

Grip op grond

Raadsenquête naar het
grondbeleid in de
gemeente Enschede



Grip op grond

Raadsenquête naar het grondbeleid
in de gemeente Enschede

Inhoudsopgave

► Voorwoord	6
► Verantwoording enquêteonderzoek	8
- Aanleiding	8
- Samenstelling en ondersteuning enquêtecommissie	8
- Doel van het onderzoek	9
- Onderzoeksopzet	10
- Leeswijzer	10
Conclusies	12
► 1. De financiële positie van het grondbeleid	14
1.1 Trendmatige verslechtering financiële positie	14
1.2 Scenario's voor ontwikkeling grondprijzen woningmarkt	15
1.3 De Majeure Stedelijke Investeringsprojecten	17
► 2. De financiële sturing van het grondbeleid	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Voorzichtigheidsbeginsel	20
2.3 Het grondbedrijf als gesloten vat	21
2.4 De monitoring van het gesloten vat aan de hand van het weerstandsvermogen	22
2.5 De invloed van de risico-analyse op weerstandscapaciteit	24
► 3. De genomen maatregelen binnen het grondbeleid	25
3.1 Prioriteringsmaatregelen 2011	25
3.2 Betekenis van het maatregelenpakket	25
3.3 Opbrengstenstijging	26
► 4. Prognoses en ambities	28
4.1 Ontwikkeling van ambities	28
4.2 Prognose en realisatie	28
4.3 TM+scenario	30
4.4 Kantoren	30
4.5 Woningbouw	30
4.6 Bedrijventerreinen	31
4.7 Veranderende tijden	31

➤ 5. De Eschmarke	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Samenwerkingsovereenkomst	32
➤ 6. 't Vaneker	34
6.1 Inleiding	34
6.2 Grondexploitatie niet vastgesteld	34
6.3 Go / no go besluitvorming	34
6.4 Planlocatie discussie	36
6.5 Financiële consequenties	36
➤ 7 Sturing door gemeenteraad en college	37
7.1 Dilemma's en alternatieven	37
7.2 Informatie financiële consequenties maatregelenpakket	37
7.3 Deskundigheid raadsleden en collegeleden	38
7.4 Impact van de crisis	39
7.5 Bijsturen van lopende projecten	39
Aanbevelingen	40
Bijlagen	42
I Overzicht geïnterviewde personen	42
II Afkortingen	43
III Begippen	45
IV Eindrapport Fakton: Wissel op de toekomst? Feitenonderzoek naar het financieel totaalbeeld van de projectenportefeuille en Majeure Stedelijke Investeringsopgaven van de gemeente Enschede.	
V Eindrapport OTB: Factoren, verandering, sturing.	

Voorwoord

Grondbeleid is een veelzijdig, multidimensionaal en ingewikkeld onderwerp. Wie daar effectief en efficiënt sturing aan wil geven, moet voldoende grip op het onderwerp en haar context hebben. En precies daaraan ontbrak het de gemeenteraad in juni 2011 naar zijn eigen oordeel.

Bij de behandeling van het rekenkamerrapport naar de actuele situatie rondom het project 't Vaneker kwamen er tegenstrijdige signalen uit het college, was het lastig om een totaalbeeld van de Enschedese positie te verschaffen en was het effect van de economische crisis onduidelijk. Het ontbrak de gemeenteraad aan grip om het grondbeleid te kunnen sturen. De behoefte om die grip terug te krijgen was zodanig, dat de raad besloot die ook zelf te willen creëren: zelf onderzoek doen naar de huidige positie van het grondbeleid en

hoe de gemeente daar is gekomen. De raadsenquête naar grondbeleid was geboren.

Voor Enschede (en Overijssel) een unicum; de eerste keer dat de gemeenteraad zelf onderzoek doet naar het gevoerde bestuur, in dit geval naar het grondbeleid.

Dat het spannende tijden zijn rond grondbeleid is geen unicum. In heel Nederland zijn de verliezen die gemeenten lopen met hun grondbeleid (over het jaar



Fotograaf: Ben Lensink

2010) inmiddels opgelopen tot bijna €3 miljard, een half miljard meer dan over 2009. Het percentage gemeenten dat technisch failliet is bedraagt inmiddels 8 procent. Ergo, de tijden zijn definitief veranderd en bovendien buitengewoon spannend.

Hoe staat Enschede er nu werkelijk voor? Hoe is Enschede gekomen waar ze nu staat? Is alles aan de crisis te wijten, of ook aan het gevoerde bestuur? Relevante vragen om juist nu te beantwoorden, want juist op dit moment moet de sturing op het grondbeleid optimaal zijn.

De gemeenteraad heeft de raadsenquêtecommissie een ingewikkelde en brede taak meegegeven; niet alleen bovenstaande (zeer relevante) vragen beantwoorden, maar ook drie casus in dat licht bestuderen en de periode van 1991 tot en met 2012 bekijken. Dat betekent dat we hebben moeten focussen.

De eerste focus richt zich op de tweede helft van de onderzoeksperiode. Vanaf 2004 is een trendmatige verslechtering van de situatie in het grondbedrijf waarneembaar, vanaf 2008 is er onmiskenbaar sprake van een langdurige crisis en een structureel effect op grondbeleid. Juist daarom is het interessant om in de periode rondom deze omslagen nader in te zoomen op het gevoerde bestuur.

Een ander focusgebied is de sturing door de raad. Uiteindelijk is dat immers waarvoor de grip nodig is. Zonder grip geen stuurmogelijkheden. Dat betekent dat we in het bijzonder gekeken hebben naar de communicatie, informatie en planning van aan grondbeleid gerelateerde onderwerpen.

Met bovenstaande twee focusgebieden en het brede onderzoek dat daaraan ter grondslag ligt, kunnen we als commissie onze conclusies en aanbevelingen presenteren. Die zijn - bewust - compact in dit rapport opgeschreven, met genoeg diepgang en onderbouwing in de onderliggende rapporten.

Als Enschede mogen we trots zijn op deze enquête. Los van de politieke duiding van de uitkomsten, heeft de gemeenteraad zelf regie genomen en op een important onderwerp zelf in de openbaarheid uitgezocht hoe de zaak precies in elkaar steekt. Daarmee heeft de gemeenteraad het enquête-instrument ingezet, zonder dat er op voorhand duidelijk een politieke verantwoording aan de orde was. Een legitieme inzet van het instrument, zij het dat het minder vaak op die manier gebeurt.

Ook qua proces kunnen we trots zijn: de enquête heeft zich aan het (strakke) tijdschema van 10 maanden gehouden (sneller dan landelijk gemiddeld), is binnen budget gebleven (lager dan landelijk gemiddeld) en inwoners hebben kunnen participeren.

Met dit rapport sluiten we als commissie 10 intensieve, inspirerende en nuttige maanden af. De duiding is verder aan de gemeenteraad, maar voor ons staat vast dat met dit rapport er weer genoeg grip bij de raad ontstaat om effectief en efficiënt het grondbeleid te kunnen bijsturen.

Enschede, 25 juni 2012

Eelco Eerenberg

Voorzitter raadsenquêtecommissie grondbeleid

Verantwoording enquêteonderzoek

Aanleiding

Halverwege 2011 heeft de rekenkamer op verzoek van de gemeenteraad een evaluatie uitgevoerd naar het project 't Vaneker ('t Vaneker, OTB TUDelft, 2011). Het raadsbrede verzoek aan de rekenkamer kwam voort uit het oordeel van de gemeenteraad onvoldoende op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen binnen dit project en andere projecten zoals de Eschmarke, Usseler Es en de Zuiderval. Hierdoor was de gemeenteraad onvoldoende in positie om te besluiten over de ruimtelijke planontwikkeling van een eerste fase van 't Vaneker. Naar aanleiding van de raadsbehandeling van de eerste fase van het bestemmingsplan 't Vaneker en de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamer meegaf aan de gemeenteraad, gecombineerd met de slechte en onzekere situatie waarin diverse andere grote projecten zich bevonden, had de gemeenteraad het gevoel geen zicht meer te hebben op de financiële situatie van het grondbedrijf. Om dit inzicht te verkrijgen heeft de gemeenteraad op 12 juli 2011 unaniem ingestemd met een motie om het zwaarste controlerende, politieke middel van de gemeenteraad in te stellen: een enquêtecommissie op basis van artikel 155a of een

zogeheten raadsenquête. Een dergelijke enquête biedt de ruimte om alle benodigde informatie bij het college op te vragen en om verhoren onder ede af te nemen. Een enquête kent twee doelstellingen: 1) waarheidsvinding en 2) publieke verantwoording. Hoewel het instrument vaak geassocieerd wordt met verantwoording en gevolgtrekking, kan het instrument ook ingezet worden om in de openbaarheid over grote dossiers in meer diepte waarheidsvinding te plegen.

Samenstelling en ondersteuning enquêtecommissie

Op 19 september 2011 heeft de gemeenteraad besloten tot het instellen van een enquêtecommissie belast met de raadsenquête naar het grondbeleid.

De enquêtecommissie bestaat uit de volgende leden:

- De heer E. Eerenberg, voorzitter
- De heer B.J. Sanders, vice-voorzitter
- De heer N. Mol
- De heer G.J. van der Veen
- De heer R. Wessels
- De heer F. Uçar



Fotograaf: Ben Lensink



De enquêtecommissie heeft de heer E. Eerenberg aangewezen als voorzitter en de heer B. Sanders als zijn plaatsvervanger.

Secretaris van de enquêtecommissie is mevrouw M.R.M. Lutjann (raadsadviseur).

De raadsenquêtecommissie liet zich bijstaan door een begeleidingscommissie. Deze werd ingesteld om de wetenschappelijke kwaliteit van de raadsenquête te bewaken en de enquêtecommissie gedurende het onderzoek te adviseren.

De samenstelling van de begeleidingscommissie is als volgt:

- Prof. dr. M.A. Allers (hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen, Directeur Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO))
- Prof. dr. H. Folmer (hoogleraar Economische Geografie aan de Rijksuniversiteit Groningen)
- Prof. mr. J. Struiksmā (hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder het ruimtelijk bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam)

De begeleidingscommissie heeft Prof. dr. H. Folmer aangewezen als voorzitter. Secretaris van de begeleidingscommissie is mevrouw J.J. Ligteringen (raadsadviseur).

Doel van het onderzoek

De gemeenteraad wil door middel van de inzet van het recht van onderzoek (artikel 155a Gemeentewet) meer inzicht krijgen in de rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en pro-activiteit van het gevoerde bestuur en de wijze waarop het bestuur de gemeenteraad heeft geïnformeerd en verantwoording heeft afgelegd ten aanzien van het grondbedrijf en de grondexploitaties. In het bijzonder gaat het dan om de grondexploitaties: 't Vaneker, de Usseler Es en de Eschmarke. De raadsenquetecommissie heeft besloten om een 4e casus toe te voegen: de Zuiderval. De centrale doelstelling van de raadsenquête zoals geformuleerd in het plan van aanpak is de volgende:

Terugkijken, lessen trekken uit het verleden en aanbevelingen formuleren voor een modern grondbeleid met passende instrumenten, methodieken en processen. Gericht op adequate en tijdige informatievoorziening aan de gemeenteraad en het optimaal in positie brengen van gemeenteraad, college en andere betrokkenen bij het Enschedese grondbeleid. Op basis van de uitkomsten van de raadsenquête zal de gemeenteraad een politieke afweging maken. Tevens zullen de onderzoeksresultaten de gemeenteraad in staat moeten stellen, volgend jaar, met name op de genoemde projecten enkele belangrijke besluiten te nemen.

Onderzoeksopzet

Het eerste onderdeel van de raadsenquête is het feitenonderzoek, waarin het in de periode 1991 tot heden gevoerde grondbeleid feitelijk wordt beschreven. Het feitenonderzoek is uitgevoerd door ambtenaren van het programma Stedelijke Ontwikkeling, naar aanleiding van vragen vanuit de enquêtecommissie. De enquêtecommissie benut het eerste onderdeel om een totaalbeeld te krijgen van het grondbedrijf in zijn algemeenheid en het gevoerde bestuur in de onderzoeksperiode 1991-2011 (zie bijlage). De enquêtecommissie is door het feitenonderzoek gekomen tot de specifieke scope voor onderdeel twee van het onderzoek. Het tweede onderdeel van de enquête is het externe onderzoek. Het externe onderzoek bestaat uit drie onderzoeksvragen die nader onderzocht moesten worden volgens de commissie. Onderzoeksvraag 1 is onderzocht door onderzoeksbureau Fakton (zie bijlage). Onderzoeksvragen 2 en 3 zijn onderzocht door OTB -TU Delft (zie bijlage).

Het derde onderdeel bestaat uit een onderzoek door de rekenkamercommissie op verzoek van de enquêtecommissie om in kaart te brengen “de mate waarin de door de gemeenteraad vastgestelde aanbevelingen van de rekenkamerrapporten “Een spel van grenzen” en “Aan grond gebonden” zijn uitgevoerd door het college en doorgevoerd zijn in het huidige (grond)beleid.”

Het vierde en laatste onderdeel van de enquête zijn de verhoren naar aanleiding van de resultaten uit de drie voorgaande onderdelen. Deze omvatten openbare, besloten en schriftelijke verhoren.

Aan de hand van de onderzoeksresultaten van de eerste drie deelonderzoeken heeft de enquêtecommissie een selectie van personen gemaakt die zij wil horen. De verhoren dienen om de feitenreconstructie te toetsen en inzicht te krijgen in mogelijke conclusies die de enquêtecommissie trekt. In de bijlage zijn overzichten opgenomen van de geïnterviewde en verhoorde personen. In dit rapport zijn alleen de citaten uit de openbare verhoren herleidbaar naar personen.



Leeswijzer

“Grip op grond” is een korte samenvatting op hoofdlijnen van alles wat onderzocht is op verzoek van de enquetecommissie.

De externe onderzoeken zijn toegevoegd aan het hoofdrapport om een eventueel gewenste verdieping mogelijk te maken.

Het feitenonderzoek en het doorwerkingsonderzoek is separaat aan de gemeenteraad verzonden en is daarmee te vinden in het raadsinformatiesysteem.

De verhoren en de verslagen daarvan staan op de website van de raadsenquêtecommissie en zijn daar te raadplegen

Conclusies

De enquêtecommissie komt op basis van het feitenonderzoek, het doorwerkingsonderzoek, het externe onderzoek en de verhoren tot de volgende conclusies:

Financiële positie

1. De financiële positie van het grondbedrijf laat in de onderzoeksperiode een trendmatige verslechtering zien.
2. De miskennis van de trendmatige verslechtering van de financiële positie van het grondbedrijf heeft ertoe geleid dat het grondbedrijf vanaf 2008 niet crisisbestendig is gebleken.
3. De financiële positie van het grondbedrijf bevindt zich feitelijk in code rood.
4. Het grondbedrijf heeft onvoldoende voorzieningen opgebouwd om de verlieslatende projecten af te dekken. De benodigde extra voorzieningen ten opzichte van het gemeentelijk scenario liggen in de orde van grootte van € 35 tot € 58 miljoen.
5. Ondanks veel kritische signalen heeft het college met het starten van de MSI's bewust het principe omzeild om geen verlieslatende grondexploitaties te openen bij een negatieve reservepositie.
6. De door de gemeenteraad van het college verkregen informatie wekt onterecht de suggestie dat de MSI's geen financiële risico's met zich meebrengen.
7. De gemeenteraad heeft van het college geen goed totaalbeeld gekregen van de totale financiële positie van de fysieke projecten naar aanleiding van de MSI's.

Financiële sturing

8. In de sturing van het grondbeleid door college en gemeenteraad heeft het voorzichtigheidsbeginsel en daarmee de balanspositie van het grondbedrijf, geen doorslaggevende rol gespeeld.
9. Het inzicht in de afwijkingen van het voorzichtigheidsbeginsel is vertroebeld door de onzuivere begripsvorming rond de termen algemene reserve grondbedrijf en gesloten vat, alsook bij de aanduiding van toekomstige winsten als opbrengsten van het grondbedrijf.
10. Het toepassen van een code groen of code geel in geval van een negatieve reserve grondbedrijf is vanuit het voorzichtigheidsbeginsel onverantwoord.

11. Het openen van verlieslatende exploitaties en het doen van afdrachten aan het concern vanuit een negatieve reserve is onverantwoord.
12. De methodiek om te komen tot de vereiste weerstandscapaciteit is ondoorzichtig en niet toetsbaar.
13. Het bepalen van de aanwezige en vereiste weerstandscapaciteit is vatbaar voor doelredeneringen en weerspiegelt niet de daadwerkelijke risico's die de gemeente loopt.
14. De verordeningen die de gemeenteraad en het college gebruiken om grondbeleid te sturen zijn, tegen de procedure, niet op de juiste momenten aangepast en aan de gemeenteraad gepresenteerd.

Genomen maatregelen

15. Door inzet van de maatregelen uit het pakket 'oranje naar groen' verbeterde de positie van het grondbedrijf feitelijk niet.
16. De enquêtecommissie acht de opbrengstenstijging van 2 procent voor de middellange termijn niet realistisch.

Prognoses & ambities

17. Als reactie op de crisis zijn projecten slechts over een langere periode gefaseerd, waarbij aan de oorspronkelijke ambities en doelen van voor de crisis werd vastgehouden.
18. De prognoses werden structureel te positief ingeschat en werden niet onderworpen aan een kritische blik of second opinion. Zij dienden vooral om de hoge ambities te onderbouwen.
19. Door voortdurend planoptimisme leken afzonderlijke projecten realistisch, maar was de optelsom te ambitieus.
20. Door een gebrek aan samenhang van de afzonderlijke projecten ontstond een situatie waarin projecten elkaar konden beconcurreren.

De Eschmarke

21. In het project de Eschmarke heeft de gemeente onnodig veel financieel risico gedragen door een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten met private partijen, waarin zodanige afspraken zijn gemaakt dat de gemeente vrijwel het gehele financiële verlies draagt.

't Vaneker

22. 't Vaneker wordt gepresenteerd als een winstgevend project met een neutraal resultaat (0), maar lijkt dichtgerkend en is gegeven meer realistische scenario's van prijsontwikkeling en afzet in feite verliesgevend.
23. Door de lange looptijd en de vele planwijzigingen in 't Vaneker bestond er geen totaal beeld waardoor sturing door gemeenteraad en college werd bemoeilijkt.
24. Het go / no go moment bij 't Vaneker was feitelijk geen go / no go moment, dat moest de gemeenteraad zelf uit de context vaststellen.
25. Bij langlopende projecten over meerdere raadsperiodes wordt het overzicht belemmerd doordat geen besluitvormingsdossiers worden aangelegd.

Sturing grondbeleid

26. De discussie over de dilemma's en mogelijke alternatieven waar het raadsvoorstel de uitkomst van is, wordt door het college niet met de gemeenteraad gedeeld.
27. De gemeenteraad heeft geen zicht op de financiële consequenties van het maatregelenpakket "van oranje naar groen", omdat deze niet duidelijk gedeeld zijn met de gemeenteraad.
28. De maatregelen om de structurele veranderingen bij het grondbeleid aan te kunnen zijn in onvoldoende urgentie en samenhang met de gemeenteraad gedeeld.
29. De deskundigheid bij de gemeenteraad als het gaat om de financiële techniek van het grondbedrijf is onvoldoende.
30. Door het gebrek aan terugkoppeling op de maatschappelijke effecten beschikken zowel college als gemeenteraad onvoldoende over informatie om lopende projecten bij te sturen, te prioriteren ofwel te stoppen.

1. De financiële positie van het grondbeleid

1.1 Trendmatige verslechtering financiële positie

In onderstaand overzicht is de ontwikkeling van voorzieningen, reserves en weerstandscapaciteit binnen het grondbedrijf opgenomen vanaf 2004.

Ontwikkeling van voorzieningen, reserves en weerstandscapaciteit

Opbouw reserve en voorzieningen grondbedrijf	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo vereveningsfonds (boekwaarde STOG)	84,0	92,7	89,8	92,0	95,0			
(-) Voorzieningen (saldo) verlieslatende grexen	-64,1	-67,5	-68,8	-69,8	-79,6	-90,1	-92,5	-113,1
(+) Gerealiseerde winsten in grexen	11,9	14,1	11,8	12,7	15,1	21,9	23,5	
(-) Voorzieningen verliezen functionele complexen	-21,4	-26,7	-23,6	-24,7	-22,3			-12,8
(+) Gerealiseerde winsten functionele complexen		0,5		0,4				
(+/-) Resultaat complex erfpachtgronden								0,1
(+/-) Resultaat complex af te sluiten projecten			0,5		0,2			
(-) Voorziening (saldo) CVG			-6,9	-14,6	-14,6			-12,8
(-) Overige voorzieningen	-2,6	-6,6	-0,2	-0,5	-0,9			
(=) Reserve grondbedrijf	7,8	6,5	2,6	-4,5	-7,1	-8,1	-12,7	-3,8
(+) Nog niet gerealiseerde winsten grexen	25,7	27,3	29,2	32,1	31,0	28,5	29,4	23,4
(=) Toekomstige reserve grondbedrijf	33,5	33,8	31,8	27,6	23,9	20,4	16,7	19,6
(-) Bestemmingsreserves	17,1	24,2	22,3	17,3	19,2	10,3	2,1	-
(=) Algemene reserve grondbedrijf	16,4	9,6	9,5	10,3	4,7	10,1	14,6	19,6
Weerstandsvermogen (= aanwezige weerstandscapaciteit)								
Reserve grondbedrijf	7,8	6,5	2,6	-4,5	-7,1	-8,1	-12,7	-3,8
(+) Nog niet gerealiseerde winsten grexen	25,7	27,3	29,2	32,1	31,0	28,5	29,4	23,4
(=) Toekomstige reserve grondbedrijf	33,5	33,8	31,8	27,6	23,9	20,4	16,7	19,6
(+) Stille reserves	-	4,9	3,9	5,0	6,2	10,0	12,7	9,9
(=) Aanwezig weerstandscapaciteit	33,5	38,7	35,7	32,6	30,1	30,4	29,4	29,5
Vereiste weerstandscapaciteit	9,0	9,5	10,0	11,5	11,2	14,8	18,4	21,4
Codering	groen	groen	geel	geel	geel	geel	oranje	oranje

(bron: *Bewerking Fakton*, op basis van MPG's 2004-2011)

De enquêtecommissie ziet de voorziening voor verlieslatende grondexploitatie met name vanaf 2008 sterk oplopen. Hieruit blijkt het intreden van de economische crisis. De reserve grondbedrijf neemt geleidelijk af en wordt vanaf 2007 zelfs negatief. De zogenoemde algemene reserve (waarin de verwachte toekomstige winsten zijn inbegrepen) neemt door het geleidelijk verminderen en wegvallen van de bestemmingsreserves juist toe gedurende deze jaren. De vereiste weerstandscapaciteit blijft, ondanks de economische crisis, op een vrij constant niveau tot 2010. Kennelijk wordt het risico ondanks de dalende markt als even groot getaxeerd, wat naar

mening van de enquêtecommissie onrealistisch is.

De kleurcode van het weerstandsvermogen grondbedrijf verslechtert in 2006 van groen naar geel en uiteindelijk in 2010 naar oranje door een oplopende *vereiste* weerstandscapaciteit.

Voor het niveau van het weerstandsvermogen zijn kleurcodes (groen, geel, oranje en rood) gedefinieerd. Bij deze kleurcodes behoren spelregels die aangeven wat de consequenties zijn bij bepaalde kleurcodes, waaruit duidelijk blijkt dat code groen de te prefereren situatie is.

De omschrijvingen van deze kleurcodes zijn:

- Bij code rood is er sprake van een negatief weerstandsvermogen: De aanwezige weerstandscapaciteit is kleiner dan de vereiste weerstandscapaciteit.
- Bij code oranje is er sprake van (licht) positief weerstandsvermogen. De aanwezige weerstandscapaciteit is groter dan de vereiste weerstandscapaciteit, maar voldoet nog niet aan de norm voor code geel of groen.
- Bij code geel is het weerstandsvermogen groter dan de stille reserves, maar is kleiner dan de norm voor code groen.
- Bij code groen is het weerstandsvermogen groter dan de stille reserves plus wat in de Nota Weerstandsvermogen 2004-2008 verwarrend staat omschreven als bestemmingsreserves.

Aan de hand van de MPG cijfers kan worden vastgesteld dat er voor de crisis al sprake was van een trendmatige verslechtering van de financiële positie van het grondbedrijf, blijkend uit een combinatie van 1) de dalende en naar negatief omslaande reserve grondbedrijf en 2) de tot 2008 nauwelijks toenemende voorzieningen voor de grondposities alsook de vereiste weerstandscapaciteit, ondanks de sterk stijgende boekwaarde van de grond in die periode. De miskennis van die verslechtering heeft ertoe geleid dat het grondbedrijf vanaf 2008 niet crisisbestendig is gebleken.

Conclusies

1. De financiële positie van het grondbedrijf laat in de onderzoeksperiode een trendmatige verslechtering zien.
2. De miskennis van de trendmatige verslechtering van de financiële positie van het grondbedrijf heeft ertoe geleid dat het grondbedrijf vanaf 2008 niet crisisbestendig is gebleken.
3. De financiële positie van het grondbedrijf bevindt zich feitelijk in code rood.

1.2 Scenario's voor ontwikkeling grondprijzen woningmarkt

De raadsenquêtecommissie concludeert op basis van zowel het onderzoeksrapport van Fakton als op de verhoren dat de financiële positie (in het bijzonder de aanwezige weerstandscapaciteit) hoofdzakelijk gebaseerd is op verwachtingen van onzekere nog te realiseren (grond)opbrengsten. De reserve van het

grondbedrijf vertoont vanaf 2004 reeds een trendmatige verslechtering en is vanaf 2007 negatief. Dit betekent dat er binnen het grondbedrijf geen geld is om directe tegenvallers op te vangen.

Fakton onderscheidt naast het gemeentelijk scenario drie scenario's voor de ontwikkeling van de (grond) prijzen op de woningmarkt. Het gemeentelijk scenario heeft de prijsdalingen van woningen over de periode ultimo 2008 tot en met 2011 niet in de grondopbrengsten verdisconteerd en heeft gerekend met een grondprijnsindex van 1% in 2009 en 2010 en 0% in 2011. Dit betekent dat de gemeente rekent met een totale grondprijnsstijging van circa 2% over de periode 2008-2011. Dit gaat in tegen de door het Kadaster geregistreerde prijsdalingen. Ook de heer Stijnenbosch (Stogo) geeft in het openbare verhoor aan dat hij niet gelooft dat de grondprijs voor woningen en voor kantoren omhoog gaat. "Met name voor woningen niet omdat de Nederlandse Vereniging van Bouwers al jarenlang steggelt over de te hoge grondprijzen die onder de woningen zit. Ik verwacht niet, ook gezien de daling van de koopkracht de komende periode en de verhoging van de BTW, dat het een reëel scenario is."

De door Fakton onderscheiden scenario's hebben gemeenschappelijk dat ze het effect van gerealiseerde prijsdalingen op de woningmarkt meenemen over de periode van 2008-2011. De gehanteerde scenario's zijn de 1. *Korte dip*: In 2012 en 2013 nog prijsdaling van de woningen, daarna een relatief snel herstel. 2. *Lange dip*: In 2012, 2013 en 2014 prijsdaling van de woningen, daarna langzamer herstel. 3. *Scenario structurele wijziging*: Fundamentele prijscorrectie op woningmarkten. Allerlei factoren wijzen er op dat er een mogelijk scenario is dat de prijzen van woningen op termijn structureel dalen. Het Fakton-onderzoek beoordeelt de waarschijnlijkheid van de scenario's als volgt:

- Het gemeentelijke scenario volkomen onwaarschijnlijk (0%).
- Het korte dip scenario zéér onwaarschijnlijk (circa 10%).
- Het lange dip scenario waarschijnlijk (circa 50%).
- Het structurele scenario waarschijnlijk (circa 40%).

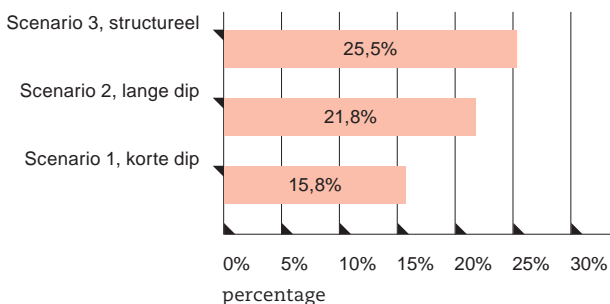
Rekening houdend met deze waarschijnlijkheid van de verschillende scenario's en het gemeentelijk scenario in het bijzonder gaat de enquêtecommissie ervan uit dat de winstgevende grondexploitaties minder opbrengsten zullen genereren en in een minder snel tempo dan verwacht. Daarnaast is het tekort op de verlieslatende grondexploitaties groter dan tot nu toe is gepresenteerd.

Onderstaande vier afbeeldingen laten de effecten zien van de scenario's ten opzichte van het gemeentelijk scenario op verschillende aspecten: de grondopbrengsten, het aantal verlieslatende en winstgevende grondexploitaties, het totale resultaat en de benodigde extra voorzieningen.

1. Negatief effect scenario's op grondopbrengsten procentueel

De weergegeven percentages zijn relatief ten opzichte van het gemeentelijke scenario. Zo leidt scenario 2 lange dip tot een daling van 21,8 procent (van de NCW) nog te realiseren opbrengsten ten opzichte van het gemeentelijke scenario.

Negatief effect scenario's op grondopbrengsten procentueel



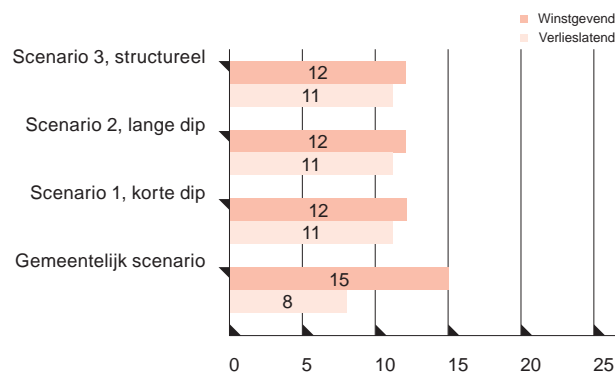
2. Effect scenario's op aantal verlieslatende en winstgevende grondexploitaties

In het gemeentelijke scenario van de 23 exploitaties er 15 winstgevend en 8 verlieslatend. Alle scenario's resulteren in een toename van het aantal verlieslatende grondexploitaties. In alle scenario's is er sprake van 11 in plaats van 8 verlieslatende grondexploitaties. Dit heeft gevolgen voor de volgens het BBV verplicht te treffen voorzieningen.

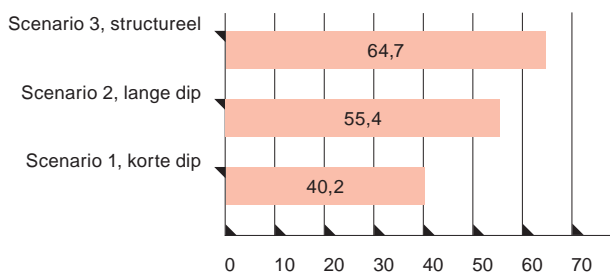
3. Negatief effect scenario's op het totale resultaat

Deze figuur laat zien hoe (de NCW van) het totale resultaat per scenario verslechtert ten opzichte van de gemeentelijke uitgangspunten. In het scenario lange dip bedraagt die verslechtering afgerond € 55,4 miljoen. Deze verslechtering daalt neer in het treffen van extra voorzieningen en het minder winstgevend worden van winstgevende exploitaties.

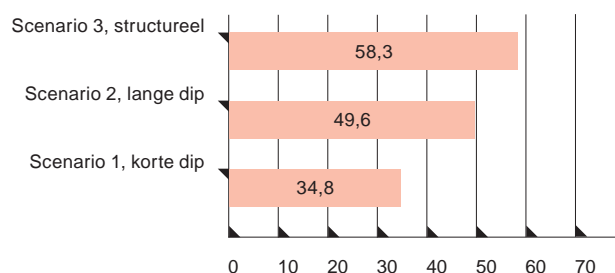
Effect scenario's op aantal verlieslatende en winstgevende grex'en



Negatief effect scenario's op totale resultaat (in € miljoen)



Effect scenario's op benodigde extra voorzieningen (in € miljoen)



Bron: *Bewerking Faktoren*, p.15

1. BBV staat voor Besluit begroting en verantwoording en bevat de regelgeving voor jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken die gemeenten en Provincies moeten opstellen conform de Gemeentewet en de Provinciewet.

4. Effect scenario's op benodigde extra voorzieningen

Deze figuur laat zien wat gegeven de regelgeving van het BBV¹ de benodigde extra voorzieningen moeten zijn. Voor scenario 2 lange dip is een bedrag van € 49,6 miljoen aan extra voorzieningen nodig. Dit getal is lager dan het effect op het totale resultaat, omdat niet alle verslechtingen resulteren in verplichte extra voorzieningen. Het verschil tussen deze twee cijfers is feitelijk de verslechting van het resultaat van winstgevendende grondexploitaties. Voor scenario 2 lange dip bedraagt deze laatste verslechting € 5,8 miljoen (€ 55,4 miljoen verslechting totale resultaat minus € 49,6 miljoen benodigde extra voorzieningen).

Het gevolg van een doorrekening met een meer realistisch scenario voor de opbrengstenstijging is dat de aanwezige weerstandscapaciteit aanzienlijk lager is dan tot nu toe door het grondbedrijf werd weergegeven. De vereiste weerstandscapaciteit wordt in deze berekeningen groter dan de aanwezige weerstandscapaciteit. Het grondbedrijf komt daarmee feitelijk in code rood. In de openbare verhooren geeft de beheerder MPG toe dat we op dit moment al bijna in rood zitten en dat de maatregel die het grondbedrijf uit code rood moet houden (de verkoop van kavels die moet leiden tot een opbrengststijging van € 18 miljoen) niet realistisch is. De enquêtecommissie concludeert dat de financiële situatie van het grondbedrijf zich feitelijk in code rood bevindt.

Conclusies

4. Het grondbedrijf heeft onvoldoende voorzieningen opgebouwd om de verlieslatende projecten af te dekken. De benodigde extra voorzieningen ten opzichte van het gemeentelijk scenario liggen in de orde van grootte van € 35 tot € 58 miljoen.

2. De MSI's bestaan uit vier herstructureringsprojecten en zes ontwikkelingsprojecten. De herstructureringsprojecten zijn Wesselerbrink-Noord, Velve-Lindenhof, Boswinkel Oost en Stroinkslanden. De ontwikkelingsprojecten zijn Revitalisering Havengebied, Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente, Kennispark, Verdubbeling Auke Vleerstraat, Stadswaide en Spoorzone.

3. De ontwikkeling van de luchthaven Twente valt feitelijk buiten de MSI's, omdat dit project is ondergebracht in een Gemeenschappelijke regeling met de Provincie Overijssel (Area Development Twente), waarin de gemeente voor 50% participeert. Bovendien wordt voor dit project geen beroep gedaan op de Reserve MSI.

1.3 De Majeure Stedelijke Investeringsprojecten

In de Programmabegroting 2009-2012 is een overzicht opgenomen van de Majeure Stedelijke Investeringsopgaven (MSI's)² voor de periode tot en met 2015. Met de vaststelling van dit overzicht heeft de gemeenteraad tien projecten aangewezen als majeur en urgent voor de ontwikkeling van de stad. Hierbij heeft de gemeenteraad ingestemd met het instellen van de reserve MSI, een investeringsfonds om deze opgaven te voorzien van gemeentelijke (co)financiering.

De enquêtecommissie heeft het volgende financieel totaalbeeld van de MSI's gekregen. De projecten binnen de MSI's hebben een totale investeringswaarde van circa € 1,2 miljard, met een bruto tekort voor dekking van € 128,7 miljoen. Een groot deel hiervan wordt gedekt door subsidies (ca. € 80 miljoen). Vanaf 2009 is de reserve MSI ingesteld, ter dekking van projecttekorten van de MSI's. Deze reserve valt buiten de reserves van het grondbedrijf³. De dekking van reserve MSI loopt via het weerstandsvermogen van de gemeente⁴. In de jaren 2009 tot en met 2011 zijn reserves MSI toegekend van in totaal circa € 30,0 miljoen. Er is een onzekere dekking uit subsidies van € 12,3 miljoen en een nog te dekken totaal tekort via reserve MSI € 3,5 miljoen. De stand van de reserve MSI op 1-1-2011 was € 17,2 miljoen⁵, doordat er al € 12,4 miljoen is uitgegeven.

4. Uitzondering hierop vormt de risicodekking voor het project Spoorzone Middengebied 1e fase. Deze risico's worden afgedekt via het weerstandsvermogen van de grondexploitatie Binnenstad-Roombeek in het Grondbedrijf.

5. Stand van de Reserve MSI op 31-12-2011 is € 16,6 miljoen.

Naam project	Totale investeringswaarde	Bruto tekort vóór dekking	Zekere dekking opbrengst/ subsidies						Onzekere dekking/ opbrengst			Huidig kader
			Subsidies	ISV-3	Reservering in reserve MSI 2009	Reservering in reserve MSI 2010	Reservering uit rentetoevoeging 2010 en 2011	Subsidies	Overig	Restant te dekken gemeente		
Wesselerbrink-Noord / Bijvank/ 't Lang	115.460.000	8.060.000	5.970.000	1.530.000		560.000	-	-	-	-	-	-
Velve Lindehof	175.110.000	16.060.000	9.020.000	1.950.000		2.050.000	100.000		2.940.000		0-	0-
Boswinkel Oost			-	-		-	-		-		-	-
Stroinkslanden 2015	73.140.000	12.550.000	9.450.000	1.100.000		500.000	200.000		800.000		500.000	-
Bij: extra plankosten 2008-2012	2.400.000	2.400.000				1.400.000	-					-
Bij: extra plankosten 2013-2015	1.500.000	1.500.000				1.000.000	-					-
Subtotaal herstructurering	367.610.000	40.570.000	24.440.000	4.580.000		4.510.000	300.000		3.740.000		500.000	1.500.000
Revitalisering Havengebied	42.180.000	17.460.000	15.860.000			1.500.000	-		-		0-	0-
Kennispark:												-
Fase 1	260.000.000	16.000.000	13.500.000			2.500.000	-		-		-	-
Auke Vleerstraat:												-
Fase 1 (incl. 3e ontsluiting)	14.500.000	14.500.000	13.007.000			1.500.000	100.000		-		107.000-	-
Stadswelde voor Kennis Technologie & Zorg	408.400.000	13.100.000	-			4.000.000	5.300.000		1.400.000		400.000	2.000.000
Spoorzone												-
stationstunnel+entree noordzijde	11.275.000	11.275.000	1.700.000			2.750.000	275.000		6.550.000		-	-
stationstunnel zuidzijde	-	-	-			-	-		-		-	-
middengebied	82.300.000	15.800.000	7.000.000	-		7.000.000	1.800.000		-		-	-
spoorzone overig (duurzaamheidsambitie)	-	-	-	-		-	-		-		-	-
Subtotaal ontwikkelingsprojecten	818.655.000	88.135.000	51.067.000	-		16.500.000	10.050.000		7.950.000		400.000	1.893.000
Af: te activeren kosten							2.500.000-					
Totaal Majeuze Projecten	1.186.265.000	128.705.000	75.507.000	4.580.000		17.500.000	12.060.000		11.690.000		900.000	3.393.000
Nog te dekken totaal tekort via reserve MSI												3.500.000

Hoewel wethouder Van Hees beweert dat “MSI’s geen risico’s mogen inhouden” concludeert de enquêtecommissie naar aanleiding van het voorgaande overzicht dat met de voorbereiding van de MSI’s wel degelijk financiële risico’s gepaard gaan. De commissie constateert dat per 1-1-2011 € 12,4 miljoen⁶ is uitgegeven uit de reserve MSI en tegelijkertijd onzekerheid bestaat over dekking uit subsidies zowel als een nog te dekken tekort op de reserve MSI. Bovendien beschrijven de kopnotitie en fiches van de MSI’s de projecten, maar vermelden niet welke verplichtingen de gemeente is aangegaan en geven niet elke dekking specifiek aan. Ook hierdoor is het voor de gemeenteraad onduidelijk geweest welke financiële risico’s de gemeente loopt in de verschillende projecten. Wat verder opvalt is dat de plankosten slechts tot en met 2015 geraamd zijn, terwijl onzeker is of deze projecten niet (moeten) doorlopen na deze periode. Kortom, de enquêtecommissie concludeert, anders dan verantwoordelijk wethouder Van Hees stelt, dat de ontwikkeling van de MSI’s niet zonder risico is.

De enquêtecommissie concludeert dat het grondbedrijf en haar regels zijn ontworpen om risicovolle projecten op een verantwoorde wijze te dragen tot een maximum. Om dit maximum te markeren stelt een van de regels dat bij een negatieve reserve grondbedrijf geen verlieslatende exploitaties geopend mogen worden. Met de introductie van de MSI’s in het grondbedrijf zou dit maximum overschreden worden. Gegeven het ontworpen systeem zou je op dat moment moeten stoppen. In tegenstelling tot dit principe start de gemeente echter buiten het grondbedrijf een tiental projecten: de MSI’s.

De MSI’s worden buiten het grondbedrijf geplaatst ondanks dat meerdere gezaghebbende functionarissen deze keuze afraadden. Zo vond voormalig wethouder Goudt het onverstandig om het totale pakket met MSI’s doorgang te laten vinden. De voormalige en huidige concerncontroller vonden de maatregel in zijn geheel onverstandig. De voormalig concerncontroller schrijft in een advies in mei 2008: “De concerncontroller is van mening dat het totale tekort wat samenhangt met de majeure projecten zo omvangrijk is dat het twijfelachtig is of ons middenkader realisatie daarvan, ook met fasering en prioritering, toelaat. Tot slot vraagt de concerncontroller zich af of de majeure investeringsprojecten wel buiten het grondbedrijf gehouden moeten worden.” Ook de huidige concerncontroller geeft aan dat hij het plaatsen van de MSI’s buiten het grondbedrijf geen “gelukkige ontwikkeling”

vindt. De beheerder MPG staat de discussie over de MSI’s nog vers in het geheugen. “Er is inderdaad vanuit het grondbedrijf gezegd: als die ambitie door moet gaan dan kan dat niet vanuit het grondbedrijf. Wij zijn er voorstander van om juist alle ruimtelijke ontwikkelingen binnen het grondbedrijf te houden zodat je een duidelijk zicht hebt ook op de risico’s die we dan lopen en of we die risico’s ook kunnen matchen. Door ze inderdaad buiten het grondbedrijf te zetten en op te gaan delen in kleinere segmenten raak je volgens ons het zicht kwijt en wordt het te veel versplinterd over de gemeente.”

Conclusies

5. Ondanks veel kritische signalen heeft het college met het starten van de MSI’s bewust het principe omzeild om geen verlieslatende grondexploitaties te openen bij een negatieve reserve positie.
6. De door de gemeenteraad van het college verkregen informatie wekt onterecht de suggestie dat de MSI’s geen financiële risico’s met zich meebrengen.
7. De gemeenteraad heeft van het college geen goed totaalbeeld gekregen van de totale financiële positie van de fysieke projecten naar aanleiding van de MSI’s.

6. Per 31-12-2011 is € 13,6 miljoen uitgegeven.

2. De financiële sturing van het grondbeleid

2.1 Inleiding

De raadsenquêtecommissie heeft het onderstaande beeld gevormd van de financiële sturing door zowel gemeenteraad als college van het grondbeleid. Het grondbedrijf functioneert als het goed is als gesloten vat. De bewaking van de financiële positie gebeurt, evenals in het concern (het gemeentelijke bedrijf als geheel, exclusief grondbedrijf), via het weerstandsvermogen. De normering van dit weerstandsvermogen grondbedrijf is de afgelopen jaren gebaseerd geweest op de nota weerstandsvermogen 2004-2008, waarin het weerstandsvermogen van het grondbedrijf wordt bepaald als: *“het verschil tussen de **beschikbare** weerstandscapaciteit uit de reserve grondbedrijf en de toekomstige winsten en de **vereiste** weerstandscapaciteit vanuit risicoanalyse”*. Hoewel zowel in het grondbedrijf als in het concern het weerstandsvermogen wordt gehanteerd als uitgangspunt voor de bewaking van de financiële positie, wijkt de gehanteerde definitie voor het grondbedrijf af van die voor het weerstandsvermogen van het concern. Bovendien wijkt de gehanteerde definitie van het weerstandsvermogen grondbedrijf af van de bepalingen in de beheersverordening grondbedrijf 2003. Deze beheersverordening lijkt de definitie van het weerstandsvermogen van het concern te volgen door de bepaling dat de reserve grondbedrijf - en niet de feitelijk gehanteerde zogenoemde algemene reserve - “minimaal gelijk moet zijn aan het weerstandsvermogen grondbedrijf” (artikel 20.1 beheersverordening grondbedrijf 2003).

2.2 Voorzichtigheidsbeginsel

De in de nota weerstandsvermogen 2004-2008 gehanteerde definitie van het weerstandsvermogen grondbedrijf is in strijd met het *voorzichtigheidsbeginsel* zoals dat in het BBV⁷ wordt aanbevolen (toekomstige winsten niet in weerstandsvermogen). In het concern wordt het voorzichtigheidsbeginsel wel toegepast in het gehanteerde weerstandsvermogen. In de presentatie van de cijfers in het MPG wordt het negeren van het

voorzichtigheidsbeginsel gemaskeerd door: de misleidende begripsvorming, waarbij de beschikbare weerstandscapaciteit inclusief de toekomstige, nog te realiseren winst als “algemene reserve grondbedrijf” wordt aangeduid. In het spraakgebruik en in de IPC documenten van het concern wordt onder de algemene reserve de niet-bestemde balansreserve verstaan, die het vrij aanwendbare deel van het eigen vermogen van de organisatie vormt. Dit niet-bestemde eigen vermogen verschaft de organisatie daarbij haar beschikbare weerstandscapaciteit. Door deze term te hanteren voor een begrip dat toekomstige winsten die niet tot dat eigen vermogen mee omvat, wordt de argeloze gebruiker van de verstrekte informatie misleid. Wat deze zal interpreteren als een weergave van de feitelijke vermogenspositie van het grondbedrijf is in wezen slechts een speculatieve verwachting omtrent dat vermogen in de toekomst.

Van eenzelfde misleiding is sprake waar in verschillende verhooren als rechtvaardiging van de afwijkende definitie van het weerstandsvermogen van het grondbedrijf wordt opgemerkt, dat het onredelijk is wel de (toekomstige) kosten maar niet de (toekomstige) opbrengsten in de calculaties van de contante waarde van de grondexploitaties mee te rekenen. Bij de afwijkende definitie van het weerstandsvermogen grondbedrijf is echter niet het meerekenen van de toekomstige opbrengsten maar alleen het incalculeren van winsten in die opbrengsten in het geding.

Zo stelt wethouder Van Hees (financiën) in haar verhoor: “Ik zie op dit moment geen reden om de systematiek van het grondbedrijf - als het gaat om het gebruik van toekomstige opbrengsten - te wijzigen, vooral ook omdat we natuurlijk zien dat we in heel veel van de projecten een tijd lang de kosten nemen om pas veel later de opbrengsten te nemen. Het zou nu in het totale beeld van het grondbedrijf heel onverantwoord zijn, naar mijn mening, om ineens geen rekening meer te houden met geen enkele opbrengst.”

Het college heeft welbewust gekozen voor het opnemen van toekomstige winsten. Volgens voormalig wethouder Goudt was in zijn collegeperiodes de gedachte dat je jezelf tekort doet als je winstgevendende projecten niet incalculeert. Deze methodiek werd al langer toegepast en ook andere gemeenten pasten de methodiek toe. Het betitelen van toekomstige winsten als “reserve

7. BBV staat voor Besluit begroting en verantwoording en bevat de regelgeving voor jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken die gemeenten en Provincies moeten opstellen conform de Gemeentewet en de Provinciewet.

grondbedrijf" is volgens Goudt echter verwarrend. De enquêtecommissie vindt het uitermate verwarrend dat in de toekomst nog te realiseren winsten worden aangeduid als reserve, omdat deze nog volstrekt virtueel zijn. Ook wethouder Van Hees acht deze systematiek van het grondbedrijf acceptabel en voldoende duidelijk gecommuniceerd naar de gemeenteraad. Uit besloten verhoren is echter gebleken dat dit begrip niet bij de gemeenteraad aanwezig was en dat de gemeenteraad dit wel expliciet gemeld had willen worden.

De financiële positie van het grondbedrijf wordt in beeld gebracht met een kleurcode. Op basis van de gehanteerde codering kan code groen worden toegekend, ook als de beschikbare weerstandscapaciteit volledig gebaseerd is op toekomstige (nog niet gerealiseerde) winsten, ongeacht de omvang van de (balans)reserve grondbedrijf. Feitelijk is de balansreserve van jaar op jaar afgenomen en sinds 2007 zelfs negatief geworden. In de kleurcodering wordt dit volledig genegeerd. Zelfs bij een negatieve reserve grondbedrijf kan dus een geruststellende code groen of geel worden afgegeven, met alle gevolgen van dien voor het gevoerde grondbeleid. Zo zijn ondanks die negatieve reserve sinds 2007 verlieslatende grondexploitaties geopend - zoals de Usseler Es - en afdrachten van het grondbedrijf aan het concern gedaan.

Door het financieel-technische karakter van de genoemde bezwaren tegen de feitelijke financiële sturing van het grondbedrijf zijn deze voor de gemeenteraad - en wellicht ook voor het college - onvoldoende transparant. Hierdoor werd ten onrechte geen actie ondernomen bij de geruststellende codes groen en geel, gedurende een structurele crisis.

2.3 Het grondbedrijf als gesloten vat

Het grondbedrijf werkt als een zogenaamd 'gesloten vat' waarbij het kenmerk 'verevening' is. Dit houdt in dat het positieve resultaat van winstgevende grondexploitaties gebruikt wordt om tekorten af te dekken van verlieslatende grondexploitaties (feitendossier 3, 2012 p. 7). De kosten die het grondbedrijf maakt om de grondproductie te realiseren worden volledig gedekt (inclusief personele kosten en overhead) door inkomsten uit de winst door de verkoop van grond. De enquêtecommissie constateert echter dat de werkelijke situatie niet in lijn is te brengen met het begrip "gesloten vat". In het verleden vond een jaarlijkse afdracht van financiële middelen vanuit het grondbedrijf

plaats aan het concern⁸. De ontwikkeling van de afdrachten sinds 2006 is weergegeven in onderstaande tabel. Ook leverde het grondbedrijf een bijdrage van €5 miljoen aan de reserve MSI.

Overzicht afdrachten grondbedrijf aan concern 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afdrachten aan concern (€)	2.167.225	867.225	867.225	867.225	567.225	567.225	-

De enquêtecommissie concludeert dat ondanks dat de reserve grondbedrijf geleidelijk afneemt en vanaf 2007 zelfs negatief wordt, het grondbedrijf afdrachten doet aan het concern. De beheerder MPG concludeert in het openbare verhoor dat de afdrachten richting het concern en richting de MSI's eraan bijgedragen hebben dat het grondbedrijf in de huidige situatie is beland. De enquêtecommissie concludeert dat vanaf die datum volgens een meer voorzichtige, conservatieve financiële benadering al geen enkele verlieslatende exploitatie meer had mogen starten.

In het kader van het maatregelenpakket "Oranje naar groen" is in 2010 ter verbetering van de financiële positie van het grond-bedrijf een incidentele bijdrage van €13 miljoen vanuit de algemene middelen aan het grondbedrijf overgemaakt.

Wethouder Van Hees ziet de betekenis van het gesloten vat als het optimaliseren van de grondexploitatie: bij verlieslatende exploitaties de oplossing zo veel mogelijk zoeken binnen het grondbedrijf door kostenreductie en verevening met winstgevende exploitaties. Van Hees stelt dat "Binnen dat gesloten vat is het belangrijk dat je niet vanzelfsprekend, als er een probleem is binnen dat grondbedrijf, probeert dat binnen de algemene dienst neer te leggen en daar, als het ware, het kraantje voor het geld opendraait. Dat is te makkelijk." Wethouder Hatenoer merkt in het openbare verhoor op dat het grondbedrijf nooit een gesloten vat is geweest. "Als dat zo was geweest hadden we geen afdrachten gedaan en zat het geld dat we aan dingen uitgegeven hebben keurig in dat vat. Maar we hebben gezegd: nee, als we overschot hebben na aftrek van alle risico's dan gaan we afdrachten doen aan de algemene dienst.

8. Het concern is het gemeentelijke bedrijf als geheel, exclusief Grondbedrijf.

Op het moment dat er geen afdrachten meer kunnen gedaan worden neem je maatregelen en dat kunt u ook in de stukken vinden. Er zijn maatregelen genomen en in plaats van afdrachten ga je geld ophalen. En dan refereer ik weer aan die € 13 miljoen.” De enquêtecommissie constateert echter in tegenstelling tot deze beweringen dat afdrachten niet vanuit een overschotpositie zijn gedaan, maar vanaf 2007 vanuit een negatieve reserve positie van het grondbedrijf. De enquêtecommissie acht dit onverstandige maatregelen, ook met de kennis die men toentertijd had. De commissie tekent daarbij aan dat ook in de omschrijving van wat onder “gesloten vat” moet worden verstaan begripsverwarring is opgetreden. De oorspronkelijke oogmerken het grondbeleid een gesloten vat te laten zijn – dus geen verlieslatende grondexploitaties toe te staan als de vermogenspositie van het grondbedrijf die niet kan dragen – zijn uit het oog verloren. In plaats daarvan werd bij de ontwikkeling van de MSI's alleen nog maar verlangd dat het administratieve grondbedrijf op zich een gesloten vat zou zijn: verlieslatende exploitaties kunnen naar believen worden toegevoegd, als daarvoor dan ook maar de benodigde verliesvoorzieningen (vanuit de algemene middelen) aan die exploitaties worden meegegeven. Ook hiermee wordt het voorzichtigheidsbeginsel geweld aangedaan. Deze verwaterde invulling van het gesloten vat maakte het opstarten van de MSI's buiten het grondbedrijf

Conclusies

8. In de sturing van het grondbeleid door college en gemeenteraad heeft het voorzichtigheidsbeginsel, en daarmee de balanspositie van het grondbedrijf, geen doorslaggevende rol gespeeld.
9. Het inzicht in de afwijkingen van dat voorzichtigheidsbeginsel is vertroebeld door de onzuivere begripsvorming rond de termen algemene reserve grondbedrijf en gesloten vat, alsook bij de aanduiding van toekomstige winsten als opbrengsten van het grondbedrijf.
10. Het toepassen van een code groen of code geel in geval van een negatieve reserve grondbedrijf is vanuit het voorzichtigheidsbeginsel onverantwoord.
11. Het openen van verlieslatende exploitaties en het doen van afdrachten aan het concern vanuit een negatieve reserve is onverantwoord.

mogelijk – in de initiatiefase waarin nog geen grondexploitatie hoeft te worden geopend – omdat daarbij aan de eventuele verliesvoorziening later nog wel een mouw kon worden gepast. Als op voorhand duidelijk zou zijn aangegeven dat die grondexploitaties niet binnen het grondbeleid zouden kunnen worden gerealiseerd, was op die ontwikkeling van meet af aan een grens gesteld.

2.4 De monitoring van het gesloten vat aan de hand van het weerstandsvermogen

De nota weerstandsvermogen definieert een aantal begrippen en bepaalt hun onderlinge verhouding. De *aanwezige* weerstandscapaciteit bestaat uit de reserve grondexploitatie (eigen vermogen) plus de toekomstige winst die wordt verwacht uit winstgevendende plannen plus de stille reserve in het complex verspreide gronden. Tot de *vereiste* weerstandscapaciteit worden (zowel positieve als negatieve) risico's van grondexploitaties gerekend. Op basis van de Monte Carlo-analyse wordt een kansverdeling gemaakt van de waarschijnlijkheid dat deze risico's optreden. Op grond van een 90%-norm wordt daarbij bepaald welke weerstandscapaciteit vereist is. Dit betekent dat deze methode er vanuit gaat dat de vereiste weerstandscapaciteit in 10% van de zo berekende situaties onvoldoende is. Het *weerstandsvermogen* wordt gedefinieerd als het verschil tussen de vereiste en de aanwezige weerstandscapaciteit, zoals in onderstaande figuur inzichtelijk is gemaakt. Hierbij zijn kleurcodes (groen, geel, oranje en rood) gedefinieerd voor het niveau van het weerstandsvermogen (zie hoofdstuk 1).



Weerstandsvermogen Grondbedrijf: Confrontatie aanwezige vereiste weerstandscapaciteit

+	Aanwezige weerstandscapaciteit
-	Vereiste weerstandscapaciteit
=	Verskil aanwezige en vereiste weestandscapaciteit

Bron: Nota weerstandsvermogen grondbedrijf 2004-2008

'Bestemmingsreserves' in de nota weerstandsvermogen worden niet gevormd uit het eigen vermogen van het grondbedrijf, maar uit de 'toekomstige reserve', dus inclusief nog te realiseren winsten en wijken daarmee af van de regelgeving in het BBV. In de halfjaarlijkse bijstelling van het MPG 2011 staat dit ook uitgelegd: "Met de bestemmingsreserve voor toekomstige projecten wordt in feite geld gereserveerd dat nog verdiend moet worden." (Halfjaarlijkse herziening MPG, 11-10-2011). Het MPG 2009 spreekt van het volgende: "In het MPG is een bestemmingsreserve het oormerken van toekomstige beschikbare financiële middelen. Er wordt dus (virtueel) geld opzij gezet dat nog verdiend moet worden." Volgens Van Dale heeft 'virtueel' vier verschillende betekenissen, "slechts schijnbaar bestaand", "als mogelijkheid of vermogen aanwezig", "(juridisch) uit de aard der zaak, substantieel" en "raadpleegbaar, te bekijken via het internet". Kortom, de enquêtecommissie constateert dat bestemmingsreserves in het MPG geen (echte) bestemmingsreserves zijn. Om het eenvoudig te zeggen: normaal wordt een bestemmingsreserve gevormd uit echt geld (het eigen vermogen van de gemeente); hier is dit niet het geval: een bestemmingsreserve in het MPG is geen echt (maar slechts schijnbaar bestaand) geld. Dit is een verwarrende situatie waarbij het denkbaar is dat betrokkenen virtuele en echte werkelijkheden door elkaar halen. Daarbij wordt niet ingegaan op wat er kan gebeuren in de situatie dat de verwachte toekomstige winsten niet gerealiseerd worden. Ook de Provincie acht het "niet prudent" om in de berekening van het weerstandsvermogen rekening te houden met nog niet gerealiseerde winsten. Daar waar de regels voor het bepalen van de balans van de gemeente voor een belangrijk deel nationaal vastliggen en hierbij het voorzichtigheidsbeginsel (BBV) uitgangspunt is (direct voorzieningen treffen voor onzekere toekomstige voorzienbare lasten en winsten pas nemen nadat deze zijn gerealiseerd), is het aan de gemeenteraad om invulling te geven aan de wijze waarop het weerstandsvermogen wordt bepaald. Hier is nationaal geen voorzichtigheidsbeginsel voorgeschreven. Het is aan de gemeente om begrippen als weerstandscapaciteit, risico en de verhouding daartussen te definiëren. Kort na invoering van de dualisering van de gemeente en de invoering van het BBV stelde de gemeenteraad een beheersverordening grondbedrijf 2003 vast en een nota weerstandsvermogen 2004-2008 (2004). Beide zijn vervolgens nooit meer geactualiseerd.

Opmerkelijk is dat deze onafhankelijk van elkaar lijken te zijn opgesteld. De relaties tussen de criteria uit deze stukken lijken niet gelegd te zijn.

De beheersverordening van 2003 (artikel 20.1) stelt dat "de reserve grondbedrijf minimaal gelijk dient te zijn aan het weerstandsvermogen grondbedrijf". Met de term "reserve" kan – op basis van de begrippenlijst bij de verordening – slechts overeenkomstig het algemene spraakgebruik de balansreserve zijn bedoeld.

De term "algemene reserve (grondbedrijf)" uit de nota weerstandsvermogen van 2004 werd niet gehanteerd en dat afwijkende begrip was bij de opstelling van de beheersverordening ook nog niet aan de orde.

Volgens het bij het BBV gehanteerde voorzichtigheidsbeginsel wordt winst pas na realisatie geboekt, maar dient met een voorzienbaar verlies wel direct rekening gehouden te worden, bijvoorbeeld door voorzieningen te treffen. Dit impliceert dat bij de inachtneming van het voorzichtigheidsbeginsel gestuurd wordt op de balanspositie (de feitelijke reservepositie).

In het geval van het grondbedrijf wordt echter niet het voorzichtigheidsprincipe gehanteerd. Het grondbedrijf wordt gestuurd op de toekomstige cash-flow.

De berekening van de balanspositie van het grondbedrijf speelt daarom nauwelijks een rol in de communicatie tussen de gemeenteraad en het college. Er is door gemeenteraad en college niet gestuurd op de balanspositie van het grondbedrijf. Het weerstandsvermogen vormt de kern van de discussies tussen college en gemeenteraad. Belangrijk hierbij is dat voor de balanspositie het voorzichtigheidsbeginsel een rol speelt, bij het weerstandsvermogen is dat niet het geval. Een optimistische toekomstvisie kan op deze wijze sneller leiden tot het nemen van risico's. Deze risico's zijn niet zichtbaar in de kleurcodering van de financiële positie van het grondbedrijf. De Provincie constateert op basis van het anticiperen op nog te realiseren opbrengsten bij de bepaling van de weerstandscapaciteit dat "vanuit het risicogeoriënteerd toezicht ... het weerstandsvermogen met betrekking tot de grondexploitatie risicovol is benaderd". Zoals bovenstaand vermeld, speelt de in het MPG vermelde balanspositie van het grondbedrijf geen hoofdrol in de sturing door de gemeenteraad en het college van het gesloten vat. Hierdoor ontstond een situatie die in strijd is met artikel 20.1 van de beheersverordening grondbedrijf 2003. De reserve grondexploitatie is vanaf 2007 lager dan de kritische grens die in deze beheersverordening is vastgelegd.

Volgens artikel 13.6 van de beheersverordening kunnen dan geen nieuwe negatieve grondexploitaties worden geopend. De gemeenteraad heeft dit wel gedaan. In de raadsvoorstellen zijn geen teksten aangetroffen waarin het college nog eens benadrukt bij de gemeenteraad dat opening van een dergelijke grondexploitatie in strijd met de beheersverordening zou zijn. Ondanks een negatief eigen vermogen hebben op voorstel van het college afdrachten plaatsgevonden aan de algemene dienst van de gemeente. In de huidige normering is het zo dat bij het bepalen van een afdracht het niet relevant is of er vandaag eigen vermogen beschikbaar is, alleen al zicht op het ontstaan van eigen vermogen in de toekomst is voldoende om een deel hiervan anticiperend aan het grondbedrijf te onttrekken. Hiermee is er sprake van 'grondbedrijfsoptimisme' en geen voorzichtigheid.

2.5 De invloed van de risico-analyse op weerstandscapaciteit

De gemeente Enschede definieert de vereiste weerstandscapaciteit in het MPG 2011 als "de financiële middelen die nodig zijn om niet-begrote financiële tegenvallers (= risico's) af te dekken". Om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen is een kwantitatieve analyse noodzakelijk van de risico's binnen het grondbedrijf in termen van kans en gevolg. Per risico wordt vooraf een bandbreedte bepaald. De methodiek om risico's te analyseren en te kwantificeren is niet specifiek gedefinieerd in de nota weerstandsvermogen (2004-2008). Deze nota is bovendien niet opnieuw vastgesteld voor de periode na 2008, hoewel dit wel had moeten. De input van de risicoanalyse verandert in de loop van de tijd (2004-2012). Het bijstellen van de parameters zou logischerwijs leiden tot een andere weerstandscapaciteit. De enquêtecommissie constateert echter dat de weerstandscapaciteit niet noemenswaardig verandert. Zo is 't Vaneker een risicovol project met een lange historie. De commissie verwacht grotere risico's in de risicoanalyse, maar uit de risicoanalyse blijkt een beperkt risico. Bovendien wordt vanaf 2004 in de MPG's steeds minder informatie gegeven over de risicoanalyse en de inputgegevens. Daarmee constateert de enquêtecommissie dat de risicoanalyse en dus de bepaling van de vereiste weerstandscapaciteit als methodiek ondoorzichtig is en niet toetsbaar. De vereiste weerstandscapaciteit is daarmee beïnvloedbaar voor doelredeneringen, omdat de input in grote mate de uitkomst bepaalt. Het college houdt in de risicoanalyse op portefeuille-niveau een bandbreedte voor de (grond)prijsontwikkeling aan van +1 tot +3 procent per jaar.

Dit terwijl deze ontwikkeling de afgelopen jaren negatief was en zeer waarschijnlijk de komende jaren negatief blijft. Fakton constateert dat -5 tot 2 procent per jaar een betere weerspiegeling van de werkelijkheid is. Als deze meer realistische bandbreedte zou worden gekozen, neemt de vereiste weerstandscapaciteit fors toe. Naast het feit dat de bandbreedte naar oordeel van de enquêtecommissie te positief is ingesteld, constateert de enquêtecommissie dat in de meeste gevallen de marge aan de bovenkant van de bandbreedte even groot of zelfs groter is dan de marge aan de onderkant van de bandbreedte. Deze symmetrie achten wij gegeven de huidige markt en verwachtingen niet realistisch. Niet alleen de bandbreedtes voor prijsontwikkeling zijn naar oordeel van de enquêtecommissie te positief. Dit geldt ook voor de bandbreedtes op afzonderlijke projecten, zoals Eschmarke, Vaneker en Usseler Es. De risicoanalyse, die resulteert in de vereiste weerstandscapaciteit, weerspiegelt daarmee niet de werkelijke risico's voor de gemeente. De vereiste weerstandscapaciteit van €21,4 miljoen in het MPG 2011 is daarmee naar oordeel van de enquêtecommissie te laag ingeschat. Gecorrigeerd voor bovenstaande constatering verkeert het grondbedrijf feitelijk in code rood (zie ook hoofdstuk 1).

Conclusies

12. De methodiek om te komen tot de vereiste weerstandscapaciteit is ondoorzichtig en niet toetsbaar.
13. Het bepalen van de aanwezige en vereiste weerstandscapaciteit is vatbaar voor doelredeneringen en weerspiegelt niet de daadwerkelijke risico's die de gemeente loopt.
14. De verordeningen die de gemeenteraad en het college gebruiken om grondbeleid te sturen zijn, tegen de procedure, niet op de juiste momenten aangepast en aan de gemeenteraad gepresenteerd.

3. De genomen maatregelen binnen het grondbeleid

3.1 Prioriteringsmaatregelen 2011

In het MPG 2011 vindt uiteindelijk pas een herprioritering (afname) van de woningbouwproductie en een bijstelling van de uitgifteprognoses voor bedrijventerreinen plaats. Dit heeft een verslechtering van €52 miljoen van de toekomstige reserve van het grondbedrijf tot gevolg. In onderstaande tabel is dit zichtbaar gemaakt.

Prioriteringsmaatregelen MPG 2011 + gevolgen voor Toekomstige Reserve GB

Prioriteringsmodel	Fin. resultaat (€mln.)
Woningbouw	25
Bedrijfsterrein	11
Extra VTU uitfasering	4
Herprogrammering Eschmarke	8
Herprogrammering Boddenkamp	3
Herziening MPG (projecten + CVG)	pm
Juridische kosten claims	1
Totaal verslechtering toek. reserve GB	52

Bron: MPG 2011 en interne presentatie Stedelijke Ontwikkeling '1. Financiële stand van zaken' over woningbouwprioritering (bewerking weergave Fakton)

Omdat het grondbedrijf zonder aanvullende maatregelen ver in code rood zou schieten, wordt een maatregelenpakket genomen dat een verbetering van de toekomstige reserve van het grondbedrijf met €54 miljoen moet realiseren. In dit maatregelenpakket 'Oranje naar groen', is een aantal keuzes gemaakt, waaronder een bijdrage van €13 miljoen aan het grondbedrijf uit de algemene middelen en het stopzetten van opdrachten vanuit het grondbedrijf aan de algemene reserve van de gemeente. Daarnaast worden in dit maatregelenpakket *technisch-administratieve* maatregelen genomen die conform de methodiek van het bepalen van het weerstandsvermogen een optimalisatie lijken, maar geen feitelijke financiële optimalisatie betekenen. De enquêtecommissie noemt dit kunstgrepen. De accountant constateert in april 2012 in haar verslag naar aanleiding van de gemeenterekening 2011 dat "hoewel diverse maatregelen zijn uitgevoerd, dit nog niet heeft geleid tot een substantiële verbetering van de financiële positie

van het grondbedrijf". Onderstaand overzicht geeft inzicht in de financiële effecten van de maatregelen in het pakket 'oranje naar groen'.

Maatregelenpakket 'Oranje naar groen' MPG 2011

Maatregelenpakket	Fin. resultaat (€mln.)
Verlagen rekenrente van 5,5% naar 5,0% komende 8 jaar	3,5
Opbrengstenstijging 2% i.p.v. 1% per jaar (m.u.v. '11 en '12)	18,0
ISV gelden in GB	5,0
Overige diverse maatregelen	14,5
Dotatie aan GB vanuit Algemene Middelen	13,0
Totaal verbetering toek. reserve GB	54,0

Bron: MPG 2011 en interne presentatie Stedelijke Ontwikkeling '1. Financiële stand van zaken' over woningbouwprioritering (bewerking weergave Fakton)

3.2 Betekenis van het maatregelenpakket

Het maatregelenpakket 'oranje naar groen' wordt in een brief van het college op 6 oktober 2010 gepresenteerd. Het college constateert in de brief dat de bijkomende financiële gevolgen van de prioritering woningbouw en het bijstellen van de uitgifteprognose voor bedrijventerreinen dusdanig zijn dat het grondbedrijf zonder maatregelen ver in code rood belandt. "Dat betekent dat een fors maatregelenpakket noodzakelijk is om een gezond grondbedrijf te behouden." Het college stelt uitvoerig te hebben onderzocht welke maatregelen mogelijk zijn om "de financiële problemen het hoofd te kunnen bieden". Het maatregelenpakket wordt in de brief gekarakteriseerd als "deels ingrijpende maatregelen" en een "fors maatregelenpakket". Het college geeft aan dat zij met de maatregelen "de financiële positie van het grondbedrijf zodanig [kan] verbeteren, dat sprake is van een voldoende gezonde situatie".

Voor de toekomst stelt het college vast dat "Alhoewel wij de marktontwikkelingen niet kunnen voorspellen en er nog veel onzekerheden zijn, hebben wij de verwachting dat het grondbedrijf over 5 tot 10 jaar weer zo gezond is, dat opnieuw sprake kan zijn van afdrachten aan de algemene middelen". De enquêtecommissie leidt hieruit af dat het maatregelenpakket op dat moment door het college aan de raad wordt gepresenteerd als serieuze oplossing voor de financiële problemen van het grondbedrijf.

In het openbare verhoor presenteert wethouder Hatendoorn het maatregelenpakket echter "niet bedoeld als structurele maatregel, maar als bijsturingmaatregel". De enquêtecommissie constateert dat de raad dan kennelijk ten onrechte het beeld is gepresenteerd dat de maatregelen "van oranje naar groen" de financiële problemen van het grondbedrijf konden oplossen.

Ook op andere momenten wordt de raad door het college niet meegenomen in de volle consequenties van het maatregelenpakket. Zo meldt het MPG 2012 (p.27) over de bijstelling van de opbrengstenstijging simpelweg: "Gegeven de huidige economische recessie en de verwachte marktontwikkelingen op korte termijn wordt nu echter uitgegaan van een opbrengstenstijging van 0% in 2012 en 2013, van 1% in 2014 en vanaf 2015 langjarig 2%." De enquêtecommissie constateert dat deze bijstelling financiële consequenties heeft, ook al is het in virtuele zin, maar dat deze consequenties door het college niet worden genoemd. De raad moet op dit punt zelf de conclusie trekken dat de bijstelling een serieus gevolg heeft voor de financiële positie van het grondbedrijf.

In de halfjaarlijkse herziening MPG 2011 schetst het college in oktober 2011 het volgende beeld: "Op MPG totaalniveau zijn er per 1 juni 2011 ten opzichte van begin 2011 geen grote financiële afwijkingen te constateren. De uitfasering van kosten en opbrengsten in 2011 heeft onder andere tot gevolg dat de reserve van het grondbedrijf verbeterd is met € 1,6 miljoen. Wel is het weerstandsvermogen van het grondbedrijf verslechterd met per saldo € 0,6 miljoen. De afstand tot groen in het MPG 2011 was € 1,8 miljoen. In de halfjaarlijkse herziening is deze nu € 2,3 miljoen. Er is nog steeds sprake van code oranje. Op basis van de halfjaarlijkse herziening is er nu geen aanleiding om middelen in de programmabegroting te reserveren. Wel wordt een verslechtering voorzien in het MPG 2012 als gevolg van de bijstelling van de uitgifteprognose voor de woningbouwprojecten 't Brunink en de Eschmarke voor de periode 2012-2014

en bedrijventerreinen voor het jaar 2012. Dit op basis van de verkoopcijfers de afgelopen jaren en de uitgifte in de loop van dit jaar. Deze verslechtering verwachten wij binnen het MPG 2012 op te kunnen vangen." De raadsenquêtecommissie constateert dat het college ook in oktober 2011 naar de raad de suggestie wekt dat het financiële probleem van het grondbedrijf nagenoeg opgelost is en dat in het MPG 2012 slechts nog wat uitfasering moet plaatsvinden.

Al met al concludeert de enquêtecommissie dat het maatregelenpakket 'van oranje naar groen' door het college naar de raad ten onrechte gepresenteerd is als de passende oplossing van de financiële problemen van het grondbedrijf. Het uit de verhoren gebleken feit dat het kennelijk om een incidentele maatregel ging om tijd te kopen is uit niets af te leiden.

3.3 Opbrengstenstijging

Een van de belangrijkste maatregelen in het kader van het pakket 'oranje naar groen' is het vaststellen van de opbrengstenstijging in 2012 op 1 procent en vanaf 2013 op 2 procent. In de Gemeenterekening 2011 wordt deze maatregel op advies van de accountant bijgesteld voor de kortere termijn. Gegeven de huidige economische recessie en de verwachte marktontwikkelingen op korte termijn wordt uitgegaan van een opbrengstenstijging van 0 procent in 2012 en 2013, van 1 procent in 2014 en vanaf 2015 langjarig 2 procent. Voor de bijstelling voor de kortere termijn is een verliesvoorziening getroffen van afgerond € 2,3 miljoen. Naar aanleiding van deze bijstelling constateert de accountant in haar verslag: "De gemeente heeft het advies voor de aanpassing van de index voor de korte termijn overgenomen. Het advies voor aanpassing van de index voor de langere termijn is echter niet overgenomen". Concluderend stelt de accountant in hetzelfde verslag: "naar ons oordeel is door de toepassing van de gekozen indexen sprake van een belangrijke onzekerheid die in de komende jaren mogelijk kan leiden tot substantiële aanvullende verliezen". Zowel wethouder van Hees als wethouder Hatendoorn menen dat de accountant een dergelijk advies niet heeft gegeven, wat feitelijk wel gebeurd is.

Behalve de accountant, beoordelen de rekeningencommissie, de rekenkamer en een aantal ambtenaren binnen het grondbedrijf, waaronder de beheerder MPG, de bijgestelde opbrengstenstijging als nog steeds "aan de positieve kant". De enquêtecommissie acht de opbrengstenstijging van 2 procent voor de middellange termijn niet realistisch. Ook een deskundige van

Stogo verwacht niet dat dit een realistisch scenario is. Naast het feit dat beide verantwoordelijk wethouders de door velen onrealistisch ingeschatte opbrengstenstijging verdedigen, relativeert wethouder Hatenboer bovendien de rol van de accountant zowel als die van rekeningencommissie, rekenkamer en ambtenaren door op te merken dat een maatregel altijd voor- en tegenstanders kent. De enquêtecommissie constateert dat de maatregel om de opbrengstenstijging voor de langere termijn vast te stellen op 2 procent slechts een administratieve maatregel is, die strijdig is met het voorzichtigheidsbeginsel en daarnaast volledig ingaat tegen de huidige prijsontwikkelingen op de woningmarkt en de resulterende grondprijzen.

Naast het feit dat de enquêtecommissie de opbrengstenstijging voor de langere termijn niet realistisch acht, heeft de enquêtecommissie zorgen over het virtuele karakter van het resultaat van deze maatregel, die € 18 miljoen moet bedragen. Allereerst is het resultaat van € 18 miljoen achterhaald, omdat deze gebaseerd was op de opbrengstenstijging zoals oorspronkelijk opgenomen in het maatregelenpakket 'oranje naar groen'. Inmiddels is de opbrengstenstijging voor de korte termijn naar beneden bijgesteld, waardoor ook het resultaat van de maatregel naar beneden moet worden bijgesteld. Bovendien betreft het hier een technisch-administratieve maatregel, die feitelijk geen financiële middelen oplevert. Het financiële resultaat van € 18 miljoen dat nu wordt gebruikt ter afdekking van de vereiste weerstandscapaciteit moet in de toekomst nog worden gerealiseerd. Daar de feitelijke reserve van het grondbedrijf steeds verder is teruggelopen en vanaf 2007 zelfs negatief is, berust het afdekken van de vereiste weerstandscapaciteit in de loop van de jaren steeds meer op toekomstige (nog niet gerealiseerde) opbrengsten, die bovendien gebaseerd zijn op een te gunstig beeld van de index. De enquêtecommissie constateert dat dit in strijd is met het advies van de commissie BBV om het voorzichtigheidsbeginsel in acht te nemen: het nemen van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. De Provincie geeft aan dat het spreiden van verliezen naar de toekomst vanuit het oogpunt van toezicht, niet kan worden toegestaan, omdat verliezen direct moeten worden genomen als ze zich voordoen.

De enquêtecommissie heeft sterk de indruk dat met de indexering van de opbrengstenstijging een financieel gat dicht gerekend moest worden en dat daarom in feite contrair ten opzichte van de ontwikkelingen die gaande waren op de markt toch de opbrengstenstijging van

1% naar 2% is verhoogd. De beheerder van het MPG bevestigt deze indruk. "U hebt gelijk dat er inderdaad een gat dicht gerekend moest worden. Er moest €54 miljoen opgelost worden". Niettemin geeft hij aan dat op dat moment nog het gevoel bestond dat het inderdaad nog mogelijk was door de verhoging van de prijzen van bedrijventerreinen.

Conclusies

15. Door inzet van de maatregelen uit het pakket 'oranje naar groen' verbeterde de positie van het grondbedrijf feitelijk niet.
16. De enquêtecommissie acht de opbrengstenstijging van 2 procent voor de middellange termijn niet realistisch.

4. Prognoses en ambities

4.1 Ontwikkeling van ambities

In het grondbeleid van voor 2001 creëren de hoge opbrengsten van het grondbedrijf, door stevige economische groei en de stijging van de grondprijzen, een sfeer waarin hoge ambities werkelijkheid werden. Het grondbedrijf kon bovendien forse winsten afdragen. Op basis van de ambities worden in die periode diverse grote projecten gestart, zoals Eschmarke, 't Vaneker en 't Brunink, waarvan men dacht deze binnen circa 10 à 15 jaar af te ronden. Om de hoge ambities te kunnen realiseren, neemt men zelf het heft in handen door actief grondbeleid in te zetten: vele hectares grond worden aangekocht. Gezien de alsmaar stijgende grondprijzen en de hoge opbrengsten van het grondbedrijf was de keuze voor actief beleid onomstreden. Het grondbedrijf werd gerund als een ambitieuze, commerciële, risiconemende onderneming die met durf acteerde op de markt. Dit actieve grondbeleid heeft in hoge mate bijgedragen aan het realiseren van de ambities in Enschede.

De periode vanaf 2000 wordt gekenmerkt door planoptimisme. De afzet van woningen loopt in deze periode terug, prognoses worden niet gerealiseerd. Dit geldt in bijzondere mate voor de Eschmarke, waarvoor de planhorizon steeds verder in de toekomst wordt gelegd. De enquêtecommissie ziet dat ambities in deze periode niet worden bijgesteld, ondanks dat een overcapaciteit wordt geconstateerd. Elk project op zich leek realistisch maar de optelsom van alle projecten was dat niet. Kritische betrokkenen ervaren dit planoptimisme als bijzonder hardnekkig. Ook de voormalig beheerder MPG beschrijft hoe ambities onlosmakelijk verbonden zijn met prognoses. Hij schetst de ontwikkeling waarin in de laatste jaren vaker wordt gekeken of prognoses realistisch zijn. "Elk project vindt men wenselijk om te doen. Het is vaak de terugvertaling van: welk project moet dan opschuiven en welk project moet dan even in de ijskast, of getemporiseerd worden. Elke projectleider ziet zijn project als zijn kindje. Daar is hij voor ingehuurd. Dat project moet hij tot een goed einde brengen. Vaak is de terugvertaling van: hoe gaan wij dat uitfaseren en welke projecten niet, lastig. Soms zie je dan wel dat er gezegd wordt: weet je wat, dan gaan wij toch naar een andere prognose die iets optimistischer is, dan pakken wij die. Dan past het allemaal wel, want je ziet op een gegeven moment wel dat het passen en meten wordt van twee kanten." De prognose wordt in

dit geval niet bijgesteld, maar een iets optimistischer prognose wordt gekozen als vertrekpunt. "Dan passen onze projecten daar wel keurig in."

Voormalig wethouder Helder herkent het beeld dat de optelsom van projecten optelt tot een te grote ambitie. "De individuele projecten lijken te kloppen, maar de optelsom klopt niet, althans onvoldoende, en er is kennelijk teveel planningsoptimisme ingeslopen. We hadden indringender de discussie kunnen voeren over de afweging van het totaal en de noodzaak op dat punt tot heroverwegingen te komen."

In de periode vanaf 2000 lopen erg veel projecten tegelijk (circa 50). Door dit grote aantal projecten tegelijkertijd ontbrak de focus en ontstond een situatie waarin projecten elkaar konden beconcurreren.

De enquêtecommissie heeft het beeld dat vooral de afzonderlijke projecten in beeld waren bij de verantwoordelijke ambtenaren en wethouder, maar dat het overzicht, waarin onderlinge concurrentie tot uiting kon komen, onvoldoende in beeld was. Als voorbeeld stelt voormalig wethouder Helder dat onvoldoende besproken is hoe met de Zuiderval om te gaan en of andere projecten afgeremd moesten worden om de Zuiderval een grotere kans te geven.

4.2 Prognose en realisatie

Opvallend is dat het MPG in 2006 en 2007 expliciet melding maakt van planoptimisme in de grondexploitaties, maar dat het dan al te laat is om de verwachtingen aan de werkelijkheid aan te passen. De gemeente beschikte toen al over een voorraad bouwrijpe grond voor bedrijventerreinen van 40 hectare. Ook kan geconstateerd worden dat de doelstellingen die de gemeente na 2000 hanteerde veel hoger waren dan de feitelijke uitgifte. Hieruit volgt dat de vraagramingen voor de periode na 2000 te hoog zijn geweest. De grootste discrepantie tussen verwachting en realiteit bij de uitgifte zit echter in de verwachting die is verwerkt in de afzonderlijke grondexploitaties. Deze liggen ver boven de uiteindelijke uitgifte. Voormalig wethouder Goudt bevestigt dit beeld: de behoefteprognoses waren over het algemeen te rooskleurig en werden klakkeloos overgenomen door het bestuur. Het was beter geweest om op cruciale punten, zoals de behoefte aan

bedrijventerreinen, de aantrekkelijkheid van Enschede voor topinkomens en bedrijven, een second opinion te vragen. Ook voor de projecten Eschmarke en Usseler Es was het achteraf beter geweest een second opinion te vragen, omdat deze bij nader inzien te rooskleurig bleken.

Huidig wethouder Hatendoorn voert echter aan dat prognoses voortdurend worden geconfronteerd met de realisatie en op basis daarvan prognoses worden geactualiseerd. Ook huidig wethouder Van Hees noemt prognoses in de vorige collegeperiode zowel als de huidige niet te optimistisch. "Door de recessie komen prognoses niet uit. Dat heeft niets te maken met te hoge ambities." De wethouder gaat hier echter voorbij aan het feit dat ook voor de crisis prognoses veelvuldig niet werden gehaald en er door zowel organisatie als bestuurders gedurende het afgelopen decennium structureel een fors planoptimisme wordt geconstateerd.

In onderstaande tabel zijn de productiecijfers opgenomen zoals deze in de MPG's van 1996 tot heden zijn opgenomen. Uit de MPG's van de daaraan voorafgaande jaren zijn geen cijfers te destilleren.

Een voormalig ambtenaar van het grondbedrijf beschrijft de verhoudingen tussen prognoses en ambities als volgt. "Economische zaken heeft

werkgelegenheidsdoelstellingen en ambities, terwijl het grondbedrijf stuurt op middelen (voor welk bedrag kunnen we inkopen). Het college neemt vervolgens een besluit. "Het feit dat prognoses niet gerealiseerd worden is te verklaren uit het feit dat ambities daarin verwerkt "zijn", aldus deze voormalig grondbedrijf medewerker. Deze medewerker ziet tot 2007 dat prognoses niet kritisch worden bekeken op hun realiteitswaarde. Prognoses werden bovendien niet bij elkaar opgeteld, om te voorkomen dat er keuzes gemaakt moesten worden. Dit wordt in de hand gewerkt door de structuur waarin een gedeelte van de projectmanagers voor het realiseren van hun eigen project gaan en niet breder kijken naar het behalen van de projectdoelstellingen. In 2007 geeft het grondbedrijf het signaal af aan het college dat als de ambities op het toenmalige niveau doorgaan, het grondbedrijf deze niet meer kan dragen.

Voormalig wethouder Goudt verklaart de huidige situatie van het grondbedrijf ook uit het feit dat de stad teveel ambities heeft en deze te weinig met elkaar confronteert. We willen alle ambities doorzetten en geen keuzes maken. In 2007 heeft het college expliciet overgewogen of alle projecten nog doorgang konden vinden. Toenmalig wethouder Goudt concludeerde dat projecten moesten worden stopgezet. Ook vanuit het ambtelijk apparaat wordt voorgesteld om een aantal

Productiecijfers MPG

	Woningbouw (aantallen)		Bedrijven (m ² uitgeefbaar)		Kantoren (m ² bvo)	
	Prognose totaal	Realisatie	Prognose	Realisatie	Prognose	Realisatie
MPG 1995	-	-	-	-	-	-
MPG 1996	1.318	-	83.203	-	14.400	-
MPG 1997	952	834	137.136	137.000	14.020	-
MPG 1998	897	672	98.642	180.000	11.298	-
MPG 1999	975	614	104.284	189.000	24.790	-
MPG 2000	1.051	612	260.250	72.000	52.739	26.500
MPG 2001	1.078	552	246.709	300.000	23.879	12.920
MPG 2002	686	296	136.135	-	23.633	-
MPG 2003	612	296	35.462	-	1.014	-
MPG 2004	876	406	95.051	7.000	5.028	-
MPG 2005	748	439	100.931	51.000	3.528	-
MPG 2006	792	533	114.112	30.000	-	-
MPG 2007	1.000	157	95.376	80.000	27.277	-
MPG 2008	726	63	93.003	88.000	22.972	-
MPG 2009	700	112	77.938	30.000	23.414	8.350
MPG 2010	659	200	83.603	8.000	30.915	4.600
MPG 2011	535	-	42.373	-	16.707	-
		5.786		1.172.000		52.370

projecten te stoppen. De voormalig concerncontroller “acht het zeer wenselijk dat ook de ‘stoppen’ optie wordt meegenomen in het afwegingsvoorstel wat gemaakt gaat worden voor het totaal van de majeure projecten” in mei 2008. Toch besluit het college vanwege de maatschappelijke urgentie van de projecten in te zetten op fasering en verdere optimalisatie per project in plaats van stopzetten. Ook een voormalig medewerker van het grondbedrijf verklaart de huidige situatie van het grondbedrijf uit de hoge ambities. Deze leidden tot te hoge behoefte-ramingen op basis waarvan teveel grond werd aangekocht.

4.3 TM+scenario

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

In het bijzonder constateert de enquêtecommissie dat bij de Usseler Es de daadwerkelijke behoefte aan het terrein onder invloed stond van het TM+scenario, waarvan bovenstaand het realisme wordt betwijfeld. Een ander argument dat wordt gebruikt om de ontwikkelingen in de Usseler Es te rechtvaardigen is de benodigde voorraad positie van de gemeente. Verderop in dit hoofdstuk wordt toegelicht dat de berekening van deze voorraad (ijzeren voorraad) in

tijden van structurele crises een verkeerde methodiek is, waardoor teveel voorraad wordt berekend. Ook in de antwoorden die de enquêtecommissie van de Provincie ontving blijkt dat de Provincie heeft geadviseerd zeer prudent om te gaan met de ontwikkeling van de Usseler Es en dat de noodzaak voor ontwikkeling niet is aangetoond. Hoewel de gronden al waren verworven, toont de casus van de Usseler Es aan 1) dat de behoefte aan terreinen lager is dan het aanbod, ook ten tijde van vaststelling van het bestemmingsplan en 2) de grote invloed van prognoses en voorraadbepalingen in de besluitvorming in de gemeenteraad.

4.4 Kantoren

In de kantorenmarkt werd als eerste vanaf de 21e eeuw zichtbaar dat vraag en aanbod uit elkaar gingen lopen. In de grafiek op pagina 25 is de situatie duidelijk zichtbaar. De vraag naar kantoren blijft redelijk constant, terwijl het aanbod op grote schaal toeneemt. Enkele gemeenten passen hun ambities aan op deze ontwikkeling. De gemeente Amsterdam constateert in 2010 dat het een fors overaanbod aan kantoren heeft en zet op dat moment een omvangrijke herontwikkelings- en transformatieopgave in. De ambities worden bijgesteld door het planaanbod van kantoren met 1 miljoen m² te reduceren⁹. Ook de gemeente Arnhem stelt in 2008 een herijking van haar kantorenbeleid vast, met maatregelen om tot een evenwichtige kantorenmarkt te komen¹⁰.

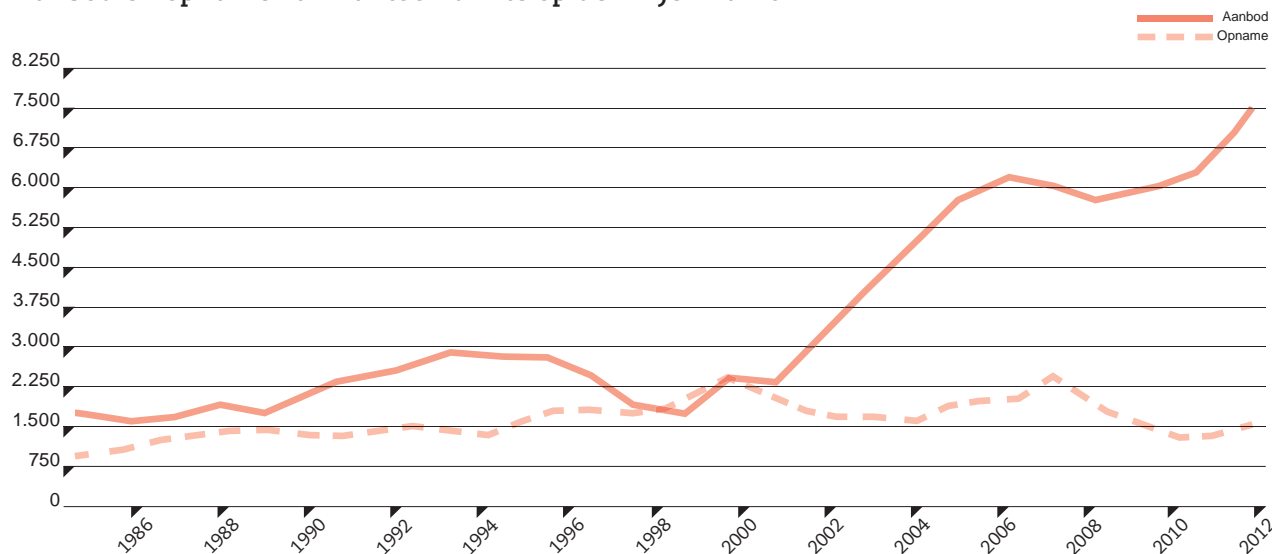
4.5 Woningbouw

Onder de huidige marktomstandigheden is sprake van enige overmaat in het woningbouwprogramma tot 2019-2020. Programma's zijn gefaseerd vanwege de crisissituatie. Hierbij is gekozen voor een conservatieve benadering waarin zoveel mogelijk van de oorspronkelijke doeleinden en ambities overeind zijn gehouden. Er is niet voor gekozen om, zoals in sommige andere gemeenten, de gemeenteraad bijgestelde grondexploitaties voor te leggen, waarin sterk wordt gesaneerd in de lopende programma's (opknippen plannen) en planvorming voor al het verder weg liggende programma (ook wanneer dit reeds in bestemmingsplannen is verankerd) wordt geschrapt. De crisis op de woningmarkt is meer beschouwd als een incidentele hindernis op weg naar het bereiken van verdergaande doelstellingen zoals zijn vastgelegd in raadsbesluiten. Ook het ontwikkelen van nieuwe plannen is niet stopgezet.

⁹ *Programmatisch kader kantoren en woningbouw – t.b.v. gemeenteraad Amsterdam dd. 15 december 2010.*

¹⁰ *Herijking Kantorenbeleid Arnhem 2008–2020 – gemeenteraad Arnhem dd. mei 2008.*

Aanbod en opname van kantoorruimte op de 'vrije' markt



Bron: DTZ Zadelhoff

4.6 Bedrijventerreinen

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

4.7 Veranderende tijden

De enquêtecommissie ziet een beeld vanaf het intreden van de crisis waarin niet-geactualiseerde prognoses worden gebruikt, terwijl een nieuwe situatie is ontstaan. De gemeente en Ecorys blijven steunen op het verleden, waarin de groeiverwachtingen voornamelijk zijn gebaseerd op historische cijfers. Dat ziet de enquêtecommissie met name terug bij de berekening van de ijzeren voorraad voor bedrijventerreinen. Deze is vooral gebaseerd op het verleden en nauwelijks op toekomstige verwachtingen. De enquêtecommissie is van mening dat de ijzeren voorraad hierdoor te hoog is vastgesteld, veel hoger dan op basis van de op dat moment zo goed

mogelijke voorspelling nodig lijkt. Het gevolg is dat de gemeente een aanzienlijk risico loopt meer gronden in ontwikkeling te brengen dan er uiteindelijk nodig blijken te zijn. De heer Stijnenbosch (Stogo) constateert in een openbaar verhoor dat men in de vastgoedwereld heel sterk het idee van een varkenscyclus had: "het komt daarna wel weer goed". Maar, het komt niet meer goed. "Dat betekent dat je op een andere manier moet kijken en niet meer terug moet kijken naar de trends zoals die zijn geweest, maar met andere variabelen en ideeën moet werken om er iets mee te doen." Dat geldt naar mening van de heer Stijnenbosch ook voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen.

Conclusies

17. Als reactie op de crisis zijn projecten slechts over een langere periode gefaseerd, waarbij aan de oorspronkelijke ambities en doelen van voor de crisis werd vastgehouden.
18. De prognoses werden structureel te positief ingeschat en werden niet onderworpen aan een kritische blik of second opinion. Zij dienden vooral om de hoge ambities te onderbouwen.
19. Door voortdurend planoptimisme leken afzonderlijke projecten realistisch, maar was de optelsom te ambitieus.
20. Door een gebrek aan samenhang van de afzonderlijke projecten ontstond een situatie waarin projecten elkaar konden beconcurreren.

5. De Eschmarke

5.1 Inleiding

De locatie Eschmarke is een nieuwbouw woongebied aan de oostzijde van de gemeente Enschede. De locatie wordt gerealiseerd als onderdeel van de VINEX-taakstelling van de gemeente Enschede. In eerste instantie werd uitgegaan van een woningbouwlocatie van rond de 6000 woningen die gerealiseerd zou worden in de periode 1995-2005. Na een MER werd dat aantal bijgesteld tot maximaal 5000. De looptijd van het project is diverse keren verlengd en inmiddels wordt uitgegaan van een looptijd tot 2029. Er zijn tot nu toe ongeveer 2850 woningen gerealiseerd. Een groot deel van de gronduitgifte moet nog plaatsvinden. Niet alleen de ambitie qua aantallen lag hoog maar in de Eschmarke werd ook een hoge kwaliteitsnorm toegepast. Tijdens de verhooren werd door meerdere personen opgemerkt dat de Eschmarke concurrentiegevoelig is. Met name het project de Laares is hierbij genoemd. Naast deze factoren is de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en VOF E2000 een belangrijke oorzaak dat de planning is vertraagd.

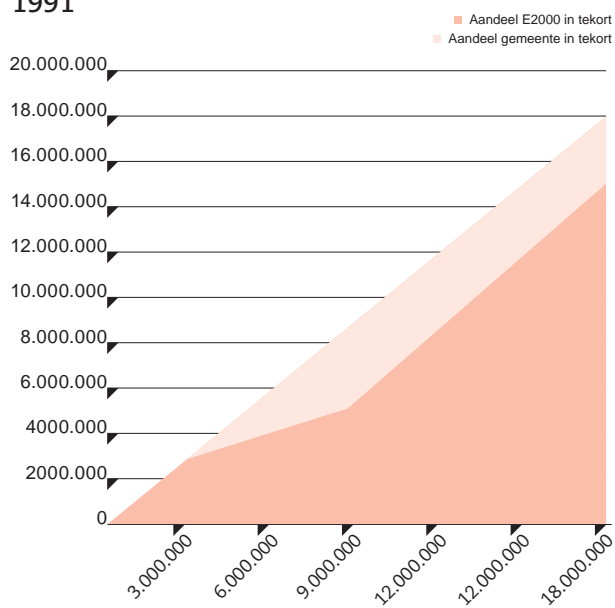
De complexiteit van de Eschmarke zit in de lange looptijd van het project en het feit dat het project met een groot negatief saldo op de grondexploitatie van start is gegaan. Zoals bij veel projecten hebben de gevolgen van de kredietcrisis en het inzakken van de woningmarkt grote gevolgen voor het project. Maar de Eschmarke had al eerder problemen met het opleveren van bouwrijpe kavels en woningen. Volgens de geleverde cijfers is geen enkel jaar het gewenste aantal op te leveren bouwkavels/woningen gehaald, en dat zelfs ruim niet. De enquêtecommissie vindt het verstandig om bij grote projecten als Eschmarke de communicatie via het MPG uit te breiden met meer informatie over de uitgangspunten van het project en de (on)mogelijkheden om die te wijzigen.

5.2 Samenwerkings-overeenkomst

In diverse projecten zijn samenwerkingsovereenkomsten gesloten met marktpartijen, waarbij in een later stadium van het project is gebleken dat afspraken niet altijd werkbaar waren. Vooral op het gebied van risicodeling en winst- en verliesdeling zijn er voorbeelden van projecten waarbij wel goede afspraken waren gemaakt over winstdeling, maar niet over verliesdeling. Net als bij het inhuren van externe deskundigen voor bijvoorbeeld de projectorganisatie geldt bij het sluiten van

samenwerkingsovereenkomsten dat dit mogelijkheden biedt (financieel, capaciteit), maar dat het de flexibiliteit van een project kan beperken. De enquêtecommissie constateert dat in Enschede deze situatie zich in volle omvang voordoet in het project de Eschmarke. Voor de Eschmarke is in 1991 een intentieovereenkomst gesloten tussen de gemeente en een viertal private partijen (BV's) die samen de VOF E2000 vormen. Op basis van de intentieovereenkomst kan gesteld worden dat het grootste deel van het financiële risico bij de gemeente ligt. Als er een negatief saldo is dan draagt de gemeente voor de eerste 3 miljoen gulden het volle risico. Als het saldo meer dan 3 miljoen gulden negatief is, dan wordt het deel boven die 3 miljoen gulden op 50-50 basis verdeeld tussen gemeente en E2000, met een maximum van 3 miljoen gulden voor E2000 (zie onderstaande figuur).

Afspraken verliesdeling intentieovereenkomst 1991



(bron: OTB TU Delft, 2012 pagina 80)

Vooral het aandeel van de gemeente in het tekort laat zien dat de marktpartijen nauwelijks risico dragen. Ook met de kennis van toen had een dergelijk contract niet afgesloten mogen worden, het aangaan van een samenwerking met de markt is juist bedoeld om de risico's met de markt te delen en dat is simpelweg niet gebeurd. Voor de winstdeling geldt vrijwel dezelfde berekening, maar dan is er geen maximum voor E2000. Kortom, overall loopt E2000 maximaal 3 miljoen risico.

Opvallend is dat ten tijde van het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst (1996) inmiddels duidelijk was dat de grondexploitatie Eschmarke een groot tekort kende: op dat moment zo'n 76 miljoen gulden negatief. Volgens de afspraken van de intentieovereenkomsten was het maximale risico van 3 miljoen voor E2000 daarmee bereikt en zou E2000 dat maximale bedrag moeten betalen. Omdat echter niet duidelijk was afgesproken welke prijspeildatum gehanteerd moest worden voor de berekening, is na overleg besloten dat E2000 slechts 2,5 miljoen gulden zou betalen binnen een maand na goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst. Doordat de gemeente vrijwel alle risico's liep en de ontwikkelaars nauwelijks, kon de gemeente geen druk uitoefenen op de ontwikkelaars. Ontwikkelaars hadden de ruimte om af te wachten met bouwen en projecten elders voorrang te verlenen. Voormalig wethouder Goudt noemt de samenwerkingsovereenkomst "een wurgcontract". Terugkijkend vindt hij het "onvoorstelbaar dat we dat optimisme toen hadden. En we het dus bij een uitleggegebied, want het is een uitleggegebied, allemaal aanvaardbaar vonden dat het met een geweldig verlies ging starten. Vervolgens was er een wurgcontract waardoor we nog in de problemen zitten."

Conclusies

21. In het project de Eschmarke heeft de gemeente onnodig veel financieel risico gedragen door samenwerkingsovereenkomsten af te sluiten met private partijen, waarin zodanige afspraken zijn gemaakt dat de gemeente vrijwel het gehele financiële verlies draagt.

6. 't Vaneker

6.1 Inleiding

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

Het project is gestart met als uitgangspunt een kostendeekkende exploitatie, dat is leidend geweest bij de verdere planontwikkeling, hoewel externe ontwikkelingen aanleiding hadden kunnen zijn dit principe – naast de plannen – nog eens – ook naar de gemeenteraad toe – tegen het licht te houden.

6.2 Grondexploitatie niet vastgesteld

De rekenkamercommissie constateerde in 2011 dat aan het plan 't Vaneker geen marktonderzoek ten grondslag licht. De enquêtecommissie stelt vast dat het plan slechts gebaseerd is op het idee dat het aanbod van dergelijke kavels een rijkere doelgroep naar de stad trekt. Voormalig wethouder Bleker schetst het project als een "parel" en geeft aan dat het altijd lastig is om in te schatten of er ook vraag naar is: "the proof of the pudding is in the eating". De enquêtecommissie constateert dat daarbij over het hoofd wordt gezien dat ook omliggende gemeenten visten in dezelfde vijver met exclusieve plannen en dat er een fors risico werd genomen door als eerste toetsmoment een moment te kiezen nadat de gronden verworven waren.

De oorspronkelijke grondexploitatie is ten onrechte nooit door de gemeenteraad vastgesteld. Wel is de gemeenteraad nadrukkelijk betrokken bij de

planologische kaders voor de locatie, en heeft de gemeenteraad via de goedkeuring van die stukken ingestemd met het principe van sturen op saldo nul. De lange looptijd van het project is ontstaan door vertragingen in de ruimtelijke besluitvormingsprocessen en de wisselende positie van het defensiepark Zuidkamp in het onderhandelingstraject tussen Defensie en gemeente.

De omwonenden hebben tijdens het traject om tot een bestemmingsplan te komen, veelvuldig aangegeven dat zij in konden stemmen met het plan, maar moeite hadden met de ruimte die het bestemmingsplan bood met betrekking tot het aantal te bouwen woningen. Door een globaal bestemmingsplan waren de aantallen niet exact vastgesteld. Dit is een van de belangrijkste redenen dat zij dit bij de Raad van State met succes hebben aangevochten. Dit is een belangrijke vertragingfactor geworden in het langlopende project.

Doordat de verwerving al wel vroegtijdig succesvol was, is de boekwaarde van het project opgelopen, ook omdat aanzienlijke kosten met de planvorming gemoeid waren. Een besluit om met het project te stoppen zou aanzienlijke kosten met zich mee brengen, maar bovenal geen ingecalculerde opbrengsten opleveren.

6.3 Go / no go besluitvorming

De uitgifte van de eerste kavels van 't Vaneker werd beschouwd als iets nieuws en het was afwachten of dit concept zou aanslaan, vandaar dat dit concept bestempeld werd als pilot. Deze pilot was bedoeld om te bezien of de wijze van verkavelen en uitgeven aansluit bij de behoefte in de markt.

Door de projectwethouder van 't Vaneker uit het vorige college, de heer Bleker, is daarbij destijds aangegeven dat de gemeenteraad een go / no go beslissing kan nemen over de 1e pilot, maar dat hier wel grote (financiële) consequenties aan zijn verbonden. Dit omdat destijds al een groot deel van de verwervingen was afgerond en er bovendien al jaren plankosten zijn gemaakt en rentekosten zijn bijgeschreven.

De verwervingen zijn in overleg met de gemeenteraad opgestart in 2000. In dat jaar zijn twee hele grote verwervingen gedaan. Vervolgens zijn de gesprekken met de eigenaren verder gevoerd hetgeen ertoe heeft geleid dat ongeveer 60% van de verwervingen in de schil van 't Vaneker voor 2005 zijn afgerond. Met vrijwel alle andere eigenaren zijn in die tijd gesprekken opgestart om tot verwerving te komen. Een belangrijke

verwerving die in 2005 is opgestart, maar uiteindelijk pas in 2009 is afgerond is de verwerving in het gebied waar de pilot wordt gehouden. In totaliteit is ruim 90% van alle grond in het plangebied verworven. Voormalig wethouder Bleker merkt hierover op: "Ik weet dat er bij die pilot, een beetje tot mijn verrassing, ik vond het quasi naïef of ik vond het een beetje wegkruipen voor de verantwoordelijkheid, dat er raadsleden zeiden van: ja, maar die pilot. Kunnen we

daarna nog stoppen?" Bleker voegt toe dat hij op dat moment in de gemeenteraad heeft gezegd: "We zijn zo ongeveer tien jaar aan het aankopen, dus als u wilt stoppen, dan kost dat erg veel geld." De enquêtecommissie concludeert dat het benoemen van een go / no go moment ten onrechte bij de gemeenteraad de indruk heeft gewekt dat het project nog in zijn geheel gestopt had kunnen worden.



6.4 Planlocatie discussie

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

De lange looptijd zorgde in 2010 voor een nut en noodzaak discussie, ook omdat raadsleden onvoldoende op de hoogte waren van eerdere besluiten. Een duidelijker besluitvormingsdossier per project, kan de gemeenteraad helpen in zijn controlerende rol. Uiteindelijk zorgde het project voor veel politieke ophef, toen bleek dat stoppen met het project aanzienlijke kosten met zich meebracht. De wijze van de presentatie van deze kosten gaf weliswaar een goed beeld qua orde van grootte, maar de kosten werden wel hoger voorgedaan dan noodzakelijk was. Op basis van de door Fakton gemaakte 'financiële film' van 't Vaneker in de periode 2004 tot en met 2011 constateert de enquêtecommissie dat dit project een lange historie kent, maar dat het programma gedurende de jaren nagenoeg gelijk is gebleven. Dit ondanks het feit dat er nog geen realisatie en grondverkoop hebben plaatsgevonden. Er is na het intreden van de economische crisis (rond 2008) geen verslechtering in de grondexploitatie zichtbaar. De grondopbrengsten lijken gedurende de jaren niet bijgesteld, ondanks de financiële crisis en de dalende woningprijzen, zeker in het dure marktsegment, waar het in dit project om gaat. De enige echte maatregel die na 2008 lijkt te zijn genomen, betreft het uitfaseren van het project. Het project wordt gepresenteerd als een winstgevend project met een neutraal resultaat (0), maar lijkt dicht gerekend en is gegeven meer realistische scenario's van prijsontwikkeling en afzet naar onze inzichten in feite verliesgevend.

6.5 Financiële consequenties

Het stopzetten van 't Vaneker brengt consequenties met zich mee. De gemeenteraad heeft hier naar gevraagd en daar verschillende antwoorden op gekregen van het college. Bij het in beeld brengen van de consequenties is gekeken naar de gevolgen voor het gehele plan 't Vaneker inclusief Het Zuidkamp. Er is gekeken naar de huidige boekwaarde, lopende verplichtingen en verkoopwaarde indien de verworven gronden worden verkocht ten behoeve van landbouw of natuurontwikkeling. Daarnaast is een inschatting gemaakt wat de opbrengsten zijn van de verkoop van het bestaande vastgoed in de huidige staat. Op basis van deze inschattingen kan worden gesteld dat de grondexploitaties van het totale project 't Vaneker met ongeveer € 35,5 miljoen contante

waarde 1-1-2010 zal verslechteren. Een voorziening ter grootte van dit bedrag zal gelijktijdig met het besluit om te stoppen met 't Vaneker moeten worden getroffen. Het bedrag van € 35,5 miljoen bestaat voor bijna € 20 miljoen uit de verwervingskosten voor 't Vaneker, planontwikkelingskosten, onderzoekskosten, rentekosten etc. die in de afgelopen jaren zijn gemaakt. De verwachte opbrengsten van de grond ten behoeve van landbouw en natuur en gebouwen (in de huidige staat) zijn van dit bedrag afgetrokken. De rest van het bedrag bestaat uit het saldo van de verplichting om Het Zuidkamp over te nemen inclusief de daarvoor gemaakte plankosten en nog te maken beheerkosten na aftrek van de opbrengst van de gebouwen in de huidige staat. Voor de verkoop van de gebouwen dient te allen tijde nog wel een bestemmingsplanwijziging te worden doorgevoerd. De enquêtecommissie constateert op basis van het OTB-rapport (rekenkamercommissie, 2011) dat de genoemde € 35,5 miljoen echter substantieel lager ligt als Zuidkamp niet verworven wordt en de afdracht aan het STOG (1,7 miljoen) en de VTU-kosten goed/anders geboekt waren. Ook is niet meegenomen dat bij het stopzetten van de ontwikkeling de inmiddels verworven grond bijvoorbeeld als landbouwgrond verkocht zou kunnen worden. Op de vraag "wat zijn we kwijt als we nu zouden stoppen met de ontwikkeling van 't Vaneker" is 35,5 miljoen het juiste antwoord. Dat bedrag ligt voor de gemeentelijke grondexploitaties voor 't Vaneker een stuk lager.

Conclusies

22. 't Vaneker wordt gepresenteerd als een winstgevend project met een neutraal resultaat (0), maar lijkt dichtgerekend en is gegeven meer realistische scenario's van prijsontwikkeling en afzet in feite verliesgevend.
23. Door de lange looptijd (mede door toedoen door de procedure van de Raad van State en bezwaren van omwonenden) en de vele planwijzigingen in 't Vaneker bestond er geen totaal beeld waardoor sturing door gemeenteraad en college werd bemoeilijkt.
24. Het go / no go moment bij 't Vaneker was feitelijk geen go / no go moment, dat moest de gemeenteraad zelf uit de context vaststellen.
25. Bij langlopende projecten over meerdere raadsperiodes wordt het overzicht belemmerd doordat geen besluitvormingsdossiers worden aangelegd.

7. Sturing door gemeenteraad en college

7.1 Dilemma's en alternatieven

De enquêtecommissie constateert dat zowel grote strategische dilemma's als alternatieven die gesignaleerd worden binnen het ambtelijk apparaat of binnen het college niet bij de gemeenteraad terecht komen. Hierdoor komen kritische geluiden onvoldoende tot uiting in de raadsvoorstellen. Kritische geluiden en mogelijke alternatieven worden, als ze al op de collegetafel belanden, niet voorgelegd aan de gemeenteraad als dilemma's. Zo plaatsen meerdere gezaghebbende functionarissen kritische kanttekeningen bij het plaatsen van de MSI's buiten het grondbedrijf. In mei 2008 raadt de toenmalige concerncontroller deze keuze af. Deze kritische geluiden bereiken de gemeenteraad niet echter zijn voor de gemeenteraad relevant in de te maken afwegingen. Ten aanzien van alternatieve oplossingen wordt de raad ook in zijn totaalbeeld belemmerd. Zo blijkt uit de openbare verhoren dat het door de voormalig programmamanager grondbedrijf aangedragen alternatief om de A-1 zone in verband te plaatsen met de ontwikkeling van de Usseler Es niet in de publieke afwegingen wordt betrokken. Dit staat los van de discussie of het voorgestelde alternatief daadwerkelijk als een volwaardig alternatief beschouwd kan worden.

Mevrouw Prent merkt hierover in het openbare verhoor op dat het misschien wel beter was geweest om de dilemma's voor te leggen aan de gemeenteraad en daarin samen met het college keuzes te maken. Dan legt het college niet vanuit consensus een raadsvoorstel neer bij de gemeenteraad. In werkelijkheid was geen sprake van consensus, maar van een dilemma. Mevrouw Prent merkt hier tevens over op dat zij in de tijd dat zij voor de gemeente Enschede werkzaam was graag de dilemma's aan de gemeenteraad voor had willen leggen maar de cultuur op dat moment dat niet toeliet. De heer Den Oudsten ziet hier mogelijkheden: "Het naar de gemeenteraad brengen van dilemma's is tot nu toe niet de manier waarop het college met de gemeenteraad communiceert. Het gebeurt relatief weinig. Het zou één van mijn verbeterpunten zijn. Maar dan moet er ook ruimte zijn in het instrumentarium om die dilemma's met elkaar te bespreken".

7.2 Informatie financiële consequenties maatregelenpakket

Een belangrijke rol in de sturing door college en gemeenteraad is de vraag of de toekomstige reserve grondexploitatie groter is dan de vereiste weerstandscapaciteit. Toekomstige winst speelt een doorslaggevende rol bij de beoordeling van de financiële positie van het grondbedrijf. Impliciet lijkt het MPG daarmee te functioneren als een voorstel conform artikel 20.5 van de beheersverordening grondbedrijf. Dit artikel schrijft voor dat het college indien de reserve grondbedrijf onvoldoende is de gemeenteraad een voorstel zal doen op welke termijn de reserve grondbedrijf weer op peil wordt gebracht. Zo heeft wethouder Hatzenboer ook eind 2010 het maatregelenpakket van 'oranje naar groen' opgesteld en verzonden aan de gemeenteraad. Echter tot op heden zijn, ondanks expliciete verzoeken vanuit de gemeenteraad, de financiële consequenties die dat pakket feitelijk heeft gehad voor het grondbedrijf niet gedeeld met de gemeenteraad.

In het aangenomen amendement van GroenLinks e.a. met aanvullende maatregelen MPG wordt aan het raadsvoorstel meerjarenperspectief grondbedrijf 2011 (15082) toegevoegd als beslispunt:

"het college op te dragen om tegelijk met de ambtshalve herziening en de toegezegde doorrekening van een scenario zonder opbrengstenstijging, te komen met een notitie waarin de in het MPG genoemde aanvullende maatregelen nader zijn uitgewerkt en de besparingen alsmede gevolgen van deze maatregelen inzichtelijk worden gemaakt".

De reactie van het college hierop is dat door middel van een informele besloten bijeenkomst deze informatie met de gemeenteraad gedeeld is en niet zoals gevraagd door middel van een notitie. Het college organiseerde eind 2011 een besloten bijeenkomst om de gemeenteraad te informeren rondom de ambtshalve herziening en de uitvoering van het amendement. In de bijeenkomst werd slechts een opsomming van maatregelen getoond. Ook hier ontbrak een specificering van de financiële consequenties van de maatregelen. Pas in het voorjaar van 2012 heeft de enquêtecommissie, op nadrukkelijk eigen verzoek, een memo ontvangen waarin de verschillende genomen maatregelen op hun financiële consequenties zijn doorgelicht.

De gemeenteraad heeft hier zelf genoeg mee genomen, en daarmee haar overzicht op de situatie beperkt.

In hoofdstuk 3 constateerde de enquêtecommissie al dat het maatregelenpakket door het college aan de raad is gepresenteerd als serieuze oplossing voor de financiële problemen van het grondbedrijf, terwijl dat beeld naar aanleiding van de openbare verhoren ter discussie staat. Ook op andere momenten werd de raad door het college niet meegenomen in de volle consequenties van het maatregelenpakket. Zo werden bij de bijstelling van de opbrengstenstijging geen financiële consequenties door het college genoemd. De raad moet op dit punt zelf de conclusie trekken dat de bijstelling een serieus gevolg heeft voor de financiële positie van het grondbedrijf. De raadsenquêtecommissie constateerde in hoofdstuk 3 bovendien dat ook in oktober 2011 het college naar de raad de suggestie wekt dat het financiële probleem van het grondbedrijf nagenoeg opgelost is en dat in het MPG 2012 slechts nog wat uitfasering moet plaatsvinden. Al met al concludeert de enquêtecommissie dat het maatregelenpakket “oranje naar groen” door het college naar de raad ten onrechte werd gepresenteerd als de oplossing van de financiële problemen van het grondbedrijf.

7.3 Deskundigheid raadsleden en collegeleden

Raadsleden realiseren zich dat het kennisniveau van de gemeenteraad als het gaat om het financieel technische karakter van de stukken over het grondbeleid, dit onvoldoende is om richtinggevende besluiten te kunnen nemen. Dit beeld wordt bevestigd uit de besloten verhoren die de enquêtecommissie heeft gehad.

De heer Den Oudsten is van mening dat portefeuillehouders grondbedrijf voldoende kennis en ervaring hadden om mede de strategie te kunnen bepalen, verdedigen en initiëren. Als het gaat om de gemeenteraad, dan was de kennis bij een paar mensen aanwezig maar bij het merendeel niet.

Bij het aantreden van de nieuwe gemeenteraad in 2010 verzoekt de gemeenteraad na de introductiecursus grondbeleid om een verdiepingscursus grondbeleid. Hoewel deze wordt aangekondigd en zelfs wordt ingepland, wordt de cursus later geannuleerd vanwege capaciteitsgebrek bij het grondbedrijf. De heer Den Oudsten betreurt het dat de cursus grondbeleid voor de nieuwe raadsleden niet is doorgegaan. “Dat hadden we nooit met elkaar zo moeten laten passeren.”

De enquêtecommissie betreurt niet alleen de annulering, maar ook het ontbreken van de wil bij de gemeenteraad om de cursus als nog af te dwingen.



Fotograaf: Paul Esveldt

7.4 Impact van de crisis

Het is duidelijk geworden dat zeker sinds 2008 bij de organisatie en college bekend was dat de economische crisis de situatie van het grondbeleid structureel zal wijzigen. Uit de verhoren is gebleken dat begin 2011 een strategisch gesprek gevoerd is over "hoe nu verder". Uitkomsten van deze gesprekken is een interactief proces met de gemeenteraad, met meerdere informele avonden en kaderstellende discussies, uitmondend in de 'stedelijke koers'. In die laatste visie komt een hernieuwde strategie rondom grondbeleid aan de orde, maar het is onvoldoende duidelijk voor de gemeenteraad dat de eerdere informele bijeenkomsten daartoe bedoeld waren. Zo is er geen gevoel van urgentie gecreëerd bij de gemeenteraad, waardoor de gemeenteraad onvoldoende op de hoogte was van de ernst en de noodzaak. Naar oordeel van de enquêtecommissie had een scherpere informatievoorziening meer recht aan de situatie gedaan.

7.5 Bijsturen van lopende projecten

Als eenmaal de beslissing is genomen om een project te gaan ontwikkelen en de 'trein gaat rijden' wordt niet altijd het maximale gedaan om de projecten te optimaliseren. Zolang de trein rijdt wordt niet meer kritisch naar de uitgangspunten van het project gekeken. De verplichting in de beheersverordening (art. 13-15) om elke 5 jaar een grondexploitatie voor evaluatie en bijstelling separaat aan de gemeenteraad aan te bieden, biedt in theorie deze mogelijkheid, in de praktijk is de beheersverordening geen sturend kader voor de relatie tussen college en gemeenteraad. Zeker in het geval van langlopende projecten waarin veel veranderingen worden doorgevoerd, zoals in 't Vaneker, verdwijnt het totaalbeeld voor de gemeenteraad zowel op de plannen als op de uitgangspunten die daaraan ten grondslag lagen.

Bovendien ontbreekt het inzicht in historische ontwikkelingen. In het MPG wordt met name de prognose en realisatie van het afgelopen jaar gepresenteerd. Hierdoor heeft zowel raad als college weinig beeld in welk (historisch) perspectief de cijfers gezien moeten worden en kan onterecht een structurele ontwikkeling worden gezien als een incident.

Bij de bijsturing van projecten en rapportage over projecten wordt geen relatie gelegd met de oorspronkelijke maatschappelijke doelen. Ergo; wordt met de actuele stand van het project nog wel de oorspronkelijke doelstelling gehaald en zijn er in dat licht geen alternatieven. Uit de verhoren is gebleken dat binnen het grondbedrijf dit bijvoorbeeld bij de Usseler Es

speelde; het grondbedrijf zag de vraag naar kavels afnemen en had juist daardoor een nieuw alternatief aan de A1 voor ogen. Deze informatie werd echter getoetst binnen het kader van projectvoortgang van de Usseler Es en daardoor als vertragend en afleidend beschouwd.

Conclusies

26. De discussie over de dilemma's en mogelijke alternatieven waar het raadsvoorstel de uitkomst van is, wordt door het college niet met de gemeenteraad gedeeld.
27. De gemeenteraad heeft geen zicht op de financiële consequenties van het maatregelenpakket "van oranje naar groen", omdat deze niet duidelijk gedeeld zijn met de gemeenteraad.
28. De maatregelen om de structurele veranderingen bij het grondbeleid aan te kunnen zijn in onvoldoende urgentie en samenhang met de gemeenteraad gedeeld.
29. De deskundigheid bij de gemeenteraad als het gaat om de financiële techniek van het grondbedrijf is onvoldoende.
30. Door het gebrek aan terugkoppeling op de maatschappelijke effecten beschikken zowel college als gemeenteraad onvoldoende over informatie om lopende projecten bij te sturen, te prioriteren ofwel te stoppen.

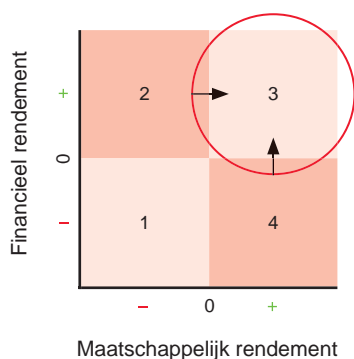
Aanbevelingen

De enquêtecommissie komt op basis van de in dit rapport getrokken conclusies tot de volgende aanbevelingen:

1. In de sturing van het grondbeleid door college en gemeenteraad dient het voorzichtigheidsbeginsel¹¹, en daarmee de balanspositie van het grondbedrijf, een meer zwaarwegende rol te spelen.
2. In de sturing van het grondbeleid door college en gemeenteraad dienen heldere en eenduidige begrippen gehanteerd te worden, waarbij de gehanteerde begrippen in het grondbedrijf overeenkomen met de gehanteerde begrippen in het concern.
3. De coderingssystematiek om het weerstandsvermogen (van het grondbedrijf) aan te duiden dient gebaseerd te zijn op de feitelijke balanspositie van het grondbedrijf. De codes groen en geel zijn in deze systematiek voorbehouden aan situaties waarin sprake is van een positieve feitelijke reservepositie. Eveneens is in deze systematiek het openen van verlieslatende exploitaties en het doen van opdrachten voorbehouden aan situaties waarin sprake is van een positieve feitelijke reservepositie.
4. De methodiek om te komen tot de aanwezige en vereiste weerstandscapaciteit dient transparant en toetsbaar te zijn en de daadwerkelijke risico's die de gemeente loopt te weerspiegelen.
5. Het college mag bij toekomstige maatregelen alleen beredeneerd afwijken van professionele adviezen van de accountant en/of de toezichthouder.
6. Realistische prognoses vormen de basis van realistische ambities. Prognoses dienen te worden onderworpen aan een kritische blik en een second opinion. Omdat de markt structureel is veranderd zijn prognoses op basis van het verleden niet meer maatgevend. Het is aan te bevelen om in deze situatie meerdere scenario's door te rekenen. Daarnaast dienen prognoses periodiek geactualiseerd te worden. Ook dient de realisatie periodiek te worden geconfronteerd met de vastgestelde ambities. Deze confrontatie kan de basis zijn op grond waarvan prioriteiten worden gesteld.
7. Confronteer periodiek de marktsituatie en de projectenportefeuille met elkaar. Wijzigingen in de markt moeten leiden tot bezinning op programmering, planning en prioritering. Met andere woorden, er dient een periodiek moment te zijn waarop de gemeenteraad integraal de marktsituatie, marktprognose en -historie uitzet tegen de totale projectenportefeuille en de onderlinge samenhang. Ook de MSI's moeten in deze worden meegenomen, om zo een totaal overzicht aan de gemeenteraad te verschaffen. Het MPG zou hiertoe een geschikt instrument zijn, waarmee het MPG naast het financiële deel ook een meer tactisch deel kent over de projecten en de markt. In dit gedeelte moet juist de confrontatie tussen ambitie en realisatie opgezocht worden (zie aanbeveling 6) om zo de planning, prioritering en portefeuille bij te kunnen sturen. In dit kader zou het MPG, maar ook raadsvoorstellen, meer inzicht kunnen verschaffen in historische ontwikkelingen en daarbij ook kerncijfers tonen, zodat de situatie/achtergrond beter in perspectief geplaatst kan worden en een voorstel beter beoordeeld.
8. Hanteer bij het prioriteren en beheersen van de projectenportefeuille in het MPG de zogenaamde rendementsmatrix¹². Deze matrix geeft inzicht in het financiële en maatschappelijk rendement van de portefeuille (zie figuur op volgende pagina). Op de verticale as wordt het financieel rendement (Netto Contante Waarde) en op de horizontale as het maatschappelijk rendement van projecten gescoord. Het maatschappelijk rendement beoordeelt op welke wijze het project bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeente. De prioriteiten dienen logischerwijze te liggen bij die projecten die goed scoren op beide assen (kwadrant 3). Bij projecten die slecht scoren op één van de assen (kwadrant 2 en 4) is het zaak ze te optimaliseren of te overwegen ze stop te zetten indien blijkt dat verdere prioritering noodzakelijk is. Van projecten die slecht scoren op beide assen (kwadrant 1) dient te worden overwogen deze stop te zetten. Ook voor de korte termijn zou een indeling van de huidige projectenportefeuille op deze matrix de raad meer grip kunnen verschaffen, er hoeft niet op de MPG 2013 gewacht te worden.

¹¹ Bij het voorzichtigheidsbeginsel worden verliezen direct afgedekt en winsten pas genomen op het moment dat daar zekerheid over bestaat dat ze zich voordoen.

¹² *Fakton*, 2012, p.5-6.



9. College en raad dienen zelf de voorwaarden te creëren waaronder zij in staat zijn gezamenlijk het grondbeleid te sturen.
Het college dient de raad inzicht te geven in de afweging van verschillende alternatieven en dilemma's die daarbij spelen om te komen tot maatschappelijke effecten. De raad dient op voorstel van het college tijdig te prioriteren, bijsturen of stoppen. Om dat mogelijk te maken dient de raad zijn financiële deskundigheid te verbeteren. In dit kader beveelt de enquêtecommissie aan om grote fysieke projecten (zeker de MSI's) niet meer uitsluitend in de stadsdelen te behandelen.

10. Verordeningen moeten altijd up-to-date zijn en afspraken moeten gelden. De verordeningen die de gemeenteraad en het college gebruiken om het financieel beleid en het grondbeleid te sturen, moeten in een proces bewaakt worden om niet meer te kunnen verlopen. De gemeenteraad zou hier zelf een actieve rol moeten organiseren, de gemeenteraad is immers uiteindelijk eigenaar van de verordeningen. Ook de afspraken die uit de verordeningen spreken (bijvoorbeeld: elke 5 jaar projecten opnieuw in de raad bespreken), moeten strikt gehandhaafd worden.

Overzicht geïnterviewde personen

Insprekers openbare bijeenkomst 24 januari:

Dhr. Van den Bos
Dhr. Bouwmeester (VBU Usseler es)
Dhr. Kortenbach
Dhr. Lentink
Dhr. Tuinbeek
Dhr. Visser

Besloten verhoren raadsleden:

Dhr. E. Westerbeek (D66)
Dhr. L. van Lier (PvdA)
Dhr. A. le Loux (Burgerbelangen Enschede)
Dhr. P. Welman (CDA)
Dhr. J. Kort (GL)
Mevr. A. Broekman-Veltman (VVD)

Besloten verhoren ambtenaren:

Dhr. R. Jongedijk (raadsgriffier)
Dhr. M. Götz (Ontwerper A)
Dhr. J. Nijenhuis (Senior projectmanager)
Dhr. W. Gerritsen (Afdelingshoofd makelaardij en juridische zaken)
Dhr. F. Hulleman (Senior taxateur/verwerver)
Dhr. B. Woolderink (Junior planeconoom)
Dhr. A. Kransen (Clustercontroller Grondbedrijf, tot september 2010)

Openbare verhoren ambtenaren:

Mevr. E. Prent (afdelingshoofd EZ tot 2010)
Dhr. L. van der Ree (programmamanager stedelijke ontwikkeling tot 2011)
Dhr. T. Wassenaar (directeur ontwikkelingsprojecten PMBE)
Dhr. E. Lastdrager (programmamanager grondzaken tot 2011)
Dhr. G. van Buren (senior planeconoom)
Dhr. J. Blok (directeur stedelijke ontwikkelingsprojecten tot 2012)
Dhr. A. Oosterveld (senior beleidsadviseur grondbedrijf tot 2007)
Dhr. Y. de Jager (medior planeconoom)
Dhr. T. Poppens (concerncontroller)

Openbare verhoren bestuurders:

Dhr. J. Goudt (wethouder grondbedrijf 2006-2010)
Dhr. E. Helder (wethouder economische zaken 1998-2010)
Dhr. R. Bleker (wethouder grondzaken 2002-2006)
Dhr. J. Hatenboer (wethouder grondbedrijf)
Mevr. M. van Hees (wethouder financiën)
Dhr. P. den Oudsten (burgemeester)

Openbare verhoren externen:

Dhr. P. Leferink (DHV)
Dhr. M. Stijnenbosch (Stogo)
Dhr. G. Rienstra (Ecorys)

Schriftelijke informatie-inwinning externen:

Mevr. I. A. Bakker (Provincie)
Dhr. E. Dijkgraaf (Deloitte)

Afkortingen

AD	Algemene Dienst	IGS gelden	InterGemeentelijke Samenwerkings- Gelden
AD	Algemene Dekking	IGSP	InterGemeentelijke Structuur Plan
ADT	Area Development Twente	INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
AMT	Algemeen Managementteam	ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
ATSC	Af Te Sluiten Complexen		
B&W	Burgemeester en Wethouders	MARAP	Managementrapportage
BBP	Bruto Binnenlands Product	MER	Milieu effect rapportage
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording	MKBA	Maatschappelijke kostenbatenanalyse
BDB	Bureau Documentatie Bouwwezen	MPG	Meerjaren Perspectief Grondbedrijf
BLM	Bedrijfslocatiemonitor	MSI	Majeure Stedelijke Investeringsopgaven
BLS	Besluit Locatie Gebonden Subsidie	MT	Management Team
BMD	Bouw en Milieudienst	MvT	Memorie van Toelichting
BP	Bestemmingsplan		
BPM	Bureau Projectmanagement	NCW	Netto Contante Waarde
BVO	Bruto Vloer Oppervlak	NEPROM	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	NHG	Nationale Hypotheek Garantie
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden	NIEGG	Niet In Exploitatie Genomen Gronden
COROP	Coördinatiecommissie regionaal onderzoeksprogramma	NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
CPB	Centraal Plan Bureau	nWRO	Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening
CV	Commanditaire Venootschap	OFC	Overige Functionele Complexen
CVG	Complex Verspreide Gronden	OR	Ondernemingsraad
		OTB	Onderzoeksinstituut TU Delft dat een deel van het externe onderzoek heeft uitgevoerd
DHV	advies- en ingenieursbureau, heeft een rol gespeeld in het projectmanagement van de Eschmarke	OV	Openbaar Vervoer
DSOB	Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (voorganger van SO)	P&C	Planning en Control
		PBK	Prijsindex Bestaande Koopwoningen
EC-scenario	European Coordination-scenario	PDCA	Plan Do Check Act
EW	Eindwaarde	PMBE	Projectmanagementbureau Enschede
EWH	Economische Waarde Huidig gebruik	PMT	Projectmanagementteam
EWT	Economische Waarde Toekomstig gebruik	PPS	Publiek Private Samenwerking
EZ	Economische Zaken	REG	Ruimte Economie en Grondzaken
		RO	Ruimtelijke Ordening
GB	Grondbedrijf	RVVP	Regionaal Verkeers- en Vervoersplan
GEM	Grondexploitatie maatschappij	RWZI	Riool Water Zuiverings Installatie
GEO	Grondzaken en Economie en Ontwikkeling	SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
Grex	Grondexploitatie	SDO	Strategisch Diensten Overleg
		SO	Stedelijke Ontwikkeling
HOV	Hoogwaardig Openbaar Vervoer	STOG	Vereveningscomplex Stedelijke Ontwikkeling Grondexploitatie
IBIS-bestand	Landelijke Bedrijventerreinen Informatie Systeem		

TM	Transatlantic Marketscenario
TM+	Transatlantic Marketplusscenario
Vinac	VINEX Actualisatie
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VOF	vennootschap onder firma
VON-prijs	Vrij Op Naam-prijs
VROM	Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
VTU	Vorbereiding, Toezicht en Uitvoering
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
WVG	Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Begrippen

Aanwezige weerstandscapaciteit:

Het vermogen dat aanwezig is om financiële tegenvallers (risico's) op te kunnen vangen. Bij het grondbedrijf van de gemeente Enschede is dit gelijk aan de som van de Toekomstige Reserve grondbedrijf en de Stille Reserve van het grondbedrijf.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente zelf de grond in eigendom of een gedeelte van de grond en voert zij zelf of gezamenlijk met een marktpartij voor rekening en risico de grondexploitatie om zo het gewenste ruimtegebruik te realiseren. Als nieuwe beleidslijn is voorgesteld om in de beginfase van een project af te wegen of moet worden gekozen voor actief dan wel een andere vorm van grondbeleid en welke instrumenten worden ingezet (actief, tenzij).

BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten):

Door het Rijk vastgestelde regelgeving waaraan begroting en verantwoording van de lagere overheden moeten voldoen.

Beheersverordening grondbedrijf:

De beheersverordening grondbedrijf legt de verantwoordelijkheden met betrekking tot de efficiënte voorbereiding en uitvoering van grondbedrijftaken, de rapportage daarover en de controle daarop vast.

Bestemmingsreserve:

Een bedrag dat 'vrijwillig' geormerkt is ten behoeve van een bepaalde uitgave. Kenmerkend is dat dit oormerken 'morgen' teruggedraaid kan worden omdat er (nog) geen aangegane verplichtingen jegens derden aan ten grondslag liggen. Zodra dat wel het geval is moet er een verliesvoorziening getroffen worden. Een bestemmingsreserve maakt onderdeel uit van de totale reserve c.q. het eigen vermogen. Bij het grondbedrijf wordt de term daarvan afwijkend inclusief bestemde toekomstige (virtuele) winsten gehanteerd.

Bestuurlijke kaders van een project:

Dit zijn de randvoorwaarden die door het bestuur zijn vastgelegd ten aanzien van het ontwikkelen van een project. Binnen deze randvoorwaarden wordt gestreefd naar een optimaal resultaat.

Boekwaarde:

Letterlijk: de waarde waarvoor een object of een complex in de boeken (financiële administratie) staat. De boekwaarde is in beginsel gelijk aan het geïnvesteerd vermogen c.q. de historische kostprijs (gemaakte kosten, minus gerealiseerde opbrengsten). De boekwaarde kan wijzigen door afschrijving of opwaardering.

Bijzondere gebeurtenissen t.a.v. risico's:

Ook wel onzekere gebeurtenissen genoemd omdat de kans dat de gebeurtenis zich voordoen kleiner is dan 100%. Afhankelijk van de kans op voordoen wordt er al of niet een bedrag in de begroting opgenomen ter dekking van het financiële gevolg.

Voorbeeld: misschien moeten verleggen van een gasleiding.

Complex:

Het grondbedrijf houdt zich bezig met de productie van bouwgrond en alle daaraan gerelateerde (financiële) activiteiten. Om structuur in de financiële administratie van het grondbedrijf aan te brengen wordt deze opgedeeld in functionele complexen en projectgebonden complexen.

EC-scenario (European Coordination scenario):

Model om bevolkingsprognoses te berekenen.

Eindwaarde:

Het begrote financiële eindresultaat na realisatie van het project. Bij grondexploitaties het financiële eindresultaat van het project inclusief de rentekosten en prijsstijgingen.

Functioneel complex:

Een complex waarin de kosten en opbrengsten met betrekking tot een bepaald soort kosten of opbrengsten worden geadmistreerd. Deze kosten zijn niet direct te relateren aan een lopende grondexploitatie (ruimtelijk project). Voorbeeld: Complex Verspreide Gronden.

Gevoeligheidsrisico's:

Dit zijn factoren waar op zich wel rekening mee houden wordt, zoals de rente, maar waarvan de waarde en effecten niet met 100% zekerheid kunnen worden ingeschat.

Grondexploitatie:

Als de gemeente voor een project actief grondbeleid wil voeren, opent zij voor dat project een grondexploitatie. Een grondexploitatie is een begroting waarin de uitgangspunten financieel zijn vertaald, zoals ruimtelijk programma en ruimtegebruik, fasering, etcetera. De systematiek rondom grondexploitaties is vastgelegd in de beheersverordening.

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

Bijdrage van het rijk aan gemeenten, bedoeld om de kwaliteit van de leefomgeving in een stad of dorp te verbeteren door stedelijke vernieuwing.

Lopende grondexploitatie:

Een project, waar bouwgrondproductie een substantieel onderdeel van uit maakt, en waarvan de (tentatieve) grondexploitatiebegroting door de raad is vastgesteld. Na vaststelling door de raad wordt de begroting in het MPG als zogenaamde lopende grondexploitatie opgenomen.

Majeure Stedelijke Investeringsopgaven (MSI's):

Tien door de Raad aangewezen projecten die majeur en urgent zijn voor de ontwikkeling van Enschede en een bijdrage leveren aan economische en werkgelegenheidsdoelen en daarnaast maatschappelijk en sociaal rendement hebben. Bij het aanwijzen van deze projecten is een investeringsfonds (reserve MSI) ingesteld om deze projecten te voorzien van gemeentelijke (co)financiering.

Minnelijke verwerving:

Gemeente en grondeigenaar onderhandelen met elkaar over het verkopen van grond

Monte Carlo-analyse:

Simulatietechniek waarbij een proces vele malen wordt gesimuleerd, elke keer met andere startcondities. Het resultaat van deze verzameling simulaties is een verdelingsfunctie die het hele gebied van mogelijke uitkomsten weergeeft.

Meerjaren Perspectief Grondbedrijf (MPG):

Het Meerjaren Perspectief Grondbedrijf geeft de financiële resultaten van de concrete uitvoering van het grondbeleid weer en wordt jaarlijks door het college aan de gemeenteraad verstrekt

Netto contante waarde:

De waarde van toekomstige kasstromen op het huidige tijdstip. Of de waarde van een toekomstig bedrag, teruggerekend met rente-effect naar de huidige waarde. Rekenvoorbeeld: De waarde van 140 euro die over 7 jaar wordt ontvangen is op dit moment bij een rentepercentage van 5% circa 100 euro waard. ($140 / 1,05^7 = 100$) Anders gezegd: de eindwaarde wordt gedeeld door de gehanteerde rente.

Onteigening:

Een grondeigenaar (uiteindelijk) dwingen om zijn eigendom, de grond, af te staan aan de gemeente.

Optimaliseringmogelijkheid:

Maatregel om te zorgen dat het resultaat van een bepaald project verbetert. Meestal wordt op financiële optimalisatie gedoeld, om het financieel resultaat van een project te verbeteren. Dit veelal door het verlagen van de kostprijs en/of verhogen van de opbrengsten.

Projectgebonden complex:

Een complex waarin de kosten en opbrengsten met betrekking tot de productie van bouwgrond van een nader omschreven (project)gebied worden geadmistreerd. Het gaat daarbij om kosten en opbrengsten die rechtstreeks zijn gerelateerd aan productie van de bouwgrond in dat gebied. Voorbeelden: De Eschmarke en Horstlanden Veldkamp.

Ramingsrisico's:

Er worden verschillende soorten risico's onderkend. Eén van deze soorten zijn de ramingsrisico's. Deze houden verband met de ramingen die gemaakt worden voor de kosten en opbrengsten. Deze ramingen zijn niet exact maar bevinden zich binnen bepaalde marges. De werkelijke kosten en opbrengsten kunnen meevallen maar ook tegenvallen.

Risico's grondbedrijf:

Factoren die leiden tot onverwachte niet begrote financiële tegenvallers binnen het grondbedrijf. Binnen het grondbedrijf is een lijst opgesteld met een dertigtal standaard gebeurtenissen die kunnen optreden en vervolgens kunnen leiden tot niet begrote kosten en/of tegenvallende opbrengsten (feitelijk financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting). Om te bepalen of deze gebeurtenissen zich bij een bepaald complex daadwerkelijk kunnen voordoen wordt een risicoanalyse per complex opgesteld.

Risicosimulatie:

Een objectief en statistisch verantwoord een representatief aantal denkbare financiële scenario's bepalen met behulp van een simulatieprogramma op de computer. Op basis van dit representatieve aantal scenario's kan bepaald worden welk bedrag (risicobuffer) nodig is om een bepaalde gewenste financiële zekerheid te kunnen bieden.

Ruwe bouwgrondprijs:

Waarde van de grond voor toekomstige plannen waarbij rekening wordt gehouden met de toekomstige bestemming. In vakjargon ook wel 'hete gronden' genoemd.

SER-ladder:

Instrument van de Sociaal Economische Raad (SER) dat is bedacht om de verrommeling van het landschap tegen te gaan.

Spreidingsrisico:

Synoniem voor ramingsrisico.

Stille reserve:

Positief verschil tussen de marktwaarde en de waarde waarvoor een object in de boeken staat (boekwaarde, meestal de historische kostprijs). Voorwaarde is wel dat de zogenaamde boekwinst 'morgen' middels verkoop gerealiseerd kan worden. Na eventuele verkoop kan de winst direct toegevoegd worden aan de bedrijfsreserve (lees Reserve Grondbedrijf). Omdat de 'overwaarde' latent aanwezig is, draagt de stille reserve wel bij aan de aanwezige weerstandscapaciteit.

Supergrex:

Samenvoeging van 23 grondexploitaties, gemaakt door Fakton, ten behoeve van deze raadsenquête.

Toekomstige reserve grondbedrijf:

Reserve grondbedrijf conform BBV plus nog te realiseren winsten.

Transatlantic Market (plus) scenario:

CPB scenario op basis waarvan een trendmatige economische groei van 2% per jaar wordt verondersteld op basis waarvan de behoefte aan bruto vloeroppervlak kantoorruimte voorspeld kan worden.

Vereiste weerstandscapaciteit:

De financiële middelen die nodig zijn om niet begrote financiële tegenvallers (=risico's) af te dekken.

Vereveningsfonds:

In het grondbedrijf gereserveerd saldo van de in het verleden behaalde resultaten op de grondexploitaties.

Voorzichtigheidsbeginsel:

Begrotingsuitgangspunt waarbij voorziene verliezen direct genomen worden en verwachte winsten pas genomen worden zodra deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Dit betekent dat voorziene tekorten op lopende grondexploitaties, middels het treffen van een verliesvoorziening, direct in mindering wordt gebracht op de reserve grondbedrijf, terwijl verwachte baten uit winstgevendende grondexploitaties pas bijdragen aan de reserve grondbedrijf zodra de winst gerealiseerd c.q. zeker is. Dit uitgangspunt wordt ook gehanteerd bij het waarderen van bezittingen. Is de boekwaarde hoger dan de marktwaarde dan wordt het verschil afgewaardeerd. Is het omgekeerde het geval dan wordt het verschil slechts als 'stille reserve' meegenomen.

Verliesvoorziening:

Een bedrag dat verplicht moet worden gereserveerd voor een toekomstige kostenpost, omdat er een verplichting jegens derden aan ten grondslag ligt. De voorziening wordt in mindering gebracht op de reserve grondbedrijf, dit in tegenstelling tot een bestemmingsreserve die daar onderdeel van uit maakt. Voorzieningen maken geen onderdeel uit van het eigen vermogen.

Weerstandsparagraaf:

Onderdeel van de begroting en jaarrekening waar wordt ingegaan op de mogelijkheden die de gemeente heeft om de risico's af te dekken.

Weerstandsvermogen grondbedrijf:

De confrontatie tussen vereiste weerstandscapaciteit grondbedrijf en aanwezige weerstandscapaciteit grondbedrijf. Deze confrontatie maakt zichtbaar in hoeverre het grondbedrijf in staat is om de risico's af te dekken. Binnen het grondbedrijf is deze confrontatie middels een kleuren coderingssysteem verfijnd waardoor het weerstandsvermogen van het grondbedrijf tevens inzicht geeft in de mate waarin toekomstige projecten bekostigd kunnen worden (zonder dat de minimaal vereiste risicobuffer wordt aangetast).

Wet voorkeursrecht gemeenten:

Wet die bepaalt dat eigenaren hun grond niet zomaar mogen verkopen, maar het eerst aan de Gemeente moeten aanbieden, waarmee de Gemeente dus recht op de eerste koop heeft.

- Vertrouwelijk -

Wissel op de toekomst?

Feitenonderzoek naar het financieel totaalbeeld van de grondprojectenportefeuille en Majeure Stedelijke Investeringsopgaven van de gemeente Enschede

Opdrachtgever: Gemeente Enschede - Onderzoekscommissie raadsenquête grondbeleid

Opdrachtteam Fakton:

ir. A. van Eldonk MRE

P.J. Vlek

ir. E.M. Volkers

100830/R39/1.0

Rotterdam, 4 mei 2012



INHOUD

1.	Inleiding	2
2.	Conclusies en aanbevelingen	3
	2.1. Onze conclusies	3
	2.2. Aanbevelingen	5
3.	De financiële positie als wissel op de toekomst	7
	3.1. Methodiek van reserves en weerstandscapaciteit	7
	3.2. Historische ontwikkeling van voorzieningen, reserves en weerstandscapaciteit	8
	3.3. Financiële foto MPG 2011.....	8
	3.4. Prijsontwikkelingen en het gemeentelijk scenario	10
	3.5. Onze scenario's van prijsontwikkelingen	12
	3.5.1. Drie scenario's voor ontwikkeling (grond)prijzen woningmarkt	12
	3.5.2. Onze methodiek voor de scenario berekeningen	14
	3.5.3. Gevolgen van de scenario's voor financiële positie Grondbedrijf	15
	3.5.4. Mogelijk financiële gevolgen van indicaties van overprogrammering woningbouw en bedrijventerreinen	16
	3.6. Conclusie financiële positie en extra benodigde verliesvoorziening.....	17
4.	Kunstgrepen in het MPG 2011	19
	4.1. Prioriteringsmaatregelen verslechteren de Toekomstige Reserve Grondbedrijf.....	19
	4.2. Maatregelenpakket 'oranje naar groen' bevat kunstgrepen	19
5.	Stille reserve – methodiek en hoogte lijken juist.....	21
	5.1. Methodiek en omvang van de Stille Reserve	21
	5.2. Onze conclusie: Methodiek en hoogte van de Stille Reserve kloppen.....	21
6.	Vereiste weerstandscapaciteit lijkt te laag.....	22
	6.1. Methodiek en hoogte van de vereiste weerstandscapaciteit	22
	6.2. Onze conclusie: Vereiste weerstandscapaciteit weerspiegelt niet alle risico's.....	23
7.	Majeure stedelijke investeringsopgaven: geen volledig beeld.....	24
	7.1. Financieel beeld MSI's op hoofdlijnen	24
	7.2. Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente: Buiten de Reserve MSI	25
	7.3. Wat valt ons op bij de MSI's?	25
8.	Financiële film 't vaneker: gevolgen crisis komen niet tot uiting	26
9.	Financiële film Eschmarke: risicovoller dan gepresenteerd	28
10.	Toelichting op ons onderzoek	30
	10.1. Achtergrond raadsenquête grondbeleid.....	30
	10.2. Onderzoeksvraag naar de financiële positie van het Grondbedrijf.....	31
	10.3. Aanpak van ons onderzoek	31
	10.4. Procesverloop	32

Bijlage 1 – Grafische weergave scenario's

Bijlage 2 – Voorbeeldberekening scenario's Eschmarke

Bijlage 3 – Verzamelblad berekeningen scenario's

Bijlage 4 – Financieel overzicht Majeure Stedelijke Investeringsopgaven



1. INLEIDING

Vanaf het najaar 2011 voert de gemeenteraad van Enschede een onderzoek uit naar financiële problemen die rondom grondbeleid zijn ontstaan. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een commissie van raadsleden in de vorm van een raadsenquête. Deze enquêtecommissie heeft drie verdiepende onderzoeksvragen extern belegd. Twee vragen zijn aan het Onderzoeksinstituut OTB gesteld en één vraag aan ons bureau. In mei 2012 starten de openbare verhooren en voor de zomer van 2012 maakt de enquêtecommissie haar eindrapport op.

Dit is de vraag die aan ons is gesteld:

Wat is de huidige financiële positie naar aanleiding van het grondbeleid en hoe is deze historisch tot stand gekomen?

Wij beantwoorden deze vraag door het maken van een financiële foto op portefeuilleniveau. Hierin wordt een totaalbeeld gegeven van de gemeentelijke grondprojectenportefeuille, bestaande uit grondexploitaties uit het MPG (Meerjaren Perspectief Grondbedrijf) en de MSI's (Majeure Stedelijke Investeringsopgaven). Hiernaast maken wij een analyse van de reservepositie van het Grondbedrijf en de verliesvoorzieningen gezien in de tijd.

De opbouw van dit rapport is als volgt: De belangrijkste conclusies van ons onderzoek en onze aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 2. Daarna volgt per conclusie de onderbouwing in de opeenvolgende hoofdstukken. Achtereenvolgens komen aan bod de financiële positie van het Grondbedrijf (H3), de maatregelen in het MPG 2011 (H4), de Stille Reserve binnen het Grondbedrijf (H5), de Vereiste Weerstandscapaciteit (H6), de MSI's (H7) en de financiële film van 't Vaneker (H8) en de Eschmarke (H9). Tot slot geven wij in hoofdstuk 10 een toelichting op dit onderzoek, waarbij de onderzoeksvraag, onze aanpak en het proces zijn beschreven.



2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1. Onze conclusies

Hieronder staan de belangrijkste conclusies uit ons onderzoek. Elke conclusie wordt onderbouwd met argumenten. De verdere onderbouwing van iedere conclusie en argumenten staat in de hierna volgende hoofdstukken. Alleen conclusie 5 heeft betrekking op de MSI's. De overige conclusies gaan over het Grondbedrijf en de projecten binnen het MPG.

1. De financiële positie van het Grondbedrijf is een wissel op de toekomst en bevindt zich feitelijk in code rood.

Wij komen tot deze conclusie omdat de financiële positie (de aanwezige weerstandscapaciteit) hoofdzakelijk gebaseerd is op verwachtingen van onzekere nog te realiseren (grond)opbrengsten. De Reserve van het Grondbedrijf is al meerdere jaren negatief. Dit betekent dat er binnen het Grondbedrijf geen geld is om directe tegenvallers op te vangen. Op basis van, in onze ogen, realistischere scenario's voor (grond)prijzontwikkeling in de tijd ten opzichte van het gemeentelijk scenario, zijn de winstgevende grondexploitaties minder winstgevend. Daarnaast is het tekort op de verlieslatende grondexploitaties groter dan tot nu toe is gepresenteerd. Voor een aantal grondexploitaties geldt dat ze bij de door ons gebruikte scenario's van winstgevend naar verlieslatend veranderen, waardoor voor deze exploitaties voorzieningen moeten worden getroffen. Het gevolg is dat de aanwezige weerstandscapaciteit aanzienlijk lager is en dat het Grondbedrijf in code rood komt (vereiste weerstandscapaciteit > aanwezige weerstandscapaciteit). Op basis van de door ons bepaalde verwachtingswaarde van drie scenario's voor prijsontwikkelingen betekent onze analyse voor de MPG projecten een:

1. Verslechtering van het totale resultaat van de grondexploitaties van € 57,6 miljoen.
2. Benodigde extra voorziening van € 51,6 miljoen.

2. Bij het MPG 2011 is na een prioriteringspakket, waardoor de Toekomstige Reserve van het Grondbedrijf verslechtert, een aantal kunstgrepen uitgevoerd om weer in code oranje te komen.

In het maatregelenpakket 'Oranje naar groen' is een aantal financiële keuzes gemaakt, waaronder een bijdrage aan het Grondbedrijf uit algemene middelen en het stopzetten van afdrachten vanuit het Grondbedrijf aan de algemene reserve van de gemeente.

Daarnaast zijn technisch-administratieve maatregelen genomen die conform de methodiek van het bepalen van het weerstandsvermogen een optimalisatie lijken, maar geen feitelijke financiële optimalisatie betekenen. Wij noemen dit kunstgrepen. De belangrijkste hiervan is het verhogen van de (grond)opbrengstenstijging van 1% naar 2% per jaar in het MPG 2011 (m.u.v. 2011 en 2012). Dit gaat volledig in tegen de huidige prijsontwikkelingen op de woningmarkt en de resulterende grondprijzen.

3. De methodiek van het bepalen van de Stille Reserve is transparant en juist.

Nog niet in exploitatie genomen gronden, waarvan de marktwaarde bij huidige bestemming hoger is dan de boekwaarde, vormen een Stille Reserve voor het Grondbedrijf. De gronden worden jaarlijks hergewaardeerd door de gemeente. Wij hebben de veelvoud aan taxaties zelf niet kunnen beoordelen, maar de methode die voor de Stille Reserve wordt gehanteerd lijkt juist en conform de BBV¹. De marktwaarde wordt bepaald op basis van de huidige bestemming en de waarde van toekomstige bestemmingen wordt hierin niet meegenomen.

De hoogte van de Stille Reserve (€ 9,9 miljoen = gemiddeld € 7,90 per m² grond bovenop de boekwaarde van € 19,20 per m² grond) lijkt marktconform. De gemiddelde verkoopwaarde van alle gronden (boekwaarde + Stille Reserve) is € 36,80 per m². Dit zit binnen de bandbreedte van prijzen voor 'lauwe' gronden.

¹ BBV staat voor Besluit begroting en verantwoording en bevat de regelgeving voor jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken die gemeenten en Provincies moeten opstellen conform de Gemeentewet en de Provinciewet.



4. De vereiste weerstandscapaciteit weerspiegelt niet de daadwerkelijke risico's die de gemeente loopt.

De risicoanalyse methodiek, ter bepaling van de vereiste weerstandscapaciteit, is niet specifiek gedefinieerd in de nota weerstandsvermogen (2004-2008). Deze nota is niet opnieuw vastgesteld voor de periode hierna. Wij zien dat de methodiek voor de bepaling van de vereiste weerstandscapaciteit in de tijd verandert (2004-2012), niet eenduidig/toetsbaar is en daarmee mogelijk beïnvloedbaar voor doelredeneringen. De risico's (en bandbreedtes) op projectniveau en de opbrengstenstijging weerspiegelen niet de marktsituatie. De gemeente kiest in de risicoanalyse op portefeuilleniveau een bandbreedte van de (grond)prijsontwikkeling van 1% tot 3% per jaar. Dit terwijl deze ontwikkeling de afgelopen jaren negatief was en zeer waarschijnlijk de komende jaren negatief blijft. De risicoanalyse, die resulteert in de vereiste weerstandscapaciteit, weerspiegelt daarmee niet de werkelijke risico's voor de gemeente. De vereiste weerstandscapaciteit van € 21,4 miljoen in het MPG 2011 is volgens ons te laag ingeschat.

5. Er is geen goed (totaal)overzicht van de Majeure Stedelijke investeringsprojecten (MSI's) en de gevolgen van deze projecten voor de financiële positie van de gemeente, met name wat betreft toekomstprognoses en dekking van tekorten.

De kopnotitie en fiches van MSI beschrijven de projecten, maar vermelden niet welke verplichtingen de gemeente is aangegaan en geven niet elke dekking specifiek aan. Bovendien is onduidelijk welke risico's de gemeente loopt in de verschillende projecten. De dekking van de risico's loopt via het weerstandsvermogen van de gemeente.

Uitzondering hierop vormt de risicodekking voor project Spoorzone Middengebied 1e fase. Deze worden afgedekt via het weerstandsvermogen van de grondexploitatie Binnenstad-Roombeek in het Grondbedrijf.

In 2011 was er een tekort van € 3,5 miljoen op de MSI's, nog via de reserve MSI te dekken. Dit komt bovenop de reserves MSI die de gemeente eerder al trof. Verder staan er voor 2011 nog onzekere dekking/opbrengsten (uit subsidies/overig) vermeld van ca. € 12,5 miljoen in 2011. Wat verder opvalt is dat de plankosten slechts tot en met 2015 geraamd zijn, terwijl onzeker is of deze projecten niet (moeten) doorlopen na deze periode. Kortom, de door de Raad verkregen informatie geeft geen goed totaalbeeld van de financiële positie van de gemeente in de MSI's en de risico's die de gemeente hierin loopt.

6. Project 't Vaneker wordt gepresenteerd als een winstgevend project met een neutraal resultaat (0), maar lijkt dichtgerkend en is, gegeven realistischere scenario's van prijsontwikkeling en afzet, in feite verliesgevend.

Dit project kent een lange historie, maar het programma is gedurende de jaren nagenoeg gelijk gebleven. Dit ondanks het feit dat er nog geen realisatie en grondverkoop heeft plaatsgevonden. Er is na het intreden van de economische crisis (rond 2008) geen verslechtering in de grondexploitatie zichtbaar. De grondopbrengsten lijken gedurende de jaren niet te zijn bijgesteld, ondanks de financiële crisis en de dalende woningprijzen, zeker in het dure marktsegment.

De enige echte maatregelen die na 2008 lijken te zijn genomen, betreffen het uitfaseren van het project. Deze maatregelen worden vervolgens weer technisch-administratief 'goedgemaakt' (zie kunstgrepen bij conclusie 2) om budgetneutraal in de grondexploitatie uit te komen.

Gezien de historie, de huidige marktsituatie, de boekwaarde van - € 25,1 miljoen en de nog te realiseren opbrengsten van € 96 miljoen is dit project zeer risicovol. Dit komt echter niet terug in de risicoanalyse die op projectniveau is uitgevoerd voor de bepaling van het vereiste weerstandsvermogen voor het MPG 2011.



7. Project de Eschmarke kent, gedurende de crisis, lange tijd nauwelijks wijzigingen, ondanks veranderde marktomstandigheden. Het is anno 2012, ondanks wijzigingen in met name fasering en grondopbrengsten in 2011, risicovoller dan wordt gepresenteerd.

Ook De Eschmarke heeft een lange historie. Na 2008 zijn er nauwelijks woningen meer gerealiseerd, terwijl het programma, ondanks de economische crisis, tot en met 2011 in stand is gebleven.

Tot en met 2010 lijken er, op de fasering na, nauwelijks wijzigingen te zijn doorgevoerd in de grondexploitatie. De nominale nog te realiseren opbrengsten blijven nagenoeg ongewijzigd. Pas in 2011 wordt er in het kader van grondbedrijf brede prioriteringsmaatregelen fors uitgefaseerd in het programma en worden de grondopbrengsten verlaagd met circa 11%.

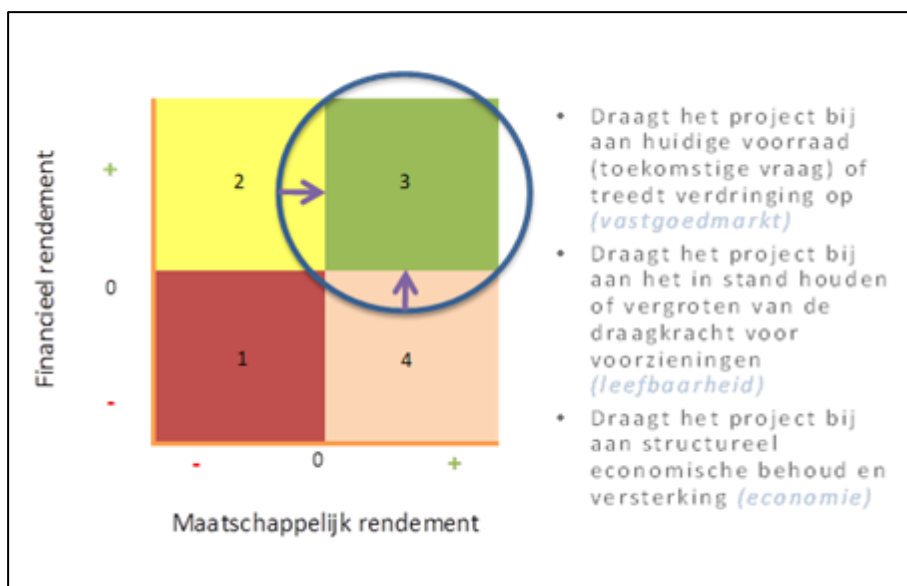
Gezien de historie, de huidige marktsituatie, de boekwaarde van - € 76,8 miljoen (31-12-2010) en de nog te realiseren opbrengsten van € 115,7 miljoen, is dit project zeer risicovol. Dit komt zeer beperkt terug in de risicoanalyse, die op projectniveau is uitgevoerd voor de bepaling van het vereiste weerstandscapaciteit voor het MPG 2011. Er wordt uitgegaan van een bandbreedte van het risico van - € 5,7 en + € 2,7 miljoen ten opzichte van het begrote resultaat van de grondexploitatie. Dit weerspiegelt, in onze ogen, onvoldoende de werkelijke situatie.

2.2. Aanbevelingen

Wij adviseren de gemeente om een portefeuillekader op te stellen uitgaande van een realistische opnamecapaciteit (kwantitatief en kwalitatief) op basis van gedegen marktonderzoek en beargumenteerde scenario's. Daarbij adviseren wij om een grondige analyse per grondexploitatie uit te voeren op het programma, de fasering en de prijsstellingen. Op basis van een match tussen het portefeuillekader en de analyse van de grondportefeuille kan worden geprioriteerd en, beheerst op project én portefeuilleniveau. Hierbij moet niet enkel naar financieel rendement worden gekeken, maar ook naar het maatschappelijk rendement (in hoeverre dragen projecten bij aan de gemeentelijke doelstellingen en mogelijk indirect aan de gemeentebegroting op de langere termijn).

Indien de lopende grondexploitaties niet worden aangepast dan moet jaarlijks worden geconstateerd dat prognoses niet zijn behaald en opbrengsten niet gerealiseerd. Dit betekent jaarlijks een verslechtering van de financiële resultaten en een oplopende benodigde voorziening die moet worden gedekt uit de algemene middelen. Vooraf realistischere grondexploitaties opstellen en het nemen van verliezen op korte termijn is wellicht verstandiger. Dit betekent mogelijk ook het maken van onorthodoxe keuzes.

Een handzaam instrument voor het prioriteren en beheersen is de zogenaamde *rendementsmatrix* dat inzicht geeft in het financiële en maatschappelijk rendement van de portefeuille (zie eerstvolgende figuur). De matrix zet op de ene as het financiële rendement (Netto Contante waarde) van projecten. Op de andere as staat het maatschappelijk rendement; Op welke wijze draagt het project bij aan de doelstellingen van de gemeente c.q. de regio. De prioriteiten dienen logischerwijze te liggen bij die projecten die goed scoren op beide assen. Van projecten die slecht scoren op beide assen dient in principe te worden overwogen deze stop te zetten.



Verder is dan de opgave projecten die slecht scoren op één van de assen te optimaliseren, of ze 'stop te zetten' indien blijkt dat verdere prioritering noodzakelijk is. Oftewel:

- Doorgaan (kwadrant 3).
- Optimaliseren (kwadrant 2 en 4).
- Stoppen (kwadrant 1 en evt. 2 en 4).

Separaat aan deze rapportage hebben wij de enquêtecommissie een vragenlijst toegestuurd met de in onze ogen relevante vragen voor de (openbare) verhoren die gaan volgen.



3. DE FINANCIËLE POSITIE ALS WISSEL OP DE TOEKOMST

In dit hoofdstuk onderbouwen wij onze conclusie dat de financiële positie van het Grondbedrijf een wissel op de toekomst is en zich feitelijk in code rood bevindt. Eerst lichten wij kort de methodiek binnen het Grondbedrijf van reserves en weerstandscapaciteit toe (3.1). Vervolgens geven wij een feitelijke weergave van het verloop van de reserves en weerstandscapaciteit van 2004 t/m 2011 (3.2) en van de financiële situatie van het Grondbedrijf in het MPG 2011 (3.3). Dan kijken wij naar de toekomst en beschrijven wij het gemeentelijk scenario (3.4) en onze scenario's van prijsontwikkelingen (3.5). Tot slot trekken wij onze conclusies en geven wij aan welke extra benodigde voorziening er in onze ogen nodig is (3.6).

3.1. Methodiek van reserves en weerstandscapaciteit

De methodiek van bepaling van reserves, aanwezige weerstandscapaciteit² en vereiste weerstandscapaciteit³ is vastgelegd in de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf⁴ van de gemeente. De nota beschrijft hoe de aanwezige weerstandscapaciteit binnen het Grondbedrijf wordt gevormd en hoe de vereiste weerstandscapaciteit wordt bepaald.

Onderstaande overzicht geeft de bepaling van de aanwezige weerstandscapaciteit weer.

Saldo vereveningsfonds (resultaat verleden)
-/- voorzieningen voor verlieslatende grondexploitaties
+/- gerealiseerde winsten in lopende grondexploitaties
-/- voorzieningen voor verliezen op functionele complexen
+/- gerealiseerde winsten in functionele complexen
+/- of -/- resultaat complex erfpachtgronden
+/- of -/- resultaat complex af te sluiten complexen
-/- voorziening afwaardering gronden Complex Verspreide Gronden (CVG)
Reserve Grondbedrijf
+/- nog te realiseren winsten uit grondexploitaties
Toekomstige Reserve Grondbedrijf
-/- Bestemmingsreserves
Algemene Reserve Grondbedrijf
+/- Stille reserve (strategische voorraad)
Aanwezige weerstandscapaciteit (= Toekomstige Reserve + Stille Reserve)

De vereiste weerstandscapaciteit wordt bepaald door het kwantificeren van risico's binnen het Grondbedrijf. Dit gebeurt door middel van gevoeligheids- en risico analyses. Zie hoofdstuk 6 voor een verdere toelichting hierop. De methodiek van het Grondbedrijf hanteert een kleurcodering om de financiële positie te beoordelen. Hierbij wordt de aanwezige weerstandscapaciteit afgezet tegen de vereiste weerstandscapaciteit. De volgende kleurcodes worden gehanteerd:

- Code groen: vereiste weerstandscapaciteit < Algemene Reserve Grondbedrijf.
- Code geel: vereiste weerstandscapaciteit > Algemene Reserve Grondbedrijf én

² Aanwezige weerstandscapaciteit = het vermogen dat aanwezig is om financiële tegenvallers (risico's) op te kunnen vangen (Bron: Begrippenkader MPG 2011).

³ Vereiste weerstandscapaciteit = de financiële middelen die nodig zijn om niet begrote financiële tegenvallers (=risico's) af te dekken (Bron: Begrippenkader MPG 2011).

⁴ Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004-2008, gemeente Enschede, Dienst Stedelijke Ontwikkeling & Beheer, Grondbedrijf, 6 april 2004.



- Code oranje: vereiste weerstandscapaciteit > Algemene Reserve Grondbedrijf + Bestemmingsreserve.
- Code rood: vereiste weerstandscapaciteit > aanwezige weerstandscapaciteit.

3.2. Historische ontwikkeling van voorzieningen, reserves en weerstandscapaciteit

In onderstaande overzicht is de ontwikkeling van voorzieningen, reserves en weerstandscapaciteit binnen het Grondbedrijf opgenomen vanaf 2004.

OPBOUW RESERVE EN VOORZIENINGEN GRONDBEDRIJF	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo vereveningsfonds (boekwaarde STOG)	84,0	92,7	89,8	92,0	95,0			
(-) voorzieningen (saldo) verlieslatende grexen	-64,1	-67,5	-68,8	-69,8	-79,6	-90,1	-92,5	-113,1
(+) gerealiseerde winsten in grexen	11,9	14,1	11,8	12,7	15,1	21,9	23,5	
(-) voorzieningen verliezen functionele complexen	-21,4	-26,7	-23,6	-24,7	-22,3			-12,8
(+) gerealiseerde winsten functionele complexen		0,5		0,4				
(+/-) resultaat complex erfpachtgronden								0,1
(+/-) resultaat complex af te sluiten projecten			0,5		0,2			
(-) voorziening (saldo) CVG			-6,9	-14,6	-14,6			-12,8
(-) overige voorzieningen	-2,6	-6,6	-0,2	-0,5	-0,9			
(=) Reserve grondbedrijf	7,8	6,5	2,6	-4,5	-7,1	-8,1	-12,7	-3,8
(+) nog niet gerealiseerde winsten grexen	25,7	27,3	29,2	32,1	31,0	28,5	29,4	23,4
(=) Toekomstige reserve grondbedrijf	33,5	33,8	31,8	27,6	23,9	20,4	16,7	19,6
(-) Bestemmingsreserves	17,1	24,2	22,3	17,3	19,2	10,3	2,1	-
(=) Algemene reserve grondbedrijf	16,4	9,6	9,5	10,3	4,7	10,1	14,6	19,6
Weerstandsvermogen (= aanwezige weerstandscapaciteit)								
Reserve grondbedrijf	7,8	6,5	2,6	-4,5	-7,1	-8,1	-12,7	-3,8
(+) nog niet gerealiseerde winsten grexen	25,7	27,3	29,2	32,1	31,0	28,5	29,4	23,4
(=) Toekomstige reserve grondbedrijf	33,5	33,8	31,8	27,6	23,9	20,4	16,7	19,6
(+) Stille reserves	-	4,9	3,9	5,0	6,2	10,0	12,7	9,9
(=) Aanwezig weerstandscapaciteit	33,5	38,7	35,7	32,6	30,1	30,4	29,4	29,5
Vereiste weerstandscapaciteit	9,0	9,5	10,0	11,5	11,2	14,8	18,4	21,4
Codering	groen	groen	geel	geel	geel	geel	oranje	oranje

Bron: MPG's 2004 - 2011 (bewerking weergave Fakton)

Deze informatie komt uit de individuele MPG's van de betreffende jaren. Er valt te zien dat de voorziening voor verlieslatende grondexploitaties met name vanaf 2008 sterk oploopt. Hieruit lijkt het intreden van de economische crisis zichtbaar. De Reserve Grondbedrijf neemt geleidelijk af en wordt vanaf 2007 negatief, terwijl de Algemene Reserve, door het geleidelijk verminderen en wegvallen van de Bestemmingsreserves juist toeneemt gedurende de jaren. De aanwezige weerstandscapaciteit blijft, ondanks de economische crisis, op een vrij constant niveau. De kleurcode verslechtert alleen van groen naar geel en uiteindelijk naar oranje door een oplopende vereiste weerstandscapaciteit.

Uit dit overzicht met het verloop van de reserves, voorzieningen en weerstandscapaciteit blijkt niet overduidelijk dat er vanaf 2008 een economische crisis met ernstige gevolgen voor woningmarkt gaande is, met mogelijk verregerende gevolgen voor de projecten binnen het Grondbedrijf.

3.3. Financiële foto MPG 2011

Ten tijde van ons onderzoek was het MPG 2012 nog niet vastgesteld, maar wel in concept beschikbaar. Wij hebben voor het grootste gedeelte van onze analyses gebruik gemaakt van door de stukken die door de gemeenteraad zijn



vastgesteld, waaronder het MPG 2011. De financiële foto, zoals wij omschrijven in onze onderzoeksrapportage (zie hoofdstuk 10), nemen wij zodoende van het MPG 2011. Voor toekomstanalyses hebben wij wel gebruik gemaakt van het concept MPG 2012. Dit is ons op 23 februari 2012 digitaal ter beschikking gesteld in de vorm van een geconsolideerd grondexploitatiemodel, waarin alle grondexploitaties zijn samengevoegd.

In het MPG 2011 kent het Grondbedrijf een negatieve Reserve Grondbedrijf van € -3,8 miljoen. Door nog niet gerealiseerde winsten uit de grondexploitaties van € 23,4 miljoen, het feit dat er geen Bestemmingsreserves zijn en de Stille Reserve van € 9,9 miljoen, komt de aanwezige weerstandscapaciteit uit op € 29,5 miljoen. De vereiste weerstandscapaciteit is berekend op € 21,4 miljoen. Hierdoor zit het Grondbedrijf in het MPG 2011 in code oranje.

Onderstaand overzicht geeft de reserves en weerstandscapaciteit weer uit het MPG 2011 (prijsspeil NCW 31-12-2011) en het MPG 2010 (prijsspeil NCW 31-12-2010).

OVERZICHT RESERVES EN WEERSTANDSCAPACITEIT GRONDBEDRIJF	MPG 2011	MPG 2010
Reserve Grondbedrijf	-3,8	-12,7
nog niet gerealiseerde winsten uit de grondexploitaties	23,4	29,4
Toekomstige reserve Grondbedrijf	19,6	16,7
Bestemmingsreserves	0	2,1
Algemene Reserve Grondbedrijf	19,6	14,6
Stille reserve (strategische voorraad = NIEGG)	9,9	12,7
Aanwezige weerstandscapaciteit	29,5	29,4
Vereiste weerstandscapaciteit	21,4	18,4

Bron: MPG 2011 (bewerking weergave Fakton)

Door de mutaties in 2010 wijzigt de Toekomstige Reserve van het Grondbedrijf van € 17,5 miljoen naar € 19,6 miljoen (NCW 31-12-2011). De veranderingen in de Toekomstige Reserve van het Grondbedrijf zijn in onderstaande overzicht weergegeven.

TOEKOMSTIGE RESERVE GRONDBEDRIJF	
Toekomstige Reserve GB 2010	17,5
Effecten op Toekomstige Reserve GB	
Lopende grondexploitaties	-23,0
Complex Verspreide Gronden (CVG)	5,4
Complex Af Te Sluiten Complexen (ATSC)	0,1
Complex erfpachtgronden	0,1
Complex bommen en archeologie	0,0
Complex Overige Functionele Complexen (OFC)	6,5
Dotatie vanuit Algemene Dienst	13,0
	2,1
Toekomstige Reserve GB 2011	19,6

Bron: MPG 2011 (bewerking weergave Fakton)

De totale boekwaarde binnen het grondbedrijf bedraagt in het MPG 2011 € 184,1 miljoen, op de lopende grondexploitaties, de totale boekwaarde bedraagt € 248,4 miljoen. Er is een voorziening getroffen van € 113,1 miljoen ter afdekking van het negatieve resultaat van de verlieslatende grondexploitaties en een totale voorziening van € 143,5 miljoen.



Onderstaand overzicht geeft een nadere specificatie van de boekwaardes en voorzieningen.

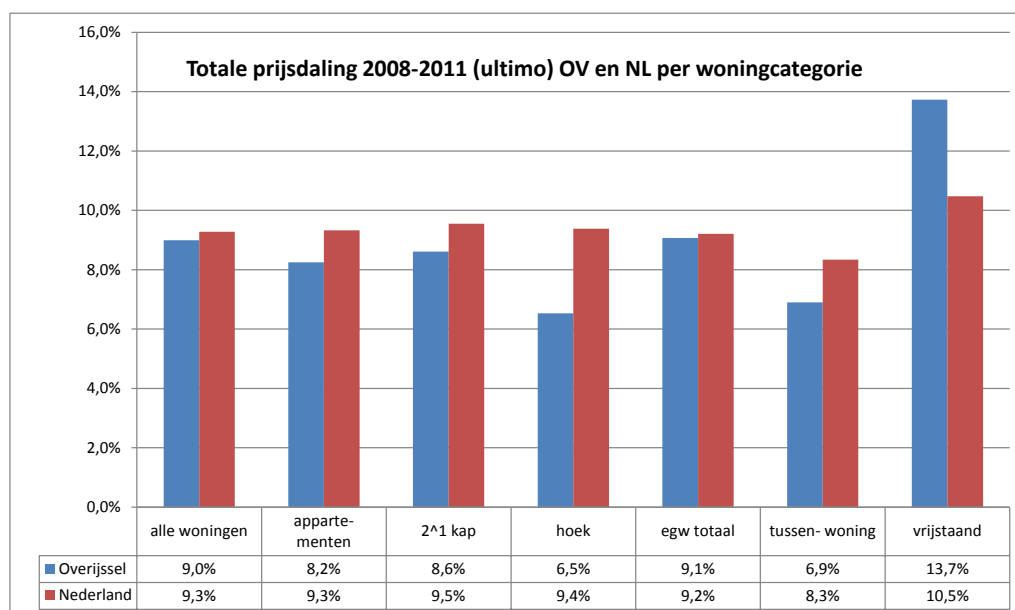
OVERZICHT BOEKWAARDE EN VOORZIENING GRONDBEDRIJF 31-12-2010	Boekwaarde	Voorziening
Lopende grondexploitaties	184,1	113,1
Winstnemingscomplex	5,0	
Complex Verspreide Gronden (CVG)	41,2	17,1
Complex Af Te Sluiten Complexen (ATSC)	3,0	0,5
Complexen van kleine projecten	-0,6	
Complex erfpachtgronden	7,2	0,0
Complex bommen en archeologie	0,0	0,0
Complex Overige Functionele Complexen (OFC)	8,5	12,8
	248,4	143,5

Bron: MPG 2011 (bewerking weergave Fakton)

3.4. Prijsontwikkelingen en het gemeentelijk scenario

De verwachtingen en aannamen over de toekomst bepalen voor een groot deel de huidige financiële positie van de gemeente. In de afgelopen jaren zijn de woningprijzen door de economische crisis fors gedaald.

Op basis van de Prijsindex Bestaande Koopwoningen (PBK) van het Kadaster en het CBS blijkt dat de totale prijsdaling van alle woningen over de periode 2008-2011 gemiddeld 9% bedroeg in de Provincie Overijssel. Nederland kende een gemiddelde prijsdaling van 9,3%. De prijsdaling over deze periode per woningcategorie is in onderstaande figuur te zien.

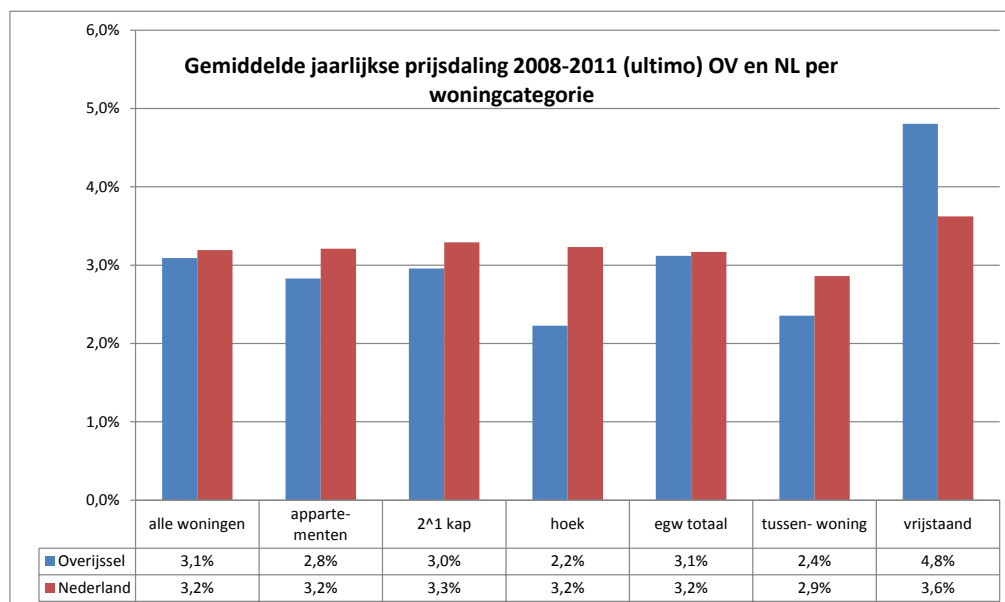


Bron: Kadaster Prijsindex Bestaande koopwoningen

Het beeld in Overijssel steekt enigszins gunstig af tegenover het beeld voor heel Nederland, met uitzondering van de prijsontwikkeling in de categorie vrijstaande woningen.



Wanneer de totale prijsdalingen worden uitgedrukt in de gemiddelde jaarlijkse prijsdaling ontstaat onderstaande beeld.



Bron: Kadaster Prijsindex Bestaande koopwoningen

De prijsdalingen van woningen hebben een versterkt effect op de ontwikkeling van de grondprijzen onder woningen, er is sprake van een hefboom effect. De grondprijzen voor woningen komen over het algemeen residueel tot stand. Dat wil zeggen dat de waarde van de grond onder een woning het verschil is tussen de verkoopopbrengst/VON-prijs(vrij-op-naam) exclusief BTW van de woning verminderd met de stichtingskosten exclusief BTW, de kosten om de woning te bouwen. Als de VON-prijs daalt en de stichtingskosten gelijk blijven, dan daalt de grondwaarde nog harder.

Onderstaande voorbeeld illustreert dit effect (bedragen excl. BTW).

	2012	2013
VON-prijs	200.000	194.000
Stichtingskosten	150.000	150.000
Residuele grondwaarde	50.000	44.000
Grondquote	25%	23%
Prijsdaling woning		-3%
Grondprijsdaling		-12%

Stel dat de verkoopopbrengst (VON-prijs) van een woning in 2012 € 200.000,- is en de stichtingskosten € 150.000,-. Dan is de residuele grondwaarde € 50.000,-, het verschil hiertussen. Wanneer de woningprijzen met 3% dalen, dan is dezelfde woning in 2013 nog maar € 194.000,- waard. Bij gelijkblijvende stichtingskosten is de grondprijsdaling 12%.

Het lijkt alsof de gemeente de prijsdalingen van woningen over de periode ultimo 2008 tot en met 2011 niet in de grondopbrengsten heeft verdisconteerd. De gemeente heeft gerekend met een grondprijsindex van 1% in 2009 en 2010 en 0% in 2011. Dit betekent dat de gemeente rekt met een grondprijsstijging van circa 2% over de periode 2008-2011.

Dit gaat volledig in tegen de bovenstaande, door het Kadaster gergistreeerde prijsdalingen. Wij constateren bovendien dat de gemeente in het MPG 2011 met een grondopbrengstenindex van 1% in 2012 en 2% per jaar in de jaren vanaf 2013 rekt. In het MPG 2012 rekt de gemeente met een grondopbrengstenindex van 0% in 2012 en 2013, 1% in 2014 en 2% per jaar vanaf 2015.



Om deze reden werken wij naast het gemeentelijke scenario drie, in onze ogen meer realistische scenario's uit. Hiermee tonen wij aan dat de financiële resultaten van zowel de verlieslatende als de winstgevende grondexploitaties in werkelijkheid een stuk lager liggen en er een hogere voorziening benodigd is. In de volgende paragraaf lichten wij deze scenario's en de methodiek, hoe wij de extra benodigde voorziening berekenen, toe.

3.5. Onze scenario's van prijsontwikkelingen

3.5.1. Drie scenario's voor ontwikkeling (grond)prijzen woningmarkt

Wij hebben drie scenario's opgesteld voor de ontwikkeling van de (grond)prijzen op de woningmarkt naast het gemeentelijk scenario. Deze scenario's hebben gemeenschappelijk dat ze het effect van gerealiseerde prijsdalingen op de woningmarkt meenemen over de periode van 2008-2011. Daarnaast passen we in dit onderzoek geen diversificatie van bouwkostenontwikkeling toe, voor elk scenario hanteren wij de indexcijfers, gebaseerd op de Aanbestedingsindex Woningbouw van Bouwkostenkompas. De prijsontwikkelingen in de grondexploitaties van de bedrijventerreinen zijn niet meegenomen, omwille van de tijd beschikbaar voor dit onderzoek, de complexiteit van dit onderzoek en de geringere financiële omvang ten opzichte van de woningbouwplannen.

De gehanteerde scenario's zijn:

1. **Korte dip:** In 2012 en 2013 nog prijsdaling van de woningen, daarna een relatief snel herstel. Dit scenario veronderstelt dat autonome demografische ontwikkelingen, zoals de toename van het aantal huishoudens, leiden tot een sterke vraag in een markt met een aanvankelijk beperkt aanbod. Dit scenario veronderstelt dat dit leidt tot een effectieve vraag naar woningen. Dit houdt in dat huishoudens hun woningbehoefte snel in een vraag kunnen vertalen.
2. **Lange dip:** In 2012, 2013 en 2014 prijsdaling van de woningen, daarna langzamer herstel. De basis van dit herstel is op grote lijnen hetzelfde als genoemd onder het eerste scenario. De vertaling van een woningbehoefte in een effectieve vraag verloopt echter trager, als gevolg van een laag consumentenvertrouwen en beperkingen van de financiering: Het wordt voor consumenten moeilijker een financiering rond te krijgen, als gevolg van strengere voorwaarden.
3. **Structurele wijziging:** Fundamentele prijscorrectie op woningmarkten. In dit scenario gaan wij een stap verder dan in het scenario voor de lange dip. De situatie op de woningmarkt is momenteel zeer onzeker. Allerlei factoren wijzen er op dat er een mogelijk scenario is dat de prijzen van woningen op termijn structureel dalen. Politiek gezien is er een blijvende onzekerheid over de hervorming van de woningmarkt en dan vooral het omgaan met de hypotheekrente aftrek. Geleidelijke of gedeeltelijk afschaffing van deze aftrek maakt financieren voor de consument duurder en prijzen daarmee lager. Ook zien wij nu al tekenen dat de doorstromingsmarkt verandert. Een belangrijke bron voor financiering van een woning voor doorstromers is de overwaarde uit hun huidige woning. Voor een grote groep eigenaren is die overwaarde verdwenen of is er sprake van onderwaarde, de hypotheekschuld is hoger dan de waarde van hun woning. Een andere factor is de onzekere en wellicht beperkte inkomensontwikkeling. Dit alles heeft mogelijk tot gevolg dat de woningmarkt fundamenteel verandert. Consumenten stellen de koop van een huis uit, blijven langer thuis wonen en huren en sparen eerst voordat ze een woning kopen. Dat is dan ook de eindwoning. Het doorstromingsmodel krijgt veel minder betekenis.

Voor de periode 2008-2011 gaan wij voor de prijsontwikkeling woningen uit van de Prijsindex Bestaande Koopwoningen (PBK) van het Kadaster. Voor de ontwikkeling van de bouwkosten voor deze periode gaan wij uit van de Aanbestedingsindex Woningbouw Bouwkostenkompas. Voor de periode vanaf 2012 hanteren wij onze eigen aannamen, gecombineerd met de Trends Prognose van het BDB (Bureau Documentatie Bouwwezen).



Wij hebben in de scenario's onderscheid gemaakt tussen de goedkope, middeldure en dure categorie woningen, omdat de gerealiseerde prijsdalingen in de periode 2008-2011 en de hieraan gerelateerde grondprijzen per categorie verschillend zijn. Bovendien verschillen de grondquotes per woningcategorie. De grondquote is de verhouding van de grondwaarde ten opzichte van de woningprijs (grondquote = residuele grondwaarde gedeeld door VON-prijs, zie rekenvoorbeeld in par 3.4 met grondquote 25% in 2012). Deze grondquote is bepalend voor de fluctuatie in grondwaarde als gevolg van een prijsdaling (of –stijging). Bij een lagere grondquote is het (hefboom)effect van een prijsdaling van een woning groter dan bij een hogere grondquote.

Verder geldt voor alle scenario's dat prijsontwikkeling van woningen in het middeldure en dure segment negatiever is dan voor woningen in het goedkope prijssegment. Wij zien nu al de tendens goedkopere woningen te bouwen tegen een nog aanvaardbare kwaliteit. Het middeldure- en dure segment moet het vooral hebben van doorstromers op de woningmarkt en die hebben het juist moeilijk.

Naast de ontwikkeling van de woningprijzen en de grondquote is de ontwikkeling van de stichtingskosten een derde bepalende factor. De bouwkosten van een woning zijn daarvoor de bepalende factor. Voor alle scenario's hanteren wij één scenario voor de ontwikkeling van de bouwkosten. In de periode 2008-2011 zijn de bouwkosten gedaald met 7,3% (gebaseerd op gegevens Aanbestedingsindex Woningbouw Bouwkostenkompas). De bouwkosten zijn gedaald, omdat aannemers inleveren op de staartkosten. Dit zijn de opslagen voor winst en risico en algemene kosten die aannemers bovenop de kosten van materiaal en loon plaatsen. Volgens de trendprognose van het Bureau Documentatie Bouwwezen (BDB) zet deze trend zich tot eind 2014 voort. Wij veronderstellen daarom dat de bouwkosten tot eind 2014 licht blijven dalen. Vanaf 2015 normaliseert zich de ontwikkeling van de bouwkosten naar het niveau van inflatie. De veronderstelling is dat de huidige overcapaciteit op de bouwmarkt in dat jaar, als gevolg van faillissementen, is verdwenen. Nu al zien wij de harde realiteit van een sterke toename van het aantal faillissementen in de bouwsector.

In bijlage 1 zijn de gehanteerde woningprijsontwikkelingen, bouwkostenontwikkelingen en resulterende grondprijsontwikkelingen per scenario grafisch weergegeven.

De grondexploitatiekosten zijn voor elk scenario gelijk gehouden en wijken niet af van het gemeentelijke scenario. Wij geprobeerd te achterhalen op welke wijze de grondexploitatiekosten in de periode 2008-2011 zijn aangepast (door geïndexeerd met 2,5% per jaar, of opnieuw geraamd op prijspeil 2011), maar dit is niet op portefeuilleniveau te stellen en kan per grondexploitatie verschillen. Er kunnen dus nog mogelijke optimalisaties zitten in de grondexploitatiekosten.

Tot slot. Wij pretenderen niet de toekomst te kunnen voorspellen. De huidige crisis op de woningmarkt is ingrijpend. Welk van de door ons ontwikkelde scenario's in welke mate werkelijkheid wordt, is slechts bij benadering vast te stellen. Wel achten wij het door de gemeente gebruikte scenario volstrekt onwaarschijnlijk, al is het maar omdat in dit scenario de prijsdalingen voor de periode 2008-2011 niet of onvoldoende zijn verdisconteerd. Het korte dip scenario achten wij niet waarschijnlijk, gezien de ernst van de huidige crisis, die relatief snel herstel onwaarschijnlijk maakt. Het lange dip scenario achten wij, evenals het structurele scenario, waarschijnlijk. Als wij de waarschijnlijkheid van de scenario's moeten kwantificeren, dan betekent dit het volgende:

- Het gemeentelijke scenario achten wij volkomen onwaarschijnlijk (0%).
- Het korte dip scenario achten wij zéér onwaarschijnlijk (circa 10%).
- Het lange dip scenario achten wij waarschijnlijk (circa 50%).
- Het structurele scenario achten wij waarschijnlijk (circa 40%).



3.5.2. Onze methodiek voor de scenario berekeningen

De berekeningen van de drie scenario's geven een inschatting op portefeuille niveau van de gevolgen van meer realistische prijsontwikkelingen op het financiële resultaat van de grondexploitaties.

Hieronder beschrijven wij de methode die wij hiervoor hebben gehanteerd stap voor stap. Deze stappen zijn voor elk scenario hetzelfde, alleen hanteren wij per scenario andere indexcijfers (zie grafieken bijlage 1) voor de prijsontwikkeling van woningen:

- a. De basis voor de scenario berekeningen bij de woningbouw grondexploitaties vormt de geconsolideerde 'supergrex' van het MPG 2012. Het gaat om in totaal 23 grondexploitaties, waarin woningen voorkomen. Uit deze supergrex hebben wij de programma's en fasering per grondexploitatie overgenomen en met hulp van ambtenaren van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer hebben wij de nog te realiseren grondwaardes per woningcategorie verkregen. Ook hebben wij de woningen per grondexploitatie ingedeeld naar de segmenten goedkoop, middelduur en duur.
- b. Wij hebben voor ieder prijssegment een aanname gedaan voor de gemiddelde grondquote: Goedkoop 20%, middelduur 35% en duur 45%.
- c. Voor elke grondexploitatie hebben wij een 'blended index' voor de ontwikkeling van de grondprijzen uitgerekend op basis van de prijssegmentatie en grondquotes. Deze 'blended index' is het gewogen gemiddelde van de op basis van de scenario's berekende grondprijnsindexen per prijssegment. Als wegingsfactor voor het gewogen gemiddelde gebruiken wij het aandeel in de boekwaarde van de nog te realiseren grondopbrengsten per prijssegment.
- d. Voor elke grondexploitatie zetten wij het effect van deze 'blended index' af tegen de effecten van de gemeentelijke uitgangspunten en maken wij het effect relatief: Hoeveel wijkt de netto contante waarde (NCW) van de grondopbrengsten per scenario af van de NCW op basis van de door de gemeente ingerekende ontwikkeling van de grondprijzen? Dit effect drukken wij uit in een percentage: Het procentuele verschil tussen de nog te realiseren grondopbrengsten in het gemeentelijke scenario versus ons scenario.
- e. Vervolgens nemen wij uit de 'supergrex' MPG 2012 de NCW van nog te realiseren opbrengsten, voor zover deze gekoppeld zijn aan uitgifte van gronden voor woningbouw. Het gevonden percentage brengen wij in mindering op deze NCW van nog te realiseren opbrengsten.
- f. De op deze manier bepaalde NCW van nog te realiseren opbrengsten per scenario verminderen wij met de NCW van nog te realiseren kosten én de boekwaarde per 1-1-2012 uit de 'supergrex' MPG 2012. Dit levert het aangepaste totale financiële resultaat per grondexploitatie op.
- g. Voor grondexploitaties die al verliesgevend zijn, betekent dit dat een extra voorziening nodig is. Voor grondexploitaties die als gevolg van een scenario verliesgevend worden, betekent dit een extra voorziening en voor grondexploitaties die winstgevend blijven, is geen extra voorziening benodigd. Wel verslechtert hiermee de post nog te realiseren opbrengsten, hierdoor wordt ook de Toekomstige Reserve van het Grondbedrijf verlaagd en neemt de aanwezige weerstandscapaciteit af.
- h. De resultaten die wij voor elk van 23 afzonderlijke grondexploitaties berekenden, aggregeren wij op niveau van de portefeuille. Op die manier berekenen wij wat het effect op de totale portfolio van deze exploitaties is.

In bijlage 2 is een voorbeeldberekening van onze scenario's voor een van de grondexploitaties opgenomen, in dit geval de grondexploitatie Eschmarke. Het gehanteerde rekenmodel voor de scenario berekeningen is volledig transparant en kan ter beschikking worden gesteld.



3.5.3. Gevolgen van de scenario's voor financiële positie Grondbedrijf

In onderstaande vier afbeeldingen geven wij voor verschillende aspecten weer wat de effecten zijn van de door ons gehanteerde aannames en methodiek. Bijlage 3 toont een verzamelblad van de resultaten van de berekeningen.

1. Negatief effect scenario's op grondopbrengsten percentueel

De weergegeven percentages zijn relatief ten opzichte van het gemeentelijke scenario. Zo leidt scenario 2 lange dip tot een daling van 21,8% van de NCW nog te realiseren opbrengsten ten opzichte van het gemeentelijke scenario.

2. Effect scenario's op aantal verlieslatende en winstgevend grondexploitaties

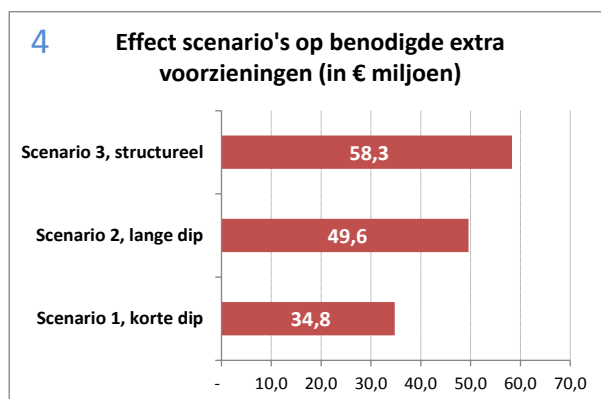
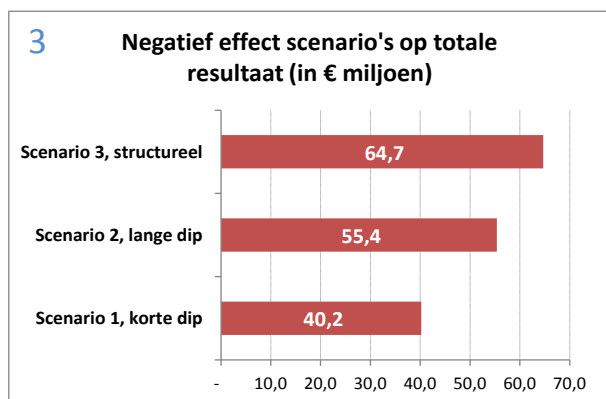
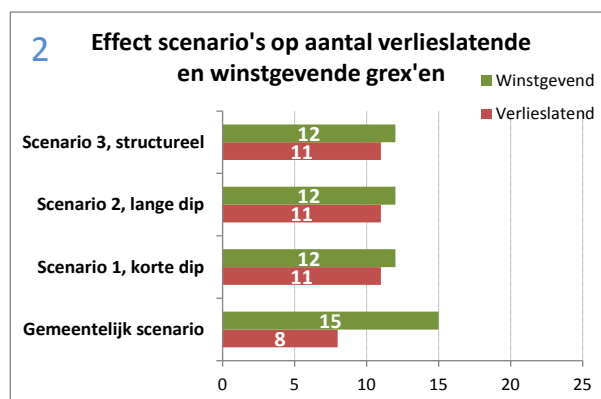
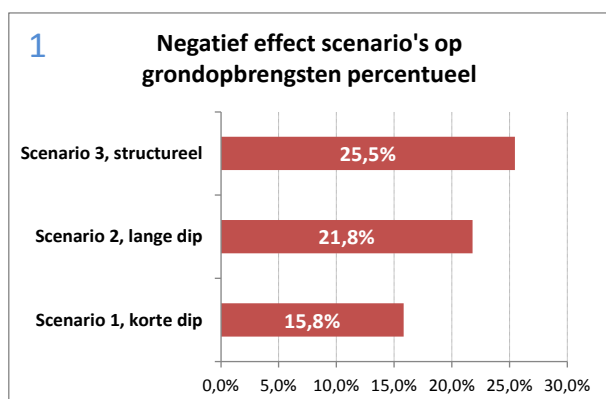
In het gemeentelijke scenario zijn 15 van de 23 exploitaties winstgevend en 8 verlieslatend. Alle scenario's resulteren in een toename van het aantal verlieslatend grondexploitaties. In alle scenario's is er sprake van 11 in plaats van 8 verlieslatende grondexploitaties. Dit heeft gevolgen voor de volgens het BBV verplicht te treffen voorzieningen.

3. Negatief effect scenario's op het totale resultaat

Hier geven wij weer hoe de NCW van het totale resultaat per scenario verslechtert ten opzichte van de gemeentelijke uitgangspunten. In het scenario lange dip bedraagt die verslechtering afgerond € 55,4 miljoen. Voor een deel daalt deze verslechtering neer in het treffen van extra voorzieningen, die nodig zijn voor enerzijds verlieslatende exploitaties, die meer verlieslatend worden en anderzijds voor de 3 exploitaties, die op basis van de scenario's, van winstgevend naar verlieslatend gaan. De rest van de verslechtering daalt door het minder winstgevend worden van winstgevende exploitaties.

4. Effect scenario's op benodigde extra voorzieningen

Hier geven wij weer wat gegeven de regelgeving van het BBV⁵ de nodige extra voorzieningen moeten zijn. Voor scenario 2 lange dip is een bedrag van € 49,6 miljoen aan extra voorzieningen nodig. Dit getal is lager dan het effect op het totale resultaat, omdat niet alle verslechtingen resulteren in verplichte extra voorzieningen. Het verschil tussen deze twee cijfers is feitelijk de verslechting van het resultaat van winstgevende grondexploitaties. Voor scenario 2 lange dip bedraagt deze laatste verslechting € 5,8 miljoen (€ 55,4 miljoen verslechting totale resultaat minus € 49,6 miljoen benodigde extra voorzieningen).



⁵ BBV staat voor Besluit begroting en verantwoording en bevat de regelgeving voor jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken die gemeenten en Provincies moeten opstellen conform de Gemeentewet en de Provinciewet



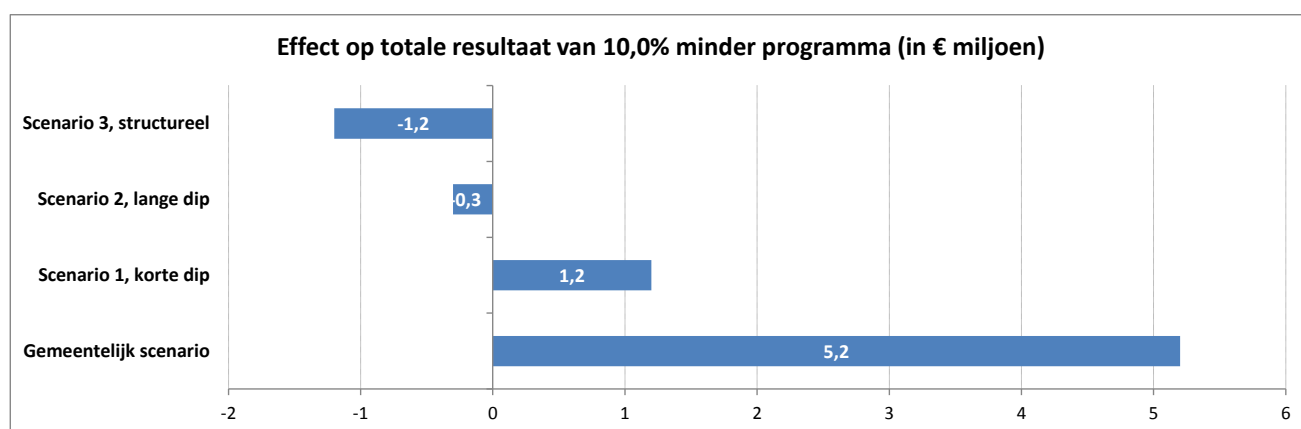
3.5.4. Mogelijk financiële gevolgen van indicaties van overprogrammering woningbouw en bedrijventerreinen

In de rapportage van OTB⁶ wordt de planning en fasering van woningaantallen afgezet tegen de verwachte groei van het aantal huishoudens in de gemeente Enschede. Op basis van die confrontatie kan worden afgeleid dat in aantallen gezien er geen sprake is van fundamentele overprogrammering. Dit veronderstelt dat de woningbehoefte van elk nieuwe huishouden wordt vertaald in een effectieve vraag. Om eerder geschetste redenen ligt dat, volgens ons, niet zonder meer voor de hand. Bovendien doet deze confrontatie geen uitspraak over de segmentatie van de vraag. In welk prijssegment de effectieve vraag van een nieuw huishouden neerdaalt, is niet met zekerheid vast te stellen. Het is op basis van eerdere geschetste aannamen waarschijnlijker dat die vraag neerdaalt in het goedkope prijssegment dan in het dure prijssegment. In het kader van deze opdracht is het voor ons ondoenlijk de segmentatie en programmering van elke (deel)exploitatie onder de loep te nemen.

Om toch enigszins inzicht te geven, hebben wij berekend wat 10% minder programma voor gevolgen heeft in de verschillende scenario's. De berekening van dit effect hebben wij zeer eenvoudig gehouden. Wij gaan er vanuit dat 10% minder programma leidt tot 10% minder te realiseren opbrengsten en kosten. Gegeven de boekwaarde per 1-1-2012 rekenen wij vervolgens per grondexploitatie het totale resultaat uit.

10% minder programma heeft vooral gevolg bij het gemeentelijke scenario (minus € 5,2 miljoen). Bij de scenario's lange dip en structureel is het effect zelfs licht positief. De verklaring hiervoor is dat in deze scenario's de NCW van de nog te realiseren opbrengsten sowieso lager is en dat het effect van 10% minder kosten daarmee groter is dan 10% minder opbrengsten.

In onderstaande afbeelding geven wij de effecten grafisch weer.



In de rapportage van OTB wordt geconstateerd dat er sprake is van een overcapaciteit van gronden voor bedrijventerreinen. Hoe groot die overcapaciteit is, vermeldt OTB niet expliciet.

Om enigszins inzicht te krijgen in het effect en de gevoeligheid van overcapaciteit binnen de grondexploitaties met bedrijventerreinen hebben wij een indicatieve aanname gedaan van 30% overcapaciteit. Voor het berekenen van het effect van 30% minder programma hebben wij overige tien (bedrijven)grondexploitaties uit het MPG 2012 genomen en daar eerst per exploitatie bepaald hoe groot het aandeel van nog te realiseren grondopbrengsten is dat voortkomt uit de uitgifte van bedrijventerreinen.

Vervolgens passen wij dezelfde eenvoudige rekenregel toe die wij gebruiken bij het berekenen van het effect van minder woningprogramma. Wij gaan er vanuit dat bij 30% minder uitgifte 30% minder nog te realiseren kosten en

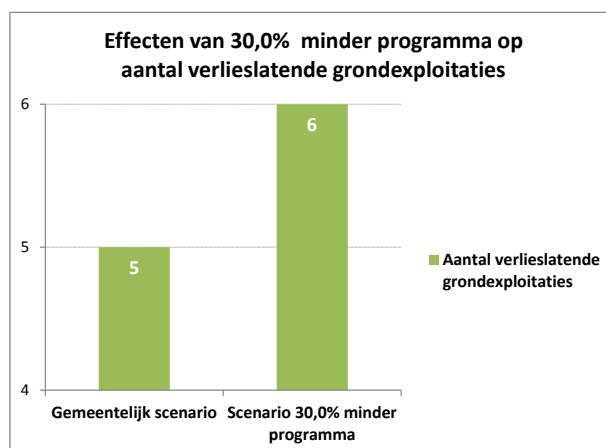
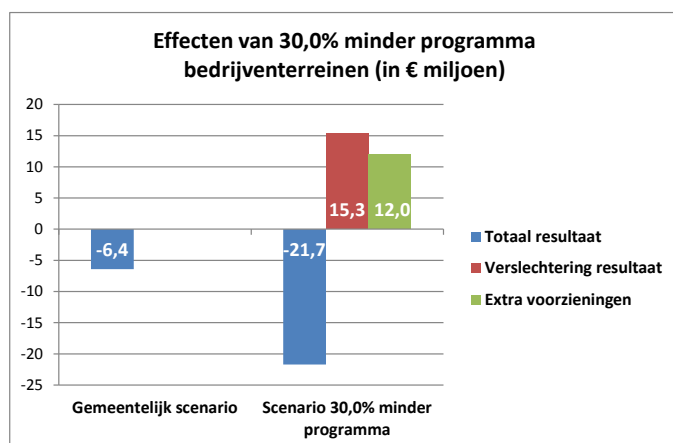
⁶ Concept rapport OTB / TU Delft - Factoren, veranderingen, sturing - d.d. 26 april 2012



opbrengsten met zich meebrengt. Gegeven de boekwaarde per 1-1-2012 rekenen wij vervolgens per exploitatie het totale resultaat uit en confronteren dit met het resultaat zonder deze reductie van programma.

In onderstaande afbeeldingen geven wij weer:

1. De verslechtering van het totale resultaat, in dit geval € 15,3 miljoen.
2. De benodigde extra voorzieningen, in dit geval € 12,0 miljoen. Dat betekent dat winstgevend exploitaties € 3,3 miljoen minder winstgevend worden.
3. Het aantal verlieslatende grondexploitaties dat springt van 5 naar 6 grondexploitaties.



3.6. Conclusie financiële positie en extra benodigde verliesvoorziening

Op basis van bovenstaande analyse komen wij tot de volgende conclusie:

De financiële positie van het Grondbedrijf is een wissel op de toekomst en bevindt zich feitelijk in code rood.

Wij komen tot deze conclusie, omdat de financiële positie (de aanwezige weerstandscapaciteit) hoofdzakelijk gebaseerd is op verwachtingen van onzekere nog te realiseren (grond)opbrengsten. De Reserve van het Grondbedrijf is al meerdere jaren negatief. Dit betekent dat er binnen het Grondbedrijf geen geld is om directe tegenvallers op te vangen. Op basis van, in onze ogen, realistischere scenario's voor programma- en (grond)prijzontwikkeling in de tijd ten opzichte van het gemeentelijk scenario, zijn de winstgevend exploitaties minder winstgevend. Daarnaast is het tekort op de verlieslatende grondexploitaties groter dan tot nu toe gepresenteerd. Voor een aantal grondexploitaties geldt dat ze bij de door ons gebruikte scenario's van winstgevend naar verlieslatend veranderen, waardoor voor deze exploitaties voorzieningen moeten worden getroffen. Het gevolg is dat de aanwezige weerstandscapaciteit aanzienlijk lager is en dat het Grondbedrijf in code rood komt (vereiste weerstandscapaciteit > aanwezige weerstandscapaciteit).

Op basis van de door ons bepaalde verwachtingswaarde van de drie scenario's (10% voor scenario 1, 50% voor scenario 2 en 40% voor scenario 3) betekent onze analyse een:

1. Verslechtering van het totale resultaat van de grondexploitaties van **€ 57,6 miljoen**.
2. Benodigde extra voorziening van **€ 51,6 miljoen**.



Onderstaande tabel verklaart deze bedragen nader.

Woning-grexen	Effect op grond opbrengsten	Effect op totaal	Extra voorzieningen	Kans	Verwachtingswaarde scenario	Verwachtingswaarde totaal	Verwachtingswaarde voorzieningen
		resultaat in € miljoen	verlieslatende grexen in € miljoen				
Gemeentelijk scenario	-	-	-	0%	-	57,6	51,6
Scenario 1, korte dip	-15,8%	40,2	34,8	10%	4,0		
Scenario 2, lange dip	-21,8%	55,4	49,6	50%	27,7		
Scenario 3, structureel	-25,5%	64,7	58,3	40%	25,9		

Wij geven hierbij aan dat er een onzekerheidsmarge is van plus of min 15%.

Het totaaleffect van de waardering op basis van de door ons gehanteerde scenario's en de verwachtingswaarde daarvan plus het effect van 30% minder bedrijventerreinen is een:

1. verslechtering van het resultaat met € 72,9 miljoen.
2. benodigde extra voorziening van € 63,6 miljoen.



4. KUNSTGREPEN IN HET MPG 2011

4.1. Prioriteringsmaatregelen verslechteren de Toekomstige Reserve Grondbedrijf

Door de economische crisis is de woningbouwontwikkeling en de verkoop van gronden voor bedrijventerreinen de afgelopen jaren teruggelopen. Hiertoe is in het MPG 2011 een aantal prioriteringsmaatregelen genomen. Dit betreft met name een prioritering (afname) van de woningbouwproductie en bijgestelde uitgifte prognoses voor de bedrijfsterreinen.

Onderstaande overzicht geeft de prioriteringsmaatregelen weer en vermeldt daarbij de verslechtering van de Toekomstige Reserve van het Grondbedrijf als gevolg van elke maatregel.

PRIORITERINGSMAATREGELEN	Fin. gevolg (€ mln.)
Woningbouw	25
Bedrijfsterrein	11
Extra VTU uitfasering	4
Herprogrammering Eschmarke	8
Herprogrammering Boddenkamp	3
Herziening MPG (projecten + CVG)	pm
Juridische kosten claims	1
TOTAAL VERSLECHTERING TOEK. RESERVE GB	52

Bron: MPG 2011 en interne presentatie Stedelijke Ontwikkeling '1. Financiële stand van zaken' over woningbouwprioritering (bewerking weergave Fakton)

De prioriteringsmaatregelen voor de woningbouwplannen zijn vooral genomen voor de periode 2011 tot en met 2014. In het MPG 2011 wordt aangegeven dat de prioritering ná 2015 wordt opgepakt in 2012 op basis van de nieuwe Woonvisie.

De financiële gevolgen van de prioriteringsmaatregelen zijn dusdanig dat het Grondbedrijf zonder maatregelen ver in code rood zou belanden. Daarom is een aantal maatregelen genomen, gebundeld in het maatregelenpakket 'oranje naar groen'. De volgende paragraaf beschrijft dit maatregelenpakket.

4.2. Maatregelenpakket 'oranje naar groen' bevat kunstgrepen

Het maatregelenpakket 'oranje naar groen' leidt tot een verbetering van de Toekomstige Reserve van het Grondbedrijf met € 54 miljoen. In het pakket is een aantal financiële keuzes gemaakt, waaronder een bijdrage aan het Grondbedrijf vanuit Algemene Middelen en het stopzetten van afdrachten vanuit het Grondbedrijf aan de algemene reserve van de gemeente.

Daarnaast zijn technisch-administratieve maatregelen genomen, die conform de methodiek van het bepalen van het weerstandsvermogen een optimalisatie lijken, maar geen feitelijke financiële optimalisatie betekenen. Wij noemen dit kunstgrepen. De belangrijkste hiervan is het verhogen van de (grond)opbrengstenstijging van 1% naar 2% per jaar in het MPG 2011 (m.u.v. 2011 en 2012). Dit gaat volledig in tegen de huidige prijsontwikkelingen op de woningmarkt en de resulterende grondprijzen. Wij hebben dit al toegelicht in hoofdstuk 3 bij onze scenario's voor prijsontwikkelingen hiervan en de gevolgen voor de financiële positie van het Grondbedrijf.



In onderstaande overzicht staan de belangrijkste maatregelen en de financiële gevolgen per maatregel. In de overige diverse maatregelen zitten de wat kleinere maatregelen, zoals opgenomen in de interne presentatie Stedelijke Ontwikkeling '1. Financiële stand van zaken' over woningbouwprioritering. Deze post komt neer op circa € 14,5 miljoen. Hiermee sluit de verandering van de Toekomstige Reserve van het Grondbedrijf aan op de cijfers, zoals deze in het MPG 2011 worden gepresenteerd. Op pagina 9 van het MPG 2011 deel 1 gaat de Toekomstige Reserve van het Grondbedrijf van -/- € 37 miljoen (na prioritering) op prijspeil NCW 2011 naar € 19,7 miljoen (na prioritering + maatregelen) op prijspeil NCW 2011. Dit verschil is de eerdere genoemde € 54 miljoen.

MAATREGELENPAKKET	Fin. resultaat (€ mln.)
Verlagen rekenrente van 5,5% naar 5,0% komende 8 jaar	3,5
Opbrengstenstijging 2% i.p.v. 1% per jaar (m.u.v. '11 en '12)	18,0
ISV gelden in GB	5,0
Overige diverse maatregelen	14,5
Dotatie aan GB vanuit Algemene Middelen	13,0
TOTAAL VERBETERING TOEKOMSTIGE RESERVE GB	54,0

Bron: MPG 2011 en interne presentatie Stedelijke Ontwikkeling '1. Financiële stand van zaken' over woningbouwprioritering (bewerking weergave Fakton).



5. STILLE RESERVE – METHODIEK EN HOOGTE LIJKEN JUIST

5.1. Methodiek en omvang van de Stille Reserve

In het MPG 2011 wordt beschreven dat binnen het Complex Verspreide Gronden (CVG) gronden en opstallen worden geadmistreerd die in het bezit zijn van het Grondbedrijf. Het gaat om gronden die benodigd zijn voor de uitvoering van toekomstige plannen of gronden die zijn aangekocht om andere strategische redenen.

Waarderingstechnisch is de totale CVG-voorraad onder te verdelen in:

- Voorraad met een boekwaarde groter dan de economische waarde: Hetgeen leidt tot afwaardering.
- Voorraad met een boekwaarde kleiner dan de economische waarde: De zogenaamde 'Stille Reserve'.

De economische waarde wordt gebaseerd op de huidige bestemming/het huidig gebruik. Uitzondering hierop vormt de voorraad die is ondergebracht in de categorie 'Toekomstige projecten'. Hier wordt de boekwaarde ook getoetst aan de economische waarde op basis van de toekomstige bestemming. De hoogste economische waarde is dan maatgevend.

De Stille Reserve heeft betrekking op circa 125 hectare grond, onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Gronden voor toekomstige projecten.
- Strategische grondvoorraad.
- Te verkopen gronden.
- Over te boeken gronden.

De Stille Reserve draagt bij aan de aanwezige weerstandscapaciteit. De waarde van toekomstige bestemmingen wordt niet meegenomen in de Stille Reserve.

De gronden in het CVG worden jaarlijks hergewaardeerd. In het MPG 2011 zorgt de herwaardering van de gronden voor een lagere economische waarde van € 36,1 miljoen (in het MPG 2010 was dit € 48,5 miljoen, afwaardering € 12,3 miljoen). Van de voorraad met een boekwaarde kleiner dan de economische waarde, is het verschil tussen economische waarde (huidige bestemming) en boekwaarde € 9,9 miljoen. Dit is de Stille Reserve in het MPG 2011.

5.2. Onze conclusie: Methodiek en hoogte van de Stille Reserve kloppen

Wij hebben de veelvoud aan taxaties zelf niet kunnen beoordelen, maar de methode die voor de Stille Reserve wordt gehanteerd lijkt juist en conform de BBV⁷. De marktwaarde wordt bepaald op basis van de huidige bestemming en de waarde van toekomstige bestemmingen wordt hierin niet meegenomen. De hoogte van de Stille Reserve (€ 9,9 miljoen = gemiddeld € 7,90 per m² grond bovenop de boekwaarde van € 19,20 per m² grond) lijkt marktconform. De gemiddelde verkoopwaarde van alle gronden (boekwaarde + Stille Reserve) is € 36,80 per m². Dit zit binnen de bandbreedte van prijzen voor 'lauwe' gronden.

Wij zien vooralsnog geen redenen in dit onderzoek, noch voor de enquêtecommissie, dieper in te gaan op de methodiek en hoogte van de Stille Reserve.

⁷ BBV staat voor Besluit begroting en verantwoording en bevat de regelgeving voor jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken die gemeenten en Provincies moeten opstellen conform de Gemeentewet en de Provinciewet.



6. VEREISTE WEERSTANDSCAPACITEIT LIJKT TE LAAG

6.1. Methodiek en hoogte van de vereiste weerstandscapaciteit

De gemeente Enschede definieert de vereiste weerstandscapaciteit in het MPG 2011 als “de financiële middelen die nodig zijn om niet begrote financiële tegenvallers (= risico’s) af te dekken”. De vereiste weerstandscapaciteit wordt bepaald door het kwantificeren van risico’s binnen het Grondbedrijf. Dit gebeurt door middel van gevoeligheids- en risicoanalyses. De risicoanalyse methodiek wordt niet specifiek gedefinieerd in de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf (2004-2008). Wij zien dat de input van de risicoanalyse verandert in de tijd en in de MPG’s vanaf 2004 minder transparant wordt. Er wordt steeds minder informatie gegeven over de risicoanalyse en inputgegevens. Hiermee is de risicoanalyse en dus de bepaling van de vereiste weerstandscapaciteit niet toetsbaar.

De methodiek van de risicoanalyse voor de bepaling van de vereiste weerstandscapaciteit van het MPG 2011 is:

- Per project bepalen projectleider en planeconoom risico’s en bandbreedtes en voeren een risicoanalyse op projectniveau uit.
- Op portefeuilleniveau combineert Programma Stedelijke Ontwikkelingen, afdeling Planeconomie deze risico analyses en voegt toe:
 - o Kostenstijging bandbreedte 1,25% - 3,75% (basis 2,5% per jaar).
 - o Opbrengsten stijging bandbreedte 1,0% - 3,0% (basis 2,0% per jaar vanaf 2014).
 - o Faseringsrisico (op basis van eigen inzicht en ervaring).

Om de vereiste weerstandscapaciteit te berekenen, worden de risico’s (kansen en gevolgen) gekwantificeerd. Dit wordt gedaan door middel van een Monte Carlo simulatie, een veel gebruikte statistische methode. Op basis van de vooraf gekozen bandbreedtes per benoemd risico wordt een doorrekening gemaakt van de invloed en gevolgen van de risico’s op het financiële resultaat. De uitkomst van deze Monte Carlo analyse is een waarschijnlijkheidscurve, die een verwachting laat zien waarbinnen het uiteindelijke financiële resultaat zich bevindt. In de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf is ervoor gekozen dat 90% van de risico’s moet worden gedekt. De vereiste weerstandscapaciteit vertegenwoordigt de verslechtering van het financiële resultaat, indien 90% van de risico’s zich voordoen. Een 100% dekking wordt niet nodig geacht, aangezien het concern uiteindelijk als achtervang van het Grondbedrijf functioneert. Deze uitgangspunten bepalen de risicohouding die de gemeente Enschede hanteert. Een expliciete grondslag voor deze risicohouding wordt niet gegeven, anders dan het kwalificeren van de 90% als ‘gebruikelijk’. Deze houding impliceert dat in 10% van de gevallen andere middelen moeten worden aangesproken.

De vereiste weerstandscapaciteit komt in het MPG 2011 uit op € 21,4 miljoen. Onderstaand zijn de hoofdelementen uit de risicoanalyse en hun bandbreedtes (gevolgen voor het resultaat in € miljoen (prijsspeil 2011)) te zien:

- Resultaat individuele projecten	-/- 12,3 - + 23,6
- Opbrengstenstijging	-/- 14,0 - + 13,7
- Kostenstijging	-/- 14,5 - + 14,7
- Fasering/planningsoptimisme	-/- 9,4 - -/ 0,8
- CVG (complex verspreide gronden)	-/- 2,2 - + 2,1
- OFC’s (complex overige functionele complexen)	-/- 2,6 - + 0,7
- Bandbreedte totaal MPG 2011 (90%)	-/- 21,4 - + 21,5



Wanneer wij kijken naar de risico bandbreedtes (cijfers NCW 1-1-2011) van een paar grote projecten dan zien wij:

- Eschmarke – bandbreedte risico -/- € 5,7 miljoen tot + € 2,7 miljoen (op een boekwaarde van -€ 76 miljoen, nog te realiseren opbrengsten € 92,9 miljoen en nog te realiseren kosten € 79,8 miljoen).
- 't Vaneker – bandbreedte risico -/- € 3,9 miljoen tot + € 3,3 miljoen (op een boekwaarde van - € 25 miljoen, nog te realiseren opbrengsten € 70,4 miljoen en nog te realiseren kosten € 44,9 miljoen).
- Usseler Es – bandbreedte risico -/- € 0,3 miljoen tot + € 5,5 miljoen (op een boekwaarde van - €31,5 miljoen, nog te realiseren opbrengsten € 63 miljoen en nog te realiseren kosten € 35,4 miljoen).

6.2. Onze conclusie: Vereiste weerstandscapaciteit weerspiegelt niet alle risico's

De methodiek voor de bepaling van de vereiste weerstandscapaciteit is niet eenduidig en daarmee mogelijk beïnvloedbaar voor doelredeneringen. De input die in de risicoanalyse wordt gekozen bepaalt in grote mate de uitkomst.

De risico's (en bandbreedtes) op projectniveau en de opbrengstenstijging lijken niet de marktsituatie te weerspiegelen. De risicoanalyse die resulteert in de vereiste weerstandscapaciteit weerspiegelt daarmee niet de werkelijke risico's voor de gemeente en lijkt te laag ingeschat. Wij trekken deze conclusies op basis van het volgende:

- De gekozen bandbreedte van 1% - 3% voor de opbrengstenstijging is niet marktconform, gezien de marktontwikkelingen, de (verkoop)prijsontwikkelingen en grondprijsontwikkelingen van woningen. De opbrengstenstijging is de afgelopen jaren negatief geweest en blijft zeer waarschijnlijk de komende jaren negatief. Hier lijkt -5% tot 2% per jaar een betere weerspiegeling van de werkelijkheid. Zodra deze bandbreedte wordt gekozen, neemt de vereiste weerstandscapaciteit toe.
- Als wij kijken naar de uitkomsten voor de bandbreedten op portefeuilleniveau, dan zien wij een zelfde beeld. Het opwaarts potentieel (de bovenkant van de bandbreedte) is in de meeste gevallen even groot of zelfs groter dan het negatieve potentieel (de onderkant van de bandbreedte). De symmetrie achten wij gegeven de huidige markt en verwachtingen niet realistisch.
- Bij een aantal grote projecten zien wij een smalle bandbreedte van het geraamde risico:
 - o 't Vaneker is een risicovol project met een lange historie. Toch is deze grondexploitatie al meerdere jaren begroot op een neutraal resultaat. Wij verwachten grote risico's in de risicoanalyse, maar uit de risicoanalyse blijkt slechts een beperkt risico.
 - o Eschmarke: Gezien de historie, de huidige marktsituatie, de boekwaarde van - € 76,8 miljoen (31-12-2010) en de nog te realiseren opbrengsten van € 115,7 miljoen, is dit project zeer risicovol. Dit komt zeer beperkt terug in de risicoanalyse, die op projectniveau is uitgevoerd voor de bepaling van het vereiste weerstandscapaciteit voor het MPG 2011. Er wordt uitgegaan van een bandbreedte van het risico van - € 5,7 en + € 2,7 miljoen, ten opzichte van het begrote resultaat van de grondexploitatie. Dit weerspiegelt in onze ogen onvoldoende de werkelijke situatie.



7. MAJEURE STEDELIJKE INVESTERINGSOPGAVEN: GEEN VOLLEDIG BEELD

7.1. Financieel beeld MSI's op hoofdlijnen

In de Programmabegroting 2009-2012 is een overzicht opgenomen van de Majeure Stedelijke Investeringsopgaven (MSI's) voor de periode tot en met 2015. Met de vaststelling van dit overzicht heeft de Raad tien projecten aangewezen als majeur en urgent voor de ontwikkeling van de stad. Hierbij heeft de Raad ingestemd met het instellen van een investeringsfonds om deze opgaven te voorzien van gemeentelijke (co)financiering.

De MSI's bestaan uit vier herstructureringsprojecten en zes ontwikkelingsprojecten⁸. Deze projecten zijn:

Herstructureringsprojecten:

1. Wesselerbrink-Noord (Bijvank/ 't Lang).
2. Velve-Lindenhof.
3. Boswinkel Oost.
4. Stroinkslanden 2015.

Ontwikkelingsprojecten:

5. Revitalisering Havengebied.
6. Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente.
7. Ontwikkeling van het Kennispark.
8. Verdubbeling Auke Vleerstraat fase 1 en voorbereiding fase 2A (inclusief 3^e ontsluiting Kanaalzone).
9. Ontwikkeling Stadsweide voor Kennis, Technologie & Zorg.
10. Ontwikkeling Spoorzone.

Vanaf 2009 is de Reserve MSI ingesteld, ter dekking van projecttekorten van de MSI's. Deze reserve valt buiten de Reserves van het Grondbedrijf.

De ontwikkeling van de luchthaven Twente valt feitelijk buiten de MSI's, omdat dit project is ondergebracht in een zelfstandige onderneming (Area Development Twente), waarin de gemeente voor 50% participeert. Bovendien wordt voor dit project geen beroep gedaan op de Reserve MSI.

Het financieel totaalbeeld van de MSI's na de actualisatie in 2011 is opgenomen in bijlage 4. Hieruit blijkt dat de projecten binnen de MSI's een totale investeringswaarde hebben van circa € 1,2 miljard, met een bruto tekort voor dekking van € 128,7 miljoen. Een groot deel hiervan wordt gedekt door subsidies (ca. € 80 miljoen). Daarnaast zijn er in de jaren 2009 en 2010 Reserves MSI toegekend van in totaal circa € 30 miljoen. Er wordt een nog onzekere dekking uit subsidies van € 12,3 miljoen gepresenteerd en een nog te dekken totaal tekort via reserve MSI € 3,5 miljoen. De stand van de Reserve MSI op 1-1-2011 was € 17,2 miljoen, doordat er al € 12,36 miljoen is uitgegeven.

De dekking van Reserve MSI loopt via het weerstandsvermogen van de gemeente. Uitzondering hierop vormt de risicodekking voor project Spoorzone Middengebied 1e fase. Deze risico's worden afgedekt via het weerstandsvermogen van de grondexploitatie Binnenstad-Roombeek in het Grondbedrijf.

Uit de Notitie MSI blijkt dat de plankosten zijn geraamd tot en met 2015. Het is echter niet duidelijk wat er gebeurt als deze projecten niet in 2015 zijn afgerond. Daarnaast blijkt er uit de stukken niet welke verplichtingen de gemeente is aangegaan richting ander partijen en welke risico's de gemeente hierin loopt.

⁸ Bron: Notitie 'Majeure Stedelijke Investeringsopgaven 2011' d.d. 24 mei 2011.



7.2. Gebiedsontwikkeling Luchthaven Twente: Buiten de Reserve MSI

De gemeente participeert voor de ontwikkeling van de Luchthaven Twente voor 50% in Area Development Twente (ADT), een Gemeenschappelijke Regeling tussen gemeente Enschede en Provincie Overijssel. Deze ontwikkeling staat feitelijk buiten de (Reserve) MSI's. Om een financieel totaalbeeld te krijgen van de MSI's hebben wij informatie van de grondexploitatie van ADT opgevraagd. Onderstaand een aantal (financiële) gegevens:

- Boekwaarde grondexploitatie € 28,8 miljoen per 31-12-2011 (met name verwervingskosten).
- Resultaat grondexploitatie (grex) per 1-1-2011: € 0.
- Risicoprofiel -€ 12,5 miljoen (50% van dit risico meegenomen in gemeentebrede weerstandsvermogen)
- Programma grex 2012: 209 woningen totaal (circa 165 woningen 't Vaneker Zuidkamp)
34,6 ha bedrijvigheid.
- Resultaat grex per 1-1-2012 (Concept): - € 10,9 miljoen.
- Risicoprofiel grex per 1-1-2012 (Concept): - € 10,0 miljoen.
- Benodigde voorziening gemeente € 5,45 miljoen en risicoreservering € 5 miljoen in 2012.

7.3. Wat valt ons op bij de MSI's?

Een aantal zaken uit de MSI's vinden wij opvallend:

- De planperiode van de MSI's is tot en met 2015, hierna worden geen plankosten hierna meer geraamd, terwijl onzeker is of deze projecten niet (moeten) doorlopen na deze periode.
- Er wordt een onzekere dekking/opbrengsten (uit subsidies/overig) van ca. € 12,5 miljoen gepresenteerd.
- Het nog te dekken tekort via de Reserve MSI is € 3,5 miljoen (bovenop huidige reserve), maar er wordt geen nieuwe Reserve MSI 2011 getroffen, danwel gevraagd.
- De grondexploitatie ADT is ten opzichte van 2011 verslechterd en daardoor is de benodigde voorziening, die de gemeente moet treffen, hoger.

Wij concluderen dat de door de Raad verkregen informatie geen goed totaalbeeld van de financiële positie van de gemeente in de MSI's geeft en de risico's die de gemeente hierin loopt. De kopnotitie en fiches (beschrijving deelprojecten) van de MSI's beschrijven de projecten, maar vermelden niet welke verplichtingen de gemeente is aangegaan en geven niet elke dekking specifiek aan.



8. FINANCIËLE FILM 'T VANEKER: GEVOLGEN CRISIS KOMEN NIET TOT UITING

Om te analyseren hoe het Grondbedrijf de afgelopen jaren is omgegaan met de economische crisis maakten wij een 'financiële film' van de twee grootste projecten van de gemeente Enschede: De woningbouwprojecten 't Vaneker en de Eschmarke. Wij kijken in de periode 2004 tot en met 2011 naar de belangrijkste uitgangspunten in de grondexploitatie en hoe deze wijzigen in de tijd. Het gaat hierbij om programma, fasering, gehanteerde parameters en financiële resultaten.

Onderstaand tabel geeft deze informatie voor de grondexploitaties van 2004, 2008, 2010 en 2011 van 't Vaneker weer.

'T VANEKER (INCL. ZUIDKAMP)	2004	2008	2010	2011
Programma wonen totaal (niet gerealiseerd)	303	245	251	251
- MGW (projectmatig)	pm	55	55	55
- Kavel vrijstaand (p.o)	pm	190	196	196
Fasering gronduitgifte	2004-2012	2009-2021	2010-2025	2011-2027
Zwaartepunt uitgifte	2009	2015	2017	2019
(= gepland aantal * jaar / totaal aantal)				
Gehanteerde rente / discountvoet	6,00%	5,50%	5,50%	5,00%
- periode < 2018	6,00%	5,50%	5,50%	5,00%
- periode > 2018	nvt	5,50%	5,50%	5,50%
Opbrengsten index	1,00%	1,00%	1,00%	2,00%
Kosten index	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%
Boekwaarde	-7,4	-16,6	-23,3	-25,1
Resultaat NCW (1-1 van betreffende jaar)	0	0,4	0	-0,3
Resultaat Eindwaarde	0	0,7	0	-0,7
Jaar Eindwaarde	2012	2023	2026	2028
Totale kosten nominaal	-70	-75,6	-78,9	-79,9
Totale opbrengsten nominaal	77,6	89,1	95,9	95,9
Nog te realiseren kosten nominaal	-59,6	-59,5	-53,3	-54,5
Nog te realiseren opbrengsten nominaal	77,6	90,5	95,8	95,5
- waarvan opbrengsten wonen nominaal	75,9	87,0	84,3	84,2
Nog te realiseren kosten NCW	pm	pm	-45,2	-44,9
Nog te realiseren opbrengsten NCW	pm	pm	68,6	70,4

Bron: Grondexploitaties 't Vaneker (bewerking weergave resultaten door Fakton).

Wat valt ons op:

- Dit project kent een lange historie, maar het programma is gedurende de jaren nagenoeg gelijk gebleven. Dit ondanks het feit dat er nog geen realisatie en grondverkoop hebben plaatsgevonden.
- Er is na het intreden van de economische crisis (rond 2008) geen verslechtering in de grondexploitatie zichtbaar. De grondopbrengsten lijken gedurende de jaren niet bijgesteld, ondanks de financiële crisis en de dalende woningprijzen, zeker in het dure marktsegment, waar het in dit project om gaat.
- De enige echte maatregel die na 2008 lijkt te zijn genomen, betreft het uitfaseren van het project. Dit is te zien bij het Zwaartepunt Uitgifte, waarbij wij berekenen in welk jaar het zwaartepunt van de gronduitgifte ligt. Dit doen wij door het geplande aantal woningen per jaar te vermenigvuldigen met het betreffende jaartal en dit te



delen door het totaal aantal woningen. Het jaartal wat hieruit volgt is het zwaartepunt. Deze faseringsmaatregelen worden alleen in 2011 weer technisch-administratief 'goedgemaakt' (zie kunstgrepen bij hoofdstuk 4) door de opbrengsten index voor 2011 op 1% te zetten en voor de volgende jaren op 2% per jaar. Hierdoor komt de grondexploitatie weer budgetneutraal uit.

- Het project wordt gepresenteerd als een winstgevend project met een neutraal resultaat (0), maar lijkt dicht gerekend en is gegeven meer realistische scenario's van prijsontwikkeling en afzet naar onze inzichten in feite verliesgevend (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.4).



9. FINANCIËLE FILM ESCHMARKE: RISICOVOLLER DAN GEPRESENTEERD

Naast 't Vaneker maakten wij ook voor het woningbouwproject de Eschmarke een 'financiële film' om te analyseren hoe de afgelopen jaren is omgegaan met de economische crisis. Wij kijken in de periode 2004 tot en met 2011 naar de belangrijkste uitgangspunten in de grondexploitatie en hoe deze wijzigen in de tijd. Het gaat hierbij om programma, fasering, gehanteerde parameters en financiële resultaten.

Onderstaand tabel geeft deze informatie voor de grondexploitaties van 2004, 2008, 2010 en 2011 de Eschmarke weer.

ESCHMARKE	2004	2008	2010	2011
Programma wonen totaal	4.514	4.632	4.731	4.729
Programma gerealiseerd	2.033	2.724	2.838	2.838
Programma nog te realiseren	2.481	1.908	1.893	1.891
MGW (meergezinswoning)	pm	255	165	163
EGW (eengezinswoning)	pm	1.653	1.728	1.728
Programma bedrijven nog te realiseren m2	2.000	-	8.000	8.000
Fasering gronduitgifte	2004-2010	2008-2014	2010-2019	2011-2029
Zwaartepunt uitgifte	2007	2011	2015	2021
(= gepland aantal * jaar / totaal aantal)				
Gehanteerde rente / discontovoet	6,00%	5,50%	5,50%	5,00%
- periode < 2018	6,00%	5,50%	5,50%	5,00%
- periode > 2018	nvt	5,50%	5,50%	5,50%
Opbrengsten index	1,00%	1,00%	1,00%	2,00%
Kosten index	3,00%	2,50%	2,50%	2,50%
Boekwaarde	-49,7	-56,9	-71	-76,8
Resultaat NCW (1-1 van betreffende jaar)	-24,7	-32,9	-43,9	-63,8
Resultaat Eindwaarde	-40,9	-53	-78,8	-169,7
Jaar Eindwaarde	2010	2016	2020	2029
Totale kosten nominaal	-223,3	-264,4	-275,8	-302,2
Totale opbrengsten nominaal	205,9	240,6	245,6	246,3
Nog te realiseren kosten nominaal	-108,8	-96,5	-89,3	-109,8
Nog te realiseren opbrengsten nominaal	141,2	129,6	130,1	115,7
- waarvan opbrengsten wonen nominaal	130	116,8	122	93,1
Nog te realiseren kosten NCW	pm	pm	-75,9	-79,8
Nog te realiseren opbrengsten NCW	pm	pm	103	92,9

Bron: Grondexploitaties Eschmarke (bewerking weergave resultaten door Fakton)

Wat valt ons op:

- Ook de Eschmarke heeft een lange historie. Na 2008 zijn er nauwelijks woningen gerealiseerd, terwijl het programma, ondanks de economische crisis, tot en met 2011 wat betreft aantallen, in stand is gebleven.
- Tot en met 2010 lijken er, op de fasering na (zie zwaartepunt uitgifte), nauwelijks wijzigingen te zijn doorgevoerd in de grondexploitatie vanwege de veranderde marktomstandigheden. De nominale nog te realiseren opbrengsten blijven nagenoeg ongewijzigd (€ 245,6 miljoen in 2010 en € 246,3 miljoen in 2011). Pas in 2011 wordt er in het kader van grondbedrijfbrede prioriteringsmaatregelen fors uitgefaseerd in het



programma en worden de nog te realiseren grondopbrengsten verlaagd met circa 11% (€ 130,1 miljoen in 2010 en € 115,7 miljoen in 2011).

- Project de Eschmarke kent gedurende de crisis lange tijd nauwelijks wijzigingen, ondanks veranderde marktomstandigheden. Het project is anno 2012, ondanks wijzigingen in met name fasering en grondopbrengsten in 2011, naar onze mening risicovoller dan wordt gepresenteerd.



10. TOELICHTING OP ONS ONDERZOEK

10.1. Achtergrond raadsenquête grondbeleid

Vanaf het najaar van 2011 voert de gemeenteraad van Enschede een eigen onderzoek uit naar het uitgevoerde grondbeleid gedurende de periode 1991 tot heden en de financiële stand van zaken naar aanleiding daarvan. Dit onderzoek vindt plaats in de vorm van een raadsenquête, die wordt uitgevoerd door een enquêtecommissie bestaande uit gemeenteraadsleden. De doelen die met de raadsenquête worden beoogd, zijn lessen te trekken uit het verleden en aanbevelingen te doen voor een adequaat grondbeleid met passende instrumenten, methodieken en processen.

Gestart is met een feitenonderzoek dat is opgedeeld in de onderstaande zeven dossiers:

1. Juridisch kader en extern beleid.
2. Grondbedrijf en beleid.
3. 't Vaneker.
4. Grondbeleid financieel.
5. Usseler Es.
6. Eschmarke.
7. Zuiderval.

Op basis van het feitenonderzoek zijn door de enquêtecommissie drie verdiepende onderzoeksvragen geformuleerd, die in overleg met de begeleidingscommissie zijn aangescherpt. De eerste vraag is financieel van aard, de tweede beleidsinhoudelijk en de derde bestuurlijk:

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

De enquêtecommissie heeft behoefte aan een onafhankelijke externe blik op de actualiteit van de gemeentelijke grondprojectenportefeuille versus de economische ontwikkelingen. De beantwoording van de bovenstaande drie deelvragen wordt daarom bij externe bureaus neergelegd. Begin april 2012 moeten de antwoorden op deze vragen beschikbaar zijn, omdat deze mede input vormen voor openbare verhooren die in de maand mei 2012 gepland staan.

Onderzoeksinstituut OTB van de Technische Universiteit Delft onderzoekt de vragen 2 en 3. Aan ons is de eerste vraag gesteld.



10.2. Onderzoeksvraag naar de financiële positie van het Grondbedrijf

Zoals hierboven al beschreven, is aan ons de vraag gesteld:

“Wat is de huidige financiële positie naar aanleiding van het grondbeleid en hoe is deze historisch tot stand gekomen?”

Tussen de drie deelvragen bestaan raakvlakken. Verder is het ons inziens nodig de vraag wat nader te specificeren. Wat wordt bedoeld met “de huidige financiële positie”? Wij interpreteren dit als de positie van de gemeente Enschede in zijn geheel, voorkomend uit ruimtelijke projecten. Ook het zinsdeel “naar aanleiding van het grondbeleid” interpreteren wij ruimer. Volgens ons gaat het niet alleen om het grondbeleid, maar ook om de beslissingen die in de grondprojecten zijn genomen.

De raadsenquêtecommissie constateert daarbij zelf het volgende:

- Er is op dit moment geen financieel totaaloverzicht.
- Het financiële beeld van de situatie blijft niet beperkt tot het Grondbedrijf, omdat buiten het Grondbedrijf ook grote projecten in voorbereiding zijn, met name de Majeure Stedelijke Investeringsopgaven (MSI's). Welk verlies lijdt de gemeente door de verslechterde marktpositie en in hoeverre is dit verlies al genomen?
- In de onderzoeksperiode is voornamelijk actief grondbeleid gevoerd.
- In de afgelopen jaren, waarin de marktsituatie enorm is veranderd, is in de reservepositie van het Grondbedrijf en de verliesvoorzieningen geen trendbreuk te zien. Op welke wijze is dit te verklaren?

10.3. Aanpak van ons onderzoek

Wij hebben de onderzoeksvraag opgesplitst in de volgende twee deelvragen:

1. Financiële foto op portefeuilleniveau: Vanaf het jaar 2003 wordt door het Grondbedrijf jaarlijks een Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) gemaakt met daarin de stand van zaken van alle lopende grondexploitaties. Vanaf 2009 zijn de Majeure Stedelijke Investeringsopgaven (MSI's) geïntroduceerd. Deze projecten maken géén onderdeel uit van het Grondbedrijf en ook niet van het MPG. De enquêtecommissie is op zoek naar het financieel totaaloverzicht van de gemeentelijke grondprojectenportefeuille. Dit betreft het maken van een ‘financiële foto’ van de Enschedese grondprojectenportefeuille ‘anno nu’. Als beschouwingsperiode voor dit deel van de opdracht gaan wij uit van het jaar 2011, vanuit de aanname dat dit het laatste jaar is waarover de financiële gegevens beschikbaar en door de Raad vastgesteld zijn. In het MPG 2011 zijn 37 grondexploitaties opgenomen. Wij hanteren de 80/20-regel om een selectie van exploitaties te maken: Welke 20% van de projecten bepalen 80% van het financiële resultaat. De foto bestaat uit drie onderdelen: 1. Het verleden van de projecten en daaruit voortkomende boekwaarde, 2. De verwachte opbrengsten conform de MPG's en 3. Een quick-scan naar de verwachte opbrengsten en de trendgegevens van de veranderende markten.
2. Analyse van reserves en voorzieningen voor verliezen: Dit betreft een analyse van de reservepositie van het Grondbedrijf en de verliesvoorzieningen gezien in de tijd. De achterliggende gedachte van deze vraag is de veronderstelling, dat vanwege de verslechterde marktomstandigheden vanaf 2008, hierin een trendbreuk zichtbaar had moeten zijn die niet is opgetreden. Wij trachten hiervoor een verklaring te geven en inzichtelijk te maken in hoeverre sprake is van verliezen door de verslechterde marktpositie en hoe daar in de afgelopen jaren mee is omgegaan. Als beschouwingsperiode voor dit onderdeel hanteren wij de periode 2004 t/m 2011 aan te houden.



Ons onderzoek beperkt zich tot een analyse op portefeuilleniveau. Het uitvoeren van gedetailleerde financiële analyses/second opinions op de grondexploitaties van individuele projecten is in dit onderzoek niet opgenomen.

10.4. Procesverloop

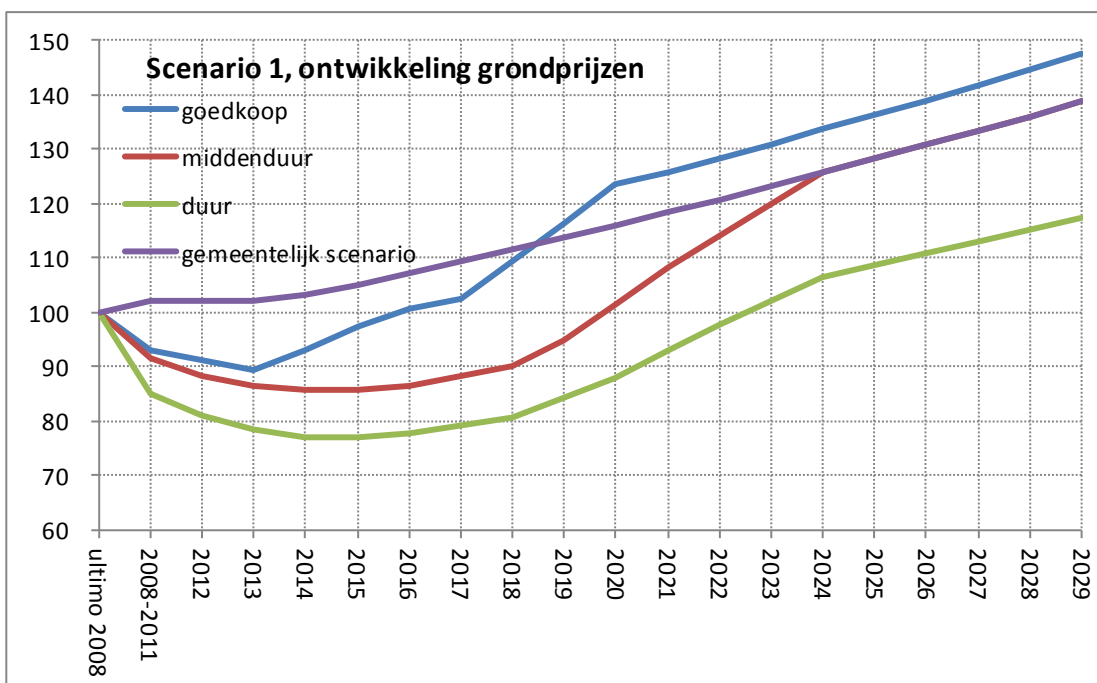
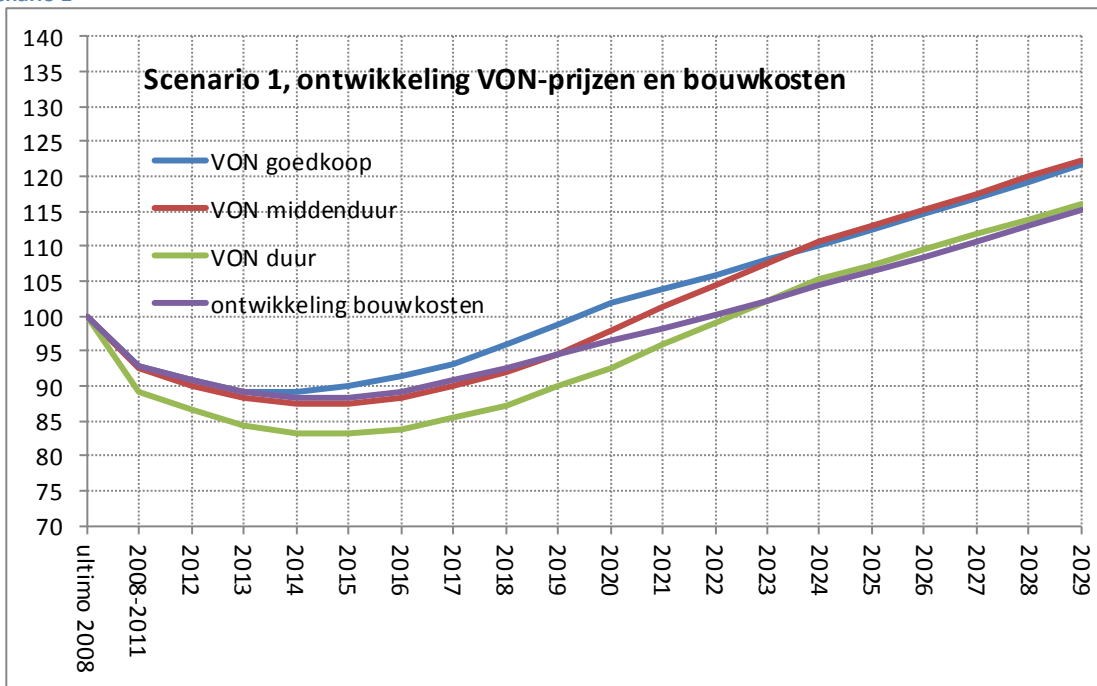
Onderstaand een korte tijdbalk met de belangrijkste momenten uit ons onderzoek:

- 31 januari 2011: Eerste gesprek tussen Fakton en leden van de raadsenquêtecommissie.
- 3 februari 2011: Offerte Fakton met voorstel onderzoek.
- 7 februari 2011: Opdrachtverlening en start onderzoek.
- 6 maart 2011: Voortgangspresentatie aan leden van de raadsenquêtecommissie.
- 10 april 2011: Presentatie onderzoeksresultaten aan de raadsenquêtecommissie en verzoek om vervolgonderzoek naar de extra benodigde voorziening.
- 4 mei 2011: Rapportage Fakton met onderzoeksresultaten.



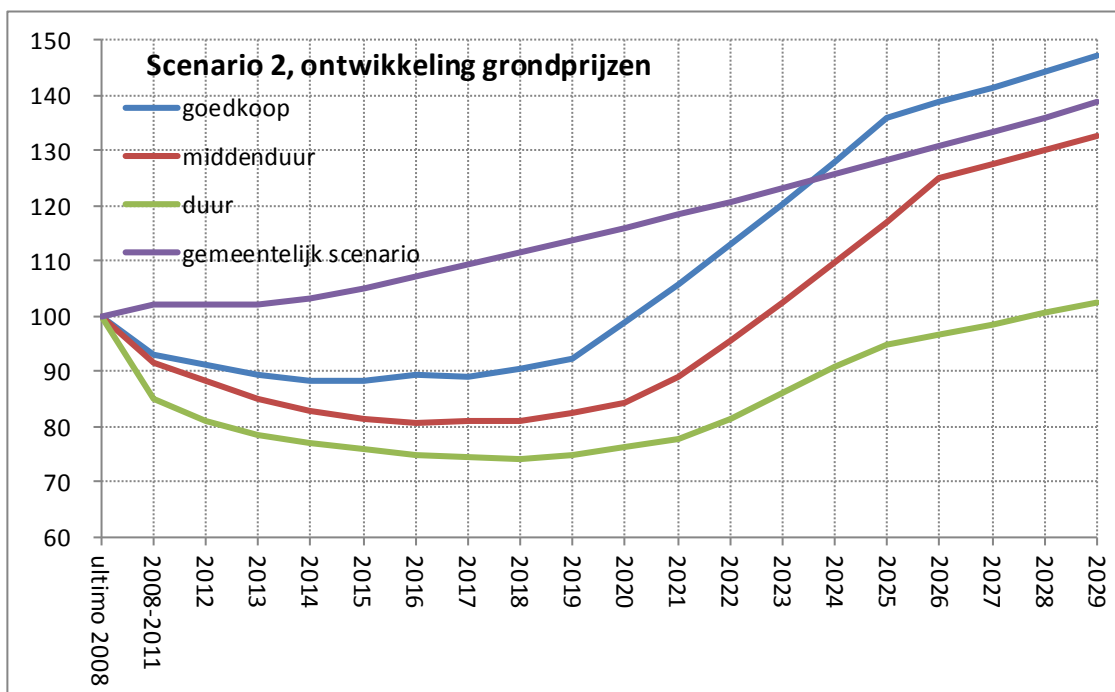
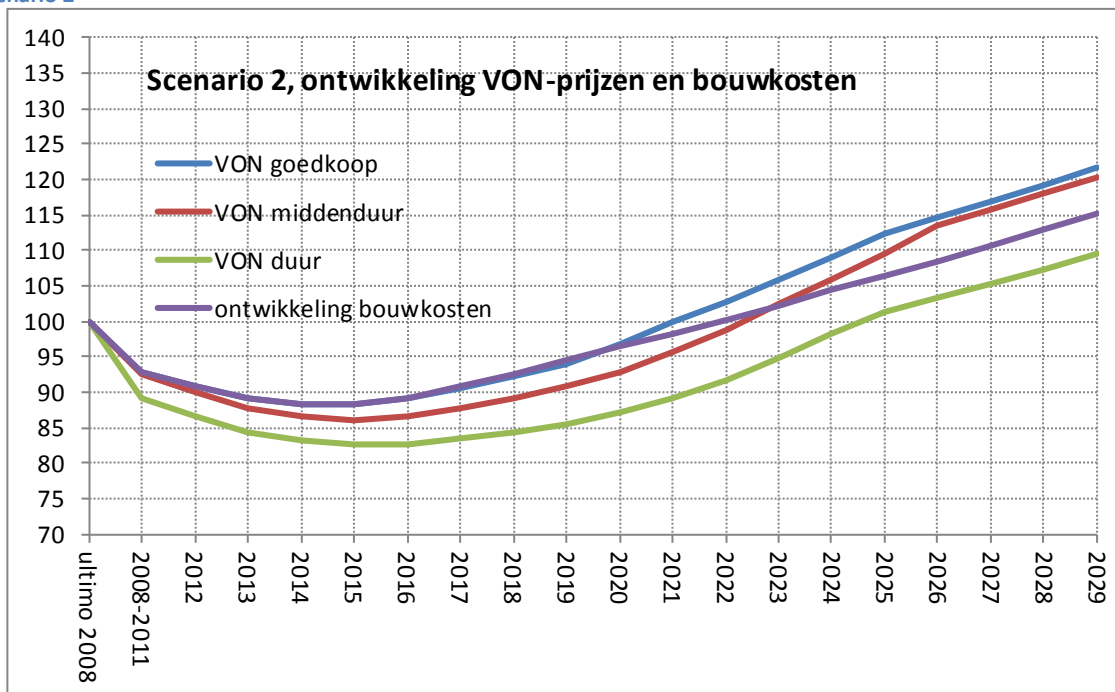
BIJLAGE 1 – GRAFISCHE WEERGAVE SCENARIO'S

Scenario 1



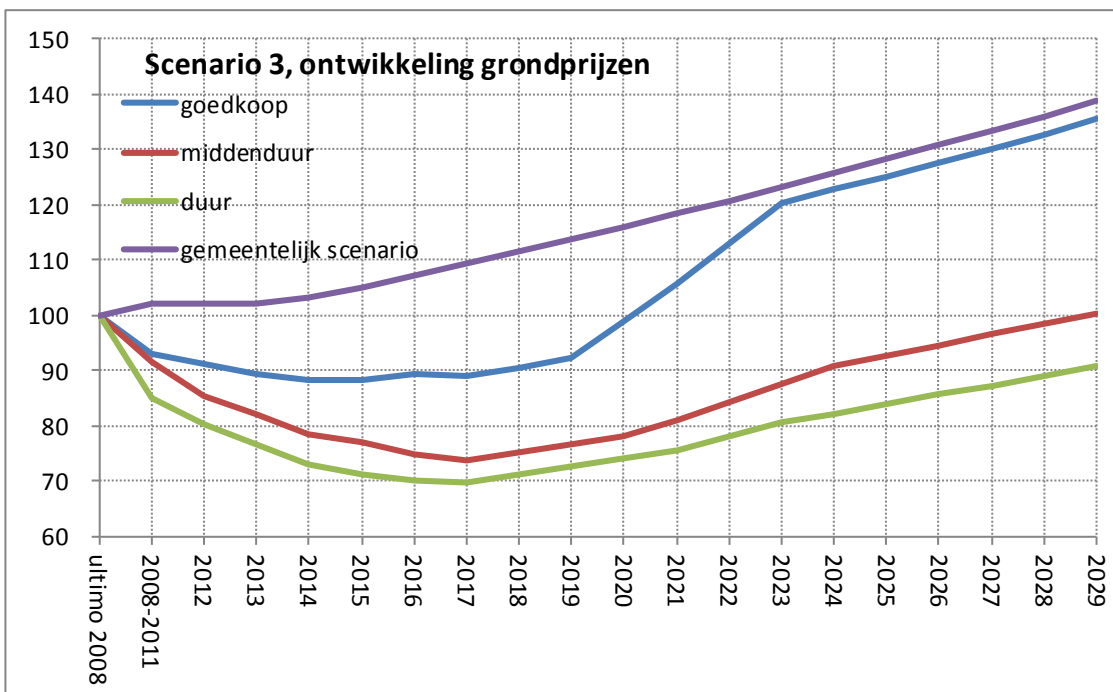
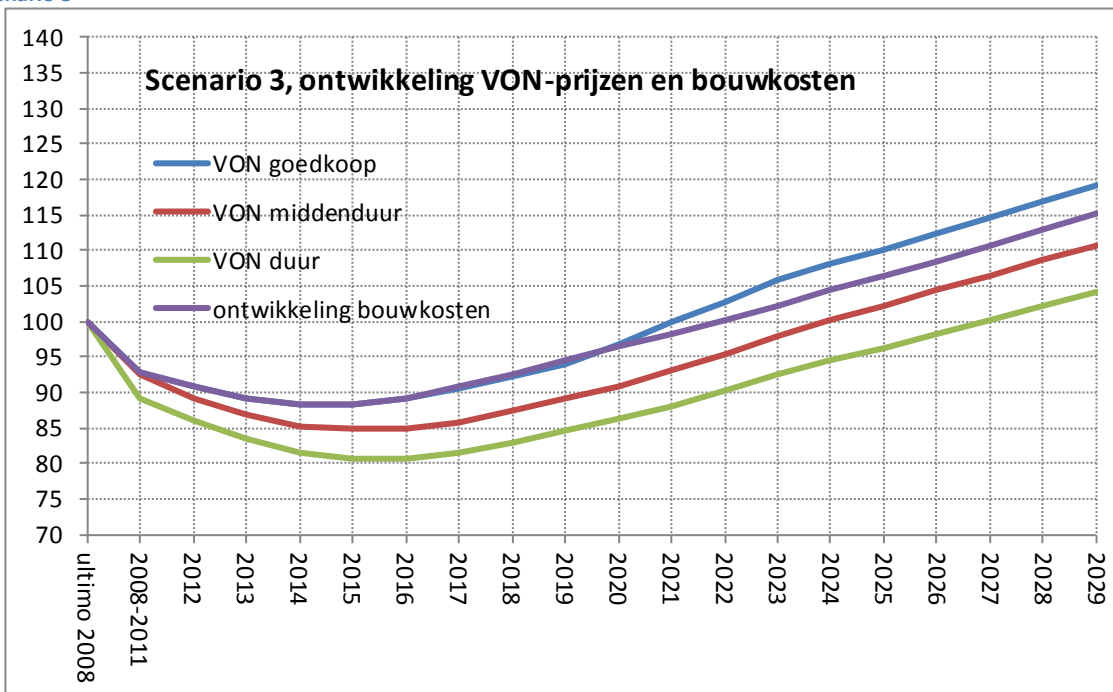


Scenario 2





Scenario 3





BIJLAGE 2 – VOORBEELDBEREKENING SCENARIO'S ESCHMARKE

Zie volgende pagina

Eschmarke

Effecten scenario's op NCW nog te realiseren opbrengsten		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029		
Planning woningprogramma MPG 2012		1.896																			
Aandeel woningprogramma in opbrengsten (F49)	93,7%	15	34	36	94	91	84	53	53	183	177	219	233	231	96	75	75	75	72		
100%		0,8%	1,8%	1,9%	5,0%	4,8%	4,4%	2,8%	2,8%	9,7%	9,3%	11,6%	12,3%	12,2%	5,1%	4,0%	4,0%	4,0%	3,8%		
nominale grondprijs op basis gemeentelijk scenario (ultimo 2008 = 100)		100,0	102,0	102,0	103,0	105,1	107,2	109,3	111,5	113,8	116,0	118,3	120,7	123,1	125,6	128,1	130,7	133,3	135,9	138,7	
gecorrigeerd voor planning		0,8	1,8	2,0	5,2	5,1	4,8	3,1	3,2	11,2	11,0	13,9	15,1	15,3	6,5	5,2	5,3	5,4	5,3		
NCW gemeente		71,8																			
Scenario 1		39,3	34,1	32,6	31,7	31,2	31,2	31,5	32,1	32,8	34,4	36,1	38,2	40,2	42,0	43,9	44,7	45,6	46,5	47,5	48,4
index grondprijs		-13,4%	-4,1%	-2,9%	-1,8%	0,1%	1,0%	2,0%	2,1%	4,7%	5,1%	5,8%	4,4%	4,4%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	
nominale grondprijs (ultimo 2008=100)		100	86,6	83,1	80,7	79,3	79,3	80,2	81,8	83,5	87,4	91,9	97,2	102,4	106,9	111,6	113,8	116,1	118,4	120,8	123,2
gecorrigeerd voor planning		0,7	1,4	1,5	3,9	3,8	3,6	2,3	2,4	8,9	9,1	11,8	13,1	13,6	5,8	4,6	4,7	4,8	4,7	4,7	
NCW scenario		59,5	93,7%	aandeel woningprogramma																	
percentueel verschil NCW nog te realiseren grondopbrengsten		-17,1%	-16,0%	gecorrigeerd voor aandeel woningprogramma																	
Scenario 2		39,3	34,1	32,6	31,6	30,8	30,4	30,1	30,0	29,9	30,2	30,9	31,8	33,5	35,6	37,8	39,7	41,0	41,8	42,7	43,5
index grondprijs		-13,4%	-4,1%	-3,3%	-2,3%	-1,3%	-1,2%	-0,3%	-0,3%	1,1%	2,1%	5,4%	6,2%	6,1%	5,1%	3,3%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	
nominale grondprijs (ultimo 2008=100)		100	86,6	83,1	80,3	78,5	77,4	76,5	76,3	76,1	76,9	78,5	81,0	85,3	90,6	96,1	101,0	104,4	106,4	108,6	110,7
gecorrigeerd voor planning		0,7	1,4	1,5	3,8	3,7	3,4	2,1	2,2	7,6	7,6	9,9	11,1	11,7	5,1	4,1	4,2	4,3	4,3	4,2	
NCW scenario		52,6	93,7%	aandeel woningprogramma																	
percentueel verschil NCW nog te realiseren grondopbrengsten		-25,8%	-25,1%	gecorrigeerd voor aandeel woningprogramma																	
Scenario 3		39,3	34,1	32,1	30,7	29,3	28,7	28,2	27,9	28,5	29,0	29,7	30,4	31,5	32,6	33,4	34,1	34,8	35,5	36,2	36,9
index grondprijs		-13,4%	-5,8%	-4,2%	-4,5%	-2,3%	-1,8%	-0,9%	2,0%	2,0%	2,1%	2,6%	3,5%	3,5%	2,5%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	
nominale grondprijs (ultimo 2008=100)		100	86,6	81,6	78,2	74,6	72,9	71,7	71,0	72,5	73,9	75,5	77,4	80,2	83,0	85,0	86,7	88,5	90,3	92,1	93,9
gecorrigeerd voor planning		0,6	1,4	1,4	3,6	3,4	3,1	2,0	2,1	7,3	7,2	9,3	10,2	10,4	4,4	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	
NCW scenario		48,3	93,7%	aandeel woningprogramma																	
percentueel verschil NCW nog te realiseren grondopbrengsten		-32,8%	-30,7%	gecorrigeerd voor aandeel woningprogramma																	
Effecten grondexploitatiekosten		108.713.978	2.232.577	4.187.567	4.447.791	3.478.135	3.133.148	3.378.008	3.477.850	5.458.086	5.243.803	7.839.868	7.846.037	8.658.891	6.696.051	6.787.844	4.813.534	4.477.566	4.373.586	22.183.635	
Aandeel gwwkosten in kosten (F30)		79,8%	2,1%	3,9%	4,1%	3,2%	2,9%	3,1%	3,2%	5,0%	4,8%	7,2%	7,2%	8,0%	6,2%	6,2%	4,4%	4,1%	4,0%	20,4%	
Gemeentelijk scenario nominaal (ultimo 2008=100)		100	110	112	114	117	119	121	124	126	129	131	134	137	139	142	145	148	151	154	
gecorrigeerd voor planning		2,3	4,3	4,7	3,7	3,4	3,8	4,0	6,3	6,2	9,5	9,7	10,9	8,6	8,9	6,4	6,1	6,1	6,1	31,4	
NCW gemeentelijk scenario		77,9																			
scenario Fakton (ultimo 2008=100)		100,0	98,7	98,2	98,2	99,2	101,2	103,2	105,3	107,4	109,5	111,7	113,9	116,2	118,5	120,9	123,3	125,8	128,3		
gecorrigeerd voor planning		2,1	3,8	4,0	3,1	2,9	3,1	3,3	5,3	5,2	7,9	8,1	9,1	7,2	7,4	5,4	5,1	5,1	26,2		
NCW scenario fakton		65,4	79,8%	aandeel gww kosten in nog te maken kosten																	
Percentueel verschil nog te realiseren kosten		-16,0%	-12,7%	gecorrigeerd voor aandeel gww kosten																	

Project	Gemeentelijke uitgangspunten				Alle scenario's										Scenario 2				Scenario 3						
	Boekwaarde per 1-1-2012	NCW nog te realiseren kosten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	Verlies- of winst (v of w)	delta NCW kosten	NCW nog te realiseren kosten	delta NCW opbrengsten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	v of w	van w naar v	delta	delta NCW opbrengsten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	v of w	van w naar v	delta	delta NCW opbrengsten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	v of w	van w naar v	delta
Eschmarke	82.164.989	79.103.086	95.238.298	-66.029.777	v	0,0%	79.103.086	-16,0%	79.961.618	-81.306.457	v	FALSE	15.276.679	-25,1%	71.294.978	-89.973.097	v	FALSE	23.943.319	-30,7%	66.004.814	-95.263.261	v	FALSE	29.233.484





BIJLAGE 3 – VERZAMELBLAD BEREKENINGEN SCENARIO'S

Zie volgende pagina



Nr. Project	Gemeentelijke uitgangspunten	Alle scenario's										Scenario 1										Scenario 2										Scenario 3									
		Boekwaarde per 1-1-2012 (= positief)	NCW nog te realiseren kosten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	Verlies- of winst (v of w)	delta NCW kosten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	v of w	van w naar v	delta voorziening (positief is voorziening)	delta NCW opbrengsten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	v of w	van w naar v	delta voorziening	delta NCW opbrengsten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	v of w	van w naar v	delta voorziening	delta NCW opbrengsten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	v of w	van w naar v	delta voorziening											
1 Eschmarke	82.164.989	79.103.086	95.238.298	-66.029.777	v	0,0%	79.103.086	-81.306.457	v	FALSE	15.276.679	-25,1%	71.294.978	-89.973.097	v	FALSE	23.943.319	-30,7%	66.004.814	-95.263.261	v	FALSE	29.233.484	-30,7%	66.004.814	-95.263.261	v	FALSE	29.233.484												
2 Diekman wonen	-4.378.985	641.880	1.515.355	5.252.460	w	0,0%	641.880	4.931.592	w	FALSE	-	-21,2%	1.194.487	4.931.592	w	FALSE	-	-22,4%	1.175.958	4.931.062	w	FALSE	-	-22,4%	1.175.958	4.931.062	w	FALSE	-												
3 Brunnik	3.264.825	3.267.080	15.429.901	8.897.997	w	0,0%	3.267.080	5.094.517	w	FALSE	-	-24,7%	11.626.422	4.841.538	w	FALSE	-	-29,5%	10.870.633	4.338.728	w	FALSE	-	-29,5%	10.870.633	4.338.728	w	FALSE	-												
4 Vaneker	25.315.606	45.646.742	70.962.348	0	w	0,0%	45.646.742	-14.298.905	v	TRUE	14.298.905	-20,1%	56.663.443	-19.254.115	v	TRUE	19.254.116	-30,5%	49.315.497	-21.646.851	v	TRUE	21.646.851	-30,5%	49.315.497	-21.646.851	v	TRUE	21.646.851												
5 Diekman S&L	3.400.474	633.447	3.561.443	-472.478	v	0,0%	633.447	-813.616	v	FALSE	341.138	-9,6%	3.220.305	-813.616	v	FALSE	341.138	-9,6%	3.220.305	-813.616	v	FALSE	341.138	-9,6%	3.220.305	-813.616	v	FALSE	341.138												
6 Beekwoude	2.638.332	2.260.811	4.395.330	-498.812	v	0,0%	2.260.811	-1.311.648	v	FALSE	812.836	-18,5%	3.582.495	-1.518.983	v	FALSE	1.020.171	-23,2%	3.376.159	-1.725.143	v	FALSE	1.226.331	-27,9%	3.168.989	-1.725.143	v	FALSE	1.226.331												
7 winkeltentum Stokhorst	-524.061	1.580.566	1.062.955	6.450	w	0,0%	1.580.566	-91.258	v	TRUE	97.707	-9,2%	965.247	-91.258	v	TRUE	97.707	-9,2%	965.247	-91.258	v	TRUE	97.707	-9,2%	965.247	-91.258	v	TRUE	97.707												
8 Rosinkweg	460.611	456.001	1.476.999	560.386	w	0,0%	456.001	-1.131.697	v	FALSE	24.574	-23,4%	1.131.697	215.084	w	FALSE	-	-26,0%	1.092.556	175.944	w	FALSE	-	-26,0%	1.092.556	175.944	w	FALSE	-												
9 Lonneker erf	260.649	7.384	120.015	-148.017	v	0,0%	7.384	-172.591	v	FALSE	24.574	-20,5%	95.441	-172.591	v	FALSE	-	-21,4%	94.276	-173.757	v	FALSE	25.740	-21,4%	94.276	-173.757	v	FALSE	25.740												
10 Laares	3.643.501	1.855.487	1.144.799	-4.354.189	v	0,0%	1.855.487	-4.499.159	v	FALSE	144.970	-12,7%	999.829	-4.513.644	v	FALSE	159.455	-16,5%	956.061	-4.542.926	v	FALSE	188.737	-16,5%	956.061	-4.542.926	v	FALSE	188.737												
11 Tweekeleveld	2.520.563	1.609.552	4.130.115	-	w	0,0%	1.609.552	4.130.115	w	FALSE	-	0,0%	4.130.115	-	w	FALSE	-	0,0%	4.130.115	-	w	FALSE	-	0,0%	4.130.115	-	w	FALSE	-												
12 Geessinkweg-Bijvank	253.542	344.037	956.960	359.382	w	0,0%	344.037	196.734	w	FALSE	-	-17,2%	792.813	195.234	w	FALSE	-	-18,9%	776.322	178.743	w	FALSE	-	-18,9%	776.322	178.743	w	FALSE	-												
13 Verikomende locaties Brede School Stadsvel	-1.009.726	1.147.977	905.213	765.962	w	0,0%	1.147.977	-3.355.617	v	TRUE	3.355.617	-13,3%	21.918.757	-4.119.576	v	TRUE	4.119.577	-18,9%	20.496.328	-4.778.046	v	TRUE	4.778.046	-18,9%	20.496.328	-4.778.046	v	TRUE	4.778.046												
14 Roombeek-Binnenstad	-18.785.945	44.060.319	25.273.374	0	w	0,0%	44.060.319	-3.355.617	v	FALSE	-	-16,3%	21.154.797	-4.119.576	v	FALSE	-	-30,0%	1.910.365	245.014	w	FALSE	-	-30,0%	1.910.365	245.014	w	FALSE	-												
15 Kansrijke Stedelijke Locaties	24.558	1.640.793	2.727.207	1.061.856	w	0,0%	1.640.793	362.215	w	FALSE	-	-18,3%	2.006.723	341.172	w	FALSE	-	-21,1%	1.910.365	-698.235	v	FALSE	172.126	-21,1%	1.910.365	-698.235	v	FALSE	172.126												
16 Texoprint Bleekerij	271.958	1.069.843	815.693	-526.109	v	0,0%	1.069.843	-668.189	v	FALSE	142.080	-17,4%	666.573	-675.229	v	FALSE	149.120	-20,0%	643.520	-698.235	v	FALSE	172.126	-20,0%	643.520	-698.235	v	FALSE	172.126												
17 Stroinkslanden 2015	1.153.413	903.929	2.072.520	15.179	w	0,0%	903.929	15.179	w	FALSE	-	0,0%	2.072.520	15.179	w	FALSE	-	0,0%	2.072.520	15.179	w	FALSE	-	0,0%	2.072.520	15.179	w	FALSE	-												
18 Groen Velde	-7.240.433	7.340.157	99.724	-	w	0,0%	7.340.157	-	w	FALSE	-	0,0%	99.724	-	w	FALSE	-	0,0%	99.724	-	w	FALSE	-	0,0%	99.724	-	w	FALSE	-												
19 Leeghwaterstraat	-900.833	1.335.723	448.965	14.074	w	0,0%	1.335.723	14.074	w	FALSE	-	0,0%	448.965	14.074	w	FALSE	-	0,0%	448.965	14.074	w	FALSE	-	0,0%	448.965	14.074	w	FALSE	-												
20 Leeghwaterstraat	1.532.391	541.926	2.551.627	477.310	w	0,0%	541.926	458.645	w	FALSE	-	-0,9%	2.532.963	455.130	w	FALSE	-	-0,9%	2.529.448	455.130	w	FALSE	-	-0,9%	2.529.448	455.130	w	FALSE	-												
21 GEM Zuiderval	12.085.560	1.277.915	13.363.476	-	w	0,0%	1.277.915	458.645	w	FALSE	-	0,0%	13.363.476	-	w	FALSE	-	0,0%	13.363.476	-	w	FALSE	-	0,0%	13.363.476	-	w	FALSE	-												
22 Muizekkwarter	9.705.315	4.120.405	2.260.530	-11.565.189	v	0,0%	4.120.405	-11.607.572	v	FALSE	42.383	-1,9%	2.218.147	-11.678.478	v	FALSE	113.289	-5,0%	2.147.241	-11.678.478	v	FALSE	113.289	-5,0%	2.147.241	-11.678.478	v	FALSE	113.289												
23 Hardick & Seckel	6.448.946	732.151	3.501.430	-3.679.666	v	0,0%	732.151	-3.944.298	v	FALSE	284.632	-10,5%	3.133.663	-4.007.433	v	FALSE	367.767	-12,5%	3.064.682	-4.116.414	v	FALSE	436.748	-12,5%	3.064.682	-4.116.414	v	FALSE	436.748												
Totaal	122.300.249	201.577.213	254.015.279	-69.862.182	8		201.577.213	-110.068.006		11	34.801.522		198.651.974	-125.225.487		11	49.590.233		189.308.782	-134.568.679		11	58.260.197		189.308.782	-134.568.679		11	64.706.497												
Aantal verlieslatende greven																																									
Totaal verschil resultaat (= verslechtering)																																									
Negatief effect op opbrengsten																																									
Overige greven aspect bedrijventerreinen																																									
24 Lonneker Spoorzone	88.170	124.517	148.057	-64.630	v	0,0%	124.517	148.057	v	FALSE	-64.630	0,0%	148.057	-	v	FALSE	-	0,0%	148.057	-	v	FALSE	-	0,0%	148.057	-	v	FALSE	-	0,0%	148.057										
25 Walstraat/ Dollardstraat	-155.921	46.083	-	109.838	w	0,0%	46.083	-	w	FALSE	-	0,0%	-	-	w	FALSE	-	0,0%	-	-	w	FALSE	-	0,0%	-	-	w	FALSE	-	0,0%	-										
26 Euregio Bedrijvenpark II	5.054.818	1.253.980	10.564.986	4.256.188	w	0,0%	1.253.980	10.564.986	w	FALSE	1.462.886	0,0%	7.778.6	4.256.188	w	FALSE	-	0,0%	7.778.6	4.256.188	w	FALSE	-	0,0%	7.778.6	4.256.188	w	FALSE	-	0,0%	7.778.6										
27 Josink-Es	9.390.228	692.416	8.749.211	-1.333.433	v	98,5%	692.416	8.749.211	v	FALSE	-3.714.216	0,0%	487.807	6.163.819	v	FALSE	-	0,0%	487.807	6.163.819	v	FALSE	-	0,0%	487.807	6.163.819	v	FALSE	-	0,0%	487.807										
28 Unisson	538.963	146.886	802.251	116.402	w	99,1%	146.886	802.251	w	FALSE	-78.736	0,0%	102.514	563.742	v	TRUE	195.137	0,0%	102.514	563.742	v	TRUE	195.137	0,0%	102.514	563.742	v	TRUE	195.137												
29 UsseleerES	34.042.879	30.927.772	61.991.489	-2.979.162	v	94,9%	30.927.772	61.991.489	v	FALSE	-11.823.003	0,0%	22.122.636	44.342.512	v	FALSE	-	0,0%	22.122.636	44.342.512	v	FALSE	-	0,0%	22.122.636	44.342.512	v	FALSE	-	0,0%	22.122.636										
30 B&S-Valley	-1.190.355	6.504.883	8.749.222	3.434.694	w	73,1%	6.504.883	8.749.222	w	FALSE	2.942.511	0,0%	5.078.362	6.830.518	w	FALSE	-	0,0%	5.078.362	6.830.518	w	FALSE	-	0,0%	5.078.362	6.830.518	w	FALSE	-	0,0%	5.078.362										
31 Mobiliteitscentrum	9.827.252	1.307.791	1.349.381	-9.785.662	v	0,0%	1.307.791	1.349.381	v	FALSE	-9.785.662	0,0%	1.307.791	1.349.381	v	FALSE	-	0,0%	1.307.791	1.349.381	v	FALSE	-	0,0%	1.307.791	1.349.381	v	FALSE	-	0,0%	1.307.791										
32 Ossenboer	2.173.669	575.766	2.603.416	-146.019	v	100,0%	575.766	2.603.416	v	FALSE	-754.314	0,0%	403.036	1.822.391	v	FALSE	-	0,0%	403.036	1.822.391	v	FALSE	-	0,0%	403.036	1.822.391	v	FALSE	-	0,0%	403.036										
33 MST Haaksbergerstraat	35.258	383.559	419.150	333	w	40,2%	383.559	419.150	w	FALSE	333	0,0%	383.559	419.150	w	FALSE	-	0,0%	383.559	419.150	w	FALSE	-	0,0%	383.559	419.150	w	FALSE	-	0,0%	383.559										
Totaal Verslechtering resultaat </																																									

Nr. Project	Gemeentelijke uitgangspunten	Verlies- of winst (v of w)	Alle scenario's				Scenario 1				Scenario 2				Scenario 3			
			NCW nog te realiseren kosten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	delta voorziening	NCW nog te realiseren kosten	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	delta voorziening	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	delta voorziening	NCW nog te realiseren opbrengsten	NCW totaal	delta voorziening		
1	Eschmarke	82.164.989	79.103.086	95.238.298	-66.029.777	1.613.521	71.192.777	71.192.777	71.965.457	-81.392.310	85.853	64.165.481	-89.192.286	-780.811	59.404.332	-93.953.434	-1.309.827	
2	Diekman wonen	-4.378.985	641.880	1.515.355	5.252.460	5.165.112	577.692	577.692	1.075.038	4.876.331	55.261	1.075.038	4.876.331	55.261	1.058.362	4.859.655	53.408	
3	Brunink	3.264.825	3.267.080	15.429.901	8.897.997	7.681.714	2.940.372	2.940.372	10.463.780	4.258.583	835.934	10.236.008	4.030.811	810.626	9.783.569	3.578.373	760.355	
4	Vaneker	25.315.606	45.646.742	70.962.348	0	2.531.561	41.082.068	41.082.068	50.997.099	-15.400.575	1.101.670	46.537.409	-19.860.264	606.149	44.383.948	-22.013.726	366.876	
5	Diekman S&L	3.400.474	633.447	3.561.443	-472.478	292.800	570.102	570.102	2.898.275	-1.072.301	258.686	2.898.275	-1.072.301	258.686	2.898.275	-1.072.301	258.686	
6	Beekwoude	2.633.332	2.260.811	4.395.330	-498.812	213.452	2.034.730	2.034.730	3.224.245	-1.443.816	132.168	3.037.643	-1.630.418	111.435	2.852.099	-1.815.962	90.819	
7	winkelcentrum Stokhorst	-524.061	1.580.566	1.062.955	6.450	-51.761	1.422.510	1.422.510	868.723	-29.726	-61.532	868.723	-29.726	-61.532	868.723	-29.726	-61.532	
8	Rosinkweg	460.611	456.001	1.476.999	560.386	458.287	410.401	410.401	1.018.527	147.515	67.570	1.018.527	147.515	67.570	983.301	112.289	63.656	
9	Lonneker erf	260.649	7.384	120.015	-148.017	11.263	6.645	6.645	85.897	-181.397	8.806	85.897	-181.397	8.806	84.848	-182.446	8.689	
10	Laares	3.643.501	1.855.487	1.144.799	-4.354.189	-71.069	1.669.939	1.669.939	899.846	-4.413.593	-85.566	886.810	-4.426.630	-87.014	860.455	-4.452.984	-89.943	
11	Twekkelenveld	2.520.563	1.609.552	4.130.115	-	252.056	1.448.597	1.448.597	3.717.104	-252.056	252.056	3.717.104	-252.056	252.056	3.717.104	-252.056	252.056	
12	Geessinkweg-Bijvank	253.542	344.037	956.960	359.382	298.089	309.633	309.633	714.880	151.706	45.027	713.531	150.357	44.878	698.690	135.515	43.229	
13	Vrijkomende locaties Brede School Stadsvel	-1.009.726	1.147.977	905.213	766.962	-24.276	1.033.180	1.033.180	766.364	742.910	-29.646	685.513	662.059	-38.630	685.513	662.059	-38.630	
14	Roombee k-Binnenstad	-18.785.945	44.060.319	25.274.374	0	1.878.595	39.654.287	39.654.287	19.726.881	-1.141.461	-2.214.156	19.039.317	-1.829.024	-2.290.552	18.446.695	-2.421.646	-2.356.399	
15	Kansrijke Stedelijke Locaties	24.558	1.640.793	2.727.207	1.061.856	108.641	1.476.714	1.476.714	1.824.809	323.537	38.677	1.806.051	304.779	36.593	1.719.329	218.057	26.957	
16	Texoprint Bleekerij	271.958	1.069.843	815.693	-526.109	-25.415	962.859	962.859	606.252	-628.566	-39.623	599.916	-634.902	-40.327	579.210	-655.607	-42.628	
17	Stroinkslanden 2015	1.153.413	903.929	2.072.520	15.179	116.859	813.536	813.536	1.865.268	-101.681	116.859	1.865.268	-101.681	116.859	1.865.268	-101.681	116.859	
18	Groen Velde	-7.240.433	7.340.157	99.724	-	-724.043	6.606.141	6.606.141	89.752	724.043	-724.043	89.752	724.043	-724.043	89.752	724.043	-724.043	
19	Leegwaterstraat	-900.833	1.335.723	448.965	14.074	-88.676	1.202.150	1.202.150	404.068	102.750	-88.676	404.068	102.750	-88.676	404.068	102.750	-88.676	
20	Westerval	1.532.391	541.926	2.551.627	477.310	200.970	487.733	487.733	2.279.666	259.542	199.104	2.276.503	256.378	198.752	2.276.503	256.378	198.752	
21	GEM Zuiderval	12.085.560	1.277.915	13.363.476	-	1.208.556	1.150.124	1.150.124	12.027.128	-1.208.556	1.208.556	12.027.128	-1.208.556	1.208.556	12.027.128	-1.208.556	1.208.556	
22	Muziekkwartier	9.705.315	4.120.405	2.260.530	-11.565.189	-185.987	3.708.364	3.708.364	1.996.332	-11.417.347	-190.226	1.932.517	-11.481.162	-197.316	1.932.517	-11.481.162	-197.316	
23	Hardrick & Seckel	6.448.946	732.151	3.501.430	-3.679.666	276.928	658.936	658.936	2.913.118	-4.194.763	250.465	2.820.297	-4.287.584	240.151	2.758.214	-4.349.668	233.253	
Totaal		122.300.249	201.577.213	254.015.279	-69.862.182	5.243.807	181.419.491	181.419.491	192.428.510	-111.291.230	1.223.224	178.786.776	-124.932.963	-292.524	170.377.904	-133.341.836	-1.226.843	
Aantal verlieslatende grexen																		
Totaal verschil resultaat (+ is verslechtering)																		
Negatief effect op opbrengsten						5.243.807												





BIJLAGE 4 – FINANCIËEL OVERZICHT MAJEURE STEDELIJKE INVESTERINGSOPGAVEN

Naam project	Totale investeringswaarde	Bruto tekort voor dekking	Zekere dekking opbrengst/ subsidies						Onzekere dekking/opbrengst		HUIDIG KADER Restant te dekken gemeente
			Subsidies	ISV-3	Reservering in reserve MSI 2009	Reservering in reserve MSI 2010	Reservering uit rentetoevoeging 2010 en 2011	Subsidies	Overig		
Wesselerbrnk-Noord/Bijvank/T Lang	115.460.000	8.060.000	5.970.000	1.530.000	560.000	-	-	-	-	0-	
Velve Lindenhof	175.110.000	16.060.000	9.020.000	1.950.000	2.050.000	100.000	-	2.940.000	-	-	
Boswinkel Oost	73.140.000	12.550.000	9.450.000	1.100.000	500.000	200.000	-	800.000	500.000	-	
Stronkslanden 2015	2.400.000	2.400.000	-	-	1.400.000	-	-	-	-	-	
Bij: extra plankosten 2013-2015	1.500.000	1.500.000	-	-	-	-	-	-	-	-	
Subtotaal herstructurering	367.610.000	40.570.000	24.440.000	4.580.000	1.000.000	300.000	4.510.000	3.740.000	500.000	1.500.000	
Revitalisering Havengebied	42.180.000	17.460.000	15.860.000	-	1.500.000	100.000	-	-	-	0-	
Kennispark : Fase 1	260.000.000	16.000.000	13.500.000	-	2.500.000	-	-	-	-	-	
Auke Vleerstraat: Fase 1 (incl 3e ontsluiting)	14.500.000	14.500.000	13.007.000	-	1.500.000	100.000	-	-	-	107.000-	
Stadsweide voor Kennis Technologie & Zorg	408.400.000	13.100.000	-	-	4.000.000	5.300.000	-	1.400.000	400.000	2.000.000	
Spoorzone: stationstunnel+entree noordzijde	11.275.000	11.275.000	1.700.000	-	-	2.750.000	-	6.550.000	-	-	
stationstunnel zuidzijde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
middengebied	82.300.000	15.800.000	7.000.000	-	7.000.000	1.800.000	-	-	-	-	
spoorzone overig (duurzaamheidsambitie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Subtotaal ontwikkelingsprojecten	818.655.000	88.135.000	51.067.000	-	16.500.000	10.050.000	275.000	7.950.000	400.000	1.893.000	
Af te activeren kosten	-	-	-	-	-	2.500.000-	-	-	-	-	
Totaal Majeure Projecten	1.186.265.000	128.705.000	75.507.000	4.580.000	17.500.000	12.060.000	575.000	11.890.000	900.000	3.393.000	
Nog te dekken totaal tekort via reserve MSI										3.500.000	



Onderzoeksinstituut OTB



Eindrapport

Factoren, veranderingen, sturing

Raadsenquête grondbeleid gemeente Enschede

Prof. Dr. Willem K. Korthals Altes

Dr. Harry Bouwmeester

Drs. Kees Dol

Dr. Ir. Danielle Groetelaers

Dr. Erik Louw

Ir. Herman de Wolff

10 mei 2012



Factoren, veranderingen, sturing

Factoren, veranderingen, sturing

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:
Gemeente Enschede

Auteurs:

Prof. Dr. Willem K. Korthals Altes

Dr. Harry Boumeester

Drs. Kees Dol

Dr. Ir. Daniëlle Groetelaers

Dr. Erik Louw

Ir. Herman de Wolff

10 mei 2012

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

© Copyright 2012 by OTB Research Institute for the Built Environment

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

Inhoudsopgave

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

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

1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In de rapportage is een combinatie van beide benaderingen gevolgd.

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

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

2 Externe en interne factoren

2.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

2.2 Ontwikkelingen: hogere overheden

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

Wet voorkeursrecht gemeenten

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

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

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

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

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

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

Sinds 1996 is de wet op een aantal momenten aangepast.

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

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

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

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

Onteigeningswet

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

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

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

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

Wet (op de) ruimtelijke ordening

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

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

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

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

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

Wet gemeenschappelijke regelingen – regionaal bestuur

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

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

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

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

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

Gemeentewet

De Gemeentewet biedt het algemene wettelijk kader waarbinnen gemeenten bestuurd worden

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

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

Rijks-ruimtelijk beleid: VINEX

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

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

Financieel beleid: Specifieke uitkeringen

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

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

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

Europees beleid

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

2.3 Ontwikkelingen op de markt

Grondmarkt

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

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

Markt van eindgebruikers

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

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

2.4 Onverwachte ontwikkelingen bij planuitwerking en realisatie

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

2.5 Interne factoren

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

Ruimtelijk beleid Enschede

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

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

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

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

Grondbeleid Enschede

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

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

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

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

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

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

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

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

Overige factoren

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

2.6 Conclusies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Woningmarkt

3.1 De ontwikkelingen op de woningmarkt in Enschede

3.1.1 Introductie

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

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

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

3.1.2 Algemene achtergrond: demografische en economische ontwikkeling

Ontwikkeling BBP en werkloosheid

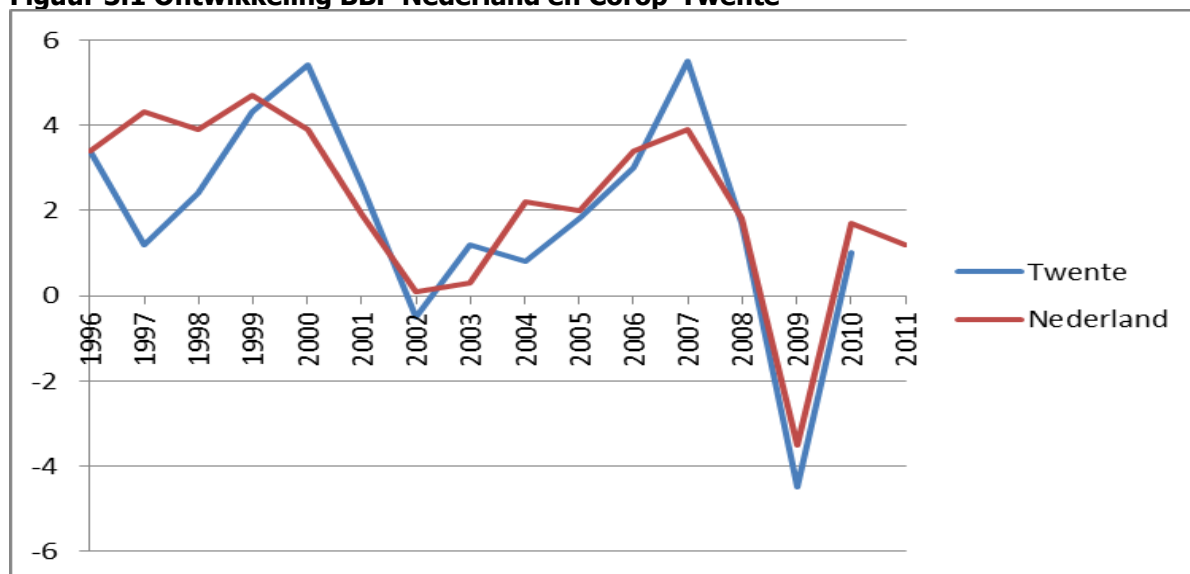
De ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) voor Nederland en het lokale BBP van de regio Twente toont geen grote verschillen in de algemene patronen. Opvallend is wel dat de piek in 2007, voor de start van de crisis, in Enschede verder stijgt dan in de rest van Nederland. Vanaf 2008 zijn er duidelijke parallellen tussen de ontwikkeling van het Nederlandse en Twentse BBP¹. Een zelfde patroon is in figuur 3.1 ook terug te zien bij de economische dip in 2001.

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

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

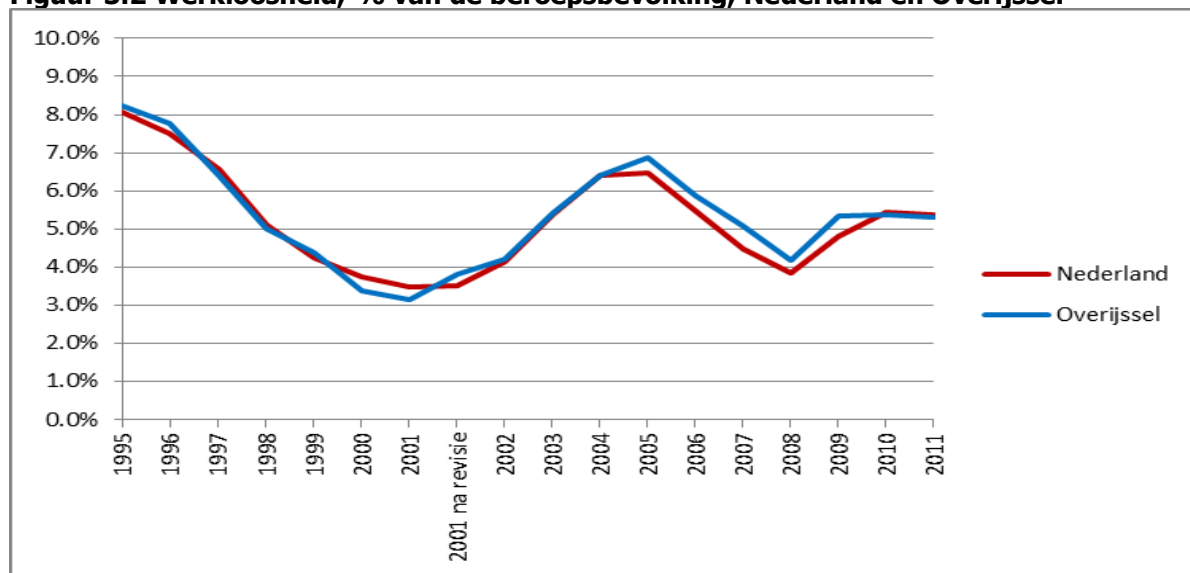
Er is logischerwijs een vertraagde relatie tussen de ontwikkeling van het BBP en de werkloosheid. Zo stijgt na de economische dip rond 2002, de werkloosheid nog enige jaren door, terwijl op dit moment al lang sprake is van economisch herstel. De verwachting voor de komende jaren is dat de werkloosheid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

Figuur 3.1 Ontwikkeling BBP Nederland en Corop-Twente



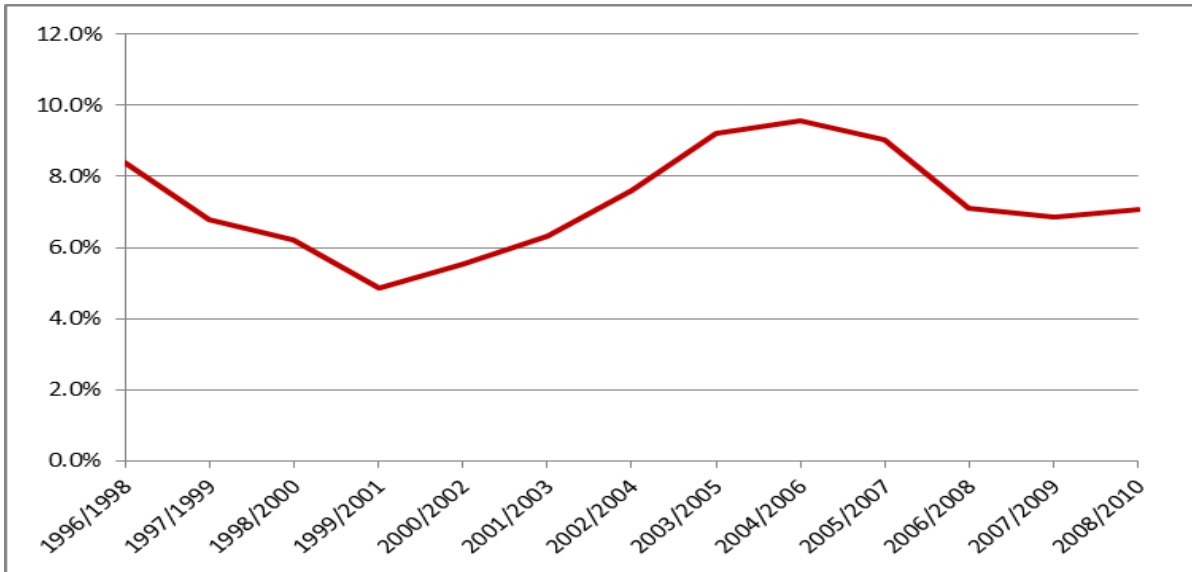
Bron: CBS

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



Bron: CBS

Figuur 3.3 Werkloosheid, % beroepsbevolking, driejaarsgemiddelden, gemeente Enschede



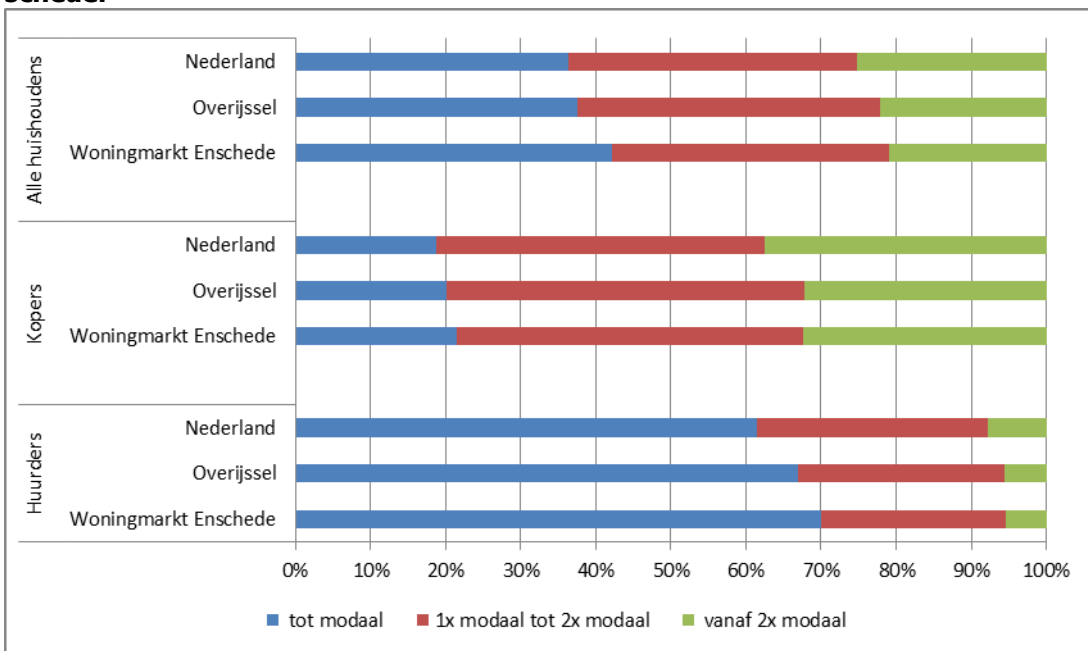
Bron: CBS

3.1.3 Inkomenspositie Enschede

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

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

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

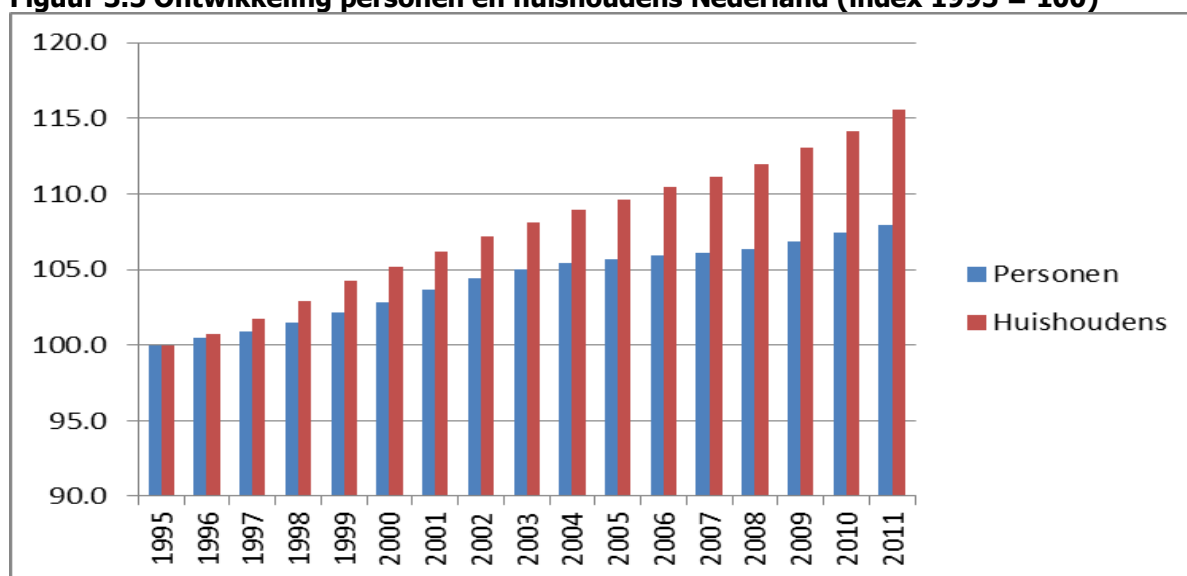


Bron: WOON 2009, OTB bewerking. NB Modaal = € 33.000 bruto

3.1.4 Ontwikkeling personen en huishoudens

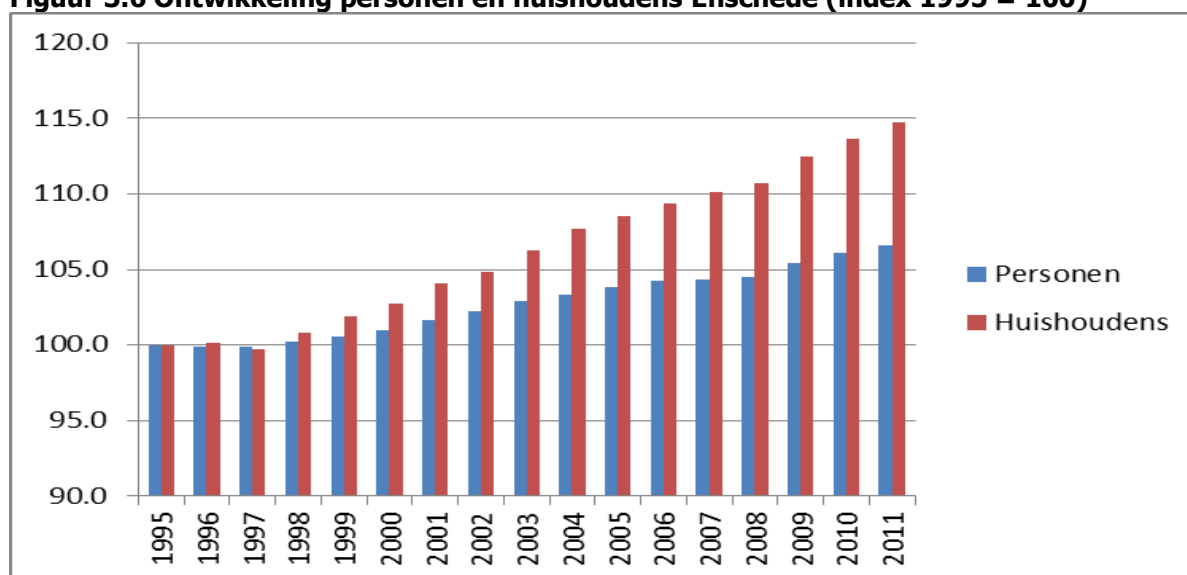
Nederland telde in 2011 16,7 miljoen personen en 7,5 miljoen huishoudens. De groei van huishoudens is in de afgelopen 15 jaar sneller gegaan dan de groei van personen (figuur 3.5). Deze trend duidt op huishoudensverdunding: meer alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens zonder kinderen. Dit heeft enerzijds te maken met vergrijzing en anderzijds met een groei van het aantal 'jongere' personen die geen gezin stichten. Deze trends zijn eveneens in Enschede waar te nemen (figuur 3.6). Enschede telt in 2011 bijna 158.000 personen en ongeveer 77.000 huishoudens². Voor de woningmarkt betekenen dit in principe dat er meer behoefte is aan woningen die geschikt zijn voor kleinere huishoudens. In de praktijk moet er echter rekening mee worden gehouden dat dit niet per definitie betekent dat woningen kleiner moeten worden of dat er ook direct een verschuiving van de vraag naar appartementen zal ontstaan. Zo hebben veel tweeverdieners (dertigers en veertigers) zonder kinderen vaak voldoende middelen om te kiezen voor een eengezinswoning of een (groot) appartement.

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



Bron: CBS

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

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

Bron: CBS

Demografische prognoses

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

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

Tabel 3.1 Bevolkingsprognose gemeente Enschede

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

Bron: CBS/PBL

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

Tabel 3.2 Huishoudensprognose gemeente Enschede

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

Bron: CBS/PBL

Conclusies

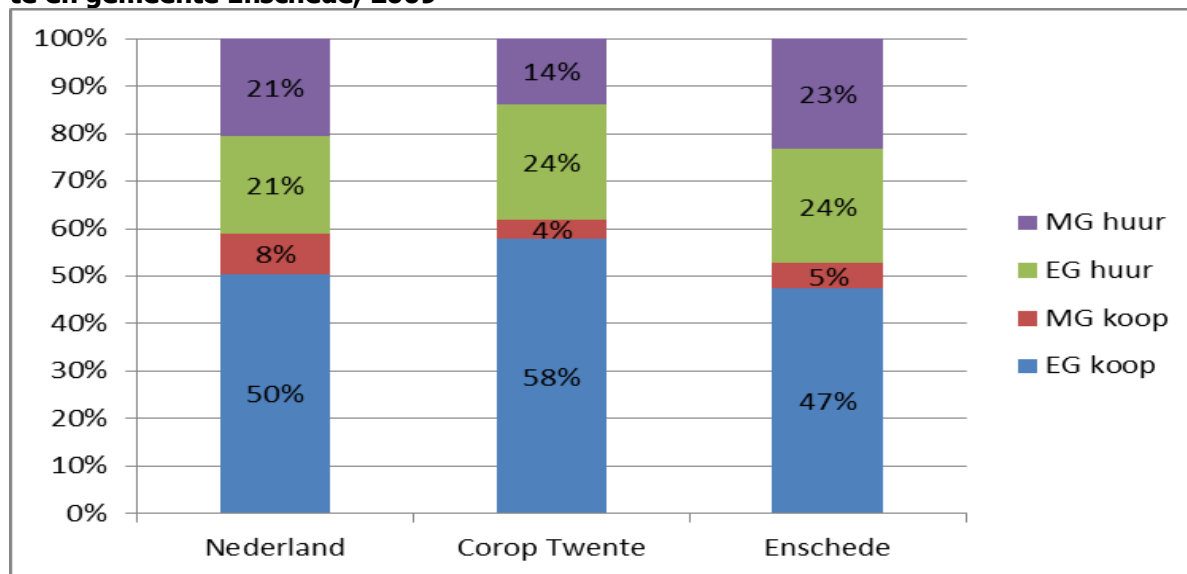
- Er is voor wat betreft de economische ontwikkeling geen sterke afwijking tussen de regio Enschede en de rest van Nederland.
- Het aandeel benedenmodale inkomens in de stad Enschede is wat groter dan in de rest van de provincie, maar dit is een normaal beeld in Nederlandse steden.
- Zowel het aantal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

3.1.5 Kenmerken van de Woningvoorraad in Enschede

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

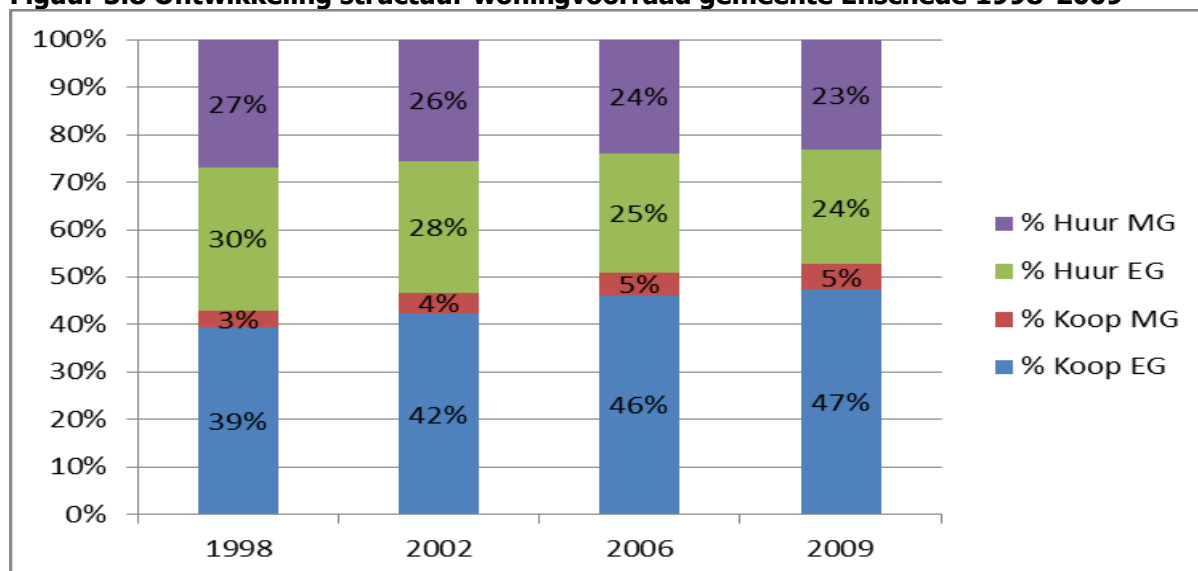
De structuur van de woningvoorraad in Enschede heeft een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt (figuur 3.8). Zo is het aandeel koopwoningen toegenomen van 42% in 1998 tot 52% in 2009. Deze toename is het gevolg van een verschuiving van de aandacht richting de koopsector sinds 1995 (zie ook verder in paragraaf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

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



Bron: SYSWOV, ABF Vastgoedmonitor

Figuur 3.8 Ontwikkeling structuur woningvoorraad gemeente Enschede 1998-2009



Bron: SYSWOV, ABF Vastgoedmonitor

Structuur van de woningvoorraad naar eigendom en prijsklassen

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

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

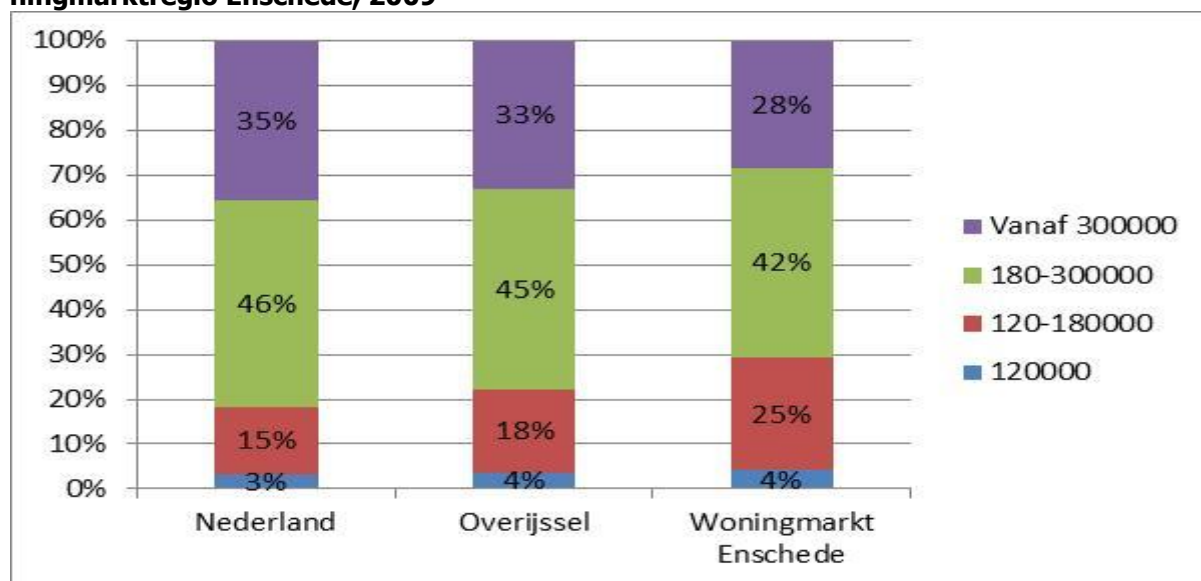
Twente en Dinkelland) ook de gemeenten Almelo, Hellendoorn, Tubbergen, Wierden, Twenterand en Rijssen-Holten.

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

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

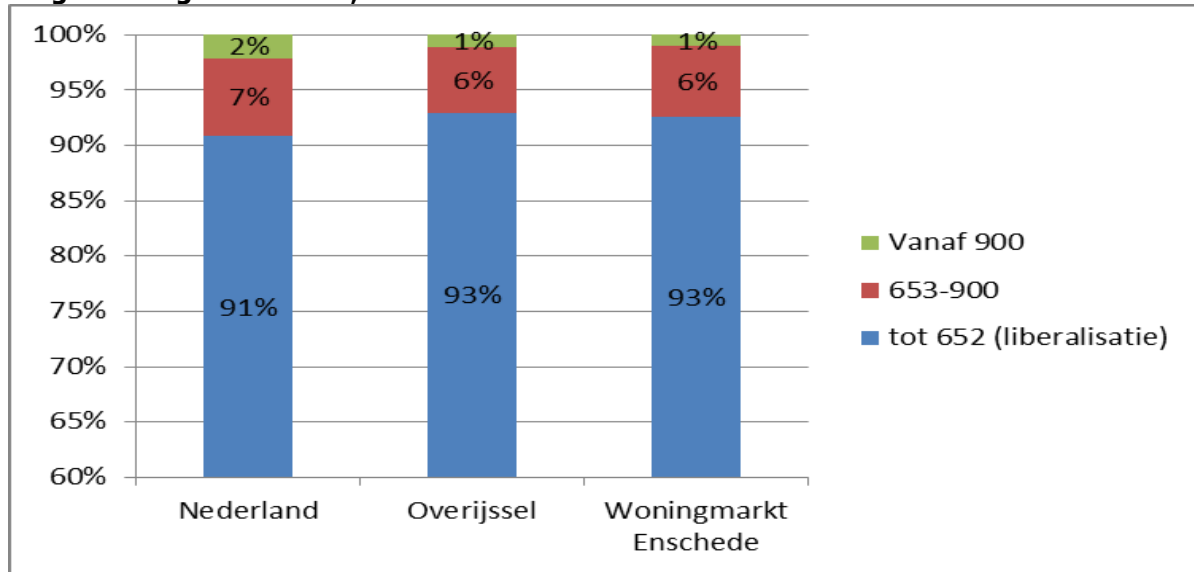
Het woningmarktgebied Enschede kent dus een woningvoorraad met een 'gemiddelde' huursector en een relatief goedkope koopwoningvoorraad

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



Bron: WOON 2009, OTB-bewerking

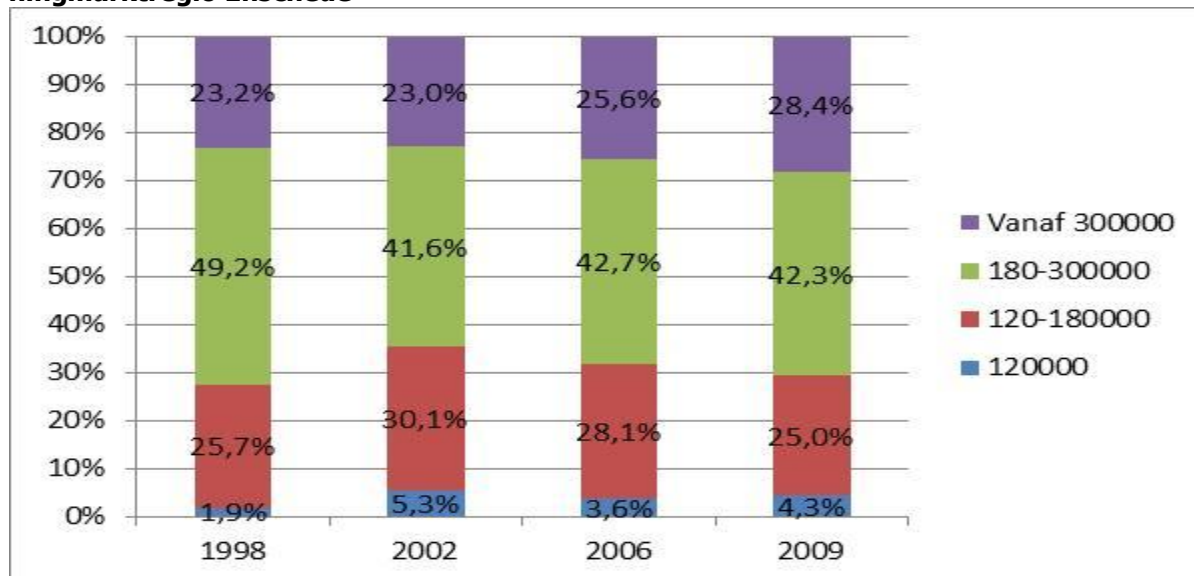
Figuur 3.10 Huursector naar prijsklassen (prijspeil 2011) in Nederland, Overijssel en woningmarktregio Enschede, 2009



Bron: WOON 2009, OTB-bewerking

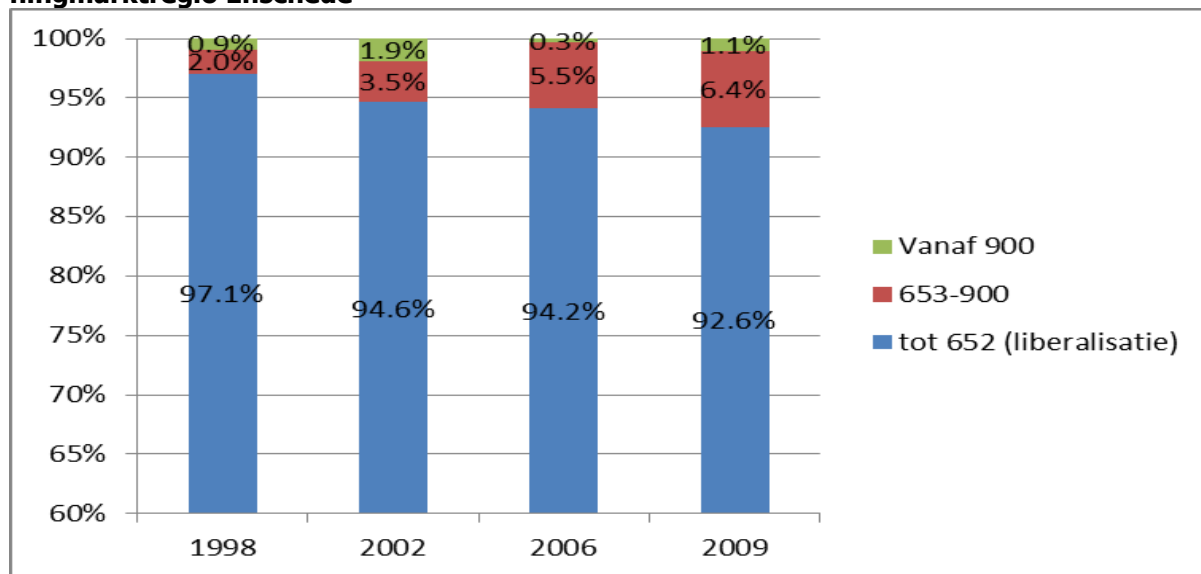
In de periode 2002 tot en met 2009 is er binnen de woningmarktregio Enschede een verschuiving zichtbaar richting hogere prijzen (figuur 3.11). Dit geldt eveneens voor de huurwoningmarkt (figuur 3.12). Het aandeel woningen in de prijsklasse vanaf de liberalisatiegrens tot € 900 is toegenomen van 2% in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

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



Bron: WOON 2009, OTB-bewerking

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



Bron: WOON 2009, OTB-bewerking

Conclusies

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

3.1.6 Vraag naar woningen: starters en doorstromers

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

- **Starters:** personen (soms huishoudens) die naar een zelfstandige woning willen verhuizen. Het gaat hierbij veelal om kamerbewoners (studenten) of jonge volwassenen die nog bij de ouders wonen. Er wordt hier een onderscheid gemaakt naar starters die naar een koopwoning willen verhuizen of naar een huurwoning³.
- **Doorstromers:** huishoudens die al in een zelfstandige woning wonen, willen verhuizen en daarbij een woning achterlaten voor een ander huishouden (een starter of andere doorstromer).

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

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

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

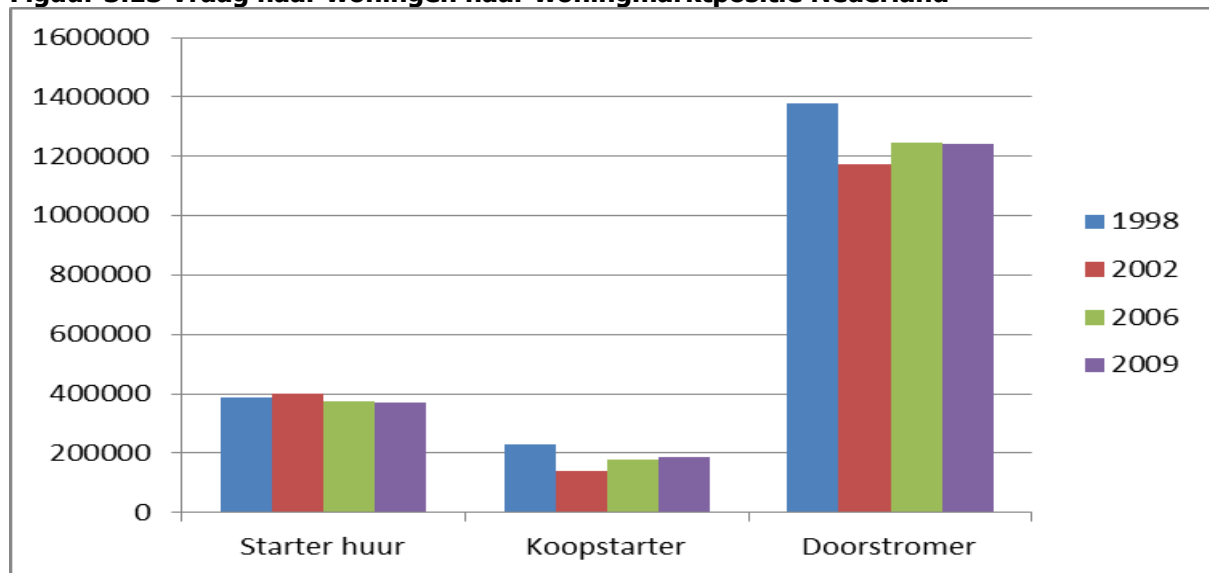
De gegevens voor Overijssel en de woningmarktregio Enschede tonen ongeveer hetzelfde patroon (figuur 3.14 en 3.15). In Overijssel blijkt er in 2009 sprake van een sprong van het aantal doorstromers. Concreet zijn er in de woningmarktregio Enschede ongeveer de volgende aantallen verhuiscwens:

Starters huur: 10.000

Starters koop: 3.000

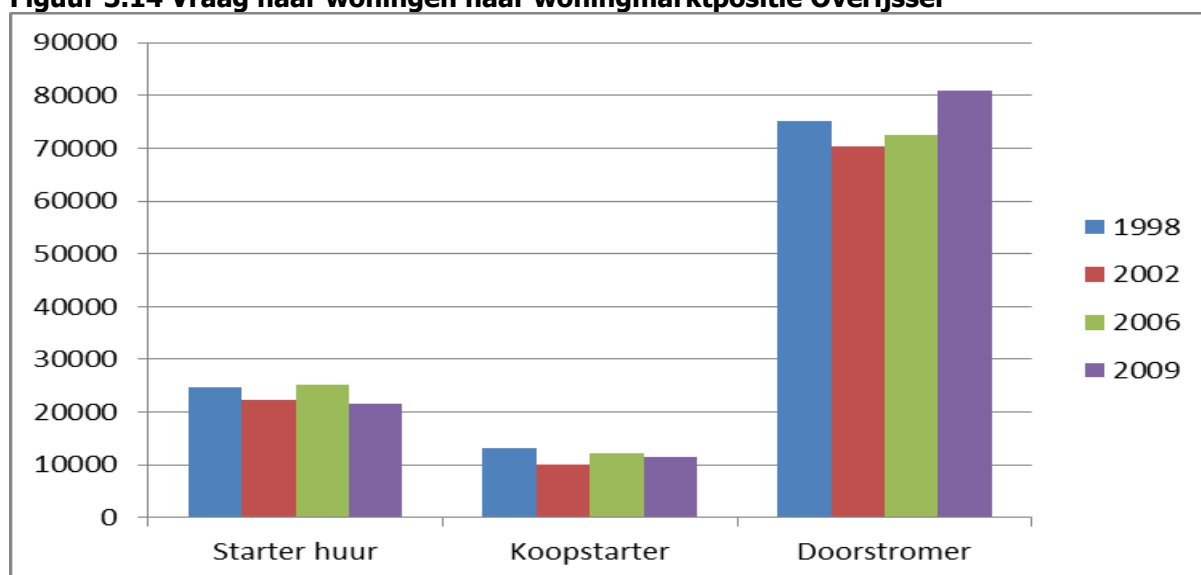
Doorstromers: 25.000

Figuur 3.13 Vraag naar woningen naar woningmarktpositie Nederland



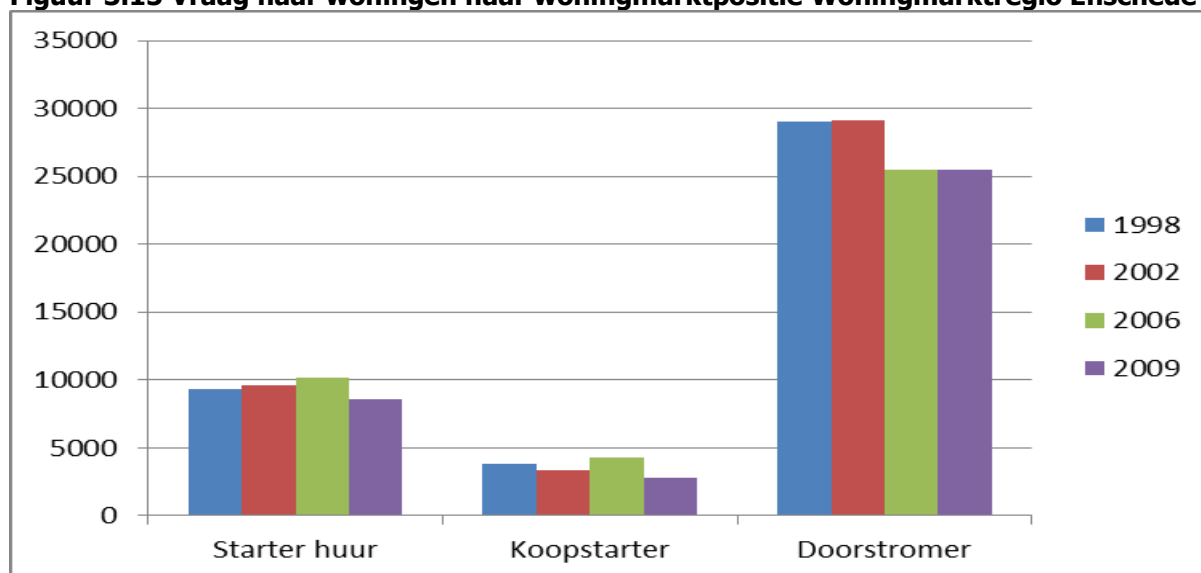
Bron: WBO 1998, 2002 WOON 2006 en 2009, OTB-bewerking

Figuur 3.14 Vraag naar woningen naar woningmarktpositie Overijssel



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

Figuur 3.15 Vraag naar woningen naar woningmarktpositie Woningmarktregio Enschede



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

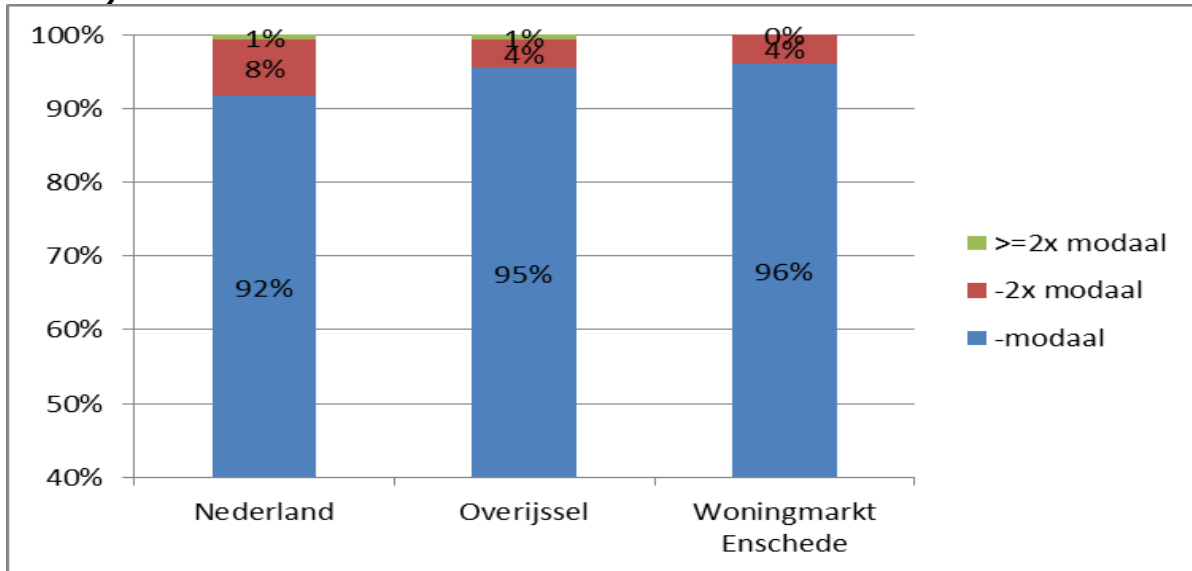
Inkomens van potentiële vragers naar woningmarktpositie

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

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

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

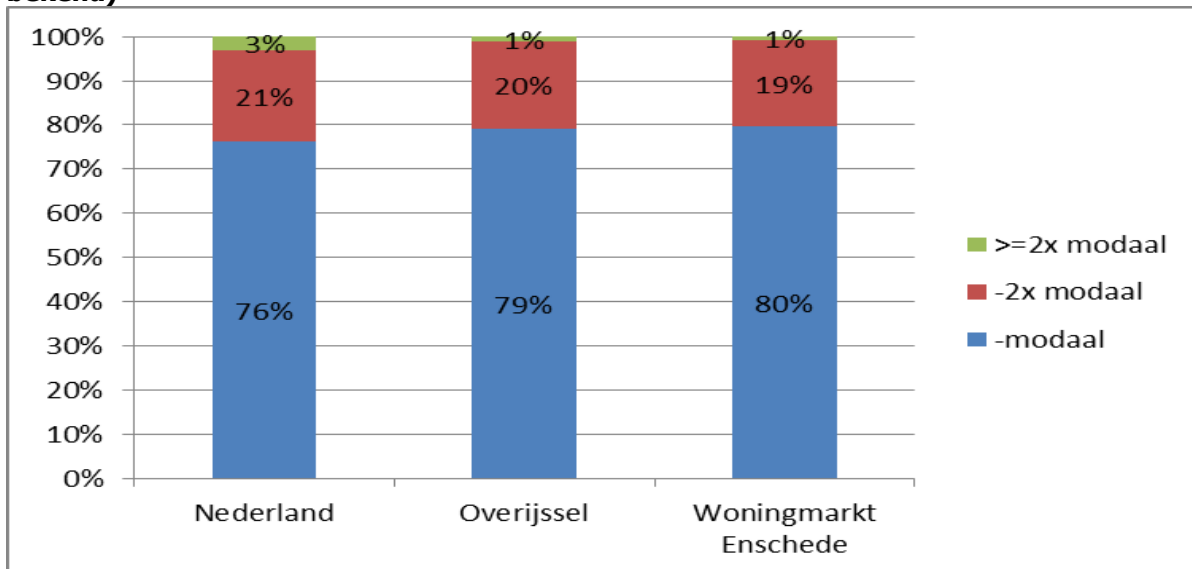
Figuur 3.16 Inkomensverdeling starters met wens huurwoning 2006 (inkomens 2009 onbekend)*



*Modaal inkomen = € 33.000

Bron: WOON 2006

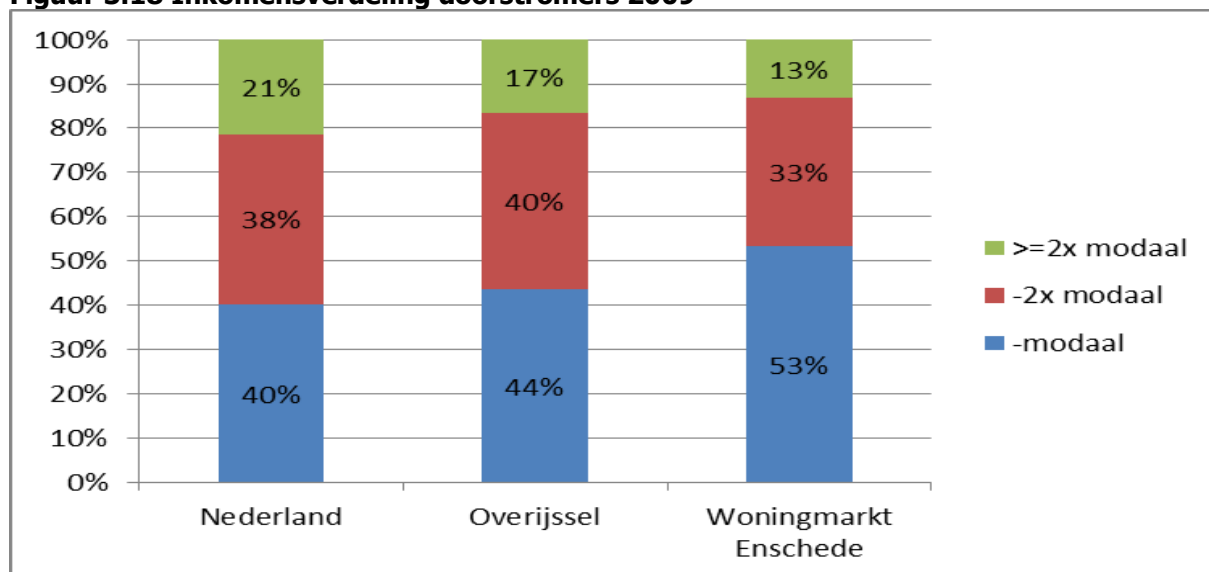
Figuur 3.17 Inkomensverdeling starters met wens koopwoning 2006 (inkomens 2009 onbekend)*



*Modaal inkomen = € 33.000

Bron: WOON 2006

Figuur 3.18 Inkomensverdeling doorstromers 2009*



*Modaal inkomen = € 33.000

Bron: WOON 2009

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

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

Er hebben een tweetal ontwikkelingen plaatsgevonden in 2010 en 2011:

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

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

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

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

Eenverdiener = € 50.000 x 4,5 = € 225.000

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

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

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

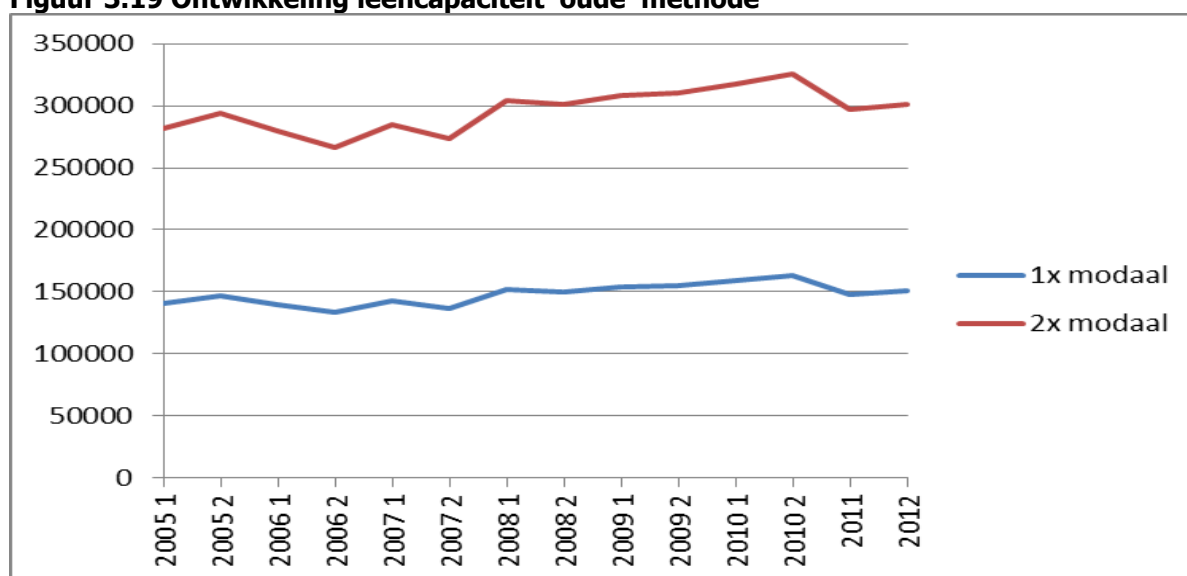
Totale leencapaciteit tweeverdieners € 210.000

⁴ Dit omdat men anders te weinig inkomen overhoudt voor vaste uitgaven aan levensonderhoud.

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

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

Figuur 3.19 Ontwikkeling leencapaciteit 'oude' methode



Bron: Thermometer Koopwoningen NVB/OTB

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

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

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

Conclusies

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

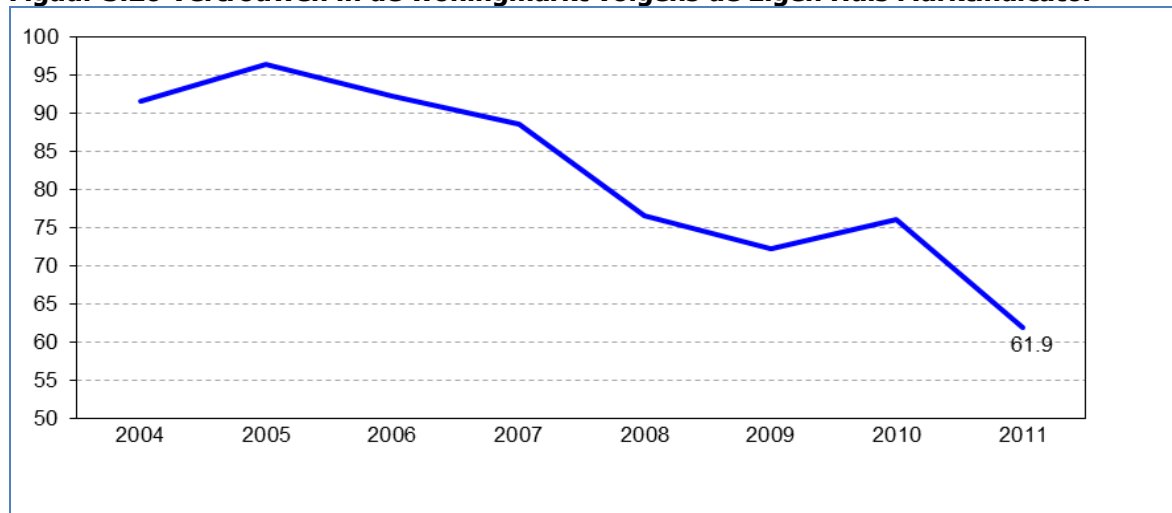
3.1.7 De crisis en het consumentengedrag op de woningmarkt

Het vertrouwen van de consument krijgt een knauw

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

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

Figuur 3.20 Vertrouwen in de woningmarkt volgens de Eigen Huis Marktindicator



Bron: Vereniging Eigen Huis, OTB

Minder dynamiek binnen de bestaande woningvoorraad

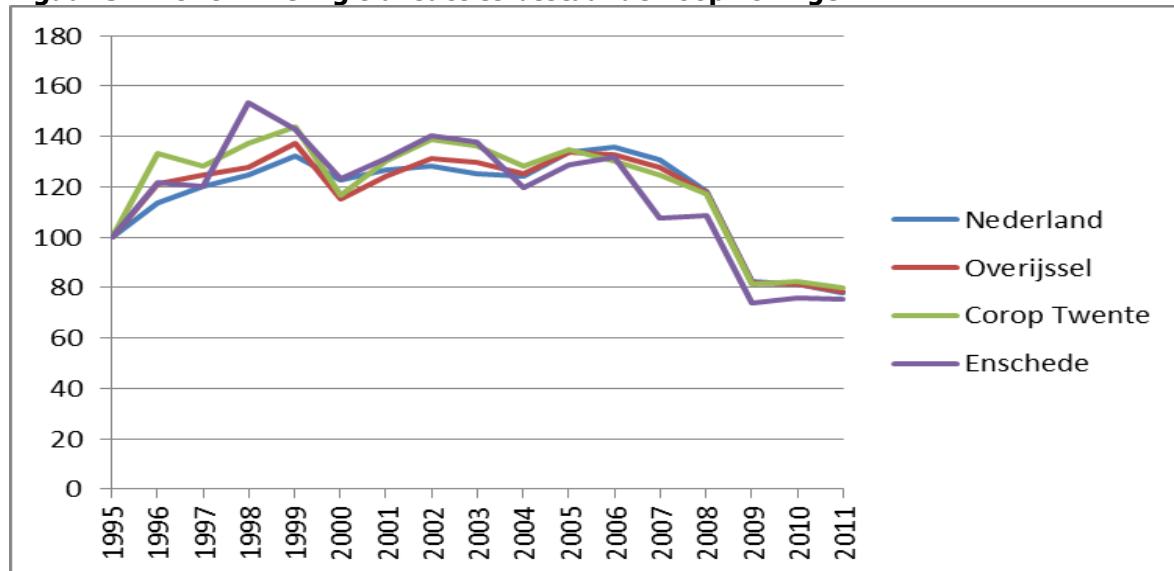
Hoewel het aantal transacties van bestaande koopwoningen fluctueert, is er wel een vrij duidelijke trend waar te nemen. Op alle onderscheiden ruimtelijke niveaus van figuur 3.20, is er sprake van een relatief stabiel patroon vanaf de millenniumwisseling tot 2006. Na 2006 is er in de gemeente Enschede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

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

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

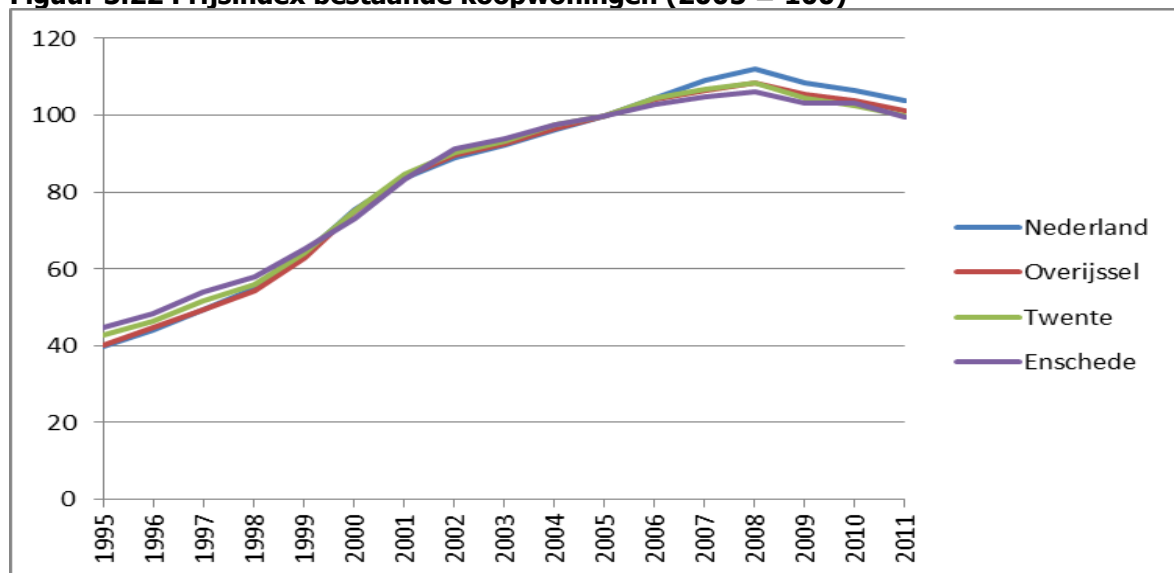
Een belangrijke conclusie uit de figuren 3.21, 3.22 en 3.23 is dat het vertrouwen al vanaf 2005 (dus voor de crisis) wat 'scheurtjes' begon te vertonen en dat het aantal transacties op de markt voor bestaande woningen daar met enige vertraging negatief op reageert. De scherpe daling in 2007 en 2008 liet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

Figuur 3.21 Ontwikkeling transacties bestaande koopwoningen



Bron: CBS/Kadaster

Figuur 3.22 Prijsindex bestaande koopwoningen (2005 = 100)



Bron: CBS/Kadaster

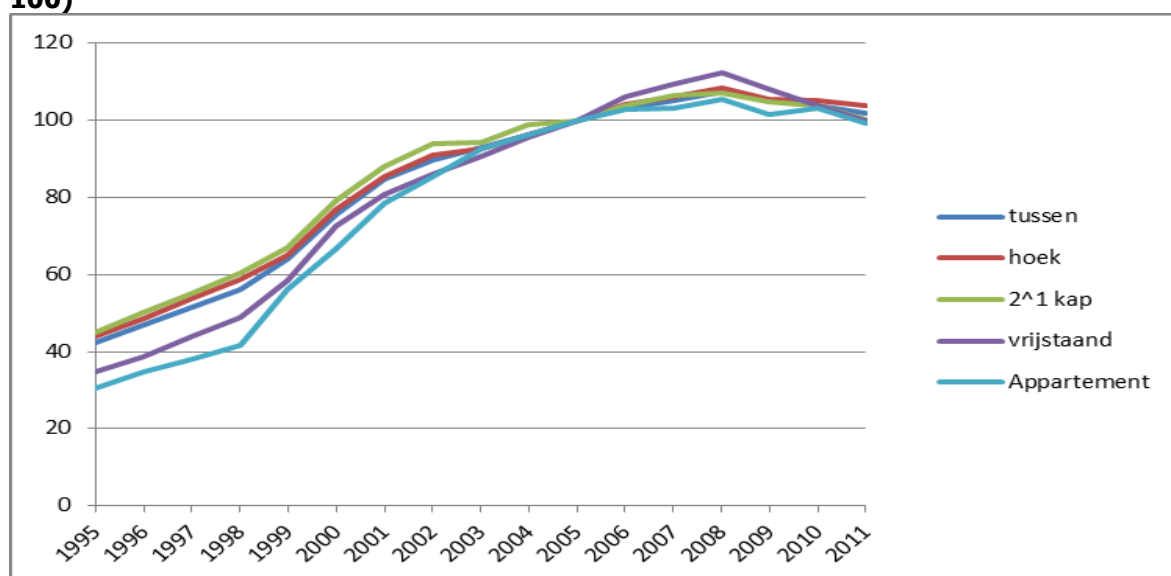
De prijsontwikkeling varieert tot op zekere hoogte ook per woningtype. Zo toont figuur 3.23 dat de verkoopprijs van vrijstaande woningen sneller stijgt in de periode 2005 tot en met 2007, om vervolgens ook sneller te dalen. Dit zijn woningen die doorgaans beter in de markt liggen tijdens gunstig economisch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

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

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

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

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



Bron: CBS/Kadaster

Tabel 3.3 Gemiddelde verkoopprijs koopwoningen naar woningtype in Overijssel 2011

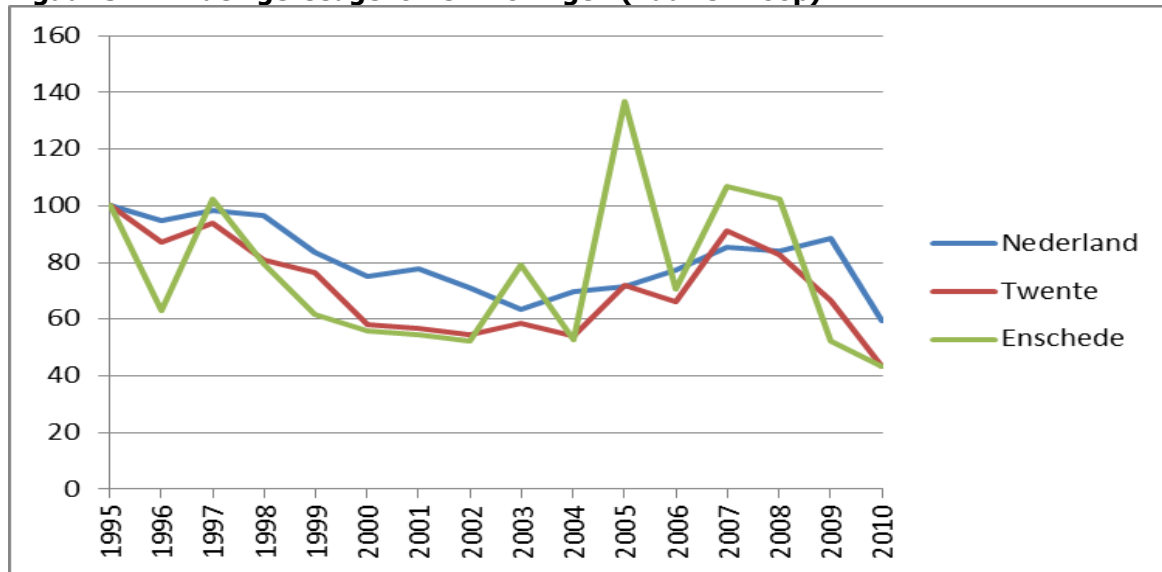
Tussenwoning (rij)	€ 182.901
Hoekwoning	€ 191.155
Twee-onder-een-kap	€ 211.801
Vrijstaand	€ 324.082
Appartement	€ 147.710

Bron: CBS/Kadaster

Grote accentverschuivingen in de nieuwbouw

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

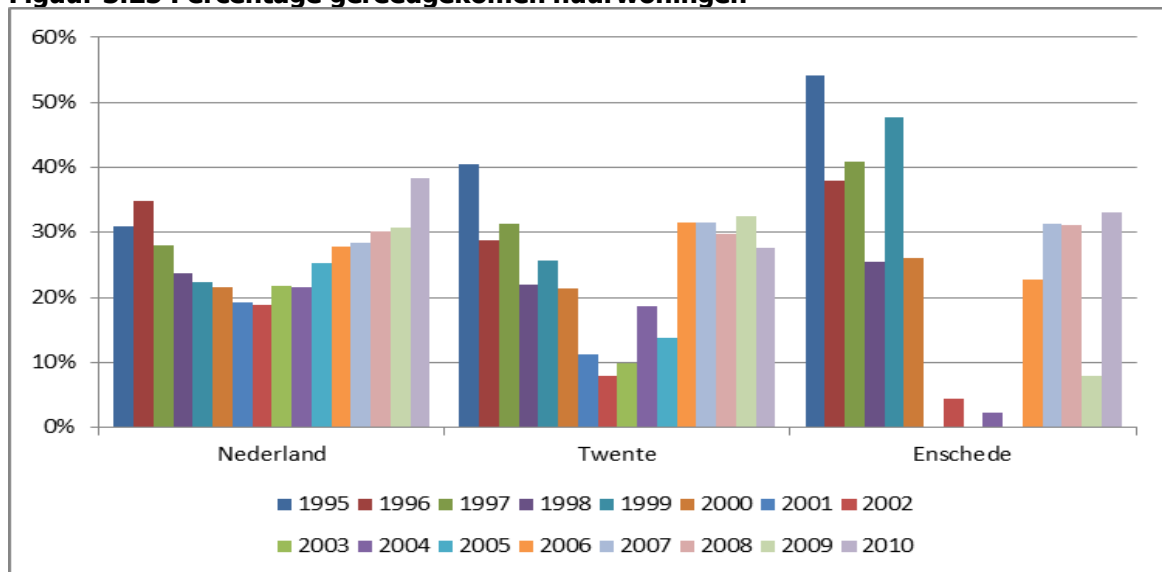
Figuur 3.24 Index gereedgekomen woningen (huur en koop)



Bron: CBS

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

Figuur 3.25 Percentage gereedgekomen huurwoningen



Bron: CBS

Figuur 3.25 toont dat in 2000 op alle schaalniveaus het aandeel huurwoningen sterk is teruggelopen tot in 2002. Opvallend is dat het aandeel huurwoningen in de regio Twente en de gemeente Enschede weer zeer sterk toenam na 2002; een ontwikkeling die zich sterker manifesteert in Enschede dan op nationaal schaalniveau. Woningcorporaties namen grote taakstellingen op zich in de stedelijke vernieuwing (herstructurering). Vanaf 2009/2010 stijgt het belang van de huursector omdat de koopwoningmarkt zich ongunstig ontwikkelt⁶.

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

Ontwikkelingen op de markt voor nieuwbouw koop door projectontwikkelaars

De Monitor Nieuwe Woningen registreert aanbod, verkoop en opleveringen van de zogenoemde 'bouwers voor de markt': projectontwikkelaars en bouwbedrijven die voor eigen risico woningen ontwikkelen (bouwen). Het aanbod van nieuwe koopwoningen door deze bedrijven vindt plaats voordat de bouw start: pas zodra 70% van de woningen verkocht zijn krijgt de bouw ook daadwerkelijk doorgang. Het aanbod van nieuwbouwwoningen is een redelijke graadmeter voor het sentiment onder deze bedrijven⁷. Zo is een forse afname van het aanbod een reactie op de matige verkoop van nieuwbouwwoningen of eenvoudigweg negatieve verwachtingen over de verkoopbaarheid van nieuwbouwwoningen.

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

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

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

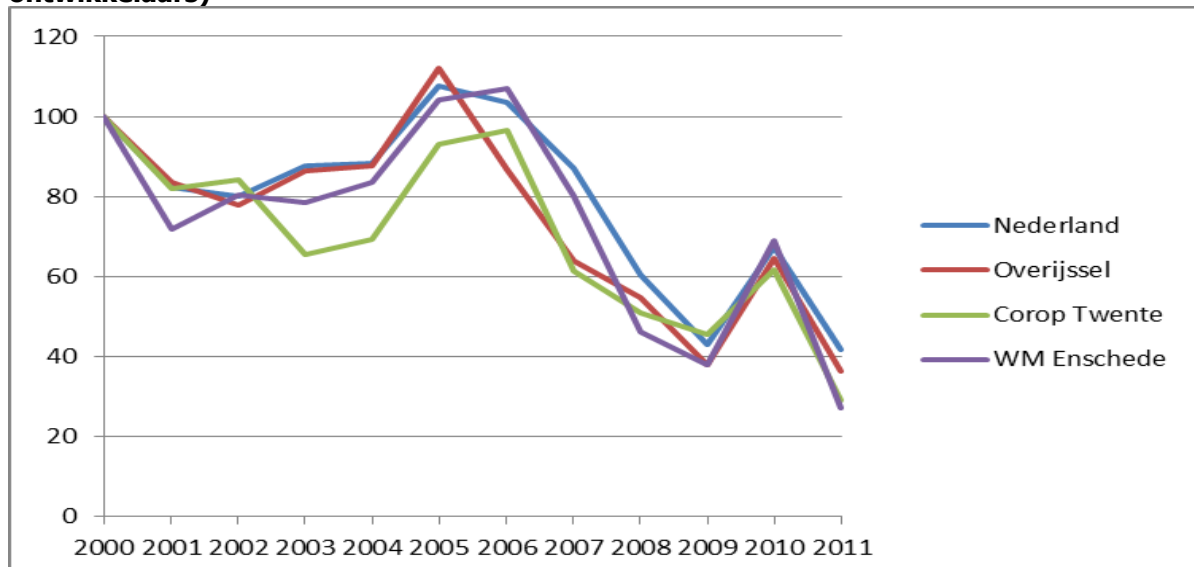
De ontwikkeling in de woningmarktregio van Enschede wijkt op twee punten af van de algemene trend. Allereerst ligt het aanbod in de periode 2004 tot en met 2007 op een hoog niveau. Dit heeft gedeeltelijk te maken met compensatie van de verliezen door de vuurwerkramp van 2000 waarbij ongeveer 200 woningen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

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

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

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

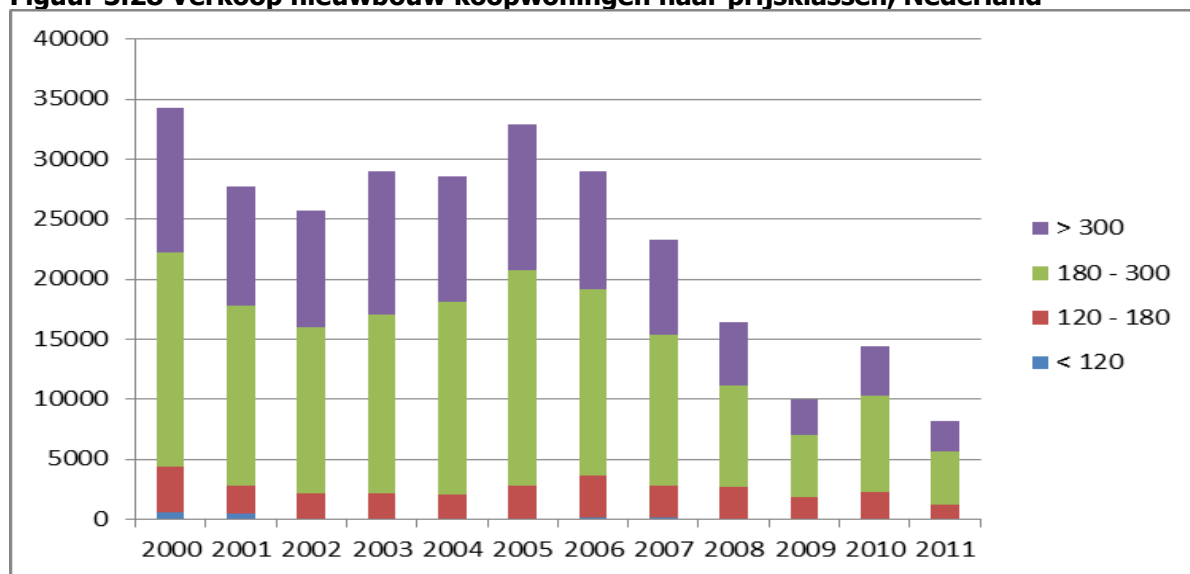
De afname van het aanbod hangt logischerwijs samen met de matige verkoop van nieuwbouwwoningen (zie figuur 3.27). Zodra de verkoop afneemt, temporiseren ontwikkelaars het nieuwe aanbod. De verkoop van nieuwbouw koopwoningen geeft de bereidheid van consumenten weer om woningen te kopen en is daarmee een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

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

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

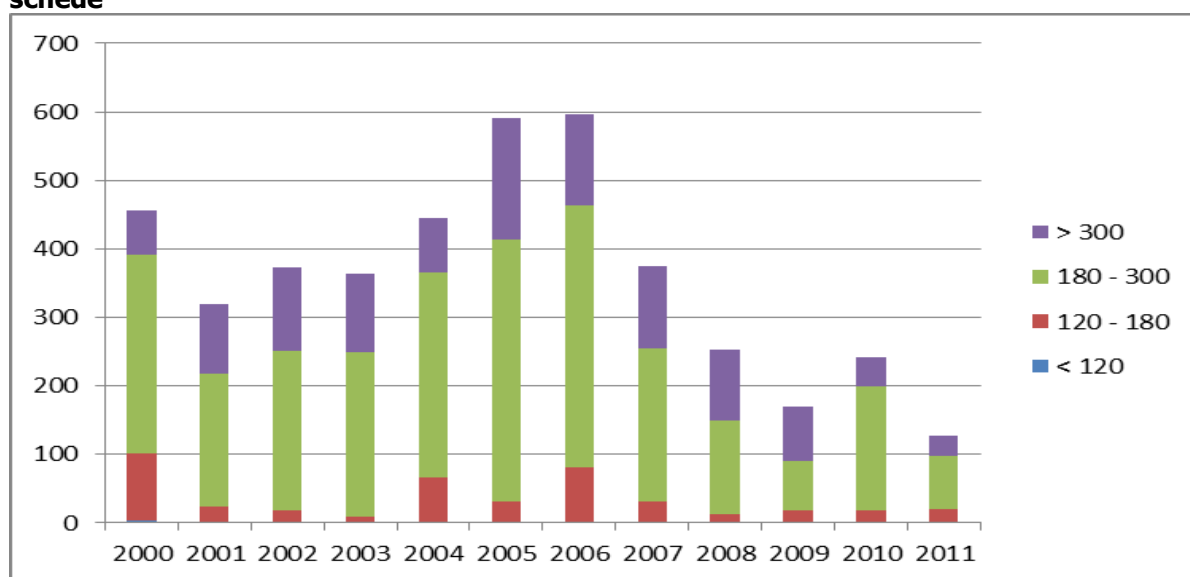
Figuren 3.28 en 3.29 geven aan in hoeverre de nieuwbouwmarkt is veranderd voor wat betreft de prijsklassen. Zoals in de vorige figuur ook duidelijk werd, neemt het absolute aantal verkopen snel af. Naar prijsklassen is er logischerwijs ook in ieder segment een forse afname te zien. Opvallend is wel dat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

Figuur 3.28 Verkoop nieuwbouw koopwoningen naar prijsklassen, Nederland



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

Figuur 3.29 Verkoop nieuwbouw koopwoningen naar prijsklassen, Woningmarktregio Enschede



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

Figuur 3.30 Verdeling transacties nieuwbouw koop naar prijsklassen, Woningmarktregio Enschede

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

Verhoudingen naar woningtype: confrontatie aanbod en verkoop

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

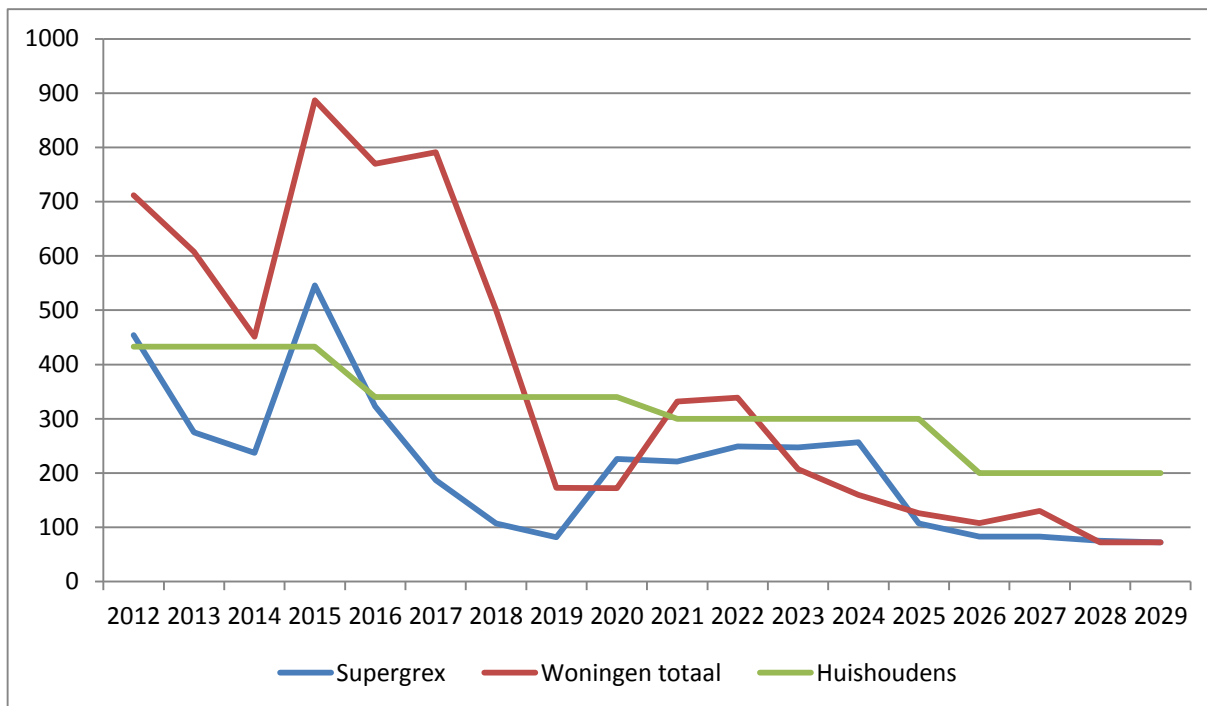
	Nederland	Overijssel	Corop Twente	WM Enschede
Aanbod	35%	20%	20%	24%
Verkoop	33%	19%	19%	21%

Conclusies

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

3.2 Het lopende bouwprogramma in Enschede

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

Figuur 3.31 Confrontatie huishoudensgroei en woningbouwprogrammering

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

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

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

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

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

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

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

In veel andere gemeenten⁸ is de reactie anders geweest. Daar is planvorming voor toekomstige opgaven gestopt, zijn lopende grondexploitaties opgeknipt en is gestopt met verder in de toekomst gelegen onderdelen van deze plannen. De lange termijnbeelden van het aantal woningen opgenomen in de huidige grondexploitaties geconfronteerd met de toekomstige huishoudensontwikkeling geven aan dat op lange termijn hier wel ruimte voor is. Deze geven ook aan dat voor een aanvullend programma op korte termijn geen ruimte is. Het nu doen van investeringen in deze plannen, kan zo leiden tot extra kosten aan rente, planvorming en projectmanagement.

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

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

3.3 Samenvattende conclusies

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Bedrijventerreinen en kantoren

4.1 Inleiding

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

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

4.1.1 Trends in markt van bedrijfsruimte en kantoren

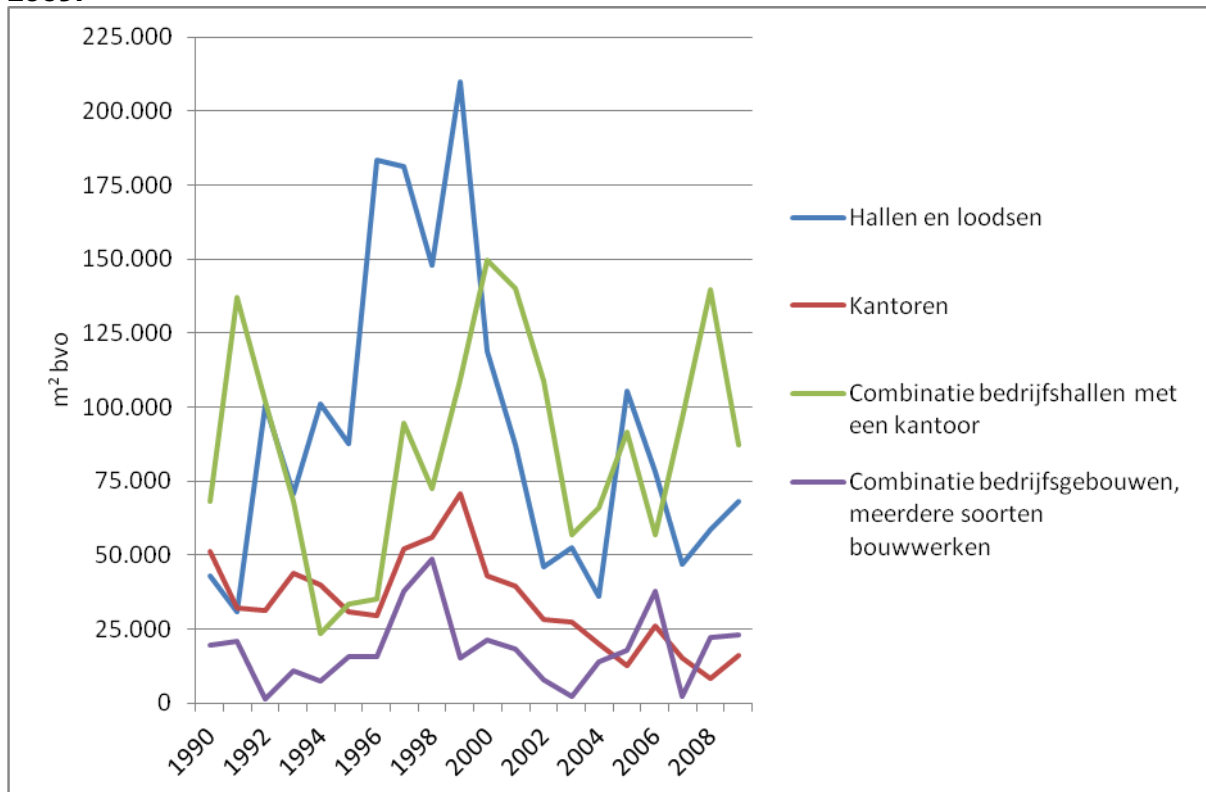
De bedrijfsruimtemarkt verschilt aanzienlijk met die van kantoren. Een belangrijk onderscheid is dat in de bedrijfsruimtemarkt projectontwikkelaars een beperkte rol hebben. De meeste gebouwen worden gerealiseerd in opdracht van de gebruikers. Op de kantorenmarkt is dat precies omgekeerd. Daar zien we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

Allereerst kijken we naar de omvang van de nieuwbouw van kantoren en bedrijfsruimte via de verleende bouwvergunning (in m² bruto vloeroppervlak; kortweg m² bvo) in Twente sinds 1990. Door op regionaal niveau te kijken hebben we geen last van eventuele lokale invloeden (zoals het nagenoeg ontbreken van bedrijfskavels in Enschede net na de eeuwwisseling). Een praktische reden is bovendien dat het CBS deze gegevens op gemeenteniveau niet publiceert.⁹

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

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

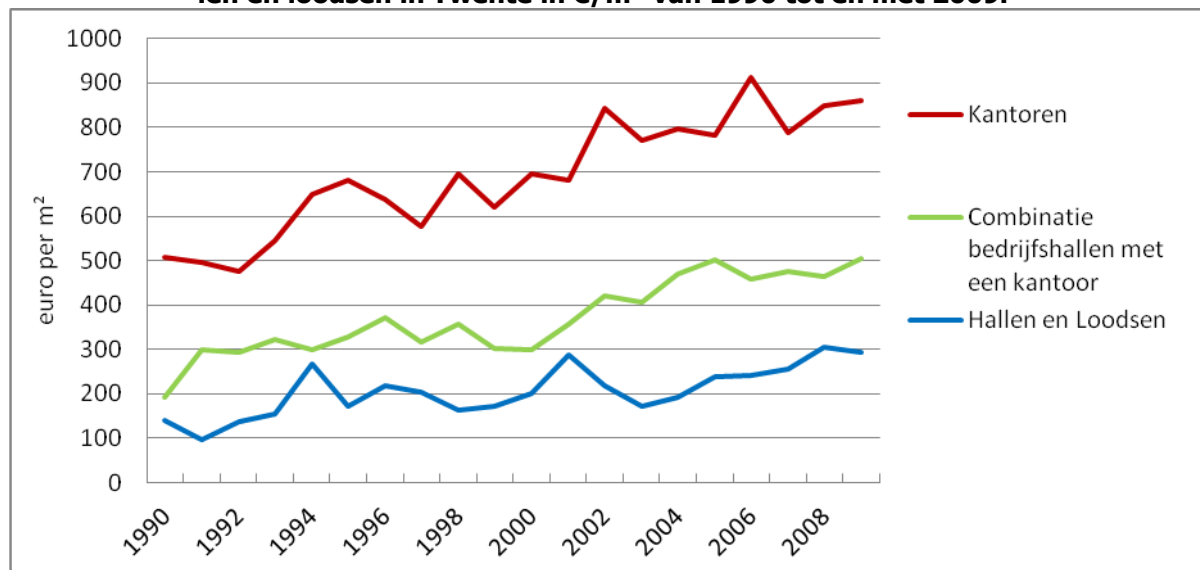
Figuur 4.1 Verleende bouwvergunningen in m² bvo in Twente van 1990 tot en met 2009.



Bron: Opgave Centraal Bureau voor de Statistiek.

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

Figuur 4.2 Gemiddelde bouwkosten voor kantoren, combinatie hallen/kantoor en hallen en loodsen in Twente in €/m² van 1990 tot en met 2009.



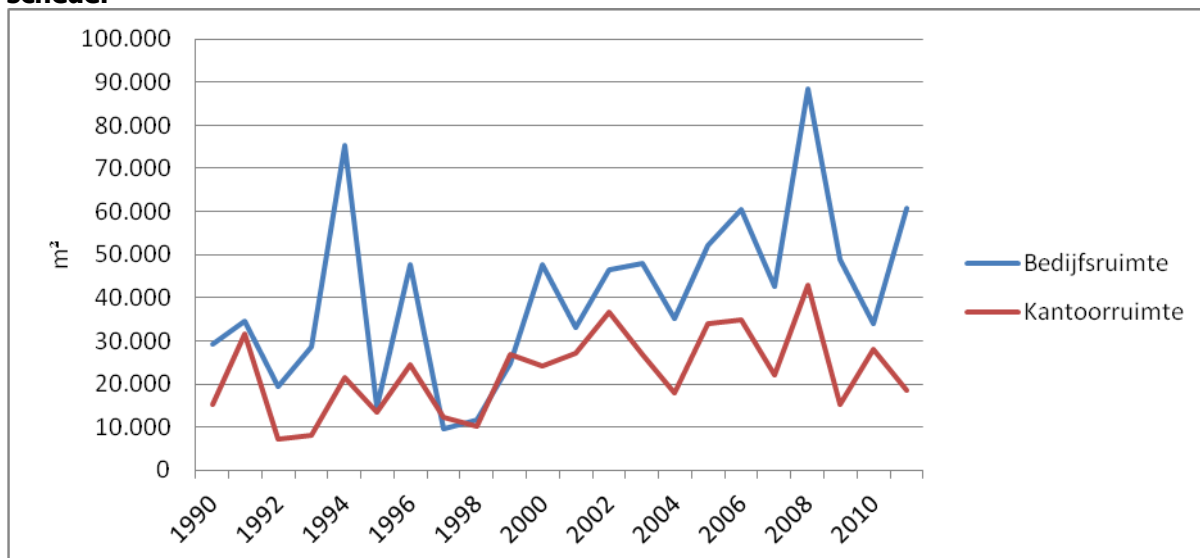
Bron: Opgave Centraal Bureau voor de Statistiek.

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

De prijs waarmee kantoor- en bedrijfsruimte wordt verhuurd is een belangrijke marktindicator. Het verloop hiervan in de afgelopen 20 jaar is weergegeven in figuur 4.4. Hieruit blijkt dat tot ongeveer het jaar 2000 de gemiddelde huurprijs van kantoor- en bedrijfsruimte steeg. Daarna is er geen trendmatige stijging waar te nemen. Wel kan geconstateerd worden dat er bij kantoren aanzienlijke jaarlijkse schommelingen zijn. Het beeld in Enschede wijkt nauwelijks af van het totale beeld in Twente. Laten we de jaarlijkse schommelingen buiten beschouwing dan ligt bij kantoren de laatste 10 jaar de gemiddelde huurprijs rond € 120 per m². Dit cijfer ligt binnen de bandbreedte van huurprijzen die DTZ Zadelhoff begin 2012 in Enschede constateerde, namelijk € 80 - € 135 per m² (Factsheet kantorenmarkt, januari 2012).

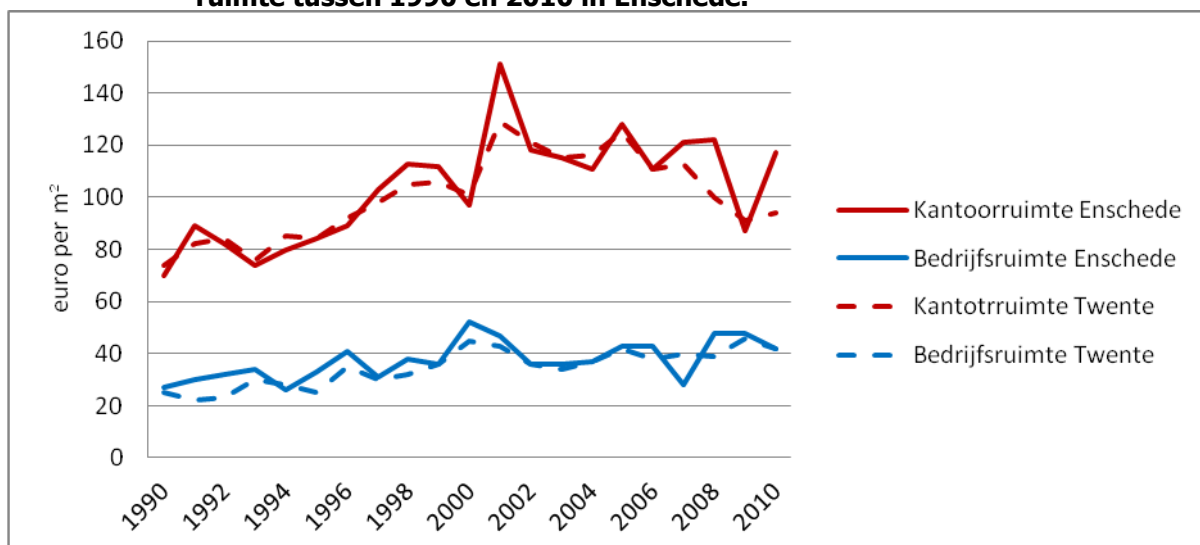
De conclusie die uit het gelijkblijvende huurprijsniveau kan worden getrokken is dat er geen krapte op de markt is. De cijfers over de leegstand in Enschede wijzen dat ook uit (zie figuur 4.5). De leegstand bij kantoren is hoger dan bij bedrijfsruimte. Dit is het gangbare beeld en ook op landelijk niveau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

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

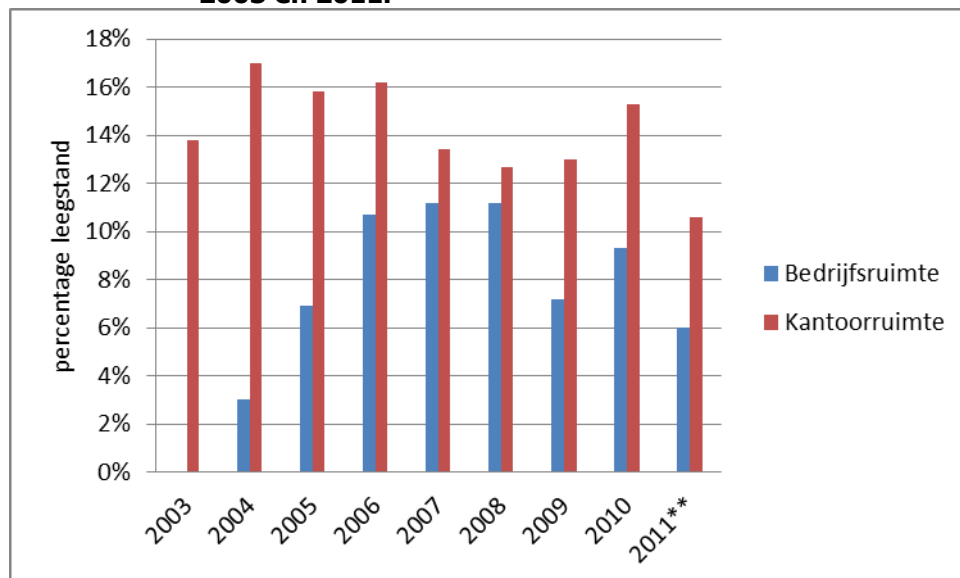


Bron: ABF Vastgoedmonitor 2011 & Vastgoedrapportage Twente (2003-2011).

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



Bron: ABF Vastgoedmonitor 2011.

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

*Leegstand bedrijfsruimte in 2003 is niet bekend

**De cijfers van 2011 betreffen de 1^e helft van het jaar

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

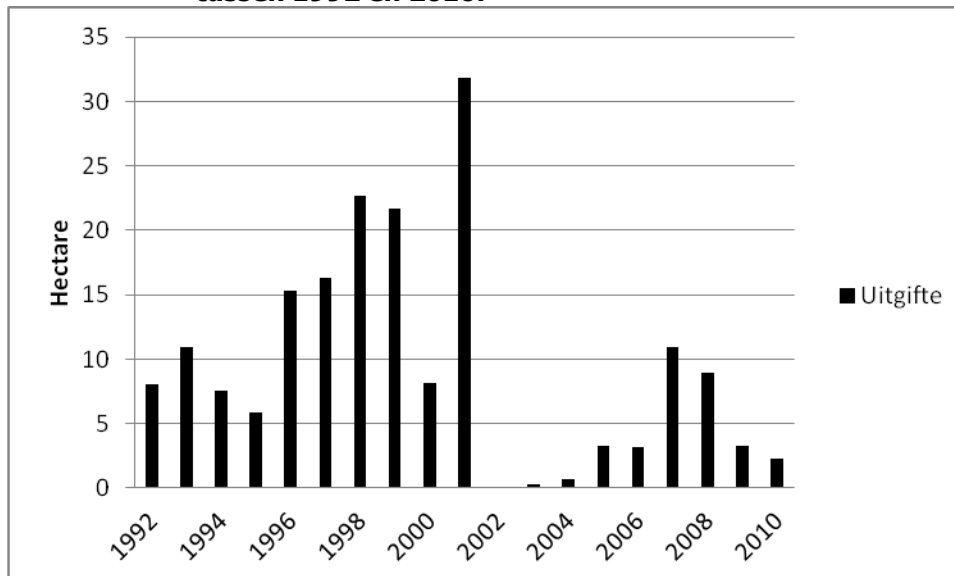
4.1.2 Trends op de bedrijventerreinenmarkt

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

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

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

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



Bron: Gemeente Enschede 2011.

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

4.1.3 Prognoses over de vraag naar bedrijventerreinen en kantoren

Bedrijventerreinen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kantoren

In 2002 is een kantorennota opgesteld voor de periode tot 2010 (Gemeente Enschede, 2002). Stec Groep heeft hiervoor een vraagraming gemaakt. Uit de analyse van Stec Groep bleek dat er in de periode 2001-2010 behoefte bestond aan 135.000 m² bvo nieuwe kantooruimte. In deze raming is een ambitie ten aanzien van een hogere werkgelegenheidsgroei opgenomen. Tegenover deze geraamde

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

behoefte stond een aanbod van 278.000 m² aan harde plannen. De conclusie die hieruit getrokken werd is dat Enschede kampte met een dreigend overaanbod.

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

De totale additionele en vervangingsvraag naar nieuwbouw van kantoren in de periode 2011-2020 wordt door STOGO op 40.600 tot 44.200 m² bvo geschat. Hier staat een planvoorraad van 134.000 m² bvo tegenover. Dit betekent dat Enschede beschikt over een planvoorraad van ruim drie keer de nieuwbouwbehoefte.

4.2 Planning en ontwikkeling van bedrijventerreinen en kantoren

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

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

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

Bron: Olden, 2009.

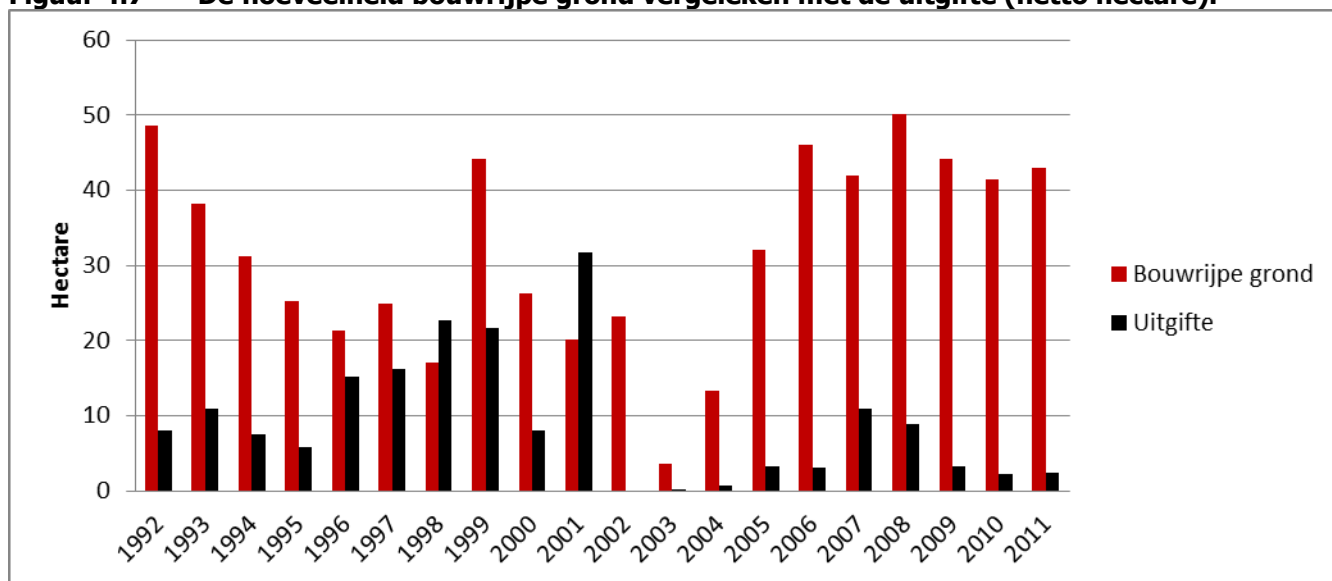
Hoe de planning van, en de vraag naar bedrijventerreinen samenhangen, kan worden weergegeven door de uitgifte te vergelijken met jaarlijkse hoeveelheden bouwrijpe grond en harde plannen. Deze

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

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

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

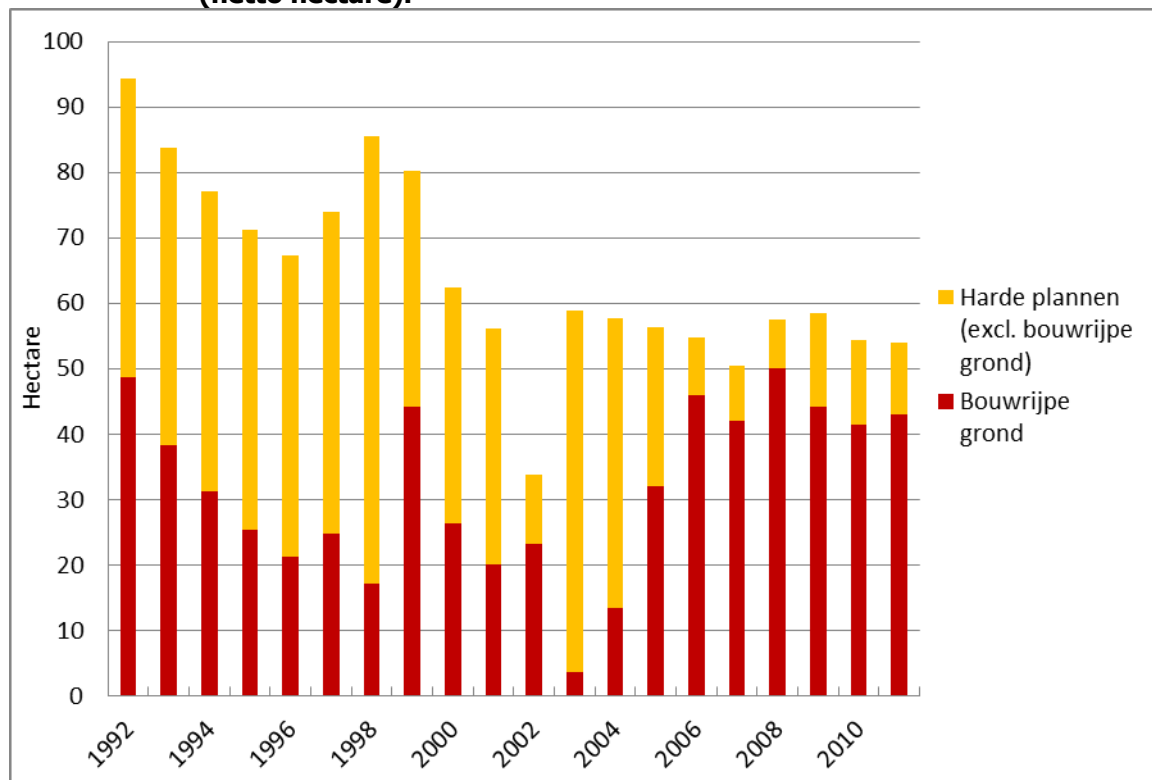
Figuur 4.7 De hoeveelheid bouwrijpe grond vergeleken met de uitgifte (netto hectare).



Bron: IBIS en Gemeente Enschede, 2011.

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

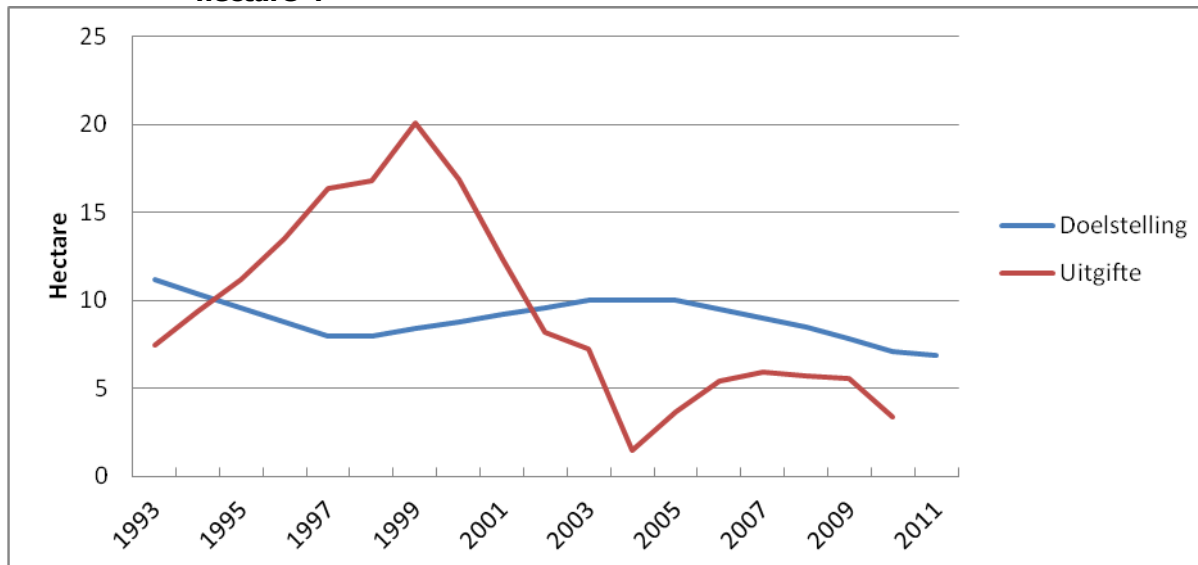
Figuur 4.8 Totaal aanbod uitgesplitst in hectare bouwrijpe grond en harde plannen (netto hectare).



Bron: IBIS.

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

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

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

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

Bron: Gemeente Enschede 2011.

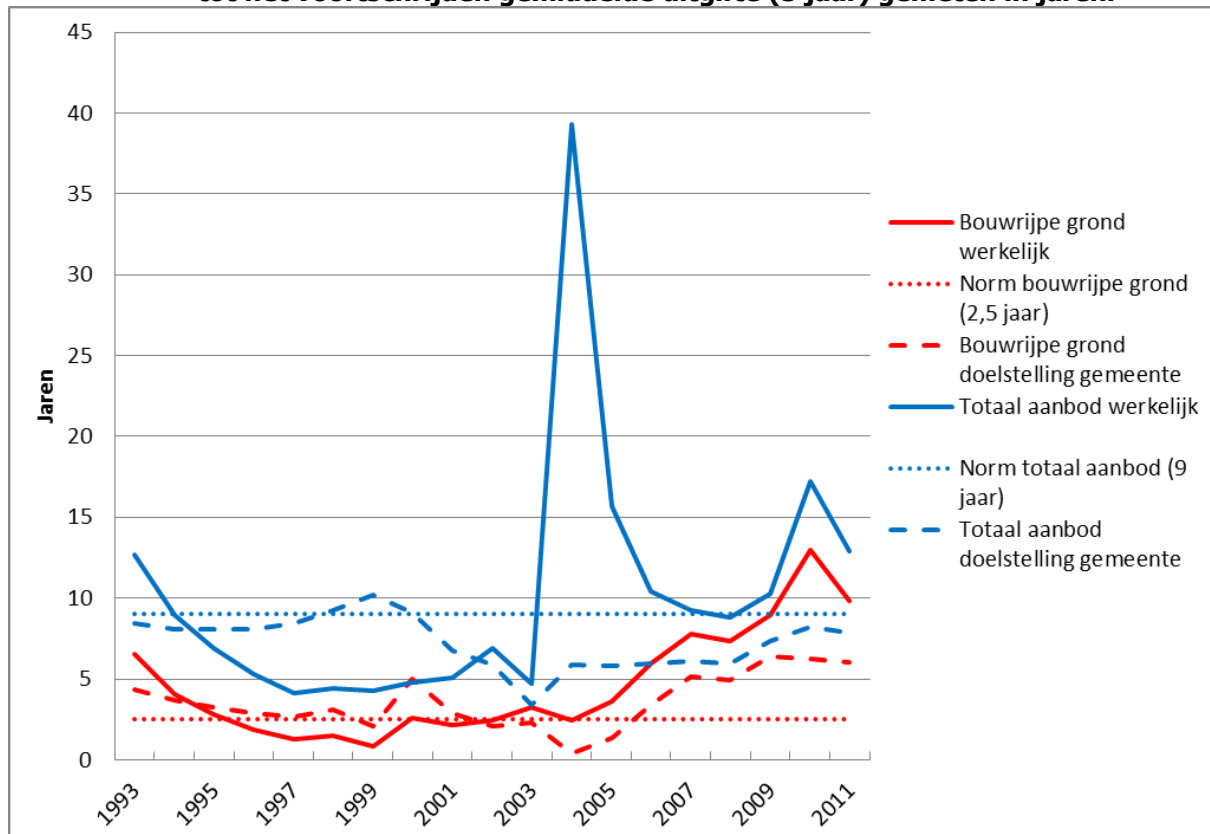
Om vast te stellen of er sprake is van overschotten of tekorten hebben we het 5-jarig voortschrijdend gemiddelde van de uitgifte en de gemeentelijk doelstelling voor de uitgifte, gedeeld door het feitelijke aanbod in een bepaald jaar. Hiermee berekenen we het aantal jaren dat het aanbod toereikend is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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

¹³ De uitzondering betreft de verwachting op basis van de meerjarige vraag in 2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ook voor de ontwikkeling van kantoren is op basis van de MPG's een vergelijking te maken tussen de verwachting en de uitgifte (tabel 4.3). Evenals bij bedrijventerreinen zien we bij kantoren dat de werkelijke uitgifte achterblijft bij de verwachting; in alle jaren is de verwachting hoger dan de uitgifte. In relatieve termen is het verschil vrijwel elk jaar groter dan bij bedrijventerreinen. In de MPG's worden geen meerjarige verwachtingen voor de uitgifte ten behoeve van kantoren gegeven, maar op basis van de vraagraming door de Stec Groep uit 2002 mocht verwacht worden dat er tussen 2001 en 2010 gemiddeld per jaar een behoefte bestond aan 13.500 m² kantooruimte. In de periode 2003-2006 lag de gemeentelijke verwachting hier (ver) onder en in de periode 2007-2010 lag de gemeentelijke verwachting hier (ver) boven.

Opvallend is dat in het MPG geen enkele verwijzing wordt gemaakt naar de meerjarige vraagraming naar kantoren zoals die in 2002 is gemaakt. Deze raming kwam uit op een gemiddelde jaarlijkse vraag naar nieuwbouw kantoren van 15.000 m². Waarom dit niet is gedaan is niet bekend, wel duidelijk is dat de werkelijke uitgifte ver beneden de geraamde vraag ligt. Een mogelijke verklaring is dat de nieuwbouw van kantoren nauwelijks is gerelateerd aan de gemeentelijke grondexploitatie. De omvang van de bouwvergunningen voor kantoren bevestigt dit vermoeden. Uit de CBS cijfers blijkt dat er tussen 2001 en 2009 jaarlijks gemiddeld voor 21.500 m² bouwvergunningen werd afgegeven. Dit cijfer ligt aanmerkelijk dicht bij de vraagraming dan de uitgifte voor kantoren volgens het MPG. De waar-

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

Tabel 4.3 Vergelijking tussen verwachte uitgifte op basis van de afzonderlijke grondexploitaties en de werkelijke uitgifte tussen 2003 en 2010 (in m² bvo).

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

*Inclusief Zuiderval.

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

4.3 Sturing

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Conclusie

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

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

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

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

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

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

Literatuur

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

Ecorys, 2005, Enschede in de Ruimte. Rotterdam

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

Ecorys, 2011, Visie bedrijventerreinen Netwerkstad Twente. Rotterdam.

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

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

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

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

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

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

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

5 Financiële verantwoording

5.1 Externe factor: Dualisering en Bbv

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

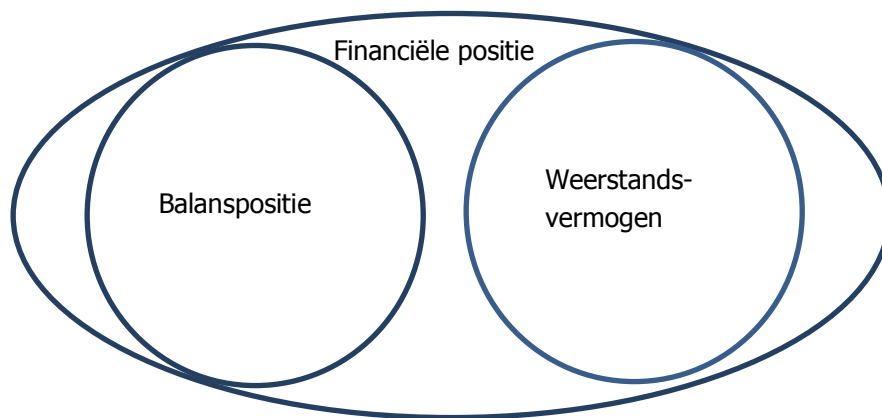
De dualisering van de gemeente vormt een van de argumenten voor het invoeren van nieuwe regelgeving op het gebied van begroting en financiële verantwoording. Raadsleden zijn niet meer als collegelid rechtstreeks betrokken bij het gemeentebestuur en nieuwe regelgeving – neergelegd in het Besluit begroting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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

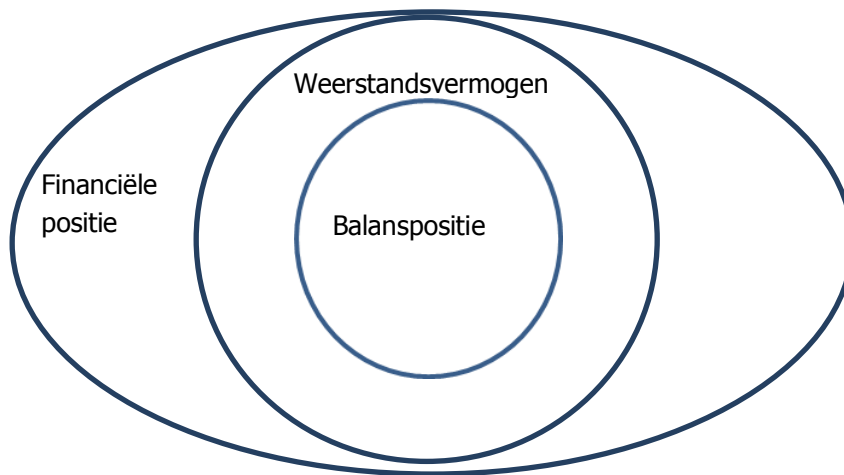
Voorzieningen moeten dekkend zijn en kunnen niet hoger of lager zijn dan voor het doel waarvoor ze zijn gesteld. Onzekerheid is een kenmerkend onderdeel bij voorzieningen. Mede vanwege deze onzekerheid is het om de financiële positie van een gemeente te kennen, noodzakelijk om naast de balanspositie,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

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

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

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

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



Artikel 11 Bbv

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

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

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

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

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

5.2 Inspelen op externe factor dualisering en Bbv door gemeente Enschede

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

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

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

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

Artikel 13 Grondexploitatieberekening

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

artikel 18. STOG

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

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

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

artikel 19. Reserve Grondbedrijf

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

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

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

artikel 20. Weerstandsvermogen Grondbedrijf

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

...

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

Enkele (delen van) artikelen uit Beheersverordening grondbedrijf 2003

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

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

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

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

1. Door te delen: het weerstandsvermogen is de weerstandscapaciteit gedeeld door de risico's. In de Handreiking Weerstandsvermogen voor Raadsleden van het Ministerie van BZK (2007)¹⁵ wordt dit de 'ratio weerstandscapaciteit' genoemd. In deze handreiking wordt tevens het volgende aangegeven: "De verhouding tussen de capaciteit en de niet afgedekte risico's wordt vaak weergegeven met behulp van de ratio weerstandscapaciteit (...)" (Blz. 4) Met andere woorden, dit is een veelgebruikte, maar niet de enige methode. Dit blijkt ook uit blz. 10 van deze notitie: "De aanwezige capaciteit wordt dan vergeleken met de niet afgedekte risico's. Zoals eerder aangegeven kan bij deze vergelijking gebruik worden gemaakt van de ratio weerstandsvermogen." De raad kan ook kiezen voor een andere grondslag voor het bepalen van deze relatie. Dit is relevant, omdat bij een definitie van weerstandsvermogen als een quotiënt, als een 'ratio weerstandscapaciteit', artikel 20.1 van de Beheersverordening betekenisloos is.
2. Door het verschil te berekenen: weerstandsvermogen is weerstandscapaciteit min risico's. Dit lijkt te zijn bedoeld met artikel 20.1. Dit sluit aan bij de definitie van weerstandsvermogen in de Nota Weerstandsvermogen Grondbedrijf 2004-2008. Ook in (algemene) Nota weerstandsvermogen en risicomangement van de gemeente Enschede staat de volgende definitie: "Het verschil tussen de *benodigde* weerstandcapaciteit en *beschikbare* weerstandcapaciteit geeft inzicht in het weerstandsvermogen van de gemeente als totaal." (2009, blz. 15)¹⁶ In deze nota vindt echter niet een uitwerking volgens deze eigen definitie van weerstandsvermogen plaats (namelijk verschil: 'min'), maar wordt aangegeven dat de weerstandsratio (dus een quotiënt; 'delen door') leidend is buiten¹⁷ het grondbedrijf. Een en ander valt ook te zien in de gemeenterekening over 2011 (stuk 16078, blz. 155-159) zoals op 19 april 2012 aan de Raad is aangeboden.

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

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

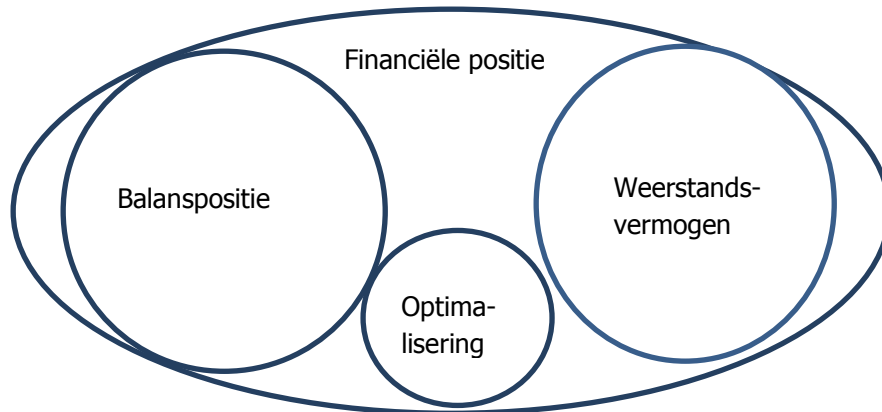
¹⁵ Zie http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Marz/GF/BZK_handreikingweerstandsvermogen_2007.pdf

¹⁶ Dit op grond van de Financiële verordening gemeente Enschede 2009.

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

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

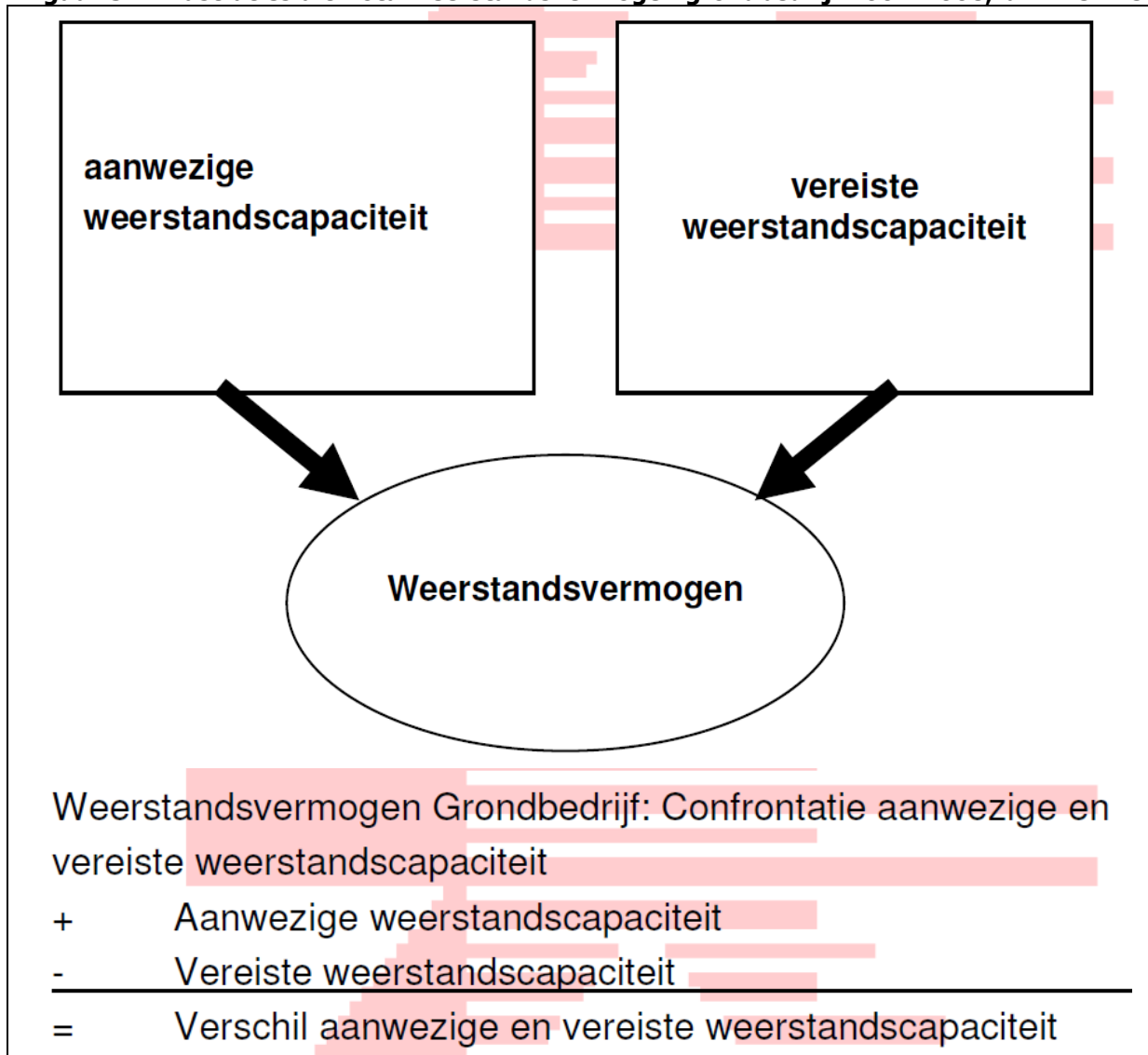
Figuur 5.3: Uitwerking weerstandsvermogen in Nota weerstandsvermogen 2004-2008



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.3 Sturing

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

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

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

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

Tabel 5.2 Ontwikkeling van eigen vermogen (reserve grondexploitatie)

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

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

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

Stand 1-1-2004

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

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

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

Stand 1-1-2005

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

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

Stand 1-1-2006

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

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

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

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

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

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

Los van het Muziekkwartier heeft het grondbedrijf in 2005 nog wel winst gemaakt.

De schuldpositie verbeterde in 2006 licht van € 81,9 miljoen naar € 81,2 miljoen.

Stand 1-1-2007

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

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

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

Stand per 1-1-2008

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

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

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

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

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

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

Stand per 1-1-2009

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

Stand 1-1-2010

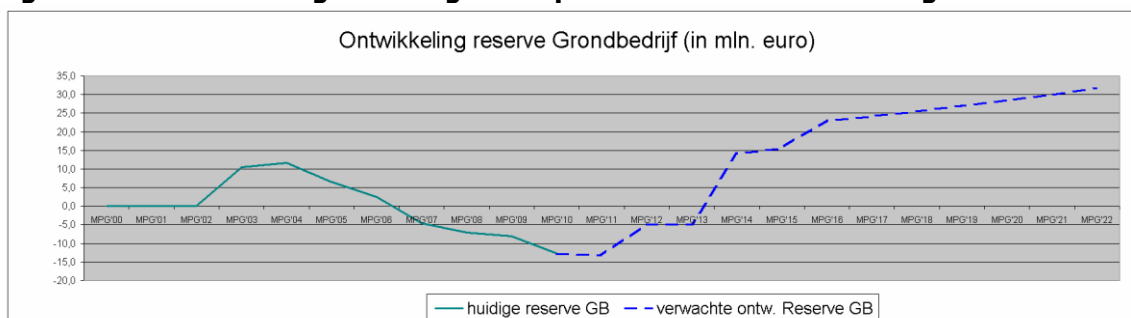
In het MPG is er sprake van een verslechtering van de reserve grondexploitaties van € 4,5 miljoen

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

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

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

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



Stand per 1-1-2011

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

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

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

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

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

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

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

Voor een inhoudelijk oordeel over deze uitspraak verwijzen wij wederom naar de rapportage van Fakton.

Afdracht aan algemene dienst

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

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

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

standsvermogen, zoals wordt berekend in het MPG. Een dergelijke benadering lijkt niet te passen bij de uitgangspunten, zoals geformuleerd in het citaat¹⁸.

5.4 Conclusie

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

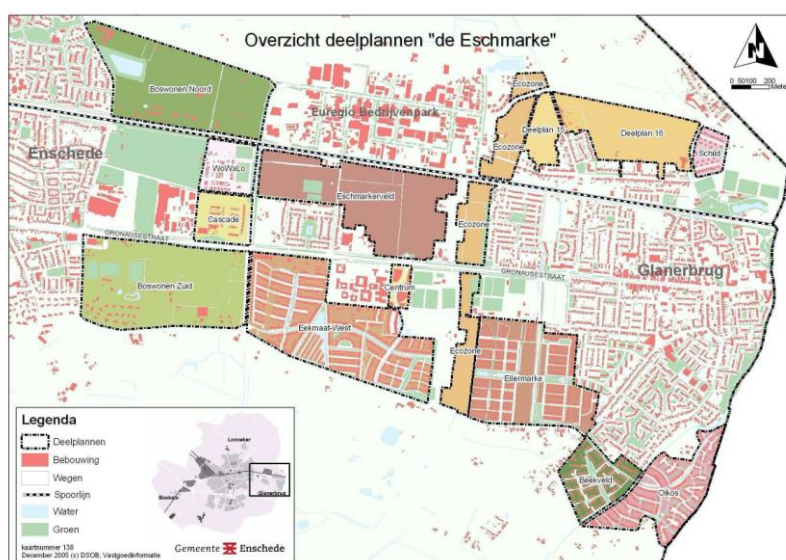
Een veel grotere rol in de sturing speelt de vraag of de toekomstige reserve grondexploitatie groter is dan de vereiste weerstandscapaciteit. Toekomstige winst speelt een doorslaggevende rol bij de beoordeling van de financiële positie van het grondbedrijf. Impliciet lijkt het MPG daarmee te functioneren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

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

6 Case Eschmarke

6.1 Inleiding

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



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

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

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

6.2 Ambitie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3 Planuitwerking en realisatie

6.3.1 Planvorming

In 1995 is een globaal bestemmingsplan opgesteld voor Eschmarke. Daarin zijn de ruimtelijke uitgangspunten weergegeven. Omdat de oorspronkelijke Eschmarke waarnaar de locatie vernoemd is zeer groene gebieden zijn, speelt bij de inrichting van Eschmarke groen ook een belangrijke rol. Uit de ruimtegebruikcijfers voor het exploitatiegebied (paragraaf financiële haalbaarheid), blijkt dat een norm gehanteerd wordt van ruim 100m² groen per woning. Dat is al snel twee keer zoveel groen per woning als op andere VINEX-locaties.

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

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

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

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

6.3.2 Realisatie: grondexploitatie

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

In het bestemmingsplan is een op de grondexploitatie gebaseerde paragraaf over de financiële haalbaarheid opgenomen. In die paragraaf is een toelichting op de grondexploitatie opgenomen, waarin de gehanteerde uitgangspunten ten aanzien van het ruimtegebruik en het woningbouwprogramma uiteen worden gezet. Van het totale exploitatiegebied van 2.289.165 m² is 1.164.795 m² uitgeefbaar gebied. Dat is ongeveer de helft van het totale exploitatiegebied, waarmee het grootste deel van de opbrengsten in de grondexploitatie gegenereerd moeten worden. Andere opbrengsten komen uit (mogelijke) subsidies.

Zoals te verwachten op basis van de uitgangspunten voor het plan neemt groen ook een groot oppervlak in. Volgens de toelichting gaat het om 536.119 m² groen. Dat is ruim 23% van het plangebied. Samen met water gaat het om bijna 27% van het plangebied. Voor het woningbouwprogramma wordt uitgegaan van 8 categorieën eengezinswoningen variërend in prijs van 140.000 gulden tot 500.000 gulden. Het grootste deel van de woningen (bijna 38%) valt in de categorie 200.000 tot 250.000 gulden. Er worden ook 695 meergezinswoningen gebouwd van gemiddeld 170.000 tot 200.000 gulden. Het financiële resultaat van de grondexploitatie is vanaf de start van het project negatief geweest. Uit de financiële paragraaf bij het bestemmingsplan is op te maken dat het tekort op dat moment ge-

raamd is op bijna 76 miljoen gulden (prijspeil 1995). Grote kostenposten zijn grondverwerving, bouwen woonrijp maken en VTU kosten. Voor opbrengsten geldt dus dat die vooral uit de woningbouw moeten komen. Het gaat dan om 213,25 miljoen gulden. Deel dat door het totale oppervlak verkoopbaar terrein voor woningen (1.154.595 m²) en dat geeft aan dat de grond voor woningbouw gemiddeld voor 185 gulden per vierkante meter wordt uitgegeven.

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

6.3.3 Realisatie: verwerving

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

De verwerving is voortvarend van start gegaan (zie tabel 6.1). Volgens de cijfers in het dossier Eschmarke, op basis van het aan- en verkoopboek, was al voor vestiging van het voorkeursrecht ongeveer een derde deel van de grond verworven. In 1996 en 1997 is nog eens 30% verworven en in 2000 was driekwart van de locatie in eigendom van de gemeente. Inmiddels is het grootste deel van de grond verworven. Er moet nog 208.000 m² aangekocht worden. Tabel 6.1 laat iets andere percentages zien dan in het dossier over Eschmarke staan, omdat die percentages zijn berekend op basis van het volgens de grondexploitatie Eschmarke te verwerven oppervlak van 2.482.659 m². In het dossier Eschmarke wordt geconstateerd dat de cijfers in het aan- en verkoopboek afwijken van de cijfers in de grondexploitatie. Het is ons niet duidelijk waar dat verschil in zit, maar er zit zowel verschil in het verworven oppervlak als in het totaaloppervlak. In de financiële paragraaf in het bestemmingsplan is gerekend met een exploitatiegebied van 2.289.165 m², waarbij niet is aangegeven hoeveel daarvan verworven moet worden.

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

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

¹⁹ Percentages zijn berekend op basis van het volgens de grondexploitatie Eschmarke te verwerven oppervlak van 2.482.659 m²

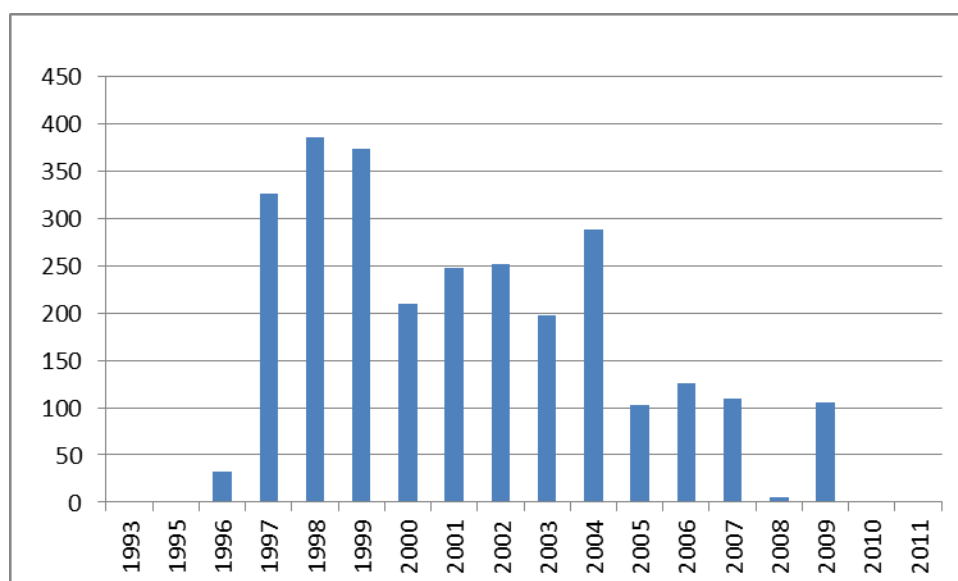
1998	€ 860.000	€ 16.510.000	13.510	1.346.048	54%	€ 64
1999	€ 3.000.000	€ 19.510.000	105.011	1.451.059	58%	€ 29
2000	€ 3.650.000	€ 23.160.000	99.681	1.550.740	62%	€ 37
2001	€ 2.890.000	€ 26.050.000	69.505	1.620.245	65%	€ 42
2002	€ 2.680.000	€ 28.730.000	170.928	1.791.173	72%	€ 16
2003	€ 1.030.000	€ 29.760.000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

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

6.3.4 Realisatie: uitgifte

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

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



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

6.4 Factoren, reactie en terugkoppeling Eschmarke

6.4.1 Start van het project

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

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

6.4.2 Ontwikkelingen in wetgeving en beleid hogere overheden

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

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

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

6.4.3 Ontwikkelingen op de markt

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

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

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

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

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

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

6.4.4 Onverwachte ontwikkelingen bij planrealisatie en interne factoren

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

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

Financiële haalbaarheid

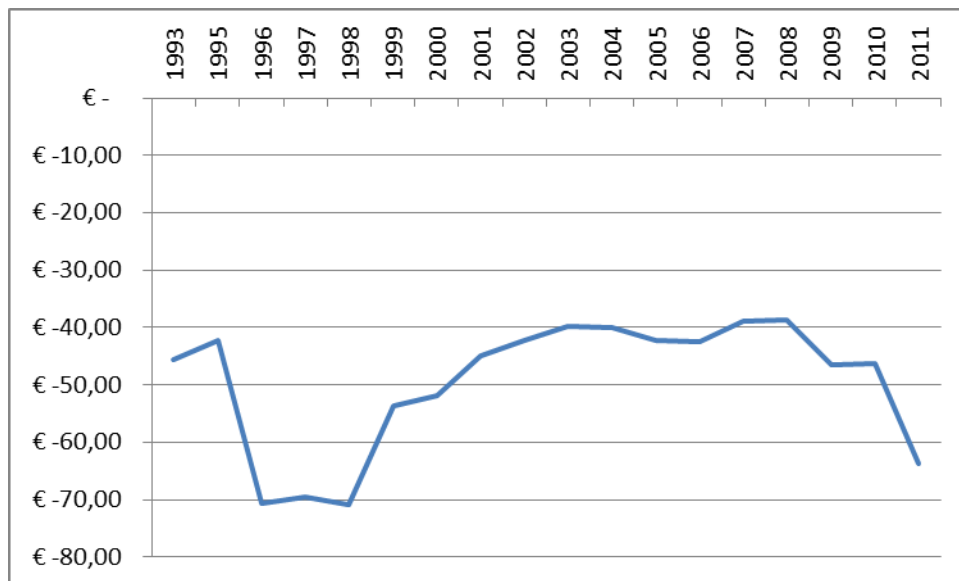
Uit de paragraaf over de financiële uitvoerbaarheid in het bestemmingsplan van 1996 is op te maken dat er een aantal relevante uitgangspunten gehanteerd is bij het opstellen van de grondexploitatie. Belangrijk zijn de afspraken tussen het rijk en de gemeente die zijn vastgelegd in het VINEX-uitvoeringsconvenant.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Sturing op financiële haalbaarheid

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

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

Communicatie over financiële haalbaarheid

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

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

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

Vormgeving projectorganisatie

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

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

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

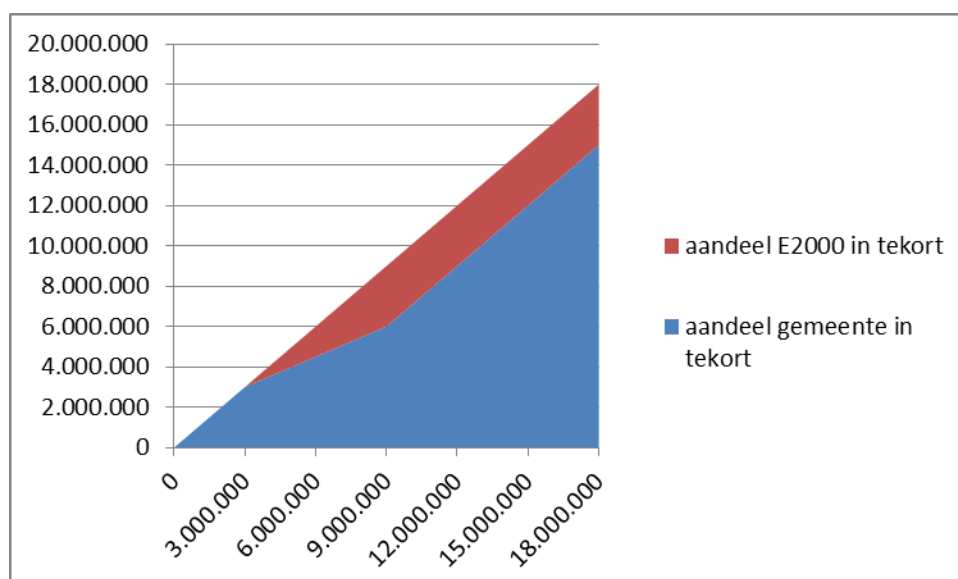
Het meer in eigen hand nemen van de aansturing is onder andere vormgegeven door het aanstellen van een gemeentelijke overall projectmanager en een aantal gemeentelijke deelprojectmanagers. In 2007 werd na het vertrek van de overall projectmanager deze functie echter vanwege een kostenbesparing niet meteen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

Samenwerkingsafspraken

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

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

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



Figuur 6.4 Afspraken verliesdeling intentieovereenkomst 1991

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

6.5 Lessen

Sturen van langlopende projecten

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

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

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

Optimaliseren grondexploitatie

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

Bijsturen van een rijdende trein

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

Rol projectorganisatie en lerend vermogen organisatie

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

Mogelijkheden en beperkingen van samenwerking

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

6.6 Conclusie

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

7 Case 't Vaneker

7.1 Inleiding

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

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

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

7.2 Ambitie

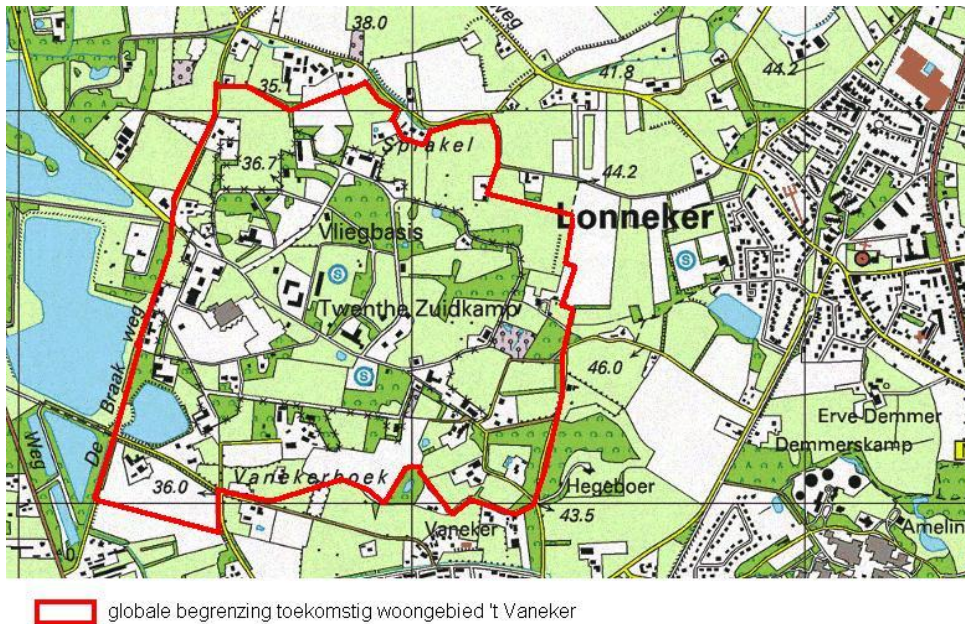
De start van de locatie 't Vaneker ligt eind jaren negentig van de vorige eeuw, toen de gemeente een discussie voerde over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in de toekomst.

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

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

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

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



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

Als ambitie voor de locatie worden de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

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

Voor wat betreft de realisatie worden als uitgangspunten geformuleerd:

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

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

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

7.3 Planuitwerking en realisatie

Planvorming

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

Het plangebied 't Vaneker bestaat daarbij uit twee deelgebieden:

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

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

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

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

Vervolg planvorming: zonder Zuidkamp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vervolg planvorming: Zuidkamp

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

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

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

Vervolg planvorming: 't Vaneker en Zuidkamp

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

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

Realisatie: grondexploitatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Realisatie: verwerving

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 7.1 Verwervingen op 't Vaneker

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

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

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

Realisatie: uitgifte

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

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

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

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

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

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

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

7.4 Factoren, reactie en terugkoppeling 't Vaneker

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

Start van het project

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

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

Ontwikkelingen in wetgeving en beleid hogere overheden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ontwikkelingen op de markt

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

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

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

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

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

Onverwachte ontwikkelingen bij planuitwerking en realisatie

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

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

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

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

Interne factoren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.5 Lessen

Bijsturen van rijdende trein

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

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

Kostenbewustzijn raad

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

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

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

Politieke twijfel raad bij plan

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

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

Rol van het STOG

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

7.6 Conclusie

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

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

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

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

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

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

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

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

8 Optimalisering van de sturing

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

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

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

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

Wat betreffen deze uitgangspunten in de praktijk:

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

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

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

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

Een en ander kan als volgt worden uitgewerkt.

0. de start met de werkzaamheden aan een grondexploitatie

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

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

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

1. De anticiperende grondverwervingen

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

2. De opening van de grondexploitatie

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

"Financiële informatie

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

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

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

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

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

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

3. de periodieke actualisering van de grondexploitatie via het MPG

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

4. de specifieke evaluatie van grondexploitaties apart van het MPG

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

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

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

6. het sluiten van de grondexploitatie

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

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

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

9 Conclusies

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

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

Nieuwe regelgeving

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

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

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

Externe factor: Woningmarkt

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

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

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

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

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

Externe factor: Bedrijventerrein en kantorenmarkt

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

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

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

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

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

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

Dualisering, Bbv en financiële verantwoording

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

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

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

Lessen Eschmarke en 't Vaneker

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

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

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

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

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

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

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

Sturing en informatie

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

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

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

Tot slot

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

Onderzoeksinstituut OTB

Delft University of Technology

Jaffalaan 9, 2628 BX Delft, The Netherlands

Postbus 5030, 2600 GA Delft, The Netherlands

Telefoon +31 (0)15 278 30 05

Fax +31 (0)15 278 44 22

E-mail mailbox@otb.tudelft.nl

www.otb.tudelft.nl

Colofon

Dit is een uitgave van de gemeente Enschede.

Vormgeving

Digidee Ontwerpstudio

Aan de inhoud kunnen geen rechten worden ontleend. Tekst mag alleen met toestemming van de gemeente Enschede worden overgenomen.

© juni 2012, gemeente Enschede