag meer naar extra bedrijventerreinen in Enschede. Dit betekent dat het totale areaal aan bedrijventerreinen dat in 2020 in gebruik is voldoende wordt geacht om in de behoefte te voorzien. Dit betekent dat het alleen noodzakelijk is om nieuwe terreinen aan te leggen wanneer er sprake is van vervangingsvraag, bijvoorbeeld omdat oude terreinen een andere functie krijgen.

Bij de laatste raming uit 2011 zijn een aantal kanttekeningen te maken. Ten eerste wordt een ambitie voor extra werkgelegenheid in het model meegenomen, waardoor de uitkomst niet meer als beleidsarm kan worden bestempeld. Dit roept de vraag op waarom beleid dat potentieel de vraag naar bedrijventerreinen kan verlagen (bijvoorbeeld toepassing van de SER-ladder) niet in de berekening wordt meegenomen. De beleidsmatige input in het model is hierdoor eenzijdig: alleen effecten die de vraag verhogen worden doorgerekend maar niet de effecten die de vraag verlagen. In haar analyse neemt Ecorys wel een deel van het SER-ladder effect mee bij de schatting over het toekomstige aanbod. Dit heeft echter uitsluitend betrekking op het heruitgeven van kavels op bestaande terreinen, maar niet op intensivering van het ruimtegebruik (beide zijn effecten van het toepassen van de SER-ladder).

Ten tweede kan worden opgemerkt dat het verwerken van werkgelegenheidsambities in ramingen vaker voorkomt. Het probleem dat hiermee ontstaat, is dat het totaal van deze ambities groter is dan de totale toekomstige werkgelegenheid in Nederland zoals het CPB die voorziet. Dit is een weinig realistische situatie omdat de praktijk leert dat het succes van de ene regio betekent dat andere regio's minder succesvol zijn.

Het effect van deze twee kanttekeningen is dat er een systematische fout zit in de uitkomst van de behoefte-raming uit 2011, waardoor er een grote kans ontstaat dat de behoefte-ramingen te hoog zullen uitvallen.

Gegeven het recent uitkomen van deze raming kan worden aangegeven dat deze geen effect heeft gehad op het openen van grondexploitaties door de Raad. Wel heeft deze invloed gehad op andere besluitvorming. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan Usseler Es is er namelijk gewacht tot het uitkomen van de behoefte-raming van Netwerkstad Twente, waaruit volgens het raadsvoorstel bleek dat de Usseler Es volledig nodig was. Gegeven de systematische fout in de raming van Netwerkstad Twente kunnen wij niet uitsluiten dat bij een evenwichtige raming deze conclusie anders zou zijn geweest.

## **Kantoren**

In 2002 is een kantorennota opgesteld voor de periode tot 2010 (Gemeente Enschede, 2002). Stec Groep heeft hiervoor een vraagraming gemaakt. Uit de analyse van Stec Groep bleek dat er in de periode 2001-2010 behoefte bestond aan 135.000 m<sup>2</sup> bvo nieuwe kantooruimte. In deze raming is een ambitie ten aanzien van een hogere werkgelegenheids-groei opgenomen. Tegenover deze geraamde

---

<sup>10</sup> Bij het TM-scenario bedraagt de vraagraming voor de periode 2010-2020 145 hectare .



behoefte stond een aanbod van 278.000 m<sup>2</sup> aan harde plannen. De conclusie die hieruit getrokken werd is dat Enschede kampte met een dreigend overaanbod.

In 2012 is een nieuwe raming van STOGO verschenen (STOGO, 2012). Deze raming maakt gebruik van het Transatlantic Market Plus scenario waarbij de werkgelegenheid met 0,2% wordt opgehoogd ten opzichte van het 'standaard' TM scenario. Hiertegen kan hetzelfde bezwaar worden ingebracht als bij de raming voor bedrijventerreinen, waar ook met een 'plus' scenario wordt gewerkt. Echter, de STOGO-raming voor kantoren is minder eenzijdig dan de 2011 raming voor bedrijventerreinen, omdat er bij de kantorenraming ook rekening is gehouden met trends die de vraag naar kantoren neerwaarts beïnvloeden. Het gaat daarbij om een lagere kantoorcoëfficiënt en een dempingsmechanisme waarbij veranderingen in de werkgelegenheid tot 20% niet leiden tot veranderingen in de ruimtebehoefte. Daarnaast wordt een bescheiden percentage (0,5%) voor het berekenen van de vervangingsvraag gebruikt.

De totale additionele en vervangingsvraag naar nieuwbouw van kantoren in de periode 2011-2020 wordt door STOGO op 40.600 tot 44.200 m<sup>2</sup> bvo geschat. Hier staat een planvoorraad van 134.000 m<sup>2</sup> bvo tegenover. Dit betekent dat Enschede beschikt over een planvoorraad van ruim drie keer de nieuwbouwbehoefte.

## 4.2 Planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoren

In totaal kan de ontwikkeling van een bedrijventerrein 8 tot 10 jaar duren. Het is onmogelijk om met de planning van bedrijventerreinen direct op veranderingen in de vraag te reageren. Om deze reden hebben veel gemeenten altijd een voorraad bedrijventerreinen die ze direct kunnen uitgeven (de zogenaamde bouwrijpe grond) en een hoeveelheid die wel in de goedgekeurde bestemmingsplannen zit maar nog niet bouwrijp is gemaakt (harde plannen). Deze harde plannen kunnen in relatief korte tijd worden omgezet in bouwrijpe grond. Als norm voor de hoeveelheid bouwrijpe grond wordt vaak de omvang van 2 a 3 maal de gemiddelde jaarlijkse uitgifte gehanteerd.<sup>11</sup> Olden (2009) noemt dit in zijn proefschrift een evenwichtssituatie. Is de voorraad kleiner dan is er sprake van een tekort. Wanneer de voorraad groter is, is er een overschot. Een gebruikelijke norm voor de totale capaciteit voor bedrijventerreinen in bestemmingsplannen is 8 a 10 jaar (zie tabel 4.1).

**Tabel 4.1 Normen voor overschotten en tekorten bij het aanbod van bedrijventerreinen volgens Olden (2009)**

	Bouwrijpe grond	Capaciteit in bestemmingsplannen (bouwgrond + overige harde plannen)
Tekort	< 2 maal actueel jaarlijkse vraag	< 8 maal actuele jaarlijkse vraag
Evenwicht	2-3 maal actueel jaarlijkse vraag	8-10 maal actueel jaarlijkse vraag
Overschot	> 3 maal actueel jaarlijkse vraag	> 10 maal actueel jaarlijkse vraag

Bron: Olden, 2009.

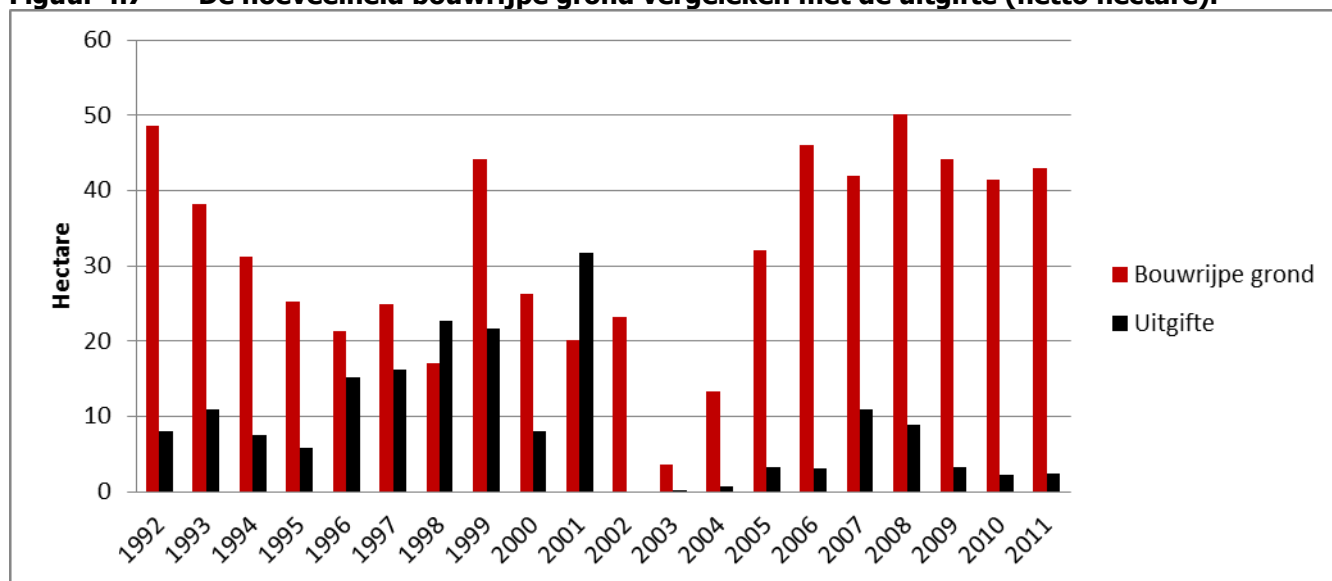
Hoe de planning van, en de vraag naar bedrijventerreinen samenhangen, kan worden weergegeven door de uitgifte te vergelijken met jaarlijkse hoeveelheden bouwrijpe grond en harde plannen. Deze

<sup>11</sup> Ecorys hanteert in de raming uit 2011 een norm voor de omvang van de voorraad aan bouwrijpe grond van 4 maal de gemiddelde jaarlijkse uitgifte.

laatste worden ontleend aan het landelijke IBIS-bestand.<sup>12</sup> Bij de analyse is geen onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke gronden en particuliere gronden (in Enschede is het overgrote deel van het aanbod in handen van de gemeente en dus ook is de gemeente de grootste gronduitgever). Dit is gedaan omdat de normen ten aanzien van tekorten of overschotten op de markt voor bedrijventerreinen geen onderscheid maken tussen particulier of privaat aanbod. Als eerste vergelijken we in figuur 4.7 de uitgifte met de hoeveelheid bouwrijpe grond. Uit deze figuur blijkt dat voor 1996 en na 2003 de hoeveelheid bouwrijpe grond ruim boven de jaarlijkse uitgifte lag. Tussen 1996 en 2002 lag het uitgifteniveau relatief hoog. Er waren zelfs twee jaren waarin het uitgifte niveau hoger lag dan de hoeveelheid bouwgrond die er in het begin van het jaar was.

In figuur 4.8 wordt het aanbod uitgesplitst in bouwrijpe grond en harde plannen. Hieruit blijkt dat in 2002 en tussen 2005 en 2011 de hoeveelheid harde plannen relatief klein was ten opzichte van de hoeveelheid bouwrijpe grond. Door het hoge uitgifteniveau in de periode 1996-2003 kon de planning de uitgifte niet bijhouden. Aanvankelijk lukte het nog de hoeveelheid bouwrijpe grond op pijl te houden door harde plannen bouwrijp te maken, maar in 2002 was deze mogelijkheid opgebruikt. In dat jaar was er sprake van een tekort aan zowel bouwrijpe grond als harde plannen. In 2003 zien we de hoeveelheid harde plannen weer toenemen en daarna de hoeveelheid bouwrijpe grond. Tussen 2003 en 2009 neemt de hoeveelheid harde plannen weer af. In maart 2011 werd het bestemmingsplan Usseler Es door de gemeenteraad vastgesteld. Hiermee werd de hoeveelheid harde plannen met 58 hectare vergroot en komt het totale aanbod boven de 100 hectare te liggen, hetgeen een historisch hoog niveau is. Gezien het trendmatig lage uitgifteniveau sinds 2004 en de huidige stagnerende economie is er feitelijke sprake van een overschot op de bedrijventerreinenmarkt.

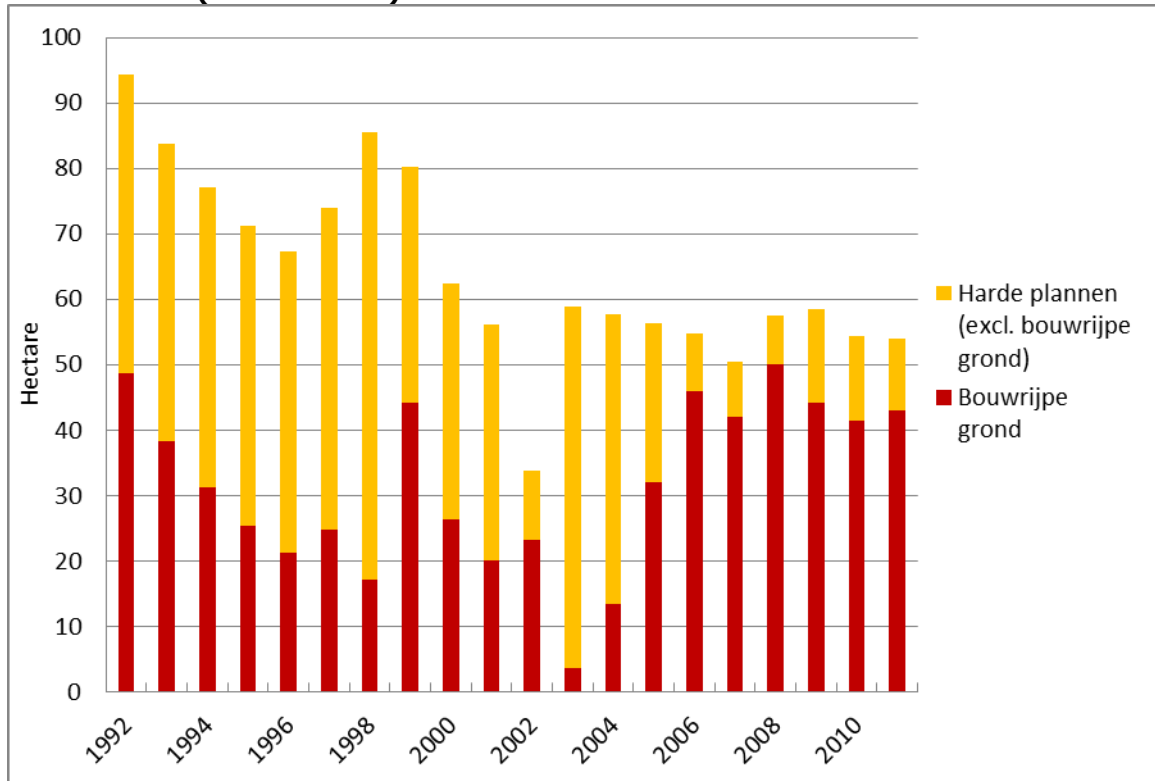
**Figuur 4.7 De hoeveelheid bouwrijpe grond vergeleken met de uitgifte (netto hectare).**



Bron: IBIS en Gemeente Enschede, 2011.

<sup>12</sup> IBIS staat voor Landelijke Bedrijventerreinen Informatie Systeem. De gegevens in dit bestand komen goed overeen met de gegevens in de Vastgoedrapportages Twente. Wij gebruiken de IBIS-gegevens omdat deze in de tijd verder terug gaan dan de gegevens in de Twentse Vastgoedrapportages.

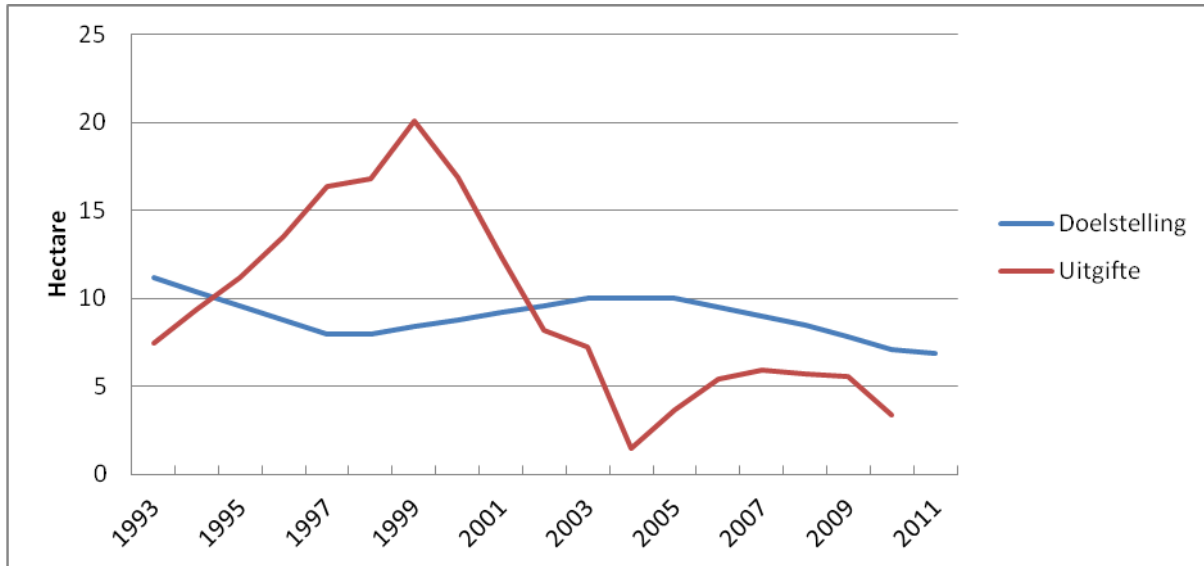
**Figuur 4.8 Totaal aanbod uitgesplitst in hectare bouwrijpe grond en harde plannen (netto hectare).**



Bron: IBIS.

Uit de figuren 4.7 en 4.8 blijkt dat de jaarlijkse uitgifte, maar ook de voorraad bouwgrond en plannen aanzienlijke jaarlijkse schommelingen laten zien. Om deze schommelingen in de analyse te elimineren en beter zicht te krijgen op trendmatige ontwikkelingen, worden de hierna volgende analyses uitgevoerd met een voortschrijdend gemiddelde van 5 jaar.

Allereerst kijken we naar de uitgifte in relatie tot de gemeentelijke kwantitatieve beleidsdoelstelling voor de gemiddelde uitgifte aan bedrijventerreinen (zie figuur 4.9). Doelstelling en feitelijke uitgifte blijken duidelijk van elkaar te verschillen. Ten eerste valt op dat de doelstelling veel minder fluctueert dan de uitgifte. De doelstelling houdt blijkbaar geen rekening met de economische ontwikkeling. Daarnaast valt op dat de uitgifte voor 2001 boven de doelstellingen lag en daarna eronder.

**Figuur 4.9 Voortschrijdend gemiddelde uitgifte en uitgifte doelstelling (5 jaar) in netto hectare\*.**

\* De doelstelling is ontleend aan Gemeente Enschede 2011( p. 16). Daarbij is uitgegaan van de doelstelling volgens de verschillende nota's en niet van de MPG verwachting.

Bron: Gemeente Enschede 2011.

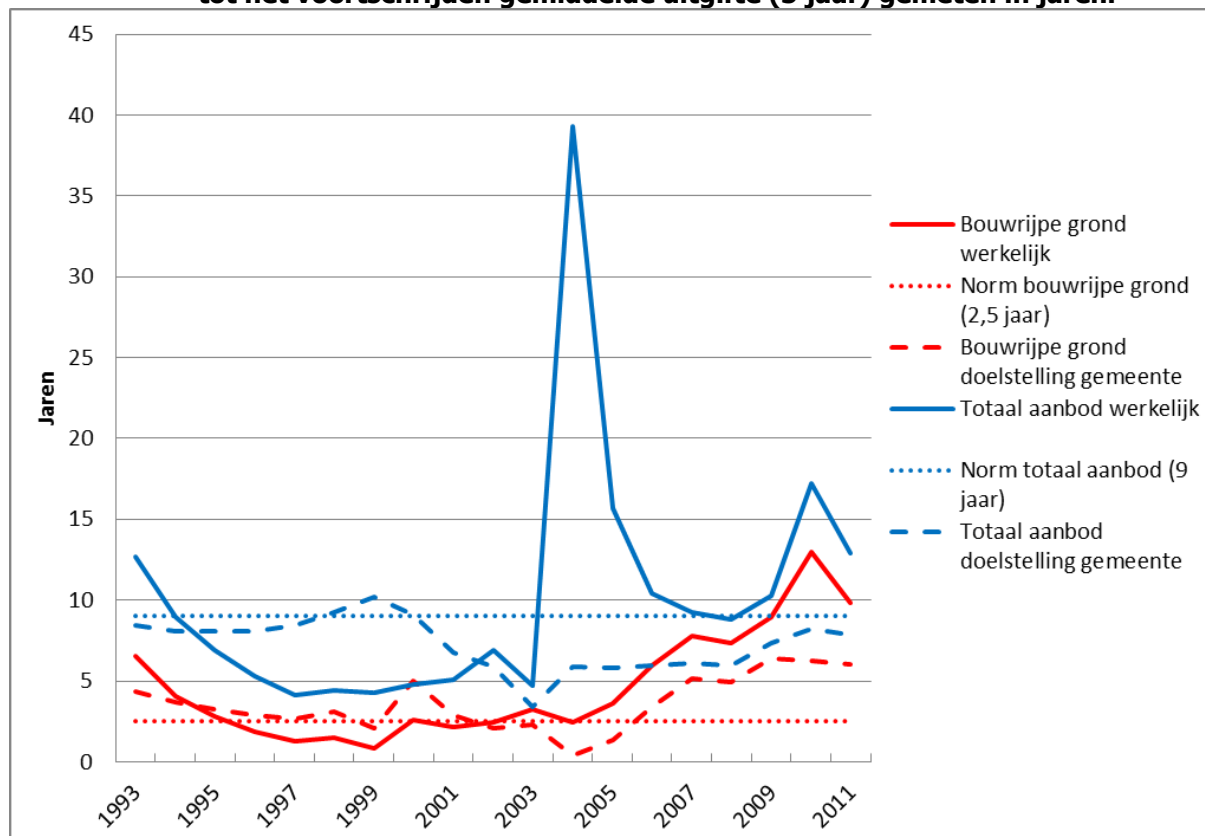
Om vast te stellen of er sprake is van overschotten of tekorten hebben we het 5-jarig voortschrijdend gemiddelde van de uitgifte en de gemeentelijk doelstelling voor de uitgifte, gedeeld door het feitelijke aanbod in een bepaald jaar. Hiermee berekenen we het aantal jaren dat het aanbod toereikend is om in de voortschrijdend gemiddelde uitgifte te voorzien. Ligt dit aantal jaren boven de norm (zie tabel 4.1) dan is er sprake van een overschot, ligt het aantal jaren onder de norm dan is er sprake van een tekort.

Uit figuur 4.10 blijkt dat de situatie voor 2004 sterk verschilt met de situatie daarna. Voor 2004 hebben zich verschillende keren tekorten voorgedaan bij zowel de bouwgrond als het totale aanbod (de ononderbroken lijnen liggen onder de stippel- en streepjeslijnen). Opvallend is dat de gemeentelijke doelstelling (streepjes lijnen) tot 1999 wel op of rond de norm lag (stippellijnen). Dit betekent dat de gemeente volgens haar eigen doelstelling te weinig aanbod creëerde.

Na de eeuwwisseling doet zich het omgekeerde voor. De hoeveelheid bouwrijpe grond (rode ononderbroken lijn) komt gestaag op een steeds hoger niveau te liggen totdat er uiteindelijk een voorraad aanwezig is waarmee gemiddeld 10 jaar lang aan de feitelijke uitgifte kan worden voldaan (de norm is 2,5 jaar). Deze hoeveelheid is ook veel hoger dan de doelstelling die de gemeente zelf hanteert (rode streepjes lijn). Er is dus niet alleen sprake van een overschot in relatie tot de feitelijke marktsituatie, maar ook ten aanzien van de eigen gemeentelijke doelstelling.

Wanneer we kijken naar het totale aanbod in figuur 4.10 (de blauwe ononderbroken lijn) dan blijkt dit sinds 2004 boven de norm van 9 jaar te liggen en dat hierin zeer sterke schommelingen waarneembaar zijn. Deze worden veroorzaakt door de vraaguitval in de periode 2002-2004. Het toevoegen van Usseler Es aan het totale aanbod in 2012 zal er zeer waarschijnlijk toe leiden dat het totale aanbod ver boven de norm van 9 jaar komt te liggen (aangenomen dat de uitgifte beperkt is). Sinds 2008 is dus ook bij het totale aanbod sprake van een overschot, ook in vergelijking tot de eigen gemeentelijke doelstelling (blauwe streepjes lijn).

**Figuur 4.10 Voorraad bedrijventerreinen (bouwgrond en totaal aanbod) in vergelijking tot het voortschrijden gemiddelde uitgifte (5 jaar) gemeten in jaren.**



Bron: OTB-bewerking van IBIS en Gemeente Enschede, 2011.

Tot nu toe hebben we gekeken naar hoe de uitgifte (als meest duidelijke marktsignaal) is gerelateerd aan een ideaaltypisch beeld van de planning. We gaan nu kijken naar de uitgifte vanuit het perspectief van het grondbedrijf en doen dit door verschillende verwachtingen ten aanzien van de uitgifte te vergelijken met de daadwerkelijke uitgifte. Nagegaan wordt in hoeverre marktsignalen doorklinken in de verwachtingen die binnen het grondbedrijf bestaan over de toekomstige uitgifte. Binnen de mogelijkheden van het onderzoek was het niet mogelijk verder terug te kijken dan 2003.

Uit de jaarlijkse publicatie "Meerjaren Perspectief Grondbedrijf" (MPG) valt af te leiden hoe verwachtingen en grondexploitaties samenhangen. In de MPG's worden drie typen indicatoren gehanteerd om uitdrukking te geven aan de te verwachten uitgifte;

- De verwachting op basis van de meerjarige vraagramingen.
- De verwachting op basis van de afzonderlijke project-grondexploitaties.
- De omvang van de grondreserveringen rond de jaarwisseling. In de onderhandelingen met bedrijven komt het veelvuldig voor dat gedurende deze onderhandelingen de gemeente grond vasthoudt – reserveert – voor een bedrijf. Ook zijn er reserveringen in relatie tot mogelijke bedrijfsuitbreidingen. Een deel van deze reserveringen zal tot uitgifte leiden.

In tabel 4.2 worden deze drie verwachtingen vergeleken met de daadwerkelijke uitgifte. Daaruit blijkt dat op één uitzondering na de verwachting steeds boven de daadwerkelijke uitgifte ligt.<sup>13</sup> Alleen in de jaren 2007 en 2008 komen de verwachtingen op basis van de meerjarige vraag en de afzonderlijke grondexploitaties redelijk overeen met de werkelijke uitgifte. In deze twee jaren bleek de omvang van

<sup>13</sup> De uitzondering betreft de verwachting op basis van de meerjarige vraag in 2008.

de reserveringen echter wel een slechte voorspeller van de uitgifte. De omvang van de reserveringen aan het begin van het jaar waren meer dan dubbel zo hoog als de totale uitgifte in hetzelfde jaar.

Het algemene beeld is dat de verwachtingen op basis van de individuele grondexploitaties veelal hoger zijn dan de meerjarige verwachtingen. Dit wijst er op dat op het niveau van de afzonderlijke grondexploitaties sprake is van planningsoptimisme. In de MPG's van 2006 en 2007 wordt daar ook expliciet op gewezen, maar op basis van tabel 2 kan geconstateerd worden dat dit fenomeen zich ook in andere jaren voordoet.

**Tabel 4.2 Vergelijking tussen de verwachte meerjarige uitgifte, de verwachte uitgifte volgens de afzonderlijke grondexploitaties en de werkelijke uitgifte van bedrijventerreinen tussen 2003 en 2011 (netto hectare).**

	Verwachting uitgifte op basis van meerjarige vraag*	Verwachting totale uitgifte op basis van afzonderlijke grondexploitaties van projecten	Oppervlak aan reserveringen op 1 jan.	Werkelijke uitgifte (tussen haakjes de uitgifte buiten de gemeentelijke grondexploitatie)
2003	?	3,5	?	0
2004	8	8,3	?	0,7
2005	6	12,1	?	5,1
2006	7,5	11,9	?	3,0
2007	8	8,7	19,0	8,0
2008	7,5	9,3	17,5	8,8
2009	7,5	7,8	7,2	3,0 + (0,4)
2010	?	8,4**	6,3	0,8 + (0,2)***
2011	6,5	4	7,8	?

\*Is nagenoeg gelijk aan de doelstelling in figuur 4.9. In de tabel is echter uitsluitend de omvang opgenomen die het MPG is vermeld.

\*\*Is in het kader van het prioriteringstraject bijgesteld naar 1,5 hectare.

\*\*\*Exclusief de uitgifte van 1,3 hectare op het terrein Zuiderval / Kotmanpark omdat dit een uitgifte ten behoeve van kantoren is.

Bron: Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (jaargangen 2004-2011) en opgave Gemeente Enschede (m.b.t. de reserveringen).

Ook voor de ontwikkeling van kantoren is op basis van de MPG's een vergelijking te maken tussen de verwachting en de uitgifte (tabel 4.3). Evenals bij bedrijventerreinen zien we bij kantoren dat de werkelijke uitgifte achterblijft bij de verwachting; in alle jaren is de verwachting hoger dan de uitgifte. In relatieve termen is het verschil vrijwel elk jaar groter dan bij bedrijventerreinen. In de MPG's worden geen meerjarige verwachtingen voor de uitgifte ten behoeve van kantoren gegeven, maar op basis van de vraagraming door de Stec Groep uit 2002 mocht verwacht worden dat er tussen 2001 en 2010 gemiddeld per jaar een behoefte bestond aan 13.500 m<sup>2</sup> kantooruimte. In de periode 2003-2006 lag de gemeentelijke verwachting hier (ver) onder en in de periode 2007-2010 lag de gemeentelijke verwachting hier (ver) boven.

Opvallend is dat in het MPG geen enkele verwijzing wordt gemaakt naar de meerjarige vraagraming naar kantoren zoals die in 2002 is gemaakt. Deze raming kwam uit op een gemiddelde jaarlijkse vraag naar nieuwbouw kantoren van 15.000 m<sup>2</sup>. Waarom dit niet is gedaan is niet bekend, wel duidelijk is dat de werkelijke uitgifte ver beneden de geraamde vraag ligt. Een mogelijke verklaring is dat de nieuwbouw van kantoren nauwelijks is gerelateerd aan de gemeentelijke grondexploitatie. De omvang van de bouwvergunningen voor kantoren bevestigt dit vermoeden. Uit de CBS cijfers blijkt dat er tussen 2001 en 2009 jaarlijks gemiddeld voor 21.500 m<sup>2</sup> bouwvergunningen werd afgegeven. Dit cijfer ligt aanmerkelijk dicht bij de vraagraming dan de uitgifte voor kantoren volgens het MPG. De waar-

schijnlijke verklaring hiervoor is dat een groot deel van de kantorennieuwbouw zich buiten de gemeentelijke grondexploitatie afspeelt.

**Tabel 4.3 Vergelijking tussen verwachte uitgifte op basis van de afzonderlijke grondexploitaties en de werkelijke uitgifte tussen 2003 en 2010 (in m<sup>2</sup> bvo).**

	Verwachting MPG	Uitgifte
2003	1.000	0
2004	1.000	0
2005	?	?
2006	5.000	0
2007	29.000*	5.400*
2008	45.400	0
2009	23.500*	8.350*
2010	31.000*	4.600*
2011	?	?

\*Inclusief Zuiderval.

Bron: Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (jaargangen 2004-2011).

### 4.3 Sturing

Een belangrijke ontwikkeling die door de hoge gronduitgiften in de jaren'90 heeft plaatsgevonden is dat de hoeveelheid beschikbare terreinen zo ver terugliep dat er nauwelijks nog terreinen beschikbaar waren. Hier is via vier lijnen op ingespeeld: (1.) een selectiever uitgiftebeleid, (2.) herstructurering van bestaande terreinen (3.) regionalisering en (4.) het tot ontwikkeling brengen van nieuwe terreinen.

Ad 1. Passend binnen de hoeveelheid beschikbare terreinen op dat moment is op 24 juni 2003 door het college van burgemeester en wethouders de nota 'Selectieve gronduitgifte op bedrijventerreinen - vestigingscriteria bij selectieve gronduitgifte op bedrijventerreinen' (daterend van maart 2003) vastgesteld. In 2006 is dit beleid verder ingevuld, waarbij met name allerlei interpretatiekwesaties zijn verduidelijkt. De gehanteerde criteria zijn:

1. Minimaal 50 arbeidsplaatsen per hectare
2. De stuwendheid van de bedrijvigheid (Is het bedrijf de hoofdvestiging van de onderneming? Is het bedrijf kennisintensief? Levert het bedrijf een meerwaarde aan de Enschedese economie?)
3. Belang vrijkomende locatie
4. Inschrijvingsduur

Hierbij is alleen het eerste criterium hard en worden de andere alleen bij schaarste (meerdere kandidaat-bedrijven voor een locatie) gebruikt. Het is ons niet bekend in hoeverre dit criterium remmend heeft gewerkt op de uitgifte van terreinen en daarmee financiële consequenties had voor de grondexploitaties. De notitie uit 2006, waarin dit criterium is bijgesteld, suggereert wel dat dit criterium geregeld tot discussies met vestigende bedrijven heeft geleid (waarbij veelal voor een strenge interpretatie is gekozen; het beleid is geen dode letter geworden) en naar verwachting kan dit daardoor aan minder uitgiftes hebben bijgedragen.

Ad 2. Op het gebied van het tweede aspect geeft de recent uitgevoerde evaluatie van de Rekenkamer (*Herontwikkeling bedrijventerreinen* (2010)) aan dat Enschede zich in de 'voorhoede' ten opzichte van andere gemeenten bevindt. Hierbij sluit de gemeente (zoals bijvoorbeeld in het MPG 2009 is genoemd) aan bij de SER-ladder. Deze houdt in dat alvorens er sprake kan zijn van de ontwikkeling van

nieuwe bedrijventerreinen (waarbij – zie hieronder – regionale afstemming zal plaatsvinden) eerst invulling wordt gegeven aan onbenutte stukken grond binnen de bebouwde kom en wordt getracht via herstructurering tot nieuw uit te geven gronden te komen. Duidelijk is dat de gemeente heeft ingezet op herstructurering en benutting van de bestaande stad en bestaande terreinen.

Ad 3. Binnen de regio Twente is er sprake van een regionale afstemming van terreinen. Dit dient te voorkomen dat de som aan ontwikkelde bedrijventerreinen in de regio boven de regionale vraag uitstijgt. Het uitgangspunt voor deze regionale normstelling is het TM+scenario, waarbij enerzijds wel rekening is gehouden met meer werkgelegenheid dan het scenario verwacht, maar waar bij anderzijds de effecten van het beleid op bijvoorbeeld het gebied van herstructurering niet worden meegenomen.

Ad 4. Wat betreft het vierde aspect – het in ontwikkeling brengen van nieuwe terreinen – vormen Josink Es en Usseler Es de belangrijkste ontwikkelingen. Vooral de Usseler Es heeft sterk in de politieke belangstelling gestaan. Opvallend is de omvang van Usseler Es: 60 hectare netto. Dit is ook in de gemeenteraad aan de orde geweest bij de opening van de grondexploitatie in 2007. Tijdens de raadsbehandeling is een amendement aanvaard om de ontwikkeling gefaseerd te doen verlopen. Ook is een amendement ingediend om de goedkeuring van de grondexploitatie eveneens te faseren, waarbij de raad slechts voor een deel van de locatie (West en Oostkrans) groen licht zou geven. Dit amendement is verworpen. Op grond hiervan kan worden vastgesteld dat de Raad welbewust heeft gekozen voor de verwerving van de locatie ineens. Dit is per 1 september 2009 (op een klein percentage na) gerealiseerd. Nu was de context tussen 2007 en september 2009 sterk veranderd door de gebeurtenissen in de herfst van 2008. Uit het verwervingsvoorstel dat bij het College van B&W werd voorgelegd, valt dit niet op te maken:

*“Financiële gegevens: Deze aankoop wordt gedaan in het kader van de ontwikkeling bedrijventerrein Usseler Es en maakt deel uit van de grondexploitatie 294 Usseler Es. De aankoop van deze percelen geschiedt dan ook ten laste van de grondexploitatiecategorie Verwervingen en past binnen het door de Raad beschikbaar gestelde krediet.”*

Een dergelijke beknopte tekst van het stuk naar het College sluit geenszins uit dat ambtelijk wel degelijk scherp is onderhandeld uitgaande van de actuele context – het komt echter niet naar voren in de stukken die de aansturing door het College betreffen. Je zou mogen verwachten dat indien het verwervingsbudget in de grondexploitatie zoals door de raad vastgesteld in 2007 (en slechts marginaal geactualiseerd bij MPG 2008 en MPG 2009) reëel was, de aankoop niet alleen paste binnen dit budget, maar dat er geld overbleef, omdat het voor marktpartijen heel kostbaar was geworden grondposities aan te houden. Deze ruimte in de verwervingsprijs zou idealiter meer (omdat de rendementseis van private partijen – zowel voor eigen als vreemd vermogen – in deze tijd hoger was dan de rente uit de grondexploitatie) dan compenseren voor de langzamere verkoop en mogelijk lagere prijsontwikkeling (zover als die in september 2009 kon worden voorzien).

Het reeds genoemde rekenkameronderzoek is overwegend positief, maar is kritisch over het ontbreken van een vastgesteld integraal bedrijvenbeleidskader.

Bij de bespreking van de raming zijn reeds conclusies geformuleerd over de consequenties daarvan op de besluitvorming.

#### 4.4 Conclusie

Uit de voorgaande analyse kunnen we constateren dat de markt voor bedrijventerreinen in Enschede voor ongeveer 2003 wezenlijk anders was dan daarna. Voor 2003 was er sprake van een tekort, daar-



na ontstond er een overschot. Voor 2003 had de gemeente moeite het uitgifte tempo bij te houden en slonk de hoeveelheid bouwrijpe grond en de hoeveelheid harde plannen. Na 2003 zag de gemeente kans het aanbod weer te verhogen maar kwam de uitgifte op een structureel lager niveau te liggen. Wat daarbij opvalt, is dat de hoeveelheid bouwrijpe grond snel steeg en niet alleen boven de algemene norm is komen te liggen, maar ook ver boven de doelstelling die de gemeente zelf hanteert. Het lijkt er op dat er een overreactie heeft plaatsgevonden op de structurele tekorten uit in de jaren negentig van de vorige eeuw en het bijna ontbreken van bouwgrond rond 2002.

Wij hebben geen marktsignalen kunnen vinden die deze omslag hebben aangekondigd. De ontwikkeling van de nieuwbouw loopt redelijk synchroon met de uitgifte van bedrijventerreinen. Omdat de ontwikkeling van een bedrijventerrein een langdurig proces is, is het moeilijk hierop te anticiperen.

Wat betreft de ramingen kan worden aangegeven dat hierbij gebruik wordt gemaakt van actuele methoden die 'state of the art' zijn binnen Nederland. Er moet echter wel een opmerking gemaakt bij de raming van 2011, omdat binnen Netwerkstad Twente er voor is gekozen in de raming een ambitie ten aanzien van het creëren van extra werkgelegenheid op te nemen (het TM+-scenario). De uitkomst is hierdoor niet meer beleidsarm. Er bestaat echter ook beleid dat de vraag naar bedrijventerreinen kan verkleinen (bijvoorbeeld toepassing van de SER-ladder). Deze beleidsambities zijn niet in de berekening meegenomen, waardoor de beleidsmatige input in het model eenzijdig is: alleen effecten die de vraag verhogen zijn doorgerekend maar niet de effecten die de vraag verlagen. Ook ontstaat door dit meenemen van deze extra ambities dat het totaal van de ambities in Nederland groter is dan de totale toekomstige werkgelegenheid, zoals het CPB die voorziet. Dit is weinig realistisch. Het effect van deze kanttekeningen is dat er een systematische fout zit in de uitkomst van de behoefte-raming uit 2011, waardoor er een grote kans ontstaat dat de behoefte-ramingen te hoog zullen uitvallen. Deze behoefte-raming uit 2011 is echter nog zo recent dat deze geen invloed heeft gehad op het openen van de lopende grondexploitaties, zoals Usseler Es. Wel heeft deze invloed gehad op het vaststellen van het bestemmingsplan van Usseler Es.

Opvallend is dat het MPG in 2006 en 2007 expliciet melding maakt van planoptimisme in de grondexploitaties, maar dat het dan al te laat is om de verwachtingen aan de werkelijkheid aan te passen. De gemeente beschikte toen al over een voorraad bouwrijpe grond van 40 hectare.

Ook kan geconstateerd worden dat de doelstellingen die de gemeente na 2000 hanteerde veel hoger waren dan de feitelijke uitgifte. Hieruit volgt dat de vraagramingen voor de periode na 2000 te hoog zijn geweest. De grootste discrepantie tussen verwachting en realiteit bij de uitgifte zit echter in de verwachting die is verwerkt in de afzonderlijke grondexploitaties. Deze liggen ver boven de uiteindelijke uitgifte.

## **Literatuur**

Bruil, M., E. Geuting, H. Hendirks & E. Udo, 2009, Marktscan bedrijventerreinen en grondprijzen Netwerkstad.

Ecorys, 2005, Enschede in de Ruimte. Rotterdam

Ecorys, 2008. Kwaliteitsmach vraag aanbod bedrijventerreinen Enschede. Rotterdam.

Ecorys, 2011, Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente. Rotterdam.

Gemeente Enschede / Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer, 2002, Kantorenbeleid gemeente Enschede, analyse en beleid t.a.v. de Enschedese kantorenmarkt. Enschede.

Gemeente Enschede, 2011. Raadsenquête Grondbeleid. Dossier 1: Beleid en Juridisch Kader.

Geuting, E. & H. Hendirks, 2008, Quickscan grondprijzen in de bedrijventerreinenmarkt. Stec Groep.

Hoppe, T, K. Lulofs & Th. de Bruijn, 2010, Evaluatieonderzoek (her)ontwikkeling bedrijventerreinen Enschede 2000-2010. Enschede, Universiteit Twente/CSTM.

Olden, H., 2009. Uit voorraad leverbaar. De overgewaardeerde rol van bouwrijpe grond als vestigingsfactor bij de planning van bedrijventerreinen. Proefschrift, Universiteit Utrecht.

Reyes, G., A. Weterings & H. Gordijn, 2009. De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

STOGO Onderzoek + Advies, 2012. Bouwstenen voor een kantorenvisie Netwerkstad Twente.

## 5 Financiële verantwoording

### 5.1 Externe factor: Dualisering en Bbv

In 2002 vond dualisering van het gemeentebestuur plaats. Deze dualisering betrof (volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur) in hoofdzaak drie zaken: (1) de ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder, (2) de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college van B&W en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad en (3) de versterking van de eigenstandigheid van de burgemeester.

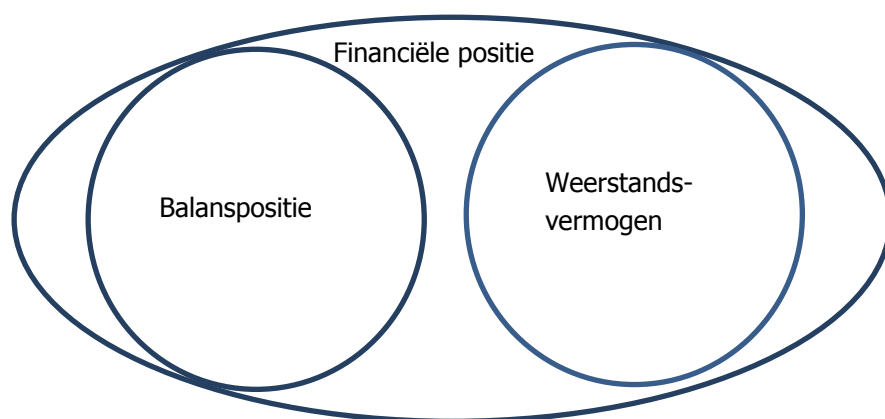
De dualisering van de gemeente vormt een van de argumenten voor het invoeren van nieuwe regelgeving op het gebied van begroting en financiële verantwoording. Raadsleden zijn niet meer als collegelid rechtstreeks betrokken bij het gemeentebestuur en nieuwe regelgeving – neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) – is opgesteld om de raad in zijn kaderstellende en controlerende taak beter te ondersteunen.

Een van de sleutelbegrippen achter het Bbv is het begrip “Financiële positie van de gemeente”. Dit begrip is niet nieuw in het Bbv; het is namelijk al sinds de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 in ontwikkeling. De gedachte achter dit begrip is dat het vermogen van gemeenten “niet zondermeer en niet alleen uit de balans is af te leiden” (MvT Bbv, 2003, blz. 51). In de Memorie van Toelichting bij het Bbv wordt over dit begrip onder meer het volgende gesteld:

“De term heeft zich in de loop van de tijd verder ontwikkeld. Van belang daarbij is dat het vermogen van provincies en gemeenten wordt gezien in relatie tot de exploitatie. Het begrip is niet gelijk aan het weerstandsvermogen, omdat het weerstandsvermogen zich richt op het opvangen van onverwachte tegenvallers, terwijl de financiële positie ook betrekking heeft op de meer reguliere exploitatie. Het begrip financiële positie is breder dan het begrip weerstandsvermogen. Inzicht in de financiële positie is, in tegenstelling tot de vermogenspositie bij het bedrijfsleven, niet uitsluitend af te leiden uit de balans; naast de balans dient, zoals gezegd, ook de exploitatie te worden beschouwd. Ook bij de begroting dient inzicht in de financiële positie gegeven te worden.” (MvT Bbv, 2003, blz. 51).

Figuur 5.1 geeft de verhoudingen weer. Hierbij is duidelijk dat het begrip financiële positie het kernbegrip is waar de Raad zich een oordeel over moet vormen en dat balanspositie en weerstandsvermogen hier belangrijke onderdelen van vormen.

**Figuur 5.1: Financiële positie gemeente in relatie tot balanspositie en weerstandsvermogen**



Bij de balanspositie behoren begrippen als eigen vermogen, reserves en voorzieningen. Artikel 42 Bbv stelt bijvoorbeeld dat reserves deel uitmaken van het eigen vermogen. Dit eigen vermogen bestaat globaal uit het verschil tussen de activa op de balans en het vreemd vermogen. Activa worden in een door de Commissie Bbv uitgegeven document 'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten' (<http://www.commissiebbv.nl/publish/library/1/uitgangspunten-apr03def1.pdf>) als volgt gedefinieerd:

"Een actief is een uit gebeurtenissen in het verleden voortgekomen middel, waarover de gemeente de beschikkingsmacht heeft en dat de potentie heeft tot een bijdrage tot het genereren van middelen. (...) Transacties of gebeurtenissen die naar verwachting in de toekomst zullen plaatsvinden, geven op zichzelf geen aanleiding tot het onderkennen van activa" (blz. 20)

Toekomstige winst is dus geen actief en maakt geen deel uit van het eigen vermogen, waaruit een reserve kan worden gevormd. Het maakt geen deel uit van de balanspositie.

Voorzieningen behoren tot het vreemd vermogen. Aan voorzieningen kleeft een verplichting. Bij reserves (eigen vermogen) kan de raad een besluit nemen ze anders aan te wenden, bij een voorziening niet. De toelichting (bij artikel 44) van het Bbv stelt over voorzieningen:

"Voorzieningen zijn passiefposten in de balans, die een schatting geven van de voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van optreden per de balansdatum min of meer onzeker zijn, en die oorzakelijk samenhangen met de periode voorafgaande aan die datum."

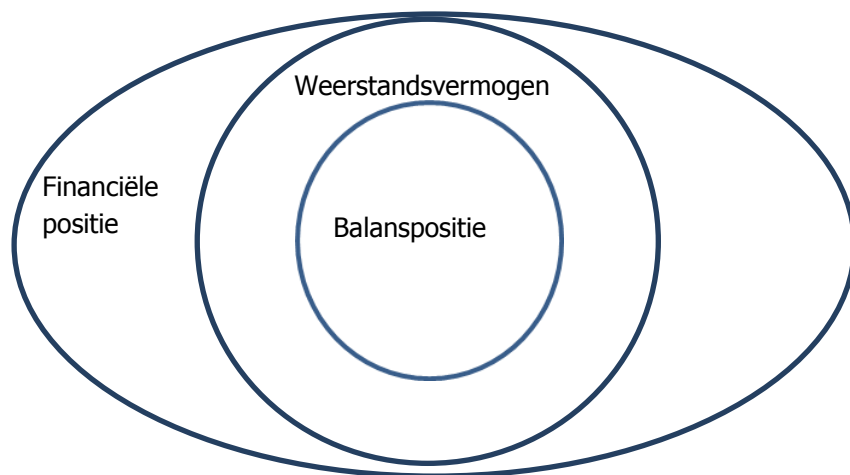
Voorzieningen moeten dekkend zijn en kunnen niet hoger of lager zijn dan voor het doel waarvoor ze zijn gesteld. Onzekerheid is een kenmerkend onderdeel bij voorzieningen. Mede vanwege deze onzekerheid is het om de financiële positie van een gemeente te kennen, noodzakelijk om naast de balanspositie, ook het weerstandsvermogen in beeld te brengen. Het weerstandsvermogen betreft 'de mate van robuustheid van de begroting'<sup>14</sup> die van belang is bij financiële tegenvallers. Gemeenten dienen dan ook (conform artikel 11 Bbv) het weerstandsvermogen te bepalen. In de Memorie van toelichting van het Bbv wordt het doel als volgt toegelicht:

<sup>14</sup> Commissie BBV 'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten' (<http://www.commissiebbv.nl/publish/library/1/uitgangspunten-apr03def1.pdf>), blz. 23

"De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Dit is van belang wanneer er zich een financiële tegenvaller voordoet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. (...) Voor het beoordelen van de robuustheid van de begroting is inzicht nodig in de omvang en in de achtergronden van de risico's en de aanwezige weerstandscapaciteit." (p. 56)

Vanuit deze omschrijving, zou niet figuur 5.1, maar figuur 5.2 wellicht een beter beeld geven van de relatie tussen balanspositie, weerstandsvermogen en financiële positie. Tot de weerstandscapaciteit behoren stille reserves, ofwel "de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd doch direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen." (p.56)

**Figuur 5.2 Alternatief beeld verhouding financiële positie gemeente in relatie tot balanspositie en weerstandsvermogen**



**Artikel 11 Bbv**

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
  - a. de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
  - b. alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:
  - a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
  - b. een inventarisatie van de risico's;
  - c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Bij het door de gemeente bepalen van het weerstandsvermogen gaat het niet alleen om het in kaart brengen van weerstandsvermogen volgens de in het Bbv gestelde normen, maar ook om het vertalen van het begrip naar de specifieke context van de gemeente. Dit is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De Memorie van Toelichting bij het Bbv stelt bijvoorbeeld:

"Om voldoende transparantie te bereiken, is in dit besluit voorgeschreven dat de raad zelf aangeeft wat hij onder bijvoorbeeld de weerstandscapaciteit en risico's verstaat en wat zijn beleid betreffende het weerstandsvermogen is." (blz. 25)

Gemeenten dienen dit zelf in beeld te brengen en dienen zelfs een beleidslijn te formuleren voor de noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

Daar waar de regels voor het bepalen van de balans voor een belangrijk deel nationaal vastliggen en er hierbij het voorzichtigheidsbeginsel uitgangspunt is (er dienen direct voorzieningen te worden getroffen voor onzekere toekomstige voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen en winsten mogen pas worden genomen nadat deze zijn gerealiseerd), is het aan de gemeenteraad om invulling te geven aan de wijze waarop het weerstandsvermogen wordt bepaald. Hier is nationaal geen voorzichtigheidsbeginsel voorgeschreven. Het is aan de gemeente om begrippen als weerstandscapaciteit, risico en de verhouding daartussen te definiëren.

## **5.2 Inspelen op externe factor dualisering en Bbv door gemeente Enschede**

De kaderstellende functie van de raad binnen de dualisering stoelt voor een belangrijk deel op de reeds bestaande bevoegdheden van het budgetrecht en de verordenende bevoegdheid.

De nieuwe gemeentewet heeft geleid tot een financiële verordening gemeente Enschede (op basis van art. 212 Gemeentewet) waarin is aangegeven dat het college ervoor zorg draagt "dat al het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen" (verordening uit 2003, artikel 9 lid 1.). Ook is aangegeven dat de gemeenteraad elke vier jaar een nota weerstandsvermogen vast zal stellen. In de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004-2008 (2004) vindt daarmee vertaling plaats van het Bbv in gemeentelijk beleid. Hoewel concernbreed in 2009 een nieuwe nota weerstandsvermogen is vastgesteld, is voor het grondbedrijf de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004-2008 nog steeds van kracht.

De Beheersverordening grondbedrijf 2003 is gebaseerd op de nieuwe relaties tussen Raad en College die door de dualisering van kracht zijn geworden. Het betreft een specifieke uitwerking van art. 212 Gemeentewet waarin staat dat de gemeenteraad een verordening vaststelt waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid zijn verwoord, alsmede de regels voor het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie.

In deze Beheersverordening grondbedrijf 2003 worden onder andere financiële begrippen gedefinieerd en uitgewerkt voor de Enschedese situatie. Ook worden procedures voorgeschreven. Deze verordening komt voort uit de kaderstellende bevoegdheid van de raad en geeft hier verder invulling aan.

#### Artikel 13 Grondexploitatieberekening

13.6. Een geprognosticeerd tekort in de grondexploitatie wordt gedekt door hiertoe een voorziening in het complex STOG op te nemen. Dit is echter alleen mogelijk indien de Reserve Grondbedrijf door genoemde voorziening niet onder de Weerstandsvermogen Grondbedrijf terechtkomt. Indien dit wel het geval is, is artikel 20.5 van toepassing.

#### artikel 18. STOG

18.1. Het complex STOG heeft tot doel de resultaten van de verschillende grondexploitaties te verevenen (vereveningscomplex).

18.2. Voor geprognosticeerde tekorten van lopende en toekomstige grondexploitaties worden voorzieningen getroffen binnen het complex STOG teneinde de actuele vermogenspositie van het Grondbedrijf in beeld te brengen en de consequenties voor de reserve van het Grondbedrijf.

18.3. Voor gerealiseerde winsten in lopende grondexploitaties met een positief eindresultaat worden als bestemmingsreserve opgenomen in het complex STOG teneinde de actuele vermogenspositie van het Grondbedrijf in beeld te brengen en de consequenties voor de Reserve Grondbedrijf.

#### artikel 19. Reserve Grondbedrijf

19.1. Het eindresultaat van de exploitatieberekening van het complex STOG is de Reserve Grondbedrijf. Van de Reserve Grondbedrijf maken derhalve de voorzieningen en geprognosticeerde positieve saldi in afzonderlijke complexen geen deel uit.

19.2. Binnen de Reserve Grondbedrijf kunnen speciaal geormerkte bestemmingsreserves worden opgenomen bestemd voor een specifiek doel. Instelling, voeding en uitname geschieden bij besluit van de raad.

19.3. Jaarlijks wordt in het kader van het MPG inzicht verschaft in de omvang van de Reserve Grondbedrijf.

#### artikel 20. Weerstandsvermogen Grondbedrijf

20.1. De Reserve Grondbedrijf dient de basis te vormen voor een gezond Grondbedrijf nu en in de toekomst. Om een financiële buffer voor risico's in het Grondbedrijf te hebben, dient de Reserve Grondbedrijf minimaal gelijk te zijn aan het Weerstandsvermogen Grondbedrijf.

...

20.5. Indien de Reserve Grondbedrijf ten opzichte van het Weerstandsvermogen Grondbedrijf onvoldoende is, zal het college de raad een voorstel doen op welke termijn de Reserve Grondbedrijf weer op peil dient te worden gebracht.

### **Enkele (delen van ) artikelen uit Beheersverordening grondbedrijf 2003**

Artikel 19 en 20 definiëren het begrip 'reserve grondbedrijf' en stellen regels over de hoogte hiervan vast. Het begrip reserve grondbedrijf (in feite het eigen vermogen van het grondbedrijf) is een begrip dat past binnen de balanspositie – een wijze van analyse van de financiële positie van de gemeente.

Op grond van het Bbv (en de financiële verordening gemeente Enschede) dient een gemeente jaarlijks de balans op te maken. In deze balans dient volgens het voorzichtigheidsprincipe te werk te worden gegaan. Dit betekent dat bij verwachte verliezen op vastgestelde grondexploitaties er direct een voorziening dient te worden getroffen en dat winsten pas na realisering kunnen worden geboekt. Verwachte toekomstige winst staat dus niet op de gemeentelijke balans en maakt geen deel uit van het eigen vermogen van de gemeente (zie ook artikel 19.1 van de Beheersverordening grondbedrijf 2003).

De Beheersverordening grondbedrijf (artikel 20.1) geeft ook een norm voor de hoogte van het eigen vermogen van het grondbedrijf, ofwel de reserve grondbedrijf. Deze dient minimaal gelijk te zijn aan het weerstandsvermogen grondbedrijf. Om deze omschrijving te kunnen duiden zal hier kort worden

uitgeweid op het begrip weerstandsvermogen. Volgens het Bbv is dit weerstandsvermogen "de relatie tussen" de weerstandscapaciteit (waar deze reserve grondbedrijf deel vanuit maakt) en 'alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie' (artikel 11.1). Het Bbv zelf kent geen specifieke definitie van de aard van deze relatie. Gemeenten (de gemeenteraad bepaalt dit) hebben dit geïdentificeerd als ratio (of quotiënt: de getallen worden door elkaar gedeeld) of als verschil (de getallen van elkaar afgetrokken), maar in theorie zijn ook andere methoden denkbaar. De consequenties zijn anders bij verschillende berekeningsmethoden van deze relatie.

1. Door te delen: het weerstandsvermogen is de weerstandscapaciteit gedeeld door de risico's. In de Handreiking Weerstandsvermogen voor Raadsleden van het Ministerie van BZK (2007)<sup>15</sup> wordt dit de 'ratio weerstandscapaciteit' genoemd. In deze handreiking wordt tevens het volgende aangegeven: "De verhouding tussen de capaciteit en de niet afgedekte risico's wordt vaak weergegeven met behulp van de ratio weerstandscapaciteit (...)" (Blz. 4) Met andere woorden, dit is een veelgebruikte, maar niet de enige methode. Dit blijkt ook uit blz. 10 van deze notitie: "De aanwezige capaciteit wordt dan vergeleken met de niet afgedekte risico's. Zoals eerder aangegeven kan bij deze vergelijking gebruik worden gemaakt van de ratio weerstandsvermogen." De raad kan ook kiezen voor een andere grondslag voor het bepalen van deze relatie. Dit is relevant, omdat bij een definitie van weerstandsvermogen als een quotiënt, als een 'ratio weerstandscapaciteit', artikel 20.1 van de Beheersverordening betekenisloos is.
2. Door het verschil te berekenen: weerstandsvermogen is weerstandscapaciteit min risico's. Dit lijkt te zijn bedoeld met artikel 20.1. Dit sluit aan bij de definitie van weerstandsvermogen in de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004-2008. Ook in (algemene) Nota weerstandsvermogen en risicomangement van de gemeente Enschede staat de volgende definitie: "Het verschil tussen de *benodigde* weerstandcapaciteit en *beschikbare* weerstandcapaciteit geeft inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente als totaal." (2009, blz. 15)<sup>16</sup> In deze nota vindt echter niet een uitwerking volgens deze eigen definitie van weerstandsvermogen plaats (namelijk verschil: 'min'), maar wordt aangegeven dat de weerstandsratio (dus een quotiënt; 'delen door') leidend is buiten<sup>17</sup> het grondbedrijf. Een en ander valt ook te zien in de gemeenterekening over 2011 (stuk 16078, blz. 155-159) zoals op 19 april 2012 aan de Raad is aangeboden.

De omschrijving in artikel 20.1 betekent daarmee dat het deel van de weerstandscapaciteit dat niet blijkt uit de balans (zoals stille reserves, toekomstig te verwachten winsten uit grondexploitaties) altijd groter dienen te zijn dan de omvang van deze risico's. Wanneer dit niet het geval is dient het college de raad een voorstel te doen over de wijze waarop deze reserve grondbedrijf op peil dient te worden gebracht.

De Beheersverordening grondbedrijf 2003 geeft geen nauwgezette uitwerking van het begrip weerstandsvermogen; dit doet de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004-2008 (vastgesteld door de gemeenteraad op 17 mei 2004). Opmerkelijk is dat de Beheersverordening grondbedrijf 2003 wel verwijst naar de nota grondbeleid, maar niet naar een nota weerstandsvermogen. De algemene financiële verordening van de gemeente Enschede verwijst wel naar een nota weerstandsvermogen, maar niet naar een specifieke op het gebied van het grondbedrijf. Bij wijziging van de algemene nota weerstandsvermogen in 2009 is de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004-2008 niet aangepast.

---

<sup>15</sup> Zie [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Marz/GF/BZK\\_handreikingweerstandsvermogen\\_2007.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Marz/GF/BZK_handreikingweerstandsvermogen_2007.pdf)

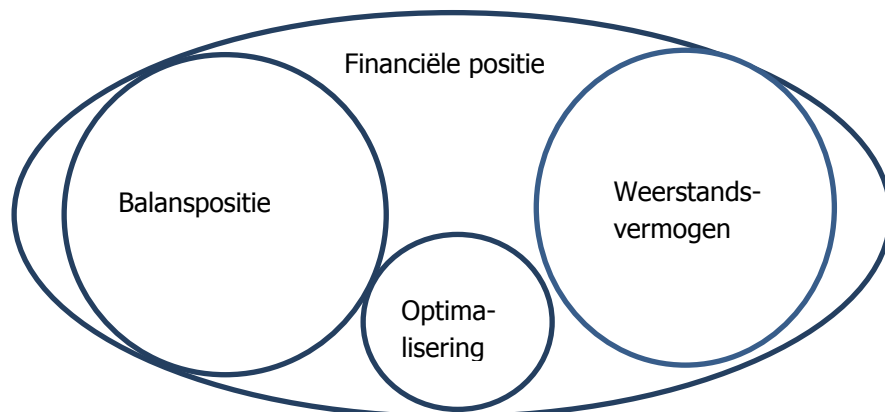
<sup>16</sup> Dit op grond van de Financiële verordening gemeente Enschede 2009.

<sup>17</sup> Het grondbedrijf maakt "geen onderdeel uit van deze nota" (Nota weerstandsvermogen en risicomangement, 2009, blz. 8).



De Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004-2008 definieert naast de al bestaande begrippen die de financiële positie bepalen ook nog het begrip optimaliseringsmogelijkheden. Ook binnen vastgestelde plannen maken deze geen deel uit van het weerstandsvermogen. De volgende figuur kan dit illustreren:

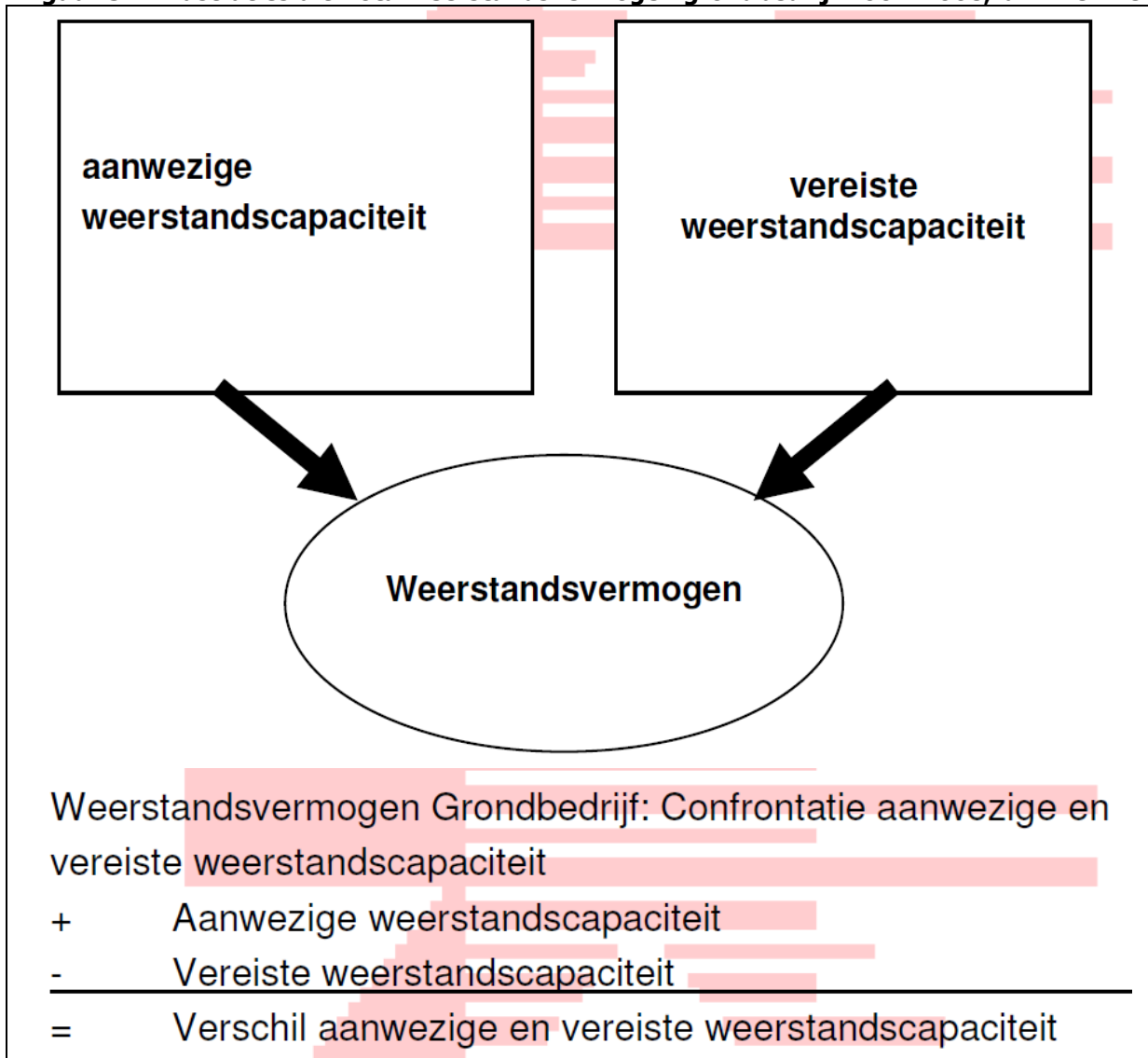
**Figuur 5.3: Uitwerking weerstandsvermogen in Nota weerstandsvermogen 2004-2008**



De nota (figuur 5.4) kent conform de landelijke regelgeving een systematiek waarin drie begrippen een rol spelen:

1. de aanwezige weerstandscapaciteit: de "middelen en mogelijkheden waarover de (...) gemeente beschikt of kan beschikken om niet-begrote kosten te dekken" (art 11 lid1a Bbv),
2. de vereiste weerstandscapaciteit: de kwantificering van kansen en gevolgen "alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie" (art 11 lid1b Bbv) en
3. het weerstandsvermogen, volgens de nota weerstandsvermogen 2004-2008 omschreven als "de mate waarin het Grondbedrijf de mogelijkheden heeft om zelf financiële risico's op te kunnen vangen." (blz. 4).

**Figuur 5.4 Illustraties uit Nota weerstandsvermogen grondbedrijf 2004-2008, blz. 4 en 18**



Ad 1: De aanwezige weerstandscapaciteit bestaat uit de reserve grondexploitatie (eigen vermogen) plus de toekomstige winst die wordt verwacht uit winstgevende plannen plus de stille reserve in het complex verspreide gronden.

Ad 2. De vereiste weerstandscapaciteit. Hiertoe worden (zowel positieve als negatieve) risico's van grondexploitaties gedefinieerd en wordt op basis van een Monte Carlo-analyse een kansverdeling gemaakt van de waarschijnlijkheid dat deze risico's optreden. Op grond van een 90%-norm wordt daarbij bepaald welke weerstandscapaciteit vereist is. Dit betekent dat deze methode er vanuit gaat dat de vereiste weerstandscapaciteit in 10% van de zo berekende situaties onvoldoende is. De vereiste weerstandscapaciteit wordt ook wel benodigde weerstandscapaciteit of minimale weerstandscapaciteit genoemd.

Ad 3. Het weerstandsvermogen wordt gedefinieerd als het verschil tussen de vereiste en de aanwezige weerstandscapaciteit. Hierbij zijn kleurcodes (groen, geel, oranje en rood) gedefinieerd voor het niveau van het weerstandsvermogen. Bij deze kleurcodes behoren spelregels die aangeven wat de consequenties zijn bij bepaalde kleurcodes, waaruit duidelijk blijkt dat code groen de te prefereren situatie is. De omschrijvingen van deze kleurcodes zijn hier in onze eigen woorden (zonder gebruik van termen als 'algemene reserve grondbedrijf' en 'toekomstige reserve grondbedrijf' voor zaken die vol-

gens het Bbv geen reserve zijn; een en ander wordt hieronder nog uitgelegd aan de hand van het begrip 'bestemmingsreserve') omschreven:

- Bij code rood is er sprake van een negatief weerstandsvermogen: De aanwezige weerstandscapaciteit is kleiner dan de vereiste weerstandscapaciteit.
- Bij code oranje is er sprake van (licht) positief weerstandsvermogen. De aanwezige weerstandscapaciteit is groter dan de vereiste weerstandscapaciteit, maar voldoet nog niet aan de norm voor code geel of groen.
- Bij code geel is het weerstandsvermogen groter dan de stille reserves (zoals – zo blijkt uit de voorbeeldberekeningen – die in het Complex verspreide gronden aanwezig zijn), maar is kleiner dan de norm voor code groen.
- Bij code groen is het weerstandsvermogen groter dan de stille reserves plus wat in de Nota Weerstandsvermogen 2004-2008 verwarrend staat omschreven als bestemmingsreserves. 'Bestemmingsreserves' in de Nota weerstandsvermogen worden niet gevormd uit het eigen vermogen van het grondbedrijf, maar uit de 'toekomstige reserve', dus inclusief nog te realiseren winsten en wijken daarmee af van de regelgeving in het Bbv. In de halfjaarlijkse bijstelling van het MPG 2011 staat dit ook uitgelegd:

"Met de bestemmingsreserve voor toekomstige projecten wordt in feite geld gereserveerd dat nog verdiend moet worden. Om die reden is het Bbv technisch gezien geen echte bestemmingsreserve. Deze reservering is dan ook niet terug te vinden in de financiële administratie."(Halfjaarlijkse herziening MPG, 11-10-2011, stuk 15322, p.22)

In eerdere stukken, zoals het MPG staat de relatie met het Bbv niet zo helder. Het MPG 2009 spreekt bijvoorbeeld van het volgende:

"In het MPG is een bestemmingsreserve het oormerken van toekomstige beschikbare financiële middelen. Er wordt dus (virtueel) geld opzij gezet dat nog verdiend moet worden." (p. 15)

Volgens Van Dale heeft 'virtueel' vier verschillende betekenissen, "slechts schijnbaar bestaand", "als mogelijkheid of vermogen aanwezig", "(juridisch) uit de aard der zaak, substantieel" en "raadpleegbaar, te bekijken via het internet". Kortom bestemmingsreserves in het MPG zijn geen (echte) bestemmingsreserves. Om het eenvoudig te zeggen: normaal wordt een bestemmingsreserve uit echt geld (het eigen vermogen van de gemeente) gevormd; hier is dit niet het geval: een bestemmingsreserve in het MPG is geen echt (maar slechts schijnbaar bestaand) geld. Dit is een verwarrende situatie waarbij het denkbaar is dat betrokkenen virtuele en echte werkelijkheden door elkaar halen.

De Beheersverordening Grondbedrijf 2003 (artikel 20.1: de reserve grondbedrijf dient minimaal de omvang dient te hebben van het weerstandsvermogen) is een lokale regeling die beschikbaar is via <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>. Met het door de raad op 17 mei 2004 vaststellen van de Nota Weerstandsvermogen 2004-2008, waarbij de Raad onder meer het besluit heeft genomen "bij alle besluiten die consequenties hebben voor het weerstandsvermogen Grondbedrijf de systematiek van het MPG leidend te laten zijn" is deze lokale regeling dus niet veranderd. Ook inhoudelijk gesproken gaat dit besluit niet over de normstelling wat betreft de hoogte van de reserve grondbedrijf: het besluit betreft het weerstandsvermogen. De norm dat de reserve grondbedrijf minimaal de omvang dient te hebben van het weerstandsvermogen blijft staan ook wanneer de uitwerking van het begrip weerstandsvermogen zich verder ontwikkelt. Deze consequentie van de definitie van de begrippen in de Nota Weerstandsvermogen 2004-2008 lijkt volledig buiten beeld geraakt te zijn in Enschede. De Nota Weerstandsvermogen 2004-2008 definieert het weerstandsvermogen als het verschil tussen aanwezige weerstandscapaciteit en vereiste weerstandscapaciteit, waarbij de aanwezige weerstandscapaciteit bestaat uit de som van de reserve grondbedrijf, de toekomstige winst en de stille reserve. Nu is het mogelijk om (op grond van de gegevens in tabel 5.1) deze definities met elkaar te combine-

ren, waarbij kan worden vastgesteld dat de norm wat betreft de hoogte van de reserve grondbedrijf nooit is gehaald. Deze combinatie lijkt nooit bedoeld te zijn en de ratio achter een dergelijke normstelling (op grond van het combineren van een verordening en een nota, waarbij de combinatie door college en raad zelf nooit is gelegd) is ver te zoeken.

Aanvullend kan allereerst nog worden gesteld dat ook de argumentatie achter de specifieke normeringen van zowel beheersverordening als Nota Weerstandsvermogen 2004-2008 niet duidelijk is. Wat zijn bijvoorbeeld de specifieke achtergronden van de kleurcodering in de Nota Weerstandsvermogen 2004-2008? Feit is wel dat ze door de gemeenteraad binnen het duale bestel zijn vastgesteld vanuit de kaderstellende functie van de raad en het daarbij behorende budgetrecht.

Ten tweede speelt de volgende kwestie. De beheersverordening stelt vast dat er een norm is voor de hoogte van de reserve grondbedrijf en dat het College voorstellen moet doen aan de gemeenteraad als deze norm wordt overschreden. Gegeven dat de formalistische uitleg van deze norm via de definitie van het begrip weerstandsvermogen duidelijk geen rol heeft gespeeld, kan de vraag worden gesteld op welke wijze de sturing dan wel is vormgegeven in relatie tot de hoogte van de reserve grondbedrijf. Zeker ook, omdat deze reserve grondbedrijf gedurende een groot deel van de onderzochte periode (zie tabel 5.1) negatief is geweest wat niet goed te rijmen valt met de Beheersverordening grondbedrijf 2003. Dit komt in paragraaf 5.3 aan de orde.

**Tabel 5.1: Enkele cijfers uit de MPG's in € miljoen**

MPG	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Boekwaarde plannen	105,4	124,0	113,6	115,0	116,2	154,9	184,7	184,2
Schuldpositie	58,3	81,9	81,2	86,0	83,5	117,2	151,0	108,9
reserve grondbedrijf (eigen vermogen)	7,7	6,5	2,6	-4,5	-7,1	-8,1	-12,7	-3,8
vereiste weerstandscapaciteit	9,0	9,5	10,0	11,5	11,2	14,8	18,4	21,4
nog te realiseren winst	25,7	27,3	29,2	32,2	31,0	28,5	29,4	23,4
stille reserve cvg	0	4,9	3,9	5,0	6,2	10,0	12,7	9,9
bestemmingsreserves	17,1	24,2	22,3	17,3	19,2	10,3	2,1	0

Concluderend kan worden gesteld dat de gemeenteraad in Enschede in de eerste jaren na het ingaan van de dualisering en het van kracht worden van het Bbv een Beheersverordening grondbedrijf 2003 en een Nota weerstandsvermogen 2004-2008 heeft vastgesteld. De beheersverordening geeft uitwerking aan de regels die gelden voor de sturing op het eigen vermogen van het grondbedrijf en wanneer het College met voorstellen moet komen om in te grijpen in een onwenselijke situatie. Namelijk wanneer het eigen vermogen kleiner wordt dan het weerstandsvermogen. De nota weerstandsvermogen definieert dit begrip en introduceert benaderingen om dit in beeld te brengen. De relaties tussen de verordening en de nota zijn niet helder in beeld gebracht. De verordening is gebaseerd op de gemeentewet en volgt de regels van het Bbv; de nota legt wel relaties met het Bbv, maar propageert een eigen MPG-benadering die op bepaalde punten – zoals de bestemmingsreserves die volgens nationale regels geen bestemmingsreserves zijn – afwijkt van de verordening. Dit is verwarrend en maakt het voor raadsleden lastiger om inhoud te geven aan het budgetrecht.

### 5.3 Sturing

In de Enschedese praktijk van de financiële besluitvorming over grondexploitaties wordt de discussie over de financiële positie gedomineerd door het weerstandsvermogen – de ruimte die de gemeente heeft om onverwachte tegenvallers op te vangen – en veel minder door het eigen vermogen, zoals dat uit de boeken blijkt. Bij de bepaling van het eigen vermogen speelt, conform de Bbv, het voorzichtig-

heidsprincipe een grote rol, bij het weerstandsvermogen is dit niet het geval. Door bij de discussie over de financiële situatie van het grondbedrijf dit weerstandsvermogen voorop te stellen en de stand van het eigen vermogen geen criterium te laten zijn bij allerlei besluiten gekoppeld aan de financiële positie van de gemeente, heeft bij de besluitvorming dit voorzichtigheidsprincipe een minder grote rol gespeeld. In het MPG 2006 is dit als volgt verwoord:

“Beleidsmatig zijn de Toekomstige Reserve Grondbedrijf en de toekomstige Algemene Reserve Grondbedrijf het belangrijkste gegeven.” (p. 27)

De reserve grondexploitatie is het eigen vermogen zoals dat wordt gedefinieerd op grond van het Bbv en waarvan de Beheersverordening grondbedrijf 2003 aangeeft dat ze steeds groter dient te zijn dan het weerstandsvermogen. Uit tabel 5.2 valt op te maken dat in de jaren 2004 t/m 2009 dit eigen vermogen jaarlijks daalde. In het MPG 2011 zijn maatregelen aangekondigd die deze ontwikkeling hebben doen keren: het eigen vermogen is na 6 jaar daling gestegen. Opmerkelijk is dat ook bij een negatief eigen vermogen afdrachten aan de algemene dienst zijn doorgegaan. De ratio achter deze afdracht ligt niet in de vergoeding voor het ter beschikking stellen van eigen vermogen aan het grondbedrijf of het uitkeren van winst.

**Tabel 5.2 Ontwikkeling van eigen vermogen (reserve grondexploitatie)**

	eigen vermogen	ontwikkeling	Afdracht aan algemene dienst
1-1-2003	€ 7,5		
1-1-2004	€ 7,7	€ 0,2	€ 1,1
1-1-2005	€ 6,5	€ -1,2	€ 0,6
1-1-2006	€ 2,6	€ -3,9	€ 0,9
1-1-2007	€ -4,5	€ -7,1	€ 0,9
1-1-2008	€ -7,1	€ -2,6	€ 0,9
1-1-2009	€ -8,1	€ -1,0	€ 0,9
1-1-2010	€ -12,6	€ -4,5	
1-1-2011	€ -3,8	€ 8,8	

De vraag is welke interne en externe factoren tot deze ontwikkeling van het eigen vermogen hebben geleid.

Als preambule kan worden aangegeven dat het raadsvoorstel bij het MPG 2003 de volgende verwachting uitsprak: “In het MPG 2003 wordt er van uitgegaan dat de vermogenspositie van het Grondbedrijf op 31 december 2012 € 18,9 mln zal bedragen.” Deze verwachting van de stand van de reserve grondbedrijf lijkt niet bewaarheid te gaan worden. De contante waarde (per 1-1-2003) van deze verwachte stand was € 10,1 miljoen. Deze stand zou daarmee voor een belangrijk deel voortkomen uit de rente op het toenmalige eigen vermogen van € 7,5 miljoen en voor een kleiner deel uit verwachte winst in de lopende grondexploitatie.

#### **Stand 1-1-2004**

In deze periode heeft het eigen vermogen zich nog positief ontwikkeld. Een factor van belang is dat het MPG wel een sterke stijging van de schuldbestand waarneemt. In een jaar tijd is deze opgelopen van € 33,6 miljoen (1-1-2003) naar € 58,3 miljoen (1-1-2004). Dit betekent dat in 2003 veel meer voorinvesteringen (grondaankopen, planvoorbereidingskosten) zijn gedaan, dan inkomsten zijn binnengekomen uit de gronduitgifte. Een dergelijke hogere schuldbestand heeft natuurlijk ook gevolgen

voor rentekosten. Ten aanzien van de productieresultaten (verkoop gronden) wordt in het MPG opgemerkt:

“Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de ontwikkelingen kritisch gevolgd moeten worden en dat er zorgvuldig gehandeld moet worden ten aanzien van het doen van voorinvesteringen zowel fysiek als in personele inzet, indien geen zicht is op de bijbehorende opbrengsten”

### **Stand 1-1-2005**

De belangrijkste verklaring voor de negatieve ontwikkeling van de reserve grondexploitaties met € 1,2 miljoen vormt hier de herwaardering van het complex verspreide gronden. Voor een deel van dit complex was het noodzakelijk een voorziening van € 5,0 miljoen te treffen. In het MPG wordt opgemerkt dat voor een ander deel van dit complex wel winst kan worden verwacht, maar dat deze stille reserve geen onderdeel uitmaakt van de reserve grondexploitaties.

Ook in 2004 is de liquiditeitspositie verder doorontwikkeld van een schuld van € 58,3 miljoen naar € 81,9 miljoen per 1-1-2005.

### **Stand 1-1-2006**

Voor de teruggang van het eigen vermogen met € 3,9 miljoen over 2005 kunnen verschillende factoren worden genoemd. Echter, de grootste ontwikkeling die bijdroeg aan een negatief saldo dit jaar was de toevoeging van het Muziekkwartier (krachtens een besluit van de gemeenteraad van 7 maart 2005) met een (anno MPG 2006) negatief saldo van € 8,5 miljoen aan de portefeuille van het grondbedrijf. Het ging hierbij om de ruimtelijke inrichting:

“Er moet, nabij het Muziekcluster, een indruk van ruimte zijn tussen de nieuwe bebouwing bij de Korte Hengelsestraat. Van belang is dat de bezoeker die vanaf het Station richting binnenstad loopt, in één oogopslag een indruk krijgt van het uitgaanscomplex dat met haar wolvende dakvorm en gebogen glazen gevel, 's avonds verlicht, een feestelijk doel is.” (Raadsvoorstel Muziekkwartier, 11555, 27 januari 2005, p. 7)

Het Muziekkwartier kent zowel culturele als commerciële functies. Voor de bredere ontwikkeling van dit project kan worden verwezen naar het rekenkameronderzoek naar Grote projecten (2009).

Bij het MPG 2005 dat uitkwam na dit Raadsbesluit werd alvast gepreludeerd op de consequenties van het besluit tot openen van een grondexploitatie en is aangegeven dat de reserve grondexploitaties negatief wordt door dit besluit, waarvoor op het prijspeil van toen een negatief saldo van € 7,9 miljoen werd voorzien. Kortom de Raad was geïnformeerd dat het *huidige* project Muziekkwartier voor een deel uit *toekomstige* winsten zal worden gefinancierd. Tegelijkertijd worden hier ook de consequenties gerelativeerd:

“Doordat de bestemmingsreserves met 7,9 miljoen euro daalt, blijft de Algemene Reserve Grondbedrijf met 9,6 miljoen euro positief gelijk en zijn er derhalve geen consequenties voor het weerstandsvermogen (blijft groen).” (MPG 2005, p.27)

Er wordt hierbij niet aangegeven dat dit geen bestemmingsreserves zijn in de zin van het Bbv; zij maakten geen deel uit van het eigen vermogen van de gemeente. Zij bestonden slechts uit virtueel geld: toekomstig verwachte winst. Voor het nemen van de voorziening voor het Muziekkwartier moest echter wel echt vermogen worden ingezet.

Los van het Muziekkwartier heeft het grondbedrijf in 2005 nog wel winst gemaakt. De schuldpositie verbeterde in 2006 licht van € 81,9 miljoen naar € 81,2 miljoen.

### **Stand 1-1-2007**

Het verlies van € 7,1 miljoen over 2006 leidde voor het eerst per 1 januari van een jaar tot een negatief saldo en kan volledig worden toegeschreven aan de achteruitgang van € 7,7 miljoen op het gebied van het Complex Verspreide Gronden. Dit bedrag is als volgt samengesteld:

1. Het opnemen van een hogere voorziening om bij gronden waar dit het geval is het verschil tussen boekwaarde en economische waarde te overbruggen. De voorziening is hier met € 2,6 miljoen gestegen van € 6,9 naar € 9,5 miljoen.
2. Er is een extra verliesvoorziening van € 0,5 miljoen geboekt "...om gemaakte algemene kosten CVG te kunnen afschrijven en ter dekking van geleden verliezen op verkopen waarvan de opbrengsten lager waren dan de boekwaarde." (MPG 2007, p. 11)
3. Er is een nieuwe voorziening van € 3,7 miljoen opgenomen om de jaarlijkse lasten van het in voorraad houden van gronden en opstallen te dekken. Dit is bedoeld om toekomstige rentebijdragen op de boekwaarde en overige lasten en baten te dekken. Achtergrond hierbij is dat gronden in het CVG niet direct verkocht zullen worden en de gemeente er vanuit gaat dat de waardeontwikkeling van de grond niet rentevast is. Vanuit een aanname dat gronden gemiddeld drie jaar in voorraad worden gehouden is dit bedrag (na saldering met verwachte boekwinsten op direct weer te verkopen gronden) berekend.
4. Er is een verliesvoorziening getroffen ter dekking van toekomstige strategische aankopen conform een raadsbesluit op dit gebied.

De nieuwe voorziening bij punt drie kan worden gezien als een maatregel die kan hebben geholpen de crisis beter in te gaan. Wel kan worden verwacht dat gronden langer in voorraad zijn gehouden.

### **Stand per 1-1-2008**

In het MPG is er sprake van een verslechtering van de reserve grondexploitaties van € 2,6 miljoen over 2007.

Het openen van nieuwe verlieslatende grondexploitaties (waar derhalve een voorziening ten laste van het eigen vermogen voor moet worden getroffen) vormt de belangrijkste verklaring voor dit tekort. Usseler Es, de Hardick & Seckel locatie en Kanaalzone Kunstijsbaan kennen samen een begroot tekort van bijna € 9,0 miljoen. Het gegeven dat het eigen vermogen negatief is, heeft kennelijk het College (die het voorstel heeft gedaan) en de gemeenteraad (die ertoe besloten heeft) er niet van weerhouden dit vermogen in te zetten om voorzieningen te treffen om verwachte tekorten op deze locaties te dekken.

Bij het raadsvoorstel tot opening van de grondexploitatie Usseler Es van januari 2007 (stuknummer 12457) staat aangaande deze situatie alleen de volgende tekst:

"De ontwikkeling van de Usseler Es is voor de gemeente Enschede (het Grondbedrijf) niet budgettair neutraal. De tentatieve grondexploitatie geeft een tekort. Alle investeringen in het openbare gebied inclusief de verwervingen moeten worden gedekt door grondopbrengsten en subsidies. Het resterende tekort komt ten laste van de verliesvoorziening Usseler Es die wordt gedekt uit de Reserve Grondbedrijf."

Het gegeven dat in de reserve grondbedrijf geen dekkingsmiddelen aanwezig zijn, wordt niet als punt van aandacht meegegeven. Dit was mogelijk nog niet bekend. Immers het MPG 2006 liet nog een licht positief saldo zien en het MPG 2007 (en daarmee de definitieve inschatting per 1-1-2007) was nog niet verschenen in januari 2007. De mogelijkheid dat deze dekkingsmiddelen niet aanwezig zouden zijn, moet, gegeven de inhoud van de voorgaande MPG's, als bekend worden verondersteld bij zowel Raad als College. Het eigen vermogen (reserve grondexploitatie) uit het MPG 2006 was kleiner dan het tekort van Usseler Es.

Ook in het vertrouwelijk deel van dit besluit wordt dit niet aangegeven. Wel werd hier de mogelijkheid genoemd dat het berekende resultaat sterk verbeterd kan worden. Hierbij wordt vertrouwd op scherpe aansturing van de ontwikkeling en een verwachte stijging van de economie.

**Stand per 1-1-2009**

In het MPG is de reserve grondexploitaties met € 1,0 miljoen verslechterd. Hiervan komt € 0,4 miljoen voort uit het bijschrijven van rentekosten op deze negatieve reserve zelf. Het overige € 0,6 miljoen komt uit de reguliere exploitatie. De belangrijkste verklaring voor dit negatieve saldo betreft de Eschmarke. Door het over meerdere jaren uitfaseren van dit project is het saldo met € 7,3 miljoen verslechterd.

**Stand 1-1-2010**

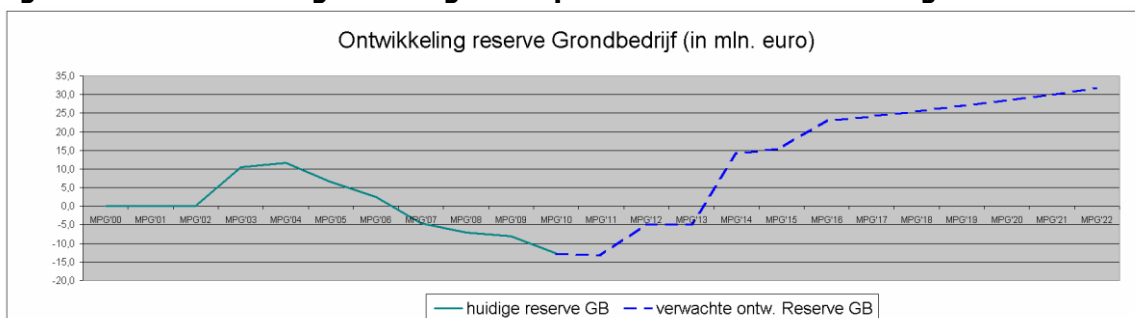
In het MPG is er sprake van een verslechtering van de reserve grondexploitaties van € 4,5 miljoen

Een belangrijke ontwikkeling die daartoe aanleiding heeft gegeven is het treffen van een voorziening van 3,2 miljoen euro op NCW 1-1-2010 voor majeure investeringsprojecten. De gedachte was dat dit geen invloed zou hebben op de 'toekomstige reserve grondbedrijf', omdat hieruit reeds in 2009 een "Bestemmingsreserve Bijdrage Investeringsfonds Majeure projecten" van € 3,0 miljoen was gevormd. Hierbij wordt echter niet aangegeven dat deze "bestemmingsreserve" geen reserve is die is gevormd uit eigen vermogen (dat pas ontstaat indien verwachte winsten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden) en dat het treffen van een voorziening wel echt geld is dat nu beschikbaar dient te zijn. De achtergrond was dat men bij het MPG van 2008 (dus voordat de kredietcrisis een majeure impact zou hebben op de transacties op de vastgoedmarkten) had berekend dat het grondbedrijf dit bedrag zou kunnen vrijspelen. Ondanks dat dit niet was gebeurd (waarvoor externe factoren een belangrijke verklaring vormen) en het eigen vermogen grondbedrijf negatief was en derhalve geen ruimte bood om extra voorzieningen te treffen, is toch deze voorziening getroffen. Het verwachte eigen vermogen uit de toekomst (zie figuur 5.5) wordt dus al ingezet.

Een overige verklaring van dit slechtere resultaat betreft het complex verspreide gronden van in totaal € 4,1 miljoen. Hiervan is € 3,0 miljoen afwaardering.

Overigens heeft het concern zelf (volgens de accountantscontrole over dit jaar) een aanzienlijk eigen vermogen en heeft het een aanzienlijk positief resultaat in dit jaar behaald.

**Figuur 5.5: Ontwikkeling reserve grondexploitatie in de toekomst volgens MPG 2010**



**Stand per 1-1-2011**

In MPG 2011 wordt verslag gedaan van de actie "van oranje naar groen" om het weerstandsvermogen van het grondbedrijf op peil te brengen. Voor de inhoudelijke analyse van dit pakket verwijzen wij naar de rapportage van Fakton.



Het tekort op de reserve grondexploitaties is met € 8,8 miljoen verminderd. Dit kwam hoofdzakelijk door een bijdrage vanuit de algemene dienst van € 13 miljoen.

In 2010 zijn namelijk, vooral vanwege uitfasering, de resultaten van de lopende grondexploitaties met € 23,0 miljoen verslechterd.

De benodigde voorziening voor het complex verspreide gronden is met € 5,5 miljoen afgenomen.

Bij de Overige Functionele Complexen waarin allerlei subsidies en bijdragen zijn opgenomen is in het kader van het van oranje naar groen-pakket de stofkam doorgehaald en is € 6,5 miljoen gewonnen, vooral door het toevoegen van ISV-gelden à € 4,8 miljoen.

Ook is er sprake geweest van "extra winstneming" (MPG 2011, 9) in het project De Marssteden. In het MPG 2010 werd verwacht dat afsluiting van dit project in 2011 (dus verantwoord in MPG 2012) kon plaatsvinden. Bij dit verwachte tijdstip geldt in het algemeen: "Wanneer de winst exact wordt genomen is afhankelijk van de voortgang van het project en de markt." (p.11) Op 30 november 2010 is daartoe een voorstel aan de Gemeenteraad gestuurd met verschillende complexen.

"De negatieve stand van de reserve is tijdelijk. Als de winstgevende grondexploitaties zich ontwikkelen conform de huidige prognoses en er geen nieuwe verplichtingen en verlieslatende projecten aan het MPG worden toegevoegd, zal in 2014 sprake zijn van een positieve reserve van € 1,1 miljoen." (MPG 2011, 26)

Voor een inhoudelijk oordeel over deze uitspraak verwijzen wij wederom naar de rapportage van Fak-ton.

### **Afdracht aan algemene dienst**

Ten behoeve van de afdracht van eigen vermogen van het grondbedrijf aan het concern is bij het MPG 2008 op 22 april 2008 een voorstel gedaan aan de gemeenteraad. Hierin staat onder meer:

"Gezien de veranderde financiële situatie van het Grondbedrijf als gevolg van o.a. particuliere grondexploitaties, hogere verwervingskosten, meer inbreidingsplannen en minder uitleglocaties, is gezocht naar een nieuwe regeling voor de afdracht van het Grondbedrijf aan het Concern, die meer bedrijfseconomisch verantwoord is en meer de kenmerken heeft van een moeder - dochter relatie bij het bedrijfsleven." (MPG 2008, blz. 28)

Bij de regeling voor de afdracht vanuit het grondbedrijf aan de algemene dienst (feitelijk de overdracht van eigen vermogen) speelt het aanwezig zijn van eigen vermogen bij het grondbedrijf geen rol. Volgens het raadsbesluit van 26 mei 2008 is immers bepaald dat het grondbedrijf uitsluitend middelen afdraagt als er sprake is van een code groen-situatie. Een code groen-situatie zegt niets over de huidige balanspositie, maar kan ontstaan wanneer er voldoende winst in de toekomst wordt verwacht. Anticiperend op deze winst wordt volgens deze regeling al vermogen aan het grondbedrijf onttrokken. Ook de hoogte van deze afdracht wordt bepaald door toekomstig te verwachten winst. De basis van deze afdracht is immers de toename van het verschil tussen de "algemene reserve grondbedrijf" en de vereiste weerstandscapaciteit in een boekjaar. Deze 'algemene reserve grondbedrijf' is virtueel (deze omvat toekomstige winst) en moet niet worden verward met de 'reserve grondbedrijf' – het eigen vermogen van het grondbedrijf - zoals die volgens de daarvoor geldende Bbv-normen wordt gevormd. De afdracht aan het concern is echter niet virtueel, maar betreft reëel eigen vermogen. Kortom, ook in de sturing op dit gebied speelt de balanspositie geen rol, maar is alles opgehangen aan het weer-

standsvermogen, zoals wordt berekend in het MPG. Een dergelijke benadering lijkt niet te passen bij de uitgangspunten, zoals geformuleerd in het citaat<sup>18</sup>.

## 5.4 Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat de balanspositie van het grondbedrijf nauwelijks een rol lijkt te spelen in de communicatie tussen College en Raad. Dit betekent dat de gemeente het voorzichtigheidsprincipe – hetgeen ook bekend staat als het principe van ‘goed koopmanschap’ – niet hanteert bij de sturing van het grondbedrijf. In dit beginsel is de huidige positie het uitgangspunt: winst wordt pas na realisatie geboekt. Met verliezen wordt direct rekening getroffen, bijvoorbeeld door voorzieningen te treffen. In Enschede gebeurt dit wel – de balanspositie staat steeds keurig in het MPG –, maar dit speelt geen hoofdrol in de sturing door College of Raad. Hierdoor heeft gedurende de gehele periode een situatie bestaan die in strijd was met artikel 20.1 van de Beheersverordening grondbedrijf 2003. De reserve grondexploitaties is steeds lager dan het niveau dat in deze Beheersverordening is bepaald. Volgens artikel 13.6 van deze beheersverordening kunnen dan geen nieuwe negatieve grondexploitaties worden geopend. De raad heeft dit wel gedaan. Wij hebben in de raadsvoorstellen echter ook geen teksten kunnen aantreffen waarin het College nog eens benadrukte bij de raad dat opening van een dergelijke grondexploitatie in strijd met de beheersverordening zou zijn.

Een veel grotere rol in de sturing speelt de vraag of de toekomstige reserve grondexploitatie groter is dan de vereiste weerstandscapaciteit. Toekomstige winst speelt een doorslaggevende rol bij de beoordeling van de financiële positie van het grondbedrijf. Impliciet lijkt het MPG daarmee te functioneren als een voorstel conform artikel 20.5 van de Beheersverordening grondbedrijf. Dit artikel schrijft immers voor dat het College indien de Reserve Grondbedrijf onvoldoende is de raad een voorstel zal doen op welke termijn de Reserve Grondbedrijf weer op peil wordt gebracht. De plaatjes over het verloop van de toekomstige reserve grondbedrijf laten een herstel zien. Er wordt hierbij echter niet verwezen naar dit artikel. Ook wordt niet uitgelegd of dit bereikte peil voldoende is gegeven de daarvoor gestelde norm. Ook hebben er vanuit een negatief eigen vermogen afdrachten plaatsgevonden aan de algemene dienst van de gemeente. Ook in de huidige normering is het zo dat bij het bepalen van een afdracht niet relevant is of er vandaag eigen vermogen beschikbaar is, alleen al zicht op het ontstaan van eigen vermogen in de toekomst is voldoende om een deel hiervan hierop anticiperend aan het grondbedrijf te onttrekken. Hiermee is er sprake van ‘grondbedrijfsoptimisme’ en geen voorzichtigheid. Deze afdracht is geen vergoeding voor het ter beschikking stellen van eigen vermogen aan het grondbedrijf.

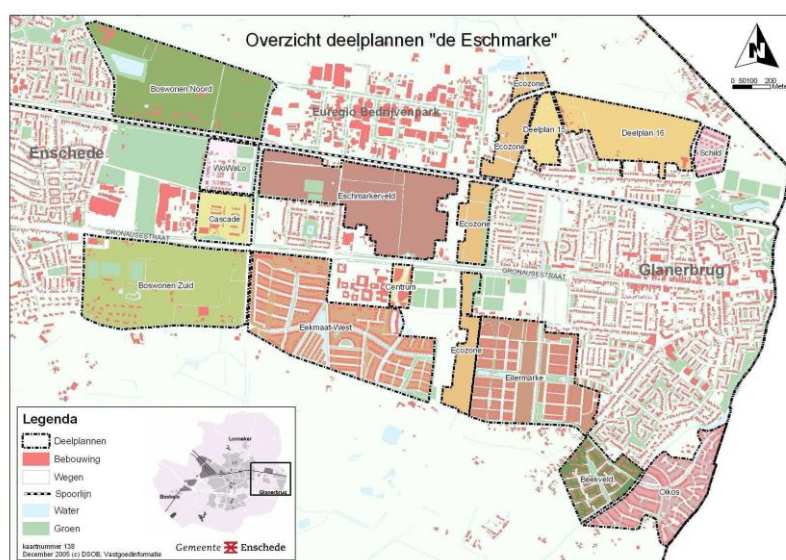
---

<sup>18</sup> Uit het faillissementsrecht blijkt bijvoorbeeld dat dividenduitkeringen vanuit de dochter naar de moeder, waardoor bij de dochter alle reserves verdwijnen, kan resulteren in een onrechtmatige daad jegens de schuldeisers. Zie M.L.H. Reumers (2007) Samengevoegde afwikkeling van faillissementen, proefschrift EUR, Rotterdam, pp. 23-24

## 6 Case Eschmarke

### 6.1 Inleiding

De locatie Eschmarke is een nieuwbouw woongebied aan de oostzijde van de gemeente Enschede, tussen Enschede en Glanerbrug. De locatie wordt gerealiseerd als onderdeel van de VINEX-taakstelling van de gemeente Enschede. In eerste instantie werd uitgegaan van een woningbouwlocatie van rond de 6000 woningen die gerealiseerd zou worden in de periode 1995-2005. Na een MER werd dat aantal bijgesteld tot maximaal 5000. De looptijd van het project is diverse keren verlengd en inmiddels wordt uitgegaan van een looptijd tot 2029. Er zijn tot nu toe ongeveer 2850 woningen gerealiseerd. Een groot deel van de gronduitgifte moet nog plaatsvinden.



**Figuur 6.1 Plangebied Eschmarke is gelegen tussen Enschede en Glanerbrug (bron: Dossier Eschmarke)**

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven hebben diverse interne en externe factoren invloed op het proces van locatieontwikkeling. Externe factoren zoals beleid en regelgeving van hogere overheden hebben over het algemeen een rol bij het stellen van de kaders waarbinnen de ontwikkelingen plaatsvinden. Zo hebben rijk, provincie en gemeente in hun (ruimtelijke) beleid bepaalde doelstellingen geformuleerd waarmee rekening gehouden moet worden. Wet- en regelgeving (en wijzigingen daarin) bepalen de juridische randvoorwaarden en de juridische middelen die de gemeente ter beschikking heeft. Marktontwikkelingen beïnvloeden vraag en aanbod en kosten en opbrengsten van tussenproducten en eindproducten van locatieontwikkeling. Het gaat dus niet alleen om de afzetbaarheid van bijvoorbeeld de woningen, maar dat is wel een belangrijke factor. Onverwachte ontwikkelingen bij de planvorming en uitvoering en interne factoren zijn vaak locatiespecifiek en vragen soms maatwerk van de gemeente voor wat betreft sturing.

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van Eschmarke en de betrokkenheid van de gemeente. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de ambitie voor de locatie en de planontwikkeling en de realisatie. Vervolgens wordt aan de hand van de verschillende in- en externe factoren die in hoofdstuk 2 geïntroduceerd zijn, ingezoomd op de centrale vragen in dit onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met lessen uit deze case.

## 6.2 Ambitie

De gemeente Enschede heeft in het Volkshuisvestingsplan 1993-1998 haar woningbehoefte inzichtelijk gemaakt. Daarbij is gebruik gemaakt van twee scenario's voor de toekomstige bevolkingsontwikkeling. Volgens de twee scenario's is er behoefte aan 3500 tot 5500 nieuwe woningen, waarvoor onvoldoende capaciteit bestaat in bestaand stedelijk gebied en bestaande plannen. Er moest gezocht worden naar nieuwe locaties. In het kader van de VINEX is in 1995 een uitvoeringsconvenant tot stand gekomen tussen rijk, provincie en Stadsgewest Twente waarin voor Enschede een taakstelling van 5298 woningen op Eschmarke was opgenomen.

Bij de ontwikkeling van Eschmarke speelt een aantal doelstellingen uit rijksbeleid een rol. Allereerst zijn dat de algemene doelstellingen uit de VINEX, zoals het realiseren van nieuwe woon-, werk- en recreatiegebieden zo dicht mogelijk bij bestaande (grote) steden. Dit om automobiliteit te beperken en het landelijk gebied zo min mogelijk aan te tasten. Verder dienen wonen, werken en voorzieningen onderling goed bereikbaar te zijn per fiets en openbaar vervoer.

Verder wordt in het bestemmingsplan aangegeven dat een rol spelen het:

- Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990)
- Structuurschema Groene Ruimte (1992)
- Natuurbeleidsplan (1990)
- Derde Nota Waterhuishouding (1989).

Voor Eschmarke stellen deze beleidsdocumenten randvoorwaarden aan de aard van het inrichtingsgebied en dan vooral aan de inbedding in de natuurlijke omgeving.

Ook provinciaal beleid geeft kaders voor de ontwikkeling van Eschmarke. In het Streekplan Twente 1990 wordt het gebied waar nu Eschmarke gerealiseerd wordt aangegeven als 'mogelijk toekomstig stedelijk ruimtegebruik (nader af te wegen)'. Die afweging heeft plaatsgevonden in een MER.

Naar aanleiding van die MER heeft de gemeenteraad gekozen voor het ontwikkelen van de variant waarbij 5000 woningen gerealiseerd worden. Belangrijke randvoorwaarden daarbij zijn het handhaven van de grondwaterstand in de heideterreinen en meerdere mitigerende maatregelen die de milieueffecten van de bouw van 5000 woningen voorkomen, verzachten of opheffen. In het bestemmingsplan is een concrete lijst van maatregelen opgenomen en is aangegeven hoe die maatregelen verwerkt moeten worden in het verdere proces (Toelichting Bestemmingsplan de Eschmarke, p.38,39).

Eschmarke moet een duurzame wijk worden. Als ambitie voor de locatie worden de volgende uitgangspunten genoemd:

- Waterhuishouding: tegengaan van verdroging van de heidegebieden, zo klein mogelijk verhard oppervlak i.v.m. waterafvoer, kwaliteit afstromend water verbeteren, aanleg auto-wasplekken, bewustzijn creëren bij bewoners voor waterproblematiek.
- Natuur en Landschap: handhaving waardevolle groenelementen, respecteren ecologische verbindingen, creëren van mogelijkheden om nieuwe natuur te ontwikkelen, ecologisch beheer van openbaar groen.
- Mobiliteit: beperken van automobiliteit ten gunste van milieuvriendelijkere vervoerswijzen, stimuleren OV en langzaam verkeer.
- Energie-extensivering: zuinig gebruik van energie op wijkniveau en gebouwniveau, benutten van alternatieve mogelijkheden van energieopwekking.
- Integraal ketenbeheer (zo beperkt mogelijk beslag leggen op eindige grondstoffen en energie)
- Kwaliteitsbevordering (interessant ruimtelijk en architectonisch ontwerp)

## 6.3 Planuitwerking en realisatie

### 6.3.1 Planvorming

In 1995 is een globaal bestemmingsplan opgesteld voor Eschmarke. Daarin zijn de ruimtelijke uitgangspunten weergegeven. Omdat de oorspronkelijke Eschmarken waarnaar de locatie vernoemd is zeer groene gebieden zijn, speelt bij de inrichting van Eschmarke groen ook een belangrijke rol. Uit de ruimtegebruikcijfers voor het exploitatiegebied (paragraaf financiële haalbaarheid), blijkt dat een norm gehanteerd wordt van ruim 100m<sup>2</sup> groen per woning. Dat is al snel twee keer zoveel groen per woning als op andere VINEX-locaties.

Het bestemmingsplan is op 18 maart 1996 door de gemeenteraad vastgesteld. In het bestemmingsplan wordt uitgegaan van een gefaseerde ontwikkeling. In het kader van de VINEX-afspraken moest tweederde van de woningen gerealiseerd worden voor 2001. Ervan uitgaande dat de eerste woningen in 1996 opgeleverd zouden kunnen worden, betekende dat gemiddeld 700 woningen per jaar.

In het Ontwikkelingsplan van 1998 staat dat de gemeenteraad van Enschede 'door allerlei oorzaken inmiddels heeft ingestemd met een fasering van het woningbouwprogramma die afwijkt van de VINEX-afspraken.' Er staat echter niet toegelicht wat die oorzaken waren, maar de vertaling van deze wijzigingen in het meerjarenwoningbouwprogramma en het MPG vormen vanaf dan uitgangspunt voor de planontwikkeling van Eschmarke.

In 1998 heeft het college van de gemeente Enschede aangegeven behoefte te hebben aan een instrument om de ontwikkeling van Eschmarke te kunnen sturen. Er is toen gekozen om een ontwikkelingsplan op te stellen, waarin aangegeven wordt hoe het in het bestemmingsplan uitgezette beleid doorgevoerd wordt. Het ontwikkelingsplan moet inzicht geven in het operationaliseren van de plannen, maar ook in de wijze waarop geanticipeerd wordt op tussentijdse wijzigingen. Externe en interne factoren die het ontwikkelingsproces beïnvloeden, zouden daar dus benoemd moeten worden, vergezd zoor een mogelijke aanpak om hierop in te spelen.

Voor Eschmarke is er vijf keer een ontwikkelingsplan opgesteld (1998, 2001, 2003, 2006 en 2009), waarvan het laatste ook ter goedkeuring aan de raad is voorgelegd in verband met grote gevolgen van de kredietcrisis.

### 6.3.2 Realisatie: grondexploitatie

In 1993 werd voor Eschmarke een complex geopend, met de daaraan gekoppelde grondexploitatieopzet. Deze is goedgekeurd door het college en komt, zoals gebruikelijk in de gemeente Enschede, via het jaarlijkse MGP langs de raad. De raad lijkt echter niet expliciet met de grondexploitatie ingestemd te hebben, maar dat alleen gedaan te hebben via goedkeuring van het MPG.

In het bestemmingsplan is een op de grondexploitatie gebaseerde paragraaf over de financiële haalbaarheid opgenomen. In die paragraaf is een toelichting op de grondexploitatie opgenomen, waarin de gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van het ruimtegebruik en het woningbouwprogramma uiteen worden gezet. Van het totale exploitatiegebied van 2.289.165 m<sup>2</sup> is 1.164.795 m<sup>2</sup> uitgeefbaar gebied. Dat is ongeveer de helft van het totale exploitatiegebied, waarmee het grootste deel van de opbrengsten in de grondexploitatie gegenereerd moeten worden. Andere opbrengsten komen uit (mogelijke) subsidies.

Zoals te verwachten op basis van de uitgangspunten voor het plan neemt groen ook een groot oppervlak in. Volgens de toelichting gaat het om 536.119 m<sup>2</sup> groen. Dat is ruim 23% van het plangebied. Samen met water gaat het om bijna 27% van het plangebied. Voor het woningbouwprogramma wordt uitgegaan van 8 categorieën eengezinswoningen variërend in prijs van 140.000 gulden tot 500.000 gulden. Het grootste deel van de woningen (bijna 38%) valt in de categorie 200.000 tot 250.000 gulden. Er worden ook 695 meergezinswoningen gebouwd van gemiddeld 170.000 tot 200.000 gulden. Het financiële resultaat van de grondexploitatie is vanaf de start van het project negatief geweest. Uit de financiële paragraaf bij het bestemmingsplan is op te maken dat het tekort op dat moment ge-

raamd is op bijna 76 miljoen gulden (prijspeil 1995). Grote kostenposten zijn grondverwerving, bouwen woonrijp maken en VTU kosten. Voor opbrengsten geldt dus dat die vooral uit de woningbouw moeten komen. Het gaat dan om 213,25 miljoen gulden. Deel dat door het totale oppervlak verkoopbaar terrein voor woningen (1.154.595 m<sup>2</sup>) en dat geeft aan dat de grond voor woningbouw gemiddeld voor 185 gulden per vierkante meter wordt uitgegeven.

Gedurende de ontwikkeling van Eschmarke is de gemeenteraad op de hoogte gesteld van de financiële stand van zaken door middel van de rapportages in het MGP. In het MPG wordt jaarlijks per project aangegeven welke mutaties er hebben plaatsgevonden in het complex (gerealiseerde kosten en opbrengsten, en boekwaarde) en wat het te verwachten eindresultaat is (saldo nog te maken opbrengsten, eindresultaat, NCW).

### 6.3.3 Realisatie: verwerving

De gemeente Enschede heeft voor de realisatie van Eschmarke een actief grondbeleid gevoerd, met daaraan gekoppeld een actief verwervingsbeleid. Zoals te lezen in hoofdstuk 2 is op 1 juli 1996 de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten in werking getreden, waardoor de gemeente Enschede voor de realisatie van Eschmarke een eerste recht van koop kon claimen op de benodigde grond. In augustus 1996 werd dan ook een voorkeursrecht gevestigd en dat werd in oktober 1996 bestendig op basis van het vastgestelde bestemmingsplan.

De verwerving is voortvarend van start gegaan (zie tabel 6.1). Volgens de cijfers in het dossier Eschmarke, op basis van het aan- en verkoopboek, was al voor vestiging van het voorkeursrecht ongeveer een derde deel van de grond verworven. In 1996 en 1997 is nog eens 30% verworven en in 2000 was driekwart van de locatie in eigendom van de gemeente. Inmiddels is het grootste deel van de grond verworven. Er moet nog 208.000 m<sup>2</sup> aangekocht worden. Tabel 6.1 laat iets andere percentages zien dan in het dossier over Eschmarke staan, omdat die percentages zijn berekend op basis van het volgens de grondexploitatie Eschmarke te verwerven oppervlak van 2.482.659 m<sup>2</sup>. In het dossier Eschmarke wordt geconstateerd dat de cijfers in het aan- en verkoopboek afwijken van de cijfers in de grondexploitatie. Het is ons niet duidelijk waar dat verschil in zit, maar er zit zowel verschil in het verworven oppervlak als in het totaaloppervlak. In de financiële paragraaf in het bestemmingsplan is gerekend met een exploitatiegebied van 2.289.165 m<sup>2</sup>, waarbij niet is aangegeven hoeveel daarvan verworven moet worden.

In de verwervingskosten zijn naast de koopsom ook meegenomen de kosten van notaris en kadaster, inzet van verwerfers en makelaars, onteigeningskosten en kosten voor bedrijfsbeëindiging en afkoopsummen voor hindercirkels. Uit tabel 6.1 blijkt dat er in 1993, 1996 en 1997, 1999, 2002 en 2007 veel verworven is, maar in 2006 is gemiddeld per vierkante meter een erg hoog bedrag betaald (€146) en ook in 2003 is een hoog bedrag betaald (€92). Het is tijdens het dossieronderzoek niet duidelijk geworden waar die kosten in zitten en hoe daarover verantwoording is afgelegd.

Jaar	nominaal verwervingsbedrag	cumulatief nominaal verwervingsbedrag	m <sup>2</sup> verworven	m <sup>2</sup> verworven cumulatief	% verworven cumulatief <sup>19</sup>	gemiddeld betaald per m <sup>2</sup>
1993	€ 4.320.000	€ 4.320.000	621.349	621.349	25%	€ 7
1994	€ 720.000	€ 5.040.000	42.467	663.816	27%	€ 17
1995	€ 1.650.000	€ 6.690.000	41.120	704.936	28%	€ 40
1996	€ 4.740.000	€ 11.430.000	388.012	1.092.948	44%	€ 12
1997	€ 4.220.000	€ 15.650.000	239.590	1.332.538	54%	€ 18

<sup>19</sup> Percentages zijn berekend op basis van het volgens de grondexploitatie Eschmarke te verwerven oppervlak van 2.482.659 m<sup>2</sup>

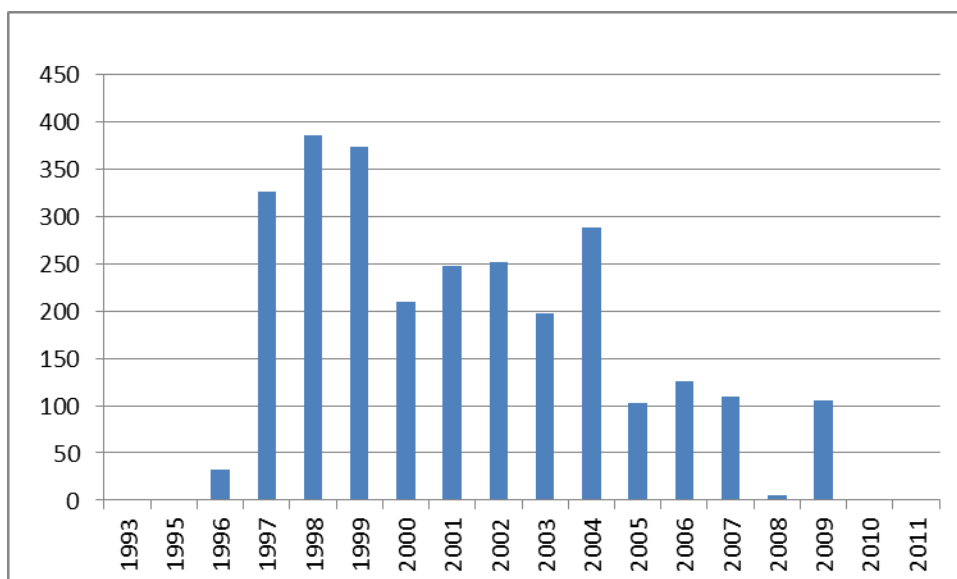
1998	€ 860.000	€ 16.510.000	13.510	1.346.048	54%	€ 64
1999	€ 3.000.000	€ 19.510.000	105.011	1.451.059	58%	€ 29
2000	€ 3.650.000	€ 23.160.000	99.681	1.550.740	62%	€ 37
2001	€ 2.890.000	€ 26.050.000	69.505	1.620.245	65%	€ 42
2002	€ 2.680.000	€ 28.730.000	170.928	1.791.173	72%	€ 16
2003	€ 1.030.000	€ 29.760.000	11.242	1.802.415	73%	€ 92
2004	€ 520.000	€ 30.280.000	33.204	1.835.619	74%	€ 16
2005	€ 500.000	€ 30.780.000	23.579	1.859.198	75%	€ 21
2006	€ 2.720.000	€ 33.500.000	18.579	1.877.777	76%	€ 146
2007	€ 3.780.000	€ 37.280.000	137.659	2.015.436	81%	€ 27
2008	€ 280.000	€ 37.560.000	9.057	2.024.493	82%	€ 31
2009	€ 1.900.000	€ 39.460.000	62.658	2.087.151	84%	€ 30
2010	€ 10.000	€ 39.470.000	221	2.087.372	84%	€ 45
totaal	€ 39.470.000		2.087.372			

**Tabel 6.1 Verwervingscijfers op basis van aan- en verkoopboek (bron: dossier Eschmarke)**

### 6.3.4 Realisatie: uitgifte

Op Eschmarke zijn in 1996 de eerste kavels uitgegeven. Op dat moment was de planning gemiddeld 700 woningen per jaar te bouwen. Uit figuur 6.2 is af te leiden dat met de gronduitgifte dat aantal nooit gehaald is. De 'top'-jaren waren 1997 t/m 1999, jaren waarin de markt goed was en ook nog steeds aantrok. Toch bleek ook in die jaren een gemiddelde van ongeveer 350 woningen het hoogst haalbare.

Vanaf 2000 zit er duidelijk een terugloop in de gronduitgifte met nog een kleine positieve uitschieter in 2004 en in 2009. Die laatste heeft te maken met een grote afname in één keer (vanwege financiële reden) door Eschmarke C.V. en Rotij Projecten en Eschmarke VOF die de bouwrechten hadden en hebben doorgeleverd aan Schutte Bouw en E2000. De bouw van de woningen zal echter uitgesmeerd worden over meerdere jaren.



**Figuur 6.2 Gronduitgifte uitgedrukt in aantallen te bouwen woningen op de kavels (gebaseerd op cijfers uit dossier Eschmarke)**



## **6.4 Factoren, reactie en terugkoppeling Eschmarke**

### **6.4.1 Start van het project**

De gemeenteraad is veelvuldig betrokken geweest bij de ontwikkeling van Eschmarke en heeft diverse besluiten genomen. Dat was vooral het geval in de beginfase, bij het vaststellen van de MER, het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met marktpartijen, het instemmen met planontwikkeling en het vaststellen van het bestemmingsplan. Ook zijn er diverse kredieten verleend voor onder andere planontwikkeling, bouwrijp maken en grondverwervingen.

Opvallend van het project Eschmarke is dat er bij de start van het project is ingestemd met een flink negatief saldo op de grondexploitatie. De grondexploitatie zelf lijkt echter niet ter goedkeuring voorgelegd te zijn aan de raad. Instemming heeft plaatsgevonden via het MPG.

### **6.4.2 Ontwikkelingen in wetgeving en beleid hogere overheden**

Zoals vermeld in paragraaf 6.1 en 6.2 hebben ontwikkelingen op het gebied van beleid en regelgeving door hogere overheden vooral kaders gesteld aan de ontwikkeling van Eschmarke. Bij het formuleren van de ambities en uitgangspunten van Eschmarke en het uitwerken van de plannen is rekening gehouden met beleidsuitgangspunten van hogere overheden ten aanzien van de ontwikkelingen en het gebied. Die afweging heeft vooral in de planvormingsfase een rol gespeeld en kan eventueel nog een rol spelen bij herontwikkeling van (deel)gebieden. Over het algemeen worden de beleidsuitgangspunten van hogere overheden goed vertaald naar lokale beleidsdocumenten of concrete projectplannen.

Voor wat betreft wet- en regelgeving van hogere overheden heeft de gemeente voor Eschmarke net gebruik kunnen maken van de gewijzigde Wet voorkeursrecht gemeenten. Volgens eigen zeggen om overzicht te houden van mogelijke transacties in het plangebied. De gemeente had op moment van vestiging al ongeveer de helft van de locatie verworven. Overigens wordt in de MPG's en de ontwikkelingsplannen grondverwerving toch regelmatig als risico genoemd voor Eschmarke. Zelfs op het moment dat het grootste deel al verworven was (dossier Eschmarke, p.19).

Voor wat betreft de invloed van andere gewijzigde of ingevoerde wet- en regelgeving is niet duidelijk of die specifiek van invloed is geweest bij de ontwikkeling van Eschmarke. Voor alle projecten met een grote omvang en lange looptijd geldt dat er de afgelopen jaren wel een en ander is veranderd in het grondbeleidsinstrumentarium. Het vergt wel tijd een aanpassingsvermogen van de gemeente om het gebruik van instrumenten goed onder de knie te krijgen. Het is niet bekend of dit op Eschmarke tot probleemgevallen heeft geleid.

### **6.4.3 Ontwikkelingen op de markt**

Voor wat betreft ontwikkelingen op de markt heeft natuurlijk de kredietcrisis en het instorten van de woningmarkt op dit moment een grote rol bij de realisatie van Eschmarke. Vanwege de ingrijpende consequenties en dan vooral ook de financiële consequenties zijn het Ontwikkelingsplan en de hernieuwde grondexploitatie ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad.

In het Ontwikkelingsplan van 2009 wordt gesteld dat de effecten van de kredietcrisis een extra sterke stagnatie op de woningmarkt veroorzaken, wat gevolgen heeft voor de planontwikkeling. Gesteld wordt dat slechte verkoopresultaten leiden tot herontwikkeling van deelplannen en daardoor nemen de plankosten extra toe. Er wordt niet gesproken over het stopzetten van ontwikkelingen, ondanks de afnemende vraag en teruglopende afzet. In het Ontwikkelingsplan wordt gezegd dat in het kader van het Programma Wonen een woningbouwplanning voor geheel Enschede wordt opgesteld en dat daarbij de woningbouwplanning in Eschmarke en de 'situatie in het MPG' sterk sturend zijn. Er wordt niet



duidelijk gemaakt wat met die 'situatie' bedoeld wordt en hoe deze sturend moet zijn. Aangezien in de gemeente Enschede de financiële sturing vooral plaatsvindt op het saldo van de grondexploitatie, zal waarschijnlijk bedoeld worden dat op de saldi in het MPG gestuurd moet worden.

Er moet volgens het Ontwikkelingsplan een dusdanige planning opgesteld worden dat op Eschmarke ruimte ontstaat om jaarlijks 250 woningen af te zetten, zodat het project in 2020 afgerond kan worden. Ook wordt gesteld dat als hieraan niet voldoende prioriteit wordt gegeven dat de planning dan niet haalbaar wordt 'met alle financiële gevolgen vandien'.

Het is de vraag of dit een realistische aanpak is. Een mogelijk alternatief waarbij ontwikkelingen stop worden gezet, wordt niet genoemd. De financiële consequenties van de verschillende alternatieven worden in het ontwikkelingsplan ook niet gekwantificeerd. In het raadsvoorstel is daar wel iets over te vinden. Bij gemiddeld 150 woningen per jaar zal het tekort met 5,4 miljoen toenemen, bij een looptijd tot 2022. Bij 100 woningen per jaar neemt het tekort toe met 10,6 miljoen en de looptijd wordt dan verlengd tot 2027. Aan het totaal aantal woningen lijkt dus niet getornd te kunnen worden.

De teruglopende woningmarkt speelde voor de kredietcrisis ook al een rol. Opvallend is dat uit figuur 6.2 blijkt dat de gronduitgifte en de daaraan gekoppelde aantallen te bouwen woningen op Eschmarke eigenlijk altijd onder de streefaantallen zaten. In 2009 werd nagedacht over een andere spreiding over de tijd van het aantal op te leveren woningen. Uit het raadsvoorstel blijkt dat 150 woningen per jaar een van de doorgerekende alternatieven was. Opvallend is echter dat dit aantal sinds 2004 al niet meer gehaald was en dat zelfs 100 per jaar een moeilijke opgave zou kunnen zijn.

#### 6.4.4 Onverwachte ontwikkelingen bij planrealisatie en interne factoren

Een inventarisatie van het project Eschmarke levert een drietal (interne) factoren, die een rol hebben gespeeld bij de wijze waarop het project loopt. Het gaat om de volgende factoren:

1. Financiële haalbaarheid
  - Tekort erg hoog, en hoog gebleven
  - Waarom 2 sporen?
  - Invloed subsidies/externe fondswerving
  - Sturen op saldo <-> terugkoppeling projectrisico's
2. Vormgeving projectorganisatie
  - Feedback/risicocommunicatie
  - Leervermogen/flexibiliteit
3. Samenwerkingsafspraken
  - Risicodeling
  - Winst-/verliesdeling

#### **Financiële haalbaarheid**

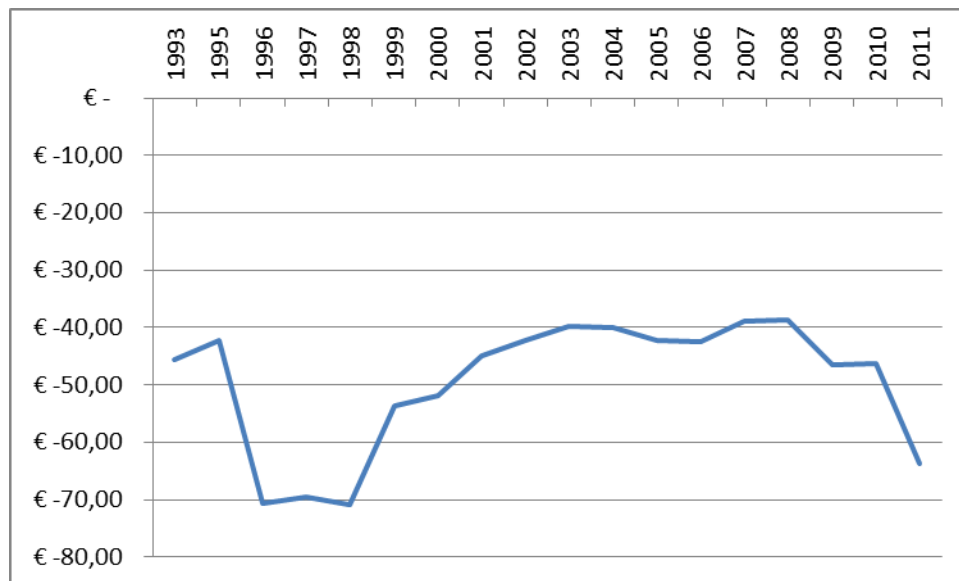
Uit de paragraaf over de financiële uitvoerbaarheid in het bestemmingsplan van 1996 is op te maken dat er een aantal relevante uitgangspunten gehanteerd is bij het opstellen van de grondexploitatie. Belangrijk zijn de afspraken tussen het rijk en de gemeente die zijn vastgelegd in het VINEX-uitvoeringsconvenant.

Vanaf het begin van de ontwikkeling van Eschmarke heeft er op het project een tekort gezeten. Het resultaat heeft omgerekend naar netto contante waarde per 1-1-2012 bewogen tussen de 38 en 70 miljoen Euro tekort (zie figuur 1).

Externe factoren die een rol kunnen hebben gespeeld bij veranderingen in het saldo, zijn bijvoorbeeld de VINEX, actualisering VINEX, en vanaf 2008/2009 de crisis.

Externe, maar ook interne factoren kunnen onder andere voor vertraging in het project zorgen en in projecten met een lange looptijd en omvang zoals Eschmarke zijn de rentelasten dan een belangrijke factor. Het grote verschil in het resultaat tussen 2010 en 2011 kan daardoor bijvoorbeeld verklaard

worden. Ervan uitgaande dat er nog voor ongeveer 2000 woningen grond bouwrijp gemaakt en uitgegeven moet worden en de periode waarin dat gefaseerd moet worden, wordt verdubbeld (einddatum 2029 i.p.v. 2020), dan kunnen de rentelasten makkelijk met miljoenen euro's toenemen.



**Figuur 6.3: Resultaat grondexploitatie Eschmarke, omgerekend naar netto contante waarde per 1-1-2011 (gebaseerd op cijfers uit dossier Eschmarke)**

Los van deze sprongen is over het geheel genomen het tekort erg hoog en vooral ook erg hoog gebleven in de periode dat veel grondexploitaties sluitend gerekend konden worden.

Daar komt bij dat een deel van de kosten die Eschmarke met zich meebrengt, buiten de grondexploitatie zijn gehouden. Het gaat om de kosten voor:

- bodemsanering
- hoofdwegen en HOV
- aanleg ecozones/stuwwal
- uitbreiding sportvelden
- persleiding riool naar RWZI
- herstructurering terreinen Dolphia en woonwagencentrum

Deze kosten buiten de grondexploitatie houden, zou moeten betekenen dat het saldo van de grondexploitatie positief beïnvloed wordt. Anders gezegd: de werkelijke kosten liggen hoger dan opgenomen in de grondexploitatie. Een deel van de kosten moet echter wel gemaakt worden om Eschmarke te realiseren (zoals bodemsanering) en dat betekent extra kosten voor de gemeente. De vraag is waarom er gekozen is voor twee sporen in de beoordeling van de financiële haalbaarheid en hoe over deze kosten gecommuniceerd is in relatie tot de grondexploitatie. Voor een deel van de kosten die buiten de grondexploitatie zijn gelaten, wordt aangegeven dat er aanvullende middelen beschikbaar zijn, maar vaak moeten die ook nog gezocht worden. Een grote onzekere factor dus. Het is de vraag in hoeverre de ingeschatte mogelijkheden voor aanvullende financiering gerealiseerd zijn of konden worden en hoe over de mogelijkheden gecommuniceerd is naar de gemeenteraad.

Ook in de latere ontwikkelingsplannen ontbreekt zo'n financiële onderbouwing. Deze zou wellicht wel af te leiden zijn uit de achterliggende vertrouwelijke stukken bij de ontwikkelingsplannen.

#### *Sturing op financiële haalbaarheid*

Een belangrijke reden om een ontwikkelingsplan in het leven te roepen was om zo meer grip te krijgen op de financiële resultaten van Eschmarke. Naar aanleiding van het MGP werd een aantal acties in werking gezet om de resultaten te verbeteren, waaronder de resultaten van Eschmarke. In het ontwikkelingsplan van 1998 wordt een aantal verbeterpunten genoemd naar aanleiding van het MPG.

Daarnaast wordt ook een aantal aanvullende verbeterpunten genoemd. Er worden voorstellen gedaan voor planoptimalisatie, maar daarvan wordt niet inzichtelijk gemaakt wat de werkelijke financiële consequenties zijn. Gesteld wordt dat dit pas kan als duidelijkheid bestaat over nadere uitwerking van de plannen.

#### *Communicatie over financiële haalbaarheid*

De financiële verantwoording van het grondbedrijf over grondexploitaties vindt jaarlijks plaats via het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). De MPG's bestaan uit twee delen. In deel 1 wordt de financiële positie van het grondbedrijf uiteengezet, door middel van het actualiseren van alle lopende grondexploitaties. Er wordt gestuurd op saldi. De resultaten van de grondexploitaties en complexen samen leiden uiteindelijk tot een positief of negatief saldo. Het grondbedrijf kent een eigen financiële verantwoording met eigen reserves en voorzieningen. De reserve en de voorzieningen zijn administratief ondergebracht in het complex Stedelijke Ontwikkeling Grondbedrijf (STOG). Het positieve of negatieve saldo van de grondexploitaties en complexen worden verrekend met het complex STOG, waardoor inzicht ontstaat in de reserves van het Grondbedrijf.

In deel 2 staan de detailgegevens van de financiële resultaten van de grondexploitaties, met daarin de mutaties, resultaten en risicoanalyses.

De risicoanalyses in het MPG blijven echter beperkt tot een algemene analyse van externe factoren, zoals marktontwikkelingen en de afzetbaarheid van woningen en kantoren, gebruikte parameters, zoals de rekenrente en kosten- en opbrengstenstijging, en de bandbreedte waarbinnen het financiële resultaat van het project zou kunnen bewegen. Omdat gestuurd wordt op saldi zijn de risicoanalyses in het MPG min of meer 'overkoepelende' risicoanalyses. In hoeverre specifieke factoren in (deel)projecten een rol spelen, wordt daardoor niet goed duidelijk. Zo is er bij Eschmarke advies ingewonnen over het beter beheersen van VTU-kosten, maar in de MPG's is niet terug te vinden dat deze kosten hoog zijn of een risico vormen voor de grondexploitatie Eschmarke.

#### **Vormgeving projectorganisatie**

De tweede factor is de vormgeving van de projectorganisatie. Binnen de gemeente Enschede is er aandacht voor het opstellen van projectteams en overlegstructuren. Omdat Eschmarke een complex en langlopend project is, zijn er diverse wijzigingen geweest in de opzet en samenstelling van de projectorganisatie. Sommige wijzigingen hadden te maken met een natuurlijk verloop van medewerkers, maar er zijn ook pogingen gedaan om het projectmanagement aan te passen om beter te kunnen sturen en om de VTU-kosten te kunnen drukken.

Opvallend is dat er in ongeveer 20 jaar tijd al acht overall projectmanagers op het project Eschmarke hebben gezeten. Dat houdt in dat een projectmanager gemiddeld 2,5 jaar meedraait. Dat maakt het erg lastig om continuïteit te waarborgen. Hoe meer dynamiek in een organisatie, hoe belangrijker het is om een goed documentatie- en feedbacksysteem te hebben. Daarbij zijn niet alleen de formele aspecten van belang, maar juist ook de informeel opgedane kennis en de leeraspecten van een project. Als niet 'geïnvesteed' wordt in het lerend vermogen van de organisatie, moet in het extreme geval het wiel steeds opnieuw uitgevonden worden.

Voor Eschmarke is tussen 2000 en 2004 gewerkt met externe adviseurs (DHV). De gemeente stelde de kaders voor planontwikkeling en toetste de resultaten en DHV was verantwoordelijk voor de planontwikkeling en uitvoering. Deelprojectmanagement werd vanuit DHV georganiseerd. Ook de financiële regie lag bij DHV. Het inhuren van externe deskundigen kan voordelig zijn bij capaciteitsproblemen en vanwege de extra kennis, maar het maakt het leervermogen en de flexibiliteit van de organisatie minder. In 2004 is de overeenkomst met DHV dan ook beëindigd, omdat er binnen de financiële afspraken tussen gemeente en DHV onvoldoende bijsturingsmogelijkheden waren en de vergoeding voor DHV niet meer 'adequaat' was. De daadwerkelijke resultaten weken te veel af van de in 1999 verwachte resultaten, waardoor het project voor DHV niet meer rendabel was. De gemeente wilde de gemeentelijke aansturing vergroten en flexibeler maken, door minder externen in te huren en meer met eigen mensen te werken. Sindsdien is meer gewerkt vanuit de eigen capaciteit van de gemeente.

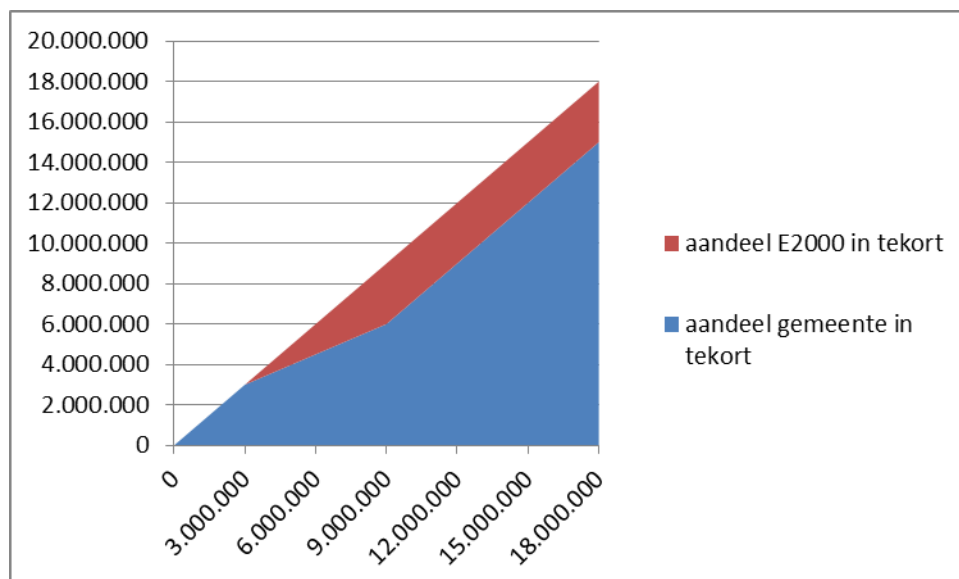
Het meer in eigen hand nemen van de aansturing is onder andere vormgegeven door het aanstellen van een gemeentelijke overall projectmanager en een aantal gemeentelijke deelprojectmanagers. In 2007 werd na het vertrek van de overall projectmanager deze functie echter vanwege een kostenbesparing niet meteen weer ingevuld. Die kostenbesparing had wellicht te maken met hoge VTU-kosten, want dat jaar werd ook extern advies ingewonnen over de VTU-kosten. Dat deze kosten wellicht erg opgelopen waren en een risico vormden voor het project, is echter niet terug te vinden in de risicocommunicatie via de MPG's. De vraag is in hoeverre deze kosten inzichtelijk waren voor de raad en in hoeverre eerder sturing hierop had kunnen plaatsvinden.

### Samenwerkingsafspraken

Een derde factor is de invloed van samenwerkingsafspraken. In diverse projecten, vooral VINEX-projecten, zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met marktpartijen, waarbij in een later stadium van het project is gebleken dat afspraken niet altijd werkbaar waren. Vooral op het gebied van risicodeling en winst- en verliesdeling zijn er voorbeelden van projecten waarbij bijvoorbeeld wel goede afspraken waren gemaakt over winstdeling, maar niet goed over verliesdeling. In de jaren negentig leken veel projecten dan wel een positiever resultaat te krijgen, maar projecten die toen niet afgerond zijn, hebben daarna met andere omstandigheden te maken gekregen.

Net als bij het inhuren van externe deskundigen voor bijvoorbeeld de projectorganisatie geldt bij het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dat dit mogelijkheden biedt (financieel, capaciteit), maar dat het de flexibiliteit van een project kan beperken.

Voor Eschmarke is in 1991 een intentieovereenkomst gesloten tussen de gemeente en een viertal private partijen (BV's) die samen de VOF E2000 vormen. Deze intentieovereenkomst gaat dieper dan gebruikelijk in op de verdeling van bouwrijpe kavels en het afdekken van de financiële risico's. Vooral dat laatste is erg relevant gezien het negatieve saldo van het project. Op basis van de intentieovereenkomst kan gesteld worden dat het grootste deel van het risico bij de gemeente ligt. Als er een negatief saldo is dan draagt de gemeente voor de eerste 3 miljoen gulden het volle risico. Als het saldo meer dan 3 miljoen gulden negatief is, dan wordt het deel boven die 3 miljoen op 50-50 basis verdeeld tussen gemeente en E2000, met een maximum van 3 miljoen gulden voor E2000 (figuur 6.4). Vooral het aandeel van de gemeente in het tekort geeft aan dat er eigenlijk nauwelijks risico wordt gedragen door de marktpartijen. De vraag is hoe hierover gecommuniceerd is met de raad en in hoeverre de overeenkomst bepalend is geweest voor mogelijkheden om te anticiperen op in- en externe factoren. Voor de winstdeling geldt vrijwel dezelfde berekening, maar dan is er geen maximum voor E2000. Kortom E2000 loopt maximaal 3 miljoen risico.



Figuur 6.4 Afspraken verliesdeling intentieovereenkomst 1991

Ten tijde van het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst (1996) was inmiddels duidelijk dat de grondexploitatie Eschmarke een groot tekort kende. Op dat moment zo'n 76 miljoen gulden negatief. Volgens de afspraken van de intentieovereenkomsten was het maximum risico van 3 miljoen voor E2000 daarmee bereikt en zou E2000 dat moeten betalen. Omdat echter niet duidelijk was afgesproken welke prijspeildatum gehanteerd moest worden voor de berekening, is na overleg besloten dat E2000 2,5 miljoen gulden zou betalen binnen een maand na goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst.

## 6.5 Lessen

### *Sturen van langlopende projecten*

Projecten met een langere looptijd krijgen regelmatig te maken met veranderingen, zowel door interne als externe factoren veroorzaakt. Veranderingen kunnen leiden tot aanpassingen van het project, of wijzigingen in het risicoprofiel van het project. Soms wordt dat wel met de raad gecommuniceerd en soms niet. Daar lijken geen vaste regels voor gehanteerd te worden.

Voor Eschmarke geldt dat het project startte met het idee dat het in 2005 afgerond zou worden, maar inmiddels is de looptijd verlengd tot 2029. Een zeer langlopend project dus. Ondanks het instrument van het Ontwikkelingsplan dat in het leven is geroepen om de ontwikkeling te sturen, is het niet duidelijk hoe er nu precies gestuurd wordt, op welke momenten, hoe intensief en wanneer en in welke gevallen er terugkoppeling plaatsvindt naar de raad. Het lijkt raadzaam om daarvoor een aantal regels op te stellen. Ook zou het de sturing en communicatie kunnen bevorderen door een instrument als het Ontwikkelingsplan een eenduidig format te geven, zoals dat bij het MPG ook min of meer het geval is.

De hierna beschreven 'lessen' hebben eigenlijk allemaal een relatie met het sturen van langlopende projecten, omdat ze eerder aan de orde zijn in langlopende projecten zoals Eschmarke.

### *Optimaliseren grondexploitatie*

De gemeente Enschede hanteert een systeem van sturing op het saldo van grondexploitaties. Via het MPG wordt hierin goed inzicht gegeven. Het is echter de vraag of daarmee voldoende inzicht bestaat in de 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden om het project te beïnvloeden. Voor Eschmarke valt op dat het project met een groot tekort gestart is en dat het zelfs in de periode dat het economisch erg goed ging niet gelukt is (of er wellicht geen goede pogingen zijn gedaan) het tekort drastisch terug te dringen. Veel andere VINEX-locaties profiteerden in die tijd van de gunstige marktomstandigheden en stuurden op een sluitende grondexploitatie of zelfs op een positief saldo. Het is de onderzoekers niet duidelijk geworden, waarom het bij Eschmarke niet gelukt is om het tekort flink aan te pakken. Had den wellicht uitgifteprijsen van bouwrijpe grond bijgesteld kunnen worden, of had er aan de kostenkant wat kunnen veranderen? Hoe hard lag het woningbouwprogramma vast? Het ligt voor de hand om bij grote projecten als Eschmarke niet alleen via de MPG's over het saldo van het project te communiceren met de raad, maar ook dergelijke vragen inzichtelijk te maken.

### *Bijsturen van een rijdende trein*

In het verlengde van bovenstaande lijkt het erop dat als eenmaal de beslissing is genomen om te gaan ontwikkelen de 'trein gaat rijden' en dat vervolgens niet het maximale wordt gedaan om de plannen te optimaliseren. Zolang de trein rijdt, wordt niet meer even kritisch stil gestaan of de uitgangspunten van het plan bijstelling behoeven. Op Eschmarke heeft bijvoorbeeld de gronduitgifte nooit het gewenste peil bereikt, maar toch werd er steeds weer van een niet haalbaar gemiddeld aantal woningen per jaar uitgegaan. Uit het raadsvoorstel bij het Ontwikkelingsplan van 2009 blijkt bijvoorbeeld dat een van de varianten die bekeken is uitgaat van het "verlagen" van de gronduitgifte/woningproductie naar 150 woningen per jaar. Een aantal dat feitelijk een verhoging is, omdat dit uitgifteniveau dan al 5 jaar niet meer gehaald was.

#### *Rol projectorganisatie en lerend vermogen organisatie*

Binnen de gemeente Enschede is veel aandacht voor de projectorganisatie en het projectmanagement. Desondanks is er een groot verloop geweest van projectleiders op Eschmarke. Dit hoeft niet per definitie te leiden tot grote problemen, maar het vergt wel veel van een organisatie in de zin van het waarborgen van continuïteit en het overdragen van kennis.

#### *Mogelijkheden en beperkingen van samenwerking*

Samenwerking met marktpartijen biedt veel mogelijkheden voor het delen van kennis/kunde en risico's, maar het kan ook flexibiliteit in de planuitvoering in de weg staan door de wijze waarop afspraken gemaakt zijn. Het is relevant om juist aan die factoren veel aandacht te besteden. Op Eschmarke lijkt de samenwerking niet tot grote problemen te hebben geleid, maar het verdient toch de aanbeveling om hierop alert te zijn. Zo is er bijvoorbeeld een essentieel verschil tussen een bouwclaim waarbij een bouwer het recht heeft op afname van bouwrijpe grond (wat kan worden beschouwd als een optie waar alleen in gunstige omstandigheden gebruik van zal worden gemaakt), of dat hij een plicht heeft op de afname van bouwrijpe grond. Bij de vormgeving van een afnameplicht kan een gemeente er wel voor zorgen dat het renterisico wordt afgedekt, maar een bouwer zal zich niet verplichten woningen te realiseren, wanneer hier geen afzetmogelijkheden voor zijn.

## **6.6 Conclusie**

De complexiteit van Eschmarke zit in de lange looptijd van het project en het feit dat het project met een groot negatief saldo op de grondexploitatie van start is gegaan. Zoals bij veel projecten hebben de gevolgen van de kredietcrisis en het inzakken van de woningmarkt grote gevolgen voor het project. Maar Eschmarke had al eerder problemen met het opleveren van bouwrijpe kavels en woningen. Volgens de geleverde cijfers is geen enkel jaar het gewenste aantal op te leveren bouwka-vels/woningen gehaald, en dat zelfs ruim niet. Het is de onderzoekers niet duidelijk geworden waar dat precies aan heeft gelegen. Ook is niet duidelijk geworden of en hoe in de jaren negentig het tekort op het project ingelopen kon worden. Wellicht is het verstandig om bij grote projecten als Eschmarke de communicatie via het MPG uit te breiden met wat meer informatie over de uitgangspunten van het project en de (on)mogelijkheden om die te wijzigen.

## 7 Case 't Vaneker

### 7.1 Inleiding

De wijk 't Vaneker is een beoogd nieuw woongebied aan de Noordrand van de gemeente Enschede. Het woongebied is bijzonder: het is gelegen in het groen, de beoogde woningdichtheid is relatief laag. Er wordt hier woningbouw mogelijk gemaakt voor doelgroepen aan de bovenkant van de woningmarkt; doelgroepen die niet eerder vanuit de gemeente bediend worden. Voor de ontwikkeling bijzonder is verder dat in het midden van gebied het voormalig militaire terrein Zuidkamp ligt, in het verleden onderdeel van luchthaven Twente. De start van de planontwikkeling voor de locatie is eind jaren negentig van de vorige eeuw; er is sprake geweest van een aanzienlijk vertraging ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Het plan kent een opmerkelijk lange doorlooptijd en verder ook een rommelig en soms verwarrend proces. De oorspronkelijke planning om al in 2002 een bestemmingsplan te hebben, is bij lange na niet gehaald. Pas in 2011 is voor een eerste fase een bestemmingsplan vastgesteld, en sinds november 2011 heeft dit plan ook rechtskracht. Sindsdien is het mogelijk te starten met de feitelijke bouw, omdat omgevingsvergunningen om te bouwen verleend kunnen worden.

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van dit gebied en de betrokkenheid van de gemeente, Achtereenvolgens wordt ingegaan op de ambitie voor de locatie en de planontwikkeling en de realisatie. Vervolgens wordt aan de hand van de verschillende in- en externe factoren die in hoofdstuk 2 geïntroduceerd zijn, ingezoomd op de centrale vragen in dit onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met lessen uit deze case.

Naar 't Vaneker is voor de Rekenkamer eerder uitgebreid onderzoek gedaan, ten behoeve van de besluitvorming over het bestemmingsplan in 2011. Voor details wordt dan ook verwezen naar deze rapportage uit 2011.

### 7.2 Ambitie

De start van de locatie 't Vaneker ligt eind jaren negentig van de vorige eeuw, toen de gemeente een discussie voerde over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in de toekomst.

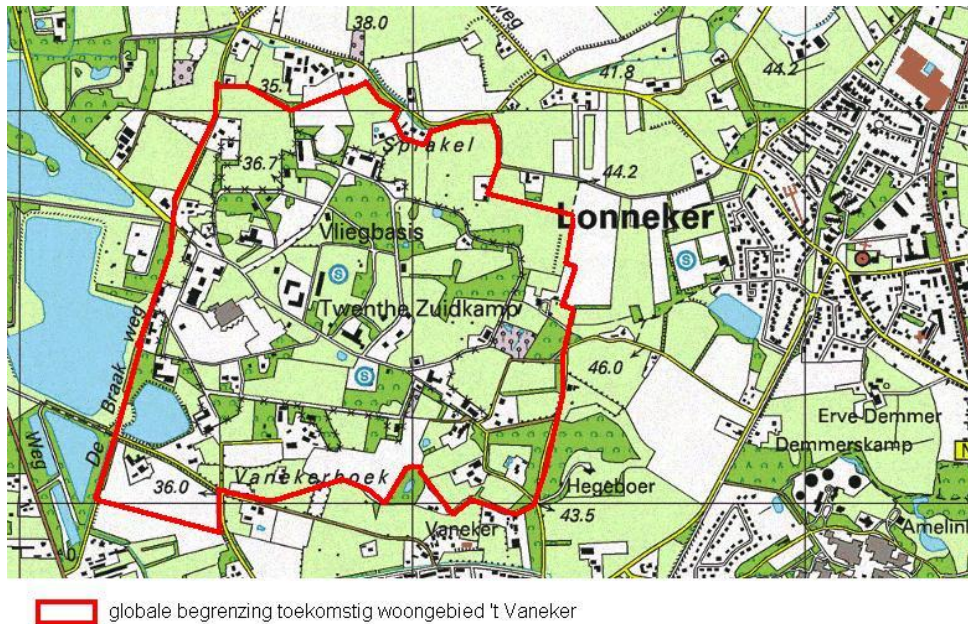
In maart 1999 stelt de gemeenteraad de Toekomstvisie Enschede 2010 vast. In het document wordt de onevenwichtige bevolkingssamenstelling van de stad nadrukkelijk als een van de problemen neergezet. Als een van de oplossingen wordt gezien de introductie van locaties voor hoogwaardig wonen in lage dichtheiden.

In de ruimtelijke ontwikkelingsvisie "Enschede biedt ruimte voor de toekomst" wordt dit beleid onderstreept, en wordt ingezet op de ontwikkeling van woonlandschappen in het groen, zowel om hogere inkomensgroepen te behouden en aan te kunnen trekken, als ook om het behoud van de landschappelijke kwaliteit in de stadsranden te borgen doordat nieuwe landschappelijke woonvormen ook voor duurzaam beheer kunnen zorgen.

Een van de locaties hiervoor wordt 't Vaneker. 't Vaneker ligt aan de Noordelijke stadsrand, tussen de Drinkwaterspaarbekkens en de kern van Lonneker. In het midden van het gebied ligt het voormalige militaire terrein Zuidkamp.



Het plangebied is ca. 183 ha groot. Maar een deel van het gebied zal uit landschappelijk oogpunt vrij worden gehouden van woningbouw, wordt al snel besloten in de planontwikkeling. Het gaat dan om de es bij Lonneker, een zone van 100 meter langs de Eschbeek en een royale stadsrecreatieve uitloopzone aan de zuidkant van het gebied. In deze gebieden staat behoud en versterking van het landschap, natuur- en beekontwikkeling en recreatief gebruik centraal.



**Figuur 7.1: globale ligging locatie 't Vaneker (bron: toelichting ontwerp-bestemmingsplan 't Vaneker fase 1, 2011)**

Als ambitie voor de locatie worden de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

- woningbouw toevoegen in een marktsegment dat in de nieuwbouw nauwelijks elders in de stad beschikbaar is, zodat hogere inkomens voor de stad behouden en aangetrokken kunnen worden.
- versterking van het landschap door de extensieve en zorgvuldig ingepaste woonlandschappen waardoor verloedering in de stadsrand voorkomen wordt
- tussen 210 en 300 woningen
- realisatie in het kader van de ruimtelijke ontwikkelingsvisie (die voor de periode tot 2015 geldt)

Voor wat betreft de realisatie worden als uitgangspunten geformuleerd:

- realisatie via actief grondbeleid en kostendekkende exploitatie van het gebied
- ontwikkeling van het hele gebied 't Vaneker (Schil en Zuidkamp) door aankoop van Zuidkamp van Domeinen.

De door de Raad vastgestelde kadernotitie 't Vaneker/Brunink uit 2001 spreekt over "woningbouw is te gast in het landschap", en formuleert onder meer als aanvullende uitgangspunten:

- Kwaliteit gaat voor kwantiteit: het opnemend vermogen van het landschap bepaalt de omvang van de woningbouw
- Nieuwbouw van woningen binnen de capaciteit van bestaande wegen: de wegcapaciteit wordt niet uitgebreid maar geoptimaliseerd
- Rood betaalt voor groen en betaalt mee aan blauw en grijs
- Landinrichting moet verantwoordelijkheid nemen t.a.v. de stadsrandzone



## 7.3 Planuitwerking en realisatie

### Planvorming

In de verdere planvorming wordt aangesloten op de ideeën uit de ruimtelijke toekomstvisie en de kadernotitie.

Het plangebied 't Vaneker bestaat daarbij uit twee deelgebieden:

- Zuidkamp: het centrumgebied, wat tot voor kort in gebruik was voor Defensie.
- De Schil: een schil hieromheen, waar woningbouw beoogd is.

Hiernaast is er nog een derde deelgebied, net buiten de beoogde woningbouwlocatie, waarvan de ontwikkeling ruimtelijk samenhangt met de ontwikkeling van het gebied:

- De stadsrand: in het zuiden, gelegen tussen de beoogde locatie 't Vaneker en de bestaande bebouwde kom van Enschede, bedoeld voor een groene zone.

In april 2001 verschijnt voor 't Vaneker het Stedenbouwkundig Masterplan en Beeldkwaliteitsplan 't Vaneker. Direct in het verlengde hiervan staat het structuurplan 't Vaneker dat in mei 2001 verschijnt. Het structuurplan gaat uit van villa's in het groen, de totale capaciteit van het gebied van 270 nieuwe woningen is ook hier uitgangspunt (waarbij aannahme is dat ook het Zuidkamp beschikbaar komt). Het plan gaat ervan uit dat niet eerder dan in 2002 begonnen kan worden met de bouwplanontwikkeling. Als de planologische procedures voorspoedig verlopen, kan op zijn vroegst in 2003 gestart worden met de bouw van een eerste fase op de locatie. Die eerste fase is het zuidelijk deel en het zuidwestelijk deel (een deel van wat nu De Schil heet); de tweede fase is dan Zuidkamp en de rest van de locatie. Qua financiële randvoorwaarden stelt het plan dat minimaal een kostendekkende grondexploitatie wordt gerealiseerd. Daarbij wordt wel aangegeven dat er enkele onzekerheden zijn (met name t.a.v. het deelgebied Zuidkamp binnen 't Vaneker). Verder moet vanuit de landinrichting de ontwikkeling van de stadsrandzone gerealiseerd worden. Het structuurplan wordt in 2002 samen met het beeldkwaliteitsplan door de Raad vastgesteld.

#### *Vervolg planvorming: zonder Zuidkamp*

De gemeente legt in 2004 een voorontwerp bestemmingsplan 't Vaneker ter visie. In afwijking van de eerdere plannen wordt Zuidkamp er buiten gelaten: het plan heeft alleen betrekking op de zogenaamde Schil van de locatie en de Stadsrand. De toelichting op het bestemmingsplan behandelt het hele plan, en geeft niet aan waarom Zuidkamp buiten het bestemmingsplan wordt gehouden. De naam van het bestemmingsplan is verwarrend ('t Vaneker), nu het plan slechts over een deelgebied gaat. De bestemmingsplankaart maakt echter wel duidelijk dat het alleen om De Schil en de Stadsrand gaat. In de toelichting op het plan wordt gesproken over een gebied van 57,5 ha waarop 125 woningen gerealiseerd kunnen worden. Er is qua bestemmingsplansystematiek gekozen voor een globaal, uit te werken, bestemmingsplan. De plankaart verbeeldt allesbehalve de inpassing van de nieuwe bebouwing in het landschap, voor deelgebieden wordt aangegeven hoeveel woningen er maximaal per hectare gebouwd kunnen worden. Het plan wordt 19 september 2005 door de gemeenteraad vastgesteld, in 2006 door Gedeputeerde Staten goedgekeurd maar in 2007 sneuvelt het plan (met uitzondering van de groene zone in het zuiden aan de stadsrand) voor de Raad van State. Aanleiding is dat het onduidelijk is wat er nu qua bebouwing gerealiseerd gaat worden (misschien meer dan oorspronkelijk toegezegd); de onduidelijkheid komt mede doordat gekozen is voor een globaal bestemmingsplan en het buiten het plan laten van Zuidkamp.

Er wordt gewerkt aan een nieuw plan voor het gebied; in 2008 wordt door de Raad het "Ontwikkelingsplan 't Vaneker", en "'t Vaneker, wonen in het landschap" vastgesteld, met een toezegging van de wethouder dat er eerst pilot zal komen, en deze geëvalueerd zal worden (zowel op kwaliteit als op marktpotentie) en raad dan kan beslissen over het vervolg.

Het laatste document, "t Vaneker, wonen in het landschap", bevat de stedenbouwkundige randvoorwaarden en beeldkwaliteitseisen voor de eerste fase in 't Vaneker en een gedetailleerd verkavelingsplan. Die eerste fase die gekozen wordt is het zuidelijke deel van de Schil.

In het plan worden andere typen woningen geïntroduceerd (o.a. de Twentse clusters) dan in de plannen uit 2001. Ook is er meer aandacht voor de inpassing in het landschap, en wordt duidelijker gemaakt waar en hoeveel woningen gerealiseerd kunnen gaan worden en is er binnen het plan veel minder flexibiliteit dan in het globale bestemmingsplan.

Qua planning is de verwachting dat medio 2009 gestart kan worden met de uitgifte van de eerste kavels, en dat 15-20 kavels per jaar worden uitgegeven.

Om dit mogelijk te maken, wordt gewerkt aan een nieuwe planologische onderlegger. Complicerend is dat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening er aankomt. De gemeente maakt, na afstemming met de provincie, gebruik van de mogelijkheid nog net een artikel 19 vrijstelling te volgen. De ruimtelijke onderbouwing wordt direct afgeleid van het ontwikkelingsplan, en voor het zuidelijke deel van De Schil (een gebied voor maximaal 94 woningen) wordt vrijstelling gevraagd. Op 5 oktober 2009 wordt het vrijstellingsbesluit artikel 19 Vaneker Zuidschil (32 ha) genomen.

De gemeente wordt vervolgens verrast door de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in 2010: vanaf oktober 2010 is het niet meer mogelijk om een vergunning voor het bouwen te verlenen op basis van het vrijstellingsbesluit uit 2009. De eerste opties op bouwpercelen worden noodzakelijkerwijs aangehouden. Het is immers nog niet duidelijk of een bouwvergunning verleend kan worden; daarvoor is een planologische onderlegger nodig.

Daarom moet een nieuw bestemmingsplan gemaakt gaan worden, voordat bouwvergunningen kunnen worden uitgegeven. In voorjaar 2011 ligt het ontwerpbestemmingsplan 't Vaneker fase 1 ter inzage. Dit bestemmingsplan heeft betrekking op een locatie in het zuidoostelijk deel van het plangebied in De Schil. Het is een gedetailleerd bestemmingsplan, waar op het niveau van de individuele kavels is bestemd, de bouwvlakken binnen de kavels zijn aangegeven en de bestaande landschapselementen in zijn opgenomen. Er wordt aangesloten op de verkaveling uit 2008 uit "t Vaneker, wonen in het landschap", die ook was opgenomen in de ruimtelijke onderbouwing voor de vrijstellingsprocedure uit 2009. Op kavelniveau is wel een kleine wijziging aangebracht, in de manier waarop de bouwvlakken in de Twentse Clusters zijn aangegeven. Daartoe wordt in 2009 door de raad een wijziging van het beeldkwaliteitsplan 't Vaneker vastgesteld.

Dit plan wordt na een turbulente behandeling in de gemeenteraad, kort voor de zomervakantie vastgesteld.

#### *Vervolg planvorming: Zuidkamp*

Was aanvankelijk het plan dat alleen Zuidkamp van het rijk gekocht zou worden, dit plaatje veranderde toen het rijk van het hele vliegveld Twente af wilde. Uiteindelijk hebben de provincie Overijssel en de gemeente Enschede besloten om samen het vliegveld te kopen, en als onderdeel van de deal is dus Zuidkamp overgenomen.

In 2009 wordt de Structuurvisie gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente e.o. vastgesteld. Hierin is woningbouw op o.a. Zuidkamp uitgangspunt. Er wordt gekozen voor het waar mogelijk herontwikkelen van het bestaande vastgoed, door een nieuwbouw mogelijkheid te bieden bij het bestaande vastgoed. In de structuurvisie wordt aangegeven dat Zuidkamp gefaseerd zal worden ontwikkeld, waarbij over een lange looptijd (2012 tot en met 2023) jaarlijks enkele kavels zullen worden verkocht. De investeringen zullen ditzelfde lage tempo volgen. Ook hier is de woningbouw vooral gericht op de extensieve segmenten in de markt, in aansluiting op de planontwikkelingen en beleidsvisie van de gemeente Enschede. Daarbij is gezocht naar verbijzonderingen en niches in de markt (bijvoorbeeld hip-

pisch wonen, zorgconcepten en community-wonen). Van de 47 ha blijft 4,5 ha in eigendom en gebruik bij het ministerie van defensie. In het resterend deelgebied (43 ha) is de realisatie van 154 woningen voorzien, op 22 ha uitgeefbaar terrein.

#### *Vervolg planvorming: 't Vaneker en Zuidkamp*

In 2011 is een heroriëntatie gestart op de gebiedsontwikkeling voor het vliegveld Twente. Onderdeel van deze heroriëntatie was ook de woningbouwlocatie Zuidkamp; de bestaande plannen voor De Schil zijn in de heroverweging meegenomen. In de actie zijn de invloeden van die veranderde marktomstandigheden meegenomen.

Deze heroriëntatie heeft ertoe geleid dat er op 12 maart 2012 door vaststelling van het integrale ontwikkelingsplan gebiedsontwikkeling luchthaven e.o. besloten is een aangepast programma voor het hele gebied 't Vaneker te gaan hanteren. Daarbij zal op Zuidkamp sprake zijn van verdichting, en in De Schil van een verdunning. De precieze details en de ruimtelijke vertaling hiervan moeten nog verder worden uitgewerkt.

#### **Realisatie: grondexploitatie**

Vanaf de start van het project is het uitgangspunt dat een kostendekkende exploitatie moet worden nagestreefd. In 2001 wordt dit ook vastgelegd in de Kadernotitie.

De eerste verwervingen in 2000 worden gedaan uit het raamkrediet verwerving, en de Raad stelt januari 2001 een krediet beschikbaar voor de planontwikkeling.

Januari 2001 wordt ook het complex Enschede Noord-Noord / 't Vaneker geopend binnen het grondbedrijf, om de budgetten te verstrekken die nodig zijn voor de planontwikkeling. De financiële onderbouwing is incompleet: in de briefing naar B&W wordt aangegeven dat er een globale financiële haalbaarheidstoets is uitgevoerd op basis van kengetallen voor het zuidelijk deel – daarbij blijkt van een veel hogere dichtheid uitgegaan te zijn, dan later in de plannen beoogd. Deze toets levert een tekort van 4,2 miljoen euro op contante waarde (2001). Verwachting is echter dat door planoptimalisatie en door aankoop van het defensieterrein het gebied uiteindelijk zonder tekort kan worden ontwikkeld. Redenering is ook dat een afdracht van 3,2 miljoen euro aan het STOG is voorzien, waardoor het effect voor het MPG per saldo beperkter is. B&W besluiten conform het voorstel (het openen van het complex), maar stellen wel als voorwaarde dat de projectaanpak binnenkort aan het college wordt voorgelegd.

In het MPG 2001 is deze uitgewerkte grondexploitatie te vinden, die dus betrekking heeft een eerste fase van 't Vaneker (het zuidelijk en het zuidoostelijk deel van het plangebied).

Een separate vaststelling van deze grondexploitatie door de raad heeft echter niet plaatsgevonden. Wel heeft de raad de grondexploitatie kunnen zien via het MPG, waar deze in het vertrouwelijk deel 2 is opgenomen.

In het MPG 2002 is de rest van 't Vaneker aan de grondexploitatie toegevoegd. De hier gepresenteerde grondexploitatie sluit nu vrijwel op nul. Sluiten op nul wordt vanaf dan de norm: het uitgangspunt van een sluitende grondexploitatie. De verschillende programma's en stedenbouwkundige varianten die in de afgelopen jaren hebben voorgelegen, bleven binnen deze kaders en dat was reden ze niet afzonderlijk aan de Raad voorgelegd ter goedkeuring, maar alleen via het jaarlijkse Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG). Dat is in conform het beleid in de gemeente. In de MPG's wordt verantwoording afgelegd over de lopende grondexploitaties

De grondexploitatie wordt administratief gesplitst in twee onderdelen, De Schil en Zuidkamp. De exploitatie voor De schil is kostendekkend. Voor Zuidkamp wordt ook van een neutraal sluitende grondexploitatie uitgegaan, omdat hiervoor van een residuele grondwaardeberekening wordt uitgegaan (de te bepalen verwervingsprijs wordt dan bepaald als resultaat van de grondexploitatie voor het deelgebied).

Juli 2003 legt B&W de raad een voorstel voor, voor het ter beschikking stellen van aanvullend krediet voor de verwerving in het gebied; het gaat om 9,272 miljoen voor verwerving en bijkomende kosten.

De heroriëntatie in 2012 op de gebiedsontwikkeling luchthaven e.o. heeft ook consequenties voor de grondexploitatie van 't-Vaneker. Voor het onderdeel Zuidkamp is een slechter resultaat begroot, ondanks de herprogrammering ten gunste van Zuidkamp. De gemeenteraad heeft dit verlies, samen met de provincie, genomen als onderdeel van het nemen van het verlies op de hele gebiedsontwikkeling. Naast bovenstaande heeft de heroriëntatie echter ook een direct nadelig gevolg voor de rest van 't Vanaker, namelijk De Schil, omdat het programma er nu van uit gaat dat daar minder en grotere kavels uitgegeven gaan worden. Deze financiële consequenties moeten nog aan de Raad worden voorgelegd. Er wordt nog over onderhandeld tussen gemeente en provincie; hierna wordt dit middels een aangepast grondexploitatie aan de Raad ter besluitvorming voorgelegd.

### **Realisatie: verwerving**

Vanaf de start is het voornemen het gebied via actief grondbeleid te realiseren.

Daarom wordt al bij de eerste plannen, op 26 oktober 1999, door B&W het voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten gevestigd voor het gebied, dat gebeurt overigens samen met de vestiging van het voorkeursrecht op de locatie Het Brunink. Het voorkeursrecht zet direct al druk op de planontwikkeling. Want om het recht te kunnen continueren, is binnen afzienbare tijd een planologisch besluit nodig. Daar wordt in de gemeentelijke planning ook nadrukkelijk rekening mee gehouden.

Bij de eerste vervolgvestiging door de gemeenteraad, maakt de gemeente het gebied waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd kleiner, omdat inmiddels bekend is welk deel van Enschede Noord-Noord ontwikkeld zal gaan worden.

In 2002 wordt het voorkeursrecht verlengd, op basis van het vastgestelde structuurplan.

Op 5 april 2004 wordt het op basis van het structuurplan gevestigde voorkeursrecht voor een jaar verlengd. Daarmee is de maximale duur van het voorkeursrecht op basis van een structuurplan gebruikt. Het voorkeursrecht wordt in 2005 weer verlengd, en nu gevestigd op basis van het bestemmingsplan. Daarmee is het de gemeente gelukt de noodzakelijke snelheid in de planvorming te houden, zodat het voorkeursrecht gecontinueerd kan worden.

Omdat het bestemmingsplan in 2007 geen rechtskracht houdt, ontvalt ook de grondslag van het voorkeursrecht. B&W nemen daarom opnieuw een besluit op basis van art. 8a het voorkeursrecht te vestigen; dit wordt augustus 2007 bekrachtigd door de Raad.

Direct in 2000 start de feitelijke verwerving in het gebied, en vinden de eerste verwervingen vanuit het raamkrediet verwervingen plaats. In tabel 7.1 staan de aankopen die in de afgelopen tijd op 't Vaneker hebben plaatsgevonden.

Tabel 7.1 Verwervingen op 't Vaneker

Jaar	Kosten verwerving per jaar
2000	3,9 miljoen
2001	geen
2002	0,6 miljoen
2003	1,6 miljoen
2004	1,1 miljoen
2005	0,1 miljoen
2006	0,3 miljoen
2007	1,2 miljoen
2008	1,2 miljoen
2009	1,1 miljoen
2010	0,6 miljoen

September 2008 is een verwervingsplan gemaakt, voor de nog resterende verwervingen in het plangebied. De vreemde eend in de bijt is daarbij 't Zuidkamp, dat inmiddels wel eigendom is van de gemeenschappelijke regeling ADT. Er is nog niet besloten door wie Zuidkamp uiteindelijk gerealiseerd gaat worden; er wordt nog onderzocht wat de beste realisatiestrategie is voor dit onderdeel.

De verwerving van de rest van het gebied is dus vrijwel afgerond. Er ontbreekt circa 1,5 hectare van 3 eigenaren: 2 particulieren en een andere overheid (waterschap). Verder is er met enkele particulieren afgesproken niet tot verwerving over te gaan maar dat er door hen een exploitatiebijdrage zal worden betaald.

### **Realisatie: uitgifte**

In 2005 wordt besloten tot een pilot, mede met het oog op de marketing maar ook omdat de gemeenteraad wilde beoordelen of het project zou opleveren wat ervan verwacht wordt. Aanvankelijk is de beoogde locatie in het Zuidoosten van 't Vaneker, maar omdat de eigendom daar nog niet onder controle is wordt deze verschoven naar een locatie in het Zuidwesten. In 2007 wordt dit weer teruggedraaid, en gaat het pilot gebied weer naar het zuidoosten.

De pilot kan echter niet doorgaan, als de goedkeuring van het bestemmingsplan wordt vernietigd door de Raad van State. Het idee van de pilot blijft echter in de lucht, en in het in 2012 vastgestelde bestemmingsplan wordt de uitgifte nadrukkelijk gefaseerd, om de ervaringen met de uitgifte te kunnen monitoren.

In 2006 wordt wel aan de marketing gewerkt, en wordt het plan op de Miljonairsbeurs gepresenteerd. Ook gaat een website de lucht in.

Ambtelijk wordt in 2008, i.s.m. de Rabobank, gestart met een architectuurprijsvraag, met zeer veel belangstelling. Ook op de Military wordt het gebied 't Vaneker gepromoot.

De pilot in het Zuidoosten gaat van start, aan de Sprakelweg ten Noorden van Sprakel in het Bos.

In de pilot zijn drie kavels voor landhuizen en 2 voor Twentse clusters (van vier woningen) opgenomen; totaal gaat dus 11 kavels. De pilot betekent dat de kavels in de verkoop gaan. In januari 2010 start de inschrijving voor de kavels in de pilot; er is 3 weken de tijd om te reageren. De belangstelling valt aanvankelijk wat tegen: er zijn drie gegadigden, voor een landhuis en twee voor een clusterwoning.

De vertraging in de ruimtelijke ordeningslijn, vraagt later geduld van de optiehouders en maakt het lastiger de kavels al te actief aan te bieden. Met de vaststelling van het bestemmingsplan voor de eerste fase in 2012 is die belemmering nog niet direct weggenomen, omdat er een beroep – inclusief een verzoek tot voorlopige voorziening – liep tegen het vastgestelde bestemmingsplan. De Raad van State heeft in november 2011 bepaald dat het verzoek om voorlopige voorziening moet worden afgewezen. Sindsdien heeft het plan rechtskracht, en kunnen omgevingsvergunningen om te bouwen verleend worden. Eind mei 2012 wordt de definitieve uitspraak inzake dit beroep verwacht.

## **7.4 Factoren, reactie en terugkoppeling 't Vaneker**

Tijdens de realisatie van de locatie gebeurden onverwachte zaken, waar op ingespeeld moest worden. In deze paragraaf passeren enkele de revue, waarbij na enkele opmerkingen over de startsituatie wordt ingegaan op een aantal in- en externe factoren.

### **Start van het project**

De Raad is veelvuldig betrokken geweest bij 't Vaneker en heeft allerlei besluiten genomen. Het gaat dan met name over de ruimtelijke planopzet en filosofie van "wonen als gast in het landschap". Het structuurplan, vastgesteld in 2002, het ontwikkelingsplan uit 2008 met de nota "'t Vaneker, wonen in het landschap", en het onlangs vastgestelde bestemmingsplan voor de eerste fase zijn de nu nog belangrijkste documenten.

Ook heeft de Raad voor de verwerving en de planontwikkeling krediet ter beschikking gesteld. De grondexploitatie zelf is nooit aan de Raad ter goedkeuring voorgelegd. Dat had wel moeten. Wel is de raad vervolgens jaarlijks via het MPG impliciet op de hoogte gesteld van het project. Het expliciet voorleggen van de grondexploitatie, met een toelichting op de gemaakte keuzes, heeft echter ten onrechte niet plaatsgevonden.

### **Ontwikkelingen in wetgeving en beleid hogere overheden**

Bij de ontwikkeling van de locatie is gebruik gemaakt van het instrumentarium uit de Wet voorkeursrecht gemeenten. Hoewel er aanvankelijk landelijk onduidelijkheid was over de reikwijdte van de wet, heeft dit de casus niet geraakt. De gemeente heeft het voorkeursrecht zolang als nodig kunnen vestigen; ook na de vernietiging van de goedkeuring van het bestemmingsplan in 2007 heeft de gemeente snel gereageerd door opnieuw een (voorlopig) voorkeursrecht te vestigen.

Bij de ontwikkeling hebben de veranderingen in de regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening wel een rol van betekenis gespeeld. Allereerst zorgde de invoering van de nieuwe Wro in 2008 ervoor, dat de gemeente nog snel een tijdelijke oplossing moest zoeken voor het voor de Raad van State gesneuvelde bestemmingsplan. Daar is een goede oplossing voor gevonden, hoewel deze achteraf tijdelijk bleek. Met de invoering van de Wabo in 2010 bleek alsnog een bestemmingsplan gemaakt te moeten worden. Dit is wellicht niet zo handig, achteraf gesproken. Maar de wijzigingen in de betreffende periode rond de RO-regelgeving waren erg complex, en voor veel gemeenten in Nederland niet goed te volgen. Met verandering op verandering gestapeld, is het geen wonder dat dingen niet goed voorzien zijn.

Een expliciete terugkoppeling van de nieuwe vertraging en de financiële consequenties aan Raad heeft niet plaatsgevonden. Ook hier bleef het impliciete uitgangspunt, dat het kostenneutraal kon worden opgelost.

In het ruimtelijk beleid is 't-Vaneker een bijzondere locatie, die geen conflicten met zich meebracht met rijks- of provinciaal ruimtelijk beleid.

Een uitzondering hierop is het middendeel van het plangebied, het onderdeel Zuidkamp. Dit kamp maakte aanvankelijk onderdeel uit van het militaire vliegveld Twente. Bij de start van het project was het de verwachting dat dit onderdeel afgestoten zou worden door defensie, en eenvoudig aangekocht zou kunnen worden. In de loop van de tijd werd duidelijk dat het rijk van het hele vliegveld af wilde. Daardoor werd de overdracht van het Zuidkamp ingewikkelder.

De gemeente wilde echter geen vertraging in het planproces en besloot het bestemmingsplan dan maar alleen op een deel van het plangebied, namelijk de zogenaamde schil, betrekking op te laten hebben. Daarmee kon de planvorming voor de schil doorgang vinden, en on het voorkeursrecht in de lucht worden gehouden: er werd dus besloten te faseren, en met gebied zonder Zuidkamp door te gaan.

Richting de Raad is hier niet duidelijk over gecommuniceerd, zowel in het ruimtelijk als in het financiële spoor:

- er is geen (nieuwe) grondexploitatie voor het deelgebied ter besluitvorming voorgelegd (de oorspronkelijke grondexploitatie was zelfs nooit voorgelegd).
- De programmatische doelstellingen (door gewijzigde grenzen) voor het deelgebied zijn aanvankelijk ook niet scherp omschreven, zodat er onduidelijk was over het aantal te realiseren woningen.

Met name het laatste was voor de Raad van State reden de goedkeuring van het bestemmingsplan te vernietigen.

Inmiddels is het Zuidkamp aangekocht door de in een gemeenschappelijke regeling samenwerkende provincie Overijssel en de gemeente Enschede, Area Development Twente.

Formeel is de gemeente Enschede nog geen eigenaar van het Zuidkamp. Wel heeft de gemeenteraad, als onderdeel van de structuurvisie Luchthaven Twente, een besluit genomen over de globale opzet van het Zuidkamp deel van 't Vaneker. Dat het vliegveld aangekocht moest worden, is uitgebreid aan de orde geweest in de Raad.

Inmiddels heeft de raad als onderdeel van de heroriëntatie op de gebiedsontwikkeling Luchthaven e.o., besloten tot een herprogrammering van de woningbouw, waarbij Zuidkamp en De Schil integraal meegenomen zijn. Naar de realisatiestrategie en de financiële consequenties voor de gemeente voor de grondexploitatie van De Schil vindt nog onderzoek plaats; toegezegd is de Raad hier binnenkort over te berichten.

### **Ontwikkelingen op de markt**

De locatie speelt in op wat in de toelichting van het bestemmingsplan 'de absolute bovenkant van de markt' wordt genoemd. Vanwege de kleine omvang van de doelgroep laat deze zich minder goed identificeren in regulier woningmarktonderzoek dat is gericht op het identificeren van woningbehoeften van grotere groepen binnen de bevolking. De ervaring met het in de markt zetten van het plan zijn beperkt.

Wel werd feeling gehouden met de markt en was de marketing van het project een belangrijk aandachtspunt. Toen uit een eerste consultatie duidelijk werd dat de oorspronkelijke opzet van de woningtypes (met name de Twentse clusters) markttechnisch minder handig was, heeft de gemeente besloten het plan aan te passen. Hier is naar de Raad toe duidelijk over gecommuniceerd.

Voor deze locatie zijn de uitgifte risico's lastig in kaart te brengen. Maar de beoogde doelgroep is niet zozeer een markttechnische keuze, maar vooral een beleidsmatige keuze. Bij die keuze is de Raad nadrukkelijk betrokken.

De gekozen fasering van het plan maakt echter dat de sturingsmogelijkheden geringer zijn. Al vroegtijdig is de gemeente tot verwerving van het plangebied overgegaan. Het project heeft daardoor een hoge boekwaarde, wat betekent dat naar achteren faseren hoge kosten met zich meebrengt.

Bij de besluitvorming in 2008 is aan de Raad toegezegd dat er gestart zou worden met een pilot, en dat de raad op basis van de evaluatie hiervan eventueel zou kunnen besluiten te stoppen met het plan. De financiële consequenties daarvan hadden duidelijker kunnen worden gemaakt.

### **Onverwachte ontwikkelingen bij planuitwerking en realisatie**

De locatie 't-Vaneker was niet onomstreden. Een belangrijk tegenvaller was – los van de hiervoor al behandelde veranderende situatie t.a.v. de aankoop van Zuidkamp – dat het bestemmingsplan sneuvelde bij de Raad van State.

Dit heeft voor aanzienlijke vertraging gezorgd, omdat geen bouwvergunning kon worden verleend en daardoor de verkoop van kavels niet kon gaan plaatsvinden. De vertraging bestaat uit de termijn tot de uitspraak van de Raad van State, de noodzakelijke herziening van het plan (inclusief het verkrijgen van draagvlak hiervoor) en de besluitvorming over het nieuwe plan.

Ambtelijk is adequaat gehandeld: toen duidelijk werd dat het plan het niet zou redden, is gestart met het denken over een oplossing, en is gewerkt aan een nieuwe gedetailleerde planopzet voor het zuidelijk gebied. De raad is betrokken bij deze planwijzigingen, en de nieuwe plannen zijn door de raad vastgesteld.

Over eventuele wijzigingen in de grondexploitatie door de planwijziging (inclusief veranderingen in het risicoprofiel) is niet apart gerapporteerd naar de Raad.

### **Interne factoren**

De gemeente kent een systeem van verplichte afdracht aan het STOG (STedelijke Ontwikkeling Grondexploitaties), een soort vereveningsfonds. Dit is in het algemeen een percentage van de gronduitgifteopbrengsten; het moment van afdracht is gekoppeld aan gerealiseerde uitgifte.

Bij de locatie 't-Vaneker heeft nog geen uitgifte plaatsgevonden, maar toch is al 1,7 miljoen Euro overgeboekt naar het complex STOG. De overgeboekte 1,7 miljoen Euro is een deel van het bedrag (ongeveer 4,7 miljoen) dat voor 't Vaneker afgedragen moet worden voor bovenwijkse voorzieningen/bovenplanse verevening.

Dat deze kosten te vroeg zijn genomen, zorgt voor extra (rente)kosten in 't Vaneker. Aan de andere kant ontvangt het complex STOG deze rente weer. Op MPG niveau loopt het neutraal en levert het geen extra rentekosten op. Ook heeft het geen consequenties voor de toekomstige reserve. Wel heeft dit gevolgen voor de actuele reserve grondexploitatie. De balanspositie wordt beter door deze overboeking. In de besluitvorming over al dan niet doorgaan met dit project telde deze 1,7 miljoen wel een rol, omdat de boekwaarde van het project daardoor onterecht 1,7 miljoen te hoog werd gezien. Ambtelijk is besloten deze fout te corrigeren door de rest van de afdracht pas tegen de eind van de looptijd van het project te boeken. Hierover is niet terug gerapporteerd aan de Raad.

't Vaneker is binnen de gemeente een locatie waar vanuit mensen binnen de gemeenteraad ook voortdurend kanttekeningen bij zijn gezet. Zo is er bij sommigen in de Raad twijfel over de noodzaak om voor de te bedienen doelgroep een locatie te ontwikkelen. En is er twijfel of de voorgestelde bebouwing niet voor een ongewenste aantasting van het landschap zorgt. Ook vanuit belangengroeperingen wordt deze twijfel nadrukkelijk gevoed. De keuze om toch tot ontwikkeling van het gebied over te gaan, was nadrukkelijk een compromis, waarbij "wonen te gast in het landschap" als leitmotiv is gekozen.

Doordat het in het proces mis ging met het bestemmingsplan (dat sneuvelde bij de Raad van State), en de reparatieactie een herbezinning op de plannen vroeg, waren er steeds weer momenten waarop dat compromis opnieuw bereikt moest worden. Bij de behandeling in de Raad van het Ontwikkelingsplan in 2008, zegt de wethouder toe dat er een pilot zal komen die geëvalueerd zal worden (zowel qua kwaliteit als qua marktpotentie) en de Raad dan vervolgens kan beslissen over het vervolg van de ontwikkeling. Op dat moment zullen veel raadsleden zich niet gerealiseerd hebben dat er in het plangebied toen al veel investeringen door de gemeente waren gedaan, waardoor een besluit te stoppen met de ontwikkeling financieel gezien een niet erg voor de hand liggende optie zou zijn.

Voorafgaande aan de beoogde besluitvorming over het bestemmingsplan voor de eerste fase van 't Vaneker in 2011 door de Raad, kwam er discussie over de vraag hoeveel kosten het stoppen met het project nu met zich mee zou brengen. De verantwoordelijk wethouder presenteerde in oktober 2010 een memo aan de gemeenteraad, waarin werd gemeld dat stoppen met 't-Vaneker een afboeking van 35,5 miljoen (contante waarde 1 januari 2010) met zich mee zou brengen; hier zou dan ook een voorziening voor moeten worden getroffen.

In een memo van de projectleider aan de PvdA fractie uit april 2011 wordt een bedrag genoemd van al gemaakte kosten van 24,6 miljoen euro. In dit geval gaat het om de kosten voor De Schil.

De kosten van stoppen met 't Vaneker zijn in bovenstaande schattingen aan de hoge kant. In het eerste bedrag van 35,5 miljoen is impliciet aangenomen dat de gemeente Zuidkamp zou overnemen van ADT tegen de prijs die gebruikt is in de onderhandelingen over de aankoop met het rijk. Tot deze overname is echter nog niet besloten, laat staan dat de prijs al vast zou liggen. Verder blijkt bij de berekening een ten onrechte al uitgevoerde afdracht aan het STOG (bovenwijkse voorzieningen) te zijn opgenomen (dat is te vroeg al ten laste van de grex geboekt; deze kosten hoeven pas gemaakt te worden als er ook daadwerkelijk grond wordt uitgegeven). Tenslotte wordt bij de berekening een alternatieve aanwending van de grond niet meegenomen (als de woningbouwlocatie niet doorgaat, kan de grond op zijn minst tegen agrarische waarde worden getaxeerd).

Voor de gemeenteraad was bovenstaande een reden om de Rekenkamer te verzoeken een onderzoek te doen om meer inzicht te krijgen in de mogelijke alternatieven van ontwikkeling van 't Vaneker en de consequenties ervan.



In maart 2012 is als onderdeel van de besluitvorming over de heroriëntatie op de gebiedsontwikkeling luchthaven, door de gemeenteraad besloten tot een herprogrammering van de woningbouw op de locatie 't Vaneker. Voor het onderdeel Zuidkamp zijn de financiële consequenties hiervan inzichtelijk gemaakt. Voor het onderdeel 't Vaneker moet nog richting Raad gerapporteerd worden.

## 7.5 Lessen

### *Bijsturen van rijdende trein*

De geschiedenis van de locatie geeft het gevoel van een rijdende trein.

Er is een besluit genomen het gebied te ontwikkelen, en vanaf dat moment is de trein gaan rijden. Het ontwikkelen van het gebied zou moeten plaatsvinden door middel van een kostendekkende grondexploitatie. Dat uitgangspunt is, ook bij latere planwijzigingen, niet opnieuw kritisch tegen het licht gehouden. Volgens het huidige MPG lukt dat nog steeds. Toch zouden de wijzigingen die hebben plaatsgevonden, een goede reden kunnen zijn het plan eens kritisch tegen het licht te houden.

### *Kostenbewustzijn raad*

De discussie met maar ook door de Raad over de locatie 't Vaneker heeft zich grotendeels geconcentreerd op een discussie over het ruimtelijk plan en de ruimtelijke wenselijkheid. Vragen over haalbaarheid van de uitgifte, waren eerder reden om de locatie opnieuw ter discussie te stellen, dan op de financiële risico's opnieuw tegen het licht te houden. Mede door de opbouw van de locaties en de dubbele grondexploitatie, is het ook lastig voor raadsleden het financiële overzicht te houden, maar ook de interesse lijkt niet altijd even groot.

### *Geen cashflow sturing en daardoor moeilijk risico's in te schatten*

Tot nu toe zijn er vooral kosten gemaakt voor het gebied De Schil, waarbij de grootste posten gevormd worden door verwervingskosten, rentekosten en VTU kosten. De laatste twee posten zijn hoog door de lange looptijd van het project en tegenvallers in de procedures en daaruit volgende plaanpassingen. De MPG check zit hem echter niet op het volume van de gemaakte kosten (de cashflows), maar op het verwachte saldo van het project. De risico's van het project worden daardoor minder helder naar de raad gecommuniceerd dan zou kunnen. Het zou beter zijn als Raad ook op cashflows te sturen, en terughoudend te zijn met de omvang van voorinvesteringen.

### *Politieke twijfel raad bij plan*

De lange looptijd brengt met zich mee dat tijdens de looptijd er ook in de gemeenteraad veelvuldig wisselingen van de wacht hebben plaatsgevonden. De nut en noodzaak van het plan kwam daardoor opnieuw in discussie. Een duidelijk inzicht in wat er al eerder besloten was, ontbrak het merendeel van de betrokkenen. Dat zorgde voor verwarring, en maakte het de raad moeilijker zijn controlerende rol te vervullen.

Een duidelijker besluitvormingsdossier per project, kan de raad helpen in zijn controlerende rol.

### *Rol van het STOG*

Bij de opzet van het plan wordt de afdracht aan het STOG niet als een "echte" kostenpost gezien. De vraag is of dat terecht is: het STOG is immers ook bedoeld ter dekking van stedelijke kosten; aannemelijk is dat met de ontwikkeling van nieuwe locaties die stedelijke kosten ook toenemen.

## 7.6 Conclusie

't-Vaneker is een locatie met een lange looptijd. De gemeente is in 1999 voortvarend met de planvorming gestart, en ook met de verwerving ten behoeve van de realisatie. De oorspronkelijke grondexploitatie is ten onrechte nooit door de raad vastgesteld. Wel is de raad nadrukkelijk betrokken bij de

planologische kaders voor de locatie, en heeft de raad via de goedkeuring van die stukken ingestemd met het principe van sturen op saldo nul.

Het lange looptijd van het project komt door vertragingen in de ruimtelijke besluitvorming en ook door een andere opstelling van het Rijk t.a.v. de verkoop van Zuidkamp. Beide zijn de gemeente niet echt verwijtbaar zijn. Doordat de verwerving al wel vroegtijdig succesvol was, is de boekwaarde van het project opgelopen, ook omdat aanzienlijke kosten met de planvorming gemoeid waren. Een besluit om nu nog met het project te stoppen zou aanzienlijke kosten met zich mee brengen.

Het project geeft het gevoel van een rijdende trein. Er is gestart met uitgangspunt van kostendekkende exploitatie, en dat is leidend geweest bij de verdere planontwikkeling, hoewel externe ontwikkelingen aanleiding hadden kunnen zijn dit principe – naast de plannen - nog eens – ook naar de Raad toe - tegen het licht te houden.

In de discussie in en door de gemeenteraad over het plan ging het eerder over de nut en noodzaak van de locatie, dan over de financiële risico's. de complexiteit van de locatie (Schil en Zuidkamp) maakte het ook niet eenvoudig voor raadsleden te doorgronden.

Bij het project heeft geen cashflow sturing plaatsgevonden, waardoor risico's moeilijk in te schatten waren. Er zijn hier al veel kosten gemaakt, maar nauwelijks opbrengsten gerealiseerd. De MPG check zit hem echter niet op het volume van de gemaakte kosten (de cashflows), maar op het verwachte saldo van het project.

De lange looptijd zorgde ook voor een herhaling van nut en noodzaak discussies, ook omdat raadsleden onvoldoende op de hoogte waren van eerdere besluiten. Een duidelijker besluitvormingsdossier per project, kan de raad helpen in zijn controlerende rol.

Uiteindelijk zorgde het project voor veel politieke ophef, toen bleek dat stoppen met het project aanzienlijke kosten met zich meebracht. De wijze van de presentatie van deze kosten gaf weliswaar een goed beeld qua orde van grootte, maar de kosten werden wel hoger voorgedaan dan noodzakelijk was.

## 8 Optimalisering van de sturing

Deel van de derde onderzoeksvraag – “op welke wijze hebben raad en college sturing gegeven aan grondbeleid en welke informatie en beslispunten zijn er nodig om die sturing te optimaliseren” – betreft de informatie en beslispunten die er nodig zijn om de sturing te optimaliseren.

Wat betreft deze informatie en sturing kunnen verschillende momenten worden onderscheiden. De belangrijkste daarbij zijn:

0. de start met de werkzaamheden aan een grondexploitatie
1. de anticiperende grondverwervingen via het CVG
2. de opening van de grondexploitatie
3. de periodieke actualisering hiervan via het MPG
4. de specifieke evaluatie van grondexploitaties apart van het MPG
5. de manier waarop specifieke externe factoren zoals de luchthaven worden gerelateerd aan de grondbedrijfsportefeuille.
6. het sluiten van de grondexploitatie
7. de sturing van grondexploitaties buiten het MPG, zoals de MSI's

Bij de vormgeving van informatie en sturing vormt de Beheersverordening grondbedrijf 2003 thans het formele kader. De Beheersverordening grondbedrijf 2003 kent een aantal voorschriften over sturing en verantwoording die van belang zijn voor de wijze waarop kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Deze worden in de praktijk niet alle gehanteerd. Het wel hanteren van deze uitgangspunten zou een aanzienlijke verbetering van de sturing door de Raad betekenen.

Wat betreffen deze uitgangspunten in de praktijk:

- Bij opening duidelijk beeld geven van de grenzen waarbinnen de raad mandaat geeft en waarbij het duidelijk is dat wanneer de grondexploitatie buiten deze grenzen beweegt, deze opnieuw aan de raad wordt voorgelegd.
- Het periodiek (elke 5 jaar) voorleggen van een grondexploitatie aan de raad.
- Ervoor zorgen dat de reserve grondexploitatie minimaal de omvang heeft van de weerstandscapaciteit min de in kaart gebrachte risico's.
- Het (gegeven dat bovenstaande situatie thans niet aanwezig is) door het College presenteren van plannen om deze situatie te bereiken.

Door de praktijk in harmonie met de verordening te brengen, gaat het voorzichtigheidsbeginsel een belangrijkere rol spelen bij de afwegingen rond grondexploitaties in de raad, zoals is vastgelegd in de Beheersverordening.

Het bovenstaande vormen geldende regels. Zolang de raad geen nieuwe heeft vastgesteld, dienen ze te worden gevolgd. Wat wij hier aan toevoegen is het volgende:

Het strikter vasthouden aan het principe (uit de Gemeentewet) dat raadsstukken openbaar zijn en slechts bij hoge uitzondering informatie vertrouwelijk dient te worden gehouden. Dit betekent dat – evenals de praktijk is met het openbare MPG deel 1 en het vertrouwelijke MPG deel 2 – in de openbare stukken de voornaamste informatie staat.

Een en ander kan als volgt worden uitgewerkt.

## 0. de start met de werkzaamheden aan een grondexploitatie

Volgens de beheersverordening (artikel 10.1) worden in de planontwikkeling van een project de volgende fasen onderscheiden:

- fase 0 = oriëntatiefase
- fase 1 = definitiefase
- fase 2 = ontwikkelfase
- fase 3 = realisatiefase

Artikel 10.2 regelt dat in iedere fase onderzoek wordt gedaan naar de economische uitvoerbaarheid van dat project en dat de uitkomsten van dat onderzoek deel uitmaken van de besluitvorming over dat project. Artikel 10.3 regelt vervolgens dat het college besluit neemt over de overgang van de fasen: " In de bestuurlijke besluitvorming over de eindproducten van fase 0 tot en met 2 en indien nodig in te onderscheiden deelfasen in fase 3, dient het college een besluit te nemen over de kosten en de dekking van de te maken kosten in de volgende fase". Het verdient aanbeveling dat de raad consequent wordt geïnformeerd over deze besluitvorming van het college, ook wat betreft de aspecten van economische uitvoerbaarheid in de oriëntatiefase. Tevens kan hierbij periodiek een overzicht worden verstrekt van de projecten en de fase waarin deze verkeren.

## 1. De anticiperende grondverwervingen

De Raad heeft hier het College een bepaald budget meegegeven waarmee anticiperende grondverwervingen mogen worden uitgevoerd. Gegeven de huidige crisis – en daardoor minder snelle voortgang in de bestaande plannen – zou het niet vreemd zijn indien de Raad de benodigde omvang van dit budget bediscussieert op grond van een evaluatie van de werking van het CVG. Een van de manieren om dit op de agenda te krijgen is om wanneer middelen vrijkomen door verkoop of overdracht van gronden uit het CVG, de vrijkomende middelen niet direct ter beschikking te stellen aan het CVG, maar dit slechts te doen op grond van een specifieke evaluatie en begroting, ook in relatie tot nut en noodzaak van de CVG op het actuele moment. Op het gebied van bedrijventerreinen is immers vastgesteld dat na Usseler Es geen nieuwe uitbreidingen meer nodig zijn, de groei van de beroepsbevolking is eindig en de groei van het aantal huishoudens wordt minder. Op die manier komt er meer sturing van de Raad op omvang en risico's van het CVG. Bij de evaluatie behoort dan ook een rapportage wat betreft de vrijkomende CVG-gronden. Is er een voorziening voor nodig geweest? Zijn deze gronden doorgegeven aan een verliesgevende grondexploitatie? Zijn de CVG-doelen met deze gronden gerealiseerd? Bij herontwikkeling in de bestaande stad is de afweging tussen anticiperende aankoop op basis van een algemeen raadskrediet versus aankoop op grond van een specifiek raadskrediet wellicht anders.

## 2. De opening van de grondexploitatie

Bij de opening van een grondexploitatie – een sturingsmoment waarvan het belang groter is dan menigeen denkt – is de financiële informatie in het openbare deel uiterst beperkt. Bij de opening van de grondexploitatie Usseler Es was bijvoorbeeld slechts de volgende financiële informatie openbaar:

### **"Financiële informatie**

De ontwikkeling van de Usseler Es is voor de gemeente Enschede (het Grondbedrijf) niet budgettair neutraal. De tentatieve grondexploitatie geeft een tekort. Alle investeringen in het openbare gebied inclusief de verwervingen moeten worden gedekt door grondopbrengsten en subsidies. Het resterende tekort komt ten laste van de verliesvoorziening Usseler Es die wordt gedekt uit de Reserve Grondbedrijf."

Er kan heel wat meer informatie over de financiën in het openbaar worden verstrekt zonder dat het belang van de gemeente wordt geschaad. Bij de opening van een grondexploitatie worden veel gegevens die later wel publiek worden gemaakt in deel 1 van het MPG niet in de publieke raadsstukken

gevoegd. Het is essentieel om meer informatie hier in het publieke domein ter beschikking te stellen. Een en ander dient nader uitgewerkt te worden, maar het kan dan gaan om:

- Doel van de grondexploitatie, verder uitgewerkt dan "ter uitvoering van plan x" en verslag van het proces. Dit deel is nu nog de hoofdmoot van de openbare stukken.
- Totaal te maken kosten (staat later wel jaarlijks in MPG 1)
- Resultaat (staat later wel in MPG 1)
- Specifieke gegevens over dekking: gevolgen voor balanspositie en breder de financiële positie (Essentieel voor publiek debat over gemeentefinanciën)
- Boekwaarde na inbreng gronden uit CVG (Boekwaarde staat later wel in MPG deel 1; geeft de raad ook informatie over wat de huidige situatie is)
- Consequenties van openen grondexploitatie voor voorzieningen CVG (Geeft de raad ook informatie over wat de huidige situatie is: hier kan de Raad bijvoorbeeld zien of tekort van een plan al gemaakt is bij aankoop eerder of nog moet komen)
- Wijze van evaluatie (thans staat er wijze van informeren van de Raad. Gegeven de positie van de Raad in de Beheersverordening dient dit verder te gaan dan alleen het informeren van de raad, maar er dient ook inzicht te worden gegeven in de mogelijkheden tot bijsturing en de consequenties daarvan).

In het vertrouwelijke deel lijkt meer ruimte (dan nu wordt benut) te zijn voor de verantwoording van de keuze van uitvoeringsstrategie in relatie tot de kosten. Welke kosten zijn vast en welke zijn nog beïnvloedbaar? Wanneer kan dat worden beïnvloed? Wordt de raad hierbij betrokken? Wanneer wordt dat geëvalueerd? Obligate teksten over dat het resultaat beter kan worden door een goede uitvoeringsstrategie kunnen aan realiteit winnen door ze handen en voeten te geven met verantwoordingsplicht aan de raad (via een openbare lijst met toezeggingen waar het College apart verantwoording over aflegt) of niet te worden opgenomen. Het kan dan zo worden geformuleerd dat dit deel wordt van het publieke debat en ambtelijk de planeconoom tegen de projectmanager tegengas kan geven bij uitgaven die binnen de grondexploitatie passen, maar mogelijk gemist kunnen worden om deze toezegging aan de raad gestalte te doen. Als dit niet zo hard kan worden geformuleerd, dan lijkt het niet zinvol de suggestie te wekken dat het resultaat wel mee kan vallen.

Kenmerkend aan ruimtelijke ontwikkeling is dat dit veel flexibeler is dan de realisatie van infrastructuurele werken. Een brug die alleen bestaat uit een brughoofd is onbruikbaar; een deels ontwikkelende locatie kan een goed woon- of werkklimaat bieden. Het is van belang om de sturing daarop in te stellen.

### 3. de periodieke actualisering van de grondexploitatie via het MPG

Zeker in vergelijking met andere gemeenten is de kwaliteit van de informatie in het MPG goed. Hierbij lijkt het overigens wel te zijn dat de hoeveelheid informatie in deel 1 achteruitgaat. MPG 2011 deel 1 bevat meer plaatjes, maar bepaalde relevante informatie uit eerdere jaren staat er niet meer in. De gehanteerde uitgangspunten voor de berekening van de vereiste weerstandscapaciteit was in eerdere MPG's veel specifiekere dan later. Dit is van belang, omdat er (zie ook de rapportage van Fakton) vragen kunnen worden gesteld bij de berekening van de vereiste weerstandscapaciteit. Wat betreft de kleuring en duiding van de informatie is het van belang de Bbv-informatie niet alleen te vermelden, maar ook veel duidelijker (op grond ook van de beheersverordening) uitgangspunt te maken voor de duiding van de financiële positie. Het weerstandsvermogen is de schil rond de kern van de balanspositie. De inhoud binnen de schil is wel degelijk van belang. In het vertrouwelijke deel zou een korte schriftelijke duiding van de cijfers niet misstaan. Deze duiding zou waar mogelijk ook kunnen worden opgenomen in deel 1.

#### 4. de specifieke evaluatie van grondexploitaties apart van het MPG

Dit is een van de grote omissies in de grondexploitatiepraktijk van Enschede. Het lijkt verstandig als College en Raad een schema vaststellen volgens welke de evaluatie van langer lopende grondexploitaties (conform de beheersverordening) in de komende raadsvergaderingen zal worden behandeld. Bij deze evaluatie lijkt het zinvol stil te staan bij de huidige stand van zaken en bij de actualiteit (wenselijkheid, waarschijnlijkheid en mogelijkheid) op het gebied van programma, kwaliteit, financiën en fasering. Van belang is dan tevens dat er een beeld is welke zaken vastliggen (bijvoorbeeld waar is grond verworven en een hoofdinfrastructuur in aanleg) en welke zaken (bijvoorbeeld het na 2015 nog te realiseren programma dat nog moet worden ingevuld) nog gewijzigd kunnen worden.

#### 5. de manier waarop specifieke externe factoren zoals de luchthaven worden gerelateerd aan de grondbedrijfsportefeuille

Een besluit met een dergelijke verregaande impact op programma's op het gebied van bedrijventerreinen en woningbouw vraagt om een specifiek door de raad te behandelen voorstel waarin wordt aangegeven in hoeverre wijziging van bestaande grondexploitaties noodzakelijk is gezien de programmatische mogelijkheden die er zijn. Ook andere majeure externe en interne ontwikkelingen kunnen leiden tot aparte notities waarin programmatische keuzes voorliggen. Het MPG doet dit niet – het MPG kijkt naar de impact gegeven de uitvoering van het huidige programma –, maar er is soms behoefte te reflecteren op de programmatische invulling zelf gegeven belangrijke nieuwe kennis.

#### 6. het sluiten van de grondexploitatie

Het sluiten van een grondexploitatie is vaak een hamerstuk, waarbij vanuit de afdeling planeconomie een vertrouwelijke tekst bij de griffie wordt neergelegd. De vraag is waarom dit stuk nog vertrouwelijk dient te zijn. Anders dan bij de start van een grondexploitatie waarbij partijen waarmee onderhandelingen gevoerd worden inzicht krijgen in de budgetten is er bij het afsluiten van de grondexploitatie dit belang van vertrouwelijkheid niet meer aan de orde. Er wordt teruggekeken. Mocht dit voor een klein onderdeel (bijvoorbeeld, er moet nog 2% van de grond worden verkocht en er wordt verslag gedaan van inzet en stand van zaken wat betreft de onderhandelingen) nog het geval zijn; dan zou dit onderdeel eventueel bij de griffie kunnen liggen. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat bij de afsluiting van een grondexploitatie de gemeenteraad besluit dat de vertrouwelijkheid van het stuk dat ter inzage lag bij de griffie bij de opening van de grondexploitatie wordt opgeheven (eventueel kan dit ook voor de bijlagen over deze exploitatie in deel 2 van het MPG gelden en de vertrouwelijke onderdelen van de tussentijdse evaluaties zoals verplicht zou moeten worden uitgevoerd volgens de beheersverordening). De publieke verantwoording over het gevoerde grondbeleid wordt op deze wijze versterkt.

#### 7. de sturing van grondexploitaties buiten het MPG, zoals de MSI's

Het binnen een gemeente bestaan van verschillende concurrerende projectportfolio's versterkt niet het inzicht van de raad in de financiële positie van de gemeente. Het signaal van het grondbedrijf dat hier onvoldoende middelen waren om de tekorten van deze nieuwe opgaven te dekken was reëel. De vraag is of de reactie om dit buiten het grondbedrijf te plaatsen de juiste is, in plaats van bijvoorbeeld het aanzuiveren van kapitaal bij het grondbedrijf. In de huidige situatie leidt dit tot suboptimale oplossingen, zoals het versneld openen van MSI-projecten, zodat voorzieningen binnen het grondbedrijf voor CVG-gronden kunnen vrijvallen en vragen bij de Raad vanwege het gebrek aan overzicht inzake de financiële positie van de gemeente op dit terrein.

## 9 Conclusies

Deze rapportage is gericht op de beantwoording van de volgende vragen:

- In hoeverre is op gestructureerde en onbevooroordeelde wijze ingespeeld op (in- en externe) factoren die de uitkomsten van het grondbeleid beïnvloeden?
- Op welke wijze hebben raad en college sturing gegeven aan grondbeleid en welke informatie en beslispunten zijn er nodig om die sturing te optimaliseren?

### **Nieuwe regelgeving**

De gemeente heeft over het algemeen goed ingespeeld op nieuwe regelgeving die het grondbeleid kan ondersteunen. In het grondbeleid is gebruik gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten die in 1996 van toepassing werd voor bestemmingswijzigingen in het buitengebied.

In de casus 't Vaneker leidde de 'deregulering' van ruimtelijke besluitvorming door de invoering van de Wabo ertoe dat de ontwikkeling van 't Vaneker op grond van artikel 19 WRO (waartoe de juridische mogelijkheden gecreëerd waren) niet meer mogelijk was. Dit is gesignaleerd en er is gekozen voor een bestemmingsplan.

Algemene conclusie is dat de gemeente in de regel op adequate wijze inspeelt op nieuwe externe regelgeving voor zover deze van belang is voor het grondbeleid.

### **Externe factor: Woningmarkt**

Er is voor wat betreft de economische ontwikkeling geen sterke afwijking tussen de regio Enschede en de rest van Nederland. Het aandeel benedenmodale inkomens in de stad Enschede is wat groter dan in de rest van de provincie, maar dit is een normaal beeld in Nederlandse steden. Zowel het aantal personen als huishoudens zal tot 2040 blijven groeien. Er is hierbij sprake van een forse vergrijzing en huishoudensverdunding. Mogelijk verschuift de vraag daarom naar wat kleinere woningen, maar het blijft de vraag of welvarende 65-plussers nu en masse naar appartementen willen verhuizen.

Iets meer dan de helft (52%) van de woningvoorraad in Enschede bestaat uit koopwoningen: er is hierbij een forse inhaalslag gemaakt maar dit aandeel blijft wat lager dan het nationale gemiddelde. Een relatief kleine koopsector is niet vreemd voor een grote stad: er wonen immers ook wat meer lagere inkomens. Het prijsniveau van de koopsector in de woningmarkt Enschede is per saldo wat lager dan in Overijssel en de rest van Nederland. Er is een toename van het aandeel dure (geliberaliseerde) huurwoningen, maar het aandeel is nog altijd zeer klein. (De marktpositie van commerciële huur blijft slecht ten opzichte van de sociale huursector maar zeker ook ten opzichte van de koopsector als gevolg van de royale hypotheekrenteaftrek voor eigenaar bewoners.)

Omdat nog geen grootschalige onderzoeken zijn gehouden, enkele jaren na de start van de crisis, is het moeilijk in te schatten hoe het effect op de potentiële vraag is. Dat er veel mensen zijn die wel willen verhuizen, maar door de crisis zeer afwachtend zijn geworden is wel duidelijk. Een deel van de huishoudens die daadwerkelijk gaan verhuizen (en die zijn er nog altijd) worden wel beperkt in hun mogelijkheden: met name tweeverdieners die willen gaan settelen en doorgaans een belangrijke consumentengroep voor (nieuwbouw) eengezinswoningen vormen.

Twee algemene factoren spelen de huidige koopwoningmarkt parten: het magere woningmarktvertrouwen en de striktere leningsvoorwaarden. De markt voor nieuwbouwwoningen is extra gevoelig omdat dit grotendeels kopers uit bestaande koopwoningen trekt: deze dragen de last van een nog te verkopen woning mee, terwijl zij veelal een woning van papier kopen die pas na geruime tijd wordt opgeleverd. Omdat de doorstromersvraag stagneert, is het duurdere segment nu extra gevoelig voor de crisis. Hoewel starters aanvankelijk nog redelijk in de markt bleven (veel appartementen en kleine eengezinswoningen) en daarbij werden geholpen door de hypotheekgarantie, beginnen striktere leningsvoorwaarden en verder dalend vertrouwen hen nu ook parten te spelen.

Onder de huidige marktomstandigheden lijkt er sprake van enige overmaat in het bouwprogramma tot 2019-2020. Programma's zijn aangepast aan de crisissituatie. Hierbij is gekozen voor een conservatieve benadering waarin zoveel mogelijk van de oorspronkelijke doeleinden en ambities overeind zijn gehouden.

### **Externe factor: Bedrijventerrein en kantorenmarkt**

De markt voor bedrijventerreinen in Enschede was voor 2003 wezenlijk anders dan daarna. Voor 2003 was er sprake van een tekort, daarna ontstond er een overschot. Voor 2003 had de gemeente moeite het uitgifte tempo bij te houden en slonk de hoeveelheid bouwrijpe grond en de hoeveelheid harde plannen. Na 2003 zag de gemeente kans het aanbod weer te verhogen maar kwam de uitgifte op een structureel lager niveau te liggen. Wat daarbij opvalt, is dat de hoeveelheid bouwrijpe grond snel steeg en niet alleen boven de algemene norm is komen te liggen, maar ook ver boven de doelstelling die de gemeente zelf hanteert. Het lijkt er op dat er een overreactie heeft plaatsgevonden op de structurele tekorten uit de jaren negentig van de vorige eeuw en het bijna ontbreken van bouwgrond rond 2002.

Wij hebben geen marktsignalen kunnen vinden die deze omslag hebben aangekondigd. De ontwikkeling van de nieuwbouw loopt redelijk synchroon met de uitgifte van bedrijventerreinen. Omdat de ontwikkeling van een bedrijventerrein een langdurig proces is, is het moeilijk hierop te anticiperen.

Wat betreft de ramingen kan worden aangegeven dat hierbij gebruik wordt gemaakt van actuele methoden die 'state of the art' zijn binnen Nederland. Er moet echter wel een opmerking gemaakt bij de raming van 2011, omdat binnen Netwerkstad Twente er voor is gekozen in de raming een ambitie ten aanzien van het creëren van extra werkgelegenheid op te nemen in een TM+scenario. De uitkomst is hierdoor niet meer beleidsarm. Er bestaat echter ook beleid dat de vraag naar bedrijventerreinen kan verkleinen (bijvoorbeeld toepassing van de SER-ladder). Deze beleidsambities zijn niet in de berekening meegenomen, waardoor de beleidsmatige input in het model eenzijdig is: alleen effecten die de vraag verhogen zijn doorgerekend maar niet de effecten die de vraag verlagen. Ook ontstaat door dit meenemen van deze extra ambities het effect dat het totaal van de ambities in Nederland groter is dan de totale toekomstige werkgelegenheid, zoals het CPB die voorziet. Dit is weinig realistisch. Het effect van deze kanttekeningen is dat er een systematische fout zit in de uitkomst van de behoefte-raming uit 2011, waardoor er een grote kans ontstaat dat de behoefte-ramingen te hoog zullen uitvallen. Deze behoefte-raming uit 2011 is echter nog zo recent dat deze geen invloed heeft gehad op het openen van de lopende grondexploitaties, zoals Usseler Es. Wel heeft deze invloed gehad op het vaststellen van het bestemmingsplan van Usseler Es.

Opvallend is dat het MPG in 2006 en 2007 expliciet melding maakt van planoptimisme in de grondexploitaties, maar dat het dan al te laat is om de verwachtingen aan de werkelijkheid aan te passen. De gemeente beschikte toen al over een voorraad bouwrijpe grond van 40 hectare.

Ook kan geconstateerd worden dat de doelstellingen die de gemeente na 2000 hanteerde veel hoger waren dan de feitelijke uitgifte. Hieruit volgt dat de vraagramingen voor de periode na 2000 te hoog



zijn geweest. De grootste discrepantie tussen verwachting en realiteit bij de uitgifte zit echter in de verwachting die is verwerkt in de afzonderlijke grondexploitaties. Deze liggen ver boven de uiteindelijke uitgifte.

### **Dualisering, Bbv en financiële verantwoording**

Kort na invoering van de dualisering van de gemeente en de invoering van het Bbv stelde de gemeenteraad een Beheersverordening grondbedrijf 2003 vast en een Nota Weerstandsvermogen 2004-2008 (2004). Opmerkelijk is dat de beheersverordening grondbedrijf (2003) en de Nota Weerstandsvermogen grondbedrijf 2004-2008 onafhankelijk van elkaar lijken te zijn opgesteld. De relaties tussen de criteria uit deze stukken lijken niet gelegd te zijn. Er is door Raad en College niet gestuurd op de balanspositie van het grondbedrijf. Het weerstandsvermogen vormt de kern van de discussies tussen College en Raad. Belangrijk hierbij is dat voor de balanspositie het voorzichtigheidsbeginsel een rol speelt, bij het weerstandsvermogen is dat niet het geval. Een optimistische toekomstvisie kan op deze wijze sneller leiden tot het nemen van risico's.

In het MPG wordt ook een berekening conform het Bbv getoond. Verwarrend daarbij is dat bij de MPG-berekening wel termen als 'bestemmingsreserve' en 'algemene reserve' worden gebruikt die suggereren dat het over eigen vermogen van de gemeente gaat en niet over uitspraken van de raad over wat er kan gebeuren in de situatie dat de verwachte toekomstige winst inderdaad gerealiseerd wordt. Opmerkelijk is dat deze berekening van de balanspositie van het grondbedrijf (volgens Bbv) nauwelijks een rol lijkt te spelen in de communicatie tussen College en Raad. Dit betekent dat de gemeente het voorzichtigheidsprincipe niet hanteert bij de sturing van het grondbedrijf. Volgens dit beginsel wordt winst pas na realisatie geboekt, maar dient met een voorzienbaar verlies wel direct rekening gehouden, bijvoorbeeld door voorzieningen te treffen. In Enschede gebeurt dit wel – de balanspositie staat steeds keurig in het MPG –, maar dit speelt geen hoofdrol in de sturing door College of Raad. Hierdoor heeft gedurende de gehele periode een situatie bestaan die in strijd was met artikel 20.1 van de Beheersverordening grondbedrijf 2003. De reserve grondexploitaties is steeds lager dan het niveau dat in deze Beheersverordening is bepaald. Volgens artikel 13.6 van deze beheersverordening kunnen dan geen nieuwe negatieve grondexploitaties worden geopend. De raad heeft dit wel gedaan. Wij hebben in de raadsvoorstellen echter ook geen teksten kunnen aantreffen waarin het College nog eens benadrukte bij de raad dat opening van een dergelijke grondexploitatie in strijd met de beheersverordening zou zijn.

Een veel grotere rol in de sturing speelt de vraag of de toekomstige reserve grondexploitatie groter is dan de vereiste weerstandscapaciteit. Toekomstige winst speelt een doorslaggevende rol bij de beoordeling van de financiële positie van het grondbedrijf. Impliciet lijkt het MPG daarmee te functioneren als een voorstel conform artikel 20.5 van de Beheersverordening grondbedrijf. Dit artikel schrijft immers voor dat het College indien de Reserve Grondbedrijf onvoldoende is de raad een voorstel zal doen op welke termijn de Reserve Grondbedrijf weer op peil wordt gebracht. De plaatjes over het verloop van de toekomstige reserve grondbedrijf laten een herstel zien. Er wordt hierbij echter niet verwezen naar dit artikel. Ook wordt niet uitgelegd of dit bereikte peil voldoende is gegeven de daarvoor gestelde norm. Ook hebben er vanuit een negatief eigen vermogen afdrachten plaatsgevonden aan de algemene dienst van de gemeente. Ook in de huidige normering is het zo dat bij het bepalen van een afdracht niet relevant is of er vandaag eigen vermogen beschikbaar is, alleen al zicht op het ontstaan van eigen vermogen in de toekomst is voldoende om een deel hiervan hierop anticiperend aan het grondbedrijf te onttrekken. Hiermee is er sprake van 'grondbedrijfsoptimisme' en geen voorzichtigheid. Deze afdracht is geen vergoeding voor het ter beschikking stellen van eigen vermogen aan het grondbedrijf.

## **Lessen Eschmarke en 't Vaneker**

*Sturen van langlopende projecten:* Projecten met een langere looptijd krijgen regelmatig te maken met veranderingen, zowel door interne als externe factoren veroorzaakt. Veranderingen kunnen leiden tot aanpassingen van het project, of wijzigingen in het risicoprofiel van het project. Soms wordt dat wel met de raad gecommuniceerd en soms niet. Daar lijken geen vaste regels voor gehanteerd te worden. Het is niet duidelijk hoe er nu precies gestuurd wordt, op welke momenten, hoe intensief en wanneer en in welke gevallen er terugkoppeling plaatsvindt naar de raad. Het lijkt raadzaam om daarvoor een aantal regels op te stellen. Ook zou het de sturing en communicatie kunnen bevorderen door een instrument als het Ontwikkelingsplan een eenduidig format te geven, zoals dat bij het MPG ook min of meer het geval is.

*Optimaliseren grondexploitatie tegenover sturen op saldo:* De gemeente Enschede hanteert in de praktijk een systeem van sturing op het saldo van grondexploitaties. Via het MPG wordt hierin goed inzicht gegeven. Het is echter de vraag of daarmee voldoende inzicht bestaat in de 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden om het project te beïnvloeden. Ook lijkt er veelal onvoldoende sturing te zijn op cashflows. Vroegtijdige verwerving geeft zekerheden over de rol van de gemeente, maar bevat ook aanzienlijke risico's van oplopende rentekosten wanneer er lange tijd zit tussen verwerving en verkoop van bouwrijpe gronden

*Bijsturen van een rijdende trein:* In het verlengde van bovenstaande lijkt het erop dat als eenmaal de beslissing is genomen om te gaan ontwikkelen dat de 'trein gaat rijden' en dat dan niet altijd het maximale gedaan wordt om de plannen te optimaliseren. Zolang de trein rijdt wordt niet meer kritisch naar de uitgangspunten van het plan gekeken.

*Rol projectorganisatie en lerend vermogen organisatie:* Binnen de gemeente Enschede is veel aandacht voor de projectorganisatie en het projectmanagement. Desondanks kan er een groot verloop zijn van projectleiders. Dit vergt veel van een organisatie in de zin van het waarborgen van continuïteit en het overdragen van kennis.

*Mogelijkheden en beperkingen van samenwerking:* Samenwerking met marktpartijen biedt veel mogelijkheden voor het delen van kennis/kunde en risico's, maar het kan ook flexibiliteit in de planuitvoering in de weg staan door de wijze waarop afspraken gemaakt zijn. Het is relevant om juist aan die factoren veel aandacht te besteden. Zo is er bijvoorbeeld een essentieel verschil tussen een bouwclaim waarbij een bouwer het recht heeft op afname van bouwrijpe grond, of dat hij een plicht heeft op de afname van bouwrijpe grond. Een afnameplicht zal in de praktijk veelal betekenen dat de bouwer het renterisico draagt bij uitstel van bebouwing, de bouwer zal echter niet de woningen realiseren, wanneer geen zicht op afzet is.

*Kostenbewustzijn raad:* Ook bij grondexploitaties gaat de discussie in de raad veelal over de ruimtelijke wenselijkheid, niet over financiële risico's.

*Verbeter het besluitvormingsdossier per plan:* Ruimtelijke plannen lopen vaak meerdere raadsperiodes. Hierdoor zijn veel individuele raadsleden het overzicht kwijt. Een duidelijk inzicht in wat er al eerder besloten was, kan het de raad makkelijker maken een controlerende rol te vervullen.

## **Sturing en informatie**

Vanuit de bestaande beheersverordening grondbedrijf 2003 en het beginsel dat zoveel mogelijk stukken in het openbare debat dienen te worden verantwoord kan voor diverse stappen in het proces gewerkt worden aan de verbetering van de sturing. Deze stappen zijn:

0. de start met de werkzaamheden aan een grondexploitatie
1. de anticiperende grondverwervingen via het CVG
2. de opening van grondexploitatie
3. de periodieke actualisering hiervan via MPG
4. de specifieke evaluatie van grondexploitaties apart van MPG
5. de manier waarop specifieke externe factoren zoals de luchthaven worden gerelateerd aan de grondbedrijfsportefeuille.
6. het sluiten van grondexploitatie
7. de sturing van grondexploitaties buiten het MPG, zoals de MSI.

Door stelselmatig vorm te geven aan de raadsbetrokkenheid bij deze stappen, kan inzicht, sturing en controle worden verbeterd.

### **Tot slot**

Op grond van het bovenstaande komt een beeld naar voren van een gemeente die vrij log reageert op allerlei externe en interne factoren die van invloed zijn op grondbeleid en grondexploitaties. In de aansturing is het vastgestelde beleid leidend en wordt gerapporteerd over de stand van zaken van de uitvoering van dit beleid. Veel minder wordt stilgestaan bij mogelijke wijzigingen gedurende de rit. Anders dan bij de realisatie van veel infrastructurele werken (een brug die halverwege ophoudt of verandert van autoweg in busbaan is weinig zinvol), kan bij de ontwikkeling van locaties veel flexibeler worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. In de aansturing wordt dit potentieel onvoldoende benut. De verplichting in de beheersverordening grondexploitaties om elke 5 jaar een grondexploitatie voor evaluatie en bijstelling separaat aan de Raad aan te bieden, biedt in theorie deze mogelijkheid, in de praktijk lijkt deze beheersverordening geen sturend kader te zijn voor de relatie tussen Raad en College in Enschede. Hierdoor speelt het voorzichtigheidsbeginsel uit het Bbv geen doorslaggevende rol bij sturing van het grondbedrijf en de grondexploitaties. De toekomstige winst van de totale planportfolio is het kader voor het beleid en wellicht mede daardoor zijn wijzigingen in deze portfolio lastiger door te voeren, omdat deze toekomstige winst het ijkpunt vormt voor bestuurlijke afwegingen. Het verder vormgeven van de sturing op grond van uitgangspunten uit deze beheersverordening kan de betrokkenheid van de raad versterken en kan ook meer mogelijkheden tot evaluatie en bijsturing bieden.

**Onderzoeksinstituut OTB**

Delft University of Technology

Jaffalaan 9, 2628 BX Delft, The Netherlands

Postbus 5030, 2600 GA Delft, The Netherlands

Telefoon +31 (0)15 278 30 05

Fax +31 (0)15 278 44 22

E-mail [mailbox@otb.tudelft.nl](mailto:mailbox@otb.tudelft.nl)

**[www.otb.tudelft.nl](http://www.otb.tudelft.nl)**