

**Grond in beweging:**  
Effectiviteit en efficiëntie van het  
Enschedese actieve grondbeleid

Delft, september 2009



# Grond in beweging: Effectiviteit en efficiëntie van het Enschedese actieve grondbeleid

Eindrapportage

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:*

Rekenkamercommissie gemeente Enschede  
t.a.v. mw. dr. J.J. Ligteringen  
Postbus 20  
7500 AA Enschede

*Auteurs:*

Prof. Dr. W.K. Korthals Altes  
Dr. Ir. D.A. Groetelaers  
Ir. H.W. de Wolff

*Met medewerking van:*

S. de Bree

September 2009

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 2009 by Onderzoeksinstituut OTB

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>  |
| 1.1      | Achtergrond en hoofdvraag onderzoek .....                    | 1         |
| 1.2      | Deelvragen onderzoek .....                                   | 2         |
| 1.3      | Leeswijzer.....  | 4         |
| <b>2</b> | <b>Context algemeen: grondbeleid .....</b>                   | <b>5</b>  |
| 2.1      | Inleiding.....   | 5         |
| 2.2      | Doel van grondbeleid.....                                    | 5         |
| 2.3      | Strategieën voor grondbeleid.....                            | 7         |
| 2.4      | Instrumenten voor het grondbeleid .....                      | 8         |
| 2.5      | Recente veranderingen instrumentarium.....                   | 11        |
| <b>3</b> | <b>Context Enschede.....</b>                                 | <b>12</b> |
| 3.1      | Inleiding.....   | 12        |
| 3.2      | Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie.....                          | 12        |
| 3.3      | Organisatie Projectmanagement en Grondbedrijf.....           | 14        |
| 3.4      | Nota Grondbeleid.....  | 17        |
| 3.5      | Nota Strategische Verwervingen .....                         | 19        |
| 3.6      | Nota grondprijzen.....                                       | 21        |
| <b>4</b> | <b>Praktijk Enschede: gemeentelijk niveau .....</b>          | <b>23</b> |
| 4.1      | Inleiding.....   | 23        |
| 4.2      | Inzet grondbeleidinstrumenten.....                           | 23        |
| 4.3      | Strategische verwervingen .....                              | 25        |
| 4.4      | Kosten actief grondbeleid.....                               | 33        |
| <b>5</b> | <b>Praktijk Enschede: vier projecten eruit gelicht .....</b> | <b>37</b> |
| 5.1      | Inleiding: de cases .....                                    | 37        |
| 5.2      | Het Brunink.....   | 38        |
| 5.2.1    | Typering project.....  | 38        |
| 5.2.2    | Procesgang planvorming en ontwikkeling.....                  | 39        |
| 5.2.3    | Grondbeleid en grondverwerving .....                         | 41        |
| 5.2.4    | Leermomenten voor het grondbeleid .....                      | 42        |
| 5.3      | De Laares .....  | 43        |
| 5.3.1    | Typering project.....  | 43        |
| 5.3.2    | Procesgang planvorming en ontwikkeling.....                  | 43        |
| 5.3.3    | Grondbeleid en grondverwerving .....                         | 47        |
| 5.3.4    | Leermomenten voor het grondbeleid .....                      | 51        |
| 5.4      | Josink Es .....  | 52        |
| 5.4.1    | Typering project.....  | 52        |
| 5.4.2    | Procesgang planvorming en ontwikkeling.....                  | 53        |
| 5.4.3    | Grondbeleid en grondverwerving .....                         | 55        |
| 5.4.4    | Leermomenten voor het grondbeleid .....                      | 59        |
| 5.5      | Zuiderval .....  | 60        |
| 5.5.1    | Typering project.....  | 60        |
| 5.5.2    | Procesgang planvorming en ontwikkeling.....                  | 61        |
| 5.5.3    | Grondbeleid en grondverwerving .....                         | 67        |
| 5.5.4    | Leermomenten voor het grondbeleid .....                      | 69        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>6</b> | <b>Analyse en conclusies .....</b>              | <b>71</b> |
| 6.1      | Inleiding.....                                  | 71        |
| 6.2      | Analyse actief grondbeleid.....                 | 71        |
| 6.2.1    | Effectiviteit .....                             | 71        |
| 6.2.2    | Efficiëntie .....                               | 72        |
| 6.2.3    | Legitimiteit .....                              | 75        |
| 6.2.4    | Toegevoegde waarde strategische verwerving..... | 77        |
| 6.3      | Alternatieven en toekomst.....                  | 78        |
| 6.3.1    | Actief grondbeleid anders invullen.....         | 78        |
| 6.3.2    | Andere vorm van grondbeleid .....               | 79        |
| <b>7</b> | <b>Aanbevelingen .....</b>                      | <b>82</b> |
| 7.1      | Inleiding.....                                  | 82        |
| 7.2      | Effectiviteit actieve grondbeleid .....         | 82        |
| 7.2.1    | Efficiëntie .....                               | 83        |
| 7.2.2    | Legitimiteit .....                              | 84        |
| 7.2.3    | Toegevoegde waarde strategische verwerving..... | 85        |
| 7.3      | Alternatieven en toekomst.....                  | 85        |
| 7.3.1    | Actief grondbeleid anders invullen.....         | 85        |
| 7.3.2    | Andere vorm van grondbeleid .....               | 85        |

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en hoofdvraag onderzoek

De Rekenkamercommissie van de gemeente Enschede heeft het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft opdracht verleend voor een onderzoek naar het grondbeleid van deze gemeente. De hoofdvraag van het onderzoek is:

*In hoeverre is actief grondbeleid effectief en efficiënt binnen de context van het Programma ruimtelijke ontwikkeling?*

Gevraagd is om een beoordeling van het actief grondbeleid, in het perspectief van het Programma ruimtelijke ontwikkeling. Dit programma kent drie hoofddoelstellingen:

1. Het bestrijden van de scheefheid in de bevolkingssamenstelling.
2. Het versterken van de kernkwaliteiten.
3. Het waarborgen van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling.

### **Verwerving en ontwikkeling bepalen resultaat**

Bij het beoordelen van de bijdrage van het actief grondbeleid aan de doelen uit dit programma, is van belang dat opteren voor actief grondbeleid betekent dat een mix van instrumenten in beeld komt, die op hun beurt de effectiviteit en efficiëntie bepalen.

Allereerst de verwerving zelf. Hierbij spelen verschillende instrumenten een rol. Naast minnelijke aankoop, voorkeursrecht en onteigening kan het ook gaan om huurbeëindiging, beëindigen van beperkte rechten, ruil van gronden, etc. De effectiviteit en efficiëntie worden mede bepaald door de vormgeving van een verwervingsstrategie, en de keuze voor een slimme instrumentenmix.

Vervolgens is grondbezit geen garantie dat de doelstellingen uit het ruimtelijk beleid gerealiseerd kunnen worden. De gemeente zal als eigenaar van de grond de juiste beslissingen moeten nemen, en is hierbij soms ook beperkt in haar mogelijkheden. Zo kan de marktsituatie er voor zorgen dat gewenste doelen niet bereikt worden (bijvoorbeeld omdat geen vraag is naar een bepaalde vorm van ruimtegebruik) of kunnen wettelijke randvoorwaarden er voor zorgen dat de gemeente ook vanuit een actieve rol niet alles kan sturen. Dit kan omdat er bijvoorbeeld een exclusieve publiekrechtelijke regeling is - zoals de Huisvestingswet – die het de gemeente niet mogelijk maakt om verdergaande eisen privaatrechtelijk te borgen, of omdat Europese regelgeving bepaalde vormen van directe overheidssturing en beïnvloeding moeilijk maakt (vergelijk de regeling rondom staatssteun en selectie van marktpartijen). De effectiviteit en de efficiëntie worden dan ook mede bepaald door de opstelling en de mogelijkheden van de gemeente als grondeigenaar en locatieontwikkelaar.

### **Legitimatie overheidshandelen**

In de hoofdvraag van het onderzoek wordt de nadruk gelegd op de effectiviteit en de efficiëntie van het actief grondbeleid, met het oog op de te bereiken maatschappelijke doelen. Hieraan toegevoegd zou nog kunnen worden het perspectief op de legitimatie en maatschappelijke acceptatie van het gebruik van de instrumenten. Een uitgekookte gemeentelijke onderhandelingsstrategie kan vanuit de te bereiken maatschappelijke doelen op korte termijn erg effectief zijn, en voor lage kosten zorgen; het zou echter met zich mee kunnen brengen dat burgers door dit optreden gedu-

peerd worden<sup>1</sup>. Relevant is de vraag in hoeverre Enschede op dit terrein ook doelen heeft geformuleerd die van belang zijn voor het gebruik van overheidsinstrumenten rond het actieve grondbeleid.

### **Alternatieve strategieën**

Voor het beoordelen van het actieve grondbeleid zelf, is het relevant dit af te zetten tegen alternatieven: in hoeverre zouden de bereikte resultaten met actief grondbeleid ook bereikt kunnen worden gebruik makend van een andere vorm van grondbeleid (publiek-private samenwerking of faciliterend grondbeleid).

Relevant voor het onderzoek is dat er rond het grondbeleidsinstrumentarium onlangs veel veranderd is: met het in werking treden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is een afdeling Grondexploitatie in werking getreden (de zogenaamde Grondexploitatiewet), waardoor voor faciliterend grondbeleid nieuwe instrumenten ter beschikking zijn gekomen. Verder zijn de onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten gewijzigd, waarbij het gebruik van dit instrumentarium soms effectiever en efficiënter is geworden. Ook de Europese dimensie is veranderd: ontwikkelingen in jurisprudentie laten zien dat aanbestedingsrichtlijnen en staatssteunregels de uitvoering van het grondbeleid steeds meer raken. Juist voor de vraag - gegeven de context van het onderzoek - om te beoordelen in hoeverre een alternatieve vormgeving van het instrumentarium potentieel tot verbetering kan leiden, worden de nieuwe mogelijkheden van het instrumentarium in de analyse meegenomen.

## **1.2 Deelvragen onderzoek**

Het is daarmee van belang in het onderzoek het actieve grondbeleid te beoordelen op de volgende aspecten:

- de betekenis van de uitvoering van het actieve grondbeleid zelf (de keuze voor een bepaalde instrumentenmix, het feitelijk gebruik van de instrumenten – bij dat laatste zou de maatschappelijke acceptatie meegenomen kunnen worden)  
(inclusief mogelijkheden en verbeterpunten aan de aanpak gegeven de nieuwe context)
- de mogelijkheden van de opstelling van de gemeente als grondeigenaar  
(inclusief mogelijkheden en verbeterpunten gegeven de nieuwe context)
- de relatieve betekenis: zou het beoogde effect ook op een andere wijze bereikt kunnen worden, namelijk door een grotere rol te geven aan faciliterend grondbeleid.

De onderzoeksperiode waar we naar kijken is vanaf 2003.

In de offerte zijn in het verlengde van het onderzoeksvoorstel zeven onderzoeksvragen onderscheiden:

- Wat zijn de doelstellingen van het Enschedese Programma ruimtelijke ontwikkeling?
- In hoeverre en op welke wijze wordt in Enschede actief grondbeleid gebruikt, welke instrumenten worden hierbij gehanteerd en welke verwervingsstrategieën (inclusief strategisch aankopen) en in welke mate is sprake van doelbereiking ten aanzien van deze projecten?
- Indien de doelen niet optimaal bereikt worden:
  - Zou doelbereiking anders kunnen worden indien het verwervingsinstrumentarium op een andere wijze zou worden ingezet (de instrumentenmix en de strategie – inclusief de nieuwe mogelijkheden van de gewijzigde regelgeving)?

---

<sup>1</sup> Gemeente Tilburg (2002) Aan- en verkoopbeleid van onroerend goed: strategie en uitvoering, Rapport onderzoek van de Rekeningcommissie gemeente Tilburg, blz. 30.



- Zou doelbereiking anders kunnen worden indien de gemeente in haar rol als locatieontwikkelaar anders zou opereren (dus als ze het eigendom al heeft)
- Heeft de regeling voor strategische aankopen toegevoegde waarde?
- Zou doelbereiking ook mogelijk zijn indien niet voor actief grondbeleid, maar voor een andere opstelling gekozen zou worden – in het bijzonder een aanpak gebaseerd op contracten dan wel een aanpak gebaseerd op alleen publiekrechtelijk regisseren?
- Welke middelen (organisatorisch, financieel, e.d.) zijn gemoeid met de inzet van het instrumentarium voor actief grondbeleid in Enschede?
- Wat is de verhouding van de ontwikkeling van de inzet van middelen tot het bereiken van de beoogde doelstellingen? Brengt het gewijzigde wettelijke instrumentarium hier naar verwachting veranderingen met zich mee?

Ten behoeve van de leesbaarheid hebben we deze vragen iets anders ingedeeld, en komen we tot de volgende onderzoeksvragen:

### **Achtergrondvragen**

1. Wat zijn de doelstellingen van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015 (die is geoperationaliseerd in het Enschedese Programma ruimtelijke ontwikkeling)?
2. Wat is het huidige beleid t.a.v. het grondbeleid?

### **Praktijk actief grondbeleid**

3. In hoeverre en op welke wijze wordt in Enschede actief grondbeleid gebruikt, welke instrumenten worden hierbij gehanteerd en welke verwervingsstrategieën (inclusief strategisch aankopen)?
4. Welke middelen (organisatorisch, financieel, e.d.) zijn gemoeid met de inzet van het instrumentarium voor actief grondbeleid in Enschede?

### **Oordeel over actief grondbeleid**

5. In welke mate is het actieve grondbeleid effectief?
  - t.a.v. de verwerving
  - t.a.v. het bereiken van de achterliggende doelen (uit de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015)
6. Wat is de verhouding van de ontwikkeling van de inzet van middelen tot het bereiken van de beoogde doelstellingen?
7. Hoe staat het met de legitimiteit van het actieve grondbeleid?
8. Heeft de regeling voor strategische aankopen toegevoegde waarde?

### **Alternatieven en toekomst**

9. Indien de doelen niet optimaal bereikt worden:
  - Zou doelbereiking anders kunnen worden indien het verwervingsinstrumentarium op een andere wijze zou worden ingezet (zowel qua instrumentenmix als qua strategie), gegeven ook de nieuwe mogelijkheden van de gewijzigde regelgeving?
  - Zou doelbereiking anders kunnen worden indien de gemeente in haar rol als locatieontwikkelaar anders zou opereren (dus als ze het eigendom al heeft)
10. Zou doelbereiking ook mogelijk zijn indien niet voor actief grondbeleid, maar voor een andere opstelling gekozen zou worden – in het bijzonder een aanpak gebaseerd op contracten dan wel een aanpak gebaseerd op alleen publiekrechtelijk regisseren, gegeven ook de nieuwe mogelijkheden van de gewijzigde regelgeving?

### 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de algemene context van het grondbeleid beschreven. Welke doelen en strategieën kunnen gemeenten nastreven met het voeren van grondbeleid, welke instrumenten zijn daarvoor beschikbaar en welke randvoorwaarden en discussiepunten zijn er op het gebied van specifiek het actieve grondbeleid.

In hoofdstuk 3 worden de algemene beleidskaders op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en grondbeleid in de gemeente Enschede uiteengezet. Aan de orde komen de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie, de organisatie van projectmanagement en het Grondbedrijf, de Nota Grondbeleid, de Nota Strategische Verwervingen en de Nota Grondprijzen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste en de tweede onderzoeksvraag.

In hoofdstuk 4 wordt de praktijk van het grondbeleid in Enschede beschreven. Er wordt een overzicht gegeven van het gebruik van instrumenten voor actief grondbeleid. Specifieke aandacht is er voor het beleid rond strategische verwervingen en de kosten van actief grondbeleid. Ter verdieping van hetgeen in hoofdstuk 4 beschreven is zijn vier projecten in de gemeente nader onderzocht en de resultaten daarvan staan beschreven in hoofdstuk 5. Het gaat om de locatieontwikkelingsprojecten Het Brunink, Zuiderval, Laares en Josink Es. Bij elke case zijn leermomenten opgenomen. In deze twee hoofdstukken wordt ingegaan op de derde en vierde onderzoeksvraag, en wordt bij de leermomenten een aanzet gegeven voor de beantwoording van de onderzoeksvragen 5, 6, 7 en 8.

In hoofdstuk 6 volgt de analyse van het empirische materiaal uit hoofdstuk 4 en 5 in het licht van de vraag wat de gemeente kan en wil realiseren (hoofdstuk 2 en 3). Hier wordt systematisch ingegaan op de onderzoeksvragen 5 tot en met 10 en bevat conclusies aangaande de vraagstelling.

De aanbevelingen zijn in hoofdstuk 7 opgenomen.

## 2 Context algemeen: grondbeleid

### 2.1 Inleiding

Grondbeleid omschrijven we als een doelgerichte overheidsinterventie op de grondmarkt. Doelgericht, omdat de overheid door de interventie bepaalde overheidsdoelstellingen wil kunnen bereiken. In dit achtergrondhoofdstuk gaan we nader in op waarom en tot op welke hoogte er in de markt geïntervenieerd kan worden (welke doelen grondbeleid kan dienen), welke strategieën er voor grondbeleid zijn en welke instrumenten gebruikt kunnen worden binnen het grondbeleid. De analyse plaatsen we in het licht van veranderingen in context en instrumentarium.

### 2.2 Doel van grondbeleid

Grondbeleid is een interventie van de overheid in een markt, de grondmarkt. In het algemeen ligt interventie van de overheid in een markt niet direct voor de hand. De grondmarkt heeft echter een aantal kenmerken waardoor overheidsinterventie – tot op bepaalde hoogte – ook vanuit de economische theorie wel voor de hand ligt.

De grondmarkt kent namelijk een aantal eigenaardigheden als deze vergeleken wordt met een ‘normale’ markt:

- grond is plaatsgebonden, en daardoor is er niet sprake van een homogeen product grond en het bezit van grond op een bepaalde plek geeft iemand per definitie een soort monopoliepositie;
- anders dan bij veel andere producten is de hoeveelheid grond in principe eindig, bij een hogere vraag kan er niet meer grond worden geproduceerd;
- Verder brengt het gebruik van grond bepaalde externe effecten met zich mee:
  - in positieve zin, omdat bepaalde soorten grondgebruik ook door derden gewaardeerd worden (bijvoorbeeld agrarisch gebruik zorgt tevens voor een mooi landschap / uitzicht om in te recreëren)
  - in negatieve zin, omdat een bepaald soort grondgebruik de gebruiksmogelijkheden van naastgelegen grond kan beperken (bijvoorbeeld een bedrijf dat veel milieuoverlast veroorzaakt, voor verkeersoverlast zorgt (en waarvoor dus nieuwe infrastructuur moet worden aangelegd), etc.)
- Veranderingen in grondgebruik zijn soms moeilijk omkeerbaar:
  - agrarische grond die eenmaal bebouwd is zal moeilijk weer teruggebracht kunnen worden in de oude functie: het langere termijn perspectief wordt daarbij onvoldoende meegewogen door de spelers op de markt.
  - Keuzes voor bepaalde ontwikkelingsrichtingen brengen met zich mee dat er geïnvesteerd wordt in de omgeving (bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur), een investering die dan ook zal moeten “renderen” en dus een andere ontwikkelingsrichting voorlopig minder voor de hand laat liggen.

Juist deze eigenaardigheden zorgen ervoor dat een ideaal evenwicht op de grondmarkt, een situatie waar de welvaart optimaal is, moeilijk door de markt alleen bereikt zal worden. Een vorm van overheidsinterventie om de onvolkomenheden van de markt te corrigeren ligt dan ook zeer voor de hand. De vraag is wel hoe ver de overheid hierbij moet gaan.

Naast het feit dat de markt onvolkomen is, zijn er nog andere aanleidingen voor overheidsinterventie op de grondmarkt.

In de eerste plaats is de overheid sowieso partij op de grondmarkt: bijvoorbeeld via de verplichting een bestemmingsplan te maken, maar ook omdat wegen die noodzakelijk zijn voor de ontsluiting van een gebied uiteindelijk openbaar zullen worden, en in de regel in eigendom en beheer bij de overheid zullen komen. Verder is de overheid als regel verantwoordelijk voor de aanleg van de hoofdinfrastructuur.

Een andere – in de praktijk heel belangrijke – reden voor overheidsbemoediging is dat de overheid bepaalde transacties op de grondmarkt wil stimuleren, zodat, in economische termen, de productie van bepaalde ‘merit’ goederen kan plaatsvinden. Hierbij gaat het dus om het gebruik van grondbeleid om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Zo heeft de overheid bijvoorbeeld jarenlang de beschikbaarheid van goedkope bouwgrond als voorwaarde voor betaalbare woningen, ook voor lagere inkomensgroepen, gestimuleerd.

Behalve direct op het algemeen belang terug te voeren motieven zijn er ook nog motieven die meer indirect met het algemeen belang te maken hebben. Dit zijn deels financiële motieven. De overheid is zelf vaak een belangrijke afnemer van grond. Verder is het voor een gemeente mogelijk om door actief te zijn op de grondmarkt soms winst te maken. Dit kan nodig zijn om de overheidsinvesteringen die nodig zijn voor de locatie te bekostigen, maar ook om elders onrendabele uitgaven te doen dan wel kosten te dekken.

Een ander motief voor overheidsinterventie is meer bescheiden: soms stagneert de werking van de grondmarkt, omdat door het bijzondere karakter van grond (het belang van de locatie) er vaak door partijen moet worden samengewerkt, wil het gebruik van grond geoptimaliseerd worden. De overheid is vaak nodig om zo’n samenwerking te regisseren.

Samenvattend spelen bij grondbeleid de volgende factoren vaak een rol:

- Procesdoelstellingen: het ordenen van de markten en het regisseren van de markt zodat partijen op de markt gelijkwaardig kunnen opereren, patstellingen doorbroken worden, initiatieven genomen worden, concurrentie en marktwerking op de markt van eindproducten (woningen, bedrijfsgebouwen, bouwkavels, etc.) optimaal is
- Doelstellingen met betrekking tot het ruimtegebruik: het sturen in het gebruik van de ruimte door de realisatie van (publieke) bestemmingen en van andere beleidsinhoudelijke doelstellingen aan het gebruik van de ruimte. Deze doelstellingen liggen voornamelijk op het terrein van de volkshuisvesting, de stedenbouw, het economisch beleid en ook op het terrein van het milieu. De sturing kan zowel betrekking hebben op de eenmalige ingreep (bijvoorbeeld de (her)inrichting) als op de exploitatiefase.
- Financiële doelstellingen: Deze kunnen betrekking hebben op het goed maken van de gemeentelijke kosten, financiële herverdeling (tussen rendabele en onrendabele of minder rendabele functies) en het maken van winst. Soms kan ook beperking van de financiële risico’s van belang zijn.

In iets andere bewoordingen komt dit lijstje ook terug in de rijksnota Grondbeleid uit 2001, waar gesproken wordt over de volgende drie categorieën publieke doelen die binnen het grondbeleid onderscheiden kunnen worden:

- het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen);
- het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt;

- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

### 2.3 Strategieën voor grondbeleid

Bij de interventie kan de overheid verschillende strategieën kiezen. Het spectrum loopt van aan de ene kant actief grondbeleid en aan de andere kant passief grondbeleid; de praktijk laat vele tussenvormen zien.

#### **Actief grondbeleid**

Onder actief grondbeleid gaat het om de strategie waarbij een gemeente zelf door verkrijging van de beschikkingsmacht over onroerend goed in een plangebied probeert een zo optimaal mogelijke sturing op de planuitvoering te verkrijgen. De gemeente loopt zelf het risico, een eventueel financieel tekort zal ze zelf moeten afdekken. Anderzijds is het voor de gemeente ook mogelijk winst te maken.

Actief grondbeleid begint dus met het verkrijgen van de beschikkingsmacht over het onroerend goed. Een gemeente zal hiertoe meestal pas overgaan als een plan voor een bepaald gebied bekend is. Toch zal een gemeente in sommige gevallen al eerder op de grondmarkt actief zijn, bijvoorbeeld om te voorkomen dat het onroerend goed door derden wordt gekocht of om gebruik te maken van een aantrekkelijke aanbieding. In dit geval zal de gemeente het onroerend goed tijdelijk moeten beheren. Soms wordt tot tijdelijke verhuur of pacht overgegaan; de gemeente zal echter zorgvuldig te werk moeten gaan: beide vormen kennen het risico dat er ongewenste rechten gaan ontstaan die opnieuw beëindigd moeten worden.

De gemeente gaat vervolgens tot grondexploitatie over. Hierbij wordt een begroting voor het project gemaakt en wordt opdracht verleend diverse werkzaamheden uit te voeren (bouwrijp maken, aanleg verharding, aanleg groen, inrichting van het gebied). Tijdens de uitvoering – die vaak een aantal jaren in beslag neemt – zal de gemeente de financiën van het project nauwlettend in de gaten houden. In sommige gevallen zal daarbij (rijks)subsidie worden gebruikt om de uit te geven grond tegen maatschappelijk of economisch aanvaardbare prijzen op de markt te kunnen brengen. De gemeente maakt een nieuwe bestemming mogelijk door - indien nodig - de wijziging van het bestemmingsplan.

De bouwrijpe grond wordt vervolgens uitgegeven. De gemeente zal zich laten leiden door de gewenste bestemmingen. Daarnaast zal ze die gegadigden kunnen zoeken die binnen het gemeentelijk beleid prioriteit hebben. Aan de gronduitgifte kunnen voorwaarden worden verbonden die mede tot doel hebben de uitvoering van gemeentelijk beleid te waarborgen.

In veel gevallen blijft de gemeente betrokken bij een project. Dit betreft dan met name de controle op naleving van gronduitgiftevoorwaarden. Bij sommige vormen van gronduitgifte kan de gemeentelijke betrokkenheid groter zijn, bijvoorbeeld bij verhuur en bij commerciële erfpacht, waarbij de gemeente risicodragend participeert door de canon afhankelijk te maken van de resultaten van de exploitatie van het project.

#### **Passief grondbeleid of faciliterend grondbeleid**

Bij passief grondbeleid beperkt de rol van de gemeente zich tot een voorwaardenscheppende. Vanuit haar publiekrechtelijke rol zal ze beschikbaar zijn bij grondexploitatie, maar ze laat de planrealisatie aan het initiatief van private partijen over. Het beschikkingsrecht over de grond wordt niet gezocht. De rijksnota Grondbeleid spreekt in dit verband over “faciliterend grondbeleid”, een beetje verwarrend, omdat deze term vaak gereserveerd wordt voor een tussenvorm tussen actief en passief grondbeleid.

In veel gevallen wil de gemeente ook bij passief grondbeleid bepaalde gemeentelijke beleidsdoelstellingen realiseren. Daarnaast zal de gemeente voor zover ze kosten maakt rondom een grondexploitatie deze willen verhalen op private eigenaren.

Gemeenten beschikken over verschillende instrumenten voor het realiseren van beleidsdoelstellingen zonder het voeren van actief grondbeleid. Wat verder af van het grondbeleid staan de financiële instrumenten. Subsidieverlening maar ook financieringsfaciliteiten, garantstelling en fiscale instrumenten kunnen een belangrijke rol spelen om gewenst beleid te realiseren.

Met behulp van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium is een gemeente altijd nauw betrokken bij particuliere grondexploitatie. Een bestemmingsplan moet het gebruik immers mogelijk maken, vaak zal wijziging – al dan niet via een projectbesluit – nodig zijn. En in dat laatste geval zullen vaak afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling. Daar is al helemaal reden toe als bepaalde openbare voorzieningen moeten worden aangelegd.

Daarnaast zal de gemeente vaak vergunningen moeten verlenen. Gemeenten kunnen de gesprekken rond de vergunningverlening gebruiken om te proberen hun beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk verwezenlijkt te krijgen.

Voor zover de gemeente kosten maakt zal ze deze kunnen trachten te verhalen op de private partijen. Kostenverhaal kan op vrijwillige basis (bijvoorbeeld gekoppeld aan een overeenkomst die ook betrekking heeft op de planwijziging). Daarnaast is er soms een stok achter de deur, in de vorm van het exploitatieplan en in sommige gevallen het gebruik van baatbelasting

### **Tussenvormen**

In de praktijk is het onderscheid tussen actief en passief grondbeleid vaak niet zo zwart-wit, want naast genoemde twee modaliteiten van gemeentelijk grondbeleid bestaan er in de praktijk ook nog verschillende tussenvormen. Vaak vindt de uitvoering van het grondbeleid plaats in een vorm van publiek-private samenwerking. Er kunnen rond een grondexploitatieproject afspraken worden gemaakt tussen de publieke en private partij(en) over o.a. verwerving en inzet van verwervingsinstrumenten, risicoverdeling, bijdragen aan door de gemeente aan te leggen voorzieningen en gronduitgifte.

In sommige gevallen spelen verder organisaties die je zou kunnen omschrijven als “non-profit projectontwikkelaars” een rol op het terrein van de grondexploitatie. Deze organisaties zijn soms op initiatief van een gemeente opgericht om zelfstandiger en voor eigen risico (eventueel met participatie van marktpartijen) projecten te ontwikkelen. In sommige gevallen wordt onroerend goed gekocht, opgeknapt en weer doorverkocht. Ook hier zal in veel gevallen sprake zijn van publiek-private samenwerking, in de zin van afspraken rond financiële bijdragen, toezichtrelaties, etc. Een historisch voorbeeld van zo’n organisatie is een woningbouwcorporatie, al hoewel de banden hiervan met de overheid steeds losser worden. Andere voorbeelden zijn wijkontwikkelingsmaatschappijen, stichtingen op het terrein van stadsherstel, etc.

## **2.4 Instrumenten voor het grondbeleid**

Voor het voeren van grondbeleid beschikken overheden over verschillende soorten instrumenten. Een belangrijk onderscheid is dat tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten. Indien met particuliere eigenaren of ontwikkelaars afspraken worden gemaakt, is sprake van het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten. Bij het gebruik van privaatrecht is de overheid in beginsel vrij ten aanzien van de onderwerpen waarvan het grondbeleid gevoerd wordt. Wel is deze vrijheid van de overheid soms ingekaderd in publiekrechtelijke regels. Het gaat dan om regels aan de wijze van overheidsoptreden (bijvoorbeeld eisen aan de zorgvuldigheid; zie de Algemene

wet bestuursrecht) maar ook om bepaalde zaken waar privaatrechtelijk geen verdergaande zaken mogen worden afgesproken dan afdwingbaar zou zijn gebruikmakend van het publiekrechtelijke instrument (bijvoorbeeld de regels over woningtoewijzing uit de Huisvestingswet) of waar helemaal niet over gecontracteerd mag worden (bijvoorbeeld bouwtechnische eisen op basis van het Bouwbesluit). Afspraken spelen rond het grondbeleid een grote rol.

De gereedschapskist voor het voeren van grondbeleid is groot. Een gecoördineerd grondbeleid vraagt ook een gecoördineerde inzet van allerlei instrumenten. Het gaat dan om allerlei publiekrechtelijke instrumenten die betrekking hebben op het reguleren van het grondgebruik, waaronder het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium. Voor de kern van het grondbeleid gaat het met name om de volgende instrumenten (zie ook tabel 2.1).

Tabel 2.1 Soorten Grondbeleid en instrumenten

| <b>Actief grondbeleid</b>  | <b>Faciliterend (passief) grondbeleid</b>  |
|--|--|
| Gemeente probeert zelf door verkrijging van de beschikkingsmacht over onroerend goed in een plangebied een zo optimaal mogelijke sturing op de planuitvoering te verkrijgen. | Rol van de gemeente beperkt zich tot voorwaarden. Vanuit haar publiekrechtelijke rol zal ze beschikbaar zijn bij grondexploitatie, maar ze laat de planrealisatie aan het initiatief van private partijen over.          |
| <b>Instrumenten</b>  |  |
| (minnelijke) Verwerving<br>Voorkeursrecht<br>Onteigening<br>En vanuit rol als grondeigenaar opdrachtverlening tot grondexploitatie, uitgeven van grond.                      | Afspraken over kostenverhaal en verevening<br>Exploitatieplan en bouwvergunning<br>Baatbelasting<br>Ruimtelijke ordeningsinstrumenten en andere publiekrechtelijke instrumenten voor het reguleren van het ruimtegebruik |

### **Minnelijke verwerving**

Aankoop door de overheid of “minnelijke verwerving” is van groot belang voor de ontwikkelingsstrategie actief grondbeleid. Minnelijke verwerving betekent onderhandelen; op de achtergrond speelt daarbij een rol wat eventueel afgedwongen kan worden. Zo zal bij het bepalen van de waarde van de grond en of opstellen vaak rekening worden gehouden met de verkeerswaarde zoals bedoeld in de onteigeningswet. De overheid kan haar onderhandelingspositie versterken, door publiekrechtelijke middelen op de achtergrond in te zetten, bijvoorbeeld het “dreigen” een bestemmingsplanwijziging niet door te voeren als niet voldoende concessies worden gedaan (bijvoorbeeld op het terrein van ruimtelijke kwaliteit). Soms worden bij minnelijke verwerving alleen geld geboden, soms probeert de overheid met andere middelen medewerking af te dwingen. Een bekend voorbeeld van het laatste is de verlening van bouwclaims, in ruil voor de verkrijging van de grond.

### **Voorkeursrecht**

Een voorkeursrecht kan actief grondbeleid ondersteunen, omdat de overheid zichzelf hierdoor een betere onderhandelingspositie verschafft. Bij voorgenomen verkoop moet de grond eerst worden aangeboden aan de begunstigde van het voorkeursrecht. Een voorkeursrecht verplicht niet tot verkoop, maar zorgt wel dat als iemand wil verkopen de gemeente in beeld is. Het voorkeursrecht is geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Prijsbepaling (indien nodig omdat partijen er minnelijk niet uitkomen) vindt plaats rekening houdend met de nieuwe bestemming van de grond (de verkeerswaarde), op basis van dezelfde criteria die gelden voor de bepaling van de vermogensschade uit de onteigeningswet.

Om een voorkeursrecht te kunnen gebruiken moet het gevestigd worden; om het te kunnen continueren moeten er tijdig ruimtelijke plannen voor het gebied gemaakt worden. Onder de oude WRO betekende dit dat na een eerste B&W-besluit binnen 8 weken de raad het recht moest vestigen (art. 8 vestiging); na 2 jaar moest een ontwerpbestemmingsplan of ontwerpstructuurplan ter visie worden gelegd zodat het voorkeursrecht op die grondslag gecontinueerd kon worden. Indien gekozen werd voor een structuurplan, moest binnen maximaal 3 jaar na de vestiging door de raad op basis van het vastgestelde structuurplan een ontwerpbestemmingsplan ter visie worden gelegd.

### **Ontheffing**

Ook ontheffing kan het actieve grondbeleid ondersteunen; het is mogelijk een eigenaar uiteindelijk te dwingen zijn eigendom af te staan. Ontheffing ten behoeve van locatieontwikkeling is door een gemeente te hanteren op basis van titel IV van de ontheffingswet. De schadeloosstelling (aan de orde indien partijen er minnelijk niet uitkomen) is gebaseerd op de verkeerswaarde. Ontheffing zal duurder kunnen uitpakken dan minnelijke verwerving en verwerving op basis van een voorkeursrecht: naast vergoeding van vermogensschade is ook vergoeding van bedrijfschade verplicht en ontheffing brengt extra procedurekosten met zich mee. Om te kunnen ontheffen moet er een ruimtelijk plan zijn; in beginsel moet het duidelijk zijn dat het huidige gebruik afwijkt van het beoogde gebruik.

In de praktijk speelt ontheffing op de achtergrond een rol: vaak wordt na de start van een ontheffingsprocedure alsnog tot minnelijke aankoop overgegaan.

### **Afspraken over kostenverhaal en verevening**

Afspraken over kostenverhaal en verevening zullen van groot belang zijn ter ondersteuning van faciliterend grondbeleid. Of het lukt om afspraken te maken, wordt deels door de onderhandelingen bepaald. De overheid kan daarbij in de praktijk haar onderhandelingspositie versterken, door op de achtergrond publiekrechtelijke middelen in te zetten, bijvoorbeeld het “dreigen” een bestemmingsplanwijziging niet door te voeren.

Er zijn echter grenzen aan deze afspraken. Aandachtspunt is wanneer sprake kan zijn van onverschuldigde betaling. Tot juli 2008 waren die grenzen dat een gemeente zich moet houden aan wat in de gemeentelijke exploitatieverordening mogelijk wordt gemaakt. De recent in werking Wet ruimtelijke ordening bepaalt in een hoofdstuk grondexploitatie dat gecontracteerd kan worden over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, mits deze zijn opgenomen in een structuurvisie. Als in een contract een hogere bijdrage zou worden afgesproken, bestaat het risico dat de contractpartij later een beroep doet op onverschuldigde betaling.

### **Exploitatieplan en bouwvergunning**

Sinds 1 juli 2008 kunnen eigenaren ook gedwongen worden een bijdrage te leveren aan de kosten van grondexploitatie, via het zogenaamde exploitatieplan. Dit plan moet door de gemeente samen met een bestemmingsplan worden opgesteld, indien het kostenverhaal voor het betreffende project nog niet geregeld is. Het exploitatieplan bepaalt welke bijdragen van de verschillende grondeigenaren verwacht worden. Een eigenaar die een bouwvergunning aanvraagt zal – als hij nog niet bij het sluiten van een overeenkomst heeft betaald - gevraagd worden deze bijdrage te betalen. Dit wordt via voorwaarden in de vergunning geborgd; een bouwvergunning zonder deze zekerheid wordt niet verleend.

### **Baatbelasting**

Het instrument baatbelasting maakt het ook mogelijk een eigenaar te verplichten tot een financiële bijdrage: dit instrument kan ingezet worden indien er geen nieuwe ontwikkeling plaatsvindt (en er geen exploitatieplan wordt gemaakt), maar er wel sprake is van aanleg van openbare voorzie-



ningen waar het vastgoed bij gebaat is. De kosten van de aanleg van die voorziening kunnen dan onder bepaalde strikte voorwaarden op de eigenaren worden verhaald. Voor aanleg van de voorzieningen moet een zogenaamd bekostigingsbesluit genomen worden; bij de belastingheffing moet het gebate gebied zorgvuldig bepaald worden. De voorwaarden maken het instrument vaak complex om in te zetten, en lang niet altijd goed bruikbaar voor kostenverhaal.

## 2.5 Recente veranderingen instrumentarium

Het grondbeleidsinstrumentarium is sinds 2003, de start van de periode waar we ons in dit onderzoek op richten, op een aantal onderdelen gewijzigd, waardoor er binnen het grondbeleid meer mogelijkheden zijn gekomen:

- het voorkeursrecht kan overal in Nederland gebruikt worden, en is niet alleen beperkt tot gemeenten waar sprake is van uitbreidingscapaciteit (sinds februari 2004)
- er zijn enkele nieuwe onteigeningsmogelijkheden bij gekomen voor overlastgevende situaties in bestaande bebouwing (via de zgn. Rotterdamwet, december 2005)
- de bestuurslasten die gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten met zich meebracht zijn aanzienlijk teruggebracht, nu de herhaalvestigingen grotendeels overbodig zijn geworden (sinds juli 2008)
- de mogelijkheden voor het vestigen van een voorkeursrecht in binnenstedelijk gebied zijn vergroot, nu de eis dat het gebruik afwijkt van de bestemming niet meer geldt als in een (nieuw) bestemmingsplan het gebied wordt aangewezen als moderniseringsgebied (sinds juli 2008)
- in sommige situaties kan er sneller met de gerechtelijke onteigeningsprocedure worden gestart, waardoor tijdswinst kan worden bereikt; daarnaast brengt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening met zich mee dat ruimtelijke ordeningsprocedure korter duren dus er eerder een onteigeningstitel kan zijn en eventueel kan ook kan een projectbesluit gebruikt worden (juli 2008)
- de introductie van het kostenverhaal via het exploitatieplan (juli 2008).
- de beperking van het risico voor beroep op onverschuldigde betaling in situaties dat een overeenkomst over kostenverhaal wordt gesloten (juli 2008).
- Het “recht” voor een particulier om een aanvraag voor bestemmingsplanherziening in te dienen en de plicht voor de gemeente hier op te reageren binnen een termijn van 8 weken (juli 2008), wat de onderhandelingspositie van de gemeente rond het gebruik van planologische bevoegdheden enigszins beperkt.

In de context van het grondbeleid heeft de dualisering van het gemeentebestuur ook veranderingen met zich meegebracht in de bevoegdheden van de Gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders. Door de dualisering is de rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W verhelderd. Uitgangspunt is de ontvlechting van bevoegdheden van B&W (uitvoerende bestuursbevoegdheden) en Gemeenteraad (kaderstellende en controlerende bevoegdheden). Zo zijn de bevoegdheden tot bijvoorbeeld de aan- en verkoop van vastgoed en het sluiten van overeenkomsten overgegaan van de raad naar het college. De gemeenteraad, heeft het budgetrecht en stelt de kaders vast waarbinnen het bestuur mag opereren. Dus bij een verwerving stelt de raad het krediet vast, en besluiten B&W binnen de randvoorwaarden van de kredietverstrekking over het al dan niet sluiten van de koopovereenkomst.

## 3 Context Enschede

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 staan de algemene ontwikkelingen op het gebied van het (gemeentelijke) grondbeleid beschreven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de algemene beleidskaders die de gemeente Enschede voor haar grondbeleid stelt. Achtereenvolgens wordt ingegaan op De Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015 (geoperationaliseerd in het Programma ruimtelijke ontwikkeling) waarin de ruimtelijke ontwikkelingskaders van de gemeente Enschede uiteengezet zijn, de Nota Grondbeleid waarin de kaders voor het grondbeleid gesteld worden, de Nota Strategische Verwervingen die specifiek ingaat op het verwerven van (potentiële) bouwgrond, het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf waarin het grondbedrijf (dat het grondbeleid uitvoert) haar financiële positie verantwoordt en tenslotte eventuele overige relevante documenten.

### 3.2 Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie

De in Enschede gekozen aanpak van het grondbeleid zal worden geëvalueerd in het perspectief van het Programma Ruimtelijke Ontwikkeling, oftewel de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie van de gemeente. In 2001 stelde de gemeenteraad de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie vast. Deze verder uit te werken visie is het uitgangspunt bij het opstellen van “wijkvisies, ruimtelijke randvoorwaarden voor projecten, bestemmingsplannen en beeldkwaliteitsplannen.” De visie kent drie hoofd-doelstellingen:

1. Het bestrijden van de scheefheid in de bevolkingssamenstelling. Hetgeen inhoudt dat de sterke ondervertegenwoordiging van hoge inkomensgroepen moet worden verminderd en hogere inkomensgroepen en hoogwaardige bedrijvigheid moet worden behouden en aangetrokken door het realiseren van kwalitatief goede woon- en werkmilieus, een geschikt voorzieningen-niveau, een mooie stad met een heldere structuur in een landschap van hoge kwaliteit.
2. 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.
3. Het waarborgen van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Hetgeen het volgende betekent:
  - een heel belangrijk accent ligt op inbreiding en herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Alleen wanneer de bestaande stad onvoldoende ruimte biedt en de uitbreiding bijdraagt aan de concurrentiekracht en valt te verweven met de kwaliteiten van het groene buitengebied is uitbreiding mogelijk.
  - Het behouden en vernieuwen van de hoofdelementen van de stedelijke structuur, zoals de binnenstad, de spoorzone (met name rond het station), de stadsentrees, de singels en de radialen, de Stadsdreef, het Twentekanaal / de haven en de groene wiggen en parken.
  - Het goed beheren van oppervlaktewater en grondwater, zoals vooral beeksystemen rondom de stad.

Om het realiseren van deze doelstellingen concreet te maken is in de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie een aantal “bouwstenen” opgenomen die sturing kunnen geven bij het maken van keuzes rond de ruimtelijke ontwikkeling in Enschede. Die bouwstenen zijn gericht op het maken van

zorgvuldige afwegingen rond de ruimtevraag, het vervolgens gericht sturen en de zonering van de stedelijke processen en het tegelijkertijd behouden van het landschap rond Enschede.

Ten aanzien van de ruimtevraag wordt gesteld dat voor de toekomst “het vizier vooral moet worden gericht op versterking en herinrichting (herstructurering) van het bestaande stedelijk gebied.”

De volgende uitgangspunten staan daarbij centraal:

- Meer differentiatie
- Strategisch sturen op de juiste schaal
- Beperkte uitbreiding onder voorwaarden

Bij de sturing en zonering van stedelijke processen gaat het vooral om de verschillen in dynamiek van processen en het daar goed op kunnen inspelen. “De ruimtelijke ontwikkeling van Enschede drijft de komende decennia op verschillende (stedelijke) processen. Sommige daarvan hebben een grote dynamiek, en zijn onderhevig aan snelle, ingrijpende veranderingen (zoals in het Binnensingelgebied). Andere processen kennen juist een geringe tot zeer geringe dynamiek (zoals in delen van het groene buitengebied).”

Het behouden van het landschap rond Enschede wordt in de visie ook expliciet genoemd. Er wordt niet alleen gekeken naar de landschappelijke waarde, maar ook naar de aantrekkingskracht die hiervan uitgaat op andere functies. “Met het aanwezige landschap heeft de stad een sterke troef in handen om de sociale en economische structuur van de Enschedese samenleving op de lange termijn op een substantieel hoger niveau te brengen.” In het buitengebied gaat het dus niet alleen om het waarborgen en herstellen van de natuurwaarde, maar ook om het creëren van zogenoemde stadslandschappen, waarin rood en groen optimaal gecombineerd worden.

In de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie is een plankaart opgenomen met daarop de voorgestelde ruimtelijke ingrepen die uitgaande van de koers op lange termijn nodig zullen zijn. Er is vervolgens een verdeling gemaakt naar ruimtelijke kwaliteit, wonen, werken en voorzieningen, en infrastructuur.

### **Programma ruimtelijke ontwikkeling**

Het Programma ruimtelijke ontwikkeling is vanaf 2006 in de programmabegroting opgenomen. Het programma bevat een aan de begroting gekoppelde operationele uitwerking van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015, waarin richting wordt gegeven aan de ruimtelijke ontwikkeling van Enschede. Het programma zet kaders neer voor de ruimtelijke ontwikkeling op (middel-) lange termijn. Actief grondbeleid wordt nadrukkelijk genoemd als middel om het programma te kunnen realiseren.

In de programmabegroting 2006 wordt de doelstelling als volgt verwoord:

“Het Programma ruimtelijke ontwikkeling is gericht op:

- het vasthouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit, in het bijzonder de stedelijke uitstraling en de gebruikswaarde inclusief de veiligheid (sociaal en extern),
- het beschikbaar stellen van ruimte voor het toevoegen van functies en de bijbehorende openbare ruimte: wonen, werken, voorzieningen, natuur en infrastructuur.”

Hiermee wordt beoogd:

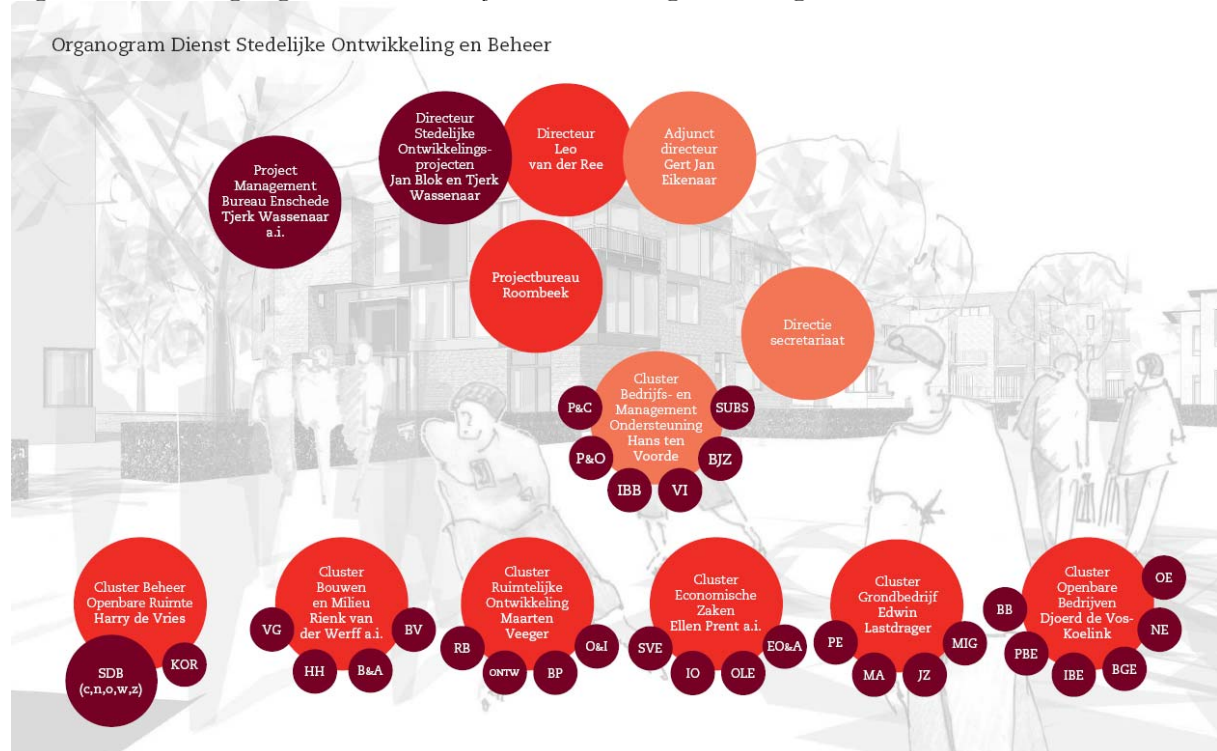
- a. Een hogere waardering van de ruimtelijke kwaliteit,
- b. Waarborgen en versterken van de stedelijke groenstructuur,
- c. Waarborgen en versterken van de groene kwaliteiten van het buitengebied: natuur, landschap, water, cultuurhistorie en recreatie,
- d. Voldoende geschikte ruimte om te kunnen voldoen aan de behoefte voor nieuwe functies en een adequate spreiding van voorzieningen,
- e. Een efficiënter ruimtegebruik.“

### 3.3 Organisatie Projectmanagement en Grondbedrijf

De ontwikkeling en het beheer van de stad Enschede – zowel binnenstedelijk als van uitbreidingslocaties – is een taak van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB). De dienst heeft twee directeuren. De verschillende werkvelden van de dienst zijn onderverdeeld in zeven clusters, waarvan het cluster Grondbedrijf er een is.

Het Grondbedrijf is verantwoordelijk voor de planfinanciering, verwerving en het tijdelijk beheer van (gekochte) percelen en de uitgifte van bouwrijpe kavels. Clusters kunnen eventueel weer onderverdeeld zijn in afdelingen of in teams. Bij het grondbedrijf zijn dat de afdelingen Planeconomie, Makelaardij en Bedrijfsbureau. Daarnaast is er een team Juridische Zaken. De planeconomen houden zich bezig met het opstellen van grondexploitaties, risicomangement, exploitatieovereenkomsten en het opstellen van de financiële verantwoording van het grondbedrijf (MPG). Makelaardij is verantwoordelijk voor de verwerving van percelen met bijbehorende taxaties en het tijdelijk beheer. Makelaardij doet ook de gronduitgifte. Juridische zaken zorgt voor de juridische ondersteuning binnen het grondbedrijf, zowel op publiekrechtelijk als privaatrechtelijk vlak. Het gaat daarbij zowel om het toepassen van het gemeentelijke grondbeleidinstrumentarium (bv. Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigeningswet) als het opstellen van overeenkomsten en het oplossen van of procederen bij geschillen. Het bedrijfsbureau verzorgt een groot deel van de bedrijfsvoering en de administratieve processen die daarbij horen, zoals de planadministratie voor de planeconomen, het vastleggen en bewaken van opdrachten en de projectcontrol.

Figuur 3.1: Organogram Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer gemeente Enschede



#### Projectmanagementbureau

De DSOB kent naast de zeven clusters ook een Projectmanagementbureau (PMBE) dat de voorbereiding en uitvoering van belangrijke projecten uitvoert. De projectmanagers zijn ingedeeld in geografisch bepaalde afdelingen: Projecten Centrum, Projecten Noord, Projecten Oost, Projecten

Zuid en Projecten West. Verder is er nog een afdeling met als naam “Sociale en niet stedelijke ontwikkelingsprojecten”.

Er is een belangrijke relatie tussen het grondbedrijf en het projectmanagementbureau. Bij stedelijke ontwikkelingsprojecten sturen de managers van het PMBE de projecten aan en er wordt per project een projectgroep samengesteld met daarin o.a. een projectmanager vanuit het PMBE en een planeconoom vanuit het grondbedrijf. Daarbij is de planeconoom de schakel tussen projectmanagement en grondbedrijf, maar de projectmanager is o.a. eindverantwoordelijk voor de grondexploitatie.

In de handleiding Stedelijke ontwikkelingsprojecten – procesbeschrijving en productenboek van het Projectmanagementbureau van de gemeente Enschede is een fasering van projecten opgenomen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen zes fasen; voor elk van die fasen zijn checklisten opgenomen welke activiteiten (processtappen of producten) gezet of gemaakt moeten worden. Het gaat om de volgende zes fasen, met erachter het financiële product:

1. Initiatiefase Financiële verkenning
2. Definitiefase Financieel (haalbaarheids)onderzoek  
(grondexploitatie en kosten- batenoverzicht)
3. Ontwerpfase Grondexploitatie
4. Voorbereidingsfase Grondexploitatie
5. Realisatiefase Grondexploitatie
6. Nazorgfase

### **Beheersverordening Grondbedrijf**

Het grondbedrijf opereert onder de Beheersverordening Grondbedrijf. Deze beheersverordening heeft tot doel “de verantwoordelijkheden met betrekking tot de efficiënte voorbereiding en uitvoering van grondbedrijftaken, de rapportage daarover en de controle daarop vast te leggen” (Raadsvoorstel nr. 11111, 1 sept. 2003). Deze beheersverordening is in 1998 opgesteld en in 2003 herzien o.a. wegens de omvorming van de Bouw- en Milieudienst tot de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer. Een andere belangrijke reden waren de resultaten en aanbevelingen van een onderzoek in opdracht van de rekenkamer Enschede naar de “overschrijding project Van Heekplein”. Er moest meer aandacht komen voor de actualisering van grondexploitaties, risicomangement en duidelijke bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden.

De beheersverordening regelt bovenstaande factoren. Het grondbedrijf draagt zorg voor de dekking van lopende en nieuwe grondexploitaties. In de beheersverordening is onder andere de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van grondexploitaties duidelijk vastgelegd en is duidelijker aangegeven op welke wijze verantwoording wordt afgelegd over de financiële haalbaarheid in de verschillende fasen van een ontwikkelingsproces. Daarbij wordt gestreefd naar een sluitende grondexploitatie. Omdat kosten en opbrengsten van een grondexploitatie vaak onafhankelijke grootheden zijn, is dit vaak niet het geval. Van de 40 in het MPG 2009 opgenomen grondexploitaties wordt er van 16 een resultaat verwacht dat minder dan 10% (positief of negatief) is van het totale kostenniveau. De resterende locaties wijken hier in positieve of negatieve zin vanaf. In de fase waarin een grondexploitatieberekening wordt opgesteld worden ook bandbreedtes aangegeven waarbinnen de totale kosten en opbrengsten kunnen bewegen, zonder dat daarvoor een herziene grondexploitatie hoeft te worden vastgesteld door de gemeenteraad. De beheersverordening stelt een grens aan die bandbreedtes van maximaal 15%. Dus als er niets in de grondexploitatie geregeld is, dan moet de grondexploitatie herzien worden als de kosten met 15% toenemen of de opbrengsten met 15% afnemen.

De beheersverordening onderscheidt vier fases in de planontwikkeling (zie tabel 3.1). Deze fase-indeling wijkt overigens af van die van het projectmanagementbureau<sup>2</sup>.

Tabel 3.1: Fasering volgens beheersverordening grondbedrijf gemeente Enschede (2003)

| Fase planontwikkeling | Omschrijving   | Soort berekening                           |
|-----------------------|----------------|--|
| 0                     | oriëntatiefase | Haalbaarheidsstudie                        |
| 1                     | definitiefase  | Tentatieve exploitatieopzet                |
| 2                     | ontwikkelfase  | Grondexploitatieberekening                 |
| 3                     | realisatiefase | Grondexploitatieberekening en nacalculatie |

De lijn de van besluitvorming en verantwoordingsplicht bij het opstellen van een grondexploitatie is als volgt:

- Projectgroep (planeconoom en projectmanager) stelt grondexploitatie op, projectmanager is eindverantwoordelijk voor grondexploitatie
- Projectmanager legt verantwoording af aan de directeur projecten
- Directeur projecten legt verantwoording af aan B&W
- B&W legt verantwoording af aan gemeenteraad

Rapportage vanuit het grondbedrijf vindt plaats door de clustermanager, via de algemeen directeur naar B&W en de Raad.

Alle saldi van de grondexploitaties en functionele complexen en eventuele verliesvoorzieningen zijn administratief ondergebracht in een 'overkoepelend' (verevenings)complex: complex STOG (Stedelijke Ontwikkeling Grondexploitaties). De positieve saldi worden na afsluiting van de grondexploitatie toegevoegd aan de Reserve Grondbedrijf. Deze reserve moet voldoende van omvang zijn om de risico's in het grondbedrijf op te kunnen vangen. Wat die omvang minimaal zou moeten zijn (weerstandsvermogen), wordt jaarlijks met het MPG vastgesteld. De systematiek hiervoor wordt vierjaarlijks herijkt. Hiervoor wordt een uitgebreide risicoanalyse gemaakt van het grondbedrijf. De wijze waarop dit moet gebeuren is verwoord in de Nota weerstandsvermogen grondbedrijf. Jaarlijkse verantwoording over de lopende grondexploitaties wordt afgelegd in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG).

Het STOG wordt verder gebruikt voor de realisatie van bovenwijkse voorzieningen; afdrachten voor bovenwijkse voorzieningen uit grondexploitaties worden geadmistreerd in het STOG, en ook uitgaven voor bovenwijkse voorzieningen worden ten laste van het STOG gebracht.

### **Nota Weerstandsvermogen grondbedrijf**

In het kader van het sinds 1 januari 2004 geldende Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv) heeft de gemeente Enschede een Nota weerstandsvermogen grondbedrijf vastgesteld. Gemeenten zijn op basis van het Bbv namelijk verplicht om behalve het inschatten van financiële risico's ook vast te stellen wat de benodigde weerstandscapaciteit is.

In de nota wordt ingegaan op de wijze waarop de weerstandscapaciteit berekend wordt, de reserves in het Grondbedrijf, de wijze waarop risico's binnen het grondbedrijf worden vastgesteld en de wijze waarop zal worden bepaald of het grondbedrijf voldoende weerstandsvermogen bezit. Hierdoor heeft de gemeente duidelijke 'spelregels' waarmee inzicht gehouden kan worden in de financiële situatie van het Grondbedrijf.

<sup>2</sup> De beheersverordening is op dit onderdeel verouderd.

## **Meerjaren Perspectief Grondbedrijf**

Het grondbeleid in de gemeente Enschede wordt uitgevoerd door het Grondbedrijf dat jaarlijks in het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG) verantwoording aflegt over de financiële positie van het Grondbedrijf. De MPG's bestaan uit twee delen.

In deel 1 wordt de financiële positie van het grondbedrijf uiteengezet. Dit gebeurt door middel van het actualiseren van alle lopende grondexploitaties (projectmatige complexen) en functionele complexen op basis van het afgelopen jaar en op basis van te verwachte ontwikkelingen in de komende jaren. Alle 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.

Het MPG moet ook inzicht geven in het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf. Daarvoor wordt door middel van risicoanalyses en scenariosimulaties berekend wat de vereiste weerstandscapaciteit van het Grondbedrijf is en dat wordt afgezet tegen de aanwezige capaciteit, oftewel de reserves.

In deel 2 van het MPG staan de detailgegevens van de functionele complexen en de financiële resultaten van de grondexploitaties, met daarin de mutaties, resultaten en risicoanalyses. Deel 2 is een vertrouwelijke bijlage van het door de raad vast te stellen MPG.

Het herziene MPG wordt in het voorjaar gemaakt en aan de raad voorgelegd; hiernaast vindt in het najaar een ambtshalve herziening plaats van de (grond)exploitatieberekeningen van de afzonderlijke complexen.

## **3.4 Nota Grondbeleid**

### **Inleiding**

De huidige Nota Grondbeleid van de gemeente Enschede dateert uit 2005.<sup>3</sup> Met de nota legt de gemeente “de basis voor een transparante en consistente werkwijze bij de uitvoering van het grondbeleid”. Startpunt van de nota is dat de voorgaande jaren de grondmarkt en het grondbeleid sterk veranderd zijn en er steeds meer actoren betrokken zijn. De gemeente wil echter wel actief als speler op de grondmarkt blijven opereren.

Volgens de nota is grondbeleid geen doel op zich, maar is het ‘programmaondersteunend’. Het gaat om het “afdwingen of stimuleren van gewenst gebruik van de grond door inzet van een uitgekende mix aan instrumenten die de gemeente voor handen heeft”. Dat inzetten van instrumenten gebeurt door het grondbedrijf.

De gemeente onderscheidt, aansluitend bij het onderscheid dat het rijk maakte in de Nota Grondbeleid uit 2001<sup>4</sup>, twee soorten grondbeleid: actief en faciliterend.

### **Keuze voor een actieve rol**

De gemeente Enschede stelt dat de keuze voor de vorm van grondbeleid afhangt van de grondeigendomsituatie. Als projectontwikkelaars de grond al in bezit hebben zal de ontwikkeling meestal

---

<sup>3</sup> In het Bbv is vastgesteld dat gemeenten ten minste eens per vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling aan de raad aanbieden. De gemeente Enschede zal dan ook in 2009 met een bijgestelde nota komen. Uit de gesprekken bleek dat dit ook in de planning staat (zeker ook i.v.m. de nieuwe Wet ruimtelijke ordening), maar dat momenteel gewacht wordt op de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek en de naar aanleiding daarvan te voeren discussies in de gemeenteraad.

<sup>4</sup> Ministerie van VROM, 2001, Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid, 's-Gravenhage.

plaatsvinden via een faciliterend grondbeleid, maar in de nota wordt ook aangegeven dat er vaak met tussenvormen wordt gewerkt zoals een bouwclaimmodel of een andere vorm van samenwerking.

Toch maakt de gemeente Enschede in de nota de keuze voor het voeren van een actief grondbeleid. De belangrijkste reden daarvoor is dat de gemeente verwacht haar hoofddoelstelling ten aanzien van het grondbeleid het beste te kunnen realiseren via grondeigendom. Die doelstelling is als volgt:

“Het binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en beleidssectoren (met inzet van juridische en financiële instrumenten) leveren van een bijdrage aan de gewenste verandering in het grondgebruik voor verschillende functies;

- met de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit;
- tegen verantwoorde prijs-kwaliteitverhouding;
- op de gewenste tijd;
- op een efficiënte wijze;
- en met een optimaal financieel-economisch rendement.”

De keuze voor actief grondbeleid, waarin de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de productie van bouwrijpe kavels, wordt als volgt onderbouwd:

1. De gemeente wil een actieve en initiërende rol bij ruimtelijke processen om publieke doelen sneller te bereiken. De gemeente wil maximale invloed uitoefenen op wat er wordt gebouwd en wanneer dit gebeurt, door wie – “welke ontwikkelaar/bouwer past bij de opgave” (blz. 13) (dit kan ook particulier opdrachtgeverschap betekenen) – dit wordt gedaan, welke kwaliteit er wordt gerealiseerd en de samenhang van het project, gezien ook andere gemeentelijke doelstellingen.
2. 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.
3. De gemeente wil maximaal winst afromen om tekorten op andere locaties te kunnen dekken.
4. De gemeente wil het kostenverhaal maximaal toepassen

### **Vorm grondbeleid: actief grondbeleid, tenzij**

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 een aantal criteria die ertoe kunnen leiden dat wordt afgeweken van een actieve strategie. Hieronder wordt verder ingegaan op de “actief grondbeleid, tenzij”-strategie.

De volgende aspecten kunnen volgens de gemeente Enschede een rol spelen bij het afwijken van een actief grondbeleid:

1. Het betrekken van expertise en kennis van marktpartijen. Hierbij wordt specifiek de kennis en expertise die marktpartijen hebben op het gebied van vastgoedmarkt en opstalontwikkeling, waarvan het belangrijk zijn deze in de planvorming te betrekken, de grondexploitatie Zuiderval wordt hierbij met name genoemd.
2. Het bestaan van grondposities door particuliere grondexploitanten kan het onvermijdelijk maken om via een faciliterende vorm van grondbeleid te werken. De positie van E2000 in het Diekman wordt hierbij als voorbeeld genoemd.



3. Spreiding risico's. Grondexploitaties zijn risicovol. Voorwaarde hierbij is een evenwicht tussen kansen en risico's. Ook hier wordt de GEM Zuiderval genoemd.
4. Rol van corporaties. Corporaties worden gezien als strategische samenwerkingspartner en hebben als eigenaar/belegger een duurzaam belang in de stad. Voorbeelden die hier worden genoemd zijn de WOM Laares en de samenwerking in de buurt Bijvank.

Volgens de nota wordt door het college, binnen de kaders die zijn geformuleerd in de Nota Grondbeleid en met ondersteuning van de ambtelijke organisatie, in een vroeg stadium een afwijking gemaakt of samenwerking met marktpartijen meerwaarde heeft. Binnen een project kan hier toe een ontwikkelings- en realisatiestrategie worden bepaald. De nota geeft niet expliciet aan dat de Raad hierover wordt geïnformeerd

### 3.5 Nota Strategische Verwervingen

In de Nota Grondbeleid heeft de gemeente Enschede aangegeven het strategische verwervingsbeleid in een aparte nota verder uit te werken. Het aangegeven belang hiervan is dat gemeentelijke grondverwerving niet meer altijd vanzelfsprekend is en dat de gemeente wellicht meer moet anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

In de Nota Strategisch Verwervingsbeleid (2007) wordt ingegaan op de vragen:

- wat is strategisch verwervingsbeleid
- waarom wordt strategisch aangekocht
- wat zijn de financiële consequenties van strategische verwerving
- hoe is de politieke besluitvorming geregeld

#### Strategisch verwervingsbeleid

In de nota wordt onderscheid gemaakt naar drie soorten grondverwerving: reguliere verwervingen, anticiperende strategische verwervingen en overige strategische verwervingen. De laatste twee vallen samen onder de noemer 'strategische verwervingen'.

Het verschil tussen reguliere en strategische verwervingen is dat bij reguliere verwervingen een budget gereserveerd is in een grondexploitatie. Er is dus een concreet project waarvoor een haalbaarheidsanalyse gemaakt is, de planontwikkeling gestart is en een financiële vertaling van het project gemaakt is. Bij anticiperende strategische verwerving ontbreekt die grondexploitatie nog, maar worden er wel al plannen gemaakt voor de ontwikkeling. Jaarlijks worden deze toekomstige plannen bijgesteld en geactualiseerd door de clusters RO en grondbedrijf. Zo'n toekomstig plan wordt in de loop van de jaren steeds concreter. Daarmee wordt ook inzichtelijk voor welk bedrag er gespaard dient te worden om de toekomstige ambities waar te kunnen maken. Ontbreken die plannen ook nog dan is er sprake van overige strategische verwervingen.

#### Waarom strategisch aankopen

Zoals eerder gezegd kan het relevant zijn om vooruitlopend op een concreet project grond te verwerven. In de Nota strategische verwerving worden 5 redenen genoemd waarom dit relevant kan zijn:

1. De gemeente wil initiator zijn voor toekomstige planontwikkelingen.
2. De gemeente wil winst kunnen genereren om daarmee tekorten te verevenen op verliesgevende projecten.
3. De gemeente wil gronden of opstallen aankopen waarvan de huidige functie geen toekomst meer heeft, waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden.
4. De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

5. De gemeente wil negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegengaan.

Op het moment dat de mogelijkheid zich voordoet om strategisch te verwerven, zal een aantal factoren in overweging worden genomen. Deze factoren kunnen samengevat worden onder één noemer: risico. Het gaat om de risico's in te schatten die je met de verwerving loopt. Bij iedere vorm van ruimtelijke ontwikkeling zullen de betrokken partijen de eventuele mogelijkheid om hun doelstellingen te realiseren afzetten tegen de implicaties van de keuzen die ze kunnen maken. Dat geldt ook bij strategische verwerving. Het inschatten van de risico's is daarbij alleen lastiger dan bij concrete projecten.

De gemeente Enschede noemt in de Nota Strategische verwerving een viertal aspecten waarnaar gekeken wordt om de noodzaak en wenselijkheid van de aankoop te bepalen:

- Ruimtelijk belang: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
- De termijn: wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?
- Afbreukrisico: Het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat.
- De aankoopprijs en mogelijke plankosten: Bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de plankosten hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld onvoorziene bodemsaneringskosten.

### **Financiële consequenties**

Het inschatten van de risico's van een verwerving heeft ook alles te maken met de financiële consequenties ervan en hoe je dat als gemeente inricht. De gemeente Enschede heeft voor de strategische verwervingen een raamkrediet beschikbaar gesteld van 18 miljoen euro (op 15 december 2003 10 miljoen en op 20 december 2004 is dat verhoogd tot 18 miljoen).

Daarnaast kan er voor bepaalde aankopen apart krediet worden aangevraagd bij de raad en dat is in een aantal gevallen ook gebeurd. In totaal is er voor 28 miljoen uit andere kredieten strategisch verworven.

Op het moment dat strategisch aangekochte gronden inkomsten genereren dan wel kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld door voortgezet gebruik/beheersconstructies, komen die inkomsten ook in het complex waarin de grond administratief is opgenomen (Complex Verspreide Gronden, zie verder paragraaf 4.3).

### **Politieke besluitvorming**

De regeling bepaalt dat op het moment dat zich een mogelijkheid voordoet om strategisch te verwerven, de clustermanager Grondbedrijf deze verwerving onderzoekt en vervolgens besluit hij of het een zinvolle verwerving is. Alvorens er met de onderhandelingen een aanvang wordt gemaakt, vindt er overleg plaats tussen de directeur DSOB, de clustermanager RO en de clustermanager grondbedrijf, waarna de clustermanager grondbedrijf met de portefeuillehouder grondbedrijf overlegt of deze kan instemmen met het opstarten van de onderhandelingen. Het doel van de mogelijke aankoop wordt hier besproken, incl. mogelijke politieke complicaties. Het definitieve besluit tot aankoop is vervolgens een B&W besluit.<sup>5</sup>

De vormen van grondverwerving in de gemeente Enschede staan samengevat in tabel 3.2. In hoofdstuk 4 en 5 wordt ingegaan op de praktijk van de grondverwerving in Enschede.

---

<sup>5</sup> De raad wordt alleen geïnformeerd als het een verwerving betreft die door het college onder art. 169 lid 4 Gemeentewet wordt geschaard. Dit is een situatie waarbij een verwerving van "ingrijpende aard" is voor de gemeente. Dit is in Enschede slechts een enkele keer gebeurd. Los hiervan is de raad ook wel eens in een vertrouwelijke zitting om een mening gevraagd.

Tabel 3.2 Grondvererving gemeente Enschede

| Soort vererving                      | Omschrijving: Vererving in het kader van...   | Financiering   | Besluitvorming vererving   |
|--------------------------------------|---|--|--|
| Reguliere vererving                  | een grondexploitatie  | Grondexploitatie   | Binnen project   |
| Anticiperende strategische vererving | een toekomstig project waarvoor planontwikkeling gestart is, maar er nog geen grondexploitatie is | Budget Strategische vererving, of apart krediet verstrekt door Raad                        | Verwerver ziet kans, clustermanager GB onderzoekt en besluit, directeur DSOB en portefeuillehouder Grondzaken keuren goed. Definitief besluit aankoop is B&W besluit |
| Overige strategische vererving       | mogelijk toekomstige projecten waarvoor nog geen planologische visie bestaat                      | Budget Strategische vererving, of in bijzondere gevallen apart krediet verstrekt door Raad | Verwerver ziet kans, clustermanager GB onderzoekt en besluit, directeur DSOB en portefeuillehouder Grondzaken keuren goed. Definitief besluit aankoop is B&W besluit |

### 3.6 Nota grondprijzen

Aan de keuze om een actief grondbeleid te voeren is verbonden dat de gemeente niet alleen de gronden verwerft, maar ook de gronduitgifte doet. Gronduitgifte en grondvererving zijn aan elkaar gekoppeld, omdat de opbrengsten uit de gronduitgifte minimaal de kosten zouden moeten dekken van het bouw- en woonrijp maken en de vererving. Alleen in dat geval is er sprake van een sluitende grondexploitatie, even buiten beschouwing gelaten dat er eventueel nog andere opbrengsten kunnen zijn in de grondexploitatie (bijvoorbeeld subsidies). Hoe om wordt gegaan met gronduitgifte en dan vooral de wijze van vaststelling van gronduitgifteprijsen is daarom relevant binnen het actieve grondbeleid.

In 2005 heeft de gemeente een nota 'Grondprijsbeleid en grondprijzen' vastgesteld waarin uiteengezet wordt wat het gemeentelijke grondprijsbeleid is. De daarin opgenomen 'actuele grondprijzen' worden jaarlijks geactualiseerd. In de gemeente Enschede wordt uitgegaan van het genormeerd residueel berekenen van gronduitgifteprijsen voor commerciële woon- en werkfuncties (marktkoopwoningen en kantoren, winkels, horeca). Bij het residuele rekenen, wat een opbrengstgerichte methode is, wordt uitgegaan van de marktprijs van bijvoorbeeld de woning, om zo te kunnen berekenen wat er maximaal gerekend kan worden voor de grond. De residuele grondwaarde is deze marktprijs minus BTW en de bouw- en bijkomende kosten. Bij genormeerd residueel rekenen worden niet de werkelijke te verwachten kosten en opbrengsten per gronduitgifte vastgesteld, maar worden normbedragen gehanteerd op basis van referentieprojecten.

Bij residueel rekenen worden de opbrengsten in de grondexploitatie bepaald door de opbrengstpotentie van het vastgoed dat gerealiseerd gaat worden. Als die opbrengsten verminderd worden met de kosten van het bouw- en woonrijp maken (exclusief de grondvererving) dan blijft er een residu over, waaruit de verwervingskosten betaald zouden moeten worden. Het residu is als het ware de maximale verwervingsprijs die betaald kan worden zonder een negatieve grondexploitatie te krijgen. Bij het vaststellen van een verwervingsbudget in de grondexploitatie is dus niet alleen relevant om te kijken wat reële verwervingsprijsen zijn geredeneerd vanuit de marktwaarde van de grond (dus wat kost gemiddeld een stuk grond waar mogelijk woningen komen), maar ook wat de opbrengstpotentie van de locatie is. De verwervingsmogelijkheden worden dus ook beïnvloed door marktontwikkelingen in de vastgoedmarkt.

Voor bedrijventerreinen wordt in Enschede gewerkt met de comparatieve methode, waarbij wordt gekeken naar de verkoop van referentieprojecten in de omgeving. Voor sociale woningbouw wordt gerekend met een vaste grondprijs en voor maatschappelijke functies en sport en recreatie wordt een kostprijsmethode gehanteerd.

Deze te hanteren gronduitgiftepreizen worden in Enschede jaarlijks geactualiseerd.

## 4 Praktijk Enschede: gemeentelijk niveau

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is besproken hoe de gemeente vorm wil geven aan het grondbeleid. In dit hoofdstuk zal inzicht worden gegeven in de praktische uitvoering van het grondbeleid op gemeentelijk niveau. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van een aantal cases deze praktijk geïllustreerd op projectniveau.

In dit hoofdstuk wordt allereerst een overzicht gegeven van de inzet van de instrumenten voor actief grondbeleid. Vervolgens wordt ingegaan op de praktijk van het instrument van strategische verwerving. Tenslotte wordt ingegaan op de financiën en de verantwoording van kosten en opbrengsten in het jaarlijks verschijnende Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG).

### 4.2 Inzet grondbeleidinstrumenten

Om een actieve rol te spelen op de grondmarkt maakt de gemeente gebruik van een aantal instrumenten die het mogelijk maken een actief grondbeleid te voeren. Het belangrijkste instrument is de minnelijke verwerving. In de volgende paragraaf en in het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van de uitgevoerde casestudies uitgebreid op de manier waarop dit instrument gebruikt wordt teruggekomen. De minnelijke verwerving wordt ondersteund door het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten. Hieronder wordt aandacht besteed aan het kwantitatief gebruik van voorkeursrecht en onteigening.

#### **Wet voorkeursrecht gemeenten**

Een van de instrumenten om de gemeentelijke onderhandelingspositie bij actief grondbeleid te versterken is het vestigen van het voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het inzetten van dit instrument voorkomt dat grond eenvoudig aan derden (die mogelijk zelf het plan willen realiseren) verkocht kan worden, en zo het actief grondbeleid moeilijker kan maken. De gebieden waarop de gemeente momenteel een voorkeursrecht heeft gevestigd zijn zichtbaar in figuur 4.1. In de figuur zijn alle percelen waarop momenteel een voorkeursrecht is gevestigd paars weergegeven.

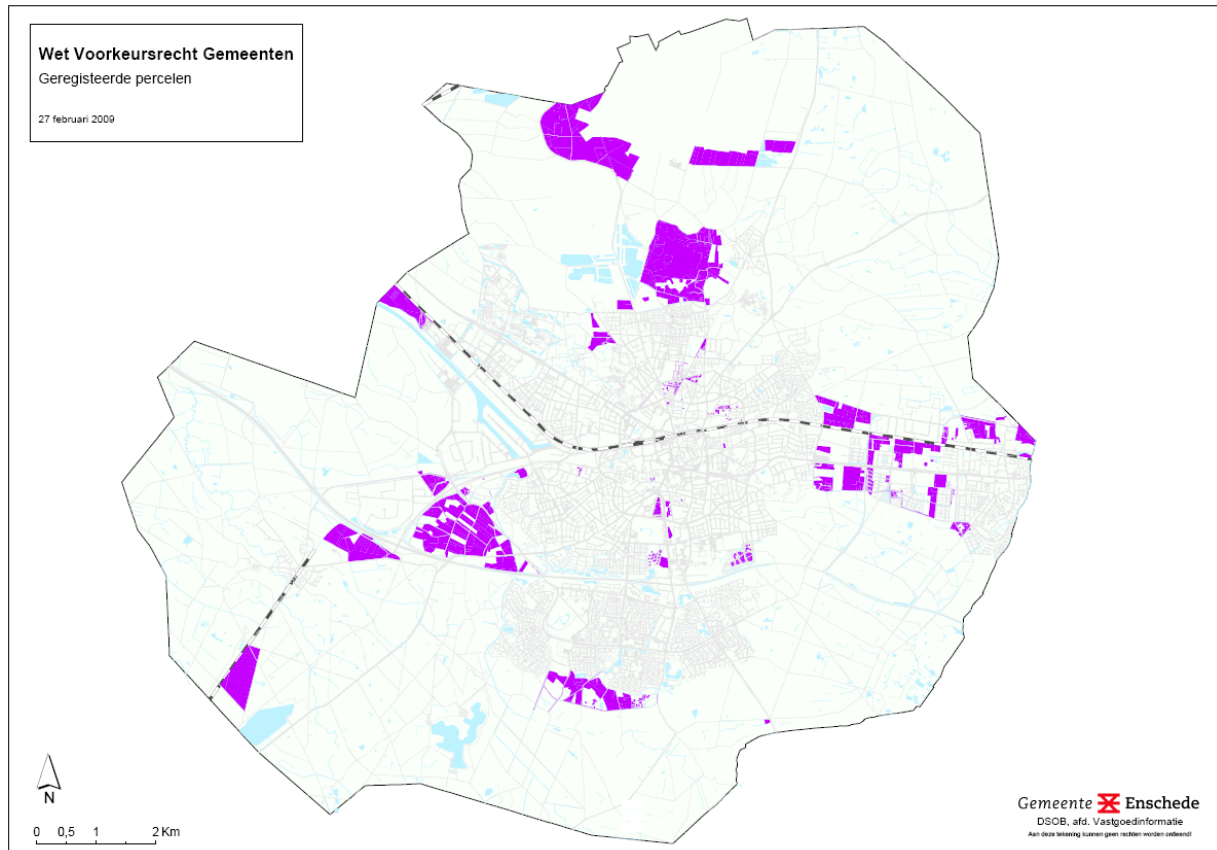
In de periode 2003-2009 zijn er 9 projecten waarvoor een voorkeursrecht (voor onderdelen van het project) is gevestigd;

- Dierenpark Boekelo
- Uitbreiding Bolhaar
- Plangebied De Bothoven
- De Laares
- Deurningerstraat/Lasondersingel
- Usseler Es
- 't Vaneker
- Vliegveld Twente
- Zuiderval

Naast deze locaties was voor een aantal andere locaties een eerder gevestigd voorkeursrecht nog steeds van kracht (bijvoorbeeld de casestudie locaties Josink Es en Het Brunink uit dit onderzoek).

In de periode zijn er vaak meerdere besluiten per project genomen, omdat een voorkeursrechtvestiging voordat een bestemmingsplan is vastgesteld slechts een beperkte geldigheidsduur kent.

*Figuur 4.1 Voorkeursrechtvestigingen in de gemeente Enschede*



## **Onteigening**

Ook onteigening wordt in Enschede soms gebruikt ter versterking van de gemeentelijke onderhandelingspositie. Met onteigening kan uiteindelijk het eigendom gedwongen overgaan naar de gemeente. Om zover te komen, moet een zorgvuldige procedure doorlopen worden, die start met het nemen van een raadsbesluit tot onteigening.

De gemeente Enschede is terughoudend ten aanzien van het gebruik van dit instrument. In de periode 2003-2009 zijn door de gemeenteraad de volgende onteigeningsbesluiten genomen:

- Onteigening De Laares (raadsbesluit 17 maart 2008)
- Onteigening Zuiderval Hofkwartier (raadsbesluit 17 maart 2008)
- Onteigening Roombeek II (raadsbesluit 16 januari 2006)
- Onteigening Zuiderval Kotmanpark (raadsbesluit 6 september 2004)
- Onteigening Josink Es (raadsbesluit 21 februari 2005)
- Onteigening Roombeek (raadsbesluit 20 december 2004)

In de periode zijn zes besluiten genomen, waar soms meerdere percelen bij betrokken zijn. Het besluit betreft overigens alleen de start van de procedure; het betekent nog niet dat uiteindelijk de rechter in beeld is gekomen.

Sommige gemeenten gebruiken onteigening systematisch als onderdeel van een planmatig verwervingsbeleid: parallel aan de ruimtelijke besluitvorming worden onteigeningsplannen gemaakt. Enschede doet dit niet. Het onteigeningsinstrument wordt incidenteel gebruikt.

### 4.3 Strategische verwervingen

In hoofdstuk 3 is de Nota Strategisch Verwervingsbeleid van de gemeente Enschede besproken (2007). In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de praktijk van strategische verwervingen in Enschede. Voor strategische verwervingen is een bepaald budget ter beschikking gesteld door de gemeenteraad. Met dit budget kunnen vooruitlopend op concrete ruimtelijke plannen gronden verworven worden, die in de toekomst mogelijk ontwikkeld gaan worden. Als gronden worden opgenomen in een reguliere grondexploitatie of wanneer de grond weer wordt verkocht, dan komen deze gelden weer vrij voor nieuwe verwervingen. Strategische verwerving is een belangrijk instrument voor het voeren van een adequaat actief grondbeleid. De wijze waarop dit instrument gebruikt wordt, is dan ook van belang voor de effectiviteit en de efficiëntie van het actieve grondbeleid.

#### **Soort grondeigendom grondbedrijf**

Een groot deel van het grondeigendom van het grondbedrijf is of wordt ingebracht in lopende grondexploitaties voor diverse projecten. Het grondbedrijf heeft echter ook grond in eigendom die (nog) niet aan een grondexploitatie gekoppeld is. Het gaat om gronden die om strategische (of andere) overwegingen door het grondbedrijf verworven zijn met het oog op bijvoorbeeld eventuele toekomstige ontwikkelingen. Deze grond (evt. met opstallen) is administratief ondergebracht in het Complex Verspreide Gronden (CVG).

#### **Complex Verspreide Gronden**

Dit complex kent vijf categorieën gronden:

- Toekomstige projecten
- Strategisch
- Te verkopen
- Over te boeken
- Algemeen

Voor grond in de categorie Toekomstig Project zal in de toekomst een grondexploitatie geopend worden waarin deze gronden ingebracht kunnen worden. Het gaat onder andere om grond die verworven is als anticiperende strategische verwerving (zie paragraaf 3.5). Deze grond is dus gekoppeld aan een project waarvoor planontwikkeling gestart is, maar er nog geen grondexploitatie is. Zo stonden tot de opening van de grondexploitatie voor Usseler Es in 2007 de reeds verworven gronden op deze locatie onder deze categorie op de balans.

Voor de categorie Strategische Gronden geldt dat er nog geen relatie is met een concreet project, maar waarvan wordt verwacht dat die er in de toekomst wellicht komt. Het gaat hierbij onder andere om de grond die in het kader van overige strategische verwervingen is verworven (zie paragraaf 3.5).

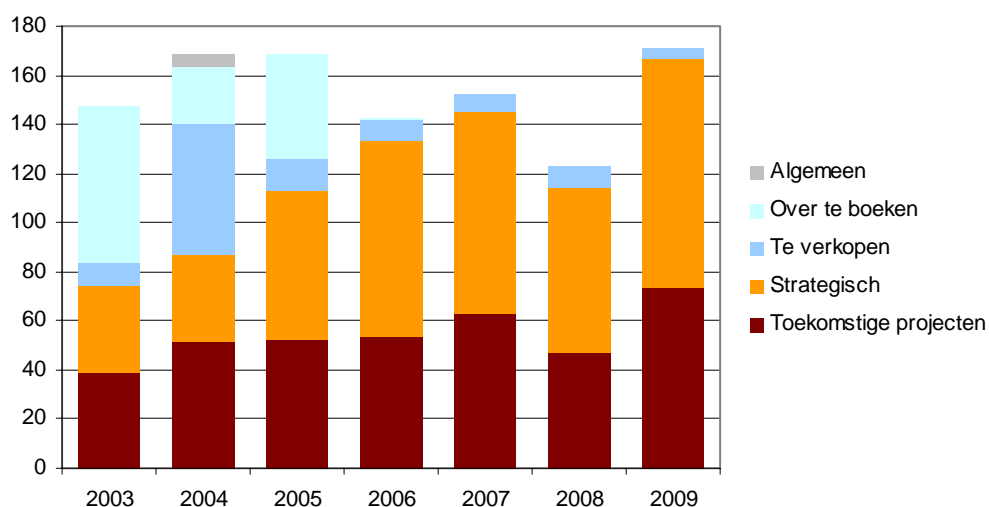
Het komt voor dat de verworven grond niet in een project opgenomen zal worden. Denk aan overtollige grond die verworven is als onderdeel van een grotere deal (een heel bedrijf wordt overgenomen, terwijl maar een deel van de percelen in het plangebied wordt opgenomen) of gronden die minder strategisch bleken te zijn dan verwacht. In dat geval kan de gemeente beslui-

ten die grond weer te verkopen. De grond wordt dan administratief ondergebracht in de categorie Verkoop Gronden, oftewel de ‘te verkopen gronden’.

Hieronder wordt een kwantitatief overzicht gegeven van de gronden in het CVG sinds 2003. Grotendeels zijn dat gronden die al lange tijd in handen zijn van de gemeente, maar het gaat ook om de gronden die in het kader van het budget strategische verwervingen zijn verworven.

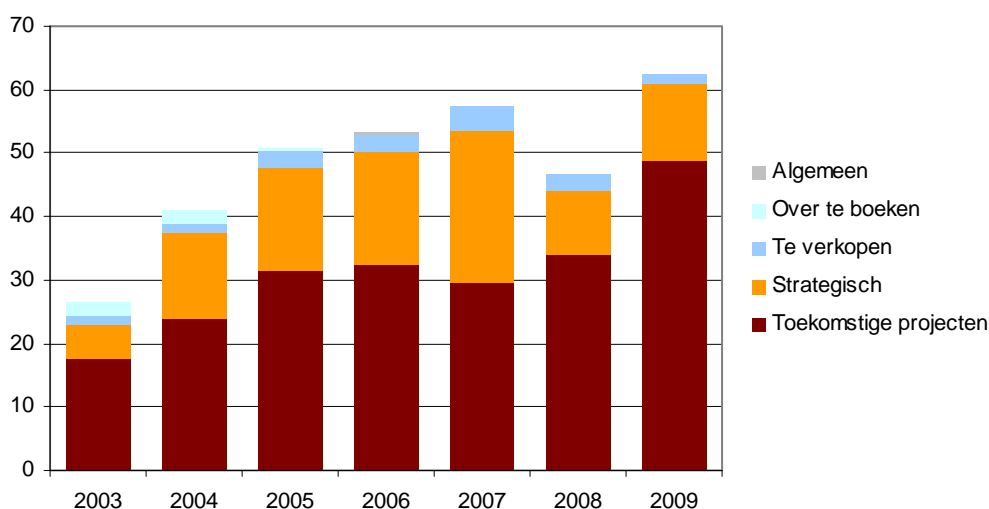
Uit figuur 4.3 blijkt dat de totale omvang van het CVG tot 2008 licht daalde, maar dat de omvang in 2009 weer ongeveer op het zelfde niveau ligt als in 2004-2005. Het overgrote deel van de gronden is sinds 2005 van het type ‘toekomstige projecten’ of ‘strategisch’.

*Figuur 4.2 De ontwikkeling van de omvang van het CVG in hectares grond naar type gronden gedurende de periode 2003-2009*



Naast de omvang van deze gronden is ook de bijbehorende boekwaarde van belang (zie figuur 4.3).

*Figuur 4.3 De ontwikkeling van de omvang van het CVG in boekwaarde inclusief verplichtingen (in miljoenen Euro's)*

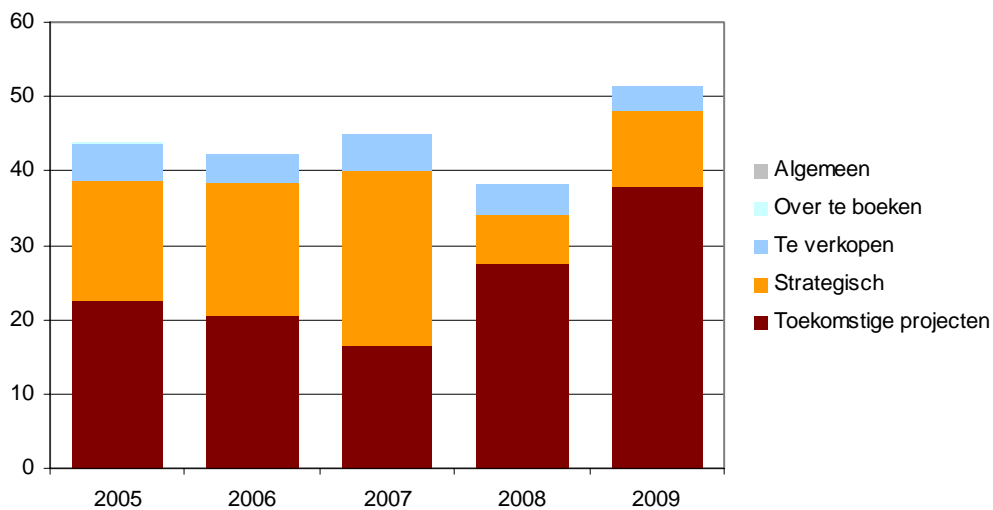




De totale boekwaarde van de gronden in het complex is gestegen over de periode 2003-2009, met een kleine dip in 2008. Deze daling is veroorzaakt door de overschrijving van gronden naar een aantal grote projecten; Usseler Es, Kanaalzone en Diekman S&L. Daarnaast is de daling van de boekwaarde van het type 'strategische' gronden veroorzaakt door het anders typeren van de Wegener gronden, deze zijn vanaf 2008 opgenomen in het complex verspreide gronden als toekomstig project in plaats van als strategische gronden.

Naast de boekwaarde die wordt gebruikt om de waarde van de gronden in het complex weer te geven is juist bij dit soort gronden van belang om ook de economische waarde te beschouwen. In de MPG's wordt vanaf 2005 de economische waarde van de gronden in het complex verspreide gronden opgenomen. Deze waarde geeft aan wat de handelswaarde is van de in bezit zijnde gronden op basis van de huidige bestemming (zie figuur 4.4). De economische waarde wordt bepaald door een taxatie van de gronden.

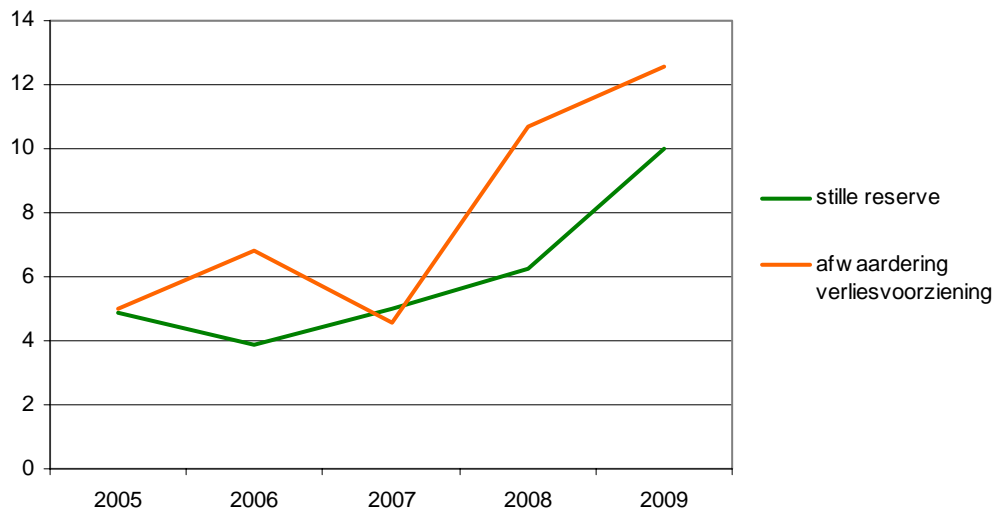
*Figuur 4.4 De ontwikkeling van de omvang van het CVG sinds 2005 in economische waarde huidige bestemming inclusief verplichtingen (in miljoenen Euro's)*



Het verschil tussen de boekwaarde en de economische waarde van de huidige bestemming wordt van belang op het moment dat de grond uit het complex verspreide gronden gaat als te verkopen gronden. Als gronden worden verkocht tegen een hogere marktwaarde dan de boekwaarde wordt er in feite winst gemaakt op die gronden respectievelijk verlies bij een lager economische waarde dan de boekwaarde. Als grond wordt ingebracht in een grondexploitatie gaat deze altijd voor de boekwaarde over naar de grondexploitatie, ongeacht of die hoger of lager is dan de marktwaarde in de grondexploitatie. Ook bij overboekingen naar andere projecten van de gemeente wordt er overgeboekt tegen boekwaarde, dit betekent dat het verschil tussen de boekwaarde en de economische waarde ten laste (of ten bate) van het specifieke project komt.

Van alle gronden binnen het CVG wordt vanaf 2005 in het MPG bijgehouden wat het verschil is tussen de economische waarde en de boekwaarde; bij een hogere economische waarde wordt dit een 'stille reserve' genoemd en bij een lagere economische waarde dan de boekwaarde een 'afwaardering middels verliesvoorziening'. In figuur 4.5 is het totaal van de stille reserves en de verliesvoorzieningen aangegeven over de periode 2005-2009.

*Figuur 4.5 Totaal van de stille reserves en de verliesvoorzieningen over de periode 2005-2009 (in miljoenen Euro's)*



Uit figuur 4.5 blijkt dat over de gehele periode het totale bedrag aan afwaardering middels verliesvoorziening hoger is dan de stille reserves. Dit geeft aan dat er naar verwachting een verlies wordt geleden op deze gronden. Wanneer de gronden in een project worden opgenomen, dan wordt dit verlies overgedragen aan het project.

Voor wat betreft de economische waarde van grond geldt dat niet alleen de huidige bestemming, maar vooral ook de toekomstige bestemming van grote invloed is. Dat geldt in grote mate voor de gronden in de categorie 'toekomstige projecten'. De economische waarde op basis van de toekomstige bestemming kan alleen worden vastgesteld bij gronden van het type 'toekomstige projecten', omdat voor de andere type gronden nog geen toekomstige bestemming bekend is en/of het niet vast staat dat de huidige bestemming gaat veranderen.

*Figuur 4.6 De ontwikkeling van de economische waarde van de huidige bestemming, economische waarde van de toekomstige bestemming en de boekwaarde van het totaal van de toekomstige projecten (in miljoenen Euro's)*



In figuur 4.6 is het verloop over de periode 2005-2009 van de economische waarde van de huidige bestemming, economische waarde van de toekomstige bestemming en de boekwaarde van het totaal van de toekomstige projecten weergegeven. Opvallend is dat in de periode 2006-2008 de boekwaarde van deze gronden hoger was dan de economische waarde. Dat zou erop kunnen wijzen dat er wellicht “te duur” verworven is, maar het kan ook betekenen dat de gemeente in die tijd meer “warme grond” heeft verworven.

Ook de economische waarde van de toekomstige bestemming is over de hele periode hoger dan die van de huidige bestemming. Dat kan kloppen als er vooral strategisch is verworven met het oog op toekomstige bouw mogelijkheden, waarbij er veelal sprake is van een waardevermeerdering van de grond. Dat er vaak verworven wordt met het oog op toekomstige ontwikkelingen klopt (zie ook ‘Kwalitatieve analyse Strategische Verwerving’). Per individuele verwerving zijn er echter wel verschillen. Er zijn ook gronden waar de economische waarde van de toekomstige bestemming lager ligt dan bij de huidige bestemming. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bestemmingsverandering van woondoeleinden naar groen gebied, of bestemmingsveranderingen waarvan de kosten hoger zijn dan de meerwaarde van de nieuwe bestemming.

### **Krediet Strategische Verwerving**

Tot 2003 werden er door het grondbedrijf diverse strategische aankopen gedaan waarvoor voor elke aankoop apart krediet werd aangevraagd bij de raad. In totaal heeft de gemeente op 1 januari 2009 daarvan nog 186 objecten in voorraad (volgt uit het CVG). Deze objecten hebben een boekwaarde (plus verplichting) van ruim 7 miljoen euro, maar per 1 januari 2009 is de afwaardering bijna 5 miljoen euro.

Sinds 2003 bestaat er echter een apart raamkrediet voor strategische verwervingen van in totaal 18 miljoen euro. Dit raamkrediet kan aangewend worden voor het doen van strategische grondaankopen (zie ook paragraaf 3.5). In CVG-termen gaat het om grond in de categorieën ‘Toekomstig Project’ en ‘Strategische Gronden’, dus waarvan verwacht wordt dat ze in de toekomst in een grondexploitatie worden opgenomen. De strategisch verworven grond wordt administratief ondergebracht in het Complex Verspreide Gronden (CVG) en zodra ze worden opgenomen in een grondexploitatie (of gewoon worden verkocht) komt de boekwaarde weer ten goede van het krediet. De dekking van de aankopen komt grotendeels dus uit de economische waarde van de objecten. Als bij aankoop de verwervingsprijs hoger ligt dan de economische waarde of als daarna de boekwaarde hoger is dan de economische waarde, wordt dit gedekt uit een getroffen verliesvoorziening. Eventueel gegenereerde inkomsten uit voortgezet gebruik en beheer (bijvoorbeeld tijdelijke pachtovereenkomsten) komen ook terug in het CVG. Bij overboeking naar een grondexploitatie wordt de boekwaarde overgeboekt, dus dan komt het risico in de grondexploitatie van het project te liggen en wordt de eventuele verliesvoorziening weer ongedaan gemaakt. Wanneer op de grondexploitatie een verlies wordt verwacht, is overigens wel weer een voorziening noodzakelijk, maar deze is (ook wanneer deze is terug te voeren op een inbrengwaarde die hoger ligt dan de marktwaarde van strategisch verworven gronden) niet gerelateerd aan de strategische verwerving, maar aan de grondexploitatie.

Sinds 2003 zijn er 47 aankopen gedaan met het raamkrediet met een totaal oppervlak van ruim 100 ha. Ter financiering van de directe aankoopkosten is ruim 23 miljoen euro uit het raamkrediet aangewend. Dit bedrag is hoger dan het gegeven raamkrediet, maar zodra verworven grond wordt opgenomen in een grondexploitatie of wordt verkocht dan vloeien het aankoopbedrag en de bijkomende kosten weer terug naar het raamkrediet. Dat wil zeggen, de boekwaarde (oorspronkelijke verwervingsprijs) komt weer ten goede van het krediet. Eventuele verliesvoorzienin-

gen komen daarmee ook te vervallen. In totaal is er ruim 10 miljoen euro van het krediet weer vrijgevallen. Op 1 januari 2009 was er ruim 3 miljoen euro nog beschikbaar raamkrediet. Van die aankopen uit het raamkrediet zijn er op 1 januari 2009 negen inmiddels opgenomen in een grondexploitatie (oppervlak ruim 9 ha), zeven zijn er weer verkocht (oppervlak ruim 3,6 ha) en een aankoop is overgeboekt naar een ander complex.

Niet alle strategische aankopen in de gemeente Enschede worden betaald uit het raamkrediet. In bepaalde gevallen wordt apart krediet aangevraagd bij de raad, zoals voor de aankoop van het kantoor van Wegener (zie figuur 4.7). Het ging hierbij om een dusdanig specifieke verwerving dat hiervoor een apart traject is bewandeld. De panden van Wegener bevinden zich op een zeer strategische locatie aan de Zuiderval, wat aankoop zeer interessant maakt. Er zijn echter hoge kosten aan verbonden (boekwaarde bijna 11 miljoen euro) en vooral die factor maakte het relevant om hier apart voor naar de Raad te gaan.

*Figuur 4.7: Besluit gemeenteraad Enschede tot het verstrekken van krediet voor de aankoop van het kantoor van Wegener.*

|   |
|---|
| <p><b>Besluit</b></p> <p>van de Raad van de gemeente Enschede, gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van 10 januari 2006, dienst DSOB, stuknr. 11971,</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1 krediet te verlenen voor de kosten van de aankoop van het kantoorgebouw met bijbehorend magazijn/werkplaats, ondergrond, tuin en parkeerplaatsen, staande en gelegen aan de Getfertsingel 41 en bijkomende kosten (makelaarscourtage, kosten bouwkundig onderzoek en notariskosten) voor een bedrag van € 11.060.000,00;</li><li>2 de kosten van deze aankoop ten laste te brengen van het complex Verspreide Gronden binnen het Grondbedrijf;</li><li>3 de kosten te dekken door de verhoging van de post Onroerende Zaken;</li><li>4 de hieruit voortvloeiende wijziging in de gemeentebegroting van 2006 aan te brengen.</li></ol> |
|---|

*Figuur 4.8: Besluit gemeenteraad Enschede tot het verstrekken van krediet voor de overdracht van panden van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO-panden) van het Vastgoedbedrijf naar het Grondbedrijf.*

|  |
|--|
| <p><b>Besluit</b></p> <p>van de Raad van de gemeente Enschede, gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van 14 oktober 2008, dienst DSOB, stuknummer 13549</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Krediet te verlenen voor de kosten van de overdracht en de eerste 3 jaar beheer van de genoemde DMO-panden welke van het Vastgoedbedrijf naar het grondbedrijf overgaan voor een bedrag van € 10.894.263,-.</li><li>2. De kosten van deze aankoop ten laste te brengen van het Complex Verspreide Gronden binnen het grondbedrijf.</li><li>3. Een (tijdelijke) voorziening te treffen ter hoogte van € 2.747.846,- welke ten laste komt van het MPG</li><li>4. De hieruit voortvloeiende wijziging in de gemeentebegroting 2008 aan te brengen.</li></ol> |
|--|

In totaal is er volgens het kredietoverzicht Strategische Verwervingen voor ruim 28 miljoen uit andere kredieten strategisch verworven. Wegener heeft hierin dus een groot aandeel. Een ander groot aandeel is weggelegd voor het administratief overboeken van panden van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO-panden) van het Vastgoedbedrijf naar het Grondbedrijf (zie figuur 4.8). De gemeenteraad heeft voor de overdracht en voor drie jaar beheer een krediet ver-

strekt van bijna 11 miljoen euro. Aangezien de panden wel al in eigendom van de gemeente waren, kan hier niet echt van een strategische verwerving worden gesproken, maar van het strategisch in portefeuille houden van vastgoed door een overdracht naar de strategische voorraad.

In 2008 is het proces voor strategische verwervingen voor intern gebruik verder uitgewerkt. Er is onder andere ambtelijk beleid – vooral in de uitleg – ten aanzien van wat relevante gebieden zijn voor strategische verwervingen. Door de kredietcrisis stelt de gemeente zich inmiddels echter wel de vraag hoe ze moet omgaan met strategische verwervingen. Het grondbedrijf geeft aan dat er de laatste tijd al voorzichtig wordt omgegaan met aankopen: de houding wordt iets passiever genoemd. Deze lijn zal zich door de kredietcrisis wellicht verder voortzetten.

### **Verloop verwervingstraject**

Strategische verwervingen kunnen zowel door de grondeigenaar als door de gemeente zelf geïnitieerd worden. Beide situaties komen in de gemeente Enschede voor. Als een perceel wordt aangeboden door de grondeigenaar dan geeft de afdeling makelaardij (verwerving) advies aan de clustermanager over wel of niet onderhandelen/aankopen. De clustermanager heeft overleg met het cluster R.O., afdeling Beleid en vervolgens met de wethouder Grondbedrijf. Indien het advies wordt overgenomen voeren de verwervers de onderhandelingen. De gemeente kan ook zelf grondeigenaren benaderen voor verwerving. In dat geval wordt het initiatief genomen vanuit de verwervers. Makelaardij maakt ook de inschatting of voor een project vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht noodzakelijk is. Dit kan een rol spelen bij anticiperende strategische verwervingen. Die voorkeursrechtvestiging maakt onderdeel uit van het verwervingsplan. Juristen van het grondbedrijf vestigen dan eventueel het voorkeursrecht.

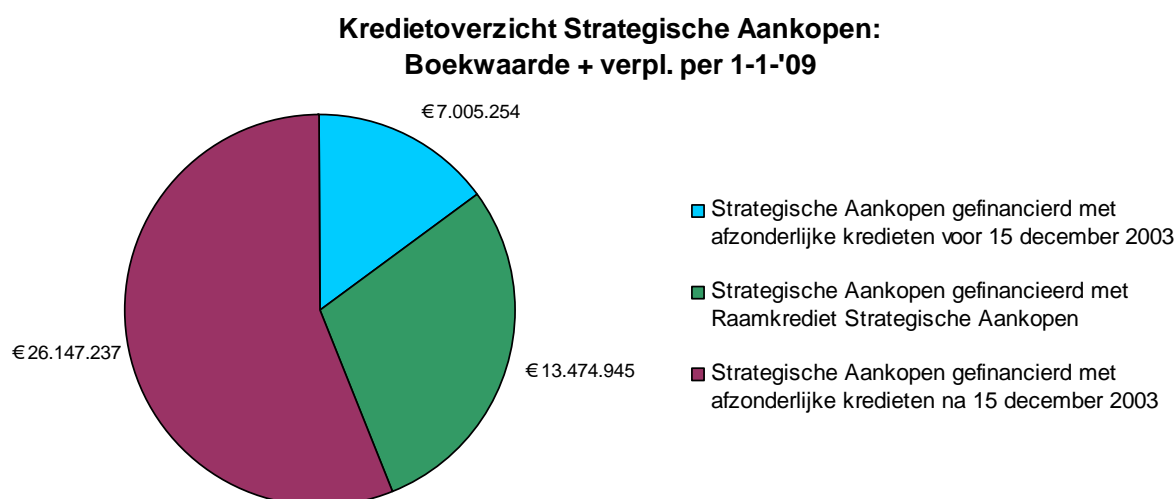
Bij de onderhandelingen over de verwervingsprijs gaat de gemeente bij overige strategische verwervingen uit van de huidige (vaak agrarische) waarde. Bij anticiperende strategische verwervingen ligt de uitgangswaarde hoger, omdat het hierbij om “warmere” gronden gaat.

Taxatie van de grondwaarde wordt ook uitgevoerd door de afdeling makelaardij. De verwervers zijn gecertificeerde taxateurs. Ten aanzien van de taxatiewerkzaamheden geldt dat bestuur en leidinggevenden geen algemene en geen bijzondere aanwijzingsbevoegdheid hebben ten aanzien van deze specifieke taak van de verwervers, waardoor objectiviteit gegarandeerd is. Deze taxaties zijn van belang voor de verwerving, maar ook daarna voor het bepalen van de economische waarde in het CVG. Deze wordt elk jaar opnieuw getaxeerd.

### **Kwantitatieve analyse Strategische Verwerving**

Uit de analyse van het kredietoverzicht Strategische aankopen blijkt dat er na 15 december 2003 (sindsdien is er een raamkrediet van 18 miljoen euro beschikbaar) meer geld is uitgegeven voor strategische verwervingen buiten het raamkrediet om dan uit het raamkrediet (ruim 28 miljoen tegenover ruim 23 miljoen euro). Het oppervlak van de grond verworven uit het raamkrediet is echter veel groter, namelijk 101 ha tegenover 1,9 ha. Bovendien is van die 28 miljoen ruim 10 miljoen besteed aan het overdragen van de DMO-panden van het Vastgoedbedrijf naar het grondbedrijf. Het lijkt er dan ook op dat het raamkrediet daadwerkelijk goed benut wordt en dat er weinig reden is om apart krediet aan te vragen bij de raad. Uit het feit dat dit niet gebeurt en dat er nog middelen beschikbaar zijn om strategische aankopen te doen, zou opgemaakt kunnen worden dat het verstrekte krediet tot nu toe voldoende was. Het is wel relevant om in de gaten te houden wat het effect is van conjunctuurbewegingen op de strategische verwervingen. Door de kredietcrisis kan grond bijvoorbeeld soms langer in het CVG blijven, omdat bepaalde projecten later of zelfs niet starten. Ook kan de opbrengstcapaciteit van verworven gronden en opstallen afnemen.

Figuur 4.9 Kredietoverzicht strategische aankopen.



### Kwalitatieve analyse Strategische Verwerving

In het kader van dit onderzoek is een twintigtal dossiers van strategisch verworven gronden bekeken om antwoord te krijgen op de vragen:

- Waarom is in de specifieke gevallen overgegaan tot het aankopen van het onroerend goed en welke factoren speelden daarbij een belangrijke rol?
- Hoe verliepen de onderhandelingen over de verwervingsprijs en hoe lang heeft het proces geduurd?
- Hoe vindt verantwoording over de verschillende verwervingen naar het college van B&W plaats?

Om de slagkracht van een verwerving te behouden wordt gewerkt met een raamkrediet en wordt voor een afzonderlijke aankoop geen goedkeuring aan de raad gevraagd.

Over het totale budget en wat er jaarlijks gerealiseerd is, wordt natuurlijk wel verantwoording afgelegd aan de Raad via het MPG.

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillende redenen kunnen zijn waarom de gemeente de – meestal aangeboden – gronden zou willen verwerven. Deze redenen passen in de beleidslijn die uitgezet is in de Nota strategische verwerving. Daarin wordt onderscheid gemaakt naar redenen om te kopen (regierol, winstperspectief, nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken, ruilobjecten, toekomstige ontwikkelingen veilig stellen; zie ook paragraaf 3.5) en aspecten waarnaar gekeken moet worden om de noodzaak en wenselijkheid van de aankoop te bepalen (ruimtelijk belang, termijn ontwikkeling, afbreukrisico, aankoopprijs en mogelijke plankosten; zie ook paragraaf 3.5). Uit de dossiers blijkt dat vooral verworven wordt met het oog op (mogelijke) ontwikkelingen of het herontwikkelen/revitaliseren van gebieden. Soms speelt (daarbij) een rol dat verwerving wenselijk is om ongewenste ontwikkelingen – in de breedste zin van het woord – tegen te gaan. Dus niet alleen ongewenste planontwikkeling, maar ook het tegengaan van verloedering en vandalisme. In enkele gevallen speelt de mogelijkheid om de grond als ruilgrond te gebruiken. In één geval wordt er in het dossier niet gesproken van mogelijke ontwikkelingen of het tegengaan van ongewenste situaties, maar wordt vooral gesteld dat de grond tegen een lage prijs wordt aangeboden en het risico om de grond te kopen vrij laag is. Vanuit het strategisch verwervingsbeleid geredeneerd zou deze aankoop dus niet echt voor de hand kunnen liggen, en op dit moment ligt de eco-

nomische waarde lager dan de boekwaarde plus verplichtingen. Het totale bedrag is echter niet zo groot (afwaardering van € 32.000,-) en wellicht zijn er wel ontwikkelingsmogelijkheden.

Bij een van de eerste verwervingen uit het budget strategische verwervingen is een meerwaarde-clausule opgenomen, op basis waarvan een nabetaling zal plaatsvinden als er binnen tien jaar na aankoop van de grond een woningbouwbestemming op komt te liggen. Er is door de gemeente verworven voor fl. 25,-/m<sup>2</sup> (€ 11,34). De meerwaarde clausule stelt dat als er binnen een jaar woningbouw mogelijk wordt de gemeente fl.10,-/m<sup>2</sup> zal bijbetalen. Dat bedrag neemt per jaar met een gulden af en na tien jaar is er geen bijbetaling meer verschuldigd. Dergelijke afspraken kunnen er mogelijk voor zorgen dat de verwervingsprijs lager uitvalt dan wanneer er meteen gerekend wordt met een mogelijke woningbouwbestemming. Het nadenken hierover lijkt zeker bij strategische verwervingen een slimme strategie. In voorkomende gevallen wordt deze manier van verwerven al door de gemeente toegepast.

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de tijdsduur tussen de eerste gesprekken over verwerving en het B&W-besluit om tot verwerving over te gaan in ongeveer de helft van de gevallen niet langer is dan een jaar (misschien zelfs minder dan 0,5 jaar). Verwervingen die langer duren, zijn over het algemeen verwervingen waarbij onderhandeld wordt over verplaatsing of bouwmogelijkheden op een andere locatie, of waarbij andere aanvullende afspraken zijn gemaakt. In een geval speelde de vraag of het te verwerven pand als monument bestempeld zou (kunnen) worden. Dat is natuurlijk van invloed op de prijs en eventuele toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden, waardoor de onderhandelingen langer kunnen duren. Ondanks het specifieke karakter van sommige strategische verwervingen lijkt het er niet op dat deze verwervingen erg lang duren. Sommige verwervingen in het kader van grondexploitaties duren langer. Dat kan komen doordat de focus bij strategische verwervingen toch iets meer op de verwerving dan op de eventuele ontwikkelingsmogelijkheden ligt, maar ook doordat strategische verwervingen wellicht minder ingewikkeld zijn, of omdat er minder druk op staat (van een toekomstig plan). Tegelijkertijd is het wel zo dat op locaties waarvan min of meer duidelijk is dat er toekomstige ontwikkelingen mogelijk zijn, projectontwikkelaars grondposities kunnen innemen of dat hebben gedaan. Bij een van de verwervingen werd expliciet gezegd dat een ontwikkelaar grondposities had ingenomen en dat de gemeente ook een positie wilde verwerven. Dat is relevant voor het voeren van de regie als er ontwikkeld gaat worden.

#### 4.4 Kosten actief grondbeleid

Actief grondbeleid gaat gepaard met hoge kosten. De gemeente dient gronden te verwerven en deze bouw- en woonrijp te maken. Tegenover deze kosten staan de opbrengsten uit de verkoop van gronden. De kosten van het actieve grondbeleid worden daarmee toegerekend aan het project. Bij de vaststelling van grondexploitaties door de gemeenteraad vindt hierover besluitvorming plaats. Jaarlijks wordt de gemeenteraad in het MPG hierover geïnformeerd en bij afsluiting van projecten wordt ook de eindbalans opgemaakt. In de kosten zitten ook de kosten die het ambtelijk apparaat maakt voor de voorbereiding van de werken en het toezicht op de uitvoering.

De cijfers in tabel 4.1 geven een overzicht van alle lopende grondexploitaties in de gemeente Enschede. Omdat grondexploitatie een langdurig proces is, zijn de verschillen tussen de jaren gering. Vaak zijn dezelfde projecten van jaar tot jaar hierin opgenomen.

Tabel 4.1 *Lopende grondexploitaties in het MPG*

|  | 1-1-2004 | 1-1-2005 | 1-1-2006 | 1-1-2007 | 1-1-2008 | 1-1-2009 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Kosten lopende grondexploitaties in mln?*                  | 473,1    | 474,2    | 473,5    | 466,2    | 527,3    | 536,9    |
| reeds gemaakt ??? (% boekwaarde)                           | 22,3%    | 26%      | 24%      | 25%      | 22%      | 29%      |
| Aandeel kosten rente en inflatie te realiseren opbrengsten | 5,8%     | 5,3%     | 5,8%     | 7,7%     | 7,9%     | 10,1%    |
| voorziening tekort   | 92,9%    | 91,6%    | 91,7%    | 91,9%    | 90,8%    | 88,5%    |
| reeds geboekte winst                                       | 13,5%    | 14,2%    | 14,5%    | 15,0%    | 15,1%    | 16,8%    |
| stille reserve (toekomstige winst)                         | 2,5%     | 3,0%     | 2,5%     | 2,7%     | 2,9%     | 4,1%     |
|  | 5,4%     | 5,8%     | 6,2%     | 6,9%     | 5,9%     | 5,3%     |

\* Kosten lopende grondexploitaties = boekwaarde (ofwel gerealiseerde kosten - gerealiseerde opbrengsten + gerealiseerde (=afgeroomde) winsten) + te verwachten kosten + rentekosten + aanpassingen NCW

Uit de tabel blijkt dat de totale portefeuille aan lopende grondexploitaties gedurende deze periode (zeker wanneer rekening wordt gehouden met inflatie) ongeveer gelijk is gebleven. Binnen de kosten zijn er wel verschillen waar te nemen. Het aandeel van de rentekosten en de correcties voor inflatie zijn sinds 2006 aanmerkelijk gestegen. Een mogelijke oorzaak hiervan kan het toenemen zijn van de tijd tussen het maken van kosten en het realiseren van opbrengsten. Ook blijkt dat er een geleidelijke stijging heeft plaatsgevonden van de voorzieningen die nodig zijn om de tekorten van de plannen te dekken. De relatief hoge boekwaarde voor 1-1-2009 kan, zoals ook in het MPG 2009 (blz. 14) is uiteengezet, worden verklaard door het achterblijven van het uitgeven van bouwgrond. Zo werd bijvoorbeeld rekening gehouden met de uitgifte van grond voor 381 woningen; gerealiseerd is slechts grond voor 63 woningen. De neergang van de vastgoedmarkt door de kredietcrisis kan daarvoor een belangrijke verklaring zijn. Landelijk is de verkoop van nieuwbouwwoningen, volgens de monitor nieuwe woningen, al vanaf augustus 2008 ingestort (dus voor de bankencrisis van de herfst van 2008). Ook het relatief hoge percentage van al gerealiseerde winst leidt tot een hogere boekwaarde. Immers door winst te boeken wordt deze onttrokken aan de lopende projecten. De al genoemde hogere kosten voor rente en inflatie in 2009 kan ook deels worden verklaard door achterblijvende verkoop.

Bijlage 2a uit het MPG geeft ook een overzicht van gerealiseerde kosten en opbrengsten in een gegeven jaar. Onderstaande tabel geeft deze voor de lopende grondexploitaties weer.

Tabel 4.2 *Gerealiseerde kosten en opbrengsten van grondexploitaties in het MPG (tabel 2a)*

|             | 2003          | 2004          | 2005         | 2006         | 2007         | 2008          |
|-------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Kosten      | € 44.522.855  | € 51.160.088  | € 48.325.343 | € 34.163.418 | € 47.941.042 | € 66.035.117  |
| opbrengsten | € 24.714.993  | € 32.428.340  | € 53.912.121 | € 31.496.462 | € 47.148.749 | € 27.270.971  |
| Saldo       | -€ 19.807.860 | -€ 18.731.748 | € 5.586.778  | -€ 2.666.957 | -€ 792.282   | -€ 38.764.146 |

Het resultaat laat, zoals verwacht, aanzienlijke schommelingen zien in kosten en opbrengsten per jaarschijf. Opgemerkt dient te worden dat het hier staande saldo niet als winst of verlies moet worden gelezen. Het gaat hier om kasstromen en niet om veranderingen in onderliggende baten en lasten. De lage opbrengsten in 2008 zijn, zoals aangegeven de resultante van minder grondverkoop. De gemeente heeft deze gronden echter nog steeds in haar bezit en kan later hier opbrengsten uit realiseren. De hoge kosten voor 2008, lijken strijdig te zijn met de uitspraak op bladzijde 14 van het MPG 2009 dat 'daar waar mogelijk' kosten zijn uitgesteld. Deze hoge kosten kunnen voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan uitgaven van € 17,7 miljoen voor de GEM Zuiderval, waarvoor de gemeente vooral de verwerving voor haar rekening neemt. Ook in de Eschmarke waren de uitgaven hoger dan € 10 miljoen. Dit is echter de afgelopen jaren gebrui-



kelijk; anders dan in deze jaren waren de opbrengsten op deze locatie in 2008 niet van een zelfde orde van grootte, maar bleven ruim onder een miljoen euro. Voor deze locatie is op 2 maart 2009 een herzien ontwikkelingsplan door de gemeenteraad behandeld.

### Ontwikkeling reserve

Meer zorgwekkend is, dat de reserve van het grondbedrijf de afgelopen jaren negatief is geworden (zie tabel 4.3)

Tabel 4.3 Ontwikkeling Reserve Grondbedrijf (MPG)

|            | Reserve grondbedrijf<br>In € miljoen |
|------------|--------------------------------------|
| 31-12-2002 | 7,5                                  |
| 31-12-2003 | 7,7                                  |
| 31-12-2004 | 6,5                                  |
| 31-12-2005 | 2,6                                  |
| 31-12-2006 | -4,5                                 |
| 31-12-2007 | -7,2                                 |
| 31-12-2008 | -8,1                                 |

Wanneer de ontwikkeling in de afgelopen 4 jaar (waarin deze reserve is gedaald van +€ 6,5 miljoen naar -€ 8,1 miljoen) wordt geanalyseerd, dan zijn de belangrijkste ontwikkelingen geweest.

- Het openen van nieuwe grondexploitaties met een gezamenlijk negatief saldo van € 17,4 miljoen
- Diverse verliezen die zijn genomen op het complex verspreide gronden (CVG) voor € 10,5 miljoen
- Gerealiseerde winst voor € 9,2 miljoen (waarvan € 6,1 miljoen in 2008)
- Wijzigingen in verlieslatende complexen (in 2 jaren gezamenlijk € 3,5 miljoen positief en in 2 andere jaren € 7,2 miljoen negatief, waaronder in het crisisjaar 2008 alleen al -€ 6,5 miljoen)
- Ontvangen BLS subsidies ministerie VROM (Besluit locatiegebonden subsidies) (netto constante waarde van € 7 miljoen)
- Jaarlijkse afdrachten aan de Algemene dienst van het concern (totaal € 3,3 miljoen negatief, verantwoord in MPG's)

### Winstneming

Het Bbv (Besluit begroting en verantwoording – gebaseerd op de Gemeentewet) gaat uit van voorzichtig financieel beleid, passend bij een context waarin de Nederlandse overheid werkt binnen een model van AAA kredietwaardigheid. Uitgangspunt is dat wanneer een verplichting wordt aangegaan die zal leiden tot een tekort er direct een voorziening moet worden getroffen. Winst mag er pas worden genomen, als deze is gerealiseerd. Voor het nemen van winst is in dit Besluit geen vaststaand moment voorgeschreven. De Commissie Bbv omschrijft in haar notitie grondexploitatie de volgende modellen.

1. Alle kosten van een complex zijn reeds geheel gedekt door gerealiseerde verkopen en elke verdere verkoop is dus pure winst. Maar let wel op de eventuele rentekosten, die hoger zullen uitvallen naarmate verkoop langer wordt uitgesteld, en die ook nog via de verkoopprijs moeten worden gedekt.
2. Een variant hierop is dat bijna alle kosten zijn gemaakt én ook de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten geheel zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen.

3. De gerealiseerde verkopen overtreffen de gemaakte kosten én de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn aanmerkelijk hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten. Deze situatie kan zich voordoen bij locaties met een relatief grote winstgevendheid.
4. Verkopen worden met een voorgerecalculeerde winst gerealiseerd in een goed beheersbaar (resterend) productieproces. De voorgerecalculeerde winst kan dan, onder deze relatief zekere omstandigheid, naar rato van de voortgang als gerealiseerd worden beschouwd (percentage of completion methode). Veelal wordt zo'n situatie "uitbesteed" aan een projectontwikkelaar die daadwerkelijk in staat is een goed beheersbaar (resterend) verkoop- en productieproces te organiseren en te realiseren, maar deze situatie zal niet vaak voorkomen.

(Commissie Bbv (2008) Notitie grondexploitatie, Den Haag, blz. 16)

De gemeente Enschede volgt een systematiek van winstneming die inhoudt dat winst wordt genomen wanneer de boekwaarde van een grondexploitatie na aftrek van alle nog te maken kosten negatief is (methode 2). Een boekwaarde die negatief is, betekent dat de geboekte opbrengsten hoger zijn dan kosten. Gerealiseerde winst wordt zo gedefinieerd als gerealiseerde opbrengsten minus gemaakte en nog te maken kosten. Dit bedrag kan als minimaal zekere winst worden beschouwd.

In Enschede zijn er twee verschillende wegen volgens welke deze winstneming plaatsvindt. Vrijwel afgeronde projecten worden geplaatst in het complex af te sluiten complexen (ATSC).

"Het zijn complexen van projecten die bijna volledig gerealiseerd zijn, waarvan de slotcalculatie van de grondexploitatie door de raad reeds is vastgesteld, maar waarvan nog niet alle uitgeefbare gronden daadwerkelijk zijn verkocht, dan wel dat er nog enige werkzaamheden moeten worden uitgevoerd met betrekking tot de definitieve inrichting van het openbaar gebied. Jaarlijks wordt dit complex geactualiseerd, waarbij de ramingen worden geactualiseerd van de nog te verwachten ontvangsten en nog te maken uitgaven." (MPG, 2009, 10)

Bij deze actualisering wordt soms een beperkte hoeveelheid winst geboekt.

Meer belangrijk zijn de winstnemingen van projecten die een negatieve boekwaarde hebben, maar die nog niet vrijwel zijn afgerond. In 2009 werd bijvoorbeeld voor de locaties Marssteden, Business & Sciencepark 1 en 2 en het Winkelcentrum Deppenbroek bij elkaar € 6,1 miljoen winst geboekt. Dit is ongeveer tweederde van de geboekte winst in de afgelopen vier jaar en dit vond toevallig plaats in een jaar dat ook de tekorten op lopende grondexploitaties veel hoger uitvielen dan een jaar eerder werd verwacht. Aangezien het wel eens voorkomt (zie bijvoorbeeld de rapportage van de Rekenkamer Amsterdam (2006) naar het Vereveningsfonds) dat Colleges van B&W winst nemen op een moment dat dit het College uitkomt en daarmee de positie van de Raad in de financiële besluitvorming ondermijnen, hebben de onderzoekers gecontroleerd of deze winst niet ook al een jaar eerder geboekt zou kunnen worden. Uit de analyse van het MPG 2008 blijkt dat dit toen nog niet mogelijk was; de boekwaardes voor deze projecten min de nog te verwachten kosten, maakten dit niet mogelijk.

### **Rapportage aan CBS**

Het CBS publiceert tegenwoordig gemeenterekeningen naar hoofdfuncties van gemeenten. Voor Enschede is dit echter niet over de jaren 2005 en 2006 gebeurd. Want: de "Gegevens waren van onvoldoende kwaliteit of niet tijdig beschikbaar." (CBS, 2008) Het CBS heeft de gegevens over 2007 wel in goede orde ontvangen en juni 2009 gepubliceerd. Omdat de eerste jaren ontbreken, is het echter niet mogelijk de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, op basis van een uniforme systematiek, te vergelijken met andere gemeenten.

## 5 Praktijk Enschede: vier projecten eruit gelicht

### 5.1 Inleiding: de cases

De praktijk van het grondbeleid in Enschede is nader onderzocht, door casestudieonderzoek te doen in vier cases. Deze cases zijn geselecteerd in overleg met de begeleidingscommissie aan de hand van de volgende criteria:

- Er dient een relatie te zijn tussen de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015 en de cases. Dit betekent dat de projecten na of rond de tijd dat deze visie is vastgesteld zijn gestart, of dat er nog belangrijke besluitvorming plaats diende te vinden.
- De projecten moet ver genoeg zijn gevorderd om voldoende onderzoeksmateriaal te kunnen bieden over het voeren van het grondbeleid.
- De projecten moeten diverse ruimtelijke opgaven uit de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie bevatten.
- De projecten dienen een variëteit aan benaderingen (strategieën) in het (actieve) grondbeleid te kennen.
- De projecten dienen een variëteit te hebben qua positief of negatief verwacht resultaat op de grondexploitatie, dan wel een mix te zijn van rendabele en onrendabele onderdelen.

Op basis hiervan is besloten de volgende cases te onderzoeken.

- Het Brunink
- De Laares
- Josink Es
- Zuiderval

Het Brunink is een uitleglocatie met 194 woningen. In Het Brunink is met actief grondbeleid gewerkt (en met particulier opdrachtgeverschap). De locatie kent duurdere woningbouw en sluit daarmee aan op de doelstelling uit het PRO ? om scheefheid in de bevolkingssamenstelling te bestrijden door hoogwaardige woonmilieus te creëren. De locatie was per 1-1-2008 ongeveer halverwege de ontwikkeling. De locatie is voldoende actueel om nog inhoudelijk gestuurd te zijn door de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015, maar tegelijkertijd wel zo ver op streek dat voldoende ervaringen opgedaan zijn. Volgens het MPG is dit een winstgevend project.

De Laares is een herstructureringswijk, met een woningbouwprogramma van 443 stuks. Ook in dit plan was het uitgangspunt het creëren van een hoogwaardig woonmilieu. De samenstelling van de woningvoorraad zou van 70% sociale huur en 30% koop worden getransformeerd naar 70% koop en 30% sociale huur. De Laares is wat verder op streek dan Het Brunink. De beleidskaders van dit project (door de Gemeenteraad op 8 oktober 2002 behandeld) dateren van na de vaststelling de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015. Kenmerkend aan dit project is dat een samenwerkingsovereenkomst is gesloten met een (geheel private) Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Hier is derhalve niet gekozen voor direct gemeentelijk actief grondbeleid, maar voor een aanpak via een concessie. De gemeente geeft een bijdrage van 16 miljoen voor de onrendabele top. Het is volgens het MPG dan ook een verliesgevend project.

Bij de derde case gaat het om een bedrijventerrein dat met actief grondbeleid is ontwikkeld. In Josink Es zijn de belangrijkste investeringen reeds afgerond en hangen de nog te maken kosten vooral samen met de uitgifte van het terrein. De planvorming van deze locatie dateert van voor het Programma ruimtelijke ontwikkeling. Het bestemmingsplan dateerde oorspronkelijk uit 2000, maar kon op onderdelen de toets door de Raad van State niet doorstaan en de herziening van dit plan dateert dus wel van na vaststellen van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015. Het is een verliesgevend project.

Zuiderval is een binnenstedelijke herontwikkelingslocatie bestaande uit ca 85 duizend m<sup>2</sup> kantoor en 333 woningen. In Zuiderval is een samenwerkingsconstructie, waarbij de gemeente samen met marktpartijen een grondexploitatie maatschappij heeft opgericht waarin, zo is de bedoeling, sprake is van een evenwichtige verdeling van risico's en zeggenschap tussen de gemeente en deze marktpartijen. Belangrijke afspraak bij deze exploitatie is dat de grondverwerving door de gemeente wordt verzorgd. Hiertoe maakt de gemeente ook gebruik van het instrumentarium uit de Wvg en de onteigeningswet. De besluitvorming rond het project dateert uit dezelfde periode als de totstandkoming van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015. Ook dit project is een verliesgevend project volgens het MPG 2008.

Deze cases geven een dwarsdoorsnede van het (actieve) grondbeleid in Enschede en de verwachting is dat ze een goed beeld geven van de praktijk van de toepassing van het instrumentarium in relatie tot het realiseren van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie 2015 en het hierop gebaseerde Programma ruimtelijke ontwikkeling.

## 5.2 Het Brunink

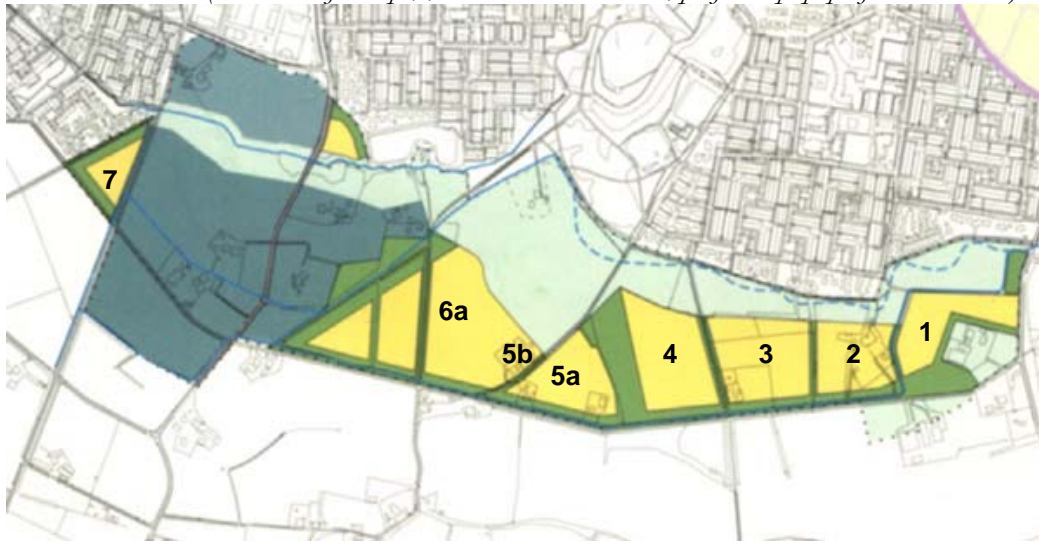
### 5.2.1 Typering project

Het Brunink is een uitbreidingslocatie aan de zuidkant van Enschede waar wonen in het groen gerealiseerd wordt. Doel van het project is het toevoegen van een aantrekkelijk en exclusief woongebied aan de gemeente Enschede.

De locatie ligt net buiten de stadsrand waar een groene strook rond de stad wordt gerealiseerd met onder andere een doorlopend fietspad. De bebouwing van het projectgebied varieert van gemiddeld 10 tot 15 woningen per ha. De kavels in het projectgebied zijn erg groot (tot ongeveer 4500 m<sup>2</sup>) en daarop worden luxe woningen ontwikkeld in particulier opdrachtgeverschap in combinatie met natuurontwikkeling. In totaal gaat het om ongeveer 180 woningen en 10 appartementen. De ontwikkeling past binnen de hoofddoelstellingen van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie: het bestrijden van de scheefheid in de bevolkingssamenstelling en het versterken van de kernkwaliteiten van de stad. Bovendien is Het Brunink in deze visie aangewezen als prioritaire woningbouwlocatie. Wonen in Enschede blijkt aantrekkelijk te blijven voor de onderkant van de samenleving en daarom is het volgens de gemeente goed om juist woningen voor hogere inkomens toe te voegen. Brunink versterkt volgens de gemeente bovendien de kernkwaliteiten van de stad door de groene woon- en leefomgeving. Het maakt de stad aantrekkelijker voor bewoners en bezoekers.

In figuur 5.1 zijn de verschillende deelgebieden aangegeven. Deelgebieden 1 en 2 zijn grotendeels bebouwd. Deelgebieden 3 en 4 worden deels nog verworven en bebouwd. De kavels in de gebieden 5 en 6 zijn momenteel in de verkoop. De kavels in deelgebied 7 worden pas vanaf 2010 verkocht.

*Figuur 5.1: Projectgebied Het Brunink met deelgebieden  
(bron kaartje: <http://www.enschede-stad.nl/projecten.php?project=Brunink>)*



## 5.2.2 Procesgang planvorming en ontwikkeling

### Proces chronologisch

Eind vorige eeuw ontstaan plannen om buiten de bestaande stad locaties voor hoogwaardige woningbouw te gaan ontwikkelen.

In de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie, die in het najaar van 1999 aan de raad wordt gezonden, zijn Enschede Noord en ook Wesselerbrink Zuid als woningbouwlocaties opgenomen.

Kort voordat deze visie naar de raad wordt gestuurd, wordt door het college van B&W het voorkeursrecht gevestigd op gronden die mogelijk in aanmerking komen voor deze woningbouwontwikkeling.

Een uitwerking van deze plannen vindt plaats in de kadernotitie die in 2000 wordt opgesteld waarin de gebieden 't Vaneker (Enschede Noord) en Het Brunink (Wesselerbrink Zuid) zijn aangewezen als te ontwikkelen woningbouwlocaties van hoge kwaliteit, waar wonen in het groen op stand mogelijk wordt. De ontwikkelingen moeten worden getoetst aan de visie die vastlegt dat het gebied een hoger segment moet dienen en een combinatie van wonen en werken moet zijn, zowel in het binnen als buitengebied.

In de raadsvergadering van 29 januari 2001 wordt een voorbereidingskrediet van 600.000 gulden ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling van de woningbouwprojecten 't Vaneker (Enschede Noord) en Het Brunink (Wesselerbrink Zuid) in het jaar 2000.

In januari 2001 is het complex 'Wesselerbrink Zuid / Het Brunink' geopend. Met de aangepaste kadernotitie 'randvoorwaarden en uitgangspunten 't Vaneker en Het Brunink' en het bijbehorende plan van aanpak als basis zijn de plannen verder uitgewerkt en zijn er een stedenbouwkundig masterplan en een beeldkwaliteitplan opgesteld. B&W heeft met deze stukken ingestemd "met dien verstande dat, als het uitgangspunt van een kostendekkende exploitatie in gevaar komt, het college zich nadrukkelijk het recht voorbehoudt om de plannen aan te passen" (Besluitenlijst van Burgemeester en Wethouders van dinsdag 8 mei 2001).

Aanvankelijk was voor de grondverwerving in het gebied nog geen krediet vastgesteld en geschiedde de verwerving ten laste van het raamkrediet strategische aankopen.

Op 22 april stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan voor de locatie Het Brunink vast. Het voorkeursrecht kan daardoor gecontinueerd worden.

Aan een deel van dat bestemmingsplan is op 19 november 2002 goedkeuring onthouden door GS; voor het overgrote deel was het bestemmingsplan wel goedgekeurd. De gemeente is tegen het besluit in beroep gegaan. De ingestelde beroepen zijn door de Raad van State op 17 september 2003 ongegrond verklaard. Het bestemmingsplan "Het Brunink" is naar aanleiding hiervan op een aantal onderdelen gerepareerd in april 2007.

Na vaststelling van het bestemmingsplan, heeft B&W in het voorjaar van 2003 opdracht gegeven voor een financiële optimalisatie van het plan en is het definitieve ontwerp gemaakt voor de deelgebieden 1 en 2. Dit past binnen het in 2002 vastgestelde bestemmingsplan.

*Figuur 5.2: Besluit tot kredietverstrekking voor Het Brunink*

**Besluit gemeenteraad in vergadering van 4 oktober 2004:**

beschikbaar stellen krediet t.b.v. planontwikkeling en overige maatregelen van Het Brunink - stuk nummer 11401

- Kennis nemen van het Beeldkwaliteitsplan voor veld 1 en 2.
- De geactualiseerde grondexploitatie van Het Brunink de dato augustus 2004 vaststellen.
- Een krediet van € 25.884.000 beschikbaar stellen voor de nodige verwervingen, de planontwikkeling en bijkomende maatregelen voor het totale plangebied Het Brunink en voor het bouw- en woonrijp maken van veld 1 en 2 en daarbij het krediet ten laste te brengen van de grondexploitatie Het Brunink en te dekken uit de post grondverkopen. De gemeentebegroting dienovereenkomstig wijzigen.

In oktober 2004 wordt dus een krediet van € 25.884.000,- beschikbaar gesteld voor de grondverwerving, planontwikkeling en bijkomende maatregelen voor de locatie Het Brunink en voor het bouw- en woonrijp maken van deelgebied 1 en 2. Dit krediet komt ten laste van de grondexploitatie.

Bij dit besluit wordt als resultaat van het project gerekend op een saldo op netto contante waarde van 3,6 miljoen euro; een verbetering van 2,2 miljoen euro als gevolg van de doorgevoerde planoptimalisaties. Omdat het project winstgevend is, moet het eerder ter beschikking gestelde geld voor de voorbereiding (300.000 gulden, de helft van de 600.000 gulden van het besluit van 29 januari 2001) weer worden teruggestort.

Binnen het project is gekozen om kavels uit te geven ten behoeve van particulier opdrachtgeverschap. Dat past volgens de gemeente het beste bij de visie die is neergelegd voor het gebied. Op het gebied zijn veel voorwaarden van toepassing die de realisatie van woningen sturen. In het bestemmingsplan wordt verwezen naar het beeldkwaliteitplan dat voor het gebied is vastgesteld. De handhaving loopt zo via de bouwvergunning van de woningen. In de loop van het project zijn de eisen die in het beeldkwaliteitplan staan verscherpt en uitgebreid. Dit werd gewaardeerd door potentiële kopers die daardoor eerder overgingen tot koop van een kavel.

**Organisatie van het project**

Bij het project is de gemeente als belangrijkste actor betrokken, maar er worden ook drie kavels ontwikkeld door ontwikkelaars die al een grondpositie hadden ingenomen.

### 5.2.3 Grondbeleid en grondverwerving

#### Grondbeleidstrategie

Het voeren van een actief grondbeleid is als standaard vastgesteld voor dit project zoals is vastgesteld in de kadernotitie. Het voeren van een actief grondbeleid heeft de gemeente volgens eigen zeggen in staat gesteld om grip te houden op het uitgeven van de kavels en waarborgt de keuzevrijheid van de particulieren voor onder andere hun architect en aannemer. Dit in tegenstelling tot de situatie waarin een kavel van een ontwikkelaar wordt afgenomen die veelal een architect voor het hele deelgebied heeft vastgelegd, waardoor de keuzevrijheid wordt beperkt. Daarnaast ondersteunt de gemeente de keuze van architecten en adviseert bij andere administratieve taken zoals het voldoen aan het beeldkwaliteitplan.

#### Grondverwerving

Voordat er een grondexploitatie voor dit project was vastgesteld, zijn er al gronden strategisch verworven. Voor deze verwervingen moest destijds nog apart krediet aangevraagd worden, want er was nog geen budget strategische verwervingen. De voordelen van strategisch verwerven waren echter wel al duidelijk. Het geeft andere mogelijkheden voor de onderhandelingen en het komt de handelingsnelheid ten goede. Ook ambtelijk wordt er geen hinder ondervonden zolang de belangen groot genoeg zijn.

Deelgebieden 3 en 4 worden deels nog verworven en bebouwd. Hierbij moet de gemeente nog rekening houden met een private ontwikkelaar met een grondpositie.

#### Instrumenten voor verwerving

In het plangebied is gebruik gemaakt van minnelijke verwerving. De verwerving is vanaf de start van het project ondersteund door een voorkeursrecht. Er is geen gebruik gemaakt van het ontegeningsinstrument.

Wat betreft vestiging van het voorkeursrecht zijn er de volgende besluiten genomen:

- 26 oktober 1999: de vestiging op basis van een B&W besluit (zgn. art. 8a vestiging) voor Wesselerbrink-Zuid
- 20 december 2009 is door de gemeenteraad deze vestiging gecontinueerd door de aanwijzing op grond van art. 8 van de Wvg. Op dat moment was de raad op de hoogte van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie, waarin Enschede Noord en ook Wesselerbrink-Zuid als woningbouwlocaties waren opgenomen. Het raadsvoorstel wijkt af van het oorspronkelijke voorstel van B&W.

Eind 1999 is voor de gehele locatie Het Brunink voorkeursrecht gevestigd op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (op basis van artikel 8 was dit op 20 december 1999),

- 11 december 2001: vestiging van het voorkeursrecht op basis van artikel 6 (samen met de tervisielegging van het ontwerp bestemmingsplan)
- 22 april 2002: vestiging op basis van artikel 2 op basis van het bestemmingsplan.

Omdat aan een klein woonvlak aan de Geessinkweg goedkeuring werd onthouden door GS, verviel de grondslag voor het voorkeursrecht in dit gebied. Het plan bleef echter in stand voor het grootste deel van het plangebied – en met name voor de woonvelden – en daarmee ook het voorkeursrecht.

Inzet van het voorkeursrecht wordt ervaren als een goed middel. Het geeft duidelijkheid aan de verschillende partijen dat er wat gaat gebeuren in het gebied. Een voorbeeld waar de werking van het instrument succes heeft gehad is de aankoop van de volkstuintjes. Deze waren voor de voor-

keursrechtvestiging aan een ontwikkelaar verkocht, dit contract zat echter slecht in elkaar. Er is vervolgens een nieuw contract tussen de partijen opgesteld toen er al een voorkeursrecht was gevestigd; hierdoor werd het mogelijk dat de gemeente alsnog kon gaan onderhandelen met de grondeigenaren en tot aankoop kon overgaan. Onteigening is in dit project niet nodig geweest.

Bij het verwerven is rekening gehouden met de voorkeursrechtvestigingen en de fasering van het project; er is actief verworven in de gebieden die als eerste ontwikkeld dienden te worden. De gehele verwerving in dit project wordt als geslaagd ervaren, daarnaast is er een positieve grondexploitatie, dit is voornamelijk veroorzaakt door gunstige verwervingen ten opzichte van de ramingen.

#### 5.2.4 Leermomenten voor het grondbeleid

##### **Doelbereiking**

De gemeente wilde in het gebied een hoogwaardig woonmilieu creëren en woningbouw laten plaatsvinden in particulier opdrachtgeverschap. De gekozen uitvoeringsstrategie heeft dit grotendeels mogelijk gemaakt, met als uitzondering een beperkt aantal kavels waar zelfrealisatie plaatsvindt.

Het project kende in de oorspronkelijke planopzet een positief saldo; de gemeente wilde dit saldo later graag verhogen. Door het actieve grondbeleid behoorde dit tot de mogelijkheden, en het is de gemeente ook gelukt door planoptimalisatie het saldo te verhogen. Als de gemeente de locatie niet zelf had gerealiseerd, maar had gekozen voor faciliterend grondbeleid, dan was dit nauwelijks mogelijk geweest.

##### **Efficiëntie**

Om het voorkeursrecht te continueren, is snelheid in de ruimtelijke besluitvorming geboden. Bij deze locatie is dat gelukt, met wel als gevolg dat bij het vaststellen van het bestemmingsplan de gemeenteraad nog niet geraadpleegd kon worden voor de vaststelling van het krediet. De gemeente had wat meer rust in het voortraject kunnen creëren door een structuurplan te maken voor de locatie. Dan had de gemeente niet direct na 2 jaar een bestemmingsplan hoeven te maken. Mogelijk had de gemeente door deze aanpak ook kunnen voorkomen dat het aan onderdelen van het bestemmingsplan goedkeuring werd onthouden en een vermeende grondpositie is ingenomen.

In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zijn deze precieze instrumentele voorwaarden overigens veranderd.

##### **Legitimiteit**

In het verlengde van het bovenstaande: de case laat een spanningsveld zien tussen zorgvuldige besluitvorming en een goede grondbeleidstrategie. In deze case is dat opgelost door bij vaststellen van het bestemmingsplan ruimte te laten voor verdere planoptimalisatie.

Als een bestemmingsplan globaler wordt vastgesteld in verband met noodzakelijke haast, kan het raadzaam zijn de raad een rol te geven bij de verdere uitwerking. Bij deze locatie is dat ondermeer gedaan door de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van beeldkwaliteitsplannen.



## 5.3 De Laares

### 5.3.1 Typering project

In de Laares wordt een binnenstedelijk herstructureringsproject uitgevoerd. De uitvoering vindt plaats door een private voor het project opgerichte Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). De gemeente heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met deze WOM, en is ondermeer verantwoordelijk voor de verwerving.

De Laares is een arbeiderswijk, die vlakbij het centrum ligt, aan de noordoostzijde. De grenzen van de wijk Laares worden gevormd door de Oldenzaalsestraat, de Oosterstraat en de Laaressingel. Bij de start van het project telt de buurt ruim 800 woningen. De wijk heeft een niet-gemiddelde opbouw: 70% van de woningen behoort tot de sociale huursector, 30% tot de koopsector. De koopwoningen bevinden zich voornamelijk aan de randen van de wijk. De onderhoudstoestand en de kwaliteit van de huurwoningen en hun directe omgeving baren reden tot zorg. Ook kent de wijk een sociale problematiek (criminaliteit). De leefbaarheid in het gebied is niet optimaal, en het voorzieningenniveau is sterk teruggelopen. De Laares staat daardoor bekend als relatief onveilige wijk met slechte voorzieningen, met bewoners die ontevreden zijn over de woonomgeving.

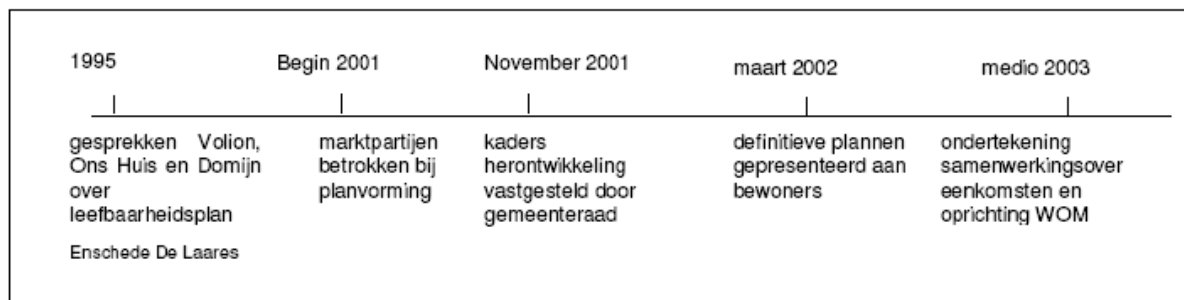
De wijk wordt nu geherstructureerd: een groot deel van de woningen wordt gesloopt, er worden nieuwe woningen gebouwd in een ander marktsegment en het openbaar gebied wordt opnieuw ingericht. Deze ontwikkeling past binnen de hoofddoelstellingen van het Programma ruimtelijke ontwikkeling: het project beoogt mee te helpen aan het bestrijden van de scheefheid in de bevolkingssamenstelling, door het realiseren van kwalitatief hoogwaardiger woonmilieus.

### 5.3.2 Procesgang planvorming en ontwikkeling

#### Procesgang

Halverwege de jaren '90 raakte men overtuigd van de noodzaak om de wijk op te knappen. De drie woningcorporaties vanuit het belang dat zij veel bezit in het gebied hebben en de gemeente vanwege de achterblijvende leefbaarheid in de wijk.

Figuur 5.3: *Procesgang De Laares*



Medio jaren 1990 zijn in een open planproces met de drie betrokken woningcorporaties en de bewoners plannen gemaakt voor verbetering van de leefbaarheid van de wijk; de startnotitie dateert uit februari 1996. Aanvankelijk is het idee een samenwerkingsovereenkomst te sluiten tussen gemeente en de corporaties; in 1996 en later opnieuw in 1999 is hier een eerste concept voor gemaakt.

In 2000 is een herstructureringsplan gemaakt waar twee sporen in worden onderscheiden:

- De verbetering van het casco van particuliere woningen (gestimuleerd door middel van gemeentelijke subsidieverlening), en
- het herstructureren van het corporatiebezit.

Maar voor dat het plan ter besluitvorming aan de gemeenteraad wordt aangeboden, wordt afgesproken het bij te stellen, omdat blijkt dat het financieel niet haalbaar is. Er zou een verhoudingsgewijs te grote bijdrage van de gemeente gevraagd worden (in april 2000 werd becijferd 10 miljoen voor de corporaties en 21,6 miljoen voor de gemeente). In het stadsvernieuwingsfonds was al eerder een bedrag vrijgemaakt voor de aanpak; dit bedrag werd echter te hoog gevonden.

Op aandrang van de gemeente werden door de corporaties marktpartijen geselecteerd om mee te doen in de ontwikkeling. De inschatting van de gemeente was dat de corporaties te risicomijdend zouden zijn; daarom werd het nodig gevonden dat marktpartijen zouden aanschuiven. De gemeente zelf had “haar handen vol” aan de wederopbouw van Roombeek<sup>6</sup>. De gemeente wil de uitvoering van de herstructurering aan deze partijen overlaten.

Er werd door de corporaties besloten twee marktpartijen te betrekken, AM en Nijhuis: een landelijke projectontwikkelaar en een lokale bouwer. AM Wonen is geselecteerd vanwege het feit dat zij een relatief groot Grondbedrijf hebben en deze kennis achtten de corporaties belangrijk. Nijhuis is gekozen omdat 2 van de 3 corporaties jarenlang zaken hebben gedaan met deze partij. Het betrekken van de marktpartijen maakt het voor de drie woningcorporaties mogelijk de ontwikkelingsrisico's te spreiden. Samen met de gemeente wordt gewerkt aan verdere planontwikkeling.

In de raadsvergadering van 21 mei 2001 wordt met algemene stemmen ingestemd met een voorstel “aanpak investeringswijken”, waarin een krediet van 574.500 gulden ter beschikking wordt gesteld voor de aanpak van De Laares (stuknummer 10411).

In de tussentijd wordt een aanvraag binnen het toenmalige IPSV-programma van het Ministerie van VROM ingediend, het innovatieprogramma stedelijke vernieuwing; in oktober 2001 wordt een voorwaardelijke bijdrage toegezegd.

De planontwikkeling leidt uiteindelijk in november 2001 tot een vlekkenplan, bestaande uit het stedenbouwkundig plan, het woningbouwprogramma en de financiële onderbouwing hiervan. In het nieuwe plan is uitgangspunt dat de samenstelling van de woningvoorraad van 70% sociale huur en 30% koop zal worden getransformeerd naar 70% koop en 30% sociale huur. Idee is daarbij een hoogwaardig woonmilieu te creëren: een verandering van de woningvoorraad is een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering van de leefbaarheid. Ook zullen de maatschappelijke voorzieningen weer terug komen. Er zal sloopnieuwbouw plaatsvinden van woningen; een woningbouwprogramma van 443 stuks is beoogd. Daarnaast zal particuliere woningverbetering plaatsvinden.

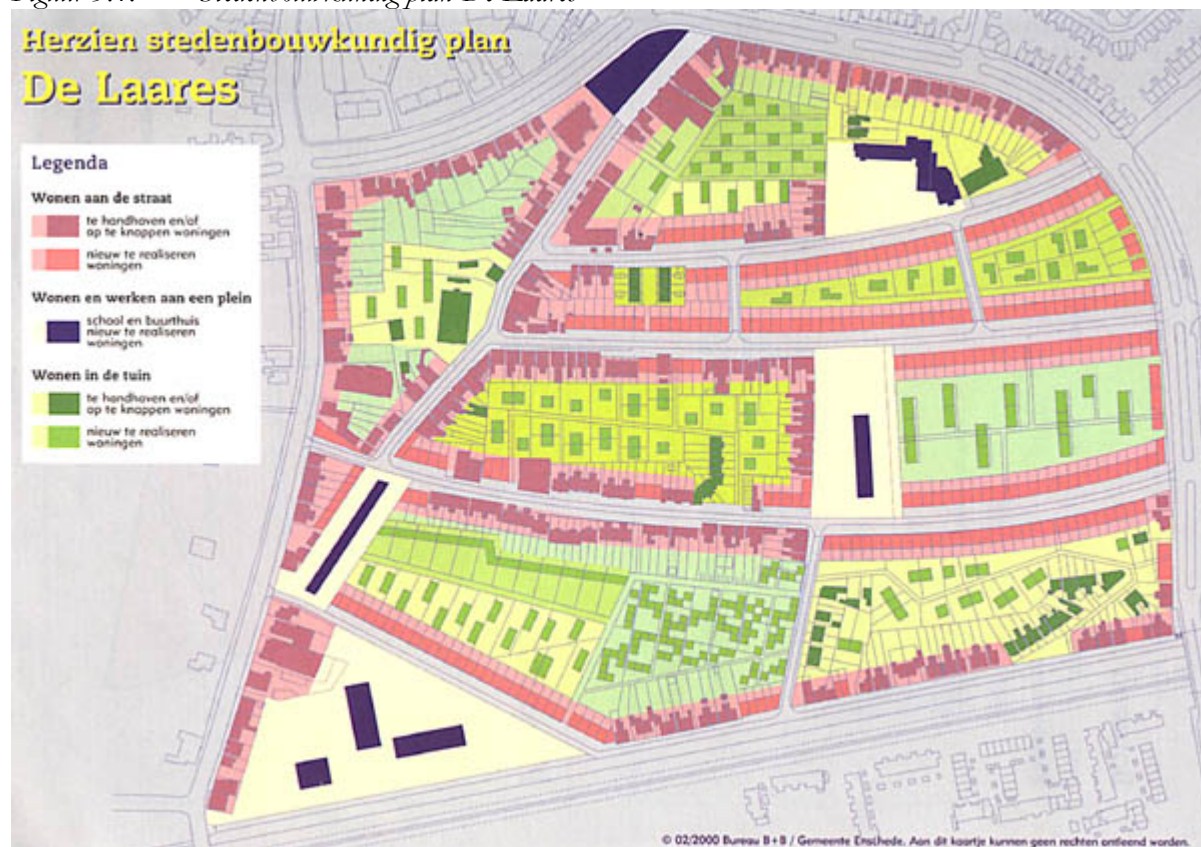
Over dit nieuwe plan wordt door de gezamenlijke partijen, de woningcorporaties Domijn, Licht & Lucht en Ons Huis en de ontwikkelaars Amstelland Ontwikkeling en Nijhuis-Hegeman en de gemeente een akkoord bereikt. Door een besluit van het college van Burgemeester & Wethouders van dinsdag 4 december 2001 is dit akkoord bekrachtigd; of de terugkoppeling naar de Raad niet of later heeft plaatsgevonden, hebben we niet kunnen achterhalen.

---

<sup>6</sup> SEV, verslag van de IPSV kennisgroep Samenwerkingsconstructies, 17 april 2008, Enschede

In maart en april 2002 zijn de plannen eerst gepresenteerd aan bewoners en overige belanghebbers. Voor het te handhaven particuliere bezit is een plan van aanpak gemaakt, waarbij o.a. subsidie en een gunstige financieringsmogelijkheid kunnen worden aangeboden; de procesbegeleiding zal plaatsvinden door de Stichting Stedelijk Wonen.

Figuur 5.4: Stedenbouwkundig plan De Laares



Op 2 oktober vindt een extra vergadering plaats van de stadsdeelcommissie centrum over de herstructurering van de Laares. In de raadsvergadering van 8 oktober 2002 wordt het voorstel voor herstructurering van de Laares behandeld. Het voorstel wordt aangenomen (zie figuur 5.5).

In het besluit van de gemeenteraad wordt impliciet besloten op welke wijze het project uitgevoerd gaat worden, namelijk door een private WOM. Deze keuze, om af te wijken van de traditionele actieve aanpak, is echter niet expliciet aan de raad voorgelegd.

In december 2003 wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente en de WOM, waar de gemeente conform de eerdere plannen niet zelf in deelneemt. De samenwerkingsovereenkomst heeft betrekking op een deel van de Laares. Voor het “exploitatiegebied” wordt de herstructurering een taak van de WOM; voor andere delen krijgt het WOM een preferentie positie bij eventuele ontwikkeling van die delen.

Het stimuleren van de particuliere woningverbetering blijft een taak voor de gemeente, die over de procesbegeleiding een contract sluit met de Stichting Stedelijk Wonen.

De samenwerkingsovereenkomst is bekrachtigd door B&W op 3 december 2003 maar hieraan voorafgaand niet voorgelegd aan de raad voor een zienswijze.

Figuur 5.5: Besluit gemeenteraad tot herstructurering De Laares

**Besluit gemeenteraad in vergadering van 8 oktober 2002:**

In te stemmen met de herstructurering van de Laares, en daartoe:

- 1 de Stedenbouwkundige visie met beeldkwaliteitplan De Laares vast te stellen.
- 2 het Plan van Aanpak particuliere Woningen De Laares d.d. 15 feb. 2002 vast te stellen.
- 3 de verslagen van de informatieavond 18 maart 2002 en de inspraakbijeenkomst van 10 april 2002 vast te stellen.
- 4 een krediet van € 2.895.168,- beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de particuliere woningverbetering conform het Plan van Aanpak Particuliere Woningverbetering 15 februari 2002, en de kosten te dekken uit het Stadsvernieuwingsfonds voor € 2.305.254,- en voor € 589.914,- uit de door het rijk toegekende IPSV-bijdrage voor de Laares.
- 5 Een krediet van € 15.370.110,- beschikbaar te stellen voor de herstructurering van het exploitatiegebied De Laares.
- 6 De kosten ten laste te brengen van de grondexploitatie De Laares van het grondbedrijf

De kosten te dekken uit de volgende middelen:

|  |               |
|--|---------------|
| • Opbrengsten grondverkoop                           | € 3.098.000,- |
| • Bijdrage MIW/MIR                                   | € 1.384.030,- |
| • Bijdrage door WOM aan gemeentelijke VTU            | € 1.280.040,- |
| • Bijdrage aan vereveningscomplex STOG door WOM      | € 1.199.870,- |
| • Overige bijdragen WOM                              | € 1.910.810,- |
| • Bijdrage SV Fonds                                  | € 5.346.270,- |
| • Bijdrage A.D. (pijler Fys. post 1 Leefb.h. Laares) | € 544.500,-   |
| • Bijdrage vereveningscomplex STOG                   | € 606.590,-   |

De hieruit voortvloeiende wijzigingen in de gemeente begroting 2002 aan te brengen.

De gemeente is weliswaar geen partij in de WOM, maar op grond van de samenwerkingsovereenkomst wel op andere manieren betrokken:

- De samenwerkingsovereenkomst met de private WOM geeft de randvoorwaarden aan de stedenbouwkundige ontwikkeling van de wijk,
- de gemeente draagt financieel bij (een bijdrage van 16 miljoen in de onrendabele top; deze bijdrage wordt deels (ruim 2 miljoen) gedekt uit een subsidie uit het IPSV-programma van het Ministerie van VROM),
- de gemeente doet de verwerving voor de WOM (art. 4.10 samenwerkingsovereenkomst),
- het openbaar gebied komt na afloop in handen van de gemeente en zal door de gemeente moeten worden onderhouden, en
- het stimuleren van de particuliere woningverbetering binnen het project blijft een taak voor de afdeling bouwen en wonen van de gemeente. Later, in 2004, is de financiële kant toch bij het grondbedrijf onder gebracht (raadsbesluit 31 januari 2005). Dat heeft te maken met stagnatie in de particuliere woningverbetering, waardoor verwerving door de gemeente van de te verbeteren panden als alternatief in beeld komt.

Op 28 mei 2004 is een voorbereidingsbesluit genomen. Het bestemmingsplan De Laares 2003 is op 20 december 2004 door de Gemeenteraad vastgesteld. Dit bestemmingsplan betreft een zogenaamd Globaal Eindplan; het geeft geen gedetailleerde grondgebruikregels en hoeft niet meer te worden uitgewerkt door de gemeente. Dat betekent dat de gemeente niet meer kan sturen in het kader van uitwerkingen die nog gemaakt moeten worden, maar dat een bouwvergunning die past

in het bestemmingsplan verleend zal moeten worden. Op 24 januari 2007 is het bestemmingsplan onherroepelijk geworden.

In 2005 is men begonnen met de woningbouw en herhuisvesting van de eerste bewoners.

Een deel van de plannen is inmiddels gerealiseerd, een deel nog niet. De recente marktontwikkelingen zijn hier mede debet aan.

### **Organisatie van het project**

Naast de gemeente Enschede zijn drie woningcorporaties betrokken en twee marktpartijen. Het gaat om de woningstichtingen Domijn, Ons Huis en Volion (voorheen Licht & Lucht, nu De Woonplaats) en om AM en Nijhuis: een landelijke projectontwikkelaar en een lokale bouwer.

Op afstand is het ministerie van VROM partij, middels een bijdrage uit het IPSV-programma.

AM Wonen en bouwonderneming Hegeman/Nijhuis investeren circa €86 mln. in deze herstructureringsoperatie. De gemeente Enschede draagt €16 mln. bij in het onrendabele deel van de grondexploitatie, waarbij een deel wordt gedekt uit een IPSV-bijdrage. De totale IPSV bijdrage die is ontvangen bedraagt € 2.1 mln. Hiervan is 589.000 ingezet ten behoeve van de particuliere woningverbetering.

De drie woningcorporaties en de twee marktpartijen hebben in 2003 een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) opgericht, in de vorm van een commanditaire vennootschap (CV), waarin de genoemde partijen stille vennoten zijn, met een besloten vennootschap (BV), waarvan deze partijen aandeelhouder zijn, als beherend vennoot; een gebruikelijke constructie voor dit soort samenwerkingsverbanden.

De integrale herontwikkeling (dus inclusief de openbare ruimte) van De Laares wordt door deze private grondexploitatiemaatschappij en een gezamenlijke opstalontwikkelingsmaatschappij gerealiseerd. Beide constructies kennen de CV/BV vorm. December 2003 is de Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) officieel als rechtspersoon opgericht. Daarnaast zijn toen ook de samenwerkingsovereenkomst tussen WOM en Gemeente Enschede en het sociaal convenant tussen woningcorporaties (deeluitmakend van de WOM) en de bewoners afgesloten.

De WOM heeft afspraken gemaakt met de gemeente in de samenwerkingsovereenkomst, waarbij de gemeente kaderstellend en toetsend optreedt. De gemeente zal de prestaties van de WOM toetsen aan het vooraf overeengekomen toetsingskader en heeft in die zin een rol op afstand.

Maandelijks overlegt de projectgroep De Laares over de verwervingen en o.a. de ontwerpen. In deze projectgroep zitten onder meer de directeur van de WOM, de planeconoom van de WOM, de gemeentelijke planeconoom, de projectmanager, stedenbouwkundige en medewerker stadsdeelbeheer van de gemeente.

### **5.3.3 Grondbeleid en grondverwerving**

#### **Grondbeleidstrategie**

De grondexploitatie is in concessie uitgegeven aan een consortium van corporaties en ontwikkelaars. De belangrijkste overweging voor de gemeente Enschede om niet in de grondexploitatie te participeren is dat de risico's voor de grondexploitatie bij derden neer worden gelegd. Gevolg is wel dat de gemeente geen mogelijkheden meer heeft om tijdens de planvorming bij te sturen op het resultaat, en afspraken vooraf moeten zijn dichtgetimmerd. Gezien de lange looptijd van het project bleek dit moeilijk.

De gemeente is verantwoordelijk voor de noodzakelijke verwervingen in dit gebied, dat wil zeggen de verwerving van particuliere percelen binnen het exploitatiegebied van de wijkontwikkelingsmaatschappij. In de voorkeursrechtvestiging is het als volgt verwoord: "de gemeente hecht er

aan in de totale ontwikkeling voldoende vorm te (kunnen blijven) geven aan haar regierol ten aanzien van de ontwikkelingen. Om hierbij niet gehinderd te worden door een (verder gaand) versnipperd bezit, eventueel moeilijk tot optimale medewerking te bewegen (ontwikkelaars) eigenaren en exorbitante prijsopdrijvingen wordt er aan gehecht de benodigde gronden aan te wijzen als percelen die voorzien zijn van het voorkeursrecht.”

Deels had de gemeente al bezit in het gebied en er is voor de formele start van het project al anticiperend een aantal gronden aangekocht. Maar na de start moesten nog ca 35 verwervingen plaatsvinden.

De verworven gronden worden tegen geïndexeerde taxatiewaarde aan de WOM overgedragen; dat betekent dus dat het risico van de verwervingen bij de gemeente ligt. In de samenwerkingsovereenkomst is een raming opgenomen van ruim 10 miljoen (verkrijgingprijs en personele kosten); dit bedrag is inclusief een reserve van ruim 500.000 euro. Echter gunstige verwervingen zijn ook in het voordeel van de gemeente.

Afgesproken wordt dat de gemeente – indien dit om fiscale redenen nodig is (de gemeente heeft een vrijstelling voor het betalen van overdrachtsbelasting) – de opstallen zal slopen en wegen verwijderen, zodat de gronden fiscaal als bouwterrein kunnen worden overgedragen aan de WOM; hiervoor ontvangt de gemeente dan een vergoeding.

De volgorde van de verwervingen wordt vastgesteld door een projectgroep van de gemeente en de WOM. Hierin zitten de projectmanager, planeconoom en stedenbouwkundige van de gemeente en de directeur en planeconoom van de WOM.

De gemeente heeft in deze constructie een wat bijzondere positie: enerzijds is ze een soort make-laar in dienst van de WOM, maar anderzijds heeft ze nog steeds een publieke verantwoordelijkheid.

### **Grondverwerving**

De verwerving van het voor de WOM benodigde vastgoed om de herstructurering te kunnen laten plaatsvinden, neemt de gemeente voor haar rekening. In de samenwerkingsovereenkomst zijn de afspraken opgenomen onder welke voorwaarden dit plaatsvindt. Er is een verwervingslijst in een bijlage bij de overeenkomst opgenomen; een deel van de panden is al in handen van de gemeente en zal worden overgedragen.

De formele afspraken luiden als volgt:

- de gemeente heeft een inspanningsverplichting om de gronden op de lijst te verwerven. Hierbij zijn budgetten afgesproken, op basis van een taxatie aan het begin van het project (een geveltaxatie).
- Wanneer alleen door overschrijding van dit budget kan worden verworven, dan is overleg hierover nodig tussen de gemeente en de WOM. Als de WOM besluit dat minnelijke verwerving mogelijk is tegen een hogere prijs, dan kan ze de gemeente vragen tot verwerving tegen deze hogere prijs over te gaan. De WOM draait dan op voor de hogere kosten.
- Wanneer de WOM van mening is dat een hogere prijs opportuun is, kan zij de gemeente verzoeken om met een hoger budget de verwerving uit te voeren. Wanneer de gemeente dit niet wil doen, dan kan de CV dit overnemen.
- De gemeente zal zich tevens inspannen om daar waar nodig de gronden te onteigenen. Het is geheel aan de gemeente om te beoordelen of dit onder meer gezien de wet en de jurisprudentie opportuun is.

Algemeen uitgangspunt is dat de herstructurering geheel voor rekening en risico is van de WOM.

Vanuit de WOM is er blijkens een aantal brieven enige onvrede over de voortgang van de verwerving door de gemeente geweest. De eerste dateert van 3 september 2004. De gemeente be-

roept zich erop een inspanningsverplichting te hebben voor de verwerving, geen resultaatsverplichting. November 2007 en februari 2008 wordt opnieuw geklaagd over de snelheid; in de laatste brief ook over het niet beantwoorden van de eerdere brieven. De financiële consequenties van de vertraging worden bij de gemeente gelegd.

De oorspronkelijke taxaties voor verwervingen uit 2002 bleken in 2004 te laag te zijn. Er is door de gemeente vervolgens verworven boven het in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen budget. Daarbij is er verschil van inzicht ontstaan of dit al dan niet met goedkeuring van de WOM is gebeurd. Vast staat dat hier geen schriftelijke goedkeuring voor aanwezig is van voor oktober 2006. De samenwerkingscultuur is er ook een van mondeling en telefonisch overleg.

Het is in elk geval niet zo dat als de verwervingskosten hoger uitvallen de WOM dan automatisch gaat bijbetalen. Eerst dient de gemeente te overleggen. De tekst in de samenwerkingsovereenkomst luidt als volgt:

*“Indien Laares C.V. naar aanleiding van het voornoemde overleg tussen haar en de gemeente van oordeel is dat minnelijke verwerving mogelijk is indien de eigenaar van de onroerende zaak een hogere vergoeding wordt geboden dan door de Gemeente en Laares C.V. is vastgesteld, kan zij de Gemeente verzoeken om tegen hogere vergoeding alsnog te pogen tot minnelijke verwerving te komen. Partijen stellen de kaders vast waarbinnen de Gemeente alsnog zal pogen over te gaan tot verwerving. De kosten die boven het door Partijen vastgestelde kader gaan zijn voor rekening van de Laares C.V.” (artikel 4.10c)*

De WOM kan dus zelf een eigen afweging maken of zij de gemeente opdracht geeft om te komen tot deze verwervingen. In de praktijk heeft de gemeente meer nadruk gelegd op het belang van de realisatie van het hele plan en is de WOM slechts bereid geweest extra te betalen, als de gemeente dat ook deed. Tot oktober 2006 waren de hogere lasten geheel voor rekening van de gemeente. De hogere kosten voor verwervingen konden worden opgevangen binnen het door de gemeenteraad beschikbaar gestelde krediet. Wel is tijdens het project de grondexploitatie meermaals aangepast. Hierbij is het bedrag voor de verwervingen naar boven bijgesteld en de kosten voor VTU (voorbereiding en toezicht van de uitvoering) naar beneden. Verder konden de hogere kosten worden opgevangen door de reservering van €500.000.

Het taakstellend budget dat voor de verwervingen beschikbaar is, is elk jaar afgenomen, maar daarbij is niet rekening gehouden met mogelijke lastige verwervingen. Ook zijn er geen goede afspraken gemaakt over het eventuele meerwerk door gemeente voor bepaalde verwervingen en de doorrekening aan de WOM.

Oktober 2006 is van de resterende verwervingen de oorspronkelijke taxatie vergeleken met een huidige. Deze was aanmerkelijk hoger. Gekozen is voor een prioriteitstelling, waarbij twee percelen buiten de verwervingen vielen (moet-mag verwervingen). De kostenstijging (bovenop een normale indexatie) van de “moet”-verwervingen werden gedeeld tussen WOM (die immers niet verplicht was om een opdracht tot verwerving te geven) en de gemeente. Deze afspraak is schriftelijk terug te vinden als brief aan de WOM waarin de gemeente verslag doet van mondeling gemaakte afspraken. Toen een van deze afgefallen panden op de markt kwam (“mag”-verwervingen), zijn vervolgens wederom de extra kosten gedeeld.

In de praktijk droeg de gemeente hier een financieel risico. Dit risico was echter niet iets wat van buiten kwam, maar het was het risico dat als de prijzen te hoog werden, de gemeente niet op haar strepen zou blijven staan, maar het belang van de herontwikkeling hoger achtte dan haar eigen financiële belang. Overigens: het contract kende geen financiële verrekening van de bijdrage van

de gemeente als om deze reden minder werd ontwikkeld. De gemeente zou dan per woning meer betalen.

### **Instrumenten voor verwerving**

In het plangebied is gebruik gemaakt van minnelijke verwerving. De verwerving is vanaf de start van het project ondersteund door een voorkeursrecht. Uiteindelijk is het niet gelukt alle panden minnelijk te verwerven. De gemeente is in 2007 gestart met een onteigeningsprocedure.

Wat betreft vestiging van het voorkeursrecht zijn er de volgende besluiten genomen:

- 19 november 2002 de eerste vestiging van het recht (de toenmalige art. 8 vestiging)  
*“De redenen waarom sommige percelen niet zijn opgenomen zijn verschillend. Het kan zijn dat voor sommige percelen niet wordt voldaan aan de vereisten van de Wvg voor vestiging (ze worden bijvoorbeeld ingepast), ze zijn reeds eigendom van de gemeente of van de Laares CV of zijn niet nodig in de ontwikkeling. Er bestaat derhalve geen redenen deze percelen op te nemen in de aanwijzing.”*
- 7 september 2004 ontwerpbestemmingsplan De Laares 2003 ter visie; voorkeursrecht wordt door deze nieuwe grondslag opnieuw gevestigd door de B&W (in feite is sprake van een verlenging: de gemeente was tijdig met de tervisielegging van het bestemmingsplan)
- 15 november 2004: voorkeursrecht door gemeenteraad abusievelijk gevestigd op basis van art. 2 (dit besluit is genomen terwijl op die dag nog niet het bestemmingsplan is vastgesteld; het besluit is op 20 december 2004 weer ingetrokken)
- 20 december 2004 voorkeursrecht door gemeenteraad gevestigd op basis van art. 2, samen met op die dag vastgesteld Bestemmingsplan.
- 15 september 2005 besluit de gemeenteraad een ingediend bezwaar ongegrond te verklaren. Overigens heeft de eigenaar die bezwaar maakte op dat moment zijn pand aan de gemeente aangeboden, en heeft de gemeente een principebesluit genomen om te gaan onderhandelen.
- Op 15 augustus 2006 hebben B&W het besluit genomen om het voorkeursrecht voor fase I en II van De Laares vervallen te verklaren (de gronden zijn verworven en overgedragen aan de WOM), dit wordt per brief aan de raadscommissie gemeld.
- Op 14 november 2007 hebben B&W om dezelfde reden het besluit genomen om het voorkeursrecht voor fase III van De Laares vervallen te verklaren; ook wordt per brief aan de raadscommissie gemeld.

Voor wat betreft onteigening is aandachtspunt dat het bestemmingsplan een globaal eindplan was. Met name voor onteigening kan dit invloed hebben op de mogelijkheden om dit instrument in te zetten.

- De gemeente heeft op 14 augustus 2007 een inrichtingsschets vastgesteld, als noodzakelijk voorwaarde om bij een globaal bestemmingsplan tocht te kunnen onteigenen
- 24 september 2007 besluit de raad het ontwerp-onteygeningsplan ter visie te leggen voor percelen die in fase 1 en fase 3 liggen. Concreet gaat het om vier percelen Leliestraat 9, Leliestraat 15, Leliestraat 22 en Leliestraat 24 (voor de laatste twee slechts het achterste gedeelte van de achtertuin) waar de verwerving niet gelukt is; percelen/perceelgedeelten minnelijk te verwerven.
- Op 17 maart 2008 wordt het raadsbesluit genomen, en zijn twee zienswijzen ingediend die ongegrond worden verklaard
- Het Koninklijk Besluit waarin het gemeentelijk onteigeningsplan wordt goedgekeurd wordt genomen op 10 september 2008
- Op 21 oktober 2008 sturen B&W een mededeling aan de raad dat besloten is de gerechtelijke procedure op te starten. Nadrukkelijk wordt gemeld dat de pogingen om minnelijk overeenstemming te bereiken worden voortgezet.



- Inmiddels is met een partij (met drie percelen) alsnog minnelijk tot overeenstemming gekomen, voor de andere partij is bij tussenvonnis de onteigening uitgesproken, maar dit vonnis is nog niet ingeschreven omdat er door de grondeigenaar cassatieberoep is ingesteld.

### 5.3.4 Leermomenten voor het grondbeleid

#### Doelbereiking

De gekozen uitvoeringsstrategie verplicht de gemeente aan het begin scherp na te denken over de doelen binnen het project. Immers, als later doelen gewijzigd worden, zal ze moeten onderhandelen met de uitvoerders of die bereid zijn de doelen binnen het project te realiseren.

Binnen dit project is de gemeente hier op een aantal momenten tegen aangelopen, waardoor ten aanzien van die aspecten doelen minder eenvoudig bereikt konden worden dan wel tegen extra kosten.

De gemeente heeft met de WOM onder andere afspraken gemaakt over de verwerving door de gemeente, het bouw en woonrijp maken, gronduitgifte, plankosten, subsidie en bijdragen.

Er zijn enkele punten waar de gemeente nu minder grip heeft dan achteraf wenselijk is gevonden:

- Er zijn in de samenwerkingsovereenkomst geen afspraken gemaakt over de fasering van de ontwikkelingen; zo worden nu eerst de duurdere koopwoningen (duur ten opzichte van de sociale huurwoningen in het gebied) ontwikkeld. De gemeente heeft geen regie meer op het stedelijk programma op het lage niveau (per fase), maar slechts op het totaal aantal woningen per categorie aan het eind van de rit.
- In het verlengde van het vorige: er is ook weinig afstemming geweest over de invulling van het programma en de verdeling van het programma over het gebied. Het doel van de gemeente om huur en koopwoningen over het gehele gebied te spreiden was niet goed afgesproken in de samenwerkingsovereenkomst; in de uitwerking is er geen sprake van een gemengd woongebied. Overigens is dit vanuit het perspectief van de het Programma ruimtelijke ontwikkeling niet direct negatief.
- De plannen voor realisatie van een gescheiden rioolstelsel in de wijk, bleken niet uitvoerbaar. De gemeente had hier in de samenwerkingsovereenkomsten nog geen afspraken over gemaakt; de WOM is hier vervolgens alleen toe bereid als de gemeente de extra kosten voor haar rekening neemt.

Naar de toekomst toe is het de vraag of een constructie waarin de gemeente in een omvangrijker project zelf niet in de grondexploitatie participeert maar deze als concessie wegzet, zeker in bestaande stedelijk gebied, wel voor herhaling vatbaar is.

#### Efficiëntie

Bij de afgesproken werkwijze kunnen vanuit efficiëntie overwegingen enkele kanttekeningen worden gezet:

- Op zich is de regeling rond de risico's bij hogere verwervingskosten helder, in de uitwerking blijkt echter de afspraak minder goed te handhaven. De gemeente zit in een dubbelrol: ze werkt enerzijds als een soort makelaar in opdracht van de WOM, maar blijft anderzijds overheid die zich verantwoordelijk voelt voor het proces en die zich in de makelaarsrol hier ook op laat aanspreken. Het was wellicht logischer geweest als de gemeente de minnelijke verwerving niet aan zich had getrokken, maar de WOM hier een andere partij voor had laten inhuren. De rol van de gemeente zou dan beperkt kunnen zijn geweest tot haar publiekrechtelijke. In zo'n situatie zijn goede afspraken van belang als de gemeente ook gebruik maakt van voorkeursrecht of onteigening, waarbij het kan gebeuren dat uiteindelijk door deskundigen of de rechter een prijs wordt vastgesteld die betaald moet worden.

- De eerste begroting van de hoogte van de verwervingskosten was gebaseerd op geveltaxaties. Bij de jaarlijkse bijstelling had meer gebruik kunnen worden gemaakt van de inzichten van de gemeentelijke verwerfers in het plangebied, zodat de hogere kosten sneller in beeld zouden zijn gekomen.
- Dat de afstemming niet optimaal is, illustreert ook het voorbeeld dat de door de gemeente verworven grond aan de WOM wordt overgedragen met in het midden een beschermde boom, terwijl de WOM op die locatie ontwikkelingen had gepland.
- De gemeentelijke inzet van onteigening is nu vanuit de voortgang van het project laat gestart. Vanuit de samenwerkingsovereenkomst heeft de gemeente die ruimte, vanuit het project zou het wenselijk zijn geweest als de gemeente de onteigeningsprocedure eerder had opgestart.
- Door de gekozen constructie kan de gemeente niet meeprofiteren van de winst op de opstal-exploitatie; nieuw beleid (het gescheiden rioolstelsel) had anders wellicht hier uit gedekt kunnen worden. In zo'n geval had een verrekeningsmogelijkheid voor de hand gelegen, of directe gemeentelijke participatie in de WOM. Doordat een bouwrecht is gegeven i.p.v. een bouwplicht liggen er anderzijds slechts beperkt risico's bij de WOM.

### Legitimiteit

Bij de gevolgde strategie kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- Het open planproces helpt de gemeente in de acceptatie van het beleid; voor een zodanig ingrijpend herstructureringsproject valt het met de hoeveelheid bezwaren toen eenmaal besloten was tot de ingrijpende variant, mee.
- Wel blijkt uit de reacties van burgers soms onbegrip ten aanzien van het publiekrechtelijke instrumentarium. In de communicatie met de gemeenteraad wordt helder uitgelegd wat de impact is van een instrument als het voorkeursrecht, en waarom het al dan niet wordt ingezet. Een eenvoudige folder voor de eigenaren waarin de reikwijdte van het instrument wordt uitgelegd, zou wellicht de communicatie met burgers nog verder verbeteren.
- De gemeenteraad is met name betrokken geweest bij de kredietvaststelling alsmede bij het vaststellen van de plannen voor de wijk. De gemeenteraad is niet formeel betrokken geweest bij de keuze voor de uitvoeringsvorm, ondanks dat in art. 17.1 van de samenwerkingsovereenkomst staat dat deze voor ondertekening voor een zienswijze aan de raad zal worden voorgelegd. Achteraf is wel, door middel van het vaststellen van het raadsvoorstel door de raad impliciet een keuze gemaakt voor deze uitvoeringsvorm, maar vooraf is dit niet voorgelegd.
- Het is verder nog de vraag of de gemeenteraad zich heeft / zou hebben gerealiseerd dat de mogelijkheden van later bijsturen door deze uitvoeringsvorm aanzienlijk zijn ingeperkt.
- Met de huidige inzichten in de regels van aanbesteding zou in het contract meer aandacht moeten zijn besteed aan de wijze waarop de opdrachtverlening voor de werken in het openbaar gebied door de WOM zou moeten plaatsvinden.

## 5.4 Josink Es

### 5.4.1 Typering project

De locatie Josink Es ligt aan de westkant van Enschede, in het gebied dat in de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie is aangewezen als concentratiegebied voor werken. Het wordt dan ook ontwikkeld als een bedrijventerrein met een netto oppervlak van 16,5 ha en een bruto oppervlak van ongeveer 30 ha. Josink Es past in de doelstellingen van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie om scheefheid in de bevolkingssamenstelling tegen te gaan. Dit kan gerealiseerd worden door hoogwaardige bedrijvigheid aan te trekken en te behouden. Ook past het binnen het streven om kernkwaliteiten

van de stad te versterken, zoals groene woon- en werkomgevingen creëren. Er is een beeldkwaliteitsplan gemaakt voor Josink Es waarin is aangegeven dat het een duurzame locatie wordt met veel groen. Het is de bedoeling dat het een aantrekkelijk gebied is als entree van Enschede bij binnenkomst via de snelweg (A35) vanuit het Westen. Daarbij wordt geprobeerd om het originele beeld van het gebied, groen met hoogteverschillen, te behouden. Dit is in lijn met de doelstelling van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie om duurzame ontwikkeling te waarborgen, wat onder andere gerealiseerd kan worden door bestaande hoofdelementen te handhaven. De Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie noemt hierbij expliciet de stadsentrees als voorbeeld.

De planning was dat de eerste kavels zouden worden uitgegeven in 2004, maar de uitgifte is gestart in 2005. De hoofdinfrastructuur van het plangebied is in één keer aan het begin van het project gerealiseerd; het bouw- en woonrijp maken wordt verder uitgevoerd voorafgaand aan de uitgifte van de kavels. Verwacht wordt dat de uitgifte loopt tot 2014. Momenteel is ongeveer de helft van de kavels uitgegeven. Alle grond is inmiddels wel in eigendom van de gemeente, die daarvoor een actieve verwervingsstrategie gehanteerd heeft.

De grondexploitatie van het project kent een negatief saldo, maar volgens de gemeente past dat wel bij het hoogwaardige karakter van het project. Vanaf het begin was het duidelijk dat er een tekort zou zijn, maar de ontwikkeling werd van dusdanig belang geacht dat deze wel in gang werd gezet. Het was geen optie om de kwaliteitseisen te versoepelen en daarmee aan te sturen op een positief saldo.

In de geactualiseerde grondexploitatie per 1-1-2005 waren de kosten (inclusief rente en kostenstijging) bijna 25 miljoen euro en de opbrengsten ruim 21,5 miljoen euro. Het contant gemaakte tekort was een kleine 2,5 miljoen euro. Dat tekort loopt echter wel terug doordat de kosten voor het bouwrijp maken later gemaakt zijn, de gronduitgifte sneller loopt dan verwacht en de vierkante meterprijs gestegen is. Op dit moment is er een tekort van ongeveer 1 miljoen. Van de inkomsten op de grondexploitatie is ongeveer 3 miljoen euro afkomstig van subsidies, waaronder de BANS-subsidie (Bestuursakkoord Nieuwe Stijl Klimaatconvenant), die worden verstrekt vanwege het duurzame karakter van het project en EFRO (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) subsidie.

#### 5.4.2 Procesgang planvorming en ontwikkeling

##### Proces chronologisch

In februari 1996 heeft het college van B&W de gemeenteraad van Enschede voorgesteld het bestemmingsplan "Sportpark Josink Esch" niet vast te stellen en in het verlengde daarvan de ingediende zienswijzen niet verder te behandelen. Dit had alles te maken met de gewijzigde plannen voor het gebied om er een bedrijvenlocatie te ontwikkelen. Op 26 mei 1998 is er voor de locatie een gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd op basis van artikel 8a van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze vestiging is op 6 juli 1998 door de raad bestendigd. In 1999 is vervolgens opdracht verleend voor het maken van een stedenbouwkundig plan voor het gebied en is door het grondbedrijf het complex "Josink Es" geopend.

In juli 1999 heeft de gemeenteraad ingestemd met een voorstel van B&W om artikel 10 van de exploitatieverordening<sup>7</sup> toe te passen, op basis waarvan afgeweken kan worden van de exploita-

---

<sup>7</sup> Artikel 10 Specifieke overeenkomsten: In de gevallen waarin de gemeentelijke betrokkenheid bij de (her)ontwikkeling van gebieden zodanig groot is dat daarvoor specifieke overeenkomsten met private partijen dienen te worden aangegaan, kan de Raad besluiten in de met deze partijen te sluiten overeenkomsten af te wijken van de bepalingen in deze verordening (Exploitatieverordening Enschede 1996).

tieverordering ten behoeve van het sluiten van specifieke overeenkomsten met private partijen. Reden om dit te doen was dat de gemeente het belangrijk vond dat het plangebied integraal ontwikkeld kon worden en dat het daarvoor wenselijk was dat alle grond in eigendom van de gemeente kwam; toepassing van artikel 10 versterkt daarbij de onderhandelingspositie van de gemeente (sinds de nieuwe Wro is deze werkwijze niet meer mogelijk en nodig). De werkwijze was ingegeven door het feit dat duidelijk werd dat er problemen met verwerving konden op gaan treden.

In november 2000 is het bestemmingsplan “Josink Es” vastgesteld door de gemeenteraad. Op dat moment was ongeveer de helft van de grond in eigendom van de gemeente. In september 2001 is een bekostigingsbesluit genomen (in 2008 weer ingetrokken). Dat zou niet nodig hoeven zijn als de grond volledig in eigendom van de gemeente was, maar omdat dit niet zo was is toch een bekostigingsbesluit genomen om de onderhandelingspositie van de gemeente te versterken. Daarbij is wel de motivering dat er eerst een actief grondbeleid gevoerd wordt en dat de exploitatieverordering en eventueel toepassing van baatbelasting pas op het tweede en derde plan komen. In het kader van dat actieve grondbeleid is het gemeentelijk voorkeursrecht bij vaststelling van het bestemmingsplan verlengd.

In 2003 is voor de locatie een beeldkwaliteitplan opgesteld (beeldkwaliteitplan Josink Es). In dat beeldkwaliteitplan is opgenomen dat Josink Es als hoogwaardige, representatieve bedrijvenlocatie wordt ontwikkeld. In het beeldkwaliteitplan wordt ingegaan op de ruimtelijke kwaliteit die daarbij hoort, dus bijvoorbeeld de vormgeving (architectuur) en het materiaalgebruik. Met dat beeldkwaliteitplan als uitgangspunt is het bestemmingsplan Josink Es deels herzien (2006). In 2001 was gedeeltelijk goedkeuring aan het plan onthouden en in het beeldkwaliteitplan zijn bepaalde onderdelen al anders ingevuld. Op basis hiervan is dus het bestemmingsplan aangepast. Het gaat vooral om het niet meer mogelijk zijn van parkeren in het openbaar gebied en het toevoegen van een perceel aan het plangebied, waarvoor nu ook de bestemming goed geregeld wordt.

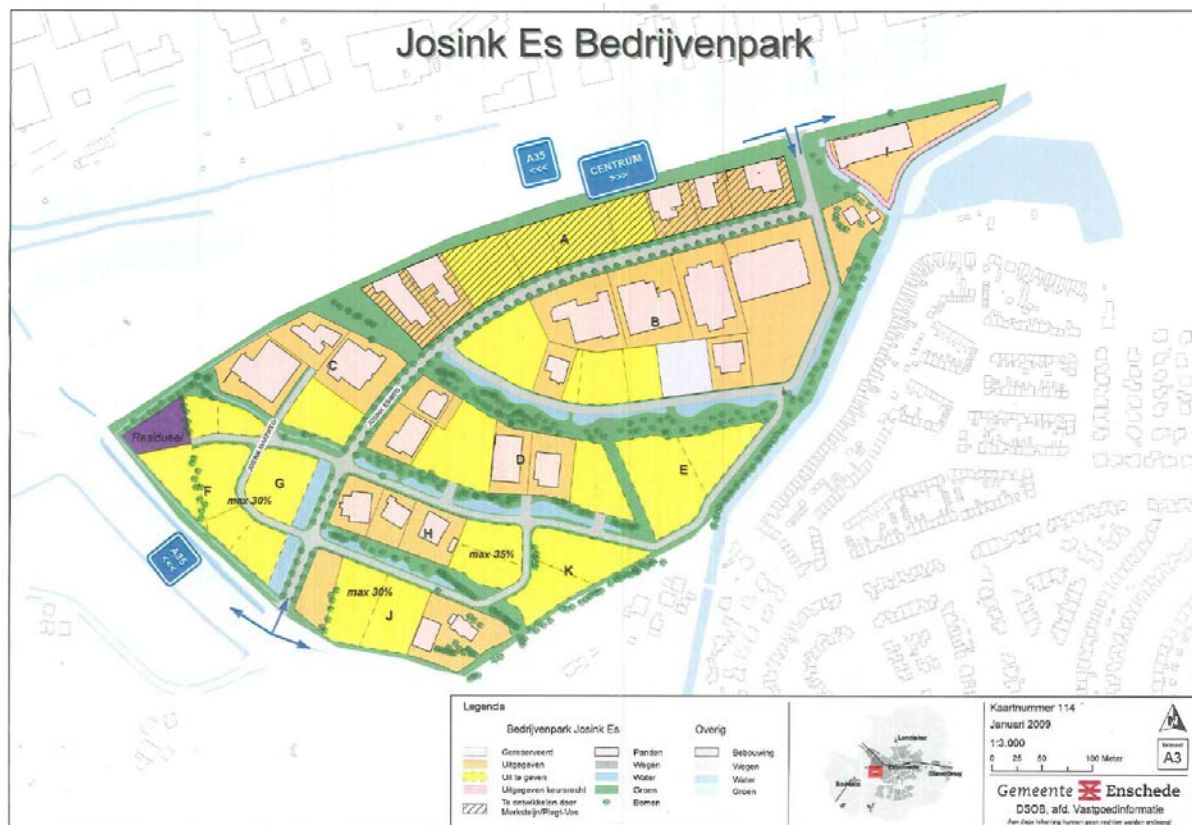
In juni 2004 heeft de gemeenteraad een krediet van € 750.000,00 afgegeven voor de eerste fase van het bouw- en woonrijp maken van Josink Es. Ook dit krediet is ten laste gebracht van de grondexploitatie.

In september 2004 is voor een perceel een onteigeningsprocedure gestart op basis van titel IV van de Onteigeningswet; uiteindelijk hoefde deze procedure niet vervolgd te worden omdat in februari 2005 het bewuste perceel alsnog minnelijk verworven is.

In januari 2004 is een planschadevergoeding toegekend aan 30 eigenaren. In 2005 hebben nog 3 eigenaren een planschadevergoeding ontvangen (€ 4000,- per eigenaar) en in 2007 was er nog een geval. De kosten hiervan zijn ten laste van de grondexploitatie gebracht.

De actualisatie van de grondexploitatie van het project wordt twee keer per jaar uitgevoerd. In december/ januari vindt er een positieve/negatieve bijstelling plaats ten behoeve van de vaststelling van het MPG. Deze actualisatie wordt uitgevoerd door de projectmanager in overleg met de planeconoom. Daarbij wordt de boekwaarde bijgesteld voor de renteontwikkeling. Bij de bijstelling van de grondexploitatie van dit project kon steeds binnen de kaders die de raad aan het project had gesteld worden geoptimaliseerd; daarbij is aanvaard dat het project een negatief saldo heeft om de gewenste goede kwaliteit van het project te bereiken.

Figuur 5.6: Stand van zaken uitgifte gronden Josink Es (geel nog uit te geven) januari 2009



### Organisatie van het project

Bij de ontwikkeling van de locatie Josink Es is primair de gemeente Enschede betrokken, omdat er een actief grondbeleid gevoerd is, waardoor de gemeente alle grond in eigendom heeft gekregen. Er was sprake van een overeenkomst tussen een bouwonderneming en een grondeigenaar. De gemeente heeft met beide partijen onderhandeld en is daar uitgekomen met behulp van bouwclaims.

### 5.4.3 Grondbeleid en grondverwerving

#### Grondbeleidstrategie

Het doel van de gemeente was de realisatie van een hoogwaardig, groen en duurzaam bedrijventerrein dat een boegbeeld is voor de groene stadsranden. In dat licht is gekozen voor een actief gemeentelijk grondbeleid met behulp van de instrumenten voorkeursrecht en indien nodig onteigening. De gemeente verwacht alleen door het voeren van de regie de hoogwaardige ontwikkeling te kunnen realiseren.

De vaststelling van de gronduitgifteprijs vindt plaats volgens een door de raad aangegeven bandbreedte, daarbij zijn de prijzen voor de zichtlocaties hoger dan de prijs van achterliggende kavels. De uitgifte binnen de bandbreedte wordt uitgevoerd door het grondbedrijf.

De grond in het plangebied wordt uitgegeven naar keuze van de bedrijven in eigendom als erfpacht. Het merendeel heeft een voorkeur voor eigendom.

Voor het beheer van het openbare gebied op de locatie is een parkmanagement organisatie in oprichting. Dit is een samenwerking tussen de aanwezige bedrijven en de gemeente. Medewerking aan het beheer is via de uitgiftevoorwaarden verplicht, waarbij een bijdrage per m2 is vastgesteld.

Tabel 5.1: Gronduitgifteprijsen voor bedrijventerreinen in Enschede per 2009  
(Bron: Nota grondprijzen Deel B 2009, DSOB/Grondbedrijf, dec. 2008)

|   | Bedrijventerrein       | basisprijs<br>2009 | bandbreedte 2009 |         |
|---|------------------------|--------------------|------------------|---------|
|   |                        |                    | Minimum          | Maximum |
| 1 | Marssteden             | € 149              | € 149            | € 149   |
| 2 | Josink Es              | € 149              | € 129            | € 154   |
| 3 | Euregio Bedrijvenpark  | € 127              | € 127            | € 137   |
| 4 | Westerval              | € 160              | € 160            | € 160   |
| 5 | Unisson Boekelo        | € 132              | € 132            | € 132   |
| 6 | Havengebied            | € 138              | € 138            | € 138   |
| 7 | Business & sciencepark | € 160              | € 160            | € 160   |

(prijzen excl. BTW en excl. differentiatie per plangebied)

### Grondverwerving

Het gehele grondgebied van het project is nu in eigendom van de gemeente. Daarvan was ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan de helft al in eigendom van de gemeente. Bij het openen van de grondexploitatie is 6,7 ha grond ingebracht door de gemeente.

De verwerving van Josink Es is redelijk voorspoedig verlopen, met uitzondering van de percelen van een eigenaar die een koop-/ontwikkelingsovereenkomst gesloten had met een ontwikkelaar/bouwonderneming. Verder was er een drietal andere eigenaren die om diverse redenen niet graag wilden verkopen. Eerste contacten over verwerving zijn vrijwel allemaal in '98/'99 gelegd. De periode tussen de eerste contacten over mogelijke grondverwerving tot het moment van opmaken van de akte varieert van ongeveer een half jaar tot 5,5 jaar. De verwervingen die langer dan 3 jaar geduurd hebben, hebben vooral langer geduurd doordat er over meer dan alleen grondverwerving is onderhandeld.

Bij een verwerving (E, zie tabel 5.3) speelde het verzoek van de familie om op een andere locatie - buiten het plangebied - te kunnen herbouwen. De eigenaar kon ergens anders een perceel kopen, maar om daar te kunnen bouwen was medewerking van de gemeente nodig (eventueel zelfs voor het wijzigen van het bestemmingsplan). Onderhandelingen over de bebouwingsopties op een andere locatie hebben veel tijd gekost. Het bestemmingsplan buitengebied liet op de locatie waar de eigenaar wilde bouwen een lager maximum bouwvolume toe dan dat de eigenaar voor ogen had. Uiteindelijk heeft de gemeente de grond verworven en heeft de eigenaar van de gemeente een stuk grond gekocht op een andere locatie dan hij zelf op het oog had om te herbouwen. Deze grond was als ruilobject beschikbaar in het CVG en kon dus daadwerkelijk strategisch ingezet worden (dit speelde nog voor de nota en het budget Strategische Verwervingen).

Bij een tweede verwerving (F, zie tabel 5.3) speelde dat de eigenaren zelf initiatief hadden genomen voor ontwikkeling, omdat ze daarvoor al ideeën hadden. Die ideeën waren echter moeilijk in te passen in de plannen voor Josink Es en onderhandelingen hierover en de rol die de gemeente daarin moet spelen, hebben lang geduurd. De eigenaar wilde op Josink Es theater gelieerde voorzieningen en andere, verzorgende en dienstverlenende voorzieningen ontwikkelen. In juli 2000 was de gezamenlijke conclusie van een overleg met de gemeente dat deze plannen interessant waren, maar niet overeen kwamen met het ter visie gelegde ontwerpbestemmingsplan. De eigenaar wilde uiteindelijk wel meewerken aan de verwerving van twee percelen centraal gelegen op Josink Es, maar wel onder voorwaarde dat de gemeente tijd, ruimte en medewerking zou bieden aan de aanpassing en uitwerking van de ontwikkelingsplannen van de eigenaar, eventueel buiten de locatie. In mei 2001 is daarvoor een intentieovereenkomst gesloten. Volgens de eigenaar kwam de

gemeente haar verplichtingen echter niet na en dit leidde tot een impasse. Omdat de eigenaar de inspanningsverplichting van de gemeente als onderdeel zag van de afspraak over verkoop van de percelen, werd er niet verkocht. Uiteindelijk zijn beide partijen het over de verkoop van de kavels eens geworden. De eigenaar heeft daarbij het recht gekregen op de afname van twee bouwrijpe kavels.

Een derde eigenaar (H, zie tabel 5.3) had een overeenkomst met een ontwikkelaar/bouwer gesloten over de verkoop van zijn percelen. Deze overeenkomst is gesloten rond dezelfde tijd dat het voorkeursrecht werd gevestigd. Over de daadwerkelijke eigendomssituatie is een verschil van mening ontstaan tussen de gemeente en de partijen. De overeenkomst tussen de eigenaar en de ontwikkelaar/bouwer dateert van voor de inwerkingtreding van de voorkeursrechtvestiging, echter de inschrijving in de openbare registers is niet voor de voorkeursrechtvestiging uitgevoerd.

*Tabel 5.2 Tijdelijk overeenkomst en vestiging voorkeursrecht*

|             |  |
|-------------|--|
| 4 mei 1998  | Overeenstemming tussen grondeigenaar en bouwonderneming  |
| 7 mei 1998  | Overeenkomst voorgelegd aan notaris, maar nog niet geregistreerd   |
| 26 mei 1998 | B&W-voorstel tot vestiging van een voorkeursrecht (art. 8a Wvg)  |
| 28 mei 1998 | Publicatie in Staatscourant van besluit tot vestiging voorkeursrecht   |
| 29 mei 1998 | Voorkeursrecht treedt in werking en alleen geregistreerde koopovereenkomsten bieden vrijstelling van dit eerste recht van koop |

De grondeigenaar en bouwer hebben vervolgens bezwaar gemaakt tegen het voorkeursrecht, maar dat is ongegrond verklaard. De gemeente is echter wel met de partijen in onderhandeling gegaan, omdat verondersteld werd dat dit een verstandigere strategie zou zijn dan alleen maar procederen en afwachten wat daaruit zou komen. Uiteindelijk is er onderhandeld over de volgende punten.

- De wens van de eigenaar om op een andere locatie drie woningen te bouwen.
- De contractovername van de koopovereenkomst tussen de eigenaar en de bouwonderneming door de gemeente.
- De mogelijkheid voor de ontwikkelaar om een bouwrecht te krijgen op de locatie.

Uiteindelijk heeft de gemeente in november 2003 het contract tussen de partijen overgenomen en is er overeenstemming bereikt over de verwerving van de rest van de grond. Gevolg van deze situatie is dat de eigenaar drie woningen mag ontwikkelen net buiten het plangebied (volgens de oorspronkelijke overeenkomst met de bouwer), de gemeente alle grond heeft verworven en dat de bouwonderneming een bouwclaim voor 5 jaar heeft bedongen voor 1 ha grond binnen het project, startend in 2004. Deze bouwclaim houdt in dat indien er een geïnteresseerde koper voor de zichtlocaties is dat deze gebonden is aan de bewuste onderneming als bouwer. Daarnaast mag de bouwer 2 a 3 ha op de locatie Westerval ontwikkelen en bouwen. De huidige bouwclaim voor Josink Es loopt binnenkort af, van de negen betreffende kavels zijn er nu 5 uitgegeven en bebouwd. Het is nog niet duidelijk hoe en of de regeling verlengd gaat worden. Mogelijk laat de gemeente de bouwclaim aflopen en geeft het de kavels dan vrij uit. Deze overeenkomst past volgens de gemeente binnen de vastgestelde financiële randvoorwaarden voor het project.

De vierde verwerving die lang heeft geduurd (I, zie tabel 5.3), had niet als reden dat er over bouw- of ontwikkelingsmogelijkheden voor de eigenaar is gesproken, maar de eigenaar wilde gewoon niet verkopen. De gemeente is na overleg te hebben gevoerd gestart met de onteigeningsprocedure, maar toen is alsnog minnelijk tot overeenstemming gekomen.

Bij een aantal verwervingen is dus gesproken of zelfs onderhandeld over aanvullende andere afspraken. Hierdoor hebben de verwervingen langer geduurd dan in eerste instantie voorzien was, maar wellicht is er omdat er onderhandeld is over andere afspraken wel sneller tot overeenstemming gekomen dan er anders was geweest. Bij de verwerving van de eigenaar die al een overeenkomst had met een bouwer had de gemeente bijvoorbeeld kunnen afwachten tot er een uitspraak was over de geldigheid van de overeenkomst, omdat de gemeente waarschijnlijk gelijk zou krijgen. Of dit tijdswinst had opgeleverd in de onderhandelingen daarna is echter de vraag. Het afwachten van een uitspraak kost al tijd en het niet in onderhandeling treden met de betrokken partijen kan ook nog zorgen voor een minder prettig onderhandelingsklimaat.

In 2003 is het krediet voor de verwervingen in de grondexploitatie verhoogd. De kosten van de verwervingen waren hoger uitgevallen dan de ramingen. Daarbij heeft onder andere een rol gespeeld dat er bij een verwerving een grote schadeloosstelling betaald is. De kosten voor de verwervingen werden bij aanvang van het project echter wel getaxeerd op basis van volledige schadeloosstelling. Daarbij is standaard een marge ingebouwd voor onvoorziene kosten van 10 - 20% (gebruikelijk percentage). Blijkbaar is het taxeren (op basis van geveltaxaties) toch lastig, omdat je niet weet wat je verder nog tegen komt.

Als gevolg van de vertraging van de verwerving is de gronduitgifte ook vertraagd. De oorspronkelijke planning was starten met de gronduitgifte in 2004. De eerste percelen zijn echter pas in 2005/2006 uitgegeven. De kosten voor het bouwrijp maken zijn echter ook later gemaakt, dus financieel was dit niet een groot probleem.

Tabel 5.3 Overzicht verwervingen Josink Es

|                 | oppervlak (m <sup>2</sup> ) | bedrag      | eerste contacten gelegd | datum B&W besluit        | datum akte | looptijd         |
|-----------------|-----------------------------|-------------|-------------------------|--------------------------|------------|------------------|
| A               | 7.245                       | € 521.847   | jul-98                  | 21-12-1998 <sup>1)</sup> | 8-2-1999   | 0,5 jaar         |
| B               | 7.965                       | € 533.192   | 17-6-1998               | 22-3-1999                | 2-6-1999   | 1 jaar           |
| C <sup>2)</sup> | 5.500                       | € 549.346   | onbekend                | 22-5-2001                | 6-6-2001   | onbekend         |
| D               | 14.031                      | € 777.401   | okt-99                  | 17-12-2001               | 2-1-2002   | ruim 2 jaar      |
| E               | 8.170                       | € 940.000   | nov-99                  | 13-5-2003                | 28-5-2003  | 3,5 jaar         |
| F               | 29.680                      | € 667.800   | jan-99                  | 10-6-2003                | 2-7-2003   | 4,5 jaar         |
| G <sup>3)</sup> | 13.025                      | € 1.350.000 | apr-03?                 | 1-7-2003                 | 31-7-2003  | 3 maanden?       |
| H               | 73.845                      | € 3.147.824 | jul-99                  | 2-12-2003                | 26-11-2004 | 5,5 jaar         |
| I <sup>4)</sup> | 11.010                      | € 1.077.164 | midden 99?              | 2005?                    | 2005?      | ongeveer 6 jaar? |

1) Was raadsbesluit, omdat er nog geen grondexploitatie was.

2) Dossier opgevraagd, maar was blijkbaar niet aanwezig in archief (uitgeleend?).

3) Bod gemeente en onderhandelingen ontbreken in dossier.

4) Dossier zat niet bij opgevraagde stukken. Uiteindelijk minnelijk overeenstemming na start onteigeningsprocedure.

### Instrumenten voor verwerving

Voor alle percelen op de locatie Josink Es die nog niet in eigendom van de gemeente waren, is een gemeentelijk voorkeursrecht gevestigd. Verder is een onteigeningsprocedure gestart. Ook is een bekostigingsbesluit genomen.

Wat betreft vestiging van het voorkeursrecht zijn er de volgende besluiten genomen:

- 26 mei 1998: eerste vestiging op basis van artikel 8a, gepubliceerd in Staatscourant van 28 mei 1998). Een aantal grondeigenaren heeft tegen de vestiging zienswijzen ingediend en later bezwaar gemaakt (6 bezwaarschriften). Deze bezwaren zijn echter allemaal ongegrond verklaard (2 oktober 2001). In de praktijk van het voorkeursrecht blijkt dat een eerste vestiging van het voorkeursrecht, nog voordat er een formeel ruimtelijk plan beschikbaar is, vaak de



eerste ‘officiële’ confrontatie is van de eigenaar met de ontwikkelingsplannen van de gemeente. Zienswijzen en bezwaren hebben dan ook vaak te maken met de voorgenomen bestemmingswijziging en niet met de vestiging van het voorkeursrecht zelf. Deze bezwaren kunnen vrij eenvoudig ongegrond verklaard worden. De procedures rond zienswijzen en bezwaarschriften kunnen desalniettemin veel tijd en capaciteit in beslag nemen.

- 6 juli 1998: continuering voorkeursrecht door besluit van de gemeenteraad
- 27 juni 2000: continuering voorkeursrecht op basis van ontwerpbestemmingsplan door B&W besluit
- 20 november 2000: continuering voorkeursrecht op basis van vastgesteld bestemmingsplan door besluit van de raad

De vestiging van het voorkeursrecht heeft er toe geleid dat een aantal eigenaren vrij snel de grond te koop heeft aangeboden aan de gemeente. De verwervingen van de eigenaren die bezwaar hadden gemaakt tegen het voorkeursrecht hebben het langst geduurd (zie vorige paragraaf), maar dat had dus alleen bij de eigenaar die een overeenkomst had gesloten met een bouwonderneming min of meer een relatie met het voorkeursrecht.

Voor wat betreft onteigening:

- September 2004 is voor de grond van één eigenaar een onteigeningsprocedure gestart. Later is de gemeente toch minnelijk tot overeenstemming gekomen.

Daarnaast is voor de zekerheid een bekostigingsbesluit genomen met het oog op de percelen van de eigenaar met een overeenkomst met een bouwonderneming. Alleen het nemen van een bekostigingsbesluit maakt het mogelijk in een later stadium baatbelasting als instrument voor kostenverhaal in te zetten. De gemeente heeft zich op deze manier ingedekt als er toch sprake zou zijn geweest van een beroep op zelfrealisatie en de partijen niet hadden willen meebetalen aan de aanleg van openbare voorzieningen. Tevens beoogde de gemeente haar onderhandelingspositie hiermee te versterken.

#### 5.4.4 Leermomenten voor het grondbeleid

##### **Doelbereiking**

De gekozen uitvoeringsstrategie heeft aan de gemeente veel mogelijkheden gegeven om haar oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen te bereiken, zeker ook omdat de verwervingen op Josink Es niet tot onoverkomelijke problemen hebben geleid.

Het kwalitatief hoogwaardige bedrijventerrein wordt gerealiseerd, en het is gelukt een parkmanagementorganisatie op te richten

Niet alle vooraf gestelde doelen ten aanzien van de kwaliteit op de locatie zijn bereikt. Bij het vaststellen van het beeldkwaliteitplan is een financiële optimalisatie doorgevoerd. Dit heeft o.a. geleid tot het niet realiseren van een collectieve parkeervoorziening ten noorden van de hoofdontsluiting. Als alternatief is de strook die voor parkeren in openbaar gebied bestemd was, toegevoegd aan de uitgeefbare kavels en zullen de bedrijven parkeren op eigen terrein mogelijk moeten maken. Grondexploitatie technisch betekent dat hogere opbrengsten, doordat meer vierkantmeters uitgeefbaar terrein zijn geworden en lagere kosten, omdat de kostenpost parkeren in de openbare ruimte verdwenen is.

##### **Efficiëntie**

Hoewel er voor dit project geen verwervingsplan is opgesteld, is dit voor een project dat nu opgestart zou worden wel gebruikelijk. Voor Josink Es had de aanwezigheid van een verwervingsplan er wellicht toe kunnen leiden dat de verwervingskosten beter ingeschat en wellicht beter beheerst hadden kunnen worden, en dat ook de benodigde tijd beter gepland was.

De gesprekspartners wijzen op het belang van een goede balans tussen ruimtelijke keuzes en financieel-economische overwegingen binnen een project. Zo is een voorbeeld het plannen van driehoekige kavels in dit project ten behoeve van het groen, terwijl bedrijfseconomisch vierkante kavels veel interessanter zijn. Het is handig om te tekenen samen met de RO afdeling, op basis van een aantal planeconomische uitgangspunten. Ruimtelijke uitgangspunten sluiten niet altijd aan bij de financieel-economisch meest optimale situatie. Het uiteindelijke plan is dan een compromis. Dat is niet altijd te vermijden, maar er kan op dit vlak volgens de gesprekspartners echter wel verbetering worden aangebracht. Er is op dit moment al veel meer contact tussen de RO-afdeling die tekent en de planeconomen, maar er zou bijvoorbeeld ook meer rekening gehouden kunnen worden met de eigendomsituatie in het plangebied. Daarbij gaat het niet alleen om grondposities van de gemeente, maar ook het inschatten van eventueel lastige verwervingen. Door bij het tekenen al over dit soort aspecten na te denken, kan de uitvoering/realisatie efficiënter worden.

Volgens de gesprekspartners is er binnen de gemeente een goede structuur voor de aanpak van projecten. Per project wordt een projectgroep opgezet, waarin de planeconoom (Grondbedrijf) en de project manager (Projectmanagementbureau) samen het project trekken. De planeconoom is in de uitvoering de schakel tussen de makelaars (verwerfers) en de andere functies van het grondbedrijf. Binnen een projectgroep wordt door de vertegenwoordigers van alle verschillende diensten de projectvoortgang besproken. Dit overleg vindt afhankelijk van de fase van het project tussen de eens in de twee weken en vier keer per jaar plaats. Voor Josink Es vindt vier keer per jaar een afstemmingsoverleg plaats. In dergelijke bijeenkomsten gaat het vooral over de dagelijkse zaken en niet zozeer over kennisoverdracht tussen projectmanagers. Er zijn ten behoeve van kennisoverdracht wel thema lunches e.d. en er is een fasedocument waarin de te gebruiken terminologie voor tussenprojecten is beschreven, maar de afstemming waarin kennisoverdracht momenteel plaatsvindt is informeel en ad hoc. Op dit punt is dus verbetering mogelijk, bijvoorbeeld door het invoeren van een overleg waarin specifiek kennis en ervaringen worden gedeeld.

## **Legitimiteit**

De besluitvorming over Josink Es heeft transparant plaatsgevonden. De planoptimalisaties, waardoor iets is afgeweken van de oorspronkelijke bedoeling, heeft plaatsgevonden voordat de besluitvorming in de gemeenteraad heeft plaatsgevonden.

Wat beter zou moeten is de dossieropbouw en de procesbeschrijving van de projecten. Dit laat nog wel eens te wensen over. Zo worden de keuzes die worden gemaakt binnen projecten niet altijd onderbouwd en gearchiveerd. Zoals de keuzes voor verkaveling en bouwvolumes, maar ook de afwegingen rond individuele verwervingen. In de verwervingsdossiers van Josink Es is bijvoorbeeld niet goed terug te vinden, waarom een bepaald bod wordt gedaan door de gemeente. Soms ontbreekt zelfs de correspondentie over een bod. Lastig daarbij is dat veel overleg mondeling wordt gevoerd, maar vooral ook via e-mail. Er is nog geen vastomlijnde structuur om dergelijke overlegvormen goed te archiveren. Zeker voor de interne verantwoording en voor de overname van dossiers is het van belang om dit wel goed op orde te hebben.

## **5.5 Zuiderval**

### **5.5.1 Typering project**

Het project betreft een binnenstedelijk herontwikkelingsproject, de herontwikkeling van een nu weinig aantrekkelijk gebied rond de nieuwe ontsluitingsweg, de Zuiderval, die buiten dit project om gerealiseerd is, vooruitlopend op de gebiedsontwikkeling eromheen. Een gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappij (GEM), een samenwerkingsverband tussen de gemeente en de pri-

vate partij BAM, ontwikkelt het gebied; het gaat om de ontwikkeling van 75 ha deels voormalig bedrijventerreinen en binnenstedelijk gebied waarvan 45 ha uitgeefbaar. De BAM heeft ten gevolge van de samenwerking een voorkeurspositie op een groot deel van het te realiseren bouwvolume. Het project gebied wordt door de GEM ontwikkeld, met uitzondering van het Mobiliteitscentrum in het zuidoostelijke deel dat door de gemeente wordt ontwikkeld. Voor de ontwikkeling moeten bestaande bedrijven aangekocht worden: het eigendom in het plangebied is nu nog versnipperd.

Het project bestaat uit 6 deelgebieden:

In het noordelijk deel:

- Janninkkwartier (West) – ook Getfert-West genoemd: werken, wonen en vrije tijd
- Hofkwartier (Oost) – ook Getfert-Oost genoemd: woningen

In het middendeel:

- Cromhoffpark (West): parkachtig gebied, scholingsboulevard)
- Eeftink (Oost): kantoren op maat

In het Zuidelijk deel:

- Kotmanpark (West) - ook Kotman-West genoemd: wonen en moderne kantoren
- Kotmanplaats (Oost) – ook Kotman-Oost genoemd: bedrijven (auto), brandweerkazerne. Het mobiliteitscentrum in dit deelgebied wordt buiten de GEM gelaten (zwaar verontreinigd terrein).

Doel van het project is het realiseren van een hoogwaardige entree van de stad, de herstructurering van een verouderd bedrijventerrein, de sanering van een voormalig gasfabriekterrein en de versterking van de sociale en economische structuur. Deze ontwikkeling past binnen de hoofd-doelstellingen van het Programma ruimtelijke ontwikkeling: het project beoogt mee te helpen aan het bestrijden van de scheefheid in de bevolkingssamenstelling, door het realiseren van kwalitatief hoogwaardiger werkmilieus. Verder worden met het project de ruimte in bestaand stedelijk gebied beter benut: het gaat om inbreiding en herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Daardoor kan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd worden.

### 5.5.2 Procesgang planvorming en ontwikkeling

De start van het project ligt in de aanleg van de Zuiderval, een verbindingsweg tussen de A35 en de binnenstad. De omgeving van deze nieuwe ontsluitingsweg die ligt op een oud spoortracé naar Oberhausen, was weinig aantrekkelijk: er waren ondermeer bedrijven als autosloperijen en groot-handelsbedrijven, industrie en een gasfabriek gevestigd. Veel hiervan hadden geen sterke uitstraling.

Bij de vaststelling van de Kadernota Ruimtelijke Ordening in 1992 heeft de gemeenteraad uitgesproken dat de zone rondom de Zuiderval een representatieve uitstraling moet krijgen. In de raadsvergadering van 20 februari 1995 is de Structuurvisie Zuidelijke Invalsweg vastgesteld, waarin de randvoorwaarden aan herstructurering van de omgeving van de Zuiderval worden gesteld. Voor deze herstructurering was het noodzakelijk dat de bovengenoemde bedrijven verdwenen.

De gemeente besloot vervolgens om marktpartijen uit te nodigen om een visie te maken voor het gebied; op basis daarvan zou gezamenlijk tot ontwikkeling over worden gegaan. Via een onderhandse selectie wordt HBG als samenwerkingspartner gekozen. Op 13 november 1998 wordt een intentieovereenkomst gesloten, waarin werd afgesproken de komende tijd te gaan werken aan:

- stedenbouwkundig plan
- functioneel programma (minimum en maximum variant)

- beeldkwaliteitplan
- financiële analyse
- voorstel voor een samenwerkingsvorm

In de overeenkomst is verder de afspraak gemaakt dat HBG geen verwervingen in het gebied zou doen. De gemeente is zelf dan inmiddels gestart met de verwervingen in het gebied; in het Noordelijk deel is al in de tweede helft van 1996 een voorkeursrecht gevestigd.

Samen met het sluiten van de intentieovereenkomst in 1998 wordt de ontwikkelingsvisie omgeving Zuiderval vastgesteld, waarin de kaders voor de ruimtelijke en functionele uitwerking van de deelgebieden wordt gegeven.

Oorspronkelijk was de planning om na een halfjaar, juni 1999, door de Raad een ontwikkelingsplan te laten vaststellen. Deze planning is niet gehaald. Het kostte moeite over het financiële gedeelte overeenstemming te bereiken tussen gemeente en marktpartij en ook de precieze begrenzing van het project was een discussiepunt. Dat laatste hing samen met de bodemverontreiniging in het zuidelijk deel.

De voorlopige grondexploitatie uit januari 1999 laat een tekort zien van 22 miljoen op eindwaarde. Voor de verschillende deelgebieden is dit als volgt opgebouwd:

*Tabel 5.4 Begroot resultaat Zuiderval per deelgebied (plannen januari 1999)*

|  |   |
|--|---|
| Getfert West - Janninkkwartier; realisatie 2003<br>Tekort 45 miljoen | Getfert Oost - Hofkwartier; realisatie 2005<br>Tekort 3,4 miljoen                             |
| Cromhoff -> nader te bepalen   | Eeftink; realisatie 2002<br>Tekort bedrijven -5,2 miljoen en overschot woningbouw 6,0 miljoen |
| Kotman West; realisatie 2001<br>4,3 miljoen overschot                | Kotman Oost (incl. Mobiliteitscentrum); realisatie 2000<br>Overschot 22 miljoen               |

Het totale voorgestelde programma voor het plangebied is (bandbreedtes):

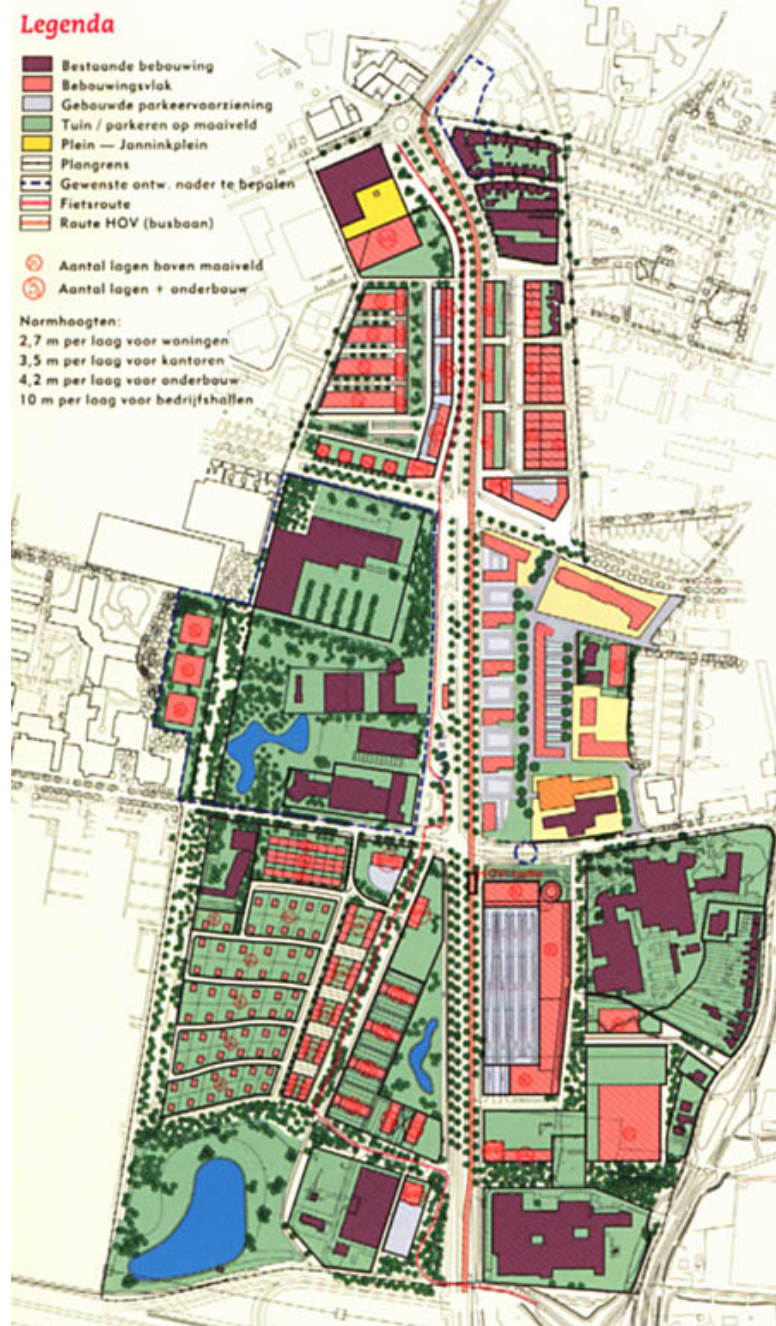
- Kantoren: 89.000 – 118.000 m<sup>2</sup>
- Woningen: 170 – 155
- Overige functies: 48.000 – 60.000
- Parkeren: 200 – 500 auto's

In de raadsvergadering van 20 december 1999 wordt een krediet ter beschikking gesteld voor de aanleg van een tijdelijk transferium op de Zuiderval (833.000 gulden).

In dezelfde tijd, eind 1999, wordt het stedenbouwkundig plan (van Teun Koolhaas Associates) (inclusief functioneel programma, voorlopige fasering en voorlopige financiële vertaling) en het beeldkwaliteitplan opgeleverd; in een gezamenlijke vergadering op 24 januari 2000 van de raadscommissies van Ruimtelijke Ordening en Milieu en Werk en Onderwijs worden het stedenbouwkundig plan, het beeldkwaliteitplan en het functioneel programma vastgesteld als uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling.

HBG is op eigen risico al mee aan het doen met de deelplanontwikkeling in Eeftink en Kotman West. Ook is HBG bezig met het mobiliteitscentrum. De gemeente benadrukt dat ze hier geen rechten aan kan ontleen.

Figuur 5.7: Stedenbouwkundig plan Zuiderval



De gemeente hecht er veel waarde aan dat HBG risicodragend mee doet in de ontwikkeling, en maakt dat ook duidelijk in de briefwisseling met HBG waarin uitstel wordt gevraagd voor de oorspronkelijke afspraken uit de intentieovereenkomst.

Tijdens de onderhandelingen tot samenwerking is vooral onderhandeld over de verdeling van die risico's en de inbrengwaarde van de reeds in bezit zijnde gronden van de gemeente, want de gemeente heeft – mede door de aanleg van de ontsluitingweg - al bezit in het gebied.

Op 29 juni 2000 kondigt de HBG per brief aan dat ze akkoord gaat met een fiftyfifty risicoverdeling en het nemen van het geprognosticeerde tekort op voorhand, mits er wel een taakstellende verlaging is van de verwervingskosten in Kotman West en Getfert west, het programma in deze gebieden geoptimaliseerd kan worden en de gemeente kantoorontwikkeling in Enschede de komende jaren concentreert rond de Zuiderval.

In de tussentijd verleent de gemeenteraad in zijn vergadering van 18 december 2000 een krediet van ruim 26 miljoen gulden voor het bouw- en woonrijp maken van gronden gelegen binnen het complex Zuiderval, voor de gebieden Getfert-West, Getfert Oost, Eeftink en Kotman-West. In het voorstel wordt niet gerept van de plannen om een samenwerkingsovereenkomst met HBG te sluiten. Kotman-Oost is buiten de kredietaanvraag gehouden, omdat hier nog aan wordt gewerkt i.v.m. de noodzakelijke functiegerichte bodemsanering. In 2000 is verder op diverse data verwerfingskrediet aangevraagd bij de raad (totaalbedrag van ruim 11,5 miljoen gulden)

Op basis van de reactie van HBG wordt opnieuw onderhandeld, en in 2001 wordt overeenstemming bereikt. HBG meldt in een brief van 13 september 2001 dat ze akkoord gaat met de samenwerkingsovereenkomst.

De gemeenteraad besluit op 17 september 2001 dat ze akkoord gaan met het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst, de oprichting van de GEM en een garantstelling voor 50% van het exploitatietekort. De gemeente zal proberen nieuwe kantoorontwikkeling tot twee locaties in de stad te beperken.

*Figuur 5.8: Besluit gemeenteraad tot aanpak Zuiderval*

**Besluiten gemeenteraad in vergadering van 17 september 2001:**

1. De ontwikkelingsovereenkomst Zuiderval met bijbehorende bijlagen 1 tot en met 12, inclusief het ontwikkelingsplan Zuiderval, vast te stellen.
2. In te stemmen met het gezamenlijk door de gemeente en HBG Vastgoed oprichten van een grondexploitatiemaatschappij (GEM) voor het plangebied Zuiderval.
3. Ermee in te stemmen dat de gemeente Enschede als integraal onderdeel van het aangaan van de ontwikkelingsovereenkomst garant staat voor de helft van het geraamde exploitatietekort

En:

1. In te stemmen met het oprichten van een besloten vennootschap (BV) genaamd "Enschede Ontwikkeling BV" naar Burgerlijk Recht ter uitvoering van de ontwikkelingsovereenkomst Zuiderval.

Het exploitatietekort wordt begroot op 12 miljoen euro op 1 januari 2010 (het eindwaardetijdstip van het project); op prijspeil 01012001 is dit 6,4 miljoen. De gemeente staat dus voor de helft van dit bedrag garant.

Het mobiliteitscentrum in Kotman Oost wordt bij nader inzien buiten de GEM gehouden. Deze zwaar verontreinigde locatie (oud gasfabriekterrein) zal in opdracht van de gemeente functiegericht gesaneerd worden. Het gebied wordt buiten de samenwerking gehouden omdat duidelijk is dat er een groot tekort is op dit deelgebied en BAM hier niet voor de interesseren is, en ook vanuit subsidieoverwegingen is gemeentelijke exploitatie praktischer. Het exploitatietekort van dit gebied wordt begroot op 12,6 miljoen op eindwaarde (6,8 miljoen op prijspeil 1 januari 2001).

Voor het totale gebied wordt een supervisor aangesteld, die gaat adviseren over de kwaliteit van de in te dienen bouwplannen: de gemeente streeft hoogwaardige kwaliteit na in het gebied.

In november 2006 sluit de gemeente een financieringsovereenkomst met de CV grondexploitatie Zuiderval, waarin de gemeente een krediet van 6 miljoen ter beschikking stelt, conform de risicoverdeling in de samenwerkingsovereenkomst.

Het Janninkkwartier – een deelgebied met een zwaar negatief saldo - was oorspronkelijk bedoeld voor herhuisvesting van bedrijven die in het gebied aanwezig waren. Inmiddels (10 jaar later) is duidelijk dat er vanuit deze bedrijven geen interesse meer is voor het gebied. daarom is voor aanpassing van het programma gekozen. De aanpassing past mogelijk niet binnen de door de raad gestelde programmatische kaders, maar wel binnen de door de raad gestelde financiële kaders. De looptijd van het project dreigt nu buiten de looptijd van de samenwerkingsovereenkomst te vallen, daarom wordt er mogelijk een verlenging van de verbintenis met de BAM aangevraagd.

#### *Uitwerking in bestemmingsplannen*

De beleidskaders van dit project zijn door de Gemeenteraad begin 2000 behandeld (het ontwikkelingsplan). De bestemmingsplannen worden in opdracht van de GEM opgesteld door de gemeente en vervolgens goedgekeurd door de raad. Qua fasering is ervoor gekozen de rendabele onderdelen als eerste uit te voeren (Eeftink en Kotman West) en dan met name de kantorenfunctie en de vrije kavels, om zo de risico's te beperken. Er blijkt vertraging bij de planuitwerking en de totstandkoming van de bestemmingsplannen.

Voor Kotman West is in 2000 voor het deel dat bestemd is voor vrije kavels een bestemmingsplan in procedure gebracht, maar door GS wordt hieraan goedkeuring onthouden. In juni 2002 is voor Kotman West een nieuw voorontwerp bestemmingsplan voor de inspraak vrijgegeven (Kotman-West fase 2 – omgedoopt in Kotmanpark); in augustus 2003 is dit vastgesteld door de gemeenteraad. Een van de bedrijven in het plangebied, Nettorama (gevestigd in een oud fabriekspand), maakte bezwaar tegen het wegbestemen van de winkelfunctie. Dit bezwaar is door de gemeente weerlegd. Beroep bij de Raad van State heeft ook geen effect; het plan is sinds 2006 onherroepelijk.

In december 2001 is het ontwerpbestemmingsplan Eeftink de inspraak ingegaan. In september 2004 is het bestemmingsplan Eeftink door de Raad vastgesteld; mei 2005 is dit onherroepelijk.

Voor Cromhoff is in 2006, als onderdeel van het Bestemmingsplan Boswinkel, een nieuwe bestemmingsregeling vastgesteld; dit plan is maart 2008 onherroepelijk.

Voor Kotman Oost is in voorjaar 2002 een bestemmingsplan de inspraakprocedure ingegaan. April 2007 wordt het bestemmingsplan Kotmanplaats door de gemeenteraad vastgesteld; dit is een wijziging van het oorspronkelijke plan voor Kotman-Oost waardoor vestiging van Nettorama en Praxis in het plangebied mogelijk wordt gemaakt. Maart 2008 is dit plan onherroepelijk.

Voor Getfert Oost (Hofkwartier) en Getfert-West (Janninkkwartier) is in 2006 een nieuwe bestemmingsregeling vastgesteld, als onderdeel van het bestemmingsplan Getfert-Perik-Hogeland Noord. Deze wordt momenteel herzien in verband met het feit dat GS aan enkele onderdelen goedkeuring heeft onthouden; voor de rest is het plan onherroepelijk.

In 2004 zijn de eerste bouwactiviteiten gestart in het gebied. Inmiddels is in het gebied een deel van de plannen gerealiseerd. Twee van de zes deelgebieden zijn gerealiseerd: de woningen in Kotmanpark zijn gebouwd, de Kotmanplaats is vrijwel verkocht. In het derde deelgebied Eeftink is de realisatie gestart. De realisatie van de noordelijke delen zijn - mede omdat de verwerving daar complex blijkt - vertraagd.

#### **Organisatie van het project**

Naast de gemeente Enschede is BAM vastgoed betrokken; ten tijde van de onderhandelingen was dit Mabon BV en ten tijde van het sluiten van de ontwikkelingsovereenkomst HBG vastgoed.

De gemeente werkt samen met de BAM in een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM), in de vorm van een CV die wordt aangestuurd door een gezamenlijke BV die beherend vennoot is (de zogenaamde CV-BV constructie; zie ook De Laares – een heel gebruikelijke constructie bij dit soort samenwerkingsvormen, die door fiscale overwegingen is ingegeven).

De GEM heeft als doel de realisering van het ontwikkelingsplan met een zo optimaal mogelijk financieel resultaat.

De taak van de GEM bestaat uit:

- de verwerving van de gronden (hiervoor wordt de gemeente ingehuurd, de verwerving vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de GEM)
- de financiering
- de sanering en de sloop.

De GEM zorgt voor de productie en de afzet van de bouwrijpe grond aan BAM en aan derden. De GEM zorgt voor het woonrijp maken van de andere gronden in het plangebied. De openbare ruimte vloeit na uitgifte en realisatie weer terug naar de gemeente.

Binnen de samenwerkingsovereenkomst is vastgesteld dat de BAM op 80 % van de gronden eerste gerechtigde is om de gronden te ontwikkelen volgens een vastgestelde fasering. Daarnaast zijn er voorwaarden voor de ontwikkeling van het aantal woningen en kantoren vastgesteld. De BAM heeft een afname verplichting voor die gronden in aantal m<sup>2</sup> per jaar, als daaraan niet wordt voldaan worden die ontwikkelingen weer naar de markt gebracht. De gronden gaan tegen marktconforme prijs over naar de BAM.

De taakstelling voor de directeur van de GEM (extern ingehuurd) is het beperken van het tekort, voor het tekort staan beide partijen voor de helft garant (tot een maximum van beide 6 miljoen Euro). De financiële administratie van de GEM vindt plaats bij de BAM

De keuze voor een PPS staat onder meer in een notitie die op 24 januari 2000 door de raadscommissie is geaccordeerd: PPS door middel van een rechtspersoon verdient de voorkeur bij grootschalige, complexe herstructureringsprojecten die zich uitstrekken over een lange duur, met navenante risico's en waarbij integraliteit voorop staat. Een samenwerking in een rechtspersoon is meer flexibel in de uitvoering, slagvaardiger en sterker gericht op het exploitatieresultaat omdat alle partijen risicodragend zijn. De gemeente gebruikt als argumenten om erin te stappen:

- meerwaarde ten opzichte van actief grondbeleid;
- risicoprofiel voor de gemeente wordt in positieve zin beïnvloed;
- binnen beschikbare budgetten blijven.

Hierop aanvullend wordt de inbreng van marktkennis waarover de gemeente niet beschikt genoemd. De samenwerkingsvorm van de GEM wordt als een slagvaardige gezien. De samenwerking maakt het mogelijk om lastige discussies binnen de GEM te houden. De raad kan op afstand worden gehouden, er is veel bewegruimte binnen de kaders gecreëerd; dit werkt positief voor het project. En als laatste wordt de externe directeur als een voordeel genoemd.

Vanuit de BAM wordt de samenwerking deels als minder positief ervaren. Dit komt doordat het toenmalige HBG de reservering voor de kredieten voor de samenwerking slecht had gereserveerd, omdat er optimisme was over optimaliseren van het plan.

De gemeente verricht verschillende soorten werkzaamheden rond de GEM:

- publiekrechtelijke taken (dat is voor rekening en risico van de gemeente)
- werkzaamheden voor aankoop en beheer: dit wordt verrekend via de grondexploitatie - hierin is hiervoor een budget geraamd. De verwerving wordt in opdracht van de GEM door de gemeente uitgevoerd, waarna de grond wordt overgedragen aan de GEM die de bouwgrond uitgeeft (met een belastingtechnisch handige fasering van overdracht van juridische levering en economische levering).
- engineering
- diverse werkzaamheden



Over de laatste twee werkzaamheden door gemeenteambtenaren voor de GEM wordt jaarlijks een overeenkomst gesloten tussen de gemeente en de GEM.

De directeur Stedelijke ontwikkeling is ook bestuurder van de GEM. Binnen de gemeente wordt onderscheid gemaakt tussen vertegenwoordiging van het 'GEM belang' en het publiek gemeentelijk belang. Het GEM belang heeft betrekking op de binnen de financiële kaders die beschikbaar zijn op verantwoorde wijze uitvoeren van het project (het "runnen" van de onderneming). Het publieke belang heeft betrekking op de publieke randvoorwaarden die aan de ontwikkeling van het gebied gesteld zijn, en waarbinnen de GEM ook zal moeten opereren,

Voor het behartigen van het privaatrechtelijk belang binnen de GEM is iemand apart verantwoordelijk. Hiertoe is een apart complex geopend in het MPG, waar de advisering over de privaatrechtelijke participatie van de gemeente in de GEM uit kan worden gedekt (in 2003 is dit 40.000 euro voor projectleider en adviesteam).

### 5.5.3 Grondbeleid en grondverwerving

#### Grondbeleidstrategie

De GEM is verantwoordelijk voor de verwerving van de benodigde gronden voor het project. Al voor de samenwerkingsovereenkomst heeft de gemeente gronden verworven. Deze worden door de gemeente op verzoek ingebracht in de GEM tegen boekwaarde.

De realisatiestrategie is actief grondbeleid door de GEM. De gemeente doet de verwerving in opdracht van de GEM. Voor de gemeente is de grondexploitatie van de verwervingen van de gronden sluitend, alle kosten zijn voor rekening van de GEM. Operationeel wordt er elke maand overlegd welke gronden de GEM verworven zou willen hebben, waarop de gemeentelijke verwerper aan de slag gaat.

De gemeente verwerft gronden in opdracht van de GEM; hiervoor is gekozen in verband met beperking van het gemeentelijk risico doordat de gronden niet direct in de boedel van de GEM terecht komen (bij het omvallen van de GEM), de gemeente bezat al veel gronden als gevolg van de aanleg van de ontsluitingsweg en de gemeente heeft de publiekrechtelijke middelen tot verwerving. In een enkel geval wordt ook gebruik gemaakt van de GEM voor de onderhandelingen, namelijk bij lastige verwervingen.

De budgetten die worden gehanteerd voor de verwervingen zijn gebaseerd op schadeloosstelling op onteigeningsbasis. In de grondexploitatie zijn hier ramingen voor opgenomen. De kosten voor de gemeentelijke verwerving worden uiteindelijk in rekening gebracht bij de GEM. Zolang de GEM de gronden nog niet wil hebben, blijven ze in eigendom van de gemeente. Hiertoe is een gemeentelijke grondexploitatie GEM Zuiderval in het MPG geopend. Deze zal na realisatie van het project sluiten op nul. Ook de kosten als gevolg van het inzetten van publiekrechtelijke instrumenten als onteigening zijn voor rekening van de GEM (zowel procedurekosten als advocaten), en worden ten laste van dit complex gebracht.

Afgesproken is dat de gemiddelde grondprijs per m<sup>2</sup> in rekening zal worden gebracht als kostprijs per m<sup>2</sup>. Dit wordt nu praktisch ingevuld door de boekwaarde uit het verwervingscomplex Zuiderval in het MPG te nemen plus de nog te verwachten kosten. De vierkante meter prijs wordt dus bepaald op basis van de totale kosten die voor verwerving tot het betreffende moment door de gemeente zijn gemaakt plus een raming van de nog te maken kosten, minus de opbrengsten van de al aan de GEM verkochte gronden en dit gedeeld door het aantal vierkante meters. Voor 2003 was deze kostprijs 133 euro per m<sup>2</sup>.

## Grondverwerving

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de voortgang van enkele verwervingen binnen het project, gebaseerd op dossieronderzoek:

Tabel 5.5 Verloop enkele verwervingen Zuiderval

| Janninkkwartier    | 1 <sup>e</sup> contact | B&W besluit | Akte       | bedrag    |  |
|--------------------|------------------------|-------------|------------|-----------|--|
| A                  | ?                      | 23-12-2008  |            | 336.000   | Volledige schadeloosstelling   |
| B                  | 27-07-2000             | 03-09-2002  | 04-10-2002 | 129.327   | Volledige schadeloosstelling   |
| C                  | 27-07-2000             | 10-09-2002  | 17-10-2002 | 151.562   | Volledige schadeloosstelling   |
| D                  | 27-07-2000             | 10-09-2002  | 08-03-2003 | 119.344   | Volledige schadeloosstelling   |
| E                  | 11-04-2000             | 27-05-2008  | 12-06-2008 | 3.000.000 | Volledige schadeloosstelling, bezwaard met huur  |
| F                  | ?                      | 14-07-1998  | 01-09-1998 | 839.493   |  |
| <b>Hofkwartier</b> |                        |             |            |           |  |
| G                  | Mei 2006               | 01-05-2007  | 07-01-2008 | 137.500   | Volledige schadeloosstelling   |
| H                  | Jan 2005               | 20-02-2007  | 30-03-2007 | 87.500    | Verhuurde staat aangekocht   |
| I (grondruil)      | April 2006?            | 12-06-2007  | 01-11-2007 | 10.075    | Grondruil + investeringskosten   |
| J                  | ?                      | 25-03-2008  | 08-04-2008 | 170.000   | Volledige schadeloosstelling, hier is onteigeningsprocedure gestart; uiteindelijk minnelijk geschikt |
| K                  | 23-05-1997             | 07-02-2000  | 28-04-2000 | 106.638   | Onteigeningsbasis  |
| L                  | 19-10-1995             | 08-02-1999  | 27-04-1999 | 453.780   |  |
| M                  | ?                      | 26-04-1999  | 01-07-1999 | 589.914   | Volledige schadeloosstelling   |

Uit de dossiers is niet altijd duidelijk op te maken wat de exacte looptijd is van de verwervingen. Geregeld is onduidelijk wanneer de start is geweest. In enkele dossiers ontbreekt een onderbouwing van de voorgestelde prijs. Vaak is wel het interne taxatierapport opgenomen; in enkele gevallen is een externe taxateur ingeschakeld, soms op basis van een afspraak met de verkopende partij.

In het voorstel richting B&W wordt nauwelijks gewag gemaakt van de onderhandelingen: er wordt gesteld dat er voor de aankoop een dekking is in de middelen die voor de grondexploitatie van het project beschikbaar zijn. Of en hoeveel wordt afgeweken van een eerste bod of van de raming in de grondexploitatie wordt niet vermeld.

Een aantal keren speelt de aanwezigheid van bodemverontreiniging; de resultaten van een bodemonderzoek lijken soms een rol te hebben gespeeld om de onderhandelingen vlot te trekken, en een eigenaar te bewegen toch te verkopen.

### Instrumenten voor verwerving

In het plangebied is gebruik gemaakt van minnelijke verwerving. De verwerving is voor delen van het gebied ondersteund door een voorkeursrecht. Uiteindelijk is het niet gelukt alle panden minnelijk te verwerven. Er is in het verleden en onlangs ook gewerkt met onteigening

Wat betreft vestiging van het voorkeursrecht zijn er de volgende besluiten genomen:

- 29 oktober 1996: voorkeursrecht gevestigd op basis van art. 8a voor Getfert, Eeftink en Kotman-West: door B&W;

- 16 december 1996: bestemming van dit besluit door een art. 8 vestiging; dit besluit is na twee jaar verlopen omdat er niet tijdig voor het gebied een ruimtelijk plan kon worden vastgesteld;
- april 2006: voorkeursrechtvestiging voor Hofkwartier op basis van ontwerpbestemmingsplan;
- 29 mei 2006: gemeenteraad besluit tot vestiging van een voorkeursrecht op gronden uit het bestemmingsplan Getfert-Perik-Hogeland Noord;
- 11 juli 2006: vorige besluit wordt ingetrokken: had niet genomen kunnen worden, want er is nog geen bestemmingsplan vastgesteld;
- 25 september 2006: voorkeursrechtvestiging op basis van vastgesteld bestemmingsplan. Twee bezwaren zijn ingediend namens twee eigenaren (het zijn eigenaren die ook bezwaar hebben tegen de bestemmingsplanwijziging), deze worden ongegrond verklaard;
- 21 april 2008: voorkeursrechtvestiging op basis van art. 8 (want dan betere mogelijkheden voor actief grondbeleid) (op 5 percelen die nog niet verworven zijn in het Janninkskwartier).

Ook het onteigeningsinstrument is in de wijk gebruikt. Momenteel lopen er nog twee onteigeningsprocedures en in het verleden zijn twee onteigeningen doorgezet. Dit betreft een aantal 'niet meewerkende' eigenaren.

- 6 september 2004; vaststelling onteigeningsplan m.b.t. percelen grond in Kotmanpark door de raad (Bestemmingsplan is nog niet onherroepelijk); een zienswijze wordt ongegrond verklaard van een eigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie. Deze procedure is niet vervolgd aangezien de kadastrale begrenzing van de percelen voor het raadsbesluit is gewijzigd, waardoor de begrenzing niet meer overeenkwam met die van het in de onteigeningsprocedure zijnde grondplan. Daarom is een nieuwe onteigeningsprocedure gestart,
- Op 27 juni 2005 wordt daarom opnieuw een onteigeningsplan door de raad vastgesteld; hierbij wordt opnieuw een zienswijze ongegrond verklaard van een eigenaar die een beroep doet op zelfrealisatie. Uiteindelijk is minnelijk tot overeenstemming gekomen met deze eigenaar.
- Op 17 september 2007 is het onteigeningsplan voor 2 percelen in het Hofkwartier ter visie gelegd;
- 17 maart 2008 stelt de gemeenteraad het onteigeningsplan vast, en worden twee zienswijzen ongegrond verklaard. Een van de zienswijzen heeft er betrekking op dat (a) nog een beroepsprocedure loopt tegen de herziening van het bestemmingsplan en (b) zelfrealisatie wordt overwogen; dat laatste is voor de gemeente geen optie. Tweede zienswijze bevat vooral planologische bezwaren (inmiddels is pand van laatste eigenaar minnelijk aangekocht).

Voor het zuidwestelijke deelgebied, Kotmanpark, wordt door de gemeenteraad op 1 september 2003 een bekostigingsbesluit genomen. Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om later baatbelasting te heffen; hier is echter geen gebruik van gemaakt.

#### 5.5.4 Leermomenten voor het grondbeleid

##### Doelbereiking

De gekozen uitvoeringsstrategie, waarbij de gemeente samen met BAM in een GEM samenwerkt, geven de gemeente meer mogelijkheden om bij te sturen dan bijvoorbeeld in de constructie die is gekozen in de Laares.

De participatie van de gemeente in de GEM, heeft, anders dan bij De Laares, ervoor gezorgd dat de gemeente bij strategische beslissingen van de GEM bij de beherend vennoot gehoor kan vinden voor haar belangen.

Binnen de plannen voor Zuiderval was hier ook aanleiding voor: een deel van het programma is sterk afhankelijk van een zeer specifiek marktsegment (kantoren) waarvan het uitgiftetempo niet

beheersbaar is door de ontwikkelende partijen; hetgeen vraagt om flexibiliteit in de organisatievorm.

De plannen wijken dan ook op onderdelen af van de oorspronkelijke uitgangspunten:

- de fasering is aangepast (er is sprake van vertraging in de planrealisatie)
- bedrijven als Nettorama en Praxis worden in het gebied zelf opnieuw gevestigd (in de plannen voor een hoogwaardige entree lijkt dit wat minder voor de hand te liggen, maar de bedrijven liggen wel aan de achterkant van het gebied en niet aan het entreegedeelte en de supervisor is wel betrokken geweest bij de architectonische vormgeving)

Een snelle vestiging van het voorkeursrecht heeft naar waarneming van de betrokkenen ervoor gezorgd dat er slechts beperkt sprake is geweest van speculatie in het projectgebied.

Onteigening en bekostigingsbesluit zijn als stok achter de deur gebruikt; met een deel van lastige eigenaren is de deal inmiddels tot stand gekomen (Nettorama, verwerving J uit tabel).

De complexiteit van de verwervingsopgave, zorgt er voor dat een private partij zonder hulp van het gemeentelijk instrumentarium de verwervingsopgave van een dergelijk samenhangend gebied niet voor elkaar krijgt. Het vraagt om een brede inzet van het instrumentarium om deze samenhang te bereiken.

### **Efficiëntie**

Voor de gemeente werkt deze constructie beter als het gaat om efficiënt verwerven, in vergelijking tot de Laares. Partijen kunnen immers samen overleggen over de consequenties van eventueel een langere looptijd versus een hoger bod.

De constructie kent ook voor beide partijen een prikkel tot planoptimalisatie; er is nog geen aanvullende kredietaanvraag ingediend voor het project.

### **Legitimiteit**

De publiekrechtelijke verwervingsinstrumenten worden in deze case ondersteunend gebruikt. Wel hadden hier wat zaken beter gekund:

- De gemeente had een probleem met de continuering van de vestiging van het voorkeursrecht, omdat in het noordelijk deel niet tijdig een bestemmingsplan beschikbaar was. Formeel geldt het voorkeursrecht dan niet meer, maar bij betrokkenen was dit niet duidelijk: daarom bleek de feitelijke werking van het instrument langer dan de formele looptijd. De gemeente had het recht kunnen continueren door voor het gebied een structuurplan vast te stellen, maar heeft dit niet gedaan.
- Het bleek nodig het onteigeningsplan Kotmanpark twee keer door de raad te laten vaststellen, omdat tussentijds de kadastrale situatie was veranderd; dit had gecheckt kunnen worden.

## 6 Analyse en conclusies

### 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de algemene en de Enschedese context van het grondbeleid beschreven waarna is ingegaan op de praktijk van het grondbeleid in Enschede. In dit hoofdstuk volgt de analyse van het empirische materiaal uit hoofdstuk 4 en 5 in het licht van de vraag wat de gemeente kan en wil realiseren (hoofdstuk 2 en 3). Oftewel de praktijk wordt afgezet tegen de context en beleid. Daarbij wordt de indeling in onderzoeksvragen gehanteerd uit hoofdstuk 1. Er wordt vooral ingegaan op onderzoeksvraag 5 tot en met 10. Onderzoeksvraag 1 tot en met 4 dienden als opmaat voor deze analyse.

### 6.2 Analyse actief grondbeleid

#### 6.2.1 Effectiviteit

##### **Verwerving**

Uit het casestudieonderzoek in de gemeente Enschede blijkt dat de manier waarop verwerving momenteel plaatsvindt over het algemeen effectief verloopt. De minder complexe verwervingen (in uitleggebieden) hebben niet veel problemen opgeleverd doordat de gemeente een actief grondbeleid met bijbehorende instrumenten (vooral voorkeursrecht) heeft gevoerd. De verwervingen in bestaand stedelijk gebied, zoals bij De Laares en Zuiderval zijn complexer. Bij beide projecten zijn marktpartijen betrokken, maar het is duidelijk dat deze zonder hulp van het gemeentelijk instrumentarium de verwervingsopgave niet voor elkaar krijgen. Het vraagt om een brede inzet van het instrumentarium om een samenhangende ontwikkeling van het gebied te realiseren.

In het algemeen is het zo dat verwervingen van partijen die een beroep doen op zelfrealisatie of die contacten hebben met marktpartijen, langer duren dan andere verwervingen. Soms lukt de verwerving in zo'n situatie uiteindelijk wel, maar moet de gemeente concessies doen aan haar sturingsmogelijkheden elders. Bij Josink Es is een bouwclaim afgegeven, waardoor de gemeente elders zich committeert aan een bepaalde ontwikkeling. Bij Zuiderval is bij de verwerving van een supermarkt en een bouwmarkt een verplaatsing binnen het plangebied afgesproken.

In een enkel geval is bij de cases nog niet duidelijk of de verwerving gaat lukken: de gemeente heeft dan een onteigeningsprocedure opgestart, maar de resultaten zijn pas deels bekend.

Overigens betekent gebruik van dit instrument niet noodzakelijkerwijs dat verwerving alsnog lukt. Een grondeigenaar kan – mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan - succesvol een beroep doen op zelfrealisatie. In onze cases zijn we dat niet tegengekomen.

##### **Doelbereiking**

Het casestudieonderzoek laat zien dat het actieve grondbeleid de gemeente veel mogelijkheden geeft het project volgens de eigen doelstellingen te realiseren en daarmee de doelstellingen uit de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie dichterbij te brengen.

Toch is actief grondbeleid geen garantie voor het bereiken van deze kwalitatieve doelen. De cases laten zien dat er soms concessies worden gedaan aan de oorspronkelijke doelstellingen in de realisatiefase. Zo is bij Josink Es gekozen voor een andere parkeeroplossing dan in de eerdere plannen was meegenomen.

Het is mogelijk dat bepaalde vooraf gestelde doelen niet bereikt kunnen worden, omdat de markt daar bijvoorbeeld niet meer om vraagt. In een dergelijke situatie wil het vaak ook wel lukken om aanpassingen door te voeren in plannen waarbij ook marktpartijen betrokken zijn. Deze aanpassingen komen immers voort uit ongunstige marktomstandigheden en dus ongunstige financiële omstandigheden.

Bij De Laares is feitelijk geen sprake van actief grondbeleid door de gemeente, alleen doet de gemeente de verwerving voor de WOM. Deze constructie maakt doelbereiking lastiger, maar maakt aan de andere kant bepaalde financiële risico's voor de gemeente ook kleiner. Als de gemeente tijdens het proces bepaalde doelstellingen wil bijstellen, moet dat opnieuw uitonderhandeld worden met de uitvoerende partij. Dus hoe minder de gemeente in de uitvoering betrokken is, hoe meer er vooraf nagedacht moet worden over doelen binnen het project. De case Laares laat zien dat de gemeente dat zich bij het aangaan van een samenwerkingsconstructie niet altijd realiseert. Bij Zuiderval is te zien dat de participanten in de GEM zich in gelijke mate betrokken voelden en dat leidt ertoe dat bij strategische keuzes ook de belangen van de gemeente meewegen. Voor projecten die langer lopen, waar kans is dat de publieke doelstellingen in de loop der tijd wat moeten worden aangepast, heeft – als marktpartijen bij de grondexploitatie betrokken worden - een constructie zoals voor Zuiderval gekozen voordelen.

Actief grondbeleid kan ook financiële voordelen bieden, door de mogelijkheden om plannen onderweg bij te stellen of een financiële optimalisatie door te voeren. Een financiële optimalisatie, zoals die bijvoorbeeld gerealiseerd is bij het Brunink, kan vrijwel alleen doorgevoerd worden als de gemeente een actief grondbeleid voert en de grond in eigendom heeft.

Bij Josink Es waren geen marktpartijen betrokken, maar ook daar leverde de aanpassing van de parkeeroplossing een financieel voordeel op, omdat de kosten afnamen en de uitgeefbare kavels groter werden en dus meer opbrachten.

Wat ook goed te regelen is met een actief grondbeleid (door de gemeente, maar ook als een locatie door een enkele marktpartij ontwikkeld wordt) is het beheer van een locatie. Op Josink Es is bijvoorbeeld succesvol een constructie voor parkmanagement opgezet. Als de gemeente de ontwikkeling aan de markt overlaat, en meerdere marktpartijen en grondeigenaren zelf tot realisatie van de nieuwe bestemming overgaan, is zoiets nauwelijks goed te regelen.

## 6.2.2 Efficiëntie

Uit paragraaf 1.2.1 blijkt dat via een actief grondbeleid veel doelen bereikt kunnen worden, maar daarbij moet wel de afweging gemaakt worden of er een redelijke verhouding is tussen doelbereiking en inzet van middelen. Die afweging blijkt soms een impliciete.

Uit dit onderzoek blijkt dat er op een aantal punten verbeteringen mogelijk zijn. Het gaat vooral om de continuïteit binnen de organisatie (groot verloop van medewerkers) en het overdragen van kennis, samenwerking tussen het grondbedrijf en de cluster RO van de gemeente, afstemming tussen de planeconomen en de verwervers en de rol van de gemeente.

### **Middelen voor verwerving**

Bij alle cases zijn er verwervingen die snel gaan, en verwervingen die meer werk met zich meebrengen. Het is op zich relevant om te monitoren of de geleverde inzet aan uren en financiële middelen van de gemeenten opweegt tegen de verwerving. In de huidige systematiek wordt hier niet apart over naar de raad (of naar B&W) gerapporteerd: de kosten van de (ambtelijke) uren die aan verwerving besteed worden, zijn nu in de rapportages onderdeel van de algemene pot “verwervingskosten”. Voor de raad is de vraag of de huidige werkwijze efficiënt is, daarom lastig te beoordelen. Indien wenselijk kunnen de gegevens volgens de gemeente wel herleid worden.

### **Verloop in organisatie en lerend vermogen**

Binnen het ambtelijk apparaat is in de onderzochte periode – vermoedelijk door schaarste op de arbeidsmarkt - sprake geweest van een groot verloop (de laatste tijd is dit overigens minder). Dit geldt met name de mensen die werken bij de afdelingen projectmanagement en planeconomie, bij verwerving is de formatie stabiel geweest.

We hebben de indruk dat, doordat de gemeente een aantal standaard producten ontwikkeld heeft, zoals systematische halfjaarlijkse rapportages uit de grondexploitaties (inclusief actualisatie) en de gemeente een systematische proces- en productbeschrijving binnen het projectmanagement hanteert, nieuwe medewerkers wel kunnen inspringen, maar dat er toch ook soms kennis verloren gaat. Vooral keuzes die in het verleden niet expliciet zijn gemaakt – door ze bijvoorbeeld vast te leggen in projectdossiers – gaan verloren als ervaren medewerkers de organisatie verlaten (overigens heeft het behouden van ervaren medewerkers in de organisatie wel financiële consequenties, omdat die over het algemeen duurder zijn dan juniormedewerkers).

Daar komt bij dat gestructureerde kennisoverdracht wel op de agenda, maar nog in de kinderschoenen staat. Er worden wel lunchbijeenkomsten georganiseerd, maar er vindt bijvoorbeeld nauwelijks tot geen overleg plaats tussen de verschillende projectgroepen met kennisuitwisseling als doel. Het komt het lerend vermogen van de organisatie ten goede als meer aan dit soort gestructureerde kennisuitwisseling zou worden gedaan. In dat geval leer je immers niet alleen van eigen ervaring, maar ook van ervaringen van anderen. De medewerkers waarmee gesproken is, lijken overigens wel open te staan voor zo'n vorm van kennisuitwisseling.

### **Samenwerking grondbedrijf en ruimtelijke ordening**

In een projectteam zit nu namens het grondbedrijf als regel de planeconoom. De directe interactie tussen verwerving en ruimtelijke ordening vindt daarom niet plaats (dat loopt nu dus via de planeconoom). En dat is in toenemende mate van belang: het al dan niet gebruik van bepaalde juridische instrumenten is relevant voor de onderhandelingsstrategie voor verwerving, maar vraagt ook een bepaalde planning in de ruimtelijke ordeningslijn.

Soms zal het slimmer zijn te wachten met planontwikkeling (bijvoorbeeld omdat nog geen exploitatieplan moet worden gemaakt), soms is juist haast geboden of zal een “tussenproduct” gemaakt moeten worden (structuurvisie bij beoogde continuering van een gevestigd voorkeursrecht).

Voor een projectmanager is het lastig dit goed in de gaten te houden; voor kleine projecten waar geen projectmanager voor is kan dit extra lastig zijn.

Zeker met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is het goed de directe communicatielijnen opnieuw te doordenken.

Als er meer contact is tussen de verwerfers en de afdeling RO kan er ook meer gebruik gemaakt worden van de eigendomssituatie op de locatie. De planontwikkeling kan bijvoorbeeld afgestemd worden op de gemeentelijke grondposities.

Het feit dat de fase-indeling (of benaming) van het Projectmanagement Bureau afwijkt van formele fase-indeling van het grondbedrijf (via de beheersverordening) is wat verwarrend, al hoewel we niet geconstateerd hebben dat hier problemen door zijn ontstaan. Het is wel zaak de beheersverordening die op dit terrein verouderd is aan te passen.

### **Actualisatie Grondexploitaties en rol verwerfers**

Behalve de afstemming met de afdeling ruimtelijke ordening kan ook de afstemming binnen het grondbedrijf verbeterd worden. In een projectteam zit nu namens het grondbedrijf als regel de planeconoom. De verwerfers zijn meer uitvoerend betrokken. Uit de cases blijkt dat het daardoor geen automatisme is dat bij de actualisatie van de grondexploitaties ook de ervaringen van de verwerfers en veranderende inschattingen van de markt worden meegenomen, los van de gerealiseerde verwervingen. Dat kan tot gevolg hebben dat er minder snel inzicht ontstaat in eventuele verschillen ten opzichte van de oorspronkelijke raming afwijkende verwervingskosten. Bij

De Laares was bijvoorbeeld de eerste begroting van de hoogte van de verwervingskosten gebaseerd op geveltaxaties (zoals dat overigens bij andere locaties ook soms gebeurt). Als bij de jaarlijkse bijstelling van de grondexploitaties gebruik was gemaakt van de ervaringen van de verwerwers in het plangebied, zouden de hoge(re) verwervingskosten sneller in beeld zijn gekomen. Een belangrijke verbetering is wel dat het nu steeds meer gebruikelijk is om een verwervingsplan op te stellen (en te actualiseren) voor een project, waardoor een betere inschatting van de kosten en de marktontwikkelingen gemaakt kunnen worden. Was dit bijvoorbeeld bij Josink Es gedaan dan was ook de benodigde tijd waarschijnlijk beter gepland.

### **Planmatig verwerven: meer systematische inzet van onteigening**

Sommige gemeenten gebruiken onteigening systematisch als onderdeel van een planmatig verwervingsbeleid: parallel aan de ruimtelijke besluitvorming worden onteigeningsplannen gemaakt. Richting eigenaren wordt dan ook gecommuniceerd: “Weliswaar zijn we nog aan het onderhandelen, maar in verband met de voortgang van het project starten we al met de onteigeningsprocedure, maar we hopen dat dat in uw geval niet nodig zal zijn.” Enschede doet dit niet. Het onteigeningsinstrument wordt incidenteel gebruikt. Dat brengt het risico met zich mee dat de verwerking vertraging kan oplopen, omdat als een onteigeningsprocedure pas wordt opgestart nadat duidelijk is dat er echt een probleem is, de procedure de planuitvoering vaak zal ophouden. Wordt eerder gestart, dan hoeft een onteigeningsprocedure niet voor vertraging te zorgen, al brengt dit voor de gemeente wel extra administratieve lasten met zich mee (die overigens wel zullen afnemen naar mate er meer routine ontstaat).

### **Negatieve reserve van het grondbedrijf**

Uit de beschrijving in paragraaf 4.4 blijkt dat met een negatieve reserve van het grondbedrijf gewerkt wordt. Dit lijkt de onderzoekers niet verstandig. In de gemeentelijke stukken wordt conform de MPG-systematiek een positiever beeld geschetst door toekomstige reserves (gebaseerd op nog te realiseren winsten op lopende grondexploitaties) op te tellen bij deze reserve tot een “algemene reserve grondbedrijf” dat wel een positief saldo heeft. Deze toekomstige reserves maken echter geen deel uit van het gemeentelijke vermogen (ze maken wel deel uit van het weerstandsvermogen) volgens de Bbv-systematiek. Het verdient geen aanbeveling om conform de MPG systematiek onzekere toekomstige winsten uitgangspunt te maken bij de beoordeling van de vermogenspositie van de gemeente Enschede.

### **Wijze van winstneming**

In paragraaf 4.4 is de wijze van winstneming in Enschede beschreven. De praktijk lijkt aan twee van de drie door de Rekenkamer Amsterdam gedane aanbevelingen te voldoen, namelijk “Draag zorg voor duidelijke criteria voor het tussentijds nemen van winst” en “Pas ten aanzien van tussentijdse winstneming een consistente gedragslijn toe”.

Wat wel nog verbeterd kan worden is het prognosticeren van tussentijdse winsten, zodat de gemeenteraad inzicht krijgt in te verwachten tussentijdse winst. Het MPG geeft weliswaar een prognose van toekomstige winsten, maar geeft geen inzicht wanneer naar verwachting deze winsten gerealiseerd worden. Het MPG kan aangeven, wanneer volgens de huidige inzichten deze winst kan worden gerealiseerd. Het onderliggend materiaal – de grondexploitaties met in de tijd uitgezette uitgaven en inkomsten – biedt voldoende mogelijkheden om deze raming op te stellen, zodat de gemeenteraad niet alleen weet dat er (zoals in het MPG 2009 staat) € 28,5 miljoen toekomstige winst wordt verwacht, maar ook wat in 2009, 2010, 2011, etc. aan winst gerealiseerd kan worden. Bij een dergelijke prognose zal het niet alleen gaan om winsten van grondexploitaties, maar ook verwachtingen rond het vrijvallen van stille reserves gekoppeld aan het complex verspreide gronden (CVG) kunnen hierin worden meegenomen. Hierbij dient wel in het oog te worden gehouden dat een belangrijk deel van deze stille reserves niet zal vrijvallen, maar zal worden



meegenomen in de grondexploitatie. In sommige gevallen kan dit betekenen dat de stille reserve nooit zal vrijvallen, wanneer bijvoorbeeld in een grondexploitatie door de gemeenteraad ervoor wordt gekozen om een programma te realiseren dat vanwege maatschappelijke belangen (zoals goedkope woningbouw, sociaal-culturele voorzieningen) niet de hoogst mogelijke marktopbrengsten genereert.

Zeker wanneer de gemeenteraad zou besluiten om niet meer te werken met een negatieve reserve grondbeleid is het van groot belang om een verwachting te hebben over wanneer er geld beschikbaar komt dat kan worden ingezet ter dekking van nieuwe verliesgevendende plannen. Bij het uitspreken van een dergelijke verwachting dient gewaakt te worden voor planningsoptimisme.

### 6.2.3 Legitimiteit

Behalve de effectiviteit en de efficiëntie van het actief grondbeleid is ook de legitimiteit en maatschappelijke acceptatie van het gebruik van de instrumenten relevant. Een gemeentelijke strategie kan vanuit de te bereiken doelen effectief en efficiënt zijn, maar er moet wel zorgvuldig worden gehandeld en burgers mogen niet gedupeerd worden. Daarom is in dit onderzoek nog iets verder gekeken dan de effectiviteit en efficiëntie van het actieve grondbeleid. Daarbij vielen enkele zaken op: de onderbouwing van aankopen, de mate van evaluatie/reflectie op de gemaakte keuzes, de rol van de gemeenteraad, de interne dossiervorming en de verantwoording naar burgers.

#### **Onderbouwing aankoopbedrag naar B&W**

Indien, na de onderhandelingen, een aankoop voorstel wordt voorgelegd aan het college van B&W wisselt de mate van onderbouwing van het voorstel. Bij strategische verwervingen is het inmiddels regel dat er een rapportage plaatsvindt waarin wordt aangegeven waarom gebruik moet worden gemaakt van het budget.

Bij reguliere verwervingen is het B&W voorstel vaak mager, zoals uit de cases blijkt. Er wordt slechts melding gemaakt van het onderhandelingsresultaat en aangegeven dat het betreffende bedrag gedekt kan worden uit de grondexploitatie voor het betreffende project. Of het onderhandelingsresultaat sterk afwijkt van de oorspronkelijke raming en of een aankoop al dan niet veel werk met zich heeft meegebracht, wordt op dit moment niet aan B&W gerapporteerd.

#### **Evaluatie/reflectie op uitgevoerde projecten: rol raad bij inhoudelijke bijstelling**

Een project kan heel ambitieus starten, waarbij in de planopzet de doelstellingen nauw aansluiten bij de toekomstvisie, bijvoorbeeld op het terrein van de duurzaamheid.

Dat is geen garantie dat het project ook zo gerealiseerd wordt: bij de detaillering van het plan kunnen keuzes ervoor zorgen dat wordt ingeleverd op het oorspronkelijke ambitieniveau.

Een inhoudelijke evaluatie en systematische reflectie op dit soort bijstellingen vindt te beperkt plaats. De terugrapportage aan de raad over projecten is sterk financieel ingestoken: een echt inhoudelijke onderbouwing en rapportage over de tot dan toe gerealiseerde doelen met het project (en eventuele bijstellingen) ontbreekt vaak. De laatste jaren is er wel een verbetering merkbaar, maar zeker de inhoudelijke onderbouwing van keuzes kan beter.

#### **Gemeenteraad ook betrekken bij aangaan samenwerking**

Behalve dat de inhoudelijke onderbouwing van keuzes beter kan, lijkt het dat de raad soms niet geraadpleegd is, wanneer dit wel had moeten. Bij De Laares is de gemeenteraad wel geraadpleegd voor de kredietvaststelling en bij het vaststellen van de plannen voor de wijk, maar de gemeenteraad is niet formeel betrokken geweest bij de keuze voor de uitvoeringsvorm, ondanks dat in dit geval expliciet in de samenwerkingsovereenkomst staat dat deze voor ondertekening voor een zienswijze aan de raad zal worden voorgelegd. Omdat hier gekozen is voor een vorm waarbij

de sturingsmogelijkheden van de gemeente beperkt zijn, is het de vraag of de gemeenteraad zich bij die zienswijze zou hebben gerealiseerd wat de mogelijkheden en vooral de beperkingen van de gekozen uitvoeringsvorm zijn. Met deze vorm is bijvoorbeeld moeilijk door de gemeente bij te sturen. Bij het vaststellen van een uitvoeringsvorm (ontwikkelingsstrategie) zou de raad daarom altijd betrokken moeten worden. De beheersverordening biedt hier echter onvoldoende aanknopingspunten voor. Gezien deze Beheersverordening grondbedrijf 2003 lijkt het collegebesluit bij afsluiting van de oriëntatiefase het moment voor de keuze van een eventuele samenwerking te zijn. In deze oriëntatiefase wordt immers een haalbaarheidstudie uitgevoerd naar een project. Deze verordening schrijft niet voor dat de Raad hierover wordt geïnformeerd. De raad komt in beeld na afronding van de volgende fase: de goedkeuring van de grondexploitatieopzet.

De keuze voor het realisatiemodel heeft rechtsreeks gevolgen voor de kosten en opbrengsten, en voor de financiële risico's die ook moeten worden geschetst in deze berekening, en zal daarom op dat moment altijd deel uitmaken van de besluitvorming.

### **Dossieropbouw**

In het onderzoek is toegang verkregen tot allerlei dossiers, waarbij vaak het 'projectdossier' moest worden opgebouwd uit verschillende deeldossiers die op verschillende plaatsen berusten. Zo zijn de verwervingsdossiers niet opgenomen in de projectdossiers. In deze dossiers troffen we veel relevante documenten aan voor analyse van de cases, vooral ging het dan om de einddocumenten, zoals overeenkomsten. In bepaalde gevallen ontbraken hierbij relevante stukken. Zo werd in een verwervingsdossier in de casus Josink Es in een stuk verwezen naar een schriftelijk bod van de gemeente dat niet in het dossier te vinden was. Desondanks lijkt de situatie beduidend beter te zijn dan die door de Rekenkamercommissie Utrecht (2004) is aangetroffen in het onderzoek 'Gaten in het geheugen: Een onderzoek naar het Utrechtse archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg', waar hele onderdelen van dit in publiek-private samenwerking voorbereide project niet terug te vinden waren, hetgeen bleek toen bij een WOB-verzoek een zeer onvolledig dossier naar buiten kwam.

De gemeente Enschede heeft een actuele Archiefverordening (2006) die aansluit bij de wetgeving en er tevens mee rekening houdt dat naast de welbekende schriftelijke stukken ook e-mails en dergelijke voor archivering in aanmerking komen. Deze verordening is ook door het College uitgewerkt in een Besluit Informatiebeheer 2006 en er is in 2006 ook een notitie 'Beleid m.b.t. de documentaire informatieverzorging (in een digitale omgeving)' opgesteld. Een deel van de door ons geraadpleegde dossiers zijn ouder dan deze beleidsdocumenten. Het blijft echter een lastige opgave om projecten waarin verschillende onderdelen van het gemeentelijk apparaat samenwerken op een goede manier te archiveren en het valt niet uit te sluiten dat proces van doorwerking van deze beleidsdocumenten in de dagelijkse praktijk nog niet ten einde is gekomen.

### **Verantwoording naar burgers**

De nota Grondbeleid van de gemeente Enschede is sterk instrumenteel ingestoken; er is nauwelijks aandacht voor de rol van de burger. Kennelijk is het niet nodig gevonden binnen het grondbeleid hier apart aandacht aan te besteden. Elders is er binnen het gemeentelijk beleid wel nadrukkelijk aandacht voor inspraak en interactieve beleidsvorming. Zo geeft de nieuwe Toekomstvisie 2020 (januari 2008) meer aandacht aan 'nieuwe vormen van partnerschap', het ondersteunen van burgerinitiatieven en het geven van zeggenschap aan bewoners over budgetten. "Ons Enschede" is een van de strategische opgaven en daarvoor is het nodig dat er geen tweedeling tussen gemeente en burgers ontstaat.

Het hoofdstuk 'samenwerking' in de Nota Grondbeleid (2005) gaat over samenwerking met ontwikkelende partijen, maar de positie van de burger bij (de besluitvorming rond) het aangaan van dit soort samenwerkingsvormen is hier niet verder uitgewerkt. Juist omdat bij samenwerking met marktpartijen de positie van burgers – ook ten opzichte van de normale publiekrechtelijke be-

sluitvormingsprocedures – materieel veranderd, verdient het wel aanbeveling dit juist ook in het verlengde van het grondbeleid beter te doordenken.

Een ander voorbeeld waar grondbeleid de burger raakt, is als de gemeente bepaalde grondbeleidsinstrumenten inzet die het eigendom van burgers raken. Dit leidt niet zelden tot onbegrip. Door verbetering van de externe infovoorziening rond het grondbeleid kan hier winst behaald worden. Grondbeleidsinstrumenten zijn ook voor burgers – zeker zij die er weinig mee te maken krijgen – vaak lastig te begrijpen, dat leidt wel eens tot onbegrip. Het zou goed zijn als er voor burgers ook een eenvoudigere folder beschikbaar is die met een persoonlijke kennisgeving kan worden mee- gestuurd (over bijvoorbeeld “wat is een voorkeursrecht”).

#### 6.2.4 Toegevoegde waarde strategische verwerving

De regeling voor strategische verwerving zoals de gemeente Enschede die hanteert, heeft een toegevoegde waarde voor het bereiken van kwalitatieve, financiële en organisatorische doelstellingen bij ruimtelijke ontwikkeling. De aanwezigheid van een budget voor strategische verwervingen biedt het grondbedrijf de flexibiliteit om binnen de kaders van het budget en de regeling verschillende soorten aankopen te doen die niet per se rechtstreeks te koppelen zijn aan (toekomstige) projecten.

Het gegeven dat de Enschedese regeling breed is gebruikt geeft aan dat deze voorziet in een behoefte bij het gemeentelijk apparaat. Het risico van een dergelijke regeling is het zonder lijn lukraak verwerven van grond, omdat er krediet beschikbaar is. Dat het budget niet alleen maar gebruikt hoeft te worden voor grond met toekomstige ontwikkelmogelijkheden, maakt dat de gemeente meer kan gaan optreden zoals een ontwikkelaar door bijvoorbeeld ruilgrond in portefeuille te nemen. In Enschede is het mogelijk ook grond (vastgoed) te verwerven om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Het is dus een goede ontwikkeling dat intern een beleidslijn is ontwikkeld, omdat grondverwerving niet altijd het meest efficiënte middel zal zijn. De schriftelijke verantwoording richting B&W over waarom een aankoop wordt gedaan is de laatste jaren verbeterd, maar op basis van wat er in de verwervingsdossiers is terug te vinden zou dat nog beter kunnen.

Nu wordt bijvoorbeeld bij een aankoop aangegeven dat de grond nodig is voor toekomstige ontwikkelingen, maar waarom nu verworven moet worden en hoe dat zich bijvoorbeeld verhoudt tot het bod dat gedaan is en de uiteindelijke verwervingsprijs wordt niet altijd expliciet gemaakt. Dat is ook relevant omdat de risico's rond de verwervingen doorgeschoven worden naar een grondexploitatie als de bewuste grond wordt opgenomen in een grondexploitatie. Ook is het relevant dat dossiers op orde zijn en dat de punten waarover verantwoording moet worden afgelegd daarin terug te vinden zijn. In het kader van bijvoorbeeld de vraag die er op dit moment ligt om het budget te verhogen, kan er dus nog een verbeteringslag gemaakt worden op het gebied van de verantwoording van aankopen.

De vraag of strategische verwervingen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie is een lastige, omdat bijvoorbeeld de ontwikkelingsmogelijkheden bij strategisch verworven grond nog lang niet altijd duidelijk zijn. Daarentegen kan wel gesteld worden dat strategisch verworven gronden de gemeente enige flexibiliteit geven, bijvoorbeeld omdat grond ook als ruilgrond of voor vervangende huisvesting ingezet kan worden.

Ondanks dat er voor sommige verwervingen verliesvoorzieningen getroffen moeten worden, wegen de risico's van de aankopen wel op tegen de toegevoegde waarde van de verwervingen. Bij de eerste kredietverstrekking van 10 miljoen Euro is besloten de kosten voor een kwart te dekken uit het vereveningscomplex STOG. Dat betekent dat er op die 10 miljoen euro maximaal 2,5 miljoen afgewaardeerd kon worden. Bij de aanvullende kredietverstrekking van 8 miljoen euro is dat bedrag echter niet verhoogd. Het is niet duidelijk of dat een bewuste keuze is geweest of niet, maar

er kan dus voor 2,5 miljoen een beroep worden gedaan op het STOG. Op een boekwaarde van ruim 17 miljoen is een afwaardering opgenomen van ongeveer 20%, wat meer is dan 2,5 miljoen, maar dat is niet problematisch. Om te beginnen is de economische waarde op basis waarvan de verliesvoorziening wordt getroffen vastgesteld op basis van de huidige bestemming (afwaardering van gronden gebeurt conform de boekhoudkundige voorschriften van het Bbv). Figuur 4.7 laat zien dat de economische waarde van de toekomstige bestemming, zeker bij anticiperende aankopen, hoger ligt. Daar komt bij dat het vreemd is dat bij de tweede kredietverstrekking niet dezelfde dekkingsystematiek gehanteerd is als bij de eerste kredietverstrekking. In dat geval had er 4,5 miljoen afgewaardeerd kunnen worden.

Wat wel een aandachtspunt is, is het feit dat strategisch verworven grond tegen boekwaarde wordt ingebracht in grondexploitatie. Eventuele verliesvoorzieningen komen daarmee te vervallen en het risico komt in de grondexploitatie te liggen. Er moet voor gewaakt worden dat er bij (anticiperende) strategische verwervingen ‘makkelijk’ een verliesvoorziening wordt getroffen, omdat deze toch weer vervalt als de grond wordt ingebracht in een grondexploitatie. De prikkel om financieel zo gunstig mogelijk te verwerven mag daardoor niet minder worden. Het merendeel van de grondexploitatie in Enschede heeft een tekort en het is zaak zorgvuldig met de middelen om te gaan. De gemeenteraad kan, wanneer de inbrengwaarde van deze gronden hoger is dan de marktwaarde, bij de opening van een dergelijke grondexploitatie eventueel besluiten om de voorziening voor een dergelijke tekortlocatie eventueel ten laste te brengen van het budget strategische verwervingen. Voor het nemen van een dergelijk besluit is het wel nodig dat de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd.

### 6.3 Alternatieven en toekomst

Met het oog op toekomstige ontwikkelingen en recent ingevoerde nieuwe instrumenten is het de vraag of doelbereiking anders kan worden als verwervingsinstrumenten op een andere wijze worden ingezet en of doelbereiking anders kan worden indien de gemeente in haar rol als locatieontwikkelaar anders zou opereren (dus als ze het eigendom al heeft).

Verder is de vraag of doelbereiking ook mogelijk is, indien niet voor actief grondbeleid, maar voor een andere vorm van grondbeleid gekozen zou worden.

#### 6.3.1 Actief grondbeleid anders invullen

De gewijzigde regelgeving zorgt voor enkele nieuwe mogelijkheden binnen het verwervingsbeleid. Daarnaast zou de gemeente de bestaande mogelijkheden ook anders kunnen gebruiken.

Voor wat betreft dat laatste: bij binnenstedelijke projecten ligt een meer planmatige aanpak van de grondverwerving voor de hand. Bij een projectgebied als Zuiderval zou beter voor het gehele gebied een voorkeursrecht gevestigd kunnen worden. De gemeente Enschede heeft in het verleden nooit de mogelijkheid gebruikt om een tijdelijke voorkeursrechtvestiging te continueren met vestiging op basis van een structuurplan. Daarom zijn er soms gaten gevallen in een voorkeursrechtvestiging. Het is aan te bevelen dit wel te doen; onder de nieuwe Wro betekent dat het gebruik van een structuurvisie als tijdelijke grondslag voor (het doorlopen van) een voorkeursrechtvestiging. De gemeente krijgt dan meer (lees: voldoende) tijd voor het opstellen van een bestemmingsplan.

Gekoppeld aan het opstellen van een bestemmingsplan, zou de gemeente ook planmatig onteigeningsplannen in procedure kunnen brengen (zie hiervoor in paragraaf 6.2.2), en niet alleen onteigeningsplannen te maken voor incidentele gevallen dat de verwerving echt niet lijkt te lukken.

### 6.3.2 Andere vorm van grondbeleid

Vraag in het kader van dit onderzoek is of doelbereiking ook mogelijk zou zijn indien niet voor actief grondbeleid, maar voor een andere opstelling gekozen zou worden – in het bijzonder een aanpak gebaseerd op contracten dan wel een aanpak gebaseerd op alleen publiekrechtelijk regisseren, gegeven ook de nieuwe mogelijkheden van de gewijzigde regelgeving.

#### **Sturen van op basis van contracten**

Het eerste: een aanpak gebaseerd op contracten is niet nieuw in Enschede. In twee van de cases komt deze aanpak voor: in de De Laares is de facto sprake van een private grondexploitatie, waarbij wel de grond in het plangebied verworven moet worden - de gemeente doet dit in een soort makelaarsrol. De gemeente heeft met de WOM afspraken gemaakt, maar is zelf verder privaatrechtelijk geen partij. Bij Zuiderval is sprake van een publiek-private grondexploitatie, waarbij contractueel wordt samengewerkt en de gemeente daadwerkelijk partij is.

Of in de gekozen constructies de consequenties van de andere positie van de gemeente ten opzichte van de positie bij het actieve grondbeleid helemaal doordacht zijn, is de vraag. Met name bij constructies zoals de Laares, waar de gemeente koos voor een rol op afstand, betekent dit immers dat:

- het project aan de voorkant goed moet worden dichtgeresteld
- eventuele voordelen in de uitvoering niet automatisch voor de gemeente zijn (dat geldt overigens ook voor sommige nadelen).
- er in het algemeen minder mogelijkheden zijn om nieuw beleid te implementeren als een project eenmaal loopt (ook als er in het verlengde van het vorige punt wel extra financiële ruimte lijkt te zijn)

Of de raad dat altijd even helder in beeld heeft is de vraag: bijvoorbeeld het vaststellen van een globaal eindplan voor De Laares is dan een wat opmerkelijke keuze.

Bij een constructie zoals de Zuiderval, waarbij gemeente en marktpartij een meer gelijkwaardige positie hebben, zullen er in het algemeen meer mogelijkheden zijn voor flexibiliteit en zullen de (bij)sturingmogelijkheden minder verschillen laten zien met de situatie van actief grondbeleid.

#### **Contracten: gemeente doet verwerving**

Bij De Laares wordt de herstructurering voor rekening en risico van de private WOM gerealiseerd (die daarbij wel aanzienlijke overheidsbijdrage in de onrendabele top heeft gekregen), en voert de gemeente voor deze de verwerving uit als een soort makelaar.

Hiertoe waren maximale prijzen afgesproken. De gemeente hoeft niet te kopen voor hogere prijzen. De Laares CV kon de gemeente echter verzoeken om voor een hoger budget de grond te kopen. De gemeente is echter geen vastgoeddienstverlener en treedt in deze projecten op vanuit een publieke doelstelling. De gemeente kan het zich dan vanuit die pet minder makkelijk permitteren niets te doen wanneer er goede kansen zijn tot verwerving; ook wanneer het prijspeil op de vastgoedmarkt hoger is dan afgesproken. De gemeente heeft dan ook binnen dit project zonder opdracht voor een hogere prijs gekocht. Wat vervolgens niet mogelijk was, was het plan te optimaliseren om – gegeven een bepaald budget – de uitkomsten aan te passen aan het resultaat. De gemeente heeft dus twee verschillende petten op die niet goed bij elkaar passen. Het lijkt ons niet raadzaam deze constructie in de toekomst vaker te kiezen.

#### **Nieuw wettelijk instrumentarium voor faciliterend grondbeleid: effectief?**

Het nieuwe wettelijke instrumentarium geeft verschillende mogelijkheden.

Het hoofdstuk grondexploitatie in de nieuwe Wro introduceert het exploitatieplan en verruimt de mogelijkheden om overeenkomsten te sluiten met een partij die tot zelfrealisatie over gaat. De

positie van een gemeente die niet voor actief grondbeleid kiest wordt dan sterker dan in de huidige situatie. Concreet gaat het om de volgende verschillen:

- 1) voordat een bestemmingsplan is vastgesteld, kan de gemeente juridisch houdbare afspraken maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen met de grondeigenaar: het afromen van winst voor andere ruimtelijke opgaven (zoals o.a. gebeurt binnen het systeem van het STOG bij gemeentelijke exploitaties),
- 2) als een bestemmingsplan is vastgesteld kan de gemeente eigenaren die zelfrealiseren dwingen om mee te betalen aan de algemene grondexploitatiekosten en aan vormen van binnenplanse verevening. Ook kan afgedwongen worden dat bepaalde typen woningen (met name woningen in de sociale sector en particulier opdrachtgeverschap) worden gerealiseerd en dat er bepaalde eisen gelden voor de inrichting van het openbaar gebied.

De overheid kan een derde echter niet dwingen om over te gaan tot de ontwikkeling van een locatie. Wel kan een partij tegenover de gemeente afspreken dit te doen of kan de gemeente iemand die niet bereid is het bestemmingsplan uit te voeren onteigenen. Na onteigening is er overigens weer sprake van actief grondbeleid. Partijen zullen zich altijd slechts voor een overzichtelijke termijn willen binden aan investeringsverplichtingen. Veelal zullen zij voor een langere termijn alleen zachtere voornemens willen overeenkomen.

Gegeven de doelstellingen van het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma is het wellicht denkbaar dat, naast de complexere ontwikkelingsoperaties, waar het grondbeleid voor staat, er eenvoudigere opgaven zijn in de bestaande stad, waar het meer in de rede ligt handelingen van marktpartijen te geleiden, dan actief ontwikkelend te gaan participeren. Voorwaarde kan dan wel zijn dat – als er sprake is van een winstgevende ontwikkeling met een laag risicoprofiel - het de gemeente lukt een contract te sluiten over een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen elders. In de praktijk wordt soms al voor deze werkwijze geopteerd.

Via bestemmingsplan en exploitatieplan kan dan een kader worden neergelegd waaraan deze ontwikkelingen zich kunnen conformeren. Naar verwachting zal het echter lastig zijn, om het nieuwe instrumentarium hiervoor te gebruiken. De eerste ervaringen binnen de gemeente Enschede met het bestemmingsplan buitengebied in relatie tot het exploitatieplan laten zien dat het een complexe opgave is om via dit nieuwe instrumentarium dergelijke ontwikkelingen te faciliteren, wanneer hier geen projectmatig gestuurde herontwikkelingsopgave achter zit. Of alleen publiekrechtelijk regisseren een goed alternatief is voor een actief grondbeleid in Enschede lijkt ons ondanks het nieuwe instrumentarium niet het geval. De actieve verwervingsrol van de gemeente en het gebruik van het gemeentelijke verwervingsinstrumentarium daarbij is van doorslaggevend belang bij het realiseren van de kwaliteitslag die is geformuleerd in de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie.

De behoefte om vergaand te regisseren (de Ruimtelijk Ontwikkelingsvisie en de operationele uitwerking in het Programma Ruimtelijke Ontwikkeling zijn qua ambities helder) kan niet worden opgevangen in het publiekrechtelijk instrumentarium alleen.

### **Kosten actief grondbeleid versus andere aanpak**

Relevant voor de keuze tussen actief grondbeleid en een andere aanpak is ook of er verschillen zijn in het saldo van kosten en opbrengsten voor de gemeente tussen deze twee benaderingen.

In het algemeen geldt dat via andere vormen van grondbeleid de gemeente alleen over kan gaan tot het verhaal van door de gemeente gemaakte kosten voor deze grondexploitatie (b.v. de aanleg van infrastructuur). Wanneer de gemeente de grond in handen heeft kan zij winst die op de grondexploitatie gemaakt kan worden wel incasseren. Deze winst kan door de gemeente worden

herverdeeld over de stad, zoals momenteel in Enschede – door middel van het actieve grondbeleid - gebeurt.

Alleen in de voorfase, voordat het bestemmingsplan is vastgesteld, kan onder de nieuwe Wro via dan te sluiten contracten worden afgesproken dat naast kostenverhaal in engere zin ook een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling in brede zin wordt afgesproken (de zogenaamde anterieure overeenkomst). Dit vraagt dan wel een actieve overheidsrol, om in het voortraject te onderhandelen over samenwerkingsovereenkomsten.

Is het bestemmingsplan eenmaal vastgesteld, dan kunnen veel minder kosten worden verhaald, dan via actief privaatrechterlijk optreden.

### **Risico's actief versus faciliterend grondbeleid**

Zou er bij faciliterend grondbeleid sprake zijn geweest van minder risico's voor de gemeente? Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente de gronden niet meer, maar maakt slechts afspraken over het verhaal van kosten van publieke voorzieningen. Wanneer voor dit laatste wordt gekeken naar de regeling van exploitatieplannen in het hoofdstuk grondexploitatie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening blijkt dat bijdragen die door grondeigenaren verschuldigd zijn voor deze voorzieningen worden gekoppeld aan het daadwerkelijk bouwen van vastgoed. Wanneer de markt tegenzit en private partijen geen plannen ontwikkelen, dan zal de gemeente ook geen dekking krijgen voor de door haar gemaakte kosten van de grondexploitatie. De flexibiliteit die de gemeente heeft om in te spelen op wijzigingen in de markt zijn door het juridisch vastleggen van een grondexploitatie in een exploitatieplan verminderd. En bij het gebruik van dit plan kan de gemeente ook geen winst meer realiseren (en zo een eventuele risicoreserve opbouwen).

Wanneer de gemeente en exploitatieplan heeft vastgesteld ligt het in de rede deze periodiek te herzien. Wanneer bij deze herziening blijkt dat de kosten stijgen boven de marktpotenties, dan zijn de resterende kosten voor de gemeente. Ook hier staat de gemeente nog bloot aan een belangrijk deel van de marktrisico's.

## 7 Aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de analyse en conclusies uit hoofdstuk 6 en de in hoofdstuk 1 beschreven onderzoeksvragen aanbevelingen gedaan voor het Enschedese grondbeleid. Om een duidelijke relatie te leggen met de analyse wordt in dit hoofdstuk dezelfde structuur gehanteerd.

Aanbevelingen kunnen gericht zijn op:

- de inrichting van interne processen binnen het grondbedrijf;
- de wijze waarop B&W en de gemeenteraad geraadpleegd worden.

De aanbevelingen richten zich op een verbetering van de huidige praktijk van het actieve grondbeleid. Over het geheel genomen hebben we geconstateerd dat de huidige praktijk van het actieve grondbeleid in Enschede goed functioneert.

Er is een, ten opzichte van veel andere gemeenten, systematische structuur van jaarlijks rapporteren over de financiële aspecten van het grondbeleid (door middel van de MPG's), en is sprake van een duidelijke rolverdeling tussen de betrokkenen en er is sprake van een open communicatiecultuur binnen het ambtelijk apparaat. De kennis over het nieuwe instrumentarium is binnen de organisatie aanwezig. Mede dankzij het actieve grondbeleid worden ambitieuze en risicovolle projecten daadwerkelijk gerealiseerd, waar de realisatie van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie mee gebaat is.

Toch zijn er enkele punten voor verbetering, deels gebaseerd op leermomenten in de huidige praktijk. Die worden hieronder behandeld.

### 7.2 Effectiviteit actieve grondbeleid

#### Verwerving

De bij een actief grondbeleid horende grondverwerving loopt gemiddeld genomen goed in Enschede, maar duurt soms langer en/of kost soms meer dan verwacht. In het verleden is niet altijd goed ingeschat wat de kosten zouden zijn of hoe lang verwerving duurt.

- Maak als gemeente een goed verwervingsplan en actualiseer dat. Dit is nu al meer gebruikelijk in de gemeente, maar dat zou bij ieder project moeten gebeuren.

#### Doelbereiking

Het casestudieonderzoek laat zien dat het actieve grondbeleid de gemeente veel mogelijkheden geeft het project volgens de eigen doelstellingen te realiseren en daarmee de doelstellingen uit de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie dichterbij te brengen.

- Let als gemeente op een realistisch ambitieniveau. Reken je bijvoorbeeld niet te rijk.
- Let op dat doelstellingen helder geformuleerd zijn. Met een geslaagd actief grondbeleid kan er tijdens het proces bijstelling plaatsvinden, maar die mogelijkheden worden minder bij andere vormen van grondbeleid.



## 7.2.1 Efficiëntie

### Middelen voor verwerving

Er wordt niet apart naar de gemeenteraad (of naar B&W) gerapporteerd welk deel van de verwervingskosten ambtelijke uren zijn.

- Bij het maken van een verwervingsplan, het opstellen van een grondexploitatie en het afleggen van verantwoording naar de gemeenteraad (of naar B&W) moet door het grondbedrijf in deze rapportage onderscheid gemaakt worden tussen de kosten van de (ambtelijke) uren en de transactiekosten. De gemeenteraad kan zo ook gericht sturen op die kosten.

### Verloop in organisatie en lerend vermogen

Binnen het ambtelijk apparaat is sprake geweest van een groot verloop. Dit geldt met name de mensen die werkten bij de afdelingen projectmanagement en planeconomie, bij verwerving lijkt de formatie stabiel. Hierdoor kon makkelijk ervaring en kennis verloren gaan voor de organisatie.

- Zorg er als grondbedrijf voor dat ervaring en kennis over projecten niet verloren gaat. Enerzijds kan dit gerealiseerd worden door betere dossiervorming, anderzijds door het opgestructureerde wijze doen aan kennisuitwisseling. Bij dat laatste kan gedacht worden aan interne bijeenkomsten waarin door middel van presentaties en discussie thema's worden behandeld, zoals bijvoorbeeld "hoe verlopen onderhandelingen bij verwervingen?" en "waar zijn marktpartijen in geïnteresseerd?".

### Samenwerking grondbedrijf en ruimtelijke ordening

Er is weinig interactie tussen verwerving en ruimtelijke ordening, wat wel van belang is, omdat het gebruik van bepaalde juridische instrumenten vraagt om een bepaalde planning in de ruimtelijke ordeningslijn.

- Het inzetten van verwervingsinstrumenten en dan vooral de Wet voorkeursrecht gemeenten zou onderdeel moeten zijn van een verwervingsplan. Daarbij zou een tijdpad opgenomen moeten worden wat afgestemd is met de afdeling ruimtelijke ordening.
- Gedurende het ontwikkelproces kan ook meer contact gehouden worden met de afdeling ruimtelijke ordening, door deze uit te nodigen bij de projectteambijeenkomsten.

Hiernaast is het van belang de beheersverordening aan te passen aan de aangepaste projectfasering van het projectmanagementbureau.

- Actualiseer de beheersverordening.

### Actualisatie Grondexploitaties en rol verwerfers

Behalve de afstemming met de afdeling ruimtelijke ordening kan ook de afstemming binnen het grondbedrijf verbeterd worden.

- Maak bij het bijstellen van grondexploitaties systematisch gebruik van de kennis en ervaring van de verwerfers.
- Laat de verwerfer deel uitmaken van het projectteam.

### Planmatig verwerven: meer systematische inzet van onteigening

In Enschede wordt onteigening pas opgestart als er een verwervingsprobleem is. Sommige gemeenten gebruiken onteigening systematisch als onderdeel van een planmatig verwervingsbeleid: parallel aan de ruimtelijke besluitvorming worden onteigeningsplannen gemaakt.

- Overweeg of deze strategie niet beter past bij een actief verwervingsbeleid en neem dan dit parallelle traject mee in het proces (ook opnemen in het verwervingsplan).

### **Negatieve reserve van het grondbedrijf**

Uit de beschrijving in paragraaf 4.4 blijkt dat met een negatieve reserve van het grondbedrijf gewerkt wordt. Dit lijkt de onderzoekers niet verstandig.

- Let op dat toekomstige reserves geen deel uitmaken van het gemeentelijke vermogen (ze maken wel deel uit van het weerstandsvermogen) volgens de Bbv-systematiek. Overweeg om aan te sturen op een positieve reserve en open geen nieuwe verliesgevende exploitaties totdat deze reserve dat mogelijk maakt.

### **Wijze van winstneming**

In het licht van het eventueel aansturen op een positieve reserve van het grondbedrijf, is het van belang om een verwachting te hebben over wanneer er geld beschikbaar komt dat kan worden ingezet ter dekking van nieuwe verliesgevende plannen. Het MPG geeft weliswaar een prognose van toekomstige winsten, maar geeft geen inzicht wanneer naar verwachting deze winsten gerealiseerd worden.

- Geef in het MPG inzicht in welke jaren de geprognosticeerde winst verwacht kan worden.

## **7.2.2 Legitimiteit**

### **Onderbouwing aankoopbedrag naar B&W**

Een aankoopvoorstel bevat nu nauwelijks onderbouwing van bedrag waar uiteindelijk in de onderhandelingen overeenstemming is bereikt.

- Zorg voor een betere argumentatie van het aankoopvoorstel dat naar B&W gaat (dat ook de mogelijkheden voor interne evaluatie vergroot).

### **Evaluatie/reflectie op uitgevoerde projecten: rol raad bij inhoudelijke bijstelling**

Plannen worden soms ambitieuzer gepresenteerd dan gerealiseerd; de gemeenteraad die de kaders vaststelt in het bestemmingsplan is bij die detailkeuzen vaak geen partij meer.

- Maak als raad expliciet waarover bij de voortgang van projecten gerapporteerd moet worden, zeker als dit ook niet-financiële keuzen betreft.

### **Gemeenteraad ook betrekken bij aangaan samenwerking**

De besluitvorming voor een bepaalde realisatieconstructie kan nu buiten de gemeenteraad omgaan.

- Zorg dat raad betrokken wordt bij de keuze van een realisatieconstructie (b.v. een publiek-privaat samenwerkingsverband, bijvoorbeeld door wijziging van de beheersverordening).

### **Dossieropbouw**

De dossiers zijn niet altijd up to date en een weergave van de belangrijkste gebeurtenissen

- Ga na in hoeverre de huidige praktijk van archivering inmiddels voldoende adequaat is.

### **Verantwoording naar burgers**

De communicatie naar burgers over grondbeleidsinstrumenten en strategieën is nu geen thema in de nota grondbeleid.

- Besteed in de nieuwe nota grondbeleid aandacht aan de manier waarop met burgers over grondbeleidsinstrumenten wordt gecommuniceerd, dit neemt in belang toe met het nieuwe instrumentarium uit de Wro (exploitatieplan). Dit betreft zowel informatievoorziening over complexe publiekrechtelijke instrumenten, als de positie van burgers als de gemeente (delen van) de grondexploitatie aan marktpartijen overlaat.

### 7.2.3 Toegevoegde waarde strategische verwerving

Het door kunnen schuiven van een onrendabele top op een strategische verwerving kan als gevaar hebben dat er onvoldoende prikkel is tot kostenbeheersing bij een strategische verwerving.

- Zorg dat bij strategische verwerving de bedrijfseconomische afweging voldoende wordt meegenomen (het monitoren vindt nu vooral plaats bij het maken van het MPG, namelijk bij het beoordelen of het krediet voor afwaardering niet is overschreden).

Bij ter beschikking stellen van het aanvullend krediet voor strategische verwervingen is de afwaarderingsruimte niet vergroot.

- Overweeg de mogelijkheid om (tijdelijk) af te waarden (ten laste van het complex STOG) te vergroten (tot maximaal 5,5 miljoen, zijnde 25% van het ter beschikking staande krediet).

## 7.3 Alternatieven en toekomst

### 7.3.1 Actief grondbeleid anders invullen

De inzet van publiekrechtelijk verwervingsinstrumentarium kan planmatiger.

- Overweeg sneller een (postzegel)structuurvisie te maken om minder druk te hebben op de bestemmingsplanprocedure voor continuering van het voorkeursrecht.
- Overweeg onteigening meer planmatig in te zetten (dus niet alleen bij incidenten, maar gekoppeld aan de ruimtelijke planvorming).

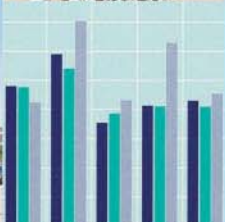
### 7.3.2 Andere vorm van grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid zullen de mogelijkheden voor gemeentelijke regisseren op afstand goed benut moeten worden:

- Maak geen globaal bestemmingsplan, maar kies voor een bestemmingsplan met uitwerkingsverplichting (of knip het plan in stukjes op) en hieraan gekoppeld een globaal en uit te werken exploitatieplan.
- Geef er rekenschap van dat de gemeente altijd een publiek belang nastreeft en vermijd samenwerkingsconstructies, zoals bij De Laares, waar de gemeente in opdracht van private partijen de verwerving verzorgt en de gemeente slechts makelaar is voor een marktpartij.
- Handhaaf bij projecten met een hoge ambitie, een winstpotentie of projecten met veel onzekerheid de voorkeur voor actief grondbeleid.







Onderzoeksinstituut OTB  
Technische Universiteit Delft  
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft  
Postbus 5030, 2600 GA Delft  
Telefoon (015) 278 30 05  
Fax (015) 278 44 22  
E-mail [mailbox@otb.tudelft.nl](mailto:mailbox@otb.tudelft.nl)  
[www.otb.tudelft.nl](http://www.otb.tudelft.nl)