

DE STRATEGISCHE INVESTERINGSAGENDA

*Structureel investeren in een aantrekkelijk en leefbaar Enschede
Nu én in de toekomst*



Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
- 2. Aanleiding Strategische Investeringsagenda**
- 3. Doel Strategische Investeringsagenda**
- 4. Projecten op de Strategische Investeringsagenda**
- 5. Proces Strategische Investeringsagenda**
- 6. Onderdelen Strategische Investeringsagenda**
 - 6.1 Spelregels
 - 6.2 Afwegingskader
 - 6.3 Investeringsfonds
 - 6.4 Overige dekkingsbronnen

1. Inleiding

Op 21 december 2021 heeft uw raad ingestemd met de Strategische Investeringsagenda en hiervoor 25,7 miljoen beschikbaar gesteld. Daarbij gaf u het college opdracht om voor de lange termijn de structurele financiering te regelen en een afwegingskader op te stellen. Met het vaststellen van de Gemeentebegroting 2023 – 2026 besloot u 4 miljoen euro per jaar aan het investeringsfonds toe te voegen. Deze reeks gaat in vanaf 2024.

In deze memo leest u nog een keer kort de aanleiding en het doel van de SI. Drie onderdelen van de Strategische Investeringsagenda worden verder uitgewerkt: de spelregels, het afwegingskader en het investeringsfonds. Ten slotte schetsen we het totale proces van de Strategische Investeringsagenda.

2. Aanleiding Strategische Investeringsagenda

2.1 De naweeën van de financiële crisis

Als reactie op de financiële crisis die in de zomer van 2007 ontstond, legden we tal van projecten stil. De vraag naar grond daalde en daarmee de waarde van die grond. Dat betekende voor ons dat we fors moesten afboeken en dat onze begroting onder druk kwam te staan. De forse afboekingen waren de aanleiding voor de keus voor faciliterend grondbeleid. Dat wil zeggen dat we niet langer zelf nieuwe woningbouwlocaties, binnenstedelijke herstructureringen en bedrijventerreinen ontwikkelden. Deze ontwikkelingen lieten we aan de markt over. Maar de markt investeert alleen in woningbouw als het voldoende winst oplevert tegen acceptabele risico's. Eenvoudige locaties (met 1 eigenaar) werden nog wel ontwikkeld, maar ingewikkelde locaties met meerdere eigenaren en herstructureringen werden niet of nauwelijks meer ontwikkeld (denk aan Kop Boulevard). Ook interesseren ontwikkelaars zich minder voor betaalbare woningbouw, omdat dit veel minder opbrengt. Gevolg nieuwe maatschappelijke problemen zoals woningnood en een tekort aan betaalbare woningen.

Maar dat was niet het enige. Doordat we niet meer investeerden, kwam de ontwikkeling van onze stad tijdelijk tot stilstand. En geen groei betekent minder inkomsten uit het gemeentefonds. Dus meer bezuinigen. We kwamen in een soort van vicieuze cirkel: het niet investeren leidde er op die manier toe dat we moesten blijven bezuinigen.

Toen de economie vervolgens weer aantrok misten we kansen op subsidies omdat er geen plannen en eigen cofinanciering beschikbaar waren. We bleven daarmee jaren achter de feiten aanlopen.

Daarnaast kregen we als gemeente in 2015 van de rijksoverheid extra verantwoordelijkheden in de zorg en ondersteuning van onze inwoners. De decentralisaties in het sociaal domein. Dit zette nog meer druk op onze begroting, met als gevolg minder geld om te investeren in onze stad.

2.2 Een aantrekkelijke stad

Om een aantrekkelijke stad te zijn voor nu en in de toekomst willen we kwalitatief groeien. Ofwel zo groeien dat onze stad er sterker en veerkrachtiger wordt en meer adaptief. Een adaptieve stad is in staat om haar regio economisch gezond, leefbaar en bereikbaarheid te houden binnen de context van maatschappelijke uitdagingen, technologische veranderingen en andere onzekerheden.

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

In Enschede werken we hieraan met onze 4 strategische opgaven:

- Inclusief Enschede
- Groen & Duurzaam Enschede
- Aantrekkelijk Enschede
- Open Enschede

Een aantrekkelijke stad zijn, nu en in de toekomst, vraagt om blijvend investeren. Want alleen zo vergroten we de brede welvaart van onze inwoners. In de afgelopen tien jaar is ons dat niet gelukt. Als we dus 1 les uit de financiële crisis moeten trekken, dan is het dat we juist in tijden dat het minder gaat moeten blijven investeren.

Bedrijven en marktpartijen zijn op deze momenten terughoudend. Als gemeente moeten we ervoor zorgen dat de basis op orde blijft, zodat we de draad weer kunnen oppakken als de economie aantrekt. In goede tijden leggen we door te sparen de basis voor mindere tijden. Zo kunnen we weer verantwoord actievere grondpolitiek voeren en daarmee zelf sturen op de ontwikkeling en de opgaven van onze stad. Dit is de kern van anticyclisch investeren. En dat is wat de Strategische Investeringsagenda mogelijk maakt.

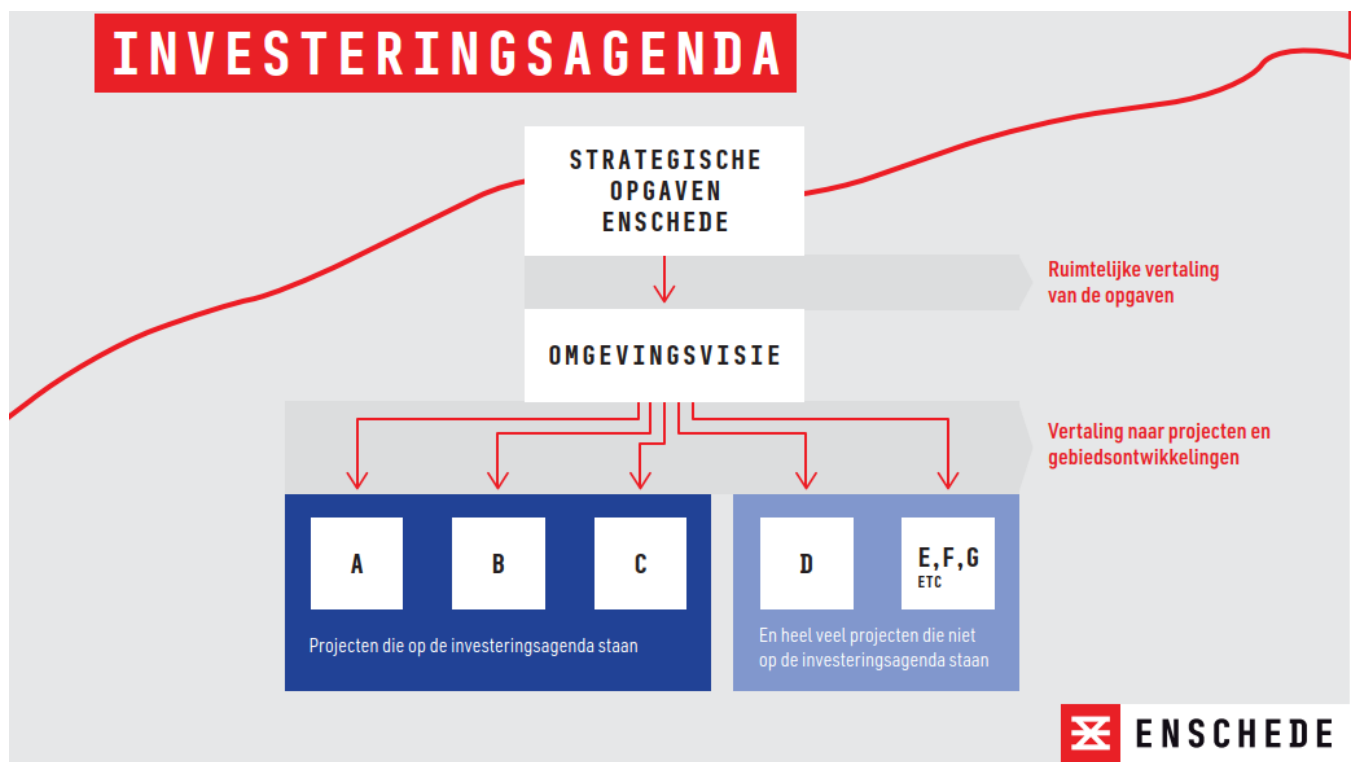
Daarom kunnen we nu ondanks ongunstige marktomstandigheden als hoge materiaalkosten, rentestijging en een torenhoge inflatie vol blijven inzetten op de grootschalige gebiedsontwikkelingen in Enschede. Gebiedsontwikkelingen die bijdragen aan meerdere opgaven van onze stad. Ook als het niet lukt om de projecten binnen afzienbare termijn te realiseren, blijven we aan plannen werken. We staan, als grootste stad van Overijssel en Twente klaar zodra kansen zich voordoen om onze stad nog aantrekkelijker te maken. Voor onze inwoners, ondernemers, studenten, de regio en bezoekers.

3. Doel Strategische Investeringsagenda

De Strategische Investeringsagenda is bedoeld om in goede én in slechte tijden te blijven investeren in projecten die bijdragen aan de strategische opgaven van de stad. Naast het investeren in een aantrekkelijke stad, lossen we ook actuele maatschappelijke problemen op en voorkomen we nieuwe problemen voor de toekomst. Denk hierbij aan investeringen in gebieden en gronden om betaalbare woningbouw te realiseren, investeringen in de openbare ruimte om de stad groen en hittebestendig te maken en investeringen in de bestaande woningvoorraad om problemen met energiearmoede op te lossen. Het gaat hierbij om ontwikkelingen die de stad structureel beter maken en niet om “pleisters plakken” waarbij je alleen iets op de korte termijn doet.

4. Projecten op de Strategische Investeringsagenda

Onze strategische opgaven zijn ruimtelijk vertaald in de omgevingsvisie. De Strategische Investeringsagenda bestaat uit projecten die volgen uit de omgevingsvisie. De omgevingsvisie Enschede wordt naar verwachting eind 2023 vastgesteld. Tot die tijd staan er projecten op de Strategische Investeringsagenda waar we nu aan werken vanuit het huidige sectorale beleid. De raad heeft hier bij de instelling en de jaarlijkse actualisatie van de Strategische Investeringsagenda mede over besloten.



5. Proces Strategische Investeringsagenda

Wij actualiseren de Strategische Investeringsagenda jaarlijks. De Strategische Investeringsagenda is daarmee een dynamisch instrument. Er wordt voorafgaand aan de zomernota inzichtelijk gemaakt:

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

In fact sheets wordt voor alle projecten op de investeringsagenda een inhoudelijke en financiële actualisatie gemaakt. Al deze informatie gaat naar de raad.

De raad beslist dan uiteindelijk over:

- De lijst van projecten op de investeringsagenda (basis: de spelregels)
- De prioritering van de projecten als de uitvraag het beschikbare budget overstijgt (basis: het afwegingkader)



Prioritering

Het is mogelijk dat de projecten op de Strategisch Investeringsagenda onderling moeten worden geprioriteerd. Dit is nodig indien de projecten meer geld vragen uit de Strategische Investeringsagenda dan dat er middelen zijn. Bij prioritering kijken we naar de tijdshorizon van de eerstkomende 4 jaar. Als zich binnen 4 jaar tekorten voordoen in het beschikbare budget, dan treedt het instrument "prioritering" in werking. We kijken dus niet alleen of er voldoende dekking aanwezig is bij het einde van de looptijd van de strategische investeringsagenda, maar ook naar de tijdshorizon

van de eerstkomende 4 jaar om te constateren of tijdelijke tekorten in het beschikbare budget zich voordoen en dus of er in de tijd geprioriteerd moet worden.

Effectuering bijdrage Strategische Investeringsagenda

Het bedrag dat projecten uitvragen via de Strategische Investeringsagenda betreft een reservering en is nog geen feitelijke toekenning van de middelen. Om aanspraak te maken op de beschikbare dekkingsmiddelen is altijd een raadsbesluit nodig.

In dat raadsbesluit kent de raad een krediet toe aan het project om uitgaven te doen en worden beschikbare middelen ingezet als dekking. Dat kan gaan om:

- a. Een onttrekking uit een bestemmingsreserve om incidentele middelen in te zetten om een onrendabele top af te dekken;
- b. Een jaarlijkse onttrekking uit een bestemmingsreserve om de jaarlijkse rentelasten van een strategische grondaankoop af te dekken;
- c. Een toekenning van een benodigd kapitaalslastenbudget om de te activeren investering in de openbare ruimte te dekken.

Een project gaat van de investeringsagenda af zodra de raad een besluit neemt over het feitelijke uitvoeringskrediet. Het project gaat daarmee in uitvoering. Vanaf dat moment zal de verantwoording over de projecten via de reguliere planning en controlcyclus lopen.

Strategisch verwervingskrediet

Vooruitlopend op het feitelijke uitvoeringskrediet is het soms wel nodig om grondposities in te nemen. Dit om regie en sturing te houden op de stedelijke ontwikkeling. Zeker bij complexe en risicovolle ontwikkelingen en bij ontwikkelingen met een groot maatschappelijk programma (bijvoorbeeld voldoende kwalitatief goede betaalbare woningbouw of nieuwe werklocaties), is een actievare grondpolitiek soms noodzakelijk om de gemeentelijke doelen te realiseren. Marktpartijen investeren alleen als zij voldoende financieel rendement kunnen maken, tegen beperkte risico's.

Om grip te houden op het gewenste programma en de stedelijke kwaliteit, wordt voorgesteld om een strategisch verwervingskrediet te verstrekken voor de projecten die Strategische Investeringsagenda staan. Met het strategisch verwervingskrediet kan het college, vooruitlopend op het uitvoeringskrediet, onder voorwaarden aankopen doen in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling. Dit wordt in juni 2023 ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

6. Onderdelen Strategische Investeringsagenda

In dit hoofdstuk geven we een nadere toelichting op drie belangrijke onderdelen van de Strategische Investeringsagenda:

1. Spelregels
2. Afwegingskader
3. Investeringsfondsen

6.1 De spelregels

Op basis van de spelregels bepaalt de gemeenteraad of een project wordt opgenomen in de SI. Projecten dienen te voldoen aan de volgende regels:

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

6.2 Het afwegingskader

Het afwegingskader is het instrument dat de raad informatie geeft die zij nodig heeft om projecten op de Strategische Investeringsagenda te prioriteren. Bij financiële schaarste - wanneer de totale middelenvraag van de projecten die de agenda vormen groter is dan de middelen in de reserve - is het noodzakelijk binnen de projecten te prioriteren. Daarnaast kan het ook zijn dat de raad financiële ruimte wil behouden voor eventueel nieuwe toekomstige projecten. Het is aan de raad om deze afweging te maken.

Uw raad krijgt dit afwegingskader in de vorm van factsheets per project. Deze factsheets bevatten informatie over:

1. De bijdrage van het project aan de strategische opgaven
2. Financiële informatie van het project

De bijdrage aan de strategische opgaven

De bijdrage aan de strategische opgaven beschrijft de toegevoegde waarde van een project voor de hele samenleving. Het is datgene waar we het in Enschede, als gemeente, allemaal voor doen: onze strategische opgaven van de stad.

De bijdrage wordt gevisualiseerd door middel van een cirkeldiagram. In de visualisatie is te zien aan welke opgave, doel en subdoel een project bijdraagt. Een bijdrage vertaalt zich in een ingekleurd vak.

- b) Reserve gebiedsontwikkeling
- 3) Surplus Reserve grondbedrijf
- 4) Structureel kapitaalslasten budget, waarvan we het niet bestede deel storten in de reserve strategische investeringsagenda

Bestemmingsreserves

Reserve strategische investeringsagenda

In de reserve strategische investeringsagenda zit per 1-1-2023 een bedrag van 10,6 miljoen euro. Jaarlijks vullen we de reserve met het nog niet bestede deel vanuit het structurele kapitaalslastenbudget uit de gemeentebegroting. Voor de gehele huidige looptijd (t/m 2036) van de projecten rekenen we daarvoor nu met een storting van 36,6 miljoen euro.

In 2023 is begroot om hier nog eenmalig 15 miljoen euro vanuit de algemene reserve aan toe te voegen. Als onttrekking staat nog 1,6 miljoen begroot. Deze 1,6 miljoen bestaat uit:

- 300.000 euro nog niet besteed voor plankosten mobiliteitshub Centrumkwadraat
- 300.000 euro DIA Zuid
- 300.000 DIA Tweekelerveld
- 600.000 euro MSFA 1e fase Diekman

Reserve gebiedsontwikkeling

In de reserve gebiedsontwikkeling zit per 1-1-2023 een bedrag van 1,6 miljoen euro. Dit zijn bijdrages van externe marktpartijen waarmee vanuit een anterieure overeenkomst is overeengekomen dat ze ruimtelijke ontwikkelingsbijdrages betalen. Deze RO bijdrages storten wij vanuit de nota grondbeleid in deze reserve gebiedsontwikkeling. Onttrekkingen hieruit mogen alleen plaatsvinden voor de daar benoemde verliesgevende projecten, waarvan er diverse op de investeringsagenda staan. Begroot op basis van de afgesloten anterieure overeenkomsten is momenteel dat er nog voor 600.000 euro gestort wordt in de reserve gebiedsontwikkeling.

Surplus reserve grondbedrijf

Het “surplus” vanuit de reserve grondbedrijf maakt ook onderdeel uit van het investeringsfonds. Dit deel van de reserve grondbedrijf kan ook ingezet worden als dekking voor projecten op de strategische investeringsagenda. Dit “surplus” bestaat uit de beschikbare middelen binnen de reserve grondbedrijf die overblijven nadat de vereiste weerstandscapaciteit voor de komende 4 jaren is ingeschat. Dit surplus is per 1-1-2023 EUR 5,7 miljoen.

Structureel kapitaalslasten budget, waarvan het niet bestede deel wordt gestort in de reserve strategische investeringsagenda

Binnen de gemeentebegroting is in 2023 1,6 miljoen euro en vanaf 2024 structureel 5,6 miljoen euro kapitaalslastenbudget beschikbaar. Deze middelen zijn bedoeld ter afdekking van de kapitaalslasten voor investeringen in de openbare ruimte (rente + afschrijvingen) en ter afdekking van de rentelasten op de strategisch verworven gronden ten behoeve van de strategische investeringsagenda projecten. Het niet bestede deel storten we elk jaar in de reserve strategische investeringsagenda.

6.4 Overige dekkingsbronnen

De overige dekkingsbronnen zijn:

Intern:

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

Extern:

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

Intern

Als dekkingsbron voor de projecten op de strategische investeringsagenda maken we ook gebruik van reeds bestaande interne budgetten. Deze budgetten zijn bestemd voor de uitvoering van reguliere werkzaamheden die nu in een specifiek strategisch investeringsprogramma project worden ondergebracht. Veelal gaat het om bijdrages vanuit het Meerjaren Investeringsprogramma Wegen (MIW), het gemeentelijk rioleringsprogramma (GRP) en het mobiliteitsfonds. Op deze manier proberen we de toekomstige werkzaamheden efficiënt op elkaar af te stemmen. En met werk ook extra werk te maken ten behoeve van de doelen van de stad.

Extern

Als overige dekkingsbron rekenen we ook met externe dekkingsbronnen, vooral subsidies. Dankzij het investeringsfonds en de overige interne dekkingsbronnen hebben we geld beschikbaar voor cofinanciering. Dit is essentieel bij subsidieaanvragen. Bij deze aanvragen zijn vaak een soort van tender vanuit het rijk. Subsidie wordt alleen verstrekt aan plannen die inhoudelijk sterk zijn, waarvoor we zelf middelen beschikbaar hebben en die op korte termijn uitgevoerd kunnen worden. Op deze wijze haalden we al voor circa 33 miljoen aan rijkssubsidies voor de woningbouwopgave binnen te halen in. Voor de toekomst voorzien we ook diverse kansen in nieuwe subsidietrajecten zoals het volkshuisvestingsfonds.