

De grond wordt duur betaald



Raadsonderzoek naar het grondbedrijf
in de gemeente Apeldoorn

COLOFON

De grond wordt duur betaald

Raadsonderzoek naar het grondbedrijf in de gemeente Apeldoorn

Enquêtecommissie Grondbedrijf

Voorzitter

dhr. H. (Henk) van den Berge

Vice-voorzitter

dhr. J.G. (Johan) Kruithof

Overige leden

Dhr. G.L.Y. (Gerhard) Bos

Dhr. M.J.P. (Mark) Sandmann

Dhr. H.J. (Henk) Schutte

Foto achterzijde v.l.n.r.

Gerhard Bos, Henk Schutte, Henk van den Berge, Johan Kruithof, Mark Sandmann

Fotografie

Gerard ten Voorde

Gemeente Apeldoorn

Raadsgriffie Apeldoorn, Barbara Belder

Ontwerp en drukwerk

Opmeer Drukkerij bv, Den Haag

Adresgegevens

Raadsgriffie gemeente Apeldoorn

Postbus 9033

7300 ES Apeldoorn

Telefoon 14 055

E-mail politiekemarkt@apeldoorn.nl

Website www.apeldoorn.nl/gemeenteraad

ISBN 978-90-801249-6-7

De grond wordt duur betaald

Raadsonderzoek naar het functioneren van
het grondbedrijf in Apeldoorn

Inhoudsopgave

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN	7
VOORWOORD	9
I. VERANTWOORDING VAN HET ENQUÊTEONDERZOEK	13
I.1. Aanleiding	13
I.2. Samenstelling en ondersteuning enquêtecommissie	14
I.3. Doel van het onderzoek	15
I.4. Onderzoeksvragen	15
I.5. Onderzoeksopzet	17
I.6. Leeswijzer	17
II. DE APELDOORNSE <i>BUBBLE</i>	21
II.1. Aanleiding voor de raadsenquête	21
II.2. Gevolgen kredietcrisis voor het grondbedrijf	22
II.3. Het grondbedrijf als geldmachine	23
II.4. De Apeldoornse <i>bubble</i>	24
II.5. Stormbalbrief I (31 mei 2006) en Stormbalbrief II (25 oktober 2006)	24
II.6. Aanvullende problemen bij het grondbedrijf	27
II.7. Geen buffer voor tegenvallers	28
II.8. Coalitieakkoord van 2006 wil grote winstafrachten grondbedrijf	29
II.9. Indirecte winstnemingen in 2005: vertrouwelijk rapport van accountantskantoor Ernst & Young aan het college (13 november 2006)	30
II.10. F-mail (15 december 2009)	30
II.11. Van FPG 2002 naar MPG 2008	31
II.12. MPG 2009	32
II.13. Ontwikkelingsplan RBAZ (4 februari 2010)	35
II.14. MPG 2010	36
II.15. MPG 2011	38
II.16. Kwalitatief Woningbouw Programma (KWP) en vooruitblik naar 2012	39
II.17. Cultuur (I): het college luistert niet naar waarschuwingen van topambtenaren	41
II.18. Cultuur (II): vele directiewisselingen en een moeizame samenwerking binnen de dienst RO	42
II.19. Cultuur (III): een wethouder in de tang van een coalitieakkoord en spanningen tussen PvdA en VVD	43
II.20. De geschiedenis herhaalt zich	44

III.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	45
III.1.	Inleiding	45
III.2.	Verwerving, waardering en uitgifte van gronden	46
III.3.	Overprogrammering in woningbouwprogramma en bij bedrijventerreinen	50
III.4.	Weerstandsvermogen grondbedrijf	53
III.5.	Informatievoorziening aan de raad	56
III.6.	Rol van de raad	60
III.7.	Rol van de controller, de accountant, de Rekenkamercommissie en de provincie	62
III.8.	Cultuur rond het grondbedrijf	63
III.9.	Aanbevelingen	66
IV.	GRONDBEDRIJF, GRONDBELEID EN GRONDEXPLOITATIE	71
IV.1.	Grondbedrijf	71
IV.2.	Geschiedenis grondbedrijf	75
IV.3.	Grondbeleid	78
IV.4.	Grondexploitatie	89
IV.5.	Uitvoering van grondbeleid en grondexploitatie: verwerving, waardering en uitgifte	91
IV.6.	Conclusies	99
V.	BOUWGRONDPRODUCTIE: PLANNING EN REALISATIE	103
V.1.	Woningbouw	103
V.2.	Bedrijventerreinen	116
V.3.	Rol van de provincie in het kader van ruimtelijke programmering	118
V.4.	Conclusies	122
VI.	FINANCIËLE BEHEERSING	123
VI.1.	Algemene reserve grondbedrijf	123
VI.2.	Winstnemingen en -afdrachten	132
VI.3.	Risicomanagement	140
VI.4.	Apparaatskosten	143
VI.5.	Aansturing voor beheersing	147
VI.6.	Toezicht op financiële beheersing	150
VI.7.	Conclusies	153
VII.	AFWAARDERING EN VERLIESVOORZIENINGEN	155
VII.1.	Totstandkoming resultaten MPG 2011	155
VII.2.	Afwaardering en verliesvoorzieningen in MPG 2011	157
VII.3.	Verklaring verschillen tussen MPG 2010 en MPG 2011	160
VII.4.	Afwaarderingen en verliesvoorzieningen naar aanleiding van KWP III	162
VII.5.	Conclusies	164

VIII.	INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	165
VIII.1.	Regelgeving	165
VIII.2.	Praktijk in Apeldoorn	167
VIII.3.	Actieve informatieplicht	174
VIII.4.	Conclusies	206
IX.	CULTUUR	209
IX.1.	Cultuurtraject van het college in de periode 2006-2010	209
IX.2.	Rapport "RO uit de knup" (2009): structuur- en cultuuraspecten zijn jarenlang verwaarloosd bij de dienst RO	210
IX.3.	Eigen vaststellingen door de enquêtecommissie op gebied van cultuur rond het grondbedrijf	214
IX.4.	Politieke spanningen rond het grondbedrijf	221
IX.5.	Collegiaal bestuur versus eenhoofdige besturing van de portefeuille grondzaken	222
IX.6.	Conclusies	223
X.	CASUS REGIONAAL BEDRIJVENTERREIN APELDOORN ZUID	225
X.1.	Ontstaansgeschiedenis RBAZ in het kort	225
X.2.	Tijdslijn project met belangrijkste momenten	226
X.3.	Verwervingen	227
X.4.	Financiële aspecten	230
X.5.	Programma	233
X.6.	Risicomanagement	234
X.7.	Projectorganisatie	236
X.8.	Conclusies	236
XI.	CASUS ZUIDBROEK	239
XI.1.	Korte geschiedenis Zuidbroek	239
XI.2.	Tijdslijn project met belangrijkste momenten	239
XI.3.	Verwervingen	241
XI.4.	Financiële aspecten	243
XI.5.	Programma	247
XI.6.	Risicomanagement	249
XI.7.	Projectorganisatie	251
XI.8.	Conclusies	251
XII.	CASUS APELDOORNSE VASTGOED COMBINATIE	255
XII.1.	Feitenrelaas	255
XII.2.	Analyse van de casus	257
XII.3.	Mandaat	259
XII.4.	Overeenkomst of niet	260
XII.5.	Conclusies	261

REFERENTIES	263
BIJLAGE I: OVERZICHT GEINTERVIEWDE PERSONEN	267
BIJLAGE II: BEGRIPPEN	271
BIJLAGE II: AFKORTINGEN	279

Lijst van figuren en tabellen

- Figuur 1: Bepaling residuele grondwaarde
- Figuur 2: Planning versus realisatie opgeleverde woningen in heel Apeldoorn
- Figuur 3: Prognose en realisatie bouwgrondproductie in periode 2004 t/m 2010 op gemeentegrond
- Figuur 4: Gerealiseerde bouwgrondproductie woningbouw afgezet tegen geprognosticeerde grondproductie. Het gaat hier uitsluitend om gemeentelijke gronden
- Figuur 5: Prognose en realisatie bouwgrondproductie
- Figuur 6: Gerealiseerde afzet van bedrijventerrein afgezet tegen de afzetprognose. Het gaat hier uitsluitend over gemeentelijke gronden
- Figuur 7: Verloop hoogte ARG (in miljoenen euro's) per 1 januari van elk jaar
- Figuur 8: Gerealiseerde jaarlijkse winstafrachten (in miljoenen euro)
- Figuur 9: Jaarlijkse winstnemingen en winstafrachten (in miljoenen euro)
- Figuur 10: Saldo boekwaarde (in miljoenen euro)
- Figuur 11: Contante waarde van de complexen (IEGG en NIEGG) per 1 januari van elk jaar (in miljoenen euro)
- Figuur 12: Tijdslijn RBAZ
- Figuur 13: Tijdslijn Zuidbroek
-
- Tabel 1: Sleutelfunctionarissen rond grondbedrijf
- Tabel 2: IPOR-systematiek
- Tabel 3: Doelstelling woningbouw t/m 2010
- Tabel 4: Gerealiseerde en geprognosticeerde overgang aantal woningen van P- naar O-fase
- Tabel 5: Bepaling hoogte van jaarlijkse winstafrachten
- Tabel 6: Reguliere winstafrachten en extra taakstellingen volgens begroting jaarrekening 2006 en daadwerkelijke afdracht (in miljoenen euro)
- Tabel 7: Voorbeeld van winstnemingen
- Tabel 8: Overzicht ontwikkeling boekwaarde (in miljoenen euro)
- Tabel 9: Cumulatieve kostenontwikkeling grondbedrijf (in miljoenen euro)
- Tabel 10: Afwijking MPG 2011 ten opzichte van MPG 2010
- Tabel 11: Contante waarde NIEGG-complexen (in miljoenen euro) met voorzienbaar tekort per 01-01-2011
- Tabel 12: Verwerkte resultaten van het grondbedrijf in jaarrekening 2010
- Tabel 13: Belangrijkste afwijkingen tussen contante waardes MPG 2010 en MPG 2011
- Tabel 14: Te schrappen programma in publieke grondexploitatie
- Tabel 15: Inschatting financiële gevolgen aangepaste programmering

- Tabel 16: Selectie van belangrijke documenten die aan de gemeenteraad zijn verstrekt
- Tabel 17: Verwachting voor af te zetten bouwgrond voor woningen in MPG 2009
- Tabel 18: Resultaten contante waarde RBAZ volgens ontwikkelingsplan
- Tabel 19: Risicoprofiel RBAZ

Voorwoord

"Apeldoorn boekt 68 miljoen verlies op grondbedrijf". Deze boodschap uit januari 2011 slaat in de gemeente hard in. Een maand later wordt er in de Apeldoornse gemeenteraad als gevolg van een interpellatiedebat over de afwaardering van grond op een bedrijventerrein een motie van treurnis aangenomen. Ook dat is bepaald geen alledaags gebeuren. En in november blijkt de gemeente opnieuw enorme verliezen te lijden door stevige afwaarderingen op grond voor woningbouw. Als het helemaal tegenzit, kunnen de tegenvallers in Apeldoorn oplopen tot zelfs bijna 200 miljoen euro.

Zijn de moeilijkheden bij het Apeldoornse grondbedrijf uniek? Dat blijkt zeker niet het geval te zijn. In het recente rapport "Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw" van het Nicis Institute staat dat gemeenten jarenlang vooral uitgingen van hun ambities en nauwelijks keken naar de haalbaarheid van hun plannen. Het gevolg was dat de programmering van de plannen weinig realistisch was. Er was sprake van plan-optimisme, een vastgoedbubble of 'sinterklaasplanning'. In de kantoren- en bedrijvensector barstte deze bubble enkele jaren geleden al en nu lijkt de woningbouw aan de beurt. In vele steden worden overtollige plannen geschrapt, verwachte opbrengsten naar beneden bijgesteld, gronden afgewaardeerd en kleuren de cijfers van grondbedrijven diep rood.

In die zin sluiten de financiële problemen bij het Apeldoornse grondbedrijf aan bij het landelijke beeld. Apeldoorn 'scoort' echter wel erg hoog qua afwaarderingen en verliezen. We staan zelfs in de top van het verkeerde rijtje in Nederland. De grond in Apeldoorn wordt duur betaald. Hoe heeft dat zo kunnen gebeuren? Is er meer aan hand? De gemeenteraad wilde er in maart vorig jaar meer van weten en besloot een enquêtecommissie in te stellen die de gang van zaken rond het grondbedrijf goed moest uitzoeken. Het doel is waarheidsvinding.

De commissie heeft in de achterliggende tien maanden achter de schermen een berg aan informatie doorzocht en vele tientallen gesprekken gevoerd met betrokkenen om inzicht te krijgen in de problematiek. Bij de openbare verhoren in november kreeg ook de 'buitenwereld' een indruk van de moeilijkheden rond het grondbedrijf. Er blijkt in Apeldoorn inderdaad meer aan de hand te zijn.

Tijdens het onderzoek zijn de vele onderzoeksgegevens geordend en geanalyseerd. De weerslag van dit monnikenwerk is verwoord in het voor u liggende rapport, "De grond wordt duur betaald". Hopelijk biedt u dit inzicht in de complexe, bijzondere, maar ook interessante wereld van het Apeldoornse grondbedrijf.

De enquêtecommissie heeft van veel kanten hulp gehad. Dan denken we allereerst aan Jeffrey Leuverman, de secretaris van de commissie. Hij heeft veel en goed werk verzet. Er moest van alles worden geregeld en uitgezocht en als we weer met een nieuw idee of verzoek om informatie kwamen, zuchtte Jeffrey soms terecht wel eens, maar hij bleef doordieselen. Ook raadsgriffier Arjan Oudbier heeft ons met woord en daad bijgestaan. Onze dank is eveneens gericht aan de andere medewerkers van de raadsgriffie. Zij hebben het vele extra werk positief opgepakt en constructief gedaan.

Bij het onderzoek hebben een groot aantal medewerkers van de gemeente geholpen bij de verzameling van documenten, e-mails en andere informatie, zelfs tot vlak voor de publicatie van het rapport. Bij de verwerking van de gegevens heeft de enquêtecommissie veel steun gehad van Frank Hendrickx en Jasper van Dijke van het adviesbureau Policy Research. Zij hebben de informatie gestroomlijnd en ons waardevolle adviezen gegeven. Ook Rienk de Jong en Robert van Ieperen van het bureau Fakton hebben daar goed bij geholpen.

Natuurlijk willen wij ook de vele tientallen personen die hebben meegewerkt aan de informatieve voorgesprekken, interviews en verhoren hartelijk dankzeggen voor hun medewerking. Opvallend was de positieve inzet om ons de problematiek rond het grondbedrijf helder te maken. Wellicht zullen sommigen hebben gedacht: Jullie blijven maar doorvragen. De commissie realiseert zich dat het zeker bij gevoelige kwesties veel gemakkelijker is om vragen te stellen dan om antwoorden te geven. De integere houding van de ondervraagden heeft de commissie zeer gewaardeerd.

Ook de medecommissieleden Gerhard Bos, Johan Kruithof, Mark Sandmann en Henk Schutte wil ik heel hartelijk dankzeggen. Onze klus zit erop. We hebben de kracht gekregen om dit te doen. Opeens zit je als commissie lange avonden en soms zelfs hele dagen met elkaar in een zaaltje. Bijna tien maanden hebben we intensief samengewerkt. Vijf personen van verschillende politieke pluimage, met verschillende karakters en opvattingen, maar nu samen bezig met de waarheidsvinding rond het grondbedrijf. Het was gezien de omvang van de problemen bij het grondbedrijf een grote uitdaging en verantwoordelijkheid. We hebben vele stevige gesprekken en discussies gevoerd. Tot het eind toe hebben we elkaar echter steeds kunnen vinden. Dit rapport is gelukkig een gezamenlijk product van alle commissieleden en de inhoud wordt dan ook door allen onderschreven. Mijn bijzondere dank voor jullie grote betrokkenheid, kwalitatief goede inbreng en ontembare inzet. Sommige mensen vroegen al: Vallen jullie straks niet in een gat? We hopen het niet. Al was het alleen maar omdat er nu misschien wat meer tijd komt voor het thuisfront.

Als voorzitter ben ik blij dat we het rapport nu kunnen aanbieden aan de gemeenteraad. Regelmatig werd gevraagd hoe het ging. Nu ligt "De grond wordt duur betaald" er. De commissie heeft een evenwichtig, transparant en eerlijk rapport willen schrijven. Het is de commissie niet te doen geweest om de waarheid (politiek) te kleuren, of een zondebok te zoeken of iets dergelijks. Integendeel, het ging ons echt om waarheidsvinding, waarbij we ernaar hebben gestreefd de hoofdlijnen in het oog te houden en niet af te wijken naar de ene of de andere zijde. Een oordeel in hoeverre dat is gelukt, is niet aan ons. De gemeenteraad is nu aan zet, want het rapport is immers in opdracht van de raad geschreven. Wij hopen op een evenwichtige en constructieve behandeling.

Dat door het debacle bij het grondbedrijf de inwoners kritisch zijn op het gemeentebestuur, is begrijpelijk. Er is veel krediet –letterlijk en figuurlijk- verspeeld. Belangrijk is dat het vertrouwen wordt hersteld. Hopelijk kan dit rapport daar een bijdrage aan leveren door open en eerlijk aan te geven wat er aan de hand is geweest, zodat niet de indruk kan ontstaan dat de gemeente de problemen probeert weg te moffelen. De commissie doet in dit rapport ook aanbevelingen voor de toekomst. Hoewel de kans op weer zulke enorme verliezen bij het grondbedrijf klein zijn, kan en moet het beleid op verschillende punten worden verbeterd. Dat is nodig in het belang van onze mooie gemeente.

Apeldoorn, 5 januari 2012

Henk van den Berge

voorzitter enquêtecommissie grondbedrijf



De enquêtecommissie (v.l.n.r.) Gerhard Bos, Henk Schutte, Johan Kruithof, Henk van den Berge, secretaris Jeffrey Leuerman en Mark Sandmann

I. Verantwoording van het enquête-onderzoek

I.1. Aanleiding

Begin 2011 bleek bij het grondbedrijf van Apeldoorn een historisch groot financieel tekort te bestaan. Apeldoorn lijdt uiteindelijk volgens het Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG) 2011 59 miljoen euro verlies op de ontwikkeling van bedrijventerreinen en woonwijken.¹ Onderdeel van dit verlies is een waardevermindering van 11 miljoen euro op het beoogde Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (RBAZ). Dit kwam onverwacht. In februari 2010 besloot de gemeenteraad Apeldoorn een deel van de grond van RBAZ voorlopig niet te ontwikkelen. Tijdens de bespreking voorafgaand aan deze beslissing werd niets gemeld over eventuele financiële consequenties zoals een mogelijke afwaardering van 11 miljoen euro op deze niet in exploitatie genomen gronden. Dit had naar de mening van een groot deel van de raad echter wel gemoeten. Reeds in 2009 was immers (op zijn minst) al sprake van een overweging of een afwaardering eventueel zou moeten plaatsvinden.

De mening van (een groot deel van) de raad kwam naar voren tijdens de gemeenteraadsvergadering van 17 februari 2011. Toen werd een interpellatie gehouden over de financiële situatie van het grondbedrijf en over de optie woningbouw op RBAZ. Deze interpellatie leidde tot een motie van treurnis waarin de raad uitsprak te betreuren dat de verantwoordelijke wethouder de schijn heeft gewekt de raad onvoldoende tijdig, juist en volledig te hebben geïnformeerd. Daarnaast verzocht de raad het presidium te starten met de voorbereiding van een raadsonderzoek naar het functioneren van het grondbedrijf. Naar aanleiding van de motie heeft het presidium op 10 maart 2011 besloten tot het instellen van een voorbereidingscommissie met als taak het opstellen van een Plan van Aanpak voor het raadsonderzoek naar het grondbedrijf. Het advies van de voorbereidingscommissie was om gebruik te maken van het zwaarste politieke middel van de raad: het instellen van een enquêtecommissie op basis van artikel 155a of een zogeheten raadsenquête. Een dergelijke enquête biedt de ruimte om alle benodigde informatie bij het college 'te vorderen' en om eventueel verhoren onder ede af te nemen.

¹ Zonder een verlaging van het rentepercentage van 4,5 naar 4 %, was dit bedrag uitgekomen op 65,9 miljoen euro.

I.2. Samenstelling en ondersteuning enquêtecommissie

Op 14 april 2011 heeft de raad besloten tot het instellen van een enquêtecommissie belast met de raadsenquête naar het grondbedrijf.

Deze enquêtecommissie bestaat uit::

- de heer G.L.Y. Bos (CDA);
- de heer J.G. Kruithof (PvdA);
- de heer H.J. Schutte (Leefbaar Apeldoorn);
- de heer M.J.P. Sandmann (D66);
- de heer H. van den Berge (SGP).

De enquêtecommissie heeft de heer H. van den Berge aangewezen als voorzitter en de heer J.G. Kruithof als zijn plaatsvervanger. Secretaris van de enquêtecommissie is de heer J.H. Leuverman (raadsadviseur). De heer A. Oudbier is als griffier eveneens betrokken bij het onderzoek.

Bij het besluit tot het aangaan van een raadsenquête werd ruimte gelaten voor ondersteuning door derden. Hierbij diende neutraliteit van de externe ondersteuning gewaarborgd te zijn. Na een offertetraject heeft de enquêtecommissie het onderzoeksbureau Policy Research Corporation (met in onderaanneming Fakton) ingeschakeld voor de inhoudelijke ondersteuning bij het onderzoek.



Bouwbord Zuidbroek

1.3. Doel van het onderzoek

Het doel van het raadsonderzoek is een gedegen beeld te krijgen van de wijze waarop het grondbedrijf heeft gefunctioneerd. Op grond van het onderzoek wilde de gemeenteraad tot een afgewogen oordeel komen over het door het college van burgemeester en wethouders gevoerde bestuur.

De centrale doelstelling van het raadsonderzoek zoals geformuleerd in het Plan van Aanpak is de volgende: „De gemeenteraad wil inzicht krijgen in het beleid en de praktijk ten aanzien van het grondbedrijf en grondexploitaties in de gemeente Apeldoorn en de wijze waarop de raad hierover is geïnformeerd en aan de raad verantwoording is afgelegd. Dit teneinde te onderzoeken of er aanbevelingen gedaan kunnen worden hoe in de toekomst om te gaan met het grondbedrijf.”²

1.4. Onderzoeksvragen

Vanuit de opgelegde centrale doelstelling behelst het raadsonderzoek de volgende drie thema's:

1.4.1. (beleids)Kaderstelling

Het raadsonderzoek dient een helder beeld te geven van de regelgeving en de gemeentelijke (beleids)kaders die (als uitgangspunt) van toepassing waren tijdens de onderzoeksperiode. De onderzoeksperiode betreft de periode januari 2001 - maart 2011. Deze periode is gekozen omdat dan zowel de monistische periode (tot 2002) als de dualistische periode (na 2002) in het onderzoek worden meegenomen.³ Daarnaast behoren ook de zeer relevante ontwikkelingen van begin 2011 tot de scope van het onderzoek.

1.4.2. Uitvoering

Het raadsonderzoek dient in te gaan op de wijze waarop door het college is omgegaan met de (beleids)kaderstelling bij de uitvoering en realisatie van het grondbeleid.⁴ Zo dient het onderzoek duidelijk te maken hoe gronden zijn verworven en hoe deze vervolgens zijn gewaardeerd in de administratie van het grondbedrijf. Een belangrijk onderdeel van het raadsonderzoek is hoe de sturing en beheersing van het grondbedrijf is geregeld en hoe daar inhoud aan wordt gegeven. Het doel is het verschaffen van inzicht in welke maatregelen daarvoor zijn genomen en wie op welk sturingsniveau bevoegd en verantwoordelijk was.

² Bron: Plan van Aanpak Raadsonderzoek Grondbedrijf, 8 april 2011, pag. 2.

³ De Wet dualisering gemeentebestuur van 7 maart 2002 heeft een fundamentele wijziging gebracht in de taakverdeling tussen college en raad bij het besturen van de gemeente. Voordien werd de gemeente (althans op papier) bestuurd door de raad en het college van burgemeester en wethouders gezamenlijk. Als gevolg van de wetwijziging van 2002 komt het college met voorstellen voor het te voeren beleid. De raad moet deze goedkeuren, waarna het college het vastgestelde beleid uitvoert. De raad controleert vervolgens of dit goed is gebeurd.

⁴ Tevens betreft het hier de wijze waarop het grondbeleid als facetbeleid t.o.v. het sectorale beleid is ingezet.

1.4.3. Controle

Het raadsonderzoek dient te bestuderen in welke mate de raad in staat is gesteld zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe maakt informatievoorziening op alle sturingsniveaus een belangrijk deel uit van het onderzoek. Het raadsonderzoek dient inzicht te bieden in welke rapportages er zijn bij de gemeente en of de informatievoorziening dusdanig is geregeld dat de raad vanuit zijn controlerende bevoegdheid beschikt over betrouwbare (sturings)informatie.

1.4.4. Additionele onderzoeksthema's: RBAZ, Zuidbroek, cultuur, afwaardering grond woningbouw en VOF

In het door de gemeenteraad vastgestelde Plan van Aanpak werd de enquêtecommissie verzocht inzicht te geven in de gang van zaken rond het grondbedrijf aan de hand van verschillende casussen. Concreet werden daarbij RBAZ en Zuidbroek genoemd. RBAZ is een groot bedrijventerrein en Zuidbroek is een grote wijk die voornamelijk is gericht op woningbouw. De commissie heeft deze exploitaties gekozen omdat het grote projecten zijn, waarvoor inmiddels flinke verliesvoorzieningen zijn gedaan. Deze casussen kunnen daardoor inzicht bieden in het grondbeleid van de gemeente en de lessen die hieruit te trekken zijn. Belangrijk om hierbij op te merken is dat de enquêtecommissie geen second opinion heeft uitgevoerd op de economische haalbaarheid van deze casussen.

De commissie heeft verder nog drie onderzoeksthema's nader onderzocht om het inzicht in de werking van het grondbedrijf te verdiepen en te verbreden. Allereerst is gedurende het onderzoek gebleken dat het thema cultuur grote impact heeft gehad op de gang van zaken bij het grondbedrijf. De commissie kwam een groot aantal knelpunten tegen in de menselijke verhoudingen, in de relatie tussen het college en het ambtelijk apparaat, in de verhouding tussen ambtelijke afdelingen en tussen de PvdA en de VVD. Om deze reden is besloten om ook de cultuur rond het grondbedrijf op te nemen in het onderzoek.

Daarnaast bleek gedurende het onderzoek dat de afwaardering van gronden voor woningbouw in het kader van het door de provincie vastgestelde Kwalitatieve Woningbouw Programma (KWP) een grote impact heeft op het grondbedrijf. Ook dit is opgepakt om het onderzoek zo actueel mogelijk te laten zijn.

Bovendien heeft de commissie nader onderzoek gedaan naar de gang van zaken rond de verwerving van gronden door de Apeldoornse Vastgoed Combinatie (VOF) op de Biezematen. Zowel de raad als het college hebben daartoe verzocht.

I.5. Onderzoeksopzet

De enquêtecommissie heeft met ondersteuning van Policy Research Corporation en Fakton het raadsonderzoek uitgevoerd tussen april en eind december 2011.

In de eerste fase (april-juni 2011) werd een werkdocument opgesteld door middel van dossieronderzoek (met name nota's, rapporten, brieven en vele duizenden e-mails) en het houden van interviews (voorgesprekken) met verschillende betrokken personen (zie bijlage I).

In de tweede fase (juli-december 2011) werd aan oordeelsvorming gedaan vanuit diepgaande en gedegen waarheidsvinding over de beschreven feiten en omstandigheden. Hiertoe behoorden ook het casusonderzoek naar de praktische werking van het grondbedrijf, het houden van besloten interviews en openbare en besloten verhoren en het doen van de bijbehorende analyse. In bijlage I zijn overzichten opgenomen van de geïnterviewde en verhoorde personen.

I.6. Leeswijzer

In dit rapport wordt verder de term grondbedrijf gebruikt voor de boekhoudkundige entiteit (dit is dus geen fysieke afdeling) waarin de grondexploitaties van de gemeente bijgehouden worden. Grondzaken (waar de verwerfers, planeconomen en juristen werken) en Projectontwikkeling (waar de projectleiders werken) zijn wel afdelingen van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO).

Het rapport is geschreven met de bedoeling dat het voor een ieder (ook niet-ingewijden) toegankelijk is. Diegenen die snel kennis willen nemen van de belangrijkste bevindingen kunnen zich richten op Hoofdstuk II en Hoofdstuk III. In Hoofdstuk II is een samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode opgenomen, waarin de belangrijkste bevindingen uit de raadsenquête een plaats krijgen. Dit hoofdstuk is voor een breed publiek geschreven. De verdieping vindt plaats in de volgende hoofdstukken. In Hoofdstuk III presenteert de enquêtecommissie de hoofdconclusies en de aanbevelingen van haar onderzoek.

Vanaf Hoofdstuk IV wordt nader ingegaan op de onderbouwing van de conclusies. De werkwijze hierbij is om aan de hand van allerlei achtergrondinformatie en feitelijke constatering de onderbouwing te leveren.

In Hoofdstuk IV wordt hiertoe eerst informatie ten aanzien van het grondbeleid, de grondexploitaties en het grondbedrijf uiteengezet. Daarbij wordt zowel ingegaan op de algemene begripsbepaling als de specifieke situatie in Apeldoorn. Zo biedt het hoofdstuk de nodige context voor het vervolg van het rapport. Daarnaast worden in dit hoofdstuk

de bevindingen gepresenteerd ten aanzien van de verwerving, waardering en uitgifte van gronden. Deze bevindingen laten zien hoe grondbeleid is uitgevoerd en hoe grond-exploitaties financieel zijn gemanaged. Ook wordt in dit hoofdstuk een korte geschiedenis gepresenteerd van het grondbedrijf voor 2001 en het algemene marktbeeld sinds 2001. Dit biedt de lezer de nodige context tegen welke achtergrond de dienst RO en het grondbedrijf in de periode 2001 tot en met 2011 hebben gefunctioneerd.

In Hoofdstuk V wordt beschreven hoe de dienst RO gefunctioneerd heeft voor wat betreft de taak: bouwgrondproductie voor woningen en bedrijventerreinen. Er wordt dan met name ingegaan op de vraag of de afzetplanningen gerealiseerd zijn en hoe afwijkingen hierin worden verklaard.

In Hoofdstuk VI wordt de financiële beheersing van het grondbedrijf behandeld. Hierin spelen de volgende elementen een rol: de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG), winstnemingen en -afdrachten, risicomangement en apparaatskosten. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of er op een verantwoorde manier met de financiën van het grondbedrijf is omgegaan.

Hoofdstuk VII geeft inzicht in de afwaarderingen en verliesvoorzieningen die in 2011 gedaan zijn en gaat in op de aanstaande afwaarderingen en verliezen in 2012. Deze raadsenquête is immers gestart naar aanleiding van de negatieve financiële resultaten in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) 2011. Het is daarom van belang om een beeld te schetsen van de resultaten die in deze MPG zijn gepresenteerd en dan met name de redenen waar de verliesvoorzieningen en de afwaardering op gebaseerd zijn. Daarnaast zullen in 2012 de effecten van het Kwalitatief Woningbouw Programma 2010-2019 van de provincie (KWP III) verwerkt worden, die extra afwaarderingen en verliesvoorzieningen tot gevolg hebben.

Vervolgens wordt in Hoofdstuk VIII ingegaan op de informatievoorziening aan de raad. Hierin wordt eerst beschreven hoe de raad gedurende de onderzoeksperiode van 2001 tot en met 2011 is geïnformeerd. Daarna komt de tijdigheid, volledigheid en juistheid van de informatievoorziening aan de raad aan bod. Op basis van een gedegen onderbouwing wordt hier een oordeel over gegeven.

In Hoofdstuk IX wordt het onderwerp cultuur behandeld. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op diverse cultuuraspecten die een rol hebben gespeeld in het functioneren van de dienst RO en de gang van zaken rond het grondbedrijf.

In de Hoofdstukken X, XI en XII worden de resultaten van de drie casuonderzoeken gepresenteerd, respectievelijk de grondexploitaties RBAZ en Zuidbroek en de problematiek tussen de gemeente en de Apeldoornse Vastgoed Combinatie.

RBAZ is een bedrijventerrein en Zuidbroek is voornamelijk gericht op woningbouw. De drie casussen bieden een goede illustratie hoe de gemeente op individueel projectniveau (bedrijventerrein en woningbouw) geacteerd heeft.

In de loop van de jaren hebben de projecten RBAZ en Zuidbroek of delen daarbinnen verschillende namen gehad. In het rapport gebruikt de enquêtecommissie de naam van het gebied zoals die in dat tijdsbestek werd toegepast. De volgende gebieden en gebiedsnamen corresponderen op de volgende wijze met elkaar:

- RBAZ: Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid. Dit project bestaat uit de volgende deelgebieden:
 - Bedrijvenpark Apeldoorn A1 Zuid (Eilanden)
 - Kop
 - Kanaal
 - Ecofactorij II. Dit gebied werd eerst onder RBAZ geschaard onder de naam Biezematen. In 2010 is dit gebied in exploitatie genomen en heeft het de naam Ecofactorij II gekregen.
 - Voorheen werd voor het totaalgebied Eilanden, Kop en Kanaal de naam Beekbergsebroek gebruikt. Nog eerder werd hier de naam Kuijpersdijk voor gebruikt.

In de Hoofdstukken X en XI zijn kaarten van de gebieden die deze projecten beslaan opgenomen, waardoor de samenhang van de verschillende deelgebieden en naamgeving ook visueel wordt weergegeven.

II. De Apeldoornse *bubble*

In dit hoofdstuk wordt een samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode van 2001-2011 aangeboden. Hierin krijgen de meest opvallende bevindingen uit de raadsenquête naar het grondbedrijf een plaats. De bijbehorende achtergrondinformatie en de uitgebreide analyse van deze bevindingen zijn te vinden in de daarna volgende hoofdstukken.

Voor de duidelijkheid: het grondbedrijf is de boekhoudkundige entiteit (en geen fysieke afdeling) waarin de grondexploitatie van de gemeente bijgehouden wordt. Grondzaken (waar de verwerwers, planeconomen en juristen werken) en Projectontwikkeling (waar de projectleiders werken) zijn afdelingen van de dienst Ruimtelijke Ordening (RO). Grondexploitatie houdt in dat de gemeente (vooral agrarische) grond koopt, ontwikkelt en nadien verkoopt als bouwgrond voor woningen en bedrijven.

II.1. Aanleiding voor de raadsenquête

Op donderdagavond 17 februari 2011 vergadert de Apeldoornse gemeenteraad, zoals iedere donderdag. Het besluitvormende deel van deze Politieke Markt levert deze donderdag zichtbaar gespannen gezichten in de raadzaal op. Reden voor de spanning is de interpellatie die de PvdA heeft aangekondigd. Onderwerp: het Apeldoornse grondbedrijf dat na vele rijke jaren in financieel zwaar weer is terechtgekomen. Er dreigt een tekort van 68 miljoen euro. Kern van de interpellatie is de vraag of de gemeenteraad tijdig, juist en volledig is geïnformeerd rond een grote afschrijving op het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn (RBAZ). Uitkomst van deze avond is een motie van treurnis voor wethouder Metz (VVD), die tot april 2010 wethouder van grondzaken was.



Verhoor van de heer Kunneman, oud-fractievoorzitter van de PvdA

Een meerderheid van de raad steunt de motie en daarmee ook het idee om een raads-enquête naar het grondbedrijf te starten. De raad en het college zijn het op deze avond over één ding roerend eens: het grondbedrijf is een buitengewoon ingewikkeld onderwerp.

De enquêtecommissie, die kort na deze avond wordt benoemd, reconstrueert met dossieronderzoek, vele tientallen interviews en verhoren een beeld van de gang van zaken rond het Apeldoornse grondbedrijf in de periode 2001-2011. Ook wordt gezocht naar antwoorden op de vragen die op de avond van 17 februari 2011 zijn opgeworpen.

De opdracht van de gemeenteraad aan de enquêtecommissie is *het verkrijgen van inzicht in het beleid en de praktijk ten aanzien van het grondbedrijf en grondexploitaties in de gemeente Apeldoorn. Het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de raad hierover is geïnformeerd en aan de raad verantwoording is afgelegd. Dit teneinde te onderzoeken of er aanbevelingen gedaan kunnen worden hoe in de toekomst om te gaan met het grondbedrijf.*

II.2. Gevolgen kredietcrisis voor het grondbedrijf

Elk jaar wordt berekend hoeveel winst het grondbedrijf kan maken op de gronden die in het bezit zijn van de gemeente. Vanaf 2009 daalt dit verwacht financieel resultaat sterk.

2001-2008: De verwachte winst schommelt licht op en neer van 50 miljoen euro in 2001 naar 56 miljoen euro in 2008.

2009: De winstverwachting daalt naar 36 miljoen euro. Voor een groot deel wordt dit veroorzaakt door vertraging bij het project Zuidbroek (woningbouw).

2010: De winstverwachting neemt verder af naar 29 miljoen euro. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de afzet van grond voor woningbouw verder wordt vertraagd. Hoewel de fasering voor bedrijventerreinen bij RBAZ naar beneden wordt bijgesteld, wordt de winstverwachting op het project RBAZ niet gecorrigeerd omdat verwacht wordt dat het verlies van 16 miljoen euro als gevolg van de tragere fasering nog kan worden weggewerkt met onder andere omzetting van bestemming bedrijventerrein naar gronden voor woningbouw.

2011: Dit jaar wordt een forse tegenvaller verwerkt in de cijfers en daalt de winstverwachting naar - 33,8 miljoen euro. Redenen hiervoor zijn:

1. de verwachtingen voor de uitgifte van bedrijventerreinen worden naar beneden bijgesteld (de maatregelen om de tragere fasering bij RBAZ te compenseren worden niet meer reëel geacht) en
2. de delen Kop en Kanaal van RBAZ worden afgewaardeerd naar agrarische waarde.

Vooruitblik op 2012: Op 23 november 2011 stuurt het college een brief aan de raad, waaruit blijkt dat er nog extra verliezen van in totaal –naar verwachting– 55 tot 80 miljoen euro genomen moeten worden in de jaarrekening over 2011. Oorzaak is een verdere bijstelling van het woningbouwprogramma. Voor de lange termijn is de verwachting dat er nog een extra verlies van tussen 20 en 55 miljoen euro genomen moet worden door nogmaals een aanpassing van het woningbouwprogramma. Het verwachte financiële resultaat op de gronden in bezit van de gemeente zal daarmee dalen naar minimaal circa - 90 miljoen euro.

Het lijkt erop dat de problemen in het grondbedrijf een gevolg zijn van de kredietcrisis en de nasleep daarvan. Dit is echter slechts voor een deel het geval. In 2006, lang voor er sprake was van een kredietcrisis, wordt er door bij het grondbedrijf betrokken ambtenaren al gewaarschuwd voor de 'bubble' in de cijfers van het grondbedrijf.

II.3. Het grondbedrijf als geldmachine

Apeldoorn heeft rond het jaar 2000 hoge ambities. De gemeente wil sterk groeien en het voorzieningenniveau uitbreiden. In die tijd bezit het grondbedrijf flinke reserves. Er wordt veel grond gekocht, maar er is nauwelijks aandacht voor de risico's van de grootschalige verwervingen. Gronden worden ook gekocht zonder mandaat van de gemeenteraad.

Van 2001 tot en met 2009 haalt de gemeente jaarlijks gemiddeld circa 9 miljoen euro uit het grondbedrijf en stopt dit in de algemene middelen van de gemeente. Hiervan worden allerlei projecten gefinancierd. De winstafdrachten vanuit het grondbedrijf zijn zo belangrijk voor de financiering van de ambities van de gemeente dat ze met de komst van het nieuwe college van burgemeester en wethouders in 2006 taakstellend worden opgelegd aan het grondbedrijf. Het college gaat er daarbij niet vanuit hoeveel het grondbedrijf kan afdragen, maar bepaalt hoeveel het grondbedrijf moet afdragen aan de algemene middelen van de gemeente. Mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken (2006-2011), bevestigt in haar openbaar verhoor dat het grondbedrijf de taakstellingen maar had op te hoesten: „*Je had gewoon af te dragen en daarmee punt.*”

Gevolg is dat vanaf 2006 de jaarlijkse verplichte winstafdrachten hoger liggen dan de gerealiseerde winsten van het grondbedrijf. Er wordt hierdoor steeds verder ingeteerd op de reserves van het grondbedrijf, die een buffer zouden moeten zijn voor tegenvallers. Dit terwijl deze reserves juist zouden moeten toenemen vanwege de groter wordende risico's in het grondbedrijf, zoals het sterk toegenomen geïnvesteerde vermogen.

II.4. De Apeldoornse *bubble*

Hoe komt het dat de gemeente in een relatief korte periode een winstverwachting van het gemeentelijk grondbedrijf bij moet stellen naar een aanzienlijk verlies? Een erg belangrijke oorzaak hiervoor is de zogeheten ‘Apeldoornse *bubble*’. Op 28 februari 2002 stelt de gemeenteraad de ruimtelijke ontwikkelingsvisie “Apeldoorn 2020” vast. Deze visie gaat uit van een groei van het aantal inwoners van 155.000 inwoners in 2002 naar 170.000 inwoners in 2020, waarvoor circa 75.500 woningen nodig zouden zijn. Om dit te bereiken zouden er tot en met 2010 10.500 woningen ontwikkeld moeten worden in grondexploitaties van de gemeente en de exploitaties van woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars en particulieren. Het college en de raad besluiten tot een verdubbeling van de op te leveren woningen. De jaarlijkse productie moet stijgen naar 1600 woningen vanaf 2006. De huizenmarkt loopt goed, dus het college en de raad achten deze ambities reëel.

Al in 2004 blijkt uit het woningbouwprogrammaonderzoek dat de doelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden. Vanaf dat jaar en de daaropvolgende jaren wordt een aangepaste planning gebruikt die afwijkt van de ‘verdubbelingsambitie’. Het college maakt echter geen adequate vertaalslag van deze aangepaste planning naar de prognose die gebruikt wordt voor de af te zetten bouwgrond in de grondexploitaties van de gemeente. Doordat de vertaling naar een lagere planning niet gemaakt wordt, blijft de programmering⁵ van de grondexploitaties hetzelfde.

In 2006 komen de eerste duidelijke ambtelijke waarschuwingen (zie hieronder: Stormbalbrief). Toch besluit het college de programmering niet naar beneden bij te stellen door exploitaties (deels) te schrappen of ze over een langere periode te ontwikkelen. Er is met andere woorden sprake van overprogrammering. Er staan meer gronden in het programma dan dat er daadwerkelijk afgezet kunnen worden. De onrealistische programmering blijft de basis voor de berekening van de winstverwachtingen van het grondbedrijf. Ondanks het jaar op jaar niet halen van de vereiste aantallen verkochte bouwgronden, stelt de gemeente de winstverwachtingen niet bij. Deze gang van zaken leidt tot een *bubble* in de winstverwachtingen.

II.5. Stormbalbrief I (31 mei 2006) en Stormbalbrief II (25 oktober 2006)

De toenmalige directeur van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO), mevrouw Van der Bend, verstuurt 31 mei 2006 een interne memo (IM) aan het college. In deze zogeheten ‘Stormbalbrief’ zegt ze dat er volgens haar een gebrek aan inzicht in de programmering is waarbij het vermoeden bestaat dat deze programmering niet realistisch is. Tevens concludeert ze dat er te weinig wordt gekeken naar de financiële effecten van de exploitaties. Ook staat er in de brief: „De gemeente heeft zich door grondaankopen een

⁵ De programmering is het geheel van projecten.

rentelast bezorgd, die zo groot is dat hij eigenlijk bepalend zou moeten zijn voor de prioriteitstelling tussen projecten, maar dat daar in de praktijk van de planning onvoldoende rekening mee wordt gehouden.”

Tegen de achtergrond van de door het nieuwe college taakstellend verhoogde winstafdracht herhaalt mevrouw Van der Bend in een IM van 25 oktober 2006 (‘Stormbalbrief II’) haar waarschuwing: *„Ik neem hierbij wederom afstand van verantwoordelijkheden ten aanzien van de bestuurlijk opgelegde extra taakstelling en pogingen om winsten af te romen en/of winstafdrachten naar voren te halen teneinde financiële problemen elders op te vangen. Een heroverweging ten aanzien hiervan is m.i. op zijn plaats. Ik heb, zoals al eerder aangegeven, ernstige bezwaren tegen bestuurlijke besluitvorming die vooruitlopend op ons interne traject extra beslag legt op mogelijke ruimte die m.i. broodnodig is om in te kunnen spelen op toekomstige actuele ontwikkelingen.”*

Het college doet nauwelijks iets met dit signaal. Wethouder Spoelstra van Financiën wil meer gegevens en reageert als volgt op deze IM: *„Het verbaast mij dat wij in deze strategiegroep nog geen cijfer hebben gezien en dat jij nu al aandringt op een heroverweging van de taakstelling.”*

In een reactie van de toenmalige controller grondbedrijf, de heer Tiemessen, aan wethouder Spoelstra staat het volgende: *„We stellen voor dat we onze IM niet op dit moment versturen maar na afloop van die BOT-sessie, ervan uitgaande dat je dan ook begrip hebt voor het feit dat onze noodkreet op dit moment wel degelijk op zijn plaats is.”* In de ‘Benen Op Tafel’ (BOT)-sessie van november 2006 heeft de dienst RO nogmaals inzicht gegeven in de algehele problematiek (overprogrammering, hoge ambities, risico’s e.d.). Ondanks de afgegeven waarschuwing voor overprogrammering geeft het college echter geen gehoor aan de verzoeken vanuit de dienst RO om tot een prioriteitstelling te komen.



Verhoor met wethouder Metz, die tot april 2010 het grondbedrijf in zijn portefeuille had

Op 7 juli 2009 is een zogenaamde ABP-lijst besproken met de wethouders Metz en Reitsma (Ruimtelijke Ontwikkeling). In die ABP-lijst worden keuzes gemaakt ten aanzien van doorgaan of 'on hold' zetten van projecten. Wethouder Metz zegt in zijn verhoor: „*In de ABP-lijst is er geprioriteerd: deze projecten hebben we onderhanden, daar gaan we wat mee doen, deze zijn misschien later kansrijk en deze houden we voorlopig even in de ijskast. (...) Maar ik heb voortdurend het gevoel gehad dat de sturing daarop door het hoofd Projectontwikkeling en de directeur RO minder was dan het lijstje suggereerde. Ik heb voortdurend het gevoel gehad dat in het wethoudersoverleg de verbanden door mij moesten worden aangebracht en daar word ik vreselijk onzeker van. Want hoe kan het nou zo zijn dat een bestuurder die er is om knopen door te hakken in dilemma's, dat die inhoudelijk toevoegingen moet doen aan een stuk. Ik heb dat keer op keer teruggeleid van: heren, voordat het stuk ons bereikt moet de integraliteit door jullie aangebracht worden, niet door ons. Daar zijn wij niet voor. Het heeft bij mijn weten niet geleid tot een prioritering van projecten op dat moment.*” Metz verwijt dus de dienst RO dat ze onvoldoende afgewogen stukken bij hem en wethouder Reitsma brengen.

De informatie is er echter wel. Verschillende ambtenaren wijzen nadrukkelijk op het probleem van de overprogrammering. Dat blijkt onder andere uit het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) 2009, het belangrijkste document voor het informeren van de raad over de activiteiten en resultaten van het grondbedrijf. In deze MPG wordt in de bijlage 'programmering woningbouw' ingegaan op de noodzaak tot prioritering en er worden voorstellen gedaan om de uitwerking hiervan op te pakken. In een vergadering van het college in oktober 2009 houdt de nieuwe directeur RO, de heer Salm, een presentatie waarvan de inzet is: durf te prioriteren, durf te sturen, durf ongewone maatregelen te nemen. In december 2009 leidt dit vanuit de dienst RO tot een collegevoorstel over prioritering en bespreekt de directeur RO dit voorstel met de wethouders Reitsma en Metz. Het voorstel komt echter niet verder tot besluitvorming in het college. Waarschuwingen in het MPG 2009 die wijzen in de richting van prioriteitstelling worden bovendien verzacht. Zo sneuvelt de volgende tekst in de definitieve versie van het MPG 2009: „*Binnen het project RBAZ / Biezematen worden thans voorstellen ontwikkeld, die mogelijk op korte termijn vragen om afwaardering van delen van het gebied, omdat daar sprake is van grondbezit zonder voorziene ontwikkeling.*” Het college vindt op dat moment een afwaardering niet nodig omdat het nog voldoende mogelijkheden ziet om het totale gebied te ontwikkelen. In het MPG 2011 (twee jaar later) volgt echter dan toch de afwaardering naar agrarische waarde van de delen Kop en Kanaal van RBAZ.

Met het niet aanpakken van de overprogrammering blijft de Apeldoornse *bubble* in stand. Pas in het MPG 2011 komt de zeer grote daling in de winstverwachting als gevolg van afschrijvingen op de bedrijventerreinen. Daarnaast komt er nog een groot verlies in 2012 aan als gevolg van een verdere bijstelling van de programmering van de woningbouw.

II.6. Aanvullende problemen bij het grondbedrijf

Ontbreken van een verwervingsstrategie leidt tot versnipperde plangebieden

In 1993 start de gemeente Apeldoorn met de eerste verwervingen in Zuidbroek. Er wordt besloten om te beginnen met verwerven om grondspeculanten voor te zijn. Er is geen verwervingsstrategie uitgewerkt. De enige gedachte is het verkrijgen van de volledige controle over het plangebied. Doordat het ontbreekt aan aaneengesloten bezit is het vervolgens niet mogelijk te starten met een (deel) ontwikkeling. Bij RBAZ starten de verwervingen in 2001. Ook hier is er geen uitgedachte verwervingsstrategie.

Bouwclaims bemoeilijken de ontwikkeling bij Zuidbroek

Op het merendeel van de bouwgronden in Zuidbroek rust een bouwclaim van een private ontwikkelaar. In bijna alle gevallen zijn er geen concrete afspraken gemaakt over het moment van afname van de gronden door de ontwikkelende partij. Dit betekent dat deze wel een afnameplicht heeft, die onder bepaalde condities kan worden ontbonden, maar dat er geen termijn aan is gekoppeld waarin de gronden moeten worden afgenomen. Ontwikkelende partijen kunnen daardoor in principe oneindig lang wachten met de afname van de gronden van de gemeente zonder aangesproken te worden op de afnameplicht. Zo lang de grond niet wordt afgenomen betaalt de gemeente wel de rente, want de gemeente heeft met deze partijen geen afspraken gemaakt over een rentevergoeding. Het risico van oplopende rentekosten ligt hierdoor volledig bij de gemeente.

Zuidbroek en Zonnehoeve worden beschouwd als 'ventiellocatie'⁶

In 2000 geeft het college voor wat betreft de woningbouw de voorkeur aan binnenstedelijke ontwikkelingen. Door deze focus vertraagt de productie bij andere projecten (Zuidbroek en Zonnehoeve), terwijl die juist de gewenste grote volumes kunnen genereren. Het vergroten van de productie was juist zo belangrijk voor het realiseren van de woningbouwambities, zeker ook in verband met het streven om het vertrek van jongeren uit de gemeente ('de jonge vlucht') een halt toe te roepen. De heer Thunnissen, hoofd Projectontwikkeling, zegt hierover:

„Er was het buitengewoon ongelukkige inzicht dat binnenstedelijke dingen vast en zeker veel sneller gaan als je niet met Zuidbroek begint of met Zonnehoeve begint. Maar het resultaat is onmiddellijk, je bent zes à acht jaar buitengewoon goed bezig met planvoorbereiding, daar is het verdubbelingsgeld in gaan zitten, daarom hebben we nu ook zo'n mooie voorraad plannen, waar we tot 2025 wel mee toe kunnen. De tragiek is dat tussen 2003 en 2008 het eigen geboortecohort niet kon worden opgevangen. (...) Zuidbroek mochten we niet starten. Laten we Zonnehoeve nog maar een keer herontwerpen. Ja, die dingen zijn gebeurd. En 'de jonge vlucht' is daar begonnen.”

⁶ Dit betekent dat primair het accent werd gelegd op binnenstedelijke locaties, daar werd veel capaciteit en inzet op gezet. Vervolgens, als er ergens wat 'lucht' ontsnapte, werd besloten om wat meer aan Zuidbroek te doen om de gemeentelijke productie op peil te houden.

De heer Van Ardenne, toenmalig directeur Grondzaken, Economie en Projecten (GEP, voorloper van de dienst RO), geeft ook aan dat het verkeerd is geweest om met hoge prioriteit binnenstedelijk te ontwikkelen en Zuidbroek te vertragen:

„Wij hebben in 2001 al richting het college aangegeven ‘hou er rekening mee dat Zuidbroek onze laatste ontwikkellocatie is’. Dit soort grote ontwikkellocaties zijn de geldmotoren. Er is toen vanuit het ministerie een lijn ontstaan ‘er moet meer binnenstedelijk gebouwd worden’, zoals de Kanaalzone. Maar we hebben meer binnenstedelijk ontworpen. Binnenstedelijk ontwerpen kost bijna per definitie geld. Dus op het moment dat je alles op binnenstedelijke ambities gaat zetten, moet je daar een financiële bonus tegenover hebben staan.”

II.7. Geen buffer voor tegenvallers

Het grondbedrijf kan in 2011 de ontstane verliezen niet meer zelf dragen. Normaal wordt de reserve van het grondbedrijf aangesproken voor het opvangen van optredende risico's, maar de reserve van het grondbedrijf blijkt in 2011 uitgeput te zijn. Dit terwijl er tot op dat moment nog geen significante verliesvoorzieningen of afwaarderingen zijn gedaan: de bijgestelde winstverwachtingen hebben tot dusver enkel geleid tot het verminderen van de winst op de grondexploitaties of (over 2009) tot een geringe verliesneming waarvoor de algemene reserve van het grondbedrijf aangesproken kon worden. Hoe kan het dat de reserve van het grondbedrijf op dat moment zo klein is?

Een reconstructie.

In 1999 berekent de gemeente de minimale benodigde hoogte van de reserve van het grondbedrijf, de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG). Deze berekening wordt op een aantal uitgangspunten gebaseerd zodat de reserve een weerspiegeling is van de risico's van het grondbedrijf. De benodigde ARG wordt op afgerond 11,5 miljoen euro vastgesteld. Normaal gesproken zou deze berekening jaarlijks uitgevoerd moeten worden, maar in werkelijkheid wordt tot 2011 deze berekening niet opnieuw uitgevoerd.

De gemeente houdt dus steeds dezelfde 11,5 miljoen euro aan als minimumnorm voor de ARG terwijl de risico's sterk stijgen (onder meer als gevolg van de sterke toename in geïnvesteerd vermogen als gevolg van de grondaankopen). In de jaren waarin het goed gaat met het grondbedrijf is het geen probleem om de reserve boven de gestelde minimumnorm van 11,5 miljoen euro te houden. De winstnemingen uit projecten worden in deze periode elk jaar afgedragen aan de ARG. Vervolgens worden er winstafdrachten vanuit de ARG gedaan naar de Algemene Dienst voor voeding van de BROA⁷. De stand van de ARG blijft in die jaren ruim boven het veel te lage minimumniveau en bedraagt jarenlang meer dan 20 miljoen euro.

⁷ Bestemmingsreserve Ontwikkeling Apeldoorn. Uit deze reserve worden verschillende (ook niet-grondbedrijf gerelateerde) projecten gefinancierd.

In 2006 wordt echter bij de formatie van het college bepaald dat er meer winst afgedragen moet gaan worden aan de BROA. Het college legt een extra taakstelling aan het grondbedrijf op. Mevrouw Van der Bend, toenmalig directeur RO, verzet zich tegen deze taakstellende winstafrachten (zie de hiervoor genoemde Stormbalbrief I en II). Omdat het totaal aan opgelegde winstafrachten groter wordt dan de gerealiseerde winsten, loopt de reserve voor het opvangen van de risico's af van ongeveer 20 miljoen euro naar het –veel te lage– minimumniveau van 11,5 miljoen euro. Over 2009 neemt het grondbedrijf per saldo voor het eerst een verlies. Toch houdt het college vast aan de opgelegde winstafracht van circa 9 miljoen euro per jaar. Hierdoor daalt in 2010 de buffer voor het opvangen van tegenvallers tot onder de vijf miljoen euro. Dit is volstrekt onvoldoende voor de grote verliezen in 2011.

II.8. Coalitieakkoord van 2006 wil grote winstafrachten van het grondbedrijf

Bij de formatie van het college in 2006 worden, zoals eerder gemeld, extra taakstellingen aan het grondbedrijf opgelegd om de begroting van de gemeente sluitend te krijgen. Dit betekent dat de winstafrachten van het grondbedrijf zouden moeten worden opgehoogd. Wethouder Metz, toen verantwoordelijk voor grondzaken, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij het hier niet mee eens was, maar dat hij akkoord is gegaan vanwege de vorming van de coalitie. Hij zegt in zijn openbaar verhoor:
„Bij de coalitieonderhandelingen van 2006 heb ik al aangegeven dat niet ongebreideld meer de miljoenen uit het grondbedrijf gebruikt konden worden.”

Op 12 maart 2008, stuurt wethouder Metz een e-mail aan een aantal ambtenaren, waaronder de directeur RO en het hoofd Grondzaken:
„Inhoudelijk is het zuur om te lezen dat we door meer winst af te dragen dan we kunnen nemen verder van de minimale reservepositie afraken, terwijl we weten dat de risico's als gevolg van het gestegen geïnvesteerd vermogen alleen maar toenemen en we eigenlijk op voorspraak van de concerncontroller naar 25 miljoen euro moeten.”

Op 10 juni 2008 bevestigt wethouder Metz via e-mail aan enkele ambtenaren van de dienst RO dat hij het er niet mee eens is dat de minimumnorm voor de ARG op 11,5 miljoen euro blijft voor de periode 2008, 2009 en 2010. Het college verandert echter vervolgens niets aan zijn standpunt ten aanzien van de hoogte van de ARG en van de winstafrachten. Dit blijkt ook uit de e-mail van wethouder Spoelstra (PvdA) aan zijn fractievoorzitter, de heer Kunneman, in april 2009:

„Ik heb naar aanleiding van coalitieoverleg en de opmerking van Rob [wethouder Metz] dat er tegen de wil in feitelijk is afgesproken 10 miljoen euro extra uit grondbedrijf te halen even nagevraagd hoe het zit. Blijkt dat we inderdaad een hogere taakstelling hebben afgesproken tav de afdracht. Grondbedrijf was er tegen maar Rob [wethouder Metz] en gemeentesecretaris konden er mee leven.”

II.9. Indirecte winstnemingen in 2005: vertrouwelijk rapport van accountantskantoor Ernst & Young aan het college (13 november 2006)

In 2005 stemt de raad in om in het complex Zuidbroek extra budgetten ter waarde van 9,9 miljoen euro op te nemen voor andere projecten, namelijk voor Zuidbroek deelgebied Kristal, Winkelcentrum Anklaar en Noordoostpoort. Het accountantskantoor Ernst & Young zegt hierover in een vertrouwelijk rapport van 13 november 2006 in opdracht van het college:

„Er is sprake van ‘kostenvervuiling’ door het opnemen van oneigenlijke kosten. Gesteld kan worden dat –naast de taakstelling om jaarlijks winsten aan het BROA af te dragen– sprake is van ‘indirecte’ winstneming vanuit de grondexploitatie door het bekostigen van investeringen in de ruimte. Waarbij wordt opgemerkt dat in gevallen feitelijk sprake is van dekking van deze kosten door nog ongerealiseerde winsten (de kosten worden daadwerkelijk al gemaakt zonder dat sprake is van gerealiseerde winsten op het betreffende complex). Wat in essentie –toepassing voorzichtigheidsprincipe– onjuist is.”

II.10. F-mail (15 december 2009)

In een e-mail van 15 december 2009 geeft de heer Nijland, adviseur strategisch grondbeleid, uiting aan zijn ergernis over het gebrek aan daadkracht om iets te doen aan de overprogrammering in de grondexploitaties en aan de sterke toename van de boekwaarde van de grondexploitaties. Deze zijn mede het gevolg van te hoge interne apparaatskosten (die toegevoegd worden aan de boekwaarde van grondexploitaties).

Volgens de heer Nijland wordt er niet bij stilgestaan of die boekwaardes (geïnvesteed vermogen) ooit nog terugverdiend kunnen worden door verkoop van de bouwgronden. In zijn ogen is het Apeldoornse grondbedrijf al langere tijd technisch failliet:

„We weten al geruime tijd dat ons Apeldoornse grondbedrijf failliet is. Het geïnvesteede vermogen is in 10 jaar tijd opgelopen van rond vijftig miljoen euro naar inmiddels afgerond 250 miljoen euro (zegge: een kwart miljard euro). Dat gaan we niet meer terugverdienen.”

Het voormalig hoofd Grondzaken, mevrouw Vreman, bevestigt in een e-mail van 8 januari 2010 gericht aan de heer Salm, directeur van de dienst RO, het sombere vooruitzicht en geeft aan dat de situatie zorgelijk is:

„Er is alle reden tot somberheid of de boekwaarde nog wel kan worden terugverdiend.”

De heer Salm stuurt deze e-mail door naar wethouder Metz met de opmerking dat hierover gesproken dient te worden. Wethouder Metz reageert op 12 januari 2010 via e-mail aan de heer Salm:

„Als hoofd Grondzaken de mail niet afvalt stel ik vast dat ze de bewering steunt dat we al geruime tijd weten dat het grondbedrijf failliet is. Dat is niet zo, deze gegevens zijn er niet, kloppen niet en deugen niet. Door jouw mail ben ik formeel door je op de hoogte gebracht met de beantwoording van de vraag door hoofd Grondzaken. Ik moet dus formeel ook actie ondernemen. (...) Ik stel wederom voor deze discussie niet (=NIET) via de mail te laten lopen.”

Wethouder Metz vraagt het externe bureau Financial Ground Control (FGC, de opstellers van het MPG 2009 en 2010) een oordeel te vellen over de financiële toestand van het grondbedrijf. Op basis van de reactie van FGC, voelt wethouder Metz zich gesterkt dat de topambtenaren van de dienst RO te pessimistisch zijn over de financiële toestand van het grondbedrijf. Een jaar later is wel duidelijk dat het grondbedrijf niet de nodige reserves heeft voor de noodzakelijke verliesvoorzieningen en de afwaardering op de projecten Kop en Kanaal.

II.11. Van FPG 2002 naar MPG 2008

In 2002 verschijnt de laatste Nota Financiële Positie Grondbedrijf (FPG), waarin uitgebreid verslag wordt gedaan over het grondbedrijf. Na 2002 verschijnt de nota FPG niet meer, omdat naar aanleiding van de invoering van het dualisme het grondbedrijf vooral als een verantwoordelijkheid van het college wordt gezien. Voor de raad is dan niet meer duidelijk wat het totale programma aan woningbouw en bedrijventerreinen is. Ook de risico's die in de grondexploitatieprojecten aanwezig zijn, zijn voor de raad onbekend. De heer Kunneman, oud-fractievoorzitter van de PvdA, zegt over het stopzetten van de nota FPG: *„Dat beschouw ik als één van de grotere blunders in mijn carrière.”*

Het MPG 2008 is zes jaar later de opvolger van de FPG uit 2002. Een conceptversie van het MPG 2008 wordt in juni 2008 verstuurd aan het college. Echter, vlak voordat de definitieve versie van het MPG 2008 naar het college en de raad verstuurd zou worden, beslist mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, dat het MPG 2008 niet naar de raad mag. Het MPG 2008 is volgens mevrouw Vreman gebaseerd op de planning van de grondexploitaties, maar die zijn niet meer realistisch. Mevrouw Vreman zegt er het volgende over in haar openbaar verhoor: *„Volgens mij is het MPG 2008 gepresenteerd in het BOT-overleg op 11 juli 2008. Wat daar niet in verwerkt was, was de stagnatie in de afzet die gaande was. Er had op 1 april, zeg maar het eerste kwartaal 2008, een bedrag van twintig miljoen euro binnen moeten komen en er stond een paar miljoen op de bank. Dat was gewoon heel erg weinig. Dus ik had zoiets van, ja, die prognoses, we moeten even opletten want volgens mij gebeurt er iets: er stagneert heel erg veel.”*

Er is vervolgens geen poging meer gedaan om een nieuwe versie op te stellen. Wethouder Metz is zeer ontevreden met deze gang van zaken. Hij had aan de raad beloofd dat er een MPG zou komen:

„Ik was knap nijdig. Want ik had in 2007 eigenlijk al aangekondigd dat die zou komen. Vervolgens dat deze in 2008 zeker komt en vervolgens kwam er in 2008 niets. Nou, ik heb er een geweldige hekel aan als ik een toezegging aan de raad doe en ik kom hem niet na. Want ik kom hier graag applaus ophalen en ik ga niet graag met pek en veren de deur uit. Dat is een standaard mechaniek tussen raad en college. Dus ik was daar knap nijdig over. Maar mevrouw Vreman heeft mij wel uitgelegd dat de kwaliteit van het cijfermateriaal zoals zij dat beoordeelde mij eerder in de problemen zou brengen, want als het materiaal dan vervolgens het jaar daarna niet aansluit bij de werkelijkheid, dan is het probleem groter dan de kwaal. Daar heb ik knarsetandend uiteindelijk mee ingestemd.”



Verhoor van wethouder Metz, die tot april 2010 het grondbedrijf in zijn portefeuille had

II.12. MPG 2009

Het college komt in juni 2009 wel met een MPG 2009. De Rekenkamercommissie besluit op 28 april 2009 om tijdens de zomermaanden een second opinion te laten uitvoeren op het MPG 2009. Het onderzoeksbureau 4Tune zal dit doen en in september daarover aan de raad advies uitbrengen. De Rekenkamercommissie bespreekt het rapport van 4Tune in de vergaderingen van de Rekenkamercommissie op 7 september en 19 november 2009. 4Tune velt een bijzonder hard oordeel over het MPG 2009: *„Wanneer vanuit een ander perspectief naar de rapportage [lees: MPG 2009 en 3e kwartaalrapportage 2009 Grondbedrijf] wordt gekeken, kan een constatering zijn dat het college defensief reageert, en vrij mistig. Het college wil niet het achterste van haar tong laten zien en de belangrijkste punten worden over de verkiezingen heen geschoven (gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010, red.). Dat blijkt ook uit de bandbreedte. De rapportage die is opgeleverd, is geen oprechte rapportage. De Rekenkamercommissie dient de raad nadrukkelijker te*

adviseren wat de raad aan het college zou kunnen vragen om tot een beter stelsel van rapportering van deze materie te komen.”

Verder wordt in deze vergadering naar voren gebracht: „De rapportage is inderdaad niet transparant, maar dat is eigenlijk logisch. Bij het grondbedrijf wordt al naargelang de politieke dan wel financiële omstandigheden het nodig maken, ofwel een te rooskleurig, ofwel een te negatief beeld geschetst. Dat heeft de Rekenkamercommissie niet in de hand, dat gebeurt door een moeilijk aan te sturen en ingewikkeld orgaan, namelijk het grondbedrijf.”

De Rekenkamercommissie verstuurt op 23 november 2009 een brief aan de raad over de doorlichting van het MPG 2009 door 4Tune. In de brief staat ondermeer:

1. *Geeft de nota MPG 2009 een betrouwbaar beeld van de positie van het grondbedrijf en de daaraan verbonden risico's?*
 - *Conclusie is dat de nota MPG 2009 geen volledig beeld geeft van de positie van het grondbedrijven de daaraan verbonden risico's.*

2. *Heeft de gemeente met de nota MPG voldoende reserves om de risico's binnen het grondbedrijf op te vangen?*
 - *Omdat niet alle risico's van het grondbedrijf volledig in beeld zijn kan de [Rekenkamer]commissie niet vaststellen of de nu gecreëerde algemene reservepositie voldoende is om (alle) mogelijke tegenvallers op te vangen. Overigens wordt het herstel van de AGR als een verstandige aanpak gezien (de stand van de AGR was onder het minimum gekomen).*

3. *De raad heeft over het gewenste niveau van informatievoorziening in het verleden regels vastgesteld via de financiële verordening 2006. Zaken die in de verordening zijn voorgeschreven worden volgens de [Rekenkamer]commissie niet consequent nageleefd. Indruk bestaat dat het college de gemeenteraad slechts op hoofdlijnen en heel impliciet in de begroting en het jaarverslag over de ontwikkelingen binnen het grondbedrijf informeert. Zo bevat de paragraaf grondbeleid van de MPB 2010 in afwijking van de financiële verordening geen gekwantificeerde onderbouwing van verlies/winstverwachtingen, voorraadverwerving en uitgifte van gronden in de komende jaren. De afname van de winstverwachting ten opzichte van de nota MPG wordt niet verklaard.*

Pas in de PMA van 3 december 2009 wordt het MPG 2009 door de raad besproken. Conclusie van de voorzitter is dat: *„het niet zinvol is om het MPG van juni 2009 nu ter besluitvorming voor te leggen aan de raad. Volstaan zou kunnen worden met het ter kennisname aannemen van de nota MPG 2009. In februari 2010 dient een nieuwe versie van het MPG beschikbaar te zijn, waarbij het college de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en hetgeen is besproken in deze PMA betreft.”*

In het MPG 2009 staan een aantal opvallende zaken. In deze MPG rekent het college in de basisvariant met een afzet van circa 900 woningen per jaar. Dit geeft echter een onjuist beeld over de vooruitzichten van de grondexploitaties voor wat betreft woningbouw. Meerdere ambtenaren geven immers bij het opstellen van het MPG 2009 aan dat in de basisvariant gerekend zou moeten worden met een afzet van 300 (2009 t/m 2011) tot 500 (2012 t/m 2015) woningen per jaar. Nu zijn deze lagere aantallen weggemoffeld in een risicoscenario.

Ambtenaren van de dienst RO weten dat de aannames in het MPG 2009 niet reëel (te optimistisch) zijn. Hieronder enkele e-mails die dit aangeven:

26-02-2009: e-mail van de heer Spies, senior planeconoom bij de afdeling Grondzaken, aan Financial Ground Control (de opstellers van het MPG 2009): *„De in dit overzicht aangegeven resultaten [Excel bestand met doorgerekende grondexploitaties] zijn gebaseerd op een per project opgesteld gronduitgiftetempo. Het totaal van de opgenomen programma's is echter hoger dan redelijkerwijs in de geplande jaren afgezet kan worden. De kans is daardoor reëel dat de geraamde resultaten niet geheel worden gerealiseerd.”*

03-03-2009: e-mail van de heer Thunnissen (hoofd Projectontwikkeling) aan de heren Salm (directeur RO), Lacroix (adjunct-directeur RO) en Van Gansenwinkel (teamleider Wonen) over *„de verbazingwekkende planning van woningen zoals die zijn opgenomen in het MPG 2009. De kern van de stelling is dus niet: we zetten met gemak 700 woningen weg, maar wel dat we voor een evenwichtige ontwikkeling (migratiesaldo=0) met ongeveer 700 woningen moeten uitbreiden. Bedenk dan ook dat die 700 de resultante is van nieuwbouw minus sloop. We slopen aardig wat. Gemiddeld heb je zo'n 900-1000 nieuwe woningen nodig om op die 700 uitbreiding te komen.*

- *Zo kom ik dus op 600-900 woningen in 2009. De 900 is de wens (de planvoorraad ligt net boven de 1000), de 600 is de dip die we wellicht meekrijgen van de kredietcrisis. Niet alles is grondexploitatie. Die moet je verbijzonderen:*
- *Zo kom ik op 300-500 woningen in MPG-locaties in 2009. Die 500 is de wens (dat zit in de planning), de 300 is de dip die we wellicht meekrijgen van de kredietcrisis.”*

04-03-2009: e-mail van de heer Elshof (planeconoom) aan planeconomen en betrokkenen bij het MPG 2009: *„(...) Vervolgens is aangegeven dat op totaalniveau (alle projecten samen) er mogelijk een planoptimisme in schuil gaat, qua te verkopen woningen en bedrijfsterreinen (ca. 900 woningen per jaar voor 2009, 2010, 2011, als*

actief te verkopen grond). Woningbouwonderzoeken en eigen onderzoeken van de afdeling REW halen dit soort aantallen niet.”

II.13. Ontwikkelingsplan RBAZ (4 februari 2010)

De raad moet op 4 februari 2010 aangeven of hij akkoord gaat met het in ontwikkeling nemen van RBAZ, een bedrijventerrein van 105 hectare. De achtergronden en mogelijkheden van dit bedrijventerrein worden geschetst in het zogenaamde Ontwikkelingsplan. In deze periode is de dienst RO ook bezig met het opstellen van het MPG 2010. Meerdere e-mails en interne documenten wijzen in januari 2010 op de verschillen in gehanteerde fasering tussen het Ontwikkelingsplan RBAZ en de actuelere cijfers die gebruikt worden bij de voorbereiding van het MPG 2010. Bij de presentatie van het Ontwikkelingsplan RBAZ is de opstelling van het MPG 2010 al in een vergevorderd stadium, maar toch wordt de vertraagde fasering die in het concept MPG 2010 staat, niet vermeld en niet gebruikt in de berekeningen voor het Ontwikkelingsplan RBAZ. De volgende e-mail is hier een illustratie van.

Op 6 januari 2010 verstuurt mevrouw Kerkemeijer, planeconoom, een e-mail waarin zij benadrukt dat bij het Ontwikkelingsplan RBAZ een andere planning van de gronduitgifte wordt gehanteerd dan bij het MPG 2010 die in volle voorbereiding is: *„Aan de presentatie over de financiële haalbaarheid van het Ontwikkelingsplan RBAZ heb ik nog een tweetal sheets toegevoegd. Deze gaan over het verschil in de planning van gronduitgifte die wordt gehanteerd in het Ontwikkelingsplan (conform het ETIN-rapport⁸) en de mogelijke planning die doorgevoerd gaat worden in het MPG 2010. Deze laatste kent een grotere spreiding van gronduitgifte. Het lijkt ons van belang om hier morgenavond [zie PMA 7-01-2010] al wat over te melden aangezien het MPG 2010 over ook niet al te lange tijd aan de raad zal worden toegelicht.”*

In de slides van de PMA op 7 januari 2010 staat vervolgens echter alleen iets over Biezematen en niet over het andere gedeelte (Beekbergsebroek): *„Mogelijk wordt in het MPG 2010 een andere planning opgenomen voor Biezematen dan ETIN adviseert. Deze mogelijke planning houdt een spreiding van gronduitgifte in voor Biezematen van 2013 tot en met 2020 (ETIN: 2013-2015). Negatief effect op de contante waarde per 1-1-2010 van de Biezematen van circa 4,5 miljoen euro.”*

De raad stelt op 4 februari 2010 het Ontwikkelingsplan RBAZ vast. Het is een belangrijke vraag of de raad hiervoor de goede informatie had. De gang van zaken rond het ontwikkelingsplan is van groot belang, omdat dit een van de redenen is voor deze raadsenquête. Uit het onderzoek blijkt dat de manier waarop de raad door het college wordt geïnformeerd, wordt beschouwd als:

- Onvolledig wat betreft (de kans op) het afwaarderen van Kop en Kanaal (onderdeel van Beekbergsebroek). Onvolledig omdat het college daar niets over zei, terwijl het college dit minstens als een risico had moeten benoemen.

8 ETIN is een adviesbureau en o.a. auteur van auteur van het rapport: 'Actualisatie behoefte aan bedrijventerreinen Stedendriehoek' (2009).

- Onjuist waar het gaat over de aangepaste fasering bij Beekbergsebroek, omdat dit wordt gepresenteerd als een risico (met kans van optreden van 75 procent) terwijl dat een zekerheid is. In de voorbereiding van het MPG 2010 wordt namelijk al uitgegaan van de tragere fasering.
- Onvolledig wat betreft de fasering van Beekbergsebroek, omdat het hierboven genoemde risico op een aangepaste fasering alleen in de financiële haalbaarheidsanalyse wordt gepresenteerd. Ook in de niet-openbare presentatie wijst het college enkel op de mogelijke vertraging bij Biezematen en niet op de voorziene vertraagde fasering bij Beekbergsebroek.

II.14. MPG 2010

De heer Spies, senior planeconoom bij Grondzaken, pleit in een e-mail van 1 oktober 2009 bij mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, om voor het MPG 2010 meer realistische aannames te gaan gebruiken ten opzichte van het MPG 2009. Hij stelt in zijn e-mail voor om het woningbouwprogramma te baseren op een realistische planning (en niet op de historische planning). *„Als we dit niet doen dan komen we in februari 2010 tijdsmatig en programmatisch in de problemen en zijn we als Grondbedrijf ongelooftwaardig. Ik kan het niet oplossen zoals bij het MPG 2009 (scenario berekening).”*

Zijn bevindingen: *„De programmering in de exploitaties is gebaseerd op het programma dat RO in voorbereiding heeft. Dit programma heeft een omvangrijke overmaat en is daardoor géén goed uitgangspunt voor de financiële programmering van het MPG 2010. Dit wordt echter wel gebruikt. Het maken van de financiële programmering is géén taak van Projectontwikkeling maar van het Grondbedrijf c.q. Grondzaken. In mijn beleving kunnen we in het MPG 2010 niet meer met een hoog onrealistisch programma komen en een scenarioanalyse met een lager programma. Hier hebben we ook geen ruimte voor in de planning. Dit heeft gevolgen voor de aansturing van processen.”*

Een ander opvallend gegeven is de gang van zaken rond de programmering van RBAZ. Op 3 februari 2010 maakt de planeconoom een nieuwe berekening van de economische haalbaarheid van Beekbergsebroek en Kop en Kanaal. De planeconoom komt op een resultaat van -16 miljoen euro contante waarde voor het totale gebied en alleen voor het deelgebied Eilanden - 15 miljoen euro contante waarde.

In het MPG 2010 komt echter een saldo van 0 te staan. In het MPG 2010 staat: *„Binnen RBAZ zijn nog vele keuzes te maken die de grondexploitaties substantieel kunnen verbeteren. Een gedeeltelijke mutatie van programma bedrijfsterein naar woningbouw heeft een positief effect van € 20,0 miljoen. Ook het slim omgaan met verwervingen heeft een verbetering in zich van € 5,0 miljoen. Zo zijn er nog diverse afwegingen te maken die substantieel van invloed zijn op de financiële kansen binnen deze toekomstige projecten.”*

Dit klopt echter niet. Het college informeert de raad bewust onjuist over het plansaldo bij RBAZ:

15-02-2010: e-mail van een planeconoom aan Financial Ground Control (FGC, de opstellers van het MPG 2009 en 2010): „*Waar we bang voor zijn is dat de € -16 miljoen nogal wat beroering teweeg zal brengen. We komen er niet onderuit om hem te noemen (denk ik), maar ik heb hem nu wat 'weggestopt'.*”

17-02-2010: e-mailwisseling tussen medewerkers van de dienst RO: „*Heb jij ook nog een verschillenanalyse van de Beekbergsebroek gemaakt? Of is dat volgens jou niet zinvol op dit moment?*” Antwoord: „*Volgens mij is dit niet zinvol op dit moment; we willen zo min mogelijk de € -16 miljoen laten zien.*”

18-02-2010: e-mail van een planeconoom aan FGC: „*We hebben nog een keer samen om de tafel gezeten om te kijken naar de memo met optimaliseringsmogelijkheden voor de Beekbergsebroek (deze heet trouwens voortaan Bedrijvenpark Apeldoorn A1). Waar wij toch niet zo gelukkig mee zijn, is dat er in de oorspronkelijke memo getallen worden genoemd. De ontwikkeling ligt nog ver voor ons en, zoals je ongetwijfeld zelf wel zult hebben ervaren, gaan dergelijke cijfers een eigen leven leiden. Wij willen dus voorstellen de bijgevoegde versie te gebruiken zonder getallen. Hopelijk is dit geen probleem.*”

Niemand merkt op, ook de accountant niet, dat een voorzien tekort van zestien miljoen euro niet mag gesaldeerd worden met een mogelijke – nog heel onzekere – winst van twintig miljoen euro uit de omzetting van bedrijventerrein in woningbouw. Dit staat immers op gespannen voet met het voorzichtigheidsbeginsel en de vereisten van transparantie in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

De twintig miljoen euro verbetering in de contante waarde van RBAZ als gevolg van de omzetting naar woningbouw is bovendien niet onderbouwd, zo blijkt ook uit de volgende passages uit de openbare verhoren.

De heer Elshof, coördinator planeconomen van de dienst RO, zegt in zijn openbaar verhoor: „*Nee, er is een hele korte indicatie geweest van: stel dat je naar woningbouw gaat kijken op dat gebied, wat voor financieel resultaat zal dat dan mogelijk kunnen opleveren. Daar heeft geen afstemming over plaatsgevonden: is het überhaupt mogelijk, hoe kijkt een projectgroep er naar, past het wel binnen de kaders en dat soort zaken. Is niet naar gekeken. Het is heel kort gekeken naar het omzetten van bedrijfsterrein grond naar woningbouwgrond.*”

De heer Salm zegt over de reden voor het kiezen van deze oplossing in zijn openbaar verhoor:

„*Er werd nadrukkelijk ervaren dat er een grote bestuurlijke overtuiging was dat deze exploitatie op 0 zou moeten sluiten.*”

Ook de heer Thunnissen geeft een reactie op de woningbouwoptie op RBAZ:

„Hoe komt die woningbouw daar. Ik kan u vertellen, dat is de ‘running gag’ sinds ik in dit huis ben, ruim vijf jaar. Ach, je kan er ook woningen bouwen. Ik ken geen fatsoenlijke rekensom die werkt naar die plus 20 miljoen euro. Ik bestrijd dat die rekensom bestaat, dat die grotere kwaliteit heeft dan een sigarendoos.”

Mevrouw Kerkemeijer, de planeconoom van RBAZ, bevestigt in haar verhoor dat die woningbouwoptie op zeer weinig gebaseerd was. Op de vraag van de commissie of de woningbouw kan dienen als compensatie voor het negatieve cijfer van - 15 miljoen, terwijl het buiten de raadsaders was, stelt mevrouw Kerkemeijer: *„Dat vind ik eigenlijk niet kunnen. Ik kreeg toen ik het MPG zag het gevoel dat ik gestuurd was, dat ik gewoon gebruikt ben om die optie woningbouw als optimaliseringsmogelijkheid naar voren te brengen en dat is toen meegenomen in het MPG. Terwijl in mijn beeld, en misschien ben ik toen veel te naïef geweest, ik zoiets had van: okay, we gaan nu een sessie hebben over de optimaliseringsmogelijkheden, maar volgende week hebben we een sessie over de risico’s en dat stoppen we bij elkaar en dan komt daar een voorstel uit hoe je het in het MPG gaat opnemen. Alleen na die optimaliseringsmogelijkheden werd het stil. En het bleef stil. En toen lag daar een MPG, waar die + 20 miljoen in stond dankzij de optie woningbouw.”* In een e-mail aan de heer Elshof schrijft ze daar ook over: *„Ik ben tot de conclusie gekomen dat ik er vorig jaar gewoon ben ingestonken.”*

Op 12 januari 2011 informeert de heer Koldewijn, teamleider financiële administratie bij de dienst RO en nauw betrokken bij het opstellen van het MPG 2011, via een e-mail de andere leden van de werkgroep MPG 2011 over de woningbouwoptie van twintig miljoen euro in het MPG 2010: *„Slechts het antwoord ‘ja’ op de vraag ‘kan het project (RBAZ) met woningbouw sluitend worden gemaakt’ heeft ertoe geleid dat het resultaat op 0 is gezet.”*

Dat woningbouw geen reële optie was voor RBAZ blijkt een jaar later uit het MPG 2011. Daarin wordt het teruggenomen, terwijl er in het tussenliggende jaar niets wezenlijks veranderd is.

II.15. MPG 2011

Bij het opstellen van het MPG 2011 is wethouder Prinsen (D66) portefeuillehouder grondzaken. Tot april 2010 was dit de portefeuille van wethouder Metz. Het bureau Financial Ground Control is niet meer betrokken bij het opstellen van deze MPG. Dit wordt nu gedaan door een ambtelijke werkgroep.

Het MPG 2011 zegt het volgende over de niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) van RBAZ (Eilanden, Kop en Kanaal): *„Reeds bij het MPG 2010 kende de haalbaarheidsberekening een fors voorzienbaar tekort. Op dat moment is echter een aantal optimalisatiemogelijkheden verkend waarmee dit tekort kon worden opgelost. Bij het MPG 2010 is*

vervolgens een scenario met een sluitende haalbaarheidsberekening (€ 0) gepresenteerd. De haalbaarheidsberekening bij het MPG 2011 laat nu een voorzien tekort zien van € 28,3 miljoen.” Belangrijkste oorzaak voor het grote verlies bij RBAZ is dat de omzetting naar woningbouw uit het MPG 2010 niet meer als reëel wordt beoordeeld.

Verder boekt het MPG 2011 de delen Kop en Kanaal van RBAZ af naar agrarische waarde. Hadden Kop en Kanaal al eerder moeten afgewaardeerd worden, vraagt de raad zich af in de raadsvergadering van 17 februari 2011, wat tevens de aanleiding is voor deze raadsenquête.

Daags daarvoor, op 3 februari 2010, vindt de volgende e-mailwisseling plaats. Bestuursadviseur Luitjes stuurt Koldewijn's antwoord door naar wethouder Spoelstra op diens vraag „*Wanneer is er sprake in het kader van het BBV van een reëel en stellig voor-nemen? Als ik opschrijf: 'de zone langs het Kanaal en de Kop van het RBAZ worden pas na 2020 beschouwd'. Is dat volgens BBV dan een reëel en stellig voornemen?*” Wethouder Spoelstra reageert: „*Hier haal ik toch uit dat NIEGG al met € 11 miljoen had moeten worden afgeboekt in 2010?*” Luitjes: „*Ze antwoorden op basis van de huidige inzichten. Die 20 jaar termijn en raadsbesluit zijn invullingen van nu, net als de 8,2 hectare per jaar. Vorig jaar hadden we dat niet zo expliciet gedefinieerd, voor zover ik weet. Daar zit dus wel wat ruimte.*” Wethouder Spoelstra: „*Als je stelt: beschouwen na 2020/10 jaar is dat toch niet stellig?*” Luitjes: „*Ja, gevoelsmatig wellicht wel (op je klompen aanvoelend), maar tot nu toe nooit hard gedefinieerd.*”

Uit de mailwisseling blijkt dat wethouder Spoelstra meent dat de afwaardering in 2010 nadrukkelijk had moeten worden bekeken.

II.16. Kwalitatief Woningbouw Programma (KWP) en vooruitblik naar 2012

Om de vijf jaar wordt in samenwerking met de provincie bepaald wat de kwalitatieve en kwantitatieve woningbouwbehoeften zijn in een bepaalde regio en wordt een nieuw Kwalitatief Woningbouw Programma (KWP) vastgesteld. In 2008 beginnen de gesprekken over het derde KWP. In het voorjaar van 2009 komt de provincie met een aantal van maximaal 8500 woningen (plus 30 procent voor planningsreserve) in de regio waar Apeldoorn toe behoort. Dit aantal is een stuk lager dan wat staat in de regionale structuurvisie. In januari 2010 stelt de provincie het KWP vast voor elke regio. Later bepaalt de provincie dat de bovengrens voor Apeldoorn 4400 toe te voegen woningen bedraagt tot 2020. Dit is een forse verlaging van de bestaande planologische capaciteit.

Het college vraagt het adviesbureau RIGO de vraag naar woningen te onderzoeken. RIGO concludeert dat de toename van huishoudens in de periode 2010 tot en met 2019 in Apeldoorn ergens ligt tussen 2900 en 4900. Bij een productie van 2900 woningen wordt net invulling gegeven aan het kunnen accommoderen van de eigen vraag. Het scenario van 4900 woningen gaat uit van meer huishoudensverduunning plus een positieve migratie van circa 150 huishoudens per jaar.

Het college beslist uit te gaan van het rekenkundig gemiddelde, zijnde 3900 woningen (dit past ook binnen het door de provincie opgelegde plafond van 4400 woningen). Op basis van dit aantal worden de effecten op de programmering, de projecten en de financiële resultaten in kaart gebracht. In totaal haalt het college met deze aangepaste programmering 1475 woningen uit de gemeentelijke programmering. Het college rekt uit wat de impact is van deze bijstelling op de financiële resultaten van het grondbedrijf: in de jaarrekening van 2011 moet 55 tot 80 miljoen euro als verlies worden genomen. De resterende 20 tot 55 miljoen euro is de bandbreedte van de risico's die op een later moment nog tot een verlies of afwaardering kunnen leiden. Het college merkt op dat het nog om een globale inschatting gaat. De definitieve cijfers zullen opgenomen worden in het MPG 2012.



Verhoor van wethouder Spoelstra van Financiën

Door de grote verliezen op de grond verslechtert de financiële positie van de gemeente zodanig dat de provincie Gelderland in december 2011 Apeldoorn per 1 januari 2012 onder preventief toezicht stelt.

II.17. Cultuur (I): het college luistert niet naar waarschuwingen van topambtenaren

In 2005 doet de gemeenteraad onderzoek naar het bestuurlijk handelen in het dossier Reesink. Dit naar aanleiding van het jarenlange conflict over de vestiging van dit bedrijf op de Ecofactorij in Apeldoorn.

Uit het onderzoek van de enquêtecommissie Reesink blijkt dat portefeuillehouders het dossier Reesink naar zichzelf toetrokken en dat ambtenaren minder betrokken werden. Verder concludeert de enquêtecommissie Reesink: *„De ambtelijke organisatie heeft zich onvoldoende teweer gesteld tegen de wijze waarop zij door het college werd bejegend. Diverse ambtenaren hadden in de richting van de gemeentesecretaris moeten signaleren dat het college inhoudelijk op het verkeerde spoor zat.”*

In 2006 start het college naar aanleiding van het rapport Reesink een cultuurtraject bij de ambtelijke diensten. Volgens betrokkenen, waaronder de in de periode 2006-2010 hiervoor verantwoordelijke wethouder Boddeke (GroenLinks), leidt dat traject bij de dienst RO niet overal tot de gewenste resultaten. Het cultuurtraject zou bij RO de minste doorwerking hebben, in het bijzonder wat betreft de toepassing van tegenspraak door ambtenaren ten aanzien van de gang van zaken rond het grondbedrijf.

De Stormbalfbrieven uit 2006 en de F-mail uit 2009 zijn voorbeelden van topambtenaren die uitkomen voor hun mening, maar waarbij hun signalen (en daarmee hun vakbekwaamheid) niet op waarde zijn geschat door het college en waarbij de boodschappers van deze signalen sterk onder druk werden gezet.

Deze voorbeelden passen in een breder beeld. Er zijn bij de dienst RO al jaren grote problemen. Na hun aantreden in 2009 vormen de heer Salm (directeur dienst RO sinds 1 januari 2009) en de heer Lacroix (adjunct-directeur dienst RO sinds 1 maart 2009) zich een beeld van de dienst RO. Zij komen in hun rapportage “RO uit de Knup” tot de volgende conclusie: *„Zonder overdrijven kan worden gesteld dat de dienst een aantal forse problemen heeft. De knelpunten zijn een gevolg van een jarenlang proces, waarin structuur- maar vooral ook cultuuraspecten zijn verwaarloosd.”* Zij schrijven onder meer dat bij het grondbedrijf geschillen te vaak ‘bovenlangs’ worden opgelost. Wethouders worden ook buiten de reguliere processen geïnformeerd over ontwikkelingen bij de dienst RO. Hierdoor verliezen collega’s bij de dienst RO het vertrouwen in elkaar en worden onderdelen van de dienst bewust of onbewust in diskrediet gebracht. De gemeentesecretaris deelt dit beeld en geeft aan dat in de Apeldoornse bestuurscultuur er te vaak situaties zijn van direct contact tussen een wethouder en ambtenaren van de dienst RO. Dat maakt de positie van de directeur of van de leidinggevende lastig en belemmert een effectieve sturing van de organisatie.

II.18. Cultuur (II): vele directiewisselingen en een moeizame samenwerking binnen de dienst RO

De heer Van Ardenne vertrekt op 1 oktober 2003 als directeur GEP. De heer Kuijpers (oud-wethouder) volgt hem voor twee jaar op. In 2005 fuseren de diensten GEP en ROW tot de nieuwe dienst RO. Mevrouw Van der Bend is directeur RO van 2006 tot eind 2008. Van Ardenne en Van der Bend zijn beiden als directeur GEP, respectievelijk RO vertrokken omwille van een conflict rond aansturing van de dienst. De heer Salm volgt in 2009 mevrouw Van der Bend op. Salm wordt gedwongen de nieuwe directeur RO te worden, omdat hij de juiste man voor de opdracht is. Hij krijgt van gemeentesecretaris Dekker als opdracht mee om „de orde te herstellen, want dat was nodig.”

De negatieve cultuur in de dienst RO wordt ook opgemerkt door onder meer de heer Van Berlo, een externe projectontwikkelaar en voormalig hoofd afdeling stedenbouw: *„Het gaat lastig in de zin van niet snel, moeilijk te doorgronden, niet slagvaardig. Er heeft hier jarenlang een soort strijd gewoed tussen allerlei mensen en afdelingen waardoor ze niet als één organisatie zichtbaar zijn. Het kan toch niet dat mensen zitten af te geven op collega's, diensten op andere diensten als je met al die verschillende disciplines aan tafel zit. De een zit verkokerd te kijken naar zijn groenverhaal, de ander naar zijn verkeersverhaal terwijl je zeker weet dat het onderuit gaat. Want het integrale belang wordt niet goed gewogen.”*

Mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken (2006-2011), zegt in haar openbaar verhoor: *„de afdeling Grondzaken stond bekend als een onbewoonbaar verklaarde woning, waar slecht werd samengewerkt.”* In haar openbaar verhoor zegt ze verder dat het niet goed zat qua cultuur en dat ambtenaren geïntimideerd werden. Over de intimidaties zegt mevrouw Vreman: *„Die kwamen van de directie af, die kwamen van afdelingshoofden af, die kwamen van het college af, daar zit ook een deel in wat beleving is van mensen, en ja, daar speelde ook mee wat er in het verleden natuurlijk met allemaal mensen is gebeurd. Mensen die op een zwarte lijst hadden gestaan, dat ze geen bureau meer hadden hier in huis. Dat zijn allemaal dingen die zijn gebeurd.”* Voor wat betreft dit laatste doelt mevrouw Vreman op de situatie vóór 2006.

Uit gesprekken en verhoren en in de stukken die de enquêtecommissie tot haar beschikking heeft, stelt de enquêtecommissie vast dat er bij de dienst RO sprake is van een gevoel van angst dat mede ingegeven is door de robuuste stijl van optreden van wethouder Metz en zijn neiging om op de stoel van ambtenaren te gaan zitten. Er naar gevraagd in zijn openbaar verhoor geeft wethouder Metz als reden voor zijn robuuste stijl aan: *„Ik denk aanleiding te hebben om te kunnen concluderen dat de dienst RO niet voldoende in control is. Ik ben de afgelopen jaren er steeds ongeruster over geworden. (...) Dat stapelt zich in de loop der jaren op wat leidt tot een houding 'ik weet niet zeker of wat aangeleverd wordt klopt'.”*

II.19. Cultuur (III): een wethouder in de tang van een coalitieakkoord en spanningen tussen PvdA en VVD

Om de begroting in het coalitieakkoord van 2006 sluitend te krijgen, zijn grote winstafdrachten vanuit het grondbedrijf nodig. Wethouder Metz, toen verantwoordelijk voor het grondbedrijf, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij het niet eens was met de hoge winstafdrachten vanuit het grondbedrijf, maar dat hij akkoord is gegaan vanwege de vorming van de coalitie. Hij zegt in zijn openbaar verhoor: *„Bij de coalitieonderhandelingen van 2006 heb ik al aangegeven dat niet ongebreideld meer de miljoenen uit het grondbedrijf gebruikt konden worden.”*

Tijdens de collegeperiode vanaf 2006 ontstaan spanningen tussen de PvdA en de VVD. De heer Kunneman, toenmalig fractievoorzitter van de PvdA, heeft na de formatie in 2006 een slecht gevoel over het grondbedrijf. De heer Metz bevestigt dat het grondbedrijf niet *in control* is. De heer Kunneman eist van wethouder Metz dat dit wel moest gebeuren. De heer Kunneman is hier gedurende deze collegeperiode niet tevreden over en houdt Metz hiervoor verantwoordelijk. Deze ontevredenheid komt later expliciet in de gemeenteraad naar voren.

In 2007 is het inzicht in het grondbedrijf niet groter geworden; er is nog steeds geen beeld van de risico's in het grondbedrijf. De heer Kunneman heeft het gevoel dat zijn uitingen van zorgen worden gezien als partijpolitiek. Later, in de raadsvergadering van 16 april 2009, stelt de PvdA de volgende actualiteitsvragen:

- *„Is het college van mening dat de raad sinds 2006, mede gezien in het perspectief van de wettelijke actieve informatie plicht goed geïnformeerd is over de positie van het grondbedrijf?;*
- *Kan het college zich voorstellen dat de raad enigszins verbaasd is over het feit dat de Krediet crisis nu ineens de grote veroorzaker is van het tekort op het grondbedrijf?;*
- *Wat gaat het college doen en wanneer, om de raad adequaat te informeren over de positie van het grondbedrijf? ”*

De onvrede bij de PvdA blijft aanhouden. Uiteindelijk wordt op 17 februari 2011 een interpellatiedebat gehouden over de uitkomsten van het MPG 2011. Hierbij wordt een motie van treurnis tegen wethouder Metz aangenomen. Volgens de heer Kunneman is er een meerderheid in de raad voor een motie van wantrouwen, maar is dit verzwakt tot een motie van treurnis met de afspraak dat de heer Metz binnen enkele maanden zou vertrekken. Dit laatste ontkent wethouder Metz. In die vergadering wordt ook besloten dat er een onderzoek moet komen naar de gang van zaken bij het grondbedrijf.

II.20. De geschiedenis herhaalt zich

Aan het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam het Apeldoornse grondbedrijf in heftig vaarwater. In verband met een bestuurlijke groei-doelstelling van de gemeente, die werd gevoed door verwachtingen van het Rijk dat Apeldoorn na Den Haag de tweede schrijftafel van Nederland zou worden, werd in de jaren zestig en zeventig op grote schaal grond ingekocht, vooral in de binnenstad. Door een rentestand die boven de 10 procent zou stijgen en door niet uitgekomen verwachtingen rond die schrijftafel, was er een bedrijfseconomische noodzaak de balansvoorraad fors af te waarderen.

Er moest stevig worden ingegrepen. Het grondbedrijf is begin jaren tachtig van start gegaan met een gezond gemaakte boekwaarde. De algemene dienst keerde daartoe een bedrag uit aan het grondbedrijf en activeerde op de eigen balans het grondbedrijfstekort en nam de rente en afschrijving op dat tekort ten laste van de algemene middelen.

Nu doet zich een gelijksoortig 'faillissement' van het grondbedrijf voor. Wederom ligt de kiem bij een ambitieuze bestuurlijke groei-doelstelling, die vertaald werd in grote grond-aankopen en hoge winstverwachtingen die niet tijdig werden bijgestuurd waardoor winstafdrachten veel te lang doorgingen. Ditmaal is het niet meer toegestaan vanuit de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) om de verliezen te activeren op de balans. Er moet direct financiële dekking voor de afwaarderingen en verliezen gevonden worden in de gemeentelijke financiën, waardoor deze hard geraakt worden.

Apeldoorn heeft de les van de jaren zeventig niet goed geleerd. De grote ambities van rond 2000 groeiden uit tot een 'bubble', die in 2011 pijnlijk uiteenspatte. In plaats van winstafdrachten zijn er enorme verliezen en afwaarderingen. Het nemen van een voorschot op de toekomst is riskant: *In de toekomst te behalen resultaten bieden namelijk geen garantie voor het heden.*

III. Conclusies en aanbevelingen

III.1. Inleiding

In dit hoofdstuk vat de enquêtecommissie de hoofdconclusies uit haar onderzoek samen en formuleert bovendien aanbevelingen voor de toekomst. De conclusies volgen uit de gegevens en de vaststellingen in de volgende hoofdstukken van dit rapport.

De enquêtecommissie heeft haar hoofdconclusies gegroepeerd rond de volgende thema's:

- Verwerving, waardering en uitgifte van gronden
- Overprogrammering in woningbouwprogramma en bij bedrijventerreinen
- Weerstandsvermogen grondbedrijf
- Informatievoorziening aan de raad
- Rol van de raad
- Rol van de controller, de accountant, de Rekenkamercommissie en de provincie
- Cultuur rondom het grondbedrijf

In paragraaf III.9. zijn de aanbevelingen opgenomen.

Een kernachtige samenvatting van de hoofdconclusies luidt als volgt:

Rond 2000 heerste bij de gemeente, geheel in de tijdgeest, een enorm planoptimisme. Het grondbedrijf werd gezien als een geldmachine: er was niet of nauwelijks aandacht voor de risico's en afzetmogelijkheden van de grootschalige verwervingen. In 2002 zette de raad het expansiedenken kracht bij met de opdracht om de woningbouw te verdubbelen. In dezelfde periode werd –mede ingegeven door rijks- en provinciaal beleid– een politieke koerswijziging ingezet: woningbouw op binnenstedelijke locaties kreeg prioriteit en de ontwikkeling van uitleggebieden werd vertraagd.

Toen vanaf 2006 –lang voor de kredietcrisis van eind 2008– ambtelijke waarschuwingen kwamen voor overprogrammering en dat de verwachte financiële resultaten van het grondbedrijf niet realistisch waren, heeft het college hier niets mee gedaan. De winstafdrachten vanuit het grondbedrijf werden vanaf 2006 zelfs verhoogd, zodat er sterk werd ingeteerd op de reserves van het grondbedrijf, die nodig zijn om tegenvallers op te vangen. Pas na het uitbreken van de kredietcrisis eind 2008, raakte de raad geïnteresseerd in het grondbedrijf en werden door het college vanaf 2009 stapsgewijs de financiële vooruitzichten van het grondbedrijf bijgesteld.

Daarbij is in de jaren 2009, 2010 en 2011 door het college in een aantal belangrijke gevallen te laat, onvolledig en onjuist gerapporteerd aan de raad. Een eerdere bijstelling van de

programma's had voorkomen dat de planning van woningen en bedrijventerreinen zo sterk moest worden bijgesteld in 2010 en 2011 en nog verder moet worden bijgesteld in 2012. Al in 2004 werd er vastgesteld dat er meer woningbouw in de plannen zat dan waar vraag naar was. Ondanks het jaar op jaar niet halen van de geplande aantallen verkochte bouwgronden werden de winstverwachtingen van het grondbedrijf tot 2009 niet bijgesteld, met de nu bekende grote afwaarderingen tot gevolg.

Het planoptimisme, het grootschalig verwerven van gronden, het vertragen van de woningbouw in uitlegebieden en het niet oppakken van de waarschuwingen voor overprogrammering zijn de hoofdoorzaken voor de huidige problemen van het grondbedrijf. De economische crisis en daarmee het instorten van de markt voor woningbouw en bedrijventerreinen hebben deze problemen manifest gemaakt en bovendien versterkt.

III.2. Verwerving, waardering en uitgifte van gronden

Rond 2000 heeft Apeldoorn grote ambities. Deze worden vastgelegd in het Strategisch Kader. De gemeente wil sterk groeien en het voorzieningenniveau uitbreiden. Het grondbedrijf bezit flinke reserves. Er is dus geld voor grondaankopen. Voor Zuidbroek en het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (RBAZ) (twee van de casussen die de enquêtecommissie onderzocht heeft) blijkt dat op grote schaal verwervingen gedaan zijn zonder dat er op voorhand een goed beeld was van de exploitatie van het plangebied en het duidelijk was of de investeringen konden worden terugverdiend. Bij Zuidbroek zijn de verwervingen in 1993 gestart en bij RBAZ in 2001. De eerste doorrekeningen van de financiële haalbaarheid die zijn aangetroffen dateren respectievelijk van 2002 en 2005. Bij Zuidbroek had de gemeente in 2001 al 28 miljoen euro geïnvesteerd. Bij RBAZ had de gemeente in 2005 ook al 28 miljoen euro geïnvesteerd terwijl de financiële onderbouwing in de vorm van een haalbaarheidsstudie of eerste opzet van de grondexploitatie nog ontbrak.

Om te bepalen wat de gemeente aan verwervingen kon besteden voor Zuidbroek in de periode tussen 1993 en het moment dat met de uitwerking van het masterplan werd gestart in 2001, zijn volgens betrokken projectmedewerkers financiële verkenningen uitgevoerd. Deze financiële verkenningen en de besluiten om te starten met verwervingen zijn niet aangetroffen door de enquêtecommissie. Het niveau en de diepgang van de financiële verkenningen is hierdoor niet te achterhalen. Pas in 2001 wordt de eerste integrale doorrekening gemaakt, waarmee het college inzichtelijk maakte of de reeds gedane investering in grondverwerving terugverdiend konden worden.

Er was geen verwervingsstrategie bij Zuidbroek. Het enige doel was de volledige controle te verkrijgen over het plangebied. Er is vooraf ook geen risicoanalyse gemaakt om aansluitingsproblemen tussen verwerving, bouwrijp maken en gronduitgifte te voorkomen. Doordat het ontbrak aan aaneengesloten bezit was het voor 2004 niet mogelijk te starten met een (deel) ontwikkeling binnen de kaders van het masterplan.



De enquêtecommissie luistert. V.l.n.r. de heren Bos, Schutte, Kruithof en Van den Berge

Bij RBAZ zijn de verwervingen in juni 2001 gestart. Dit was voordat de fractievoorzitters ergens tussen augustus en oktober 2001 informeel zijn geïnformeerd en de raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) op 21 februari 2002 werd geïnformeerd.

Voor het deel Biezematen binnen RBAZ is een hoge gemiddelde verwervingsprijs van 60 euro per m² betaald (gaat om 20 hectare). Daardoor werd een negatief projectresultaat bij voorbaat onvermijdelijk. Er is geen toetsing aangetroffen van de haalbaarheid van deze verwervingen.

Gronden zijn vrijwel uitsluitend door eigen medewerkers van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) getaxeerd. Het ontbreekt bij vrijwel alle grondaankopen aan een onafhankelijke taxatie door een derde partij. Een consequentie hiervan is dat de gemeente niet of in beperkte mate kan aantonen dat ze marktconform heeft gehandeld. Daarnaast is het opvallend dat de interne taxaties niet meer aanwezig zijn in de gemeentelijke archieven.

Conclusie 1: Het college heeft risico's genomen en onzorgvuldig gehandeld bij het op grote schaal verwerven van gronden. Dit is één van de hoofdoorzaken van de huidige problemen bij het grondbedrijf.

In de nota Strategisch Economische Beleidvisie Apeldoorn (SEBA) 2000-2020 (nota is in 2001 vastgesteld door de raad) wordt bepaald dat er tot 2020 een totale behoefte is aan circa 160 hectare bedrijventerrein in Apeldoorn, waarvan 75 hectare te realiseren

bedrijventerrein buiten de snelweg. Behalve de Ecofactorij, waarvan de uitgifte al was gestart, is aangegeven dat bestaande terreinen als Stadhoudersmolen en Apeldoorn-Noord uitgebreid moeten worden met respectievelijk 10 hectare en 50 hectare. Op basis van deze 50 hectare is 48 hectare opgenomen in het masterplan Zuidbroek. In RBAZ is in 2001 gestart met verwerving om 160 hectare bedrijventerrein te realiseren. De 160 hectare met betrekking tot RBAZ zijn later tot stand gekomen in relatie tot afspraken in het kader van de Regionale Structuurvisie Stedendriehoek 2030. In totaal is er op grond van deze informatie dus tenminste 218 hectare bedrijventerrein geprogrammeerd. Wanneer deze programmering afgezet wordt tegenover de in SEBA geschetste behoefte van 160 hectare lijkt er dus sprake te zijn van overprogrammering.

Daarnaast heeft het college niet inzichtelijk kunnen maken hoe de onderbouwing van 160 hectare van RBAZ tot stand is gekomen, ondanks herhaalde informatieverzoeken van de enquêtecommissie. Daarnaast heeft de enquêtecommissie ook zelf een reconstructie gemaakt, waaruit bleek dat op grond van de beschikbare informatie niet tot een onderbouwing van de 160 hectare van RBAZ gekomen kan worden.

Conclusie 2: De vergelijking van de cijfers (minimaal 218 hectare versus 160 hectare) duidt op een sterke overprogrammering voor bedrijventerreinen. De enquêtecommissie stelt vast dat er geen onderbouwing is voor de 160 hectare bedrijventerrein voor RBAZ.

In 2005 zijn in het complex Zuidbroek extra budgetten ter waarde van 9,9 miljoen euro opgenomen als bijdrage voor Zuidbroek deelgebied Kristal, Winkelcentrum Anklaar en Noordoostpoort Oost-Veluwegeweg). Hiervan is tot op heden 6,7 miljoen euro uitgekeerd. De raad heeft hiermee ingestemd. Ook zijn miljoenen euro's voor het dossier Reesink ten laste gekomen van het complex Ecofactorij.

Het accountantskantoor Ernst & Young zegt hierover in 2006 in een vertrouwelijk rapport (pag. 3) in opdracht van het college: „Er is sprake van ‘kostenvervuiling’ door het opnemen van oneigenlijke kosten. Gesteld kan worden dat -naast de taakstelling om jaarlijks winsten aan het BROA⁹ af te dragen- sprake is van ‘indirecte’ winstneming vanuit de grondexploitatie door het bekostigen van investeringen in de ruimte. Waarbij wordt opgemerkt dat in gevallen feitelijke sprake is van dekking van deze kosten door nog ongerealiseerde winsten (de kosten worden daadwerkelijk al gemaakt zonder dat sprake is van gerealiseerde winsten op het betreffende complex). Wat in essentie -toepassing voorzichtigheidsprincipe- onjuist is.”¹⁰

Conclusie 3: In 2005 zijn in het complex Zuidbroek extra budgetten opgenomen voor andere projecten ter waarde van 9,9 miljoen euro. Deze actie staat op gespannen voet met de voorschriften voor winstneming en verhoogde het risicoprofiel voor het complex Zuidbroek.

⁹ BROA: BestemmingsReserve Ontwikkeling Apeldoorn.

¹⁰ Bron: Ernst & Young. (2006), Rapport van bevindingen en aanbevelingen, inzake de beoordeling financiële positie en kostentoerekening in het kader van grondexploitatie.

Tussen 2004 en 2006 is voor de vrije kavels bij Zuidbroek de grondprijs significant verhoogd (van circa 240 euro per m² naar 360 euro per m²) en zijn ook de grondprijzen voor de overige kavels en bedrijfsgronden verhoogd, waardoor de verwachte opbrengsten met ongeveer 50 miljoen euro verbeterden. Daardoor bedroeg in 2006 het verwachte resultaat op Zuidbroek 21 miljoen euro (na aftrek van de 9,9 miljoen euro aan extra budgetten voor andere projecten die zijn opgenomen in de grondexploitatie van Zuidbroek). Door deze hogere prestatieverwachtingen nam echter het risicoprofiel toe. Uit de verkoopgegevens blijkt dat tot en met 2010 26 kavels zijn verkocht. In de uitgifteplanning voor de vrije kavels en dus bij de berekening van het resultaat van de grondexploitatie werd er echter vanuit gegaan dat tot 2011 617 vrije kavels (van de 732 vrije kavels) verkocht zouden moeten zijn. Ook de verkoop van andere kavels en bedrijfsgrond is tot nu toe veel slechter dan gepland.

Conclusie 4: Tussen 2004 en 2006 zijn de grondprijzen in Zuidbroek significant verhoogd tot de bovenzijde van de toen geldende bandbreedte waardoor het resultaat sterk verbeterde maar het risicoprofiel toenam.

In Zuidbroek rust op ongeveer 70 procent van de bouwgronden voor woningen een bouwclaim. In de bouwclaimovereenkomst werd in de meeste gevallen geen termijn opgelegd waarbinnen woningen ontwikkeld moesten worden. Dit betekent dat de ontwikkelende partij in principe oneindig lang kan wachten met de afname van de gronden van de gemeente. De rentekosten op de grond komen daarbij voor rekening van de gemeente. Daarnaast was er in bijna alle gevallen ook geen sprake van een afnameplicht.

Conclusie 5: Bouwclaims bemoeilijken de ontwikkeling in Zuidbroek. De tijdsvertragingen die daar het gevolg van zijn, leiden tot hoge rentekosten voor de gemeente.

Begin 2000 werd door het college de voorkeur gegeven aan binnenstedelijke ontwikkeling van woningbouw en daarmee werd besloten de grote volume locaties Zuidbroek en Zonnehoeve niet snel te ontwikkelen en deze vooral als een 'ventiellocatie' te beschouwen. Mede hierdoor vertraagde de woningbouwproductie en konden de doelstellingen van verdubbeling woningbouw niet gehaald worden. Hier is voor gewaarschuwd door de ambtelijke organisatie, maar het college bleef bij zijn keuze. Er was de gedachte bij het college dat de binnenstedelijke ontwikkelingen sneller zouden kunnen gaan als niet begonnen werd met Zuidbroek of Zonnehoeve.

Conclusie 6: De impliciete keuze om binnenstedelijk te ontwikkelen en Zuidbroek te vertragen heeft bijgedragen aan het niet halen van de verdubbelingsdoelstelling voor woningbouw en de hoog oplopende rentes op Zuidbroek waar de verwerving doorging, maar de ontwikkeling werd vertraagd. Dit is één van de hoofdoorzaken van de huidige problemen van het grondbedrijf.

De enquêtecommissie stelt vast dat in ieder geval tot 2008 te weinig op output in de vorm van grondproductie is gestuurd en teveel tijd werd gestoken in visievorming. Zo werden delen van Zuidbroek en Zonnehoeve meerdere keren ontworpen. Hierdoor liepen de apparaatskosten op en werden er door de stapeling van ambities nog meer kosten gemaakt.

De hoge apparaatskosten zijn ook illustratief voor de problematiek rond de aansturing van projecten en het grondbedrijf als geheel. Projectgroepen waren door problemen in de project- en lijnverantwoordelijkheid regelmatig niet efficiënt waardoor apparaatskosten opliepen en ook de stapeling van ambities werd versterkt. Er ontbrak een poortwachter die stuurde op kostenbeheersing, zoals het in toom houden van de apparaatskosten.

Zowel de accountant als Bureau Agnes & Partners kunnen geen verband vaststellen tussen het extra budget dat de raad in 2002 ter beschikking heeft gesteld voor de verdubbelingsdoelstelling woningbouw en de ontwikkeling van het aantal woningen. Het lijkt daarmee dat de extra gelden vooral besteed zijn aan visievorming en herontwerp van Zuidbroek en Zonnehoeve in plaats van aangewend te zijn voor een versnelling van de bouwgrondproductie.

Conclusie 7: De beheersing op apparaatskosten is in ieder geval tot 2008 onvoldoende geweest vanwege onvoldoende controle op deze kostenfactor. De apparaatskosten van (hernieuwde) planvorming konden te gemakkelijk op relatief grote grondcomplexen worden bijgeboekt.

III.3. Overprogrammering in woningbouwprogramma en bij bedrijventerreinen

Vanaf 2006 zijn er vanuit de ambtelijke organisatie waarschuwingen gegeven en plannen gemaakt om ervoor te zorgen dat het totale programma van woningen en bedrijventerreinen overeen zou stemmen met de verwachte afzet. Op 31 mei 2006 is er een interne memo (IM), de zogenaamde Stormbalbrief, naar het college gestuurd door de directeur van de dienst RO, mevrouw Van der Bend, waarin gewaarschuwd wordt voor overprogrammering. Ze waarschuwt dat er een gebrek aan inzicht is in de programmering. Er wordt uit de IM duidelijk dat er een vermoeden bestond dat deze programmering niet realistisch was en dat er te weinig werd gekeken naar de financiële effecten van de exploitaties. Ook staat er in de IM: *„De gemeente heeft zich door grondaankopen een rentelast bezorgd, die zo groot is dat hij eigenlijk bepalend zou moeten zijn voor de prioriteitstelling tussen projecten, maar dat daar in de praktijk van de planning onvoldoende rekening mee wordt gehouden.”* In een IM van 25 oktober 2006 aan het college herhaalt mevrouw Van der Bend haar waarschuwing: *„Ik neem hierbij wederom afstand van verantwoordelijkheden ten aanzien van de bestuurlijk opgelegde extra taakstelling en pogingen om winsten af te romen en/of winstafdrachten naar voren te halen teneinde financiële problemen elders op te vangen.”*

In een 'Benen Op Tafel' (BOT)-presentatie van november 2006 heeft de dienst RO het college nogmaals inzicht gegeven in de brede lijn van de problematiek (overprogrammering, hoge ambities, risico's e.d.). Daarnaast werden vanaf 2006 per project rapportages gemaakt en doorgesproken met de wethouders Metz (onder andere grondbedrijf) en Reitsma (Ruimtelijke Ontwikkeling). Ook ten behoeve van het "Meerjaren Perspectief Ruimtelijke Ontwikkelingen" (MPRO, eind 2007 / begin 2008) werden alle projecten geïnventariseerd en vastgelegd en is het overzicht hiervan besproken met in ieder geval de wethouders Metz en Reitsma. Het overzicht over de projecten is toen ook vertrouwelijk aan de raad voorgelegd. Tevens waren er enkele keren per jaar 'vinger aan de pols'-momenten waarop de voortgang van woningbouw en bedrijventerreinen werd doorgenomen met de wethouders Metz en Reitsma. Wethouder Metz zegt over de informatievoorziening vanuit de dienst RO het volgende in zijn openbaar verhoor: *„Feit is dat ik erg veel moeite heb gehad om alle informatie boven tafel te krijgen. Feit is dat dat stukje bij beetje uiteindelijk wel gebeurd is.“*

Wethouder Metz zegt in zijn openbaar verhoor ook: *„We hebben gezegd: de prioritering moet er gewoon komen, daar is uiteindelijk die ABP-lijst uit voortgevloeid.“* In de ABP-lijst van 7 juli 2009 worden keuzes gemaakt ten aanzien van doorgaan of 'on hold' zetten van projecten (zie bijlage II). Wethouder Metz: *„In de ABP lijst is er geprioriteerd: deze projecten hebben we onderhanden, daar gaan we wat mee doen, deze zijn misschien later kansrijk en deze houden we voorlopig even in de ijskast. (...) Maar ik heb voortdurend het gevoel gehad dat de sturing daarop door het hoofd Projectontwikkeling en de directeur RO minder was dan het lijstje suggereerde. Ik heb voortdurend het gevoel gehad dat in het wethoudersoverleg de verbanden door mij moesten worden aangebracht en daar word ik vreselijk onzeker van. Want hoe kan het nou zo zijn dat een bestuurder die er is om knopen door te hakken in dilemma's, dat die inhoudelijk toevoegingen moet doen aan een stuk. Ik heb dat keer op keer teruggedrukt van: heren, voordat het stuk ons bereikt moet de integraliteit door jullie aangebracht worden, niet door ons. Daar zijn wij niet voor. Het heeft bij mijn weten niet geleid tot een prioritering van projecten op dat moment.“*

Wethouder Metz verwijt de dienst RO dat zij onvoldoende afgewogen stukken bij hem en wethouder Reitsma brachten. De informatie is er echter wel. Zo is in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) 2009 in de bijlage 'programmering woningbouw' ingegaan op de noodzaak tot prioritering en worden voorstellen gedaan om uitwerking hiervan op te pakken. In een vergadering van het college in oktober 2009 heeft de directeur RO, de heer Salm, vervolgens een presentatie gehouden waarvan de inzet was: durf te prioriteren, durf te sturen, durf ongewone maatregelen te nemen. In december 2009 heeft dit tot een collegevoorstel over prioritering geleid en is dit voorstel besproken met de wethouders Reitsma en Metz, maar dit voorstel is verder niet tot besluitvorming in het college gekomen. De prioritering is dus niet daadkrachtig opgepakt.

De overprogrammering, waar de dienst RO sinds 2006 het college voor heeft gewaarschuwd, is tezamen met de grootschalige verwervingen, één van de hoofdoorzaken van de huidige problemen van het grondbedrijf. Ondanks waarschuwingen vanaf 2006 vanuit de dienst RO aan het college dat er onvoldoende beheersing was van de programmering, heeft het college geen actie ondernomen om de problematiek boven tafel te krijgen en op te lossen. Hierdoor is lange tijd een onrealistisch beeld van de financiële positie (winstpotentieel) van het grondbedrijf blijven bestaan en zijn de winstafdrachten vanuit het grondbedrijf blijven doorgaan tot 2010. Een eerdere bijstelling van de programma's had voorkomen dat de planning van woningen en bedrijventerreinen zo sterk moest worden bijgesteld in het MPG 2010 en het MPG 2011 en nog verder moet worden bijgesteld in het MPG 2012.

Feit is bovendien dat in het MPG 2009 een planning voor woningbouw opgenomen was waarvan de dienst RO wist dat dit niet realistisch was. Ook op het gebied van afzetprognoses voor bedrijventerreinen is het MPG 2009 onrealistisch. Een eerste stap richting meer realisme ten aanzien van de afzet van bedrijventerreinen is in het MPG 2010 gezet waar een jaarlijkse prognose van gemiddeld 12 hectare is gehanteerd (in plaats van gemiddeld 16 hectare). In het MPG 2011 is dit bijgesteld naar 8,2 hectare. Ter vergelijking: de gemiddelde jaarlijkse afzet van bedrijventerreinen in Apeldoorn was de afgelopen 10 jaar 5,4 hectare per jaar. Gelet op de huidige landelijke problematiek bij bedrijventerreinen (overproductie van nieuwe bedrijventerreinen) is er in het MPG 2011 wellicht nog sprake van een overschatting van de afzet van bedrijventerreinen.

Bijstellen van prognoses (tragere fasering om de overprogrammering bij te stellen) heeft tot gevolg dat het saldo van de contante waarden van de grondexploitatie lager uitkomt. De enquêtecommissie concludeert dat het college bewust lange tijd de signalen vanuit de dienst RO negeerde. De enquêtecommissie vermoedt dat die manier van handelen ingegeven was vanwege de impact die het oplossen van de overprogrammering zou hebben gehad op de winstpotentie en winstafdrachten vanuit het grondbedrijf. Bovendien speelde de sfeer van planoptimisme die lange tijd heerste een belangrijke rol.

De contante waarde van de grondexploitaties liet lange tijd een onrealistisch beeld zien. Zo werd in het MPG 2009 de woningbouwprognose niet aangepast aan de verwachte afzet (werd alleen als een risico benoemd) en werd in het MPG 2010 een onwaarschijnlijke woningbouwoptie met een opbrengst van 20 miljoen euro verrekend met een reëel tekort als gevolg van de tragere fasering van de uitgifte van bedrijventerrein op RBAZ. Ook was er weerstand om de prognoses voor de afzet van bedrijventerreinen naar beneden bij te stellen. Pas in het MPG 2011 is met een meer open blik naar de financiële positie van met name de bedrijfsterreincomplexen van het grondbedrijf gekeken.

Conclusie 8: De ambitieuze doelstellingen van het Strategisch Kader uit 2000 konden niet worden gerealiseerd. Er bestond een onrealistisch positief beeld van de grondexploitaties dat niet kon worden waargemaakt. Vanaf het MPG 2009 is er stapsgewijs meer realisme in de planning gekomen, met de grootste

aanpassing in het MPG 2011. Er blijkt lange tijd sprake te zijn geweest van planoptimisme. Dit is één van de hoofdoorzaken van de huidige problemen van het grondbedrijf.

Conclusie 9: Het college heeft lange tijd ondanks indringende ambtelijke waarschuwingen de overprogrammering niet aan willen pakken, mede omdat dat zou leiden tot een verlaging van het winstpotentieel en de winstafdrachten vanuit het grondbedrijf. Het niet aanpakken van de overprogrammering is één van de hoofdoorzaken van de huidige problemen van het grondbedrijf.

III.4. Weerstandsvermogen grondbedrijf

Jaarlijks werden via de Algemene Dienst winsten afgedragen vanuit het grondbedrijf naar de BROA (Bestemmingsreserve Ontwikkeling Apeldoorn). In 2006 werden bovenop de door het grondbedrijf geprognosticeerde winstafdrachten door de nieuwe coalitiepartijen extra taakstellende winstafdrachten opgelegd. De extra taakstelling werd in de jaarrekening 2006 bepaald op 1 miljoen euro in 2007, 1,5 miljoen euro in 2008, 2 miljoen euro in 2009, 2 miljoen euro in 2010 en zo verder. Tot en met 2009 werd er zelfs nog meer dan de taakstelling afgedragen, ondanks het feit dat de winstafdrachten telkens hoger lagen dan de gerealiseerde winsten en ondanks dat in 2009 door het grondbedrijf verlies werd geleden. Daardoor werd sterk ingeteerd op de algemene reserve van het grondbedrijf (ARG).

De toenmalige directeur RO, mevrouw Van der Bend, heeft zich in 2006 richting wethouder Spoelstra van Financiën verzet tegen de extra taakstellende winstafdrachten. In een interne memo van 25 oktober 2006 van de directeur RO aan het college zegt zij afstand te nemen van de verantwoordelijkheden ten aanzien van de bestuurlijk opgelegde extra taakstelling en pogingen om winsten af te romen en/of winstafdrachten naar voren te halen ten einde financiële problemen elders in de gemeentelijke begroting op te vangen. Zij zegt ernstig bezwaar te hebben dat de raad gevraagd wordt de "Meerjaren Programma Begroting" (MPB) goed te keuren, waarin de extra taakstelling voor het grondbedrijf is opgenomen zoals in het bestuursakkoord 2006-2010 is overeengekomen. Ook de controller van het grondbedrijf vroeg aan wethouder Spoelstra van Financiën om begrip voor de noodkreet vanuit het grondbedrijf.

Uit het openbaar verhoor van wethouder Metz blijkt dat bij de formatie in 2006 de meerderheid van de coalitie de winstafdrachten wenste uit te voeren, ondanks waarschuwingen hierover uit de dienst RO die werden ingebracht door wethouder Metz. Deze geeft aan ingestemd te hebben met de hoge winstafdrachten vanwege de coalitieverhoudingen, hoewel hij er geen voorstander van was.

Later heeft wethouder Metz een aantal malen aangegeven richting ambtenaren van de dienst RO dat ook hij vond dat een hogere ARG nodig was om te voorkomen dat de middelen van het concern zouden moeten worden aangesproken. Zo stuurt hij op 12 maart 2008 een e-mail aan een aantal ambtenaren, waaronder de directeur RO en het hoofd Grondzaken: *„Inhoudelijk is het zuur om te lezen dat we door meer winst af te dragen dan we kunnen nemen verder van de minimale reservepositie afraken, terwijl we weten dat de risico's als gevolg van het gestegen geïnvesteerd vermogen alleen maar toenemen en we eigenlijk op voorspraak van de concerncontroller naar 25 miljoen moeten.”* In een e-mail van 10 juni 2008 bevestigt wethouder Metz op de vraag van hoofd Grondzaken dat hij het er niet mee eens is dat aan de raad wordt voorgesteld de streefwaarde van de ARG te handhaven op 11,5 miljoen euro voor de periode 2008, 2009 en 2010. Wethouder Metz heeft dus herhaaldelijk in de richting van ambtenaren van de dienst RO aangegeven het niet eens te zijn met de hoge (taakstellende) winstafdrachten.

Het collegestandpunt met betrekking tot de taakstelling voor de winstafdrachten is niet veranderd door de ambtelijke waarschuwingen. Dit blijkt ook uit de volgende e-mail van wethouder Spoelstra (PvdA) aan zijn fractievoorzitter, de heer Kunneman in april 2009: *„Ik heb naar aanleiding van coalitieoverleg en de opmerking van Rob (wethouder Metz) dat er tegen de wil in feitelijk is afgesproken 10 miljoen euro extra uit grondbedrijf te halen even nagevraagd hoe het zit. Blijkt dat we inderdaad een hogere taakstelling hebben afgesproken tav de afdracht. Grondbedrijf was er tegen maar Rob (wethouder Metz) en gemeentesecretaris konden er mee leven.”*

De minimaal benodigde ARG voor het kunnen afdekken van de risico's van het grondbedrijf werd tussen 2002 en 2010 niet geactualiseerd, ondanks dat in die periode de risico's fors gestegen waren door een sterke toename van de geldstromen en het geïnvesteerd vermogen. De minimumnorm van de ARG gaf in die hele periode geen correcte afspiegeling van de daadwerkelijke risico's bij het grondbedrijf. Doordat de minimumnorm voor de ARG geijkt bleef op de situatie van 2002, waren hoge winstafdrachten mogelijk. In 2010 is besloten om de minimumnorm van de ARG te verhogen van 11,34 miljoen euro naar 20 miljoen euro. Ondanks uitgebreid onderzoek heeft ook de enquêtecommissie geen duidelijkheid kunnen vinden over de berekeningswijze om tot dit bedrag te komen. De accountant gaf destijds aan dat dit bedrag uit de lucht leek te vallen.

Bij de behandeling van het MPG 2010 kondigt de fractie van D66 een initiatiefvoorstel aan met als strekking het stoppen van de winstafdrachten van het grondbedrijf en het eenmalig storten van 3 miljoen euro van de Algemene Reserve (AR) naar de ARG. Zo zou op termijn de ARG op de gewenste hoogte van 20 miljoen euro gebracht worden. Het college verzocht het voorstel te mogen verwerken in de integrale afweging van de MPB 2011-2014. Met deze MPB werden de winstafdrachten geschrapt en eenmalig 10 miljoen euro van de AR in de ARG gestort.

Conclusie 10: Het college en de raad zagen het grondbedrijf te veel als een geldmachine zonder zich voldoende bewust te zijn van de mogelijke impact van de aanwezige risico's.

Conclusie 11: Er werd door het college ingeteerd op de algemene reserve van het grondbedrijf in de periode 2006-2010 en dit in een periode waarin de risico's van het grondbedrijf sterk toenamen. Sterke signalen vanuit de dienst RO en de controller van het grondbedrijf werden door het college genegeerd.

Volgens het MPG 2011 bedraagt de beschikbare ARG per 1-1-2011 10,2 miljoen euro. Feitelijk is de beschikbare ARG slechts 4,4 miljoen euro. De rest zijn specifieke bestemmingsreserves (ten behoeve van bodemsanering en slagvaardige aankopen).

Conclusie 12: Door wisselende definities wordt onduidelijk gecommuniceerd richting de raad over toenemende risico's binnen het grondbedrijf en de omvang van de beschikbare algemene reserve van het grondbedrijf.

Ernst & Young concludeerde in 2006 dat er geen samenhangend geheel aan instrumenten geïmplementeerd was dat als basis dient voor een adequaat risicomanagement. Ook 4Tune constateerde in 2009, in een second opinion van het MPG 2009 in opdracht van de Rekenkamercommissie, dat een overall inzicht in het risicoprofiel van het grondbedrijf ontbrak.

Bij RBAZ worden vanaf 2005 risicoanalyses uitgevoerd, maar deze zijn van een beperkt niveau. Ook ontbreekt het aan een actieve risicobeheersing. Beheersmaatregelen werden wel geformuleerd naar aanleiding van een risicoanalyse, maar hier werd vervolgens niet op gestuurd.

Voor de casus Zuidbroek konden door het college aan de enquêtecommissie geen stukken aangeleverd worden waaruit bleek dat er gedurende het project getoetst is of het gestelde programma en de prijsniveaus nog voldeden aan de behoefte in de markt. Dit zou wel moeten gebeuren vanuit het oogpunt van risicomanagement.

Het is opvallend dat de post onvoorzien voor Zuidbroek tussen 2006 en 2011 is teruggeschroefd van 27 miljoen euro naar 5 miljoen euro. Procentueel is de post onvoorzien bijgesteld naar 4 procent over de nog te maken kosten. Dit is laag te noemen. Dit betekent dat het weerstandsvermogen van het project zelf significant is afgenomen. Dit is opmerkelijk want het risicoprofiel van het project is aanzienlijk. Er is geen onderbouwing aangetroffen waarom de post onvoorzien significant is teruggeschroefd of dat er buiten de grondexploitatie een voorziening is getroffen. Het heeft in ieder geval -onterecht- een positief effect gehad op het verwachte resultaat van het project.

Conclusie 13: Risicomanagement kreeg te weinig aandacht in het grondbedrijf en bij het college. Signalen dat risicomanagement tekort schoot werden lange tijd niet vertaald in verbetering van de systemen en werkprocessen.

III.5. Informatievoorziening aan de raad

Tot en met 2002 verscheen jaarlijks een nota Financiële Prognose Grondbedrijf (FPG), waarin verslag werd uitgebracht over het grondbedrijf. De nota FPG was een uitgebreid document, waarin onderwerpen werden behandeld zoals de actuele vermogenspositie (de winst- of verliesneming op projecten, de mogelijke winstafdrachten, het verloop van de ARG en de reserve slagvaardig aankopen), prognoses van de in exploitatie genomen projecten, de gerealiseerde productie, de balans, beleidsontwikkelingen en de begroting voor de bouwgrondexploitatie. Na 2002 (naar aanleiding van de invoering van het dualisme) werd besloten de nota FPG niet meer uit te brengen. De heer Kunneman, oud-fractievoorzitter van de PvdA, zegt hierover: „*Dat beschouw ik als één van de grotere blunders in mijn carrière.*”

Pas in 2008 wordt de FPG uit 2002 opgevolgd door het MPG 2008. Conceptversies van het MPG 2008 zijn gezien door het college, maar vlak voordat de definitieve versie van het rapport naar het college en de raad verstuurd zou worden, heeft mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, het MPG 2008 met klem geadviseerd deze niet aan de raad te verstrekken. Mevrouw Vreman heeft aangegeven dat de crisis had geleid tot sterk ingezakte verkopen waardoor de uitgangspunten qua afzet (en als gevolg daarvan de contante waarde) in het MPG 2008 niet meer realistisch waren. Aan de raad is niet gemeld dat het MPG 2008 niet kwam en waarom het niet kwam. Wethouder Metz was overigens niet te spreken over het niet verschijnen van het MPG 2008, hij wilde juist een MPG aan de raad presenteren. Vanwege de negatieve ervaring uit 2008 is beslist om een externe partij het MPG 2009 te laten schrijven.

Conclusie 14: Het college en de raad hebben laten gebeuren dat er geen MPG 2008 is uitgekomen. Het college heeft zich niet verzet tegen het van tafel halen van het MPG 2008 door het hoofd Grondzaken, noch heeft het college de raad over het hoe en waarom daarvan geïnformeerd.

Het MPG 2009 is in juni 2009 wel aan de raad verstuurd, maar pas besproken in de Politieke Markt Apeldoorn (PMA) van 3 december 2009. Het MPG 2009 is nooit vastgesteld door de raad.

In het MPG 2009 wordt gerekend met een afzet van circa 900 woningen per jaar. Daarnaast wordt in het MPG 2009 een risico van 15 miljoen euro genoemd, dat was gebaseerd op een verlaagde afzet van bouwgrond: van 300 (2009 t/m 2011) tot 500 (2012 t/m 2015) woningen per jaar. Bij de dienst RO werd er echter herhaaldelijk door meerdere functionarissen bij

het opstellen van het MPG 2009 op aangedrongen dat een afzet van 300 tot 500 niet als een risico diende gezien te worden maar als dé basisvariant diende beschouwd te worden en als dusdanig opgenomen diende te worden in het MPG 2009. Ook het rapport van de Taskforce Woningbouw uit 2007 stelt (vóór de economische crisis) dat het aantal woningen in grondexploitaties ongeveer 500 per jaar dient te bedragen.

Er bestonden meerdere signalen dat het hoofdscenario voor de woningbouw uit het MPG 2009 onrealistisch was. Deze signalen zijn niet vertaald in de definitieve MPG 2009. Het opnemen van de lagere prognose in een risicoscenario geeft een onjuist beeld, omdat bij de dienst RO bekend was dat dit de meest waarschijnlijke uitkomst zou worden. Dit scenario had als hoofdscenario gepresenteerd moeten worden.

In het MPG 2010 wordt een lager resultaat op woningbouwlocaties (ongeveer 25 procent) gepresenteerd dan in het MPG 2009. Zo wordt bij het MPG 2010 gerekend met de uitgifte van grond voor gemiddeld 450 woningen per jaar. Dit is beduidend minder dan de 900 woningen per jaar in het MPG 2009. De enquêtecommissie concludeert dat deze lagere prognoses voor woningbouw met daaraan gekoppeld een verminderde gronduitgifte al in het MPG 2009 hadden moeten zitten.

Conclusie 15: Het college heeft in het MPG 2009 de raad –ook met de kennis van toen– onjuist geïnformeerd over de vooruitzichten van de grondexploitaties wat betreft woningbouw.

In het Ontwikkelingsplan RBAZ dat op 4 februari 2010 in de raad is vastgesteld, is aangegeven dat het ontwikkelingsplan een neutraal exploitatieresultaat laat zien. De raad werd bij de bespreking van het Ontwikkelingsplan RBAZ wel gewezen op het feit dat de netto contante waarde kon verslechteren omdat er mogelijk gerekend ging worden met een aangepaste fasering. Dit was als risico opgenomen in het risicoprofiel met een kans van 75 procent. De enquêtecommissie oordeelt dat het onjuist was om de tragere fasering als risico te benoemen en niet als een 100 procent zekerheid. Uit het onderzoek van de enquêtecommissie blijkt en het college heeft dat op vraag van de enquêtecommissie ook bevestigd, dat ten tijde van het raadsbesluit op 4 februari 2010 ambtelijk bekend was dat 100 procent zeker gerekend ging worden met een aangepaste fasering. Ambtenaren hebben aan de enquêtecommissie aangegeven dat ook het college in december 2009 was geïnformeerd over een tragere fasering. Wanneer de tragere fasering wel zou verwerkt zijn in de grondexploitatieberekeningen van het ontwikkelingsplan, dan was er geen sluitend exploitatieresultaat en had het Ontwikkelingsplan RBAZ niet kunnen doorgaan.



Verhoor van wethouder Metz ook uitgezonden via internet-tv

Conclusie 16: Het college heeft de raad met het raadsvoorstel over het Ontwikkelingsplan RBAZ in 2010 bewust onjuist geïnformeerd over de fasering van bedrijfsterreinitgifte bij Beekbergsebroek, want de kans op vertraagde uitgifte was niet 75 procent, maar wel 100 procent zeker. In de voorbereiding van het MPG 2010, die toen al vergevorderd was, werd immers als vaststaand uitgegaan van de tragere fasering.

Conclusie 17: Het college heeft de raad met het raadsvoorstel over het Ontwikkelingsplan RBAZ in 2010 onvolledig geïnformeerd omdat het risico op een tragere fasering alleen in de financiële haalbaarheidsanalyse werd gepresenteerd. Hoewel de raad dit document ter beschikking had, werd dit niet besproken tijdens de vergadering. De raad had specifiek in de presentatie gewezen moeten worden op de voorziene fasering op Beekbergsebroek en de effecten hiervan.

Bij het MPG 2010 is een reëel voorzienbaar tekort op een grondcomplex (in casu bij RBAZ) verrekend met een mogelijke winst op grond van een toekomstige bestemming buiten vastgestelde raadskadere. Dit staat op gespannen voet met het voorzichtigheidsbeginsel en de vereisten van transparantie in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Derhalve is in 2010 aan de raad onterecht een positiever beeld geschetst van de netto contante waarde van het Bedrijvenpark Apeldoorn A1. Naast het feit dat dit vanuit de BBV niet toegestaan is, was die mogelijke winst van 20 miljoen euro uit woningbouw bovendien niet onderbouwd en werd deze enkel

toegevoegd om het resultaat van RBAZ op nul te houden. De enquêtecommissie heeft ter onderbouwing van deze conclusie overtuigend bewijs gevonden in het bronnenonderzoek. Daarnaast is dit beeld in de verhoren ook bevestigd. Onder meer de heer Salm, directeur RO, zei hierover in zijn openbaar verhoor: „*Er werd nadrukkelijk ervaren dat er een grote bestuurlijke overtuiging was dat deze exploitatie op 0 zou moeten sluiten.*”

Het volgende is er gebeurd:

- in het MPG 2010 is bewust een positiever beeld geschetst van de netto contante waarde door het salderen van positieve risico's (20 miljoen euro bij omzetting van een deel van de bedrijventerreinen naar woningbouw) met voorziene tekorten (-15 miljoen euro¹¹);
- het salderen van voorziene tekorten met positieve risico's staat op gespannen voet met het voorzichtigheidsbeginsel en de vereisten van transparantie in het BBV;
- voor de 20 miljoen euro verbetering van de contante waarde in geval van de omzetting naar woningbouw heeft geen enkele berekening of serieuze inschatting plaatsgevonden.

Conclusie 18: Het college heeft de raad in het MPG 2010 bewust onjuist geïnformeerd over het plansaldo bij RBAZ. De raad werd voorgehouden dat het plansaldo van RBAZ op nul uitkwam (neutraal plansaldo, geen negatieve contante waarde), terwijl het resultaat -15 miljoen euro was.

Een belangrijk onderdeel in het MPG 2011 betrof de afwaardering van Kop en Kanaal met 11 miljoen euro. De heer Thunnissen, hoofd Projectontwikkeling bij de dienst RO, leverde in 2009 het volgende tekstvoorstel aan ten behoeve het MPG 2009: „*Binnen het project RBAZ/Biezematen worden thans voorstellen ontwikkeld, die mogelijk op korte termijn vragen om afwaardering van delen van het gebied, omdat daar sprake is van grondbezit zonder voorziene ontwikkeling.*” In het definitieve MPG 2009 is deze tekst niet blijven staan.

In de vertrouwelijke financiële bijlage bij het Ontwikkelingsplan 2010, staat het volgende opgenomen over Kop en Kanaal: „*Het plangebied is echter groter dan de Biezematen en de Eilanden. De oostzijde van de Elsbosweg (de Kop) en de zone langs het kanaal aan de westzijde van het exploitatiegebied Beekbergsebroek maken ook deel uit van het plangebied. Ook hier heeft de gemeente omvangrijke gebieden in eigendom, echter om het programma te kunnen realiseren, is het in ontwikkeling brengen van deze gronden niet noodzakelijk. De beide gebieden worden dan ook in de nu aan de orde zijnde bestemmingsplanhorizon niet meegenomen en vallen buiten het Ontwikkelingsplan. De gronden die wij als gemeente langs het Kanaal en in de Kop van het RBAZ in eigendom hebben blijven binnen het grondbedrijf worden, deels, na 2020 in ontwikkeling genomen, zodat de boekwaarde op deze gronden goedge maakt kan worden.*”

¹¹ Deze -15 miljoen euro (MPG 2011) staat als -16 miljoen euro in het MPG 2010 (contante waarde Beekbergsebroek en Kop en Kanaal komt uit op -16 miljoen euro per 1-01-2010, en alleen voor de Eilanden is de contante waarde -15 miljoen euro).

Reeds in 2009 is ambtelijk aangegeven dat bij het project RBAZ sprake is van grondbezit zonder voorziene ontwikkeling en dat dit mogelijk kan leiden tot afwaardering. Dit is niet in duidelijke bewoordingen bij het MPG 2009, noch bij het Ontwikkelingsplan RBAZ in 2010, aan de raad gemeld.

Conclusie 19: Het college heeft de raad laattijdig geïnformeerd over het risico van het ontbreken van een reëel en stellig voornemen en daarmee het risico op afwaarderen van Kop en Kanaal (onderdeel van Beekbergsebroek). Op zijn minst had dit onderdeel moeten zijn van de communicatie aan de raad in januari/februari 2010 bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan RBAZ.

Behalve het vertragen van het afzettingtempo is het woningbouwprogramma voor Zuidbroek tot en met het MPG 2011 niet aangepast. Een verlaging van het woningbouwprogramma zal plaatsvinden in het MPG 2012, onder andere als gevolg van het Kwalitatieve Woningbouw Programma 2010-2019 (KWP III), met een verdere verlaging van de contante waarde als gevolg. De enquêtecommissie vraagt zich af of het gestelde grondprijsniveau houdbaar is en naar beneden bijgesteld moet worden gezien de economische crisis.

Conclusie 20: De raad gaat ervan uit dat het MPG steeds de meest actuele status weergeeft van de te verwachten financiële resultaten van het grondbedrijf. In de praktijk blijkt het MPG de afgelopen jaren een instrument in ontwikkeling waarbij van jaar op jaar onderdelen van het MPG geactualiseerd en verbeterd worden, zonder dat de raad expliciet gemeld wordt wat er nog ontbreekt, bijvoorbeeld dat in het MPG 2011 de woningbouwcijfers nog niet zijn geactualiseerd.

III.6. Rol van de raad

In de periode 2003-2009 (na de laatste FPG in 2002) zijn door de Rekenkamercommissie en de accountant meerdere malen aanbevelingen gedaan om de informatievoorziening inzake het grondbedrijf te verbeteren. Na de laatste FPG in 2002 (tot 2009) werd vrijwel uitsluitend in termen van saldo en resultaat gecommuniceerd. Kwantitatieve gegevens over productieaantallen (gerealiseerd dan wel geprognosticeerd) ontbraken volledig of waren er vooral op hoofdlijnen. Een duidelijke koppeling met een langjarige ruimtelijke ontwikkelings- en woningbouwvisie ontbrak. Daardoor was het voor de raad feitelijk niet mogelijk te beoordelen of de financiële cijfers voor de totale grondportefeuille gefundeerd waren op planningsrealisme. Er was zelfs niet eens duidelijk wat het totale programma aan woningbouw en bedrijventerreinen was. Daarnaast was er geen inzicht in de risico's die in de grondexploitatieprojecten aanwezig waren; de risico's van het grondbedrijf waren onbekend. Ook in de feitelijke kasstromen (kosten en opbrengsten) en transactiegegevens (gerealiseerde prijsniveaus) werd weinig tot geen inzicht geboden.

De raad heeft na 2002 (na het uitkomen van de laatste FPG) onvoldoende bewaakt of er gevolg werd gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en de accountant om de informatievoorziening over het grondbedrijf te verbeteren. Ook heeft de raad het college tot 2009 onvoldoende geconfronteerd met het ontbreken van (toegezegde) informatie. Vanaf 2009 heeft de raad een beduidend actievere rol gespeeld bij de invulling van zijn taken, mede omdat er gaandeweg steeds somberder berichten kwamen (geen winstafdrachten meer, afboekingen op grondexploitatie). Kantelmomenten waren de raadsvergadering van 16 april 2009 waar door de PvdA actualiteitsvragen werden gesteld rond de actieve informatieplicht en de informatievoorziening over het grondbedrijf en de in opdracht van de Rekenkamercommissie door 4Tune uitgevoerde second opinion op het MPG 2009.

Conclusie 21: De raad had in de periode tussen 2002 en 2009 aanzienlijke verbeteringen in de informatievoorziening moeten eisen ten behoeve van zijn controlerende rol.

De enquêtecommissie stelt vast dat de raad veel zaken heeft laten passeren waarvan met de kennis die de enquêtecommissie nu heeft het zeer verwonderlijk is dat de raad daar toen niet kritischer op heeft gereageerd. Twee redenen zijn hiervoor aan te halen: a) de complexiteit van het onderwerp grondbedrijf en b) bij de raad heerste ook planoptimisme.

Een aantal opmerkelijk zaken die de raad heeft laten passeren zijn:

- In augustus 2006 wordt de grondexploitatie voor RBAZ formeel vastgesteld. De grondexploitatie laat een neutraal resultaat zien, waarbij wordt gerekend met een netto planoppervlakte van 160 hectare. Medio 2007 voert adviesbureau ETIN in opdracht van de gemeenteraad een behoeftestudie uit. Op basis van dit onderzoek wordt de conclusie getrokken dat er te veel aan programma is opgenomen in de plannen en grondexploitatie. De omvang van het plangebied wordt bijgesteld naar 110 hectare. In 2009 wordt dit bijgesteld naar 105 hectare. Het is op zijn minst opmerkelijk dat het financieel resultaat niet verslechtert wanneer de planoppervlakte afneemt van 160 hectare naar 105 hectare. In heel de periode is er namelijk sprake van een neutraal plansaldo.
- In het MPG 2010 verbetert de contante waarde van het grondbedrijf met 20 miljoen euro door omzetting van een deel bedrijventerrein bij RBAZ in woningbouw. Het is opmerkelijk dat de raad niet meer vragen stelt bij deze grote meevaller.
- Bij de bespreking van het Ontwikkelingsplan RBAZ kreeg de raad te zien dat het risico op vertraging in de gronduitgifte een kans had van 75 procent en een impact van bijna 14 miljoen euro. Het is op zijn minst opmerkelijk dat een dermate groot risico met zo een hoge kans op optreden de raad niet meer op scherp zet.
- Het is opmerkelijk dat in 2007 met de vaststelling van het Herijkt Strategisch Kader 2020 niet de relatie is gelegd met wat voor impact dat zou hebben op het gemeentelijke woningbouwprogramma en de financiële resultaten van het grondbedrijf.

Conclusie 22: De raad is erg lijdzaam geweest. De raad heeft veel ontwikkelingen laten passeren zonder in te grijpen of kritische vragen te stellen.

III.7. Rol van de controller, de accountant, de Rekenkamercommissie en de provincie

De controller van het grondbedrijf

De controller van het grondbedrijf is tevens de controller van de dienst RO en hoofd van de afdeling Financiën, Planning en Control van de dienst RO.

Conclusie 23: De onafhankelijke positie van de controller van het grondbedrijf is onvoldoende gewaarborgd.

De accountant

De accountants (Ernst & Young tot 2009, PWC vanaf 2009) hebben vanaf 2004 meerdere malen gewezen op de noodzaak om de minimumnorm voor de ARG te herijken, de minimumnorm en ook de ARG zelf te verhogen gegeven de aanwezige en toenemende risico's en een meerjaren ontwikkelingskader te hanteren voor de ARG. Deze aanbevelingen vanuit de accountants zijn niet indringend gecommuniceerd naar de raad. De enquêtecommissie stelt daarnaast vast dat de grote problemen die zich aan het opstapelen waren in het grondbedrijf als gevolg van de overprogrammering, door de accountants niet zijn geconstateerd. De waarschuwingen van onder meer mevrouw Van der Bend, de directeur RO in 2006, aan het adres van het college zijn veel indringender dan de vooral formele waarschuwingen van de accountants.

Conclusie 24: Door de zachte en vooral formele toon van de waarschuwingen van de accountants maakten deze weinig indruk op de raad.

De Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie deelde in de jaarlijkse rapportage over de jaarrekening herhaaldelijk de zorg over de ARG. Ook maakt de Rekenkamercommissie zich meerdere malen zorgen over risico's in het grondbedrijf. In het rapport over de jaarrekening 2003 (pag. 4) staat bijvoorbeeld: „*In tijden van zwakke conjunctuur is het extra van belang de vinger aan de pols te houden met betrekking tot risico's van de grondexploitatie. Vertraging in de start en uitvoering van werken leidt tot rentelasten waardoor voorzieningen of buffers in de exploitatieopzet niet toereikend kunnen zijn. Van belang is dat de raad doorlopend een adequaat beeld heeft van de risicopositie van de gemeente bij grondexploitaties en grote projecten.*”¹²

¹² Bron: Rekenkamercommissie Apeldoorn, Onderzoeksrapport jaarrekening 2003, 28 april 2004.

Conclusie 25: Ondanks de scherpere toon heeft de raad weinig gevolg gegeven aan de opmerkingen van de Rekenkamercommissie.

De provincie

De provincie heeft lange tijd geen waarschuwingen afgegeven aan de gemeente. Eén keer is er een opmerking vanuit de provincie gekomen. Die opmerking ging over de taakstelling ten aanzien van de winstafdrachten in de MPB 2007-2010. De provincie stelde dat de extra opgelegde taakstelling op gespannen voet staat met het voorzichtigheidsbeginsel in de BBV. Het bleef echter bij een opmerking, want de provincie heeft wel ingestemd met de begroting.

Conclusie 25: Toen de provincie eenmalig wel een belangrijke opmerking plaatste, werd dit door het gemeentebestuur (college en de raad) niet opgepikt en ook de provincie kwam er niet op terug.

III.8. Cultuur rond het grondbedrijf

De enquêtecommissie is in haar onderzoek een groot aantal knelpunten tegengekomen in de menselijke verhoudingen, in de relatie tussen het college en het ambtelijk apparaat, tussen ambtelijke afdelingen en tussen de PvdA en de VVD. Deze bleken van een zodanige aard dat de enquêtecommissie heeft willen onderzoeken in welke mate de cultuur bij de dienst RO en het gemeentebestuur van invloed is geweest op het functioneren van de dienst RO (en de voorgangers daarvan: de diensten Stadsontwikkeling en GEP) en het informeren van de raad over de gang van zaken rond het grondbedrijf.

Naar aanleiding van het raadsonderzoek in 2005 naar het bestuurlijk handelen in het dossier Reesink (naar aanleiding van het jarenlange conflict over de vestiging van dit bedrijf op de Ecofactorij in Apeldoorn) is door het college een cultuurtraject gestart. Uit de documentatie en e-mails ter beschikking van de enquêtecommissie en uit de interviews, openbare en niet-openbare verhoren blijkt dat dit cultuurtraject bij de dienst RO niet voldoende doorwerking had, in het bijzonder wat betreft de toepassing van tegenspraak door een ambtenaar. Er is zelfs sprake van angst. Dit wordt ook geconcludeerd in een rapport van de directeur en adjunct-directeur van de dienst RO in 2009, waarin zij concluderen dat structuur- en cultuuraspecten jarenlang verwaarloosd zijn bij de dienst RO. Zij benoemen onder meer het langdurig ontbreken van sturing, onduidelijkheid in lijn- en projectverantwoordelijkheid, een e-mail cultuur waarbij meningsverschillen bij voorkeur via e-mail worden uitgewisseld en gedeeld met velen, geschillen die bovenlangs (via wethouders) opgelost worden en de vele één-op-één'tjes met wethouders. De enquêtecommissie heeft via het uitgevoerde e-mailonderzoek en in de interviews, besloten en openbare verhoren vele voorbeelden teruggevonden van de hiervoor genoemde structuur- en cultuuraspecten. De spanningen en conflicten bij de dienst RO hebben ook geleid tot vele directiewisselingen bij de dienst RO. De heer Salm,

de huidige directeur RO sinds 2009, kreeg de uitdrukkelijke opdracht mee om „de orde te herstellen, want dat was nodig”. Ook mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, bevestigde in haar openbaar verhoor dat het niet goed zat qua cultuur en dat ambtenaren geïntimideerd werden. Over de intimidaties zegt mevrouw Vreman: „Die kwamen van de directie af, die kwamen van afdelingshoofden af, die kwamen van het college af, daar zit ook een deel in wat beleving is van mensen, en ja, daar speelde ook mee wat er in het verleden natuurlijk met allemaal mensen is gebeurd. Mensen die op een zwarte lijst hadden gestaan, dat ze geen bureau meer hadden hier in huis. Dat zijn allemaal dingen die zijn gebeurd.” Dit laatste had betrekking op de gang van zaken voor 2006.

Conclusie 27: De cultuur rond het grondbedrijf heeft bij verschillende medewerkers diepe wonden geslagen en geleid tot verstoringen in de verhoudingen en heeft in een aantal gevallen tot vertragingen in het handelen geleid. Het is echter niet zo dat de cultuur rond het grondbedrijf van grote invloed is geweest op de financiële problemen van het grondbedrijf.

Op basis van het ter beschikking staande onderzoeksmateriaal heeft de enquêtecommissie ook vastgesteld dat bij de dienst RO sprake is van een gevoel van angst dat mede ingegeven is door de robuuste stijl van optreden van wethouder Metz en zijn neiging om op de stoel van de ambtenaar te gaan zitten. Voor sommige ambtenaren kwam dit intimiderend over. Deze zaken werden door de directie van de dienst RO nadrukkelijk onder de aandacht van de gemeentesecretaris gebracht, wiens optreden onvoldoende doortastend was om deze situatie om te keren.

Er naar gevraagd in zijn openbaar verhoor gaf wethouder Metz als reden voor zijn robuuste stijl aan: „Ik denk aanleiding te hebben om te kunnen concluderen dat de dienst RO niet voldoende in control is. Ik ben de afgelopen jaren er steeds ongeruster over geworden. [...] Dat stapelt zich in de loop der jaren op wat leidt tot een houding ‘ik weet niet zeker of wat aangeleverd wordt klopt’.”

Waarschuwingen vanuit de dienst RO (F-mail, Stormbaltbrieven, enzovoort) aan het college worden onvoldoende onderkend door het college.. Het lijkt alsof het college de problemen bij het grondbedrijf negeert of voor zich uitschuift. Oud-wethouder Boddeke zegt hier het volgende over in zijn openbaar verhoor: „Je kunt je afvragen of er niet veel te lang te optimistisch is gekeken naar de problematiek rond het grondbedrijf. Er is in het begin gezegd: we denken dat die winst wel eens wat minder zou kunnen zijn en aan het eind van het traject was het: het kan nog steeds. Die winstpotentie zit er nog steeds in, maar staat wel sterk onder druk. Als je nu terugkijkt, dan zou je kunnen zeggen: Ja, we hadden eerder toch een veel reëlere kijk op de dingen moeten ontwikkelen. (...) Die tunnelvisie, dat blijft een lastig punt zichtbaar. Het blijft zo ontzettend belangrijk om de ambtelijke tegenspraak goed georganiseerd te hebben.”

Conclusie 28: De enquêtecommissie heeft een gevoel van angst bij de dienst RO aangetroffen dat mede ingegeven is door de stijl van optreden van wethouder Metz.

Conclusie 29: De gemeentesecretaris heeft een te passieve, onzichtbare rol gespeeld rond de problemen van samenwerking in de dienst RO en samenwerking tussen de dienst RO en wethouder Metz. De signalen die door de dienst dan wel medewerkers zijn gezonden zijn onvoldoende herkend of niet opgepakt.

Conclusie 30: Er lijkt sprake te zijn geweest van tunnelvisie bij het college voor wat betreft de financiële mogelijkheden van het grondbedrijf. Waarschuwingen vanuit de dienst RO zijn genegeerd of vooruitgeschoven.

Een belangrijk uitgangspunt in het Nederlandse gemeenterecht is het collegiale bestuur: het college is in zijn geheel verantwoordelijk voor een besluit. Alle besluiten zijn collegebesluiten. Deze formele positie betekent dat een wethouder weliswaar relatief zelfstandig kan opereren in de dagelijkse aansturing binnen zijn portefeuille, maar alle andere collegeleden dragen medeverantwoordelijkheid voor de collegebesluiten. Collegiaal bestuur betekent dus ook dat op het moment dat een besluit genomen is, het college als geheel voor een dergelijk besluit staat en als zodanig dan ook verantwoording verschuldigd is aan de raad.

De enquêtecommissie stelt vast dat collegiaal bestuur met de mond beleden wordt, maar dat in ieder geval rond het grondbedrijf feitelijk veel meer gehandeld wordt vanuit een non-interventie beginsel binnen het college. Collegiaal bestuur wordt door bijvoorbeeld oud-wethouder Boddeke eerder ingevuld als 'je valt elkaar niet af' in plaats van de echte betekenis: je bent als volledig college verantwoordelijk, dus de andere wethouders moeten de portefeuillehouder kritisch bevragen om een zorgvuldig collegebesluit te maken.

Conclusie 31: Collegiaal bestuur wordt vooral met de mond beleden, feitelijk wordt in het college in ieder geval rond het grondbedrijf veel meer gehandeld vanuit een non-interventie beginsel.

III.9. Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleert de enquêtecommissie haar aanbevelingen om herhaling van de malaise bij het grondbedrijf in de toekomst te voorkomen.

Aanbeveling 1: Creëer in het MPG 2012 volledige transparantie inzake de huidige grondportefeuille en grondexploitaties, stel niet een deel uit naar het MPG 2013.

Het college voert momenteel een onderzoek uit naar de omvang van de neerwaartse bijstelling in het woningbouwprogramma van de provincie (KWP III). De impact hiervan zal beschreven worden in het MPG 2012. De enquêtecommissie beveelt aan breder te kijken naar de vastgoedperspectieven. Niet alleen moet er naar de aantallen woningen gekeken worden, maar vooral ook naar de neerwaartse prijsontwikkeling daar deze een nog veel groter effect op de grondexploitaties zal hebben. Daarnaast zal ook het kantorenprogramma aan een herijking moeten worden onderworpen. De vraag is of het kantorenprogramma onverkort in stand kan blijven in zijn huidige omvang. Ook dient onderzocht te worden welke contractuele verplichtingen de gemeente heeft binnen de projecten en wat hiervan de consequenties zijn als het aantal woningen naar beneden wordt bijgesteld.

De enquêtecommissie beveelt aan om nu de volledige grondportefeuille grondig door te lichten en niet een deel uit te stellen tot het MPG 2013. Vanwege de grote urgentie, want de resultaten van het onderzoek moeten in het MPG 2012 verwerkt worden, heeft de enquêtecommissie vooruitlopend op haar eindrapportage, deze aanbeveling reeds in december 2011 doorgegeven aan het college.

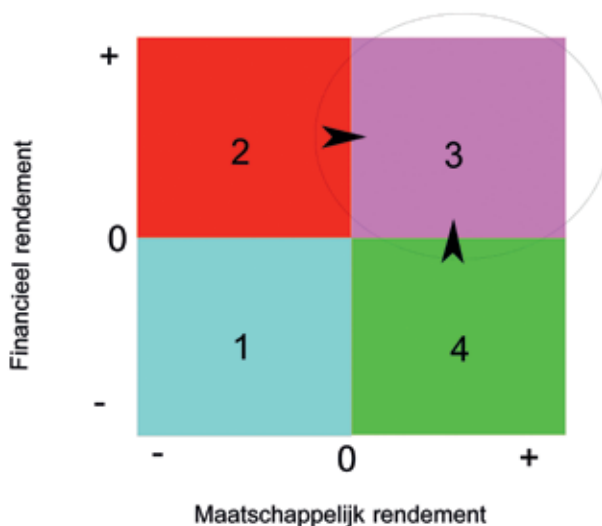
Aanbeveling 2: Breng prioriteitstelling aan tussen de projecten in de grondportefeuille. Kies er eventueel voor om projecten te schrappen, waardoor andere projecten meer ruimte tot ontwikkeling krijgen.

Als er eenmaal volledige transparantie in de huidige grondportefeuille en grondexploitaties is gecreëerd, dient er een prioriteitstelling tussen de projecten aangebracht te worden. Dit is noodzakelijk omdat de planvoorraad ruim de werkelijke behoefte in Apeldoorn overtreft. Er is dus geen ruimte voor alle projecten die nu in de portefeuille zitten. Door het schrappen van projecten krijgen andere projecten juist meer kans om een succes te worden. Een eerste aanzet hiervoor is door het college gedaan bij het onderzoek naar de gevolgen van KWP III. De enquêtecommissie beveelt aan om nader te onderzoeken of er nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de portefeuille weer op orde te krijgen. Bij de prioriteitsstelling is het relevant om zowel naar financiële meerwaarde als naar maatschappelijke meerwaarde te kijken.

Aanbeveling 3: Weeg elk nieuw voorgesteld project af binnen generieke kaders op portefeuilleniveau.

Met behulp van het grondbeleid ondersteunt de gemeente het realiseren van haar beleidsdoelstellingen. De vastgoedmarkt is weerbarstig en veelal onvoorspelbaar. Ruimte voor ontwikkeling en uitbreiding is selectief en beperkt. Om te zorgen dat enkel de projecten worden uitgevoerd die van toegevoegde waarde zijn voor de gemeente, is afweging van ieder voorgesteld project essentieel. De bewegingsruimte is nadien beperkt. Of een project van toegevoegde waarde is, hangt af van zowel de financiële meerwaarde als de maatschappelijke meerwaarde. Om te zorgen dat de juiste projecten worden opgestart en uitgevoerd, dienen projecten getoetst te worden aan vastgestelde kaders. Om alle projecten op eenzelfde manier te kunnen wegen, zijn kaders op portefeuilleniveau noodzakelijk. Dit betekent dat de doorgang van een project niet afhankelijk is van de kaders die zijn gesteld in het project, maar afhankelijk is van kaders die generiek gelden, dus voor alle projecten.

Hoe ziet een portefeuillekader er uit? Het portefeuillekader bestaat uit een financieel en maatschappelijk kader. In de eerste plaats worden projecten op financieel resultaat gewogen. Om te voorkomen dat enkel op financieel resultaat wordt getoetst, is een andere dimensie in het toetsingskader noodzakelijk, ofwel de maatschappelijke meerwaarde. De maatschappelijke meerwaarde hangt af van de mate waarin een project bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente. In hoeverre bevordert het project bijvoorbeeld de leefbaarheid, komt het tegemoet aan de behoefte in de vastgoedmarkt, of zorgt het project juist voor verdringing op de vastgoedmarkt? Deze aspecten worden onder de noemer maatschappelijk rendement geschaard. De maatschappelijke randvoorwaarden worden gebaseerd op de beleidsdoelstellingen, gebaseerd op bijvoorbeeld beleidsnota's en -documenten. In een schematische weergave ziet dit er als volgt uit. Projecten dienen te worden afgewogen binnen dit schema.



Projecten die zowel van financiële als van maatschappelijke toegevoegde waarde zijn, komen in vakje 3 terecht. Deze projecten moeten in principe doorgang vinden. Projecten die financieel of maatschappelijk negatief scoren komen in respectievelijk vakje 4 en vakje 2 terecht. Dit zijn twijfelgevallen. Deze projecten moeten indien mogelijk naar vakje 3 worden verschoven, door de kaders van het project zelf te veranderen. De projecten die in vakje 1 terecht komen scoren zowel financieel als maatschappelijk negatief. Deze projecten vinden in principe geen doorgang. Samengevat betekent dit dat projecten binnen een gesteld portefeuillekader worden afgewogen ten opzichte van elkaar op financieel rendement en maatschappelijk meerwaarde.

Aanbeveling 4: Versterk tijdelijk de aansturing van het grondbedrijf

Gebleken is dat sinds 2006 het college, in ieder geval op verschillende momenten en ten aanzien van verschillende belangrijke punten, niet ontvankelijk was voor signalen vanuit de dienst RO. Voorgesteld wordt om tijdelijk –om bovengenoemde aanbevelingen 1 en 2 te realiseren– de checks & balances van het grondbedrijf te versterken door het toevoegen van een onafhankelijk extern toezicht. Dit kan bijvoorbeeld door de directie van de dienst RO aan te vullen met een commissie van deskundigen die zullen acteren als een raad van toezicht voor het grondbedrijf. Dit commissariaat fungeert als klankbord voor de directie van de dienst RO voor wat betreft het grondbedrijf (adviesfunctie), maar biedt tegelijkertijd tegenwicht tegen de directie van de dienst RO (controlerende functie). Het commissariaat dient te bestaan uit onafhankelijke deskundigen. Dit commissariaat zal er ook voor zorgen dat de portefeuillehouder grondzaken de nodige afstand bewaart en niet op de stoel van de directeur grondbedrijf gaat zitten.

De enquêtecommissie is zich bewust van de vele kennis en ervaring die bij de dienst RO aanwezig is. Deze oplossing is geen diskwalificatie van deze kennis en ervaring, integendeel, het moet een oplossing bieden om deze vakbekwaamheid meer dan de afgelopen jaren sturend te laten zijn voor de strategie van het grondbedrijf en de keuzes rondom grondexploitaties.

Aanbeveling 5: Borg de onafhankelijke positie van de controller grondbedrijf

De controller grondbedrijf dient niet alleen lid te zijn van het management team van de dienst RO, maar ook te worden toegevoegd aan de staf Financiën, dus onder aansturing te komen van de concerncontroller. Dit laat ongewijzigd dat de directeur RO integraal verantwoordelijk blijft, ook voor de financiën van het grondbedrijf. Ten einde de onafhankelijke positie van de controller grondbedrijf te waarborgen, dient de rol en aansturing van de controller grondbedrijf te worden verankerd in de Verordening financieel beheer (artikel 212 Gemeentewet). De controller van het grondbedrijf dient actief te rapporteren over de financiële risico's bij het grondbedrijf en dient voor raad en college altijd beschikbaar te zijn voor vragen en toelichtingen. De MPG's worden jaarlijks aan de raad voorgelegd, vergezeld door een onafhankelijke rapportage van de controller

grondbedrijf. Tijdelijk versterkt het in Aanbeveling 4 genoemde commissariaat ook deze controlerende functie.

Aanbeveling 6: Verbeter de actieve informatievoorziening aan de raad

De raad moet expliciet gerapporteerd worden over alle gevoeligheden, gevaren en risico's rondom het grondbedrijf. De raad is een lekenbestuur, van de raad mag daarom niet verwacht worden dat zij zelf de essentie uit dikke stukken papier haalt en zelf cijfers dient te interpreteren. Belangrijke zaken moeten heel expliciet aan de raad gemeld worden.

Signalen dienen de raad ook veel sneller te bereiken. Tussentijdse rapportages (turaps) zijn onvoldoende om de raad actief te informeren. Ook de relatie tussen de paragrafen grondbeleid in de begroting en het MPG dient opnieuw bekeken te worden. Nu stelt de raad de begroting vast, terwijl ambtelijk de nieuwe MPG al in volle voorbereiding is en er sprake kan zijn van nieuwe inzichten die niet meegenomen zijn in de begroting.

De MPG's moeten een actuele status van de financiële positie van het grondbedrijf geven. Als er redenen zijn waarom onderdelen niet zijn geactualiseerd, dan dient dit heel expliciet gemaakt te worden in het MPG.

Aanbeveling 7: Versterk de controlerende taak van de raad

De enquêtecommissie beveelt aan dat de kennisinfrastructuur van de raad wordt versterkt. De raad dient meer gebruik te maken van de mogelijkheid om experts in te schakelen. De gevraagde experts kunnen de raad duiden wat er precies bedoeld wordt in de stukken, waar de stukken nog onduidelijk over zijn en wat er ontbreekt in de stukken. Daarnaast beschikt de raad ook over een eigen budget om contra-expertises te laten uitvoeren. Dit instrument zou vaker ingezet kunnen worden.

Aanbeveling 8: De dienst RO dient projectmatig werken verder in de praktijk uit te werken en er daarbij voor te zorgen dat ook de projectoverstijgende belangen goed geborgd zijn

Deze aanbeveling sluit aan bij de reeds in uitvoering zijnde inrichting van een Projectenbureau.

Aanbeveling 9: Bij de dienst RO en het college dient met hernieuwde kracht het door de enquêtecommissie Reesink aanbevolen cultuurtraject opgepakt te worden gericht op het verkrijgen van een cultuur waarin ongevraagde adviezen van ambtenaren gewaardeerd worden en tegenspraak mogelijk is

Aanbevolen wordt dat de dienst RO daadkrachtig het ingezette traject "RO uit de knup" verder implementeert en binnen een jaar een doorlichting maakt in hoeverre er nog knelpunten op het gebied van structuur en cultuur zijn bij de dienst RO en dat daarover wordt gerapporteerd aan de raad

Aanbeveling 10: Maak bouwclaims geclausuleerd

De enquêtecommissie heeft moeten vaststellen dat de vele bouwclaims de ontwikkeling van onder meer Zuidbroek bemoeilijken doordat er geen afnameplicht in de bouwclaims is opgenomen. De rentekosten lopen voor de gemeente lopen daardoor sterk op. De enquêtecommissie beveelt daarom aan in toekomstige bouwclaims meer clausules op te nemen, zodat de gemeente -indien noodzakelijk- de regie naar zich kan toe trekken.

De gemeente heeft veel gronden afgewaardeerd, deze hebben echter wel degelijk waarde. De enquêtecommissie gaat ervan uit dat het college zich bezint op een toekomstperspectief voor deze gronden. Belangrijk is dat de raad hierbij nauw wordt betrokken.

IV. Grondbedrijf, grondbeleid en grondexploitatie

Via het grondbeleid stuurt een gemeente veranderingen in het grondgebruik. Het grondbeleid bepaalt op hoofdlijnen wie verantwoordelijk is voor de grondexploitatie (de gemeente of private ontwikkelaars). Gemeentelijke grondexploitatie wordt veelal ondergebracht in een grondbedrijf. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de bijbehorende regelgeving en de praktijk in Apeldoorn. Hiermee wordt voor wat betreft grondbedrijf, grondbeleid en grondexploitatie, een deel van het doel van dit onderzoek - het inzicht krijgen in het beleid en de praktijk in Apeldoorn - beantwoord. In Paragraaf IV.1. wordt onder andere uitgelegd wat onder de term grondbedrijf verstaan kan worden en wat er in Apeldoorn onder verstaan wordt. In Paragraaf IV.2. wordt de geschiedenis van het grondbedrijf in Apeldoorn toegelicht en wordt ook de ontwikkeling van het algemene marktbeeld in de onderzoeksperiode gepresenteerd. In Paragraaf IV.3. wordt vervolgens stilgestaan bij het grondbeleid en in Paragraaf IV.4. bij de grondexploitatie.

In Paragraaf IV.5. wordt geanalyseerd hoe uiting is gegeven aan het grondbeleid en het uitvoeren van grondexploitaties. In Paragraaf IV.6. volgen de conclusies. Deze zijn voornamelijk gebaseerd op de constatering ten aanzien van de verwerving, waardering en uitgifte van gronden.

IV.1. Grondbedrijf

In deze paragraaf wordt een uitleg gegeven van wat de term grondbedrijf kan betekenen en wat de rol van een grondbedrijf kan zijn. Daarnaast wordt toegelicht hoe in Apeldoorn hieraan invulling is gegeven en wordt een overzicht gegeven van de sleutelfunctionarissen van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO).

IV.1.1. Definitie van grondbedrijf

De gemeentelijke grondproductie wordt veelal ondergebracht in een 'grondbedrijf'. Deze term wordt in verschillende betekenissen gebruikt:

- een bedrijfseconomische en administratieve entiteit waarin de productie van bouwgrond en bouwrijpe grond is ondergebracht;
- een aanduiding van een organisatie-eenheid die voor deze bedrijfseconomische en administratieve eenheid moet zorgen;
- een combinatie van beide voorgaande begrippen.¹³

In dit onderzoeksrapport wordt de term grondbedrijf gebruikt in de eerste betekenis.¹⁴

¹³ Bron: *Handboek Grondzaken in de praktijk*, Sdu Uitgevers, juni 2009.

¹⁴ Bron: *Handboek Grondzaken in de praktijk*, Sdu Uitgevers, juni 2009.

Het grondbedrijf heeft een dubbelrol. Enerzijds is het grondbedrijf een van de adviseurs van het politieke bestuur van de gemeente wanneer de beleidskaders worden geformuleerd. Anderzijds moet het grondbedrijf –nadat de beleidskaders zijn vastgesteld– als operationeel opdrachtgever trachten om binnen die beleidskaders de financiële uitkomst te optimaliseren. Het grondbedrijf is immers ontwikkelaar van (een deel) van de locaties.¹⁵

De activiteiten van het grondbedrijf betreffen het zelf of samen met anderen produceren van bouwgrond en beheren van erfpachtgronden. Daarbij is de graad van risico-opname afhankelijk van de vorm van grondbeleid:

- bij actief grondbeleid draagt het grondbedrijf het risico rond bouwgrondproductie;
- bij faciliterend grondbeleid dragen particuliere ontwikkelaars het risico rond bouwgrondproductie;
- bij PPS (publiek-private samenwerking) wordt het risico gedeeld tussen het grondbedrijf en de private partij.¹⁶

Tot de jaren zeventig was het oorspronkelijk grondbedrijf een administratief georiënteerde organisatie, gericht op het productieproces van het leveren van bouwrijpe grond. Een typisch verschijnsel hierbij was de verkoop van grond tegen kostprijs. Sindsdien is er veel veranderd en ontwikkelde het grondbedrijf zich in veel gemeenten als een aparte dienst, waarin de oorspronkelijke grondbedrijfsactiviteiten worden gecombineerd met economische activiteiten en projectmanagement.¹⁷

IV.1.2. Praktijk in Apeldoorn rond het grondbedrijf

Het grondbedrijf is het ontwikkelbedrijf van de gemeente en draagt zorg voor de bouwgrondproductie. Naast de gemeentelijke bouwgrondproductie vindt deze ook plaats door particuliere ondernemingen (ontwikkelaars), woningcorporaties en individuele particulieren.¹⁸

Binnen de gemeente Apeldoorn is het grondbedrijf de bedrijfseconomische en administratieve entiteit waar de kosten en opbrengsten van de productie van bouwgrond en bouwrijpe grond worden verantwoord.

Het grondbedrijf is een verzameling projectadministraties. Bij het grondbedrijf staat er niemand op de loonlijst. Wanneer de moedermaatschappij werkzaamheden verricht ten behoeve van het grondbedrijf of daartoe externen inhuurt, dan worden deze kosten doorbelast naar het betreffende complex van het grondbedrijf. In de loop der tijd zijn er vele besturingsprincipes ontwikkeld die beoogden om die doorbelasting in goede banen te geleiden. Volgens opeenvolgende verordeningen is er een directeur die verantwoordelijkheid draagt voor het grondbedrijf en is er ook een controller voor de financiële

15 Bron: *Handboek Grondzaken in de praktijk*, Sdu Uitgevers, juni 2009.

16 Bron: *Handboek Grondzaken in de praktijk*, Sdu Uitgevers, juni 2009.

17 Bron: *Gemeente Governance Grond(ig) Beleid*, Deloitte, 2010.

18 Bron: *Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2011*.

controle. In de loop der tijd waren directeurschap en controllerschap op verschillende manieren belegd. Momenteel is de directeur van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) tevens directeur van de boekhoudkundige eenheid grondbedrijf en is de dienstcontroller van de dienst RO tevens controller van het grondbedrijf. De gemeente heeft een afdeling Grondzaken die veel werkzaamheden voor het grondbedrijf verricht. De afdeling Grondzaken is een lijnafdeling waaronder de disciplines planeconomie, verwerving, notariaat, privaat juridische ondersteuning en fiscaliteit ressorteren. Wanneer die afdeling voor het grondbedrijf werk verzet dan wordt dat doorbelast naar het grondbedrijf. Dat geldt voor vele disciplines zoals Stedenbouw, Ruimtelijk Juridische Zaken en Projectontwikkeling. Voor de helderheid: de lijnafdeling Grondzaken en de bedrijfseconomische entiteit grondbedrijf waren en zijn aldus nimmer synoniemen geweest.

Zoals gezegd valt het grondbedrijf onder de dienst RO.¹⁹ Sinds 1 januari 2009 is de heer Salm de directeur van de dienst en sinds maart 2009 is de heer Lacroix adjunct-directeur. Na het vertrek van mevrouw Vreman per augustus 2011 als hoofd Grondzaken, heeft de heer Van der Zwan haar opgevolgd als interim-hoofd Grondzaken. Tot aan de benoeming van de heer Van der Zwan heeft de heer Lacroix de functie van interim-hoofd Grondzaken ingevuld.

De meest relevante afdelingen in het kader van deze raadsenquête zijn de afdelingen Projectontwikkeling (PO), Grondzaken (GZ) en Financiën, Planning en Control (FPC). PO is verantwoordelijk voor de procesmatige aansturing van de projecten bij het grondbedrijf (doorlooptijd en kosten). De dienst RO is een matrixorganisatie. Zo huurt PO vakspecialisten in binnen en buiten de dienst RO, zoals planeconomen en juristen van GZ.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de verschillende afdelingen die onder de dienst RO ressorteren alsook de betreffende afdelingshoofden (per december 2011).

Afdeling	Afdelingshoofd
Financiën, Planning en Control	B.J. Deuten
Projectontwikkeling	V.F. Thunnissen
Grondzaken	J.M. van der Zwan (interim)
Ruimte, Economie en Wonen	P. Wiekeraad
Ruimtelijk Juridische zaken	J.M. van der Zwan
Stedenbouw en Cultuurhistorie	S. Heddema
Vastgoedbedrijf Apeldoorn	E. van Ophoven (a.i.)
Bureau Dienstondersteuning	D. Lacroix

19 Bron: *Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2011*.

Wethouder Prinsen is als wethouder grondzaken de verantwoordelijke wethouder voor het grondbedrijf.²⁰ Tot april 2010 behoorde deze portefeuille toe aan wethouder Metz. Over de tijd (periode 2001-2011) waren de sleutelposities belegd zoals aangegeven in onderstaande Tabel 1.

Jaar	Portefeuillehouder grondzaken	Directeur dienst GEP - RO	Afdelingshoofd Grondzaken	Afdelingshoofd Projectontwikkeling	Controller grondbedrijf
2001	Kuijpers	Van Ardenne	Lerou	Timmer	Nijland
2002	Kuijpers	Van Ardenne	Lerou	Timmer	Nijland
2003	Kuijpers/Metz	Van Ardenne tot 01-10-03 (formeel ontheven per 23-09-04) Kuijpers adj. dir v.a. 01-10-03	Vacature	Timmer	Nijland M.i.v. 01-02-03: Tiemessen
2004	Metz	Kuijpers	Hollander	Viermanschap projectmanagers: Frankena, De Jong, Timmer, Wieser	Tiemessen
2005	Metz	Kuijpers tot 01-12-05	Hollander	Hordijk	Tiemessen
2006	Metz	Van der Bend	Vreman	Hordijk. M.i.v. 01-08-06: Thunnissen	Tiemessen
2007	Metz	Van der Bend	Vreman	Thunnissen	Tiemessen
2008	Metz	Van der Bend	Vreman	Thunnissen	Tiemessen M.i.v. 01-10-08: Deuten
2009	Metz	Salm (adjunct: Lacroix)	Vreman	Thunnissen	Deuten
2010	Metz/Prinsen	Salm (adjunct: Lacroix)	Vreman	Thunnissen	Deuten
2011	Prinsen	Salm (adjunct: Lacroix)	Vreman (tot aug.) / Van der Zwan (per nov.)	Thunnissen	Deuten

Andere sleutelfunctionarissen:

Hoofd financiën: Wim Bakker / Concerncontroller (vml hoofd Middelven): Roel de Boer / Opstellers MPG 2009: bureau Financial Ground Control (Richard Sessink) / Opstellers MPG 2010: bureau Financial Ground Control (Richard Sessink) en Marco Elshof (afdeling Grondzaken) / Opstellers MPG 2011: Marco Elshof (afdeling Grondzaken) en Maarten Koldewijn (afdeling Financiën, Planning en Control)

Tabel 1: Sleutelfunctionarissen rond het grondbedrijf

Bron: Policy Research Corporation/Fakton, o.b.v. informatieverzoek door de enquêtecommissie aan het college

²⁰ De portefeuille, projecten en aandachtsgebieden van wethouder Prinsen bestaan uit milieu (inclusief afval); water, riolering en groen; duurzaamheid; grondzaken; wijkszaken algemeen; kunst en cultuur; regedruk en cultuurverandering; dierenwelzijn. Als wethouder is Prinsen onder andere verantwoordelijk voor de Nota Grondbeleid.

IV.2. Geschiedenis grondbedrijf

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen van het grondbedrijf, inclusief een beschrijving van hoe het grondbedrijf in de vorige eeuw technisch failliet ging. Daarna volgt een beschrijving van het algemene marktbeeld vanaf 2001.

Liberalisering grondmarkt²¹

Bij het ter hand nemen van ontwikkelingsgebieden lag bij het grondbedrijf aanvankelijk een zwaar accent op verkoopprijzen die waren ontleend aan de kostprijs. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw lag veel nadruk op sociale huur en er golden destijds speciale voorschriften rond de berekening van de gronduitgifteprijs. De uitgifteprijs die bijvoorbeeld in de wijk de Maten aan corporaties in rekening werd gebracht was kostprijsgeoriënteerd en het ministerie moest die prijs goedkeuren. De rekentechniek stond in een publicatie die tot op de dag van vandaag bekend staat onder de naam: *het bruine boekje*.

In de periode die kostprijsgeoriënteerd was (van 1945 tot ongeveer 1980), was de gemeente Apeldoorn vrijwel monopolist op de grondmarkt; er viel amper droog brood te verdienen met grondproductie en dat de gemeente die productie toch deed hield verband met bestuurlijke doelen. Niemand anders acteerde. Bij de overgang naar marktconforme uitgifteprijsen ontstond opeens veel concurrentie op de inkoopmarkt. Andere spelers (ontwikkelaars, beleggers) probeerden het verschil tussen kostprijs en marktconforme verkoopprijs voor zichzelf te veroveren. Dat betekende voor het gemeentelijke grondbedrijf vanaf circa 1980 een aanzienlijke (ook mentale) omschakeling. De gemeente probeerde de verdienpotentie op grondposities, die vanwege bestuurlijke doelen ontwikkeld werden, veilig te stellen via bouwclaimmodellen, anticiperende aankopen, via toepassing van de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WvG). De gemeente werd van monopolist steeds meer een medespeler. Door de komst van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening kwam er ook een kentering.

Gaandeweg de jaren tachtig werd de grondmarkt steeds meer geliberaliseerd. De gemeente was vrij om voor de sociale huurkavels te vragen wat men wilde, bovendien nam de omvang van dat productiesegment af. In Apeldoorn was het tot voor kort gebruikelijk dat de sociale huur een lage verkoopprijs kende voor de grond. Dat werd ruimschoots goedge maakt door de sterk stijgende marktwaarde van grond voor de vrije sector. Binnen complexen werd er verevend om een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten te bereiken. In de maatschappij ontstond een prijsopdrijvende werking voor deze grond omdat mensen meer gingen verdienen. Er kwam een tweeverdienersmaatschappij en de prijzen van bestaande woningen stegen tot voor kort. Als gevolg daarvan steeg ook de grondwaarde onder die woningen en de gemeente Apeldoorn mikte erop de grondwaarde (we noemen dat ook wel marktconforme grondwaarde) te incasseren. Huizen waren niet duur omdat de grond duur was, maar omdat de

²¹ *Geschiedenis van het Apeldoornse grondbedrijf, dienst RO (de heer Nijland), 14 november 2011.*

huizenprijzen in het maatschappelijk verkeer sterk steeg, nam ook de waarde van de onderliggende grond sterk toe. De gemeente Apeldoorn profiteerde daarvan via het gemeentelijke grondbedrijf. De laatste jaren is sprake van een kentering: de grondwaarde is aan het dalen. In de bespreking van het algemene marktbeeld komt dit terug.

'Faillissement' grondbedrijf

Aan het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam het Apeldoornse grondbedrijf in roerig vaarwater. In verband met een bestuurlijke groei-doelstelling van de gemeente, die werd gevoed door verwachtingen van het Rijk dat Apeldoorn de tweede schrijftafel van Nederland zou worden, werd snel en grootschalig grond ingekocht. Door een renteteller die boven de 10 procent zou stijgen en door niet uitgekomen verwachtingen rond die schrijftafel, was er een bedrijfseconomische noodzaak de balansvoorraad af te waarderen. Het grondbedrijf is begin jaren tachtig van start gegaan met een gezond gemaakte boekwaarde. De algemene dienst keerde daartoe een bedrag uit aan het grondbedrijf en activeerde op de eigen balans het grondbedrijfs tekort en nam de rente en afschrijving op dat tekort ten laste van de algemene middelen. Al snel bleek in de jaren tachtig dat de vastgoedmarkt *booming* was. Met winstuitkeringen van het grondbedrijf werd het geactiveerde tekort gestaag afgebouwd naar nul.

Algemeen marktbeeld sinds het begin van de onderzoeksperiode

In deze paragraaf wordt een korte toelichting gegeven op het algemene marktbeeld in de onderzoeksperiode (2001-2011).

In de periode van 2001 tot begin 2008 was er sprake van een zeer positief marktbeeld. De verkoopprijzen van bijna alle typen vastgoed stegen sterk als gevolg van een grote vraag en ruim beschikbare financieringsmogelijkheden. Ook de productiekosten namen toe, maar in mindere mate. Tegelijkertijd introduceerden veel gemeenten een zogenaamd residueel grondprijnsbeleid.²² Waar gemeenten gronden in bezit hadden, ontstonden forse winsten bij de grondexploitatie. Waar gemeenten te ontwikkelen gronden (eventueel plus opstallen) eerst moesten verwerven van particuliere grondeigenaren was er sprake van sterk gestegen verwervingsprijzen.

Vanaf september 2008 veranderde deze situatie door de sterke economische terugval. Het marktbeeld versomberde, de vastgoedmarkt stagneerde en veel ontwikkelaars (traditioneel de gemeentelijke klanten voor grondverkoop) hadden het moeilijk als gevolg van de financiële crisis en het tekort aan financieringsmogelijkheden. Ook het consumentenvertrouwen en de vraag naar vastgoed (in alle categorieën) namen zeer sterk af.

²² Van een normatieve prijsstelling werd overgestapt op het gebruik van de formule 'verkoopopbrengst vastgoed minus productiekosten vastgoed = residuele grondwaarde'.

Anno 2011 staat alle betrokken partijen (zowel markt als overheid) het water financieel aan de lippen en moet ingrijpend worden bezuinigd en geherstructureerd. Veel gemeenten zien zich financieel genoodzaakt tot het nemen van verliezen in de ruimtelijke sector. Uit onderzoek van Deloitte blijkt dat de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen kunnen oplopen tot minimaal 2,9 miljard euro.²³ Met name grondposities en exploitaties staan financieel onder druk als gevolg van een afnemende vraag naar nieuwe woningen, kantoren en bedrijfsruimten. In tegenstelling tot vroeger worden alle in ontwikkeling genomen gronden niet meer afgezet. Bovendien moet er sterk worden bezuinigd op toekomstige plan- en apparaatskosten.²⁴

Jarenlang waren grondexploitaties een betrouwbare bron van inkomsten voor de gemeente. Als risico's zich voordeden betekende dat hooguit dat er iets minder winst overbleef. Momenteel zijn grondexploitaties echter geen inkomstenbron meer voor gemeenten. Integendeel, gemeenten moeten miljoenen uit de algemene middelen halen om tekorten uit de grondexploitaties op te vangen. Het grondbedrijf, de voormalige melkkoe in de gemeentelijke begroting, dient te worden 'gesubsidieerd' vanuit de algemene dienst en zet zo de totale gemeentebegroting onder druk.

Woningcorporaties kampen met een vergelijkbare problematiek en feitelijk geldt dat ook voor ontwikkelaars, bouwbedrijven en banken, die druk bezig zijn hun onroerend goedposities te saneren. Gegeven de marktsituatie en toekomstverwachtingen zien banken zich gedwongen hun uitstaande leningen bij ontwikkelaars en bouwbedrijven sterk af te bouwen. Veel ontwikkelaars en bouwbedrijven beschikken over onvoldoende financiële middelen om planinitiatieven voor te financieren dan wel projecten op risico ('zonder gegarandeerde afzet voorafgaand aan de start van de bouw') te realiseren. Verwacht wordt dat deze problematische situatie ook de komende jaren zal aanhouden.

23 *De verslechtering van negatieve plannen leidt tot directe verliezen van 1,8 miljard euro. De winstverdamping van positieve plannen leidt tot het wegvallen van toekomstige winsten van 1,1 miljard euro. Dit wordt vooral veroorzaakt door het aanhouden van de crisis en het verwachte latere herstel wat een negatief effect heeft op de grondprijzen. Hiermee hebben de meeste gemeenten nog geen rekening gehouden in hun ramingen. Daarmee zijn de verwachte verliezen circa 500 miljoen euro groter dan in de rapportage van 2010. Bovendien wordt een groter deel hiervan gevormd door harde verliezen op negatieve plannen, dit zijn grondexploitaties met een voorzien negatief saldo, waarvoor direct dekking moet worden opgenomen. [Bron: Deloitte, 2011, Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven - Update 2011, pag. 5 (onderzoek in opdracht van VNG en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu)]*

24 *Plankosten zijn de kosten van de voorbereiding en het toezicht op de uitvoering van voorzieningen en werken, het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen en de overige gemeentelijke apparaatskosten voor de uitgifte van bouwrijpe grond. [Bron: Regeling plankosten exploitatieplan (<http://www.internetconsultatie.nl/plankosten/document/62>)] De apparaatskosten zijn de kosten verbonden aan het functioneren van de ambtelijke organisatie van de gemeente. Zij bestaan uit: de totale personele kosten (eigen personeel en inhuur) in het ondersteunende en primaire proces, en de materiële kosten van de ondersteunende processen (met ICT en huisvesting als grootste componenten). [Bron: Gemeente Amsterdam - Raadsdruk Begroting 2012].*

IV.3. Grondbeleid

Gemeentelijke plannen, bijvoorbeeld op het gebied van wonen en werkgelegenheid, hebben invloed op het grondgebruik in de gemeente. Dat betekent in veel gevallen dat het bestaande grondgebruik veranderd moet worden. Daartoe maakt de gemeente gebruik van het ‘grondbeleid’: een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt.²⁵

Grondbeleid gaat dus om het afdwingen of stimuleren van het gewenst grondgebruik door de inzet van een mix aan beleidsinstrumenten. Het gewenst gebruik van de grond wordt ontleend aan bestuurlijke doelen, die per gemeente en locatie kunnen verschillen. Het gaat hierbij met name om de ontwikkeling van nieuwe gebieden, de transformatie van bestaande stadsdelen en binnenstedelijke herstructureringen.²⁶

IV.3.1. Regelgeving rond grondbeleid

IV.3.1.1. Vormen

Globaal worden twee vormen van grondbeleid onderscheiden:

- "Actief" grondbeleid (productierol): de gemeente treedt op als private partij door zelf grond aan te kopen en zelf de grondexploitatie uit te voeren. Dat betekent dat de gemeente (al dan niet na het verwerven ervan) de grond in eigendom heeft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond (tegen marktconforme grondprijzen) uitgeeft aan bijvoorbeeld een aannemingsbedrijf;
- "Faciliterend" grondbeleid (regierol): de gemeente gebruikt publiekrechtelijke instrumenten zoals het bestemmingsplan en de exploitatieovereenkomst om het grondgebruik te beïnvloeden. Dat houdt in dat de gemeente de grondexploitatie niet zelf uitvoert maar overlaat aan een particuliere grondexploitant (ontwikkelaar of corporatie). De gemeente ‘faciliteert’ deze grondexploitatie door te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan.²⁷

Bij actief grondbeleid beschikt de gemeente praktisch gezien over meer sturingsmogelijkheden. Het hebben van gronden in eigendom versterkt de zeggenschap over die gronden. Juridisch en financieel kan de gemeente meer sturen dan alleen met ruimtelijke plannen (met name het bestemmingsplan). De gemeente heeft meer inspraak in de kwaliteit en het programma van de plannen alsook het bouwtempo. Daarnaast stelt grondeigendom de gemeente in staat winst te maken met het in exploitatie brengen van die gronden. Een nadeel van actief grondbeleid ten opzichte van faciliterend grondbeleid is dat er grotere (financiële) risico's worden gelopen met het in eigendom hebben van gronden. Die risico's betreffen in het algemeen de afzet (tempo en omvang), de bouw- en ontwikkelingskosten, de verwervingskosten, rentekosten, etc..²⁸

²⁵ Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid.

²⁶ Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

²⁷ Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid.

²⁸ Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid; Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

Het voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder hoeft te investeren en dus minder financiële risico's loopt. De faciliterende gemeentelijke rol beperkt zich tot de aanleg of afname van voorzieningen van openbaar nut (wegen, riolering, groen, etc.) of van bepaalde bijzondere bestemmingen (zoals grond voor scholen, wijkcentra, etc.), waarvan de kosten worden verhaald. Daarnaast oefent de gemeente de nodige invloed uit op het stedenbouwkundig ontwerp en de architectuur.²⁹

Een tussenvorm is "publiekprivate samenwerking" (PPS). In dat geval oefent de gemeente zowel via publiekrechtelijke instrumenten als via het samenwerkingsverband invloed uit op het grondgebruik en werkt zij samen met private partijen aan de grondexploitatie. Daarbij zijn drie soorten constructies te onderscheiden:

- Coalitiemodel (op basis van een bouwclaim): marktpartijen verkopen grond aan de gemeente (ten behoeve van grondexploitatie) in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels (ten behoeve van vastgoedexploitatie) op de betreffende locatie, maar ook elders in de gemeente. De gemeenten dragen vrijwel volledig alle risico's van de grondexploitatie en de sturingsmogelijkheden voor de gemeente zijn maximaal.³⁰
- Alliantiemodel (op basis van een joint venture): de gemeente en de marktpartij richten een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij (GEM) op. Dit is een gezamenlijke onderneming waarin beide partijen in het algemeen 50 procent van de aandelen hebben. De GEM verzorgt het bouw- en woonrijp maken van de kavels en geeft deze uit. De verdeling van de risico's is gelijk aan de verdeling van de aandelen.
- Concessiemodel: de marktpartij voert een private grondexploitatie en draagt de kosten ervan. De invloed van de gemeente is beperkt tot het stellen van voorwaarden door middel van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen waaraan de openbare ruimte moet voldoen. Na ondertekening van het contract, draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de publieke voorzieningen over aan de private partij. De gemeente verleent hiermee de private partij een concessie. Hierdoor loopt de gemeente weinig risico's, maar zijn (na het sluiten van de concessie) sturingsmogelijkheden voor de gemeente minimaal.³¹

Het belangrijkste onderscheidende kenmerk tussen de verschillende beleidsvormen is de mate waarin de gemeente al dan niet risicodragend is en al dan niet in samenwerking met private partijen overgaat tot grondexploitatie. De keuze tussen de verschillende vormen van grondbeleid wordt beperkt door het bestaande grondeigendom. Om een actief grondbeleid te kunnen voeren, moet de gemeente het grondeigendom verwerven.³²

29 Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid; Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

30 Het coalitiemodel is het meest gebruikte model van PPS.

31 Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid; Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

32 Zie ook Paragraaf IV.5.1 voor meer informatie over verwervingen.

Daartoe is een zogenaamd ‘strategisch’ verwervingsbeleid cruciaal. Dat houdt in dat de gemeente, vooruitlopend op de verwachte planvorming, gronden aankoopt om in een bepaald gebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken ten opzichte van private partijen. Bijkomende voordelen zijn dat de gemeente een ontwikkeling in gang kan zetten (of versnellen) en de gronden (zolang de ontwikkeling nog niet zeker is) tegen een lagere prijs kan verwerven. Daartegenover staat het risico dat mogelijk niet tot planvorming kan worden overgegaan en de gemaakte (aankoop)kosten niet kunnen worden terugverdiend.³³

IV.3.1.2. Publiekrechtelijke kaders en instrumenten

Naast de keuze voor een actief grondbeleid, beschikt de gemeente over een set aan ‘publiekrechtelijke kaders en instrumenten’ waar zij gebruik van kan maken om gronden tot ontwikkeling te brengen. Publiekrechtelijke kaders zijn wettelijke kaders waarbinnen de gemeente zich kan bewegen om onder meer het grondbeleid gestalte te geven. Het publiekrecht regelt de rechtsbetrekkingen tussen burger en overheid, en tussen overheidsorganen onderling. Een voorbeeld is de Wet ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten kan de gemeente inzetten om het grondgebruik te beïnvloeden (en haar beleidsdoelstelling te verwezenlijken). De publiekrechtelijke instrumenten vormen een onderdeel van de publiekrechtelijke kaders. Een voorbeeld is de grondexploitatiewet. Hieronder volgt een korte toelichting op deze kaders en instrumenten.

a. Publiekrechtelijke kaders

Wet op de ruimtelijke ordening: heeft als doel het creëren van een goede ruimtelijke ordening, door het geven van bestemmingen aan gronden en het regelen van het gebruik van gronden en opstallen. De wet trad in 1965 in werking. Op 1 juli 2008 is de wet vervangen door nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wro geeft gemeenten meer mogelijkheden om faciliterend grondbeleid te voeren.

Algemene wet Bestuursrecht: regelt verhouding tussen overheid en burger.

Europese wetgeving:

- Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (BAO) en aanbestedingsregels voor speciale sectoren (BASS). Vanaf 1 december 2005. De regelgeving is relevant voor het grondbedrijf als het gaat om het aanbesteden van werken en diensten;
- Europese staatssteunregels zijn vastgelegd in het EG-verdrag onder artikel 87 en 88. Deze regelgeving is relevant voor het grondbedrijf bij onder meer het aankopen en uitgeven van gronden. Het grondbedrijf heeft zich hierbij te houden aan staatssteunregels.

³³ Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid; Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

Dualiseringswet: Sinds de invoering in 2002 functioneren het college van B&W en de gemeenteraad meer onafhankelijk van elkaar. Door de invoering van deze wet kreeg de gemeenteraad de taak om het college te controleren. De dualiseringswet heeft er toe geleid dat een andere begrotings- en verantwoordingsopzet wenselijk is om daarmee de raad in zijn kaderstellende en controlerende taak beter te ondersteunen. Dit heeft in 2004 geleid tot de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording).³⁴

Gemeentewet: regelt het bestuur van gemeenten. Op basis van deze wet is een aantal (grondrelevante) Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) opgesteld:

- Besluit comptabiliteitsvoorschriften (1995 t/m 2003).
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (2004-heden).
Bevat herziene voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van gemeenten en provincies. Zie in dit verband ook nader BW 2, Titel 9. Vanaf de invoering van het BBV is een paragraaf grondbeleid verplicht.

Na invoering van de BBV is het voor gemeenten verplicht om in de verantwoording een paragraaf te wijden aan het grondbedrijf. Dit is de belangrijkste wijziging met betrekking tot grondzaken.

Woningwet: regelt dat nieuwe bouwwerken aan technische, welstands- en duurzaamheidseisen voldoen, in overeenstemming zijn met het geldende bestemmingsplan en niet in strijd wordt gebouwd met de eisen van de Monumentenwet 1988, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming.

Wet stedelijke vernieuwing: Op grond van deze wet is de doeluitkering Investeringsbudget Stedelijk Vernieuwing (ISV) in het leven geroepen. Gemeenten konden hier aanspraak op maken (wet is vervallen in 2011). Deze wet was relevant voor het grondbedrijf voor eventuele subsidies bij binnenstedelijke projecten.

Wet op de stads- en dorpsvernieuwing: Het doel van de wet is de bevordering van stads- en dorpsvernieuwing op sociaal, economisch, cultureel en milieu hygiënisch gebied op het gemeentelijk grondgebied. Instrumenten zijn leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan.

³⁴ *De Provinciewet en Gemeentewet schrijven voor dat provincies respectievelijk gemeenten een begroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag maken en geven enkele vereisten waaraan de genoemde documenten dienen te voldoen. Artikel 190 van de Provinciewet en artikel 186 van de Gemeentewet bepalen dat de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening, van provincies en gemeenten voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Voor de begrotingsjaren 1995 tot en met 2003 gold het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995. Vanaf begrotingsjaar 2004 geldt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Dit besluit beoogt zodanige eisen aan de genoemde documenten te stellen dat gewaarborgd is dat de door diverse partijen benodigde informatie wordt geleverd. Bron: Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2003.*

Crisis- en herstelwet: Op basis van deze wet kan een projectuitvoeringsbesluit worden genomen. Dit besluit treedt in de plaats van alle andere toestemmingen en vergunningen voor het project, met enkele uitzonderingen (wet sinds april 2010).

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo): De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen (verder te noemen toestemmingen) tot één omgevingsvergunning. De samenvoeging van deze toestemmingen leidt tot een omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten (wet sinds oktober 2010).

b. Publiekrechtelijke instrumenten

Belangrijke instrumenten in de Wro:

- *Grondexploitatiewet (Grex-wet).* Dit instrumentarium biedt gemeenten op de huidige eisen toegesneden handvatten voor kostenverhaal en het verevening van kosten. Indien kosten via publiekrechtelijke weg worden verhaald, is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen.
- *Structuurvisies.* Overheden zijn verplicht om deze voor hun hele grondgebied op te stellen.
- *Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en verordening Ruimte.* Rijk en provincies kunnen dergelijke regels opstellen. Gemeenten dienen zich hieraan te conformeren.
- *Inpassingsplannen.* Rijk en provincies kunnen deze maken. Deze staan bekend als het instrument van het bestemmingsplan op Rijks- en provincieniveau. Het gemeentelijk bestemmingsplan is hier ondergeschikt aan.
- *Bestemmingsplan.* Het opstellen is verplicht, zowel binnen als buiten de bebouwde kom.

Onteigeningswet: In deze wet zijn voorschriften opgesteld over het door een overheidsorgaan onteigenen van een zaak ten behoeve van zijn publieke taak.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg): Het doel is het verschaffen van een voorkeursrecht voor gemeenten bij de verwerving van onroerende zaken. Met name ter effectivering van stadsvernieuwingsbeleid is het belangrijk dat gemeenten over een voorkeurspositie kunnen beschikken voor het aankopen van onroerend goed. Dit kan tijdrovende onteigeningsprocedures voorkomen. Overheden kunnen zo als eerste reageren op een aanbod tot verkoop van gronden.

IV.3.1.3. Ontwikkelingen

Gemeenten hebben vanaf de jaren negentig steeds vaker te maken met projectontwikkelaars met grondeigendom. De mogelijkheden om actief grondbeleid te voeren worden daardoor bemoeilijkt. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat het belang van actief grondbeleid is afgenomen. In een aantal gevallen slagen gemeenten via het coalitiemodel (dat dicht tegen actief grondbeleid aan leunt) er nog in om alle grond in handen te krijgen, zij het onder de afspraak om in ruil voor grond bouwrijpe kavels te mogen afnemen.³⁵

In andere gevallen wordt overgegaan tot faciliterend grondbeleid. Daarbij wordt gebruikgemaakt van het instrumentarium van de grondexploitatiewet als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die op 1 juli 2008 in werking is getreden.³⁶ Voor de inwerkingtreding van deze wet beschikte de gemeente slechts over een beperkt aantal publiekrechtelijke instrumenten om (ten behoeve van faciliterend grondbeleid) kosten te verhalen op particuliere grondeigenaren die de grond zelf tot ontwikkeling willen brengen. Het instrumentarium van de Grex-wet biedt de gemeente sterk verbeterde publiekrechtelijke mogelijkheden om 'free rider' gedrag tegen te gaan.³⁷

Zo zijn de mogelijkheden van de gemeente om een 'exploitatieovereenkomst' af te sluiten met een particuliere exploitant sterk verbeterd. In een dergelijke overeenkomst worden afspraken gemaakt over de financiële bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt. Daarnaast biedt de overeenkomst ook de mogelijkheid tot het stellen van kwaliteitseisen zoals het aantal sociale woningen of het aantal vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Een voorwaarde voor het sluiten van een overeenkomst is evenwel dat de andere partij daar ook toe bereid is. Wanneer het niet mogelijk is een (voor de gemeente bevredigende) exploitatieovereenkomst te sluiten, kan ook gekozen worden voor het vaststellen van een 'exploitatieplan'. In dat plan kan de gemeente de wijze van kostenverhaal en de precieze uit te voeren werken publiekrechtelijk vastleggen.³⁸

Desalniettemin (en ondanks de Grex-wet en de nieuwe sturingsinstrumenten die daarin zijn opgenomen) blijft de invloed van de gemeente (vooral als het gaat om het tempo) het grootst bij actief grondbeleid.³⁹

35 Bron: Notitie grondexploitatie, Commissie BBV, januari 2008.

36 De gemeente beschikt over een set aan 'publiekrechtelijke kaders en instrumentaria' waarvan zij gebruik kan maken om gronden tot ontwikkeling te brengen. Publiekrechtelijke kaders zijn wettelijke kaders waarbinnen de gemeente zich kan bewegen om onder meer het grondbeleid gestalte te geven. Het publiekrecht regelt de rechtsbetrekkingen tussen burger en overheid, en tussen overheidsorganen onderling. Een voorbeeld is de Wet ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten kan de gemeente inzetten om het grondgebruik te beïnvloeden (en haar beleidsdoelstelling te verwezenlijken). De publiekrechtelijke instrumenten vormen een onderdeel van de publiekrechtelijke kaders. Een voorbeeld is de grondexploitatiewet. Zie ook Paragraaf IV.3.1.2.

37 Bron: Gemeente Governance Grond(ig) Beleid, Deloitte, 2010. Met 'free rider' wordt bedoeld dat iemand iets consumeert zonder er iets voor te betalen of er te weinig voor te betalen.

38 Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid.

39 Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid.

IV.3.1.4. Ruimtelijke doelstellingen

Grondbeleid is geen doelstelling op zich, maar een instrument (zowel financieel als juridisch) om ruimtelijke doelstellingen te bereiken, met name het bevorderen van het gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit. Dit houdt onder andere in dat het grondbeleid dienstbaar is aan de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke doelstellingen van een gemeente kunnen gemakkelijker gerealiseerd worden als de gemeente de grond in eigendom heeft.⁴⁰

Daarnaast zijn er zogenaamde facetdoelstellingen. Er is ruimte nodig voor verschillende belangen, zoals wonen, werken, infrastructuur en recreatie. Het grondbeleid dient de ruimtebehoefte van deze verschillende functies te faciliteren en is in die zin programma-ondersteunend.⁴¹

IV.3.2. Praktijk in Apeldoorn rond grondbeleid

IV.3.2.1. Actief

Het grondbeleid in Apeldoorn wordt in de onderzoeksperiode overwegend gekenmerkt als zeer actief. Daarmee wordt bedoeld dat te (her)ontwikkelen gronden worden verworven door de gemeente en dat, na planvorming en bouwrijp maken, te bebouwen kavels aan de markt worden verkocht ('gronduitgifte').

Deze actieve aanpak blijkt onder meer uit de manier waarop met voorziene tekorten op toekomstige nog niet in exploitatie genomen projecten is omgegaan. Om deze voorziene tekorten te dekken werd de noodzaak uitgesproken om nieuwe gronden te verwerven opdat nieuwe winstgevende projecten ontwikkeld konden worden.⁴² Een dergelijke actieve houding impliceert een verhoogd risico, zeker als daarbij ook hoge ambities worden uitgesproken. Zo werd voor wat betreft woningbouw opdracht gegeven tot verdubbeling van de woningbouwproductie op basis van de lange termijn behoefte aan woningen zoals geformuleerd in de 'Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020'.⁴³

IV.3.2.2. Van actief naar faciliterend

Keuze voor ander grondbeleid

Het vigerend grondbeleid van de gemeente Apeldoorn is steeds meer gericht op kostenverhaal (bij derden) in plaats van (eigen) grondproductie. Apeldoorn heeft in 2008 in het Meerjaren Perspectief Ruimtelijke Ontwikkelingen (MPRO) de keuze van actief

40 Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid; Reactie op informatieverzoek

41 Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid; Reactie op informatieverzoek

42 Zo staat er in de FPG 2002: „Diverse gebieden laten grote voorzienbare tekorten zien die nog niet zijn gedekt. Andere gebieden verkeren nog in een pril stadium van planvoorbereiding en zijn naar verwachting budgettair neutraal of vertonen een voorzienbaar tekort. De noodzaak is aanwezig om binnen bestuurlijke randvoorwaarden nieuwe winstgevende locaties toe te voegen om daarmee middelen te genereren ter dekking van ongedekte tekorten.” Dergelijke uitspraken worden nog een aantal keren in de jaren daarna gedaan. Zie paragraaf grondbeleid MPB 2004, paragraaf grondbeleid jaarrekening 2004, paragraaf grondbeleid MPB 2005.

43 Zie ook Hoofdstuk V en Paragraaf IV.5. Bron: Paragraaf grondbeleid MPB 2008-2011

(productierol) naar faciliterend (regierol) grondbeleid gemaakt vanwege onder andere de mogelijkheden die de nieuwe Grex-wet bood voor kostenverhaal. Hierdoor zou (met de invoering van de Grex-wet 2008) de actieve productierol beperkt worden tot zeer winstgevende locaties. Tevens werd destijds aangegeven dat bij de overgang van actief naar facilitair grondbeleid de aandacht gericht moet zijn op het versterken van de regiefunctie en het optimaal benutten van de mogelijkheden die de nieuwe regelgeving (Wro/Grex-wet) biedt.⁴⁴ De gemeente Apeldoorn wil het kostenverhaalinstrumentarium optimaal benutten zonder een excessieve verdienpotentie uit het oog te verliezen.⁴⁵

In de MPRO is vastgesteld dat Apeldoorn een faciliterend grondbeleid voert tenzij actief grondbeleid gewenst of noodzakelijk is. Deze wenselijkheid of noodzaak wordt in de Nota Grondbeleid als volgt omschreven:

- als de markt projecten niet oppakt omdat deze onrendabel zijn maar maatschappelijk gewenst;
- als het gaat om publieke voorzieningen;
- als de gemeente reeds uitgebreide eigen grondposities bezit in bepaalde projecten;
- als het project een excessieve verdienpotentie heeft.

Veranderingen door nieuwe Wro

Er waren in Apeldoorn net als elders in het land een aantal min of meer klassieke argumenten om de bouwgrondexploitatie zelf ter hand te willen nemen, dat wil zeggen actief grondbeleid te hanteren. Deze waren:⁴⁶

- Er was ideologisch getinte argumentatie. Dit houdt verband met maatschappelijke opvattingen over grondeigendom; wat je met grond kunt verdienen is voor de Apeldoornse gemeenschap.
- De gemeente kan op deze manier de gewenste ruimtelijke kwaliteit realiseren.
- Het plan wordt tijdig dan wel conform planning verwezenlijkt.
- Er is een grotere garantie dat het plan integraal wordt uitgevoerd en dat bepaalde bestemmingen daadwerkelijk gerealiseerd worden.
- Er kan verevening plaatsvinden binnen het plan en tussen plannen. Dat hield verband met de rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten.
- Het weerbarstige kostenverhaalinstrumentarium op particulieren wordt omzeild. De Baatbelasting en de Exploitatieverordening kenden vele manco's; de gemeente kon amper locatie-eisen stellen en de gemeente kon ook niet alle kosten verhalen op particuliere zelfrealisatoren.

44 *Daarnaast wordt in de MPB 2008-2011 erkend dat het opstellen van een exploitatieplan een geheel nieuwe 'tak van sport' is voor de betrokken disciplines binnen de gemeente. In de MPB 2011-2014 wordt gesteld dat het bereiken van de bestuurlijke doelen meer aandacht vereist (dan voor de nieuwe Wro) voor de organisatie aan de voorkant van gebiedsontwikkeling. Om goed te kunnen onderhandelen moeten op een eerder moment rekensommen met hoge kwaliteit beschikbaar zijn. De kritische succesfactoren vanuit facilitaire rol zitten vooral in de initiatieffase van het ter hand nemen van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten waarbij het maken van een (informeel) exploitatieplan vanuit het kostenverhaal een belangrijke rol speelt.*

45 *Bron: Geschiedenis van het Apeldoornse grondbedrijf, dienst RO (de heer Nijland), 14 november 2011.*

46 *Zie ook Hoofdstuk V en Paragraaf IV.5.*

- Er kan invloed worden uitgeoefend op de gronduitgifteprijs en de grondmarkt.
- Er zijn, naast de uitoefening van de regietaak, via de uitgiftevoorwaarden bij verkoop van bouwgrond, aanvullende aansturingmogelijkheden voor de realisatie van de bestuurlijke doelen. De gemeente formuleert daartoe in het contract uitgiftevoorwaarden, die zien op de toekomstige aanwending van de grond.
- Het toucheren van de winst op, dan wel waardevermeerdering van de grondproductie ten behoeve van de gemeenschap. Winstgevende exploitaties geven dekking voor kosten buiten het plangebied en verschaffen de mogelijkheid om locaties met voorzienbare tekorten aan snee te brengen. Dit vormde een rechtvaardiging voor een actieve ondernemersrol in het publieke domein via een grondbedrijf.
- De afweging tussen aanleg en beheer van de openbare ruimte is in een en dezelfde hand. Dat is van belang omdat die openbare ruimte nagenoeg altijd in de portefeuille glijdt van de moedermaatschappij (de gemeente zelf). De gemeente heeft er daarom belang bij dat de onderhoudsconsequenties in een zo vroeg mogelijk stadium bij de afweging worden betrokken.

De belangenafweging in de bovenstaande tien punten is drastisch gewijzigd door de nieuwe Wro, waarin de Grondexploitatiewet is opgenomen. Alle bovenstaande argumenten om zelf grond te willen produceren zijn vervallen, behalve het incasseren van de winst. De gemeente kan in de nieuwe Wro meer kosten in rekening brengen aan zelfrealisatoren en doet dat ook. Daartoe zijn er de laatste jaren diverse protocollen opgesteld. Het enige dat de gemeente Apeldoorn niet kan is winst incasseren bij particuliere grondproductie. Maar daar staat weer tegenover dat de gemeente ook geen risico heeft bij die particuliere productie. Bovendien zijn de grote *cash cows* verdwenen.

Overgangssituatie

Mede gelet op de voorraad grondposities van Apeldoorn, zal actieve grondproductie de komende tijd een belangrijke rol blijven spelen. Er is sprake van een overgangssituatie waarbij de exploitatie van de bestaande voorraad gronden wordt afgerond vanuit de actieve productierol.⁴⁷

In dat opzicht stopt de gemeente ook niet opeens met het aankopen van gronden. Er blijven aankopen gedaan worden in gebieden die vóór 2008 als beoogde publieke exploitatie zijn gestart en waar al veel grond verworven is. Het gaat dan om aankopen in het kader van (grote) projecten waarvoor bestuurlijk besluitvorming aanwezig is zoals Zuidbroek, Zonnehoeve, Ecofactorij en het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (RBAZ). Na 2008 is naast die lopende exploitaties (en aankopen in het kader van publieke voorziening zoals openbare werken, wegenstructuur, boscompensatie, etc.) nog één nieuwe grote grondpositie genomen (het Diosynth-project) op basis van maatschappelijke wenselijkheid.⁴⁸

⁴⁷ Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

⁴⁸ Bron: Reactie op informatieverzoek

Voor wat betreft samenwerking met marktpartijen (PPS) ziet Apeldoorn weinig toegevoegde waarde in het alliantiemodel en de gemeente zal niet snel overgaan tot de oprichting van een Grondexploitatie maatschappij (GEM).⁴⁹ Het coalitiemodel op basis van de uitgifte van bouwclaims daarentegen is volgens de Nota Grondbeleid wel frequent toegepast.

IV.3.2.3. Ruimtelijke ontwikkeling(en)

Het grondbeleid van Apeldoorn ondersteunt de (ruimtelijke) ontwikkeling van de stad en beleidsdoelen op het gebied van wonen, economie en maatschappelijke ontwikkeling.

De Apeldoornse doelstellingen van het grondbeleid zijn drieledig:

- het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik: realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen met betrekking tot onder andere woonomgeving en ruimtelijke kwaliteit van landelijk gebied;
- het bevorderen van de kwaliteit van het ruimtegebruik (evenals van de zeggenschap die de burger daarover heeft);
- het verdelen van kosten en opbrengsten die ontstaan door overheidsinterventies (zoals bestemmingswijzigingen en investeringen): een economische afweging en slagvaardige besluitvorming worden bevorderd wanneer de baten van een investering terecht komen bij de partij die de kosten van die investering draagt.⁵⁰

De gemeente Apeldoorn maakt deel uit van de regio Stedendriehoek. Binnen dit verband is er samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening en grondbeleid. Deze samenwerking heeft geresulteerd in twee door de gemeenteraden vastgestelde Regionale Structuurvisies (RSV's). Deze RSV's bestrijken een langere periode en bevatten beleidsdoelen zoals voor wonen en werken die het niveau van een enkele gemeente overstijgen. Voor Apeldoorn zijn onder meer ontwikkellocaties als Zuidbroek, Kanaalzone en RBAZ in de RSV's verankerd.⁵¹

De gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling van Apeldoorn hangt samen met de regionale ruimtelijke ontwikkeling. Apeldoorn heeft het ruimtelijk beleid voor het stedelijk deel van de gemeente in 2002 vastgelegd in de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020. Tijdens de gemeenteraadsvergadering van 12 mei 2011 werd het Plan van Aanpak⁵² toegelicht voor een nieuwe structuurvisie (als instrument van de nieuwe Wro), omdat de genoemde visie aan vernieuwing toe is en qua kostenverhaal niet voldoet aan de nieuwe Wro. In december 2011 is een eerste versie van de structuurvisie door het college vrijgegeven voor maatschappelijk debat en discussie in de Politieke Markt Apeldoorn (PMA).

49 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

50 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

51 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

52 Bron: Plan van aanpak structuurvisie 'Apeldoorn geeft Ruimte' – Naar nieuwe koers en een andere manier van werken in de ruimtelijke ontwikkeling van Apeldoorn, versie 31 maart 2011.

Op basis van de Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020 is de behoefte aan woningen op langere termijn bepaald. Aangezien de visie uitging van 170.000 inwoners in 2020⁵³, gaf de raad via vaststelling van de meerjarenbegroting (MJB) 2002 opdracht tot een verdubbeling van de woningbouwproductie (van 850 naar 1600 woningen per jaar). Deze doelstelling werd onderbouwd door het woningbouwprogramma 2001, waarin een overzicht wordt gegeven van de geplande opbouw van de jaarproductie (van 850 woningen in 2001 naar 1600 vanaf 2006).⁵⁴

Daarna is op basis van het Herijkt Strategisch Kader 2020 in het gemeentelijke woningbouwprogramma het streven naar een woningbouwproductie van 8000 woningen in de periode 2010-2020 bepaald. De taakstelling voor de eerste 5 jaar staat op 4500 nieuwe woningen (900 woningen per jaar) en voor de tweede 5 jaar op 3500 nieuwe woningen (minimaal 600 woningen per jaar). Deze verwachtingen moeten opnieuw worden aangepast als gevolg van de economische crisis en het Kwalitatief Woningbouw Programma 2010-2019 (KWP III). De effecten van het KWP III worden besproken in Paragraaf VII.4.

De ambities en uitgangspunten voor het economisch beleid van Apeldoorn zijn weer-gegeven in de Nota Strategische Economische Beleidsvisie Apeldoorn (SEBA) 2000-2020. Deze nota van september 2000 geeft de kaders en richtingen aan voor de ontwikkeling van kantoor- en bedrijventerreinen, de detailhandelstructuur en de versterking van toerisme en recreatie. De 'fysieke' doelstelling is dat Apeldoorn tijdig wil beschikken over voldoende en kwalitatief goede werklocaties voor bedrijven, kantoren, winkels en recreatie.⁵⁵

De belangrijkste uitbreidingen zijn de bedrijventerreinen Ecofactorij, Stadhoudersmolen en Apeldoorn-Noord. In het ontwikkelingsplan RBAZ (2010) is beslist dat Bedrijvenpark Apeldoorn A1 ('Eilanden', 'Kop' en 'Kanaal') niet in exploitatie genomen grond (NIEGG)⁵⁶ blijft. In het Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG) 2011 is besloten dat er voor de delen 'Kop' en 'Kanaal' geen reëel en stellig voornemen tot ontwikkeling meer bestaat, waardoor deze gebieden zijn afgewaardeerd. 'Eilanden' blijft vooralsnog NIEGG.

53 Deze 170.000 inwoners was gebaseerd op het strategisch kader 'Koers voor de toekomst', vastgesteld door de raad op 14 maart 2000 (bron: reactie op informatieverzoek).

54 Op de realiteitswaarde van dit plan wordt later ingegaan in Paragraaf V.

55 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

56 Niet in exploitatie genomen gronden zijn gronden die gekocht zijn vanwege een plan dat in de toekomst wordt uitgevoerd. Of gronden NIEGG of IEGG zijn, heeft implicaties voor de waardering van die gronden. In Paragraaf VIII.3.5 wordt verder ingegaan op het ontwikkelingsplan RBAZ.

IV.4. Grondexploitatie

IV.4.1. Regelgeving rond grondexploitatie

Grondexploitatie (ook genoemd bouwgrondexploitatie of bouwgrondproductie) is het geschikt maken van grond voor het realiseren van een nieuwe bestemming, met alle mogelijke risico's en kansen die hiermee gepaard gaan. Het betreft de verwerving, de sanering, de ontsluiting en het bouw- en woonrijp maken van gronden, inclusief het slopen van bestaande opstallen, het ophogen van de grond, het aanleggen van riolen, wegen, groenvoorzieningen, etc.. Tegenover de daarbij gemaakte kosten staat de opbrengst uit de gronduitgifte van uitgeefbare kavels.⁵⁷

Als de gemeente voor een project actief grondbeleid wil voeren, opent zij voor dat project een grondexploitatie. Dat is een begroting (raming van de kosten en opbrengsten in de tijd), waarin ook de beleidsuitgangspunten voor een bepaalde gebiedsontwikkeling zijn opgenomen. Tot die uitgangspunten behoren onder andere het programma, de verwachte grondaankoop prijs, de gronduitgifteprijs en de planning van de werkzaamheden. Zo'n grondexploitatieberekening (grex) is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid, risicobeheersing (en scenarioanalyse), mandatering en budgetbeheersing.⁵⁸ In principe vormt een dergelijke berekening ook de basis voor kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid.⁵⁹

Om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende taken adequaat uit te kunnen voeren, is duidelijkheid over de rol- en taakverdeling gedurende exploitatieprojecten onontbeerlijk. Een heldere structuur binnen een project maakt een adequate beheersing en sturing van het plan- en uitvoeringsproces mogelijk.⁶⁰

IV.4.2. Praktijk in Apeldoorn rond grondexploitatie

In Apeldoorn vindt grondexploitatie in het kader van actief grondbeleid plaats bij het grondbedrijf. Daarnaast wordt grondexploitatie (in geval van faciliterend grondbeleid) uitgevoerd door particuliere ondernemingen, woningbouwcorporaties en individuele particulieren. In dat geval richt de gemeente zich bij de ontwikkeling op het verhalen van de gemaakte kosten (bijvoorbeeld voor infrastructuur en voorzieningen) op de exploitant. Daartoe streeft Apeldoorn naar het sluiten van (anterieure) grondexploitatieovereenkomsten met private partijen. Wanneer dit niet lukt, biedt de Grex-wet juridische instrumenten die kostenverhaal mogelijk maken.⁶¹

57 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

58 De financiële uitkomsten van een grondexploitatie zijn van belang, omdat bij een negatief plansaldo dekking moet worden gevonden voor het treffen van een afwaarderingsvoorziening en bij een positief plansaldo het saldo bij afsluiting van het plan in de gemeentekas kan vloeien.

59 Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid; Gemeente Governance Grond(ig) Beleid, Deloitte, 2010.

60 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

61 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

Voor de projectsturing hanteert Apeldoorn de IPOR-systematiek met uitgangspunten en richtlijnen op basis waarvan op projectniveau een uitwerking plaatsvindt. IPOR staat voor Initiatief, Programma, Ontwerp en Realisatie. In Tabel 2 wordt vereenvoudigd weergegeven wat de IPOR-systematiek inhoudt. IPOR geeft zicht op de diverse activiteiten, producten en besluiten welke per fase moeten worden genomen, alsook op de rolverdeling (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden) tussen ambtelijke afdelingen, college en raad. Het proces binnen een exploitatieproject wordt gefaseerd en elke fase wordt afgesloten aan de hand van bestuurlijke besluitvorming. Zo houdt de raad zicht op wie wat en wanneer moet doen en wordt de raad in staat gesteld te controleren en te sturen op zowel geld als programma.⁶²

	(I) Initiatief	(P) Programma	(O) Ontwerp	(R) Realisatie/ beheer
Doel	Projectvoorstel	Planuitwerking	Uitvoering	Continuïteit
Activiteiten	Oriëntatie op haalbaarheid en draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> • Verkennen concrete haalbaarheid • Afbakening: wat/wie/hoe • Zicht op garanties 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerpen • Faseren • Voorbereiden uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren • Opleveren • Overdracht van beheer • Evalueren
Eindproduct	Projectopdracht	Ontwerp-opdracht	Realisatie-opdracht	Afsluitopdracht en beheerovereenkomst
Budgettair kader	Opportunitetsberekening	Haalbaarheidsberekening	Grond-exploitatieberekening	Begroting
Bestuurlijke besluitvorming	College	Raad en college	Raad en college	College
Niet In Exploitatie Genomen Gronden			In Exploitatie Genomen Gronden	

Tabel 2: IPOR-systematiek

Bron: Policy Research Corporation/Fakton, o.b.v. Nota Grondbeleid gemeente Apeldoorn, 29 september 2010

Bij de overgang van de P-naar O-fase wordt een project in exploitatie genomen. Zolang er nog geen door het college en de raad goedgekeurde grondexploitatieberekening voor het bestemmingsplan beschikbaar is, blijft de grond NIEGG.⁶³ Zo is bijvoorbeeld door het vaststellen van het Ontwikkelingsplan RBAZ⁶⁴, het onderdeel Biezematen (Ecofactorij II) in exploitatie genomen.

62 Bij het opstarten van de I-fase is besluitvorming van het college vereist. In het geval van majeure projecten of bij aanzienlijke gemeentelijke grondposities wordt tevens een terugkoppeling gemaakt naar de raad. Wanneer de inzet in de P-fase is gedekt door het grondbedrijf, moet de besluitvorming plaatsvinden door de raad. In overige gevallen kan worden volstaan met besluitvorming door het college. Op die manier wordt voorkomen dat bijvoorbeeld de bouw (realisatiefase) van een project begint zonder dat in de voorafgaande fasen bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden.

63 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

64 Zie ook Paragraaf VIII.3.5.

IV.5. Uitvoering van grondbeleid en grondexploitatie: verwerving, waardering en uitgifte

Deze paragraaf presenteert de belangrijkste bevindingen over de verwerving, waardering en uitgifte van gronden van de gemeente Apeldoorn. Het is belangrijk om bij deze drie onderwerpen stil te staan, want ze zijn een uiting van het grondbeleid en de manier waarop grondexploitaties worden gemanaged. Diverse bevindingen zijn gedaan naar aanleiding van onderzoek naar de grondexploitaties RBAZ en Zuidbroek.⁶⁵

IV.5.1. Verwerving van gronden

Actief grondbeleid

Apeldoorn heeft de keuze van actief (productierol) naar faciliterend (regierol) grondbeleid gemaakt met de komst van de grondexploitatiewet die onderdeel is van de nieuwe Wro. In Paragraaf IV.3.2. is deze overgang reeds toegelicht.

Door actief grondbeleid te voeren stelt een gemeente zich bloot aan de grilligheid van de grond- en vastgoedmarkt. Het belangrijkste is dat een gemeente beseft dat zij veel risico's loopt door actieve grondpolitiek. Over het algemeen valt op dat gemeenten in Nederland die actief grondbeleid voerden de afgelopen decennia te weinig oog hadden voor de risico's die gepaard gaan met actief grondbeleid. Ditzelfde beeld is te herkennen bij het grondbedrijf van de gemeente Apeldoorn. Uit de casussen (hoofdstukken X, XI en XII) blijkt dat er weinig aandacht was voor risico's, waardoor de gemeente grote risico's op zich heeft genomen die pas nu boven tafel komen. Bij Zuidbroek en RBAZ valt bijvoorbeeld op dat er op grote schaal verwervingen plaats hebben gevonden, zonder dat er op voorhand een goed beeld was of de investeringen terug konden worden verdiend.

Een van de verklaringen voor het feit dat gemeenten weinig oog hadden voor de risico's die gepaard gaan met actief grondbeleid is de groei van de vastgoedmarkt. De laatste decennia laat de woningmarkt een voortdurende groei zien, met steeds betere resultaten op grondexploitaties als gevolg. Hierdoor deden grote risico's zich weinig voor, waardoor de scherpste om te sturen op risico's vertroebelde. In Apeldoorn is het grondbedrijf in de jaren zeventig van de vorige eeuw echter nog technisch failliet gegaan. Er werden groot-schalige verwervingen gedaan die uiteindelijk niet terugbetaald konden worden door het grondbedrijf.⁶⁶ Hoewel de grondmarkt vanaf de jaren tachtig tot enkele jaren terug zich positief ontwikkelde waardoor grote risico's goed opgevangen konden worden, had de gemeente Apeldoorn gegeven de ervaring uit de jaren zeventig beter moeten weten.

65 Zie ook Hoofdstuk X voor de bevindingen uit de casus RBAZ en Hoofdstuk XI voor de bevindingen uit de casus Zuidbroek.

66 De verwervingen waren het gevolg van de bestuurlijke groei-doelstelling van de gemeente, die werd gevoed door verwachtingen van het Rijk dat Apeldoorn de tweede schrijftafel van Nederland zou worden. Zie Paragraaf IV.2. Door een rente die hoger was dan 10% en het niet realiseren van de tweede schrijftafel konden de kosten niet goed worden gemaakt.

Gezien de grote risico's die de gemeente Apeldoorn liep (en nog steeds loopt bij bepaalde projecten) met actief grondbeleid was en is een veel scherpere blik op de risico's nodig. Door de tijdgeest en de voortdurende stijging van woningprijzen is het voor een deel niet verwonderlijk dat de scherpste ontbrak. Aan de andere kant had de ervaring van een 'faillissement' deze scherpste juist vast kunnen houden.

Geen verwervingsstrategie

Dat de gemeente Apeldoorn zich actief opstelde op de grondmarkt blijkt ondermeer uit de verwervingen die zijn gedaan bij de projecten Zuidbroek en RBAZ. Bij het project voor Zuidbroek verwerft de gemeente proactief gedurende de gehele onderzoeksperiode. Per medio 2011 heeft de gemeente daar ongeveer 200 hectare in eigendom. Bij het project voor RBAZ valt op dat de gemeente in 2004 afstapt van proactieve verwerving en zich meer afwachtend opstelt door enkel nog te verwerven binnen het plangebied in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeente. Dit betekent dat de gemeente enkel nog gronden verwerft op het moment dat gronden worden aangeboden. Per medio 2011 heeft de gemeente daar ruim 150 hectare in eigendom. In beide projecten valt op dat de gemeente zich laat meeslepen door de conjunctuur van de markt, waardoor de gemeente alsmaar hogere verwervingsprijzen is gaan betalen. Dit hoeft niet verkeerd te zijn, zolang er maar een vooruitzicht is dat verwervingen worden terugverdiend. Bij veel verwervingen die zijn gedaan, met name bij RBAZ, kan op basis van een eenvoudige rekensom snel duidelijk worden gemaakt dat sommige verwervingen vermoedelijk nooit terugverdiend zouden worden (zie ook paragraaf X.4.). Ook werd er een zeer hoge gemiddelde verwervingsprijs betaald voor het onderdeel Biezematen (nu Ecofactorij II) van RBAZ.

Inzoomend op de projecten RBAZ en Zuidbroek valt op dat in beide gevallen de gemeente geen verwervingsstrategie had, behalve dat zij voor ogen had volledige controle te krijgen binnen het gehele plangebied. Dit blijkt uit het feit dat er bij beide casussen geen verwervingsstrategie is aangetroffen (paragrafen X.3. en XI.3.). Dit betekent dat de gemeente plankaders vaststelde en vervolgens een willekeurig patroon volgde in de verwervingen binnen het plan. Dit is niet strategisch en vergroot de risico's voor de gemeente. Het biedt weinig flexibiliteit en de gemeente had op deze manier pas na jaren van verwerven aaneengesloten stukken grondbezit om ook deelontwikkelingen te kunnen uitvoeren. Zie hiervoor bijvoorbeeld het deelproject Kuijpersdijk⁶⁷ binnen RBAZ. Het huidige grondbezit van de gemeente is op dit moment zo versnipperd dat deelontwikkeling belemmerd wordt. De gemeente kan pas iets ontwikkelen op het huidige grondbezit op het moment dat zij extra verwervingen doet. Tot die tijd is het huidige grondbezit van beperkte waarde, ondanks dat er tot 2011 reeds 42 miljoen euro is geïnvesteerd in Kuijpersdijk. Kortom, de gemeente Apeldoorn had de risico's aanzienlijk kunnen beperken door wel een verwervingsstrategie te volgen met oog op eventuele deelontwikkeling van het plan.

⁶⁷ *Kuijpersdijk is later onder de naam Beekbergsebroek opgenomen in het RBAZ. Beekbergsebroek bestaat uit de onderdelen Kop, Kanaal en Eilanden.*

Actief grondbeleid als sturingsmiddel

De gemeente Apeldoorn vat het grondbeleid vooral op als een sturingsmiddel voor beleidsdoelstellingen op andere beleidsvelden. De argumentatie is dat bouwgrondproductie de ruimtelijke ontwikkeling van de stad mede vormgeeft en dat beleidsdoelstellingen op het gebied van wonen, economie en maatschappelijke ontwikkeling kunnen worden gerealiseerd. Het grondbeleid wordt als instrument ingezet, zowel financieel als juridisch, om deze beleidsdoelstellingen te realiseren.

Het is niet verkeerd om een actief grondbeleid te voeren om andere beleidsdoelstellingen te ondersteunen. Dit argument is terug te vinden bij vele andere gemeenten in Nederland. Waar het mis kan gaan, is dat er een prikkel is om zoveel mogelijk winst uit het grondbedrijf te halen om zo overige ambities van de gemeente te verwezenlijken. Zeker het afgelopen decennium was deze prikkel groot omdat het grondbedrijf tot 2008 elk jaar winst maakte. Het was hierdoor een soort vanzelfsprekendheid geworden dat het grondbedrijf winst maakte. Hierdoor werd de druk vergroot op het grondbedrijf om meer winstafdrachten naar de algemene dienst te realiseren met als gevolg dat er steeds meer nieuwe projecten werden gestart.⁶⁸ De gemeente was zich te weinig bewust dat het grondbedrijf een buffer nodig heeft om risico's op te kunnen vangen.⁶⁹ Het gevolg was dat het onttrekken van winst of extra winstdoelstellingen ten koste ging van het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Door de alsmaar groter wordende projectenportefeuille namen de risico's bij het grondbedrijf echter wel toe.⁷⁰ De gemeente zag het grondbedrijf te veel als een geldmachine, zonder zich voldoende bewust te zijn van de mogelijke impact van de aanwezige risico's. Bij het opstellen van het MPG 2011 werden afspraken gemaakt om de focus te leggen op het opbouwen van weerstandsvermogen in plaats van het afdragen aan de algemene dienst. Zoals al eerder is geconstateerd blijkt nu dat de gemeente jarenlang te weinig weerstandsvermogen aanhield en niet in staat is de risico's op te vangen zonder extra voorzieningen te treffen.

IV.5.2. Waardering van gronden

Waardering van aangekochte gronden

De gemeente Apeldoorn hanteert het volgende beleid als het gaat om de waardering van "niet in exploitatie genomen gronden" (NIEGG), aldus het MPG 2011.

Als er geen sprake is van een reëel en stellig voornemen dan wordt de verkrijgingsprijs van de gronden toegerekend tot aan de huidige marktwaarde. Als er wel een reëel en stellig voornemen bestaat voor bebouwing in de nabije toekomst, dan wordt gewaardeerd tegen de vervaardigingskosten.

68 Zie ook Paragraaf VI.2 voor een bespreking van de winstafdrachten.

69 Zie Paragraaf VI.1 voor een bespreking van de buffer, de ARG.

70 Een bespreking van de ontwikkeling van de portefeuille in de vorm van de boekwaarde, staat in Paragraaf VI.3.

Er zijn in dit geval twee situaties mogelijk:

1. Indien de gronden zich bevinden in de initiatieffase (I) en programmafase (P) dan is het alleen toegestaan om naast de verkrijgingsprijs⁷¹ ook rente en apparaatskosten toe te rekenen tot aan de (laagst denkbare) verwachte marktwaarde.⁷²
2. Indien de gronden zich bevinden in de ontwerpfasen (O) dan is het mogelijk om uit te gaan van verkrijgingsprijs inclusief rente, plankosten en eventueel andere toerekenbare kosten. De vervaardigingskosten mogen toegerekend worden aan de (laagst denkbare) verwachte marktwaarde. De verwachte marktwaarde is het voorzienbare resultaat van toekomstige kasstromen (contante waarde resultaat). In geval van IEGG wordt gewaardeerd tegen de verwachte marktwaarde.⁷³

Het beleid van de gemeente omtrent de waardering van gronden is gebaseerd op het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het BBV laat ruimte voor gemeenten om een eigen invulling te geven aan de waardering van gronden.

De projecten Zuidbroek en RBAZ worden vanaf het moment dat de eerste verwervingen worden gedaan, gezien als projecten met een reëel en stellig voornemen tot ontwikkeling. De gronden worden vanaf dat moment daarom gewaardeerd tegen vervaardigingskosten tot aan de verwachte marktwaarde. Dit hoeft niet verkeerdt te zijn als de gemeente destijds voor ogen had om de gronden in de nabije toekomst tot ontwikkeling te brengen.

Waardering van nog te verwerven gronden

Voor het aankopen van gronden stelt de gemeente verwervingsbudgetten beschikbaar. De uiteindelijke verwervingsprijs is het resultaat van een onderhandeling tussen de gemeente en de verkopende partij. Gaandeweg de onderhandelingen worden de budgetten bijgesteld op basis van argumenten van de wederpartij of op basis van voortschrijdend inzicht.

Om de verwervingsbudgetten vast te stellen voert de gemeente taxaties uit op de te verwerven gronden. Uit de casuïstiek Zuidbroek en RBAZ blijkt dat deze taxaties vrijwel uitsluitend zijn uitgevoerd door eigen medewerkers van de gemeente met een check van de teamleider verwerving. Bij een klein aantal gevallen is gebruikgemaakt van een externe taxateur. Het taxeren van gronden door een medewerker van de gemeente hoeft niet per definitie te betekenen dat de gemeente niet marktconform handelt. Een consequentie hiervan is wel dat de gemeente niet of in beperkte mate kan aantonen dat ze marktconform heeft gehandeld. Daarnaast is het opvallend dat de interne taxaties niet meer aanwezig zijn bij de gemeente. Via een informatieverzoek is expliciet gevraagd naar de oorzaak hiervan.

⁷¹ De verkrijgingsprijs is de inkoopprijs inclusief bijkomende aankoopkosten.

⁷² Bron: MPG 2011, pag. 74.

⁷³ Bron: MPG 2011, pag. 74.

Als reactie geeft de dienst: „Het waarom van het niet aanwezig zijn van taxatierapporten is hiervoor al aangegeven. De betrokken medewerkers hebben de schadeloosstellingsberekeningen gemaakt op basis van hun eigen aantekeningen. Na het afronden van de transacties zijn deze stukken veelal niet bewaard gebleven. Een exacte reden hiervoor is niet aan te geven.”

Om te kunnen beoordelen of aankopen ook daadwerkelijk worden terugverdiend, moeten budgetten idealiter getoetst worden aan het verwachte resultaat van een project. Het is opvallend dat bij de projecten Zuidbroek en RBAZ pas na een aantal jaren van verwerven een integraal beeld ontstaat van het verwachte resultaat. Bij Zuidbroek starten de verwervingen in 1993 en bij RBAZ in 2001. De eerste doorrekeningen die zijn aangetroffen dateren respectievelijk uit 2002 en 2005. Er is geen informatie aangetroffen die bevestigt dat de gemeente eerder een beeld had van de financiële haalbaarheid van de projecten. Dit blijkt uit de reacties van de dienst RO op een tweetal informatieverzoeken van de enquêtecommissie aan de dienst. Hieruit mag worden geconcludeerd dat de gemeente in de periode voordat de eerste berekeningen zijn uitgevoerd geen goed beeld had van de verwachte marktwaarde en daardoor ook niet van de haalbaarheid van de projecten. Dit werpt de vraag op hoe in de periode voor de eerste berekeningen getoetst werd of de aankopen daadwerkelijk konden worden terugverdiend, want er was immers geen zicht in het toekomstig verdienpotentieel van het project.

IV.5.3. Uitgifte van gronden

Grondwaarde versus grondprijs

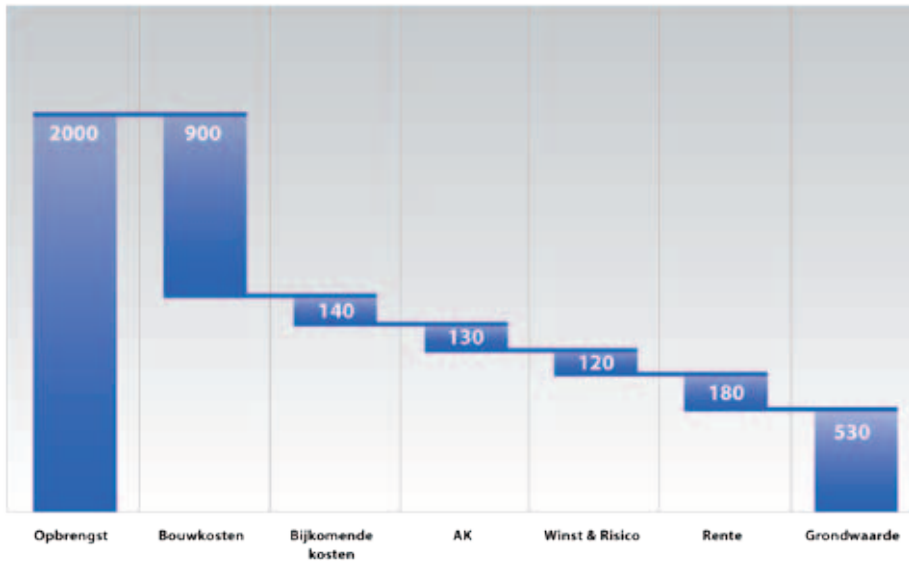
Bij de waardering van uit te geven gronden is het belangrijk om onderscheid te maken tussen grondwaarde en grondprijs. De grondwaarde is de waarde die aan grond wordt toegekend zonder dat er een transactie aan ten grondslag ligt. In zijn algemeenheid wordt de grondwaarde bepaald op basis van zo realistisch mogelijke aannames. De grondwaarde gaat uit van een verwachting en is daardoor een subjectief begrip.

De grondprijs is de prijs die daadwerkelijk wordt betaald voor de grond. Dit betreft de overeengekomen prijs tussen twee partijen, de grondafnemer en de verkopende partij. De grondprijs hoeft niet gelijk te zijn aan de grondwaarde. Onderhandelingen kunnen bijvoorbeeld tot een verschil leiden.

Bepaling grondwaarde

De keuze voor actief grondbeleid betekent dat de gemeente Apeldoorn verantwoordelijk is voor de uitgifte van de gronden. Dit betekent dat de gemeente moet onderhandelen over de grondprijs. Dit betekent ook dat de gemeente een uitspraak moet doen over de grondwaarde om zo het verdienpotentieel van het project inzichtelijk te maken. Idealiter wordt de grondwaarde residueel bepaald. Dit betekent dat de grondwaarde het verschil is tussen de verkoopwaarde van een functie, bijvoorbeeld een woning, minus de kosten die moeten worden gemaakt om de betreffende functie te realiseren. Het verschil is de residuele grondwaarde, wat als basis kan worden genomen voor de haalbaarheidsberekening van een project. De hoogte van de grondprijs is afhankelijk van de functies die worden gerealiseerd en de marktomstandigheid. Een vierkante meter grond voor woningbouw heeft in de regel bijvoorbeeld een hogere grondwaarde dan een vierkante meter grond bedrijventerrein. Met de residuele grondwaarderingsmethode wordt getracht een zo goed mogelijke inschatting te maken van de marktwaarde van de grond. Het is echter geen absolute wetenschap, de residuele waarde is volledig afhankelijk van de uitgangspunten die worden aangenomen. De grondwaarde is afhankelijk van de grilligheid van de vastgoedmarkt. Dit betekent dat ook de financiële haalbaarheid voor een belangrijk gedeelte wordt bepaald door marktomstandigheden. Die fluctueren uiteraard. Idealiter wordt de residuele grondwaarde daarom periodiek getoetst op marktconformiteit.

In Figuur 1 is gevisualiseerd hoe de residuele grondwaarde wordt bepaald. In de figuur zijn de verschillende componenten uit de vastgoedontwikkeling weergegeven. De vastgoedontwikkeling is voor rekening en risico van de ontwikkelende partij. De vastgoedontwikkeling bestaat uit de realisatie en verkoop van bijvoorbeeld een woning. Om te kunnen ontwikkelen koopt de ontwikkelaar grond van de gemeente. Hiervoor betaalt de ontwikkelaar een prijs, die is gebaseerd op de grondwaarde. Bij een residuele grondwaarde is de grondwaarde het residu van opbrengsten en kosten. De residuele grondwaarde geeft een goede indicatie van de mogelijke verkoopprijs van gronden door de gemeente aan de vastgoedontwikkelaar. In Figuur 1 ontstaat de residuele grondwaarde door van links naar rechts te gaan. Aan de linkerzijde staat de opbrengst per vierkante meter woning weergegeven. Dit is de prijs die de consument betaalt voor de woning. De kosten om de woning te realiseren bestaan uit meerdere componenten, die alle voor rekening en risico van de ontwikkelaar zijn. Per vierkante meter woning maakt de ontwikkelaar bouwkosten, bijkomende kosten (denk hierbij aan een architect of constructeur), AK (interne apparaatskosten) en rente. Daarnaast keert de ontwikkelaar zichzelf een deel winst en risico uit. Dit komt ten laste van het project. Als alle kostencomponenten van de opbrengst worden afgetrokken, ontstaat de residuele grondwaarde. Met andere woorden: als de opbrengst per vierkante meter woning 2000 euro is en de totale kosten 1470 euro, dan is de residuele grondwaarde 530 euro per vierkante meter woning.



Figuur 1: Bepaling residuele grondwaarde
 Bron: Policy Research Corporation / Fakton

Bij de casusonderzoeken naar RBAZ (Hoofdstuk X) en Zuidbroek (Hoofdstuk XI) valt op dat grondwaarden voor woningen worden vastgesteld op basis van de grondquote-methode en bij bedrijventerreinen op basis van een vergelijkend onderzoek bij buur-gemeenten. Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage van de verkoopprijs van het vastgoed als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Deze quote wordt vaak bepaald door een vergelijking met de referentieprojecten en wordt voornamelijk toegepast bij grote bouwprojecten. Geconstateerd wordt dat de in Apeldoorn toegepaste methoden van waarderen afwijken van de residuele waarderingssystematiek zoals hiervoor omschreven. Dit hoeft geen probleem te zijn zolang de gemeente marktconforme prijzen hanteert.

Het is opvallend dat zowel bij Zuidbroek als RBAZ geen informatie is aangetroffen dat grondwaarden periodiek worden getoetst op marktconformiteit. Bij Zuidbroek zijn bijvoorbeeld de grondwaarden voor vrije kavels wel verhoogd, maar er is geen onderzoek aangetroffen dat constateert dat deze verhoging ook marktconform is. Ook valt op dat tussen 2004 en 2009 geen actualisatie heeft plaatsgevonden van de uitgifteprijs gemeentebreed of dat er een toets op marktconformiteit heeft plaatsgevonden. In de notitie Gronduitgiftebeleid 2004 worden de uitgifteprijs voor alle functies behandeld. Pas weer in 2009 is een onderzoek uitgevoerd naar marktconformiteit van de uitgifte-prijs. Dit onderzoek is verwerkt in Nota Gronduitgiftebeleid 2011. Er heeft zowel binnen projecten als op gemeentelijk niveau niet periodiek een toets plaatsgevonden naar de marktconformiteit van de grondwaarden en uitgifteprijs.

Uitgifte en overeenkomsten

Voor de uitgifte van gronden sluit de gemeente overeenkomsten met grondafnemers. Voor de gemeente Apeldoorn vormen de grondreserveringsovereenkomst en de gronduitgifteovereenkomst de basis voor de afspraken met afnemers. Het beleid van de gemeente Apeldoorn is dat de gemeente een grondreservering kan verstrekken aan een geïnteresseerde partij. Binnen de gestelde kaders kan vervolgens een verdere uitwerking gemaakt worden naar een gronduitgifteovereenkomst. Indien de gemeente en de wederpartij binnen de in de grondreservering gestelde termijn geen overeenstemming hebben bereikt over de voorwaarden in de gronduitgifteovereenkomst, vervalt de exclusieve reservering en is de gemeente vrij om de betreffende grond aan een andere gegadigde aan te bieden.

In Zuidbroek is de gemeente afgeweken van dit beleid. Bij dit project zijn bouwclaim-overeenkomsten afgesloten. Dergelijke overeenkomsten zijn gebruikelijk wanneer partijen, bijvoorbeeld ontwikkelaars, al grondposities hebben in het voorgenomen plan van een gemeente. Een bouwclaimovereenkomst werkt als volgt. De ontwikkelaar verkoopt haar grondpositie aan een grondexploitant, veelal met korting, zodat de grondexploitant tot ontwikkeling kan overgaan. In Nederland is een gemeente vaak de grondexploitant, maar dit hoeft niet altijd zo te zijn. In ruil voor het verkopen van zijn grondpositie krijgt de ontwikkelende partij een bouwclaim terug. Aan een aantal woningcorporaties zijn bouwclaims verstrekt zonder dat zij een grondpositie hadden. Dit geeft de ontwikkelende partij het recht om te bouwen ergens binnen het plan. Dit hoeft niet per se het stuk grond te zijn dat hij heeft verkocht aan de gemeente. Op het moment dat de betreffende partij start met bouwen of op een eerder afgesproken moment, koopt de ontwikkelende partij de grond terug van de gemeente. De prijs die de ontwikkelende partij betaalt voor de grond ligt hoger dan de prijs waarvoor hij het heeft ingebracht, omdat de gemeente de grond inmiddels bouwrijp heeft gemaakt. In een bouwclaim-overeenkomst worden idealiter afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het moment van afname, de grondprijs en eventuele rentevergoedingen. Hiermee beperkt de grondexploitant de risico's.

Het is niet vreemd dat de gemeente Apeldoorn gebruik heeft gemaakt van dit type overeenkomst, omdat het gebruikelijk is, zeker wanneer ontwikkelende partijen grondposities hebben ingenomen. De inhoud van een aantal gesloten overeenkomsten door de gemeente met ontwikkelende partijen is daarentegen wel opmerkelijk. Er zijn bijvoorbeeld geen afspraken gemaakt over het moment van afname van de grond, over rentevergoedingen of over grondprijzen. De financiële gevolgen die optreden door vertraging komen hierdoor ten laste van de gemeente. Het is daarnaast voor de gemeente erg lastig om partijen te dwingen toch de gronden af te nemen. Achteraf bezien was het beter geweest als de gemeente duidelijke voorwaarden had gesteld aan het moment van afnemen en aan de hoogte van de grondprijs. Hoewel het bij andere gemeenten ook voorkwam dat er overeenkomsten zijn gesloten zonder afnameverplichting voor de ontwikkelde partijen, is het te gemakkelijk om te stellen dat de gemeente geen andere

optie had om tot een deal te komen. Er zijn namelijk andere gemeenten die wel in staat zijn geweest om slimme contracten te sluiten die zowel van meerwaarde zijn voor de gemeente als voor de ontwikkelende partij. Wat opvalt in deze gevallen is dat de gemeente over goede onderhandelingscompetenties beschikte, of de juiste externen heeft betrokken om scherp te kunnen onderhandelen.

Veel grootschalige gebiedsontwikkelingen in Nederland zijn in een impasse geraakt door vergelijkbare contracteringen als bij Zuidbroek. Ontwikkelende partijen vinden het in de huidige markt te risicovol om te ontwikkelen en zijn daardoor niet bereid om de gestelde grondprijzen zoals opgenomen in de grondexploitatie te betalen. Omdat er veelal geen afnameverplichtingen zijn, wachten ontwikkelende partijen totdat de markt weer aantrekt, of tot de grondexploitant haar uitgifteprijzen verlaagt. Het is voor grondexploitanten erg lastig om onder de verplichtingen uit te komen, zonder dat het financiële consequenties heeft. Dit geldt ook voor de gemeente Apeldoorn. Wat de consequenties precies zijn zal nader onderzocht moeten worden.

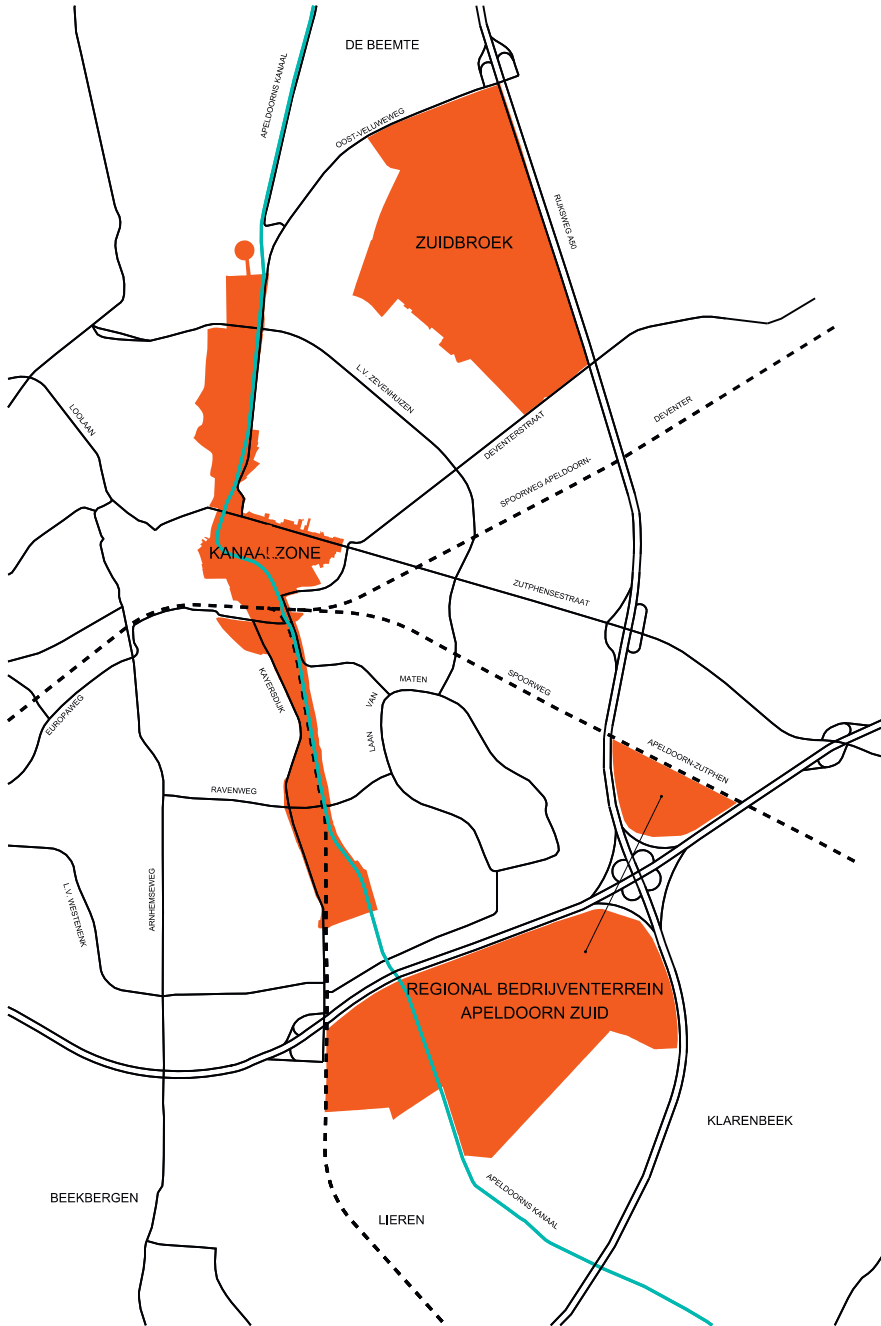
IV.6. Conclusies

1. Er zijn risico's genomen en er is onzorgvuldig gehandeld bij de verwerving van gronden. Er zijn bijvoorbeeld voor Zuidbroek en RBAZ op grote schaal verwervingen gedaan zonder dat er op voorhand bekeken was of de investeringen konden worden terugverdiend. Ook werd er een zeer hoge gemiddelde verwervingsprijs betaald voor het onderdeel Biezematen (nu Ecofactorij II) van RBAZ.
2. Het ontbrak bij Zuidbroek en RBAZ aan een verwervingsstrategie. Verwervingen werden willekeurig binnen de plangrenzen gedaan, waardoor het lang duurde voordat aaneengesloten stukken gronden in bezit waren om deelontwikkelingen te kunnen uitvoeren. Zie hiervoor bijvoorbeeld het deelproject Kuijpersdijk binnen RBAZ. Het huidige grondbezit van de gemeente is op dit moment zo versnipperd, dat deelontwikkeling zonder verdere actieve grondpolitiek niet mogelijk is. De gemeente kan pas iets ontwikkelen op het huidige grondbezit op het moment dat zij extra verwervingen doet. Tot die tijd is het huidige grondbezit van beperkte waarde, ondanks dat er tot 2011 reeds 42 miljoen euro is geïnvesteerd in Kuijpersdijk.
3. Gronden zijn vrijwel uitsluitend door eigen medewerkers getaxeerd. Het ontbreekt bij vrijwel alle grondaankopen aan een onafhankelijke taxatie door een derde partij. Een consequentie hiervan is dat de gemeente moeilijk tot niet kan aantonen dat ze marktconform heeft gehandeld. Daarnaast is het opvallend dat de interne taxaties niet meer aanwezig zijn in de gemeentelijke archieven.
4. Zowel binnen projecten als gemeentebreed is de marktconformiteit van de grondwaarden en uitgifteprijzen niet periodiek getoetst. Bij Zuidbroek zijn grondwaarden voor vrije kavels wel verhoogd, maar er is geen onderzoek aangetroffen dat deze verhoging ook marktconform is. Ook valt op dat tussen 2004 en 2009 geen actualisatie heeft plaatsgevonden van de uitgifteprijzen gemeentebreed of dat er een toets

op marktconformiteit heeft plaatsgevonden. Pas weer in 2009 is een onderzoek uitgevoerd naar marktconformiteit van de uitgifteprijs. Dit onderzoek is verwerkt in de Nota Gronduitgiftebeleid 2011.

5. Doordat er in het verleden tijdens het opstellen van bouwclaimovereenkomsten geen besef was van een inzakkende markt en grondeigenaren geen afnameplicht in het contract wilden, kunnen de partijen nu oneindig lang wachten met de afname van de gronden van de gemeente. De rentekosten op de grond komen daarbij voor rekening van de gemeente.
6. Het college en de raad zagen het grondbedrijf te veel als een geldmachine, zonder zich voldoende bewust te zijn van de mogelijke impact van de aanwezige risico's.
7. Het was een soort vanzelfsprekendheid geworden dat het grondbedrijf winst maakte. Hierdoor werd de druk vergroot op het grondbedrijf om meer winstafdrachten naar de algemene dienst te realiseren, met als gevolg dat er steeds weer nieuwe projecten werden opgestart om andere projecten mee te financieren.

Overzichtskaart ontwikkelings gebieden



V. Bouwgrondproductie: planning en realisatie

Het voornaamste doel van het grondbedrijf is het produceren van bouwgrond. Er dient dan ook stilgestaan te worden bij de vraag of het grondbedrijf de bouwgrondproductie goed heeft uitgevoerd: zijn de gestelde doelen in de vorm van de planning gerealiseerd? En zo nee, waarom niet? Door behandeling van deze vragen wordt een deel van de doelstelling van dit onderzoek -het inzicht krijgen in het beleid en de praktijk ten aanzien van het grondbedrijf- beantwoord.⁷⁴ Ten aanzien van planning en realisatie wordt in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt naar woningbouw (paragraaf V.1) en bedrijven-terreinen (paragraaf V.2). In paragraaf V.3 wordt de rol van de provincie ten aanzien van woningbouw en bedrijventerreinen geschetst. In paragraaf V.4 worden de conclusies ten aanzien van de bouwgrondproductie gepresenteerd.

V.1. Woningbouw

Voor de analyse van planning en realisatie van woningbouw zal eerst inzicht verschaft worden in de achterliggende doelstellingen voor woningbouw. Hierna wordt ingegaan op de realisatie. Vervolgens worden de voornaamste factoren besproken die van invloed zijn geweest op de realisatie.

V.1.1. Achterliggende doelstellingen

Voor wat betreft woningbouw is de behoefte aan woningen op langere termijn gebaseerd op de ruimtelijke ontwikkelingsvisie "Apeldoorn 2020", vastgesteld door de gemeenteraad op 28 februari 2002. Deze visie gaat uit van 170.000 inwoners in 2020⁷⁵, waarvoor circa 75.500 woningen nodig zouden zijn.⁷⁶ Per 1 januari 2001 bedroeg de woningvoorraad 62.200 woningen. Dit betekent dat er in de periode 2001-2020 circa 13.300 woningen toegevoegd dienen te worden om deze doelstelling te bereiken. In het woningbouwprogramma 2001 is uitgewerkt hoe dit moest gaan gebeuren. Uitgaande van een onttrekking van 4000 woningen (voornamelijk als gevolg van sloop) in deze periode, komt de totale behoefte aan nieuwe woningen uit op 17.300 tot 2020. Het merendeel van deze woningen diende in de periode 2001 tot en met 2009 opgeleverd te worden vanwege een afnemende bevolkingsgroei in de periode daarna. Niet voldoende bouwen in de eerste periode zou leiden tot het vertrek van inwoners naar andere gemeenten.

74 *Net als bij verwerving, waardering en uitgifte betreft het hier de operationele facetten van het grondbedrijf.*

In Hoofdstuk VI zal de praktijk ten aanzien van de financiële beheersing van het grondbedrijf worden besproken.

75 *Deze 170.000 inwoners was gebaseerd op het strategisch kader 'Koers voor de toekomst', vastgesteld door de raad op 14 maart 2000 (bron: reactie op informatieverzoek).*

76 *Bron: Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020, pag. 21.*

Voor de periode 2001 tot en met 2009 betekende dit een toevoeging van in totaal 10.500 woningen. Aangezien er per januari 2001 voor de periode tot en met 2004 al 3040 woningen in de planning zaten, betekende dit dat er in 2005 1100 woningen en vanaf 2006 jaarlijks circa 1600 woningen opgeleverd moesten worden. Dit aantal zou een verdubbeling zijn van de jaarlijkse oplevering van woningen. Zie de onderstaande tabel voor de planning van op te leveren woningen uit het woningbouwprogramma 2001.

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Op te leveren woningen	850	730	730	730	1 100	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600	10 500

*Tabel 3: Doelstelling woningbouw tot en met 2010
Bron: Woningbouwprogramma 2001, pag. 3*

Om deze doelstellingen van "Apeldoorn 2020" (en het woningbouwprogramma 2001) te behalen, gaf de raad via vaststelling van de begroting 2002 opdracht tot de 'verdubbeling' van de woningbouwproductie en stelde daartoe jaarlijks een budget beschikbaar tot en met 2009. Het budget voor 2002 was 2,4 miljoen euro en dit steeg tot 3,3 miljoen euro in 2007, waarna het weer daalde tot 2,4 miljoen euro. In welke mate de verdubbelingsdoelstellingen bereikt zijn, valt in de volgende paragraaf te lezen.

V.1.2. Realisatie

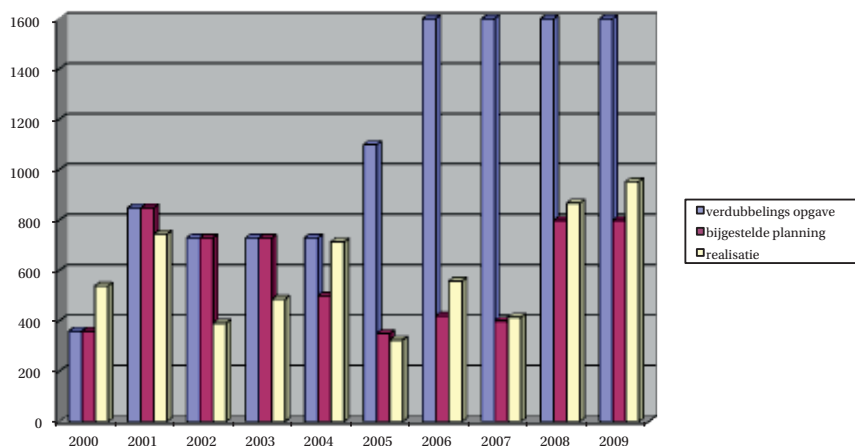
Voordat wordt ingegaan op de realisatie van de doelstellingen is het belangrijk om te vermelden dat er door de gemeente verschillende doelstellingen zijn geformuleerd. Naast de doelstelling van op te leveren woningen (a), wordt er bij de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) tevens gebruik gemaakt van de doelstelling 'overgang van Programma-fase naar Ontwerpfase binnen de IPOR-systematiek' (b). Wat de IPOR systematiek precies inhoudt, is te lezen in Paragraaf IV.4.2. Voor deze overgang is specifiek gekozen omdat het aantal (gronden voor) woningen in deze fase een belangrijke graadmeter is voor de voortgang van het productieproces.⁷⁷ Vanaf de O-fase heeft de gemeente bovendien minder invloed op het ontwikkelingstempo, omdat dan de ontwikkelaars meer betrokken worden. Een derde doelstelling die gebruikt wordt is het 'geld op de bank'-principe (c). Dit principe wil zeggen: een verkoop is gerealiseerd als de notariële akte is gepasseerd en de verkoopopbrengst feitelijk is ontvangen. Met andere woorden: als de gemeente het geld heeft ontvangen voor de verkochte bouwgrond. Er zal nu in worden gegaan op de resultaten van elk van deze drie doelstellingen.

Opgeleverde woningen

Achteraf blijkt dat de doelstellingen van het programma 'verdubbeling woningbouw' keer op keer niet behaald zijn. In de woningbouwprogramma's is dit vanaf 2004 reden geweest voor het bijstellen van de planning. In Figuur 2 worden de op te leveren woningen volgens de verdubbelingsopgave en volgens de bijgestelde planning afgezet tegen de gerealiseerde aantallen. Wat opvalt is de zeer sterke afwijking tussen de

⁷⁷ Bron: Bureau Agnes & Partners, 2008.

ambities uit 2001 aan de ene kant en de bijgestelde en gerealiseerde aantallen aan de andere kant. In 2010 zijn 453 woningen gerealiseerd, terwijl er 1000 begroot waren.⁷⁸



Figuur 2: Planning versus realisatie opgeleverde woningen in heel Apeldoorn
Bron: Woningbouwprogramma 2010 (pag. 3, bijlage A)

P- naar O-fase

Toen met de vaststelling van de begroting 2002 besloten werd om tot verdubbeling van de woningbouw over te gaan, heeft de raad de voorwaarde gesteld dat de jaarlijkse verantwoording hierover door een externe diende te worden beoordeeld. Tot 2010 heeft Ernst & Young deze beoordeling uitgevoerd. In de laatste beoordeling is een tabel opgenomen waaruit valt te concluderen dat de doelstellingen in geen enkel jaar zijn behaald. Zie Tabel 4 hieronder.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2002	1 263							
2003	3 107	375						
2004	2 226	4 183	2 705					
2005	1 383	2 043	2 693	1 836				
2006		915	1 251	1 650	1 371			
2007			1 023	1 500	720	339		
2008				1 000	1 274	1 110	582	
2009					1 438	1 000	1 000	363

Kolomhoofden zijn de verantwoordingsjaren. In 2002 zijn bijvoorbeeld 1 263 woningen overgegaan van P- naar O-fase en was de prognose dat er 3 107 woningen zouden overgaan van P- naar O-fase in 2003. In werkelijkheid bleek dit aantal in 2003 375 woningen te zijn
Grijs = prognose; Wit = gerealiseerd

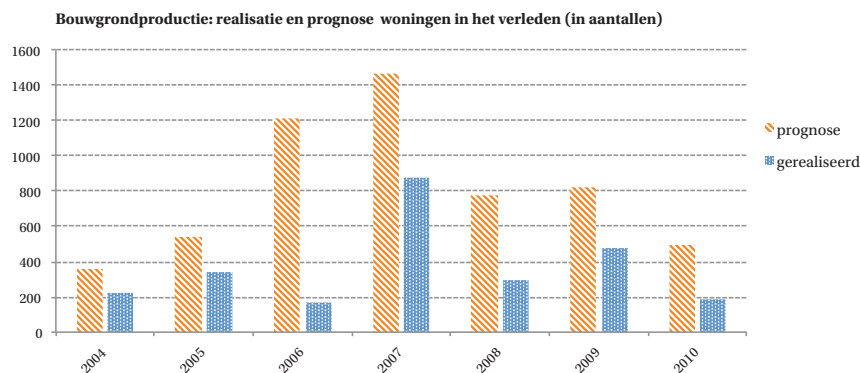
Tabel 4: Gerealiseerde en geprognosticeerde overgang aantal woningen van P- naar O-fase
Bron: Ernst & Young, 2010

78 Bron: Jaarrekening 2010.

Net als bij de doelstelling ‘opgeleverde woningen’, betreft het hier alle bouwgrond-productie in de gemeente, dus niet alleen de gemeentelijke grondexploitaties (inclusief publiekprivate samenwerking (PPS) constructies), maar ook particuliere ontwikkelingen. Dit betekent dat de dienst RO niet voor alle woningen eenzelfde invloed op de productie heeft kunnen uitoefenen.

Geld op de bank

In Figuur 3 staat de productie in termen van gerealiseerde bouwgrondproductie op gemeentegrond voor een aantal jaren uit de onderzoeksperiode volgens het ‘geld op de bank’-principe. Dat wil zeggen: een verkoop van bouwgrond is gerealiseerd als de notariële akte is gepasseerd en de verkoopopbrengst feitelijk is ontvangen. Als de gerealiseerde afzet wordt afgezet tegen de (in het jaar daarvoor opgestelde) geprognosticeerde afzet, dan valt ook hier weer op dat de prognose significant hoger is dan de gerealiseerde afzet. Gedurende 2001 tot en met 2010 werd uitgegaan van een gemiddelde afzet van bouwgrond door het grondbedrijf van tussen de 800 en 850 woningen per jaar.⁷⁹ De werkelijke productie was gemiddeld 355.⁸⁰ Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat er vanaf 2002 sprake was van het structureel niet behalen van de gestelde prognoses af te zetten bouwgrond voor woningen.



Figuur 3: Prognose en realisatie bouwgrondproductie in periode 2004 t/m 2010 op gemeentegrond

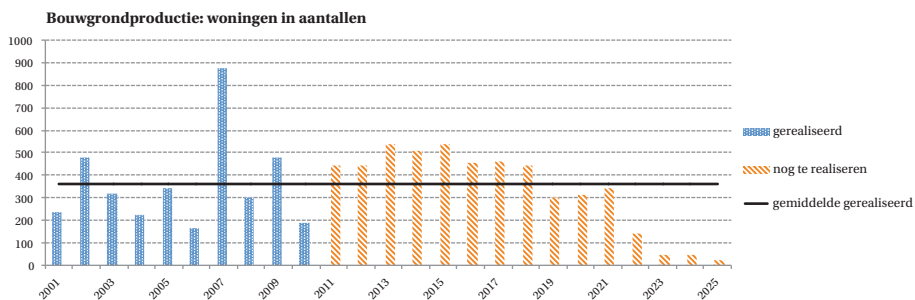
Bron: Paragrafen grondbeleid uit jaarverslagen van desbetreffende jaren, MPG 2009 en MPG 2010

79 Deze aantallen zijn exclusief particuliere ontwikkelingen, daarom wijken deze prognoses sterk af van de ambities voor op te leveren woningen (verdubbelingsopgave). Particuliere ontwikkelingen maken namelijk een significant deel uit van de totale ontwikkelingen (ongeveer 40 procent).

80 Bron: Informatie grondbedrijf afgelopen jaren (2011), interne rapportage RO.

Toekomstverwachting

In Figuur 4 is de verwachting voor de bouwgrondproductie opgenomen.



Figuur 4: Gerealiseerde bouwgrondproductie woningbouw afgezet tegen geprognosticeerde grondproductie. Het gaat hier uitsluitend om gemeentelijke gronden

Bron: Paragrafen grondbeleid uit jaarverslagen van desbetreffende jaren, MPG 2010 en MPG 2011

Gezien de productiecijfers uit het verleden is er sprake van een te optimistische afzetprognose. Afgaande op de ontwikkelingen op de woningmarkt en de inkringing van de woningbouwprogrammering als gevolg van het Kwalitatief Woningbouw Programma III (KWP III) is het onwaarschijnlijk dat de geprognosticeerde afzet ook daadwerkelijk gehaald gaat worden (zie ook Paragraaf VII.4).

V.1.3. Oorzaken van het niet realiseren van prognoses

Uit de bestudeerde rapportages en de interviews en verhoren die de enquêtecommissie gevoerd heeft, blijkt dat er meerdere oorzaken ten grondslag hebben gelegen aan het niet behalen van de prognoses. De belangrijkste is de te optimistische inschatting van het tempo waarin woningen ontwikkeld konden worden. In de toelichting wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan bouwclaimovereenkomsten en de beslissing om eerst vooral woningen binnenstedelijk te ontwikkelen in plaats van in uitleggebieden als Zuidbroek en Zonnehoeve. Hieronder worden de diverse oorzaken toegelicht.

Inschatting van de vraag naar woningen

Vanaf 2003 wordt in rapportages als belangrijke reden voor de vertragingen een achterblijvende vraag naar aanleiding van de tegenvallende marktomstandigheden genoemd. In de tweede bestuursrapportage 2003 (pag. 32) staat bijvoorbeeld: „De verkopen van bouwrijpe grond zijn tot nu toe in 2003 in belangrijke mate achtergebleven bij de verwachtingen. De belangrijkste oorzaak hiervan is de achterblijvende markt als gevolg van de huidige stand van de conjunctuur.” Andere bronnen waar het argument van uitstel van achterblijvende verkopen wordt gegeven zijn onder andere de paragraaf grondbeleid uit de jaarrekeningen 2004, 2005 en 2007 en de paragraaf grondbeleid uit de Meerjaren Programma Begroting (MPB) 2005. Het is echter zeer de vraag of de stand van de conjunctuur wel het echte probleem was. Ging het juist niet vooral om de te optimistische inschattingen? Er zijn immers vanaf 2002 structureel lagere resultaten

dan begroot gepresenteerd. De heer Thunnissen, hoofd Projectontwikkeling, noemt de doelstellingen van de 'verdubbeling woningbouw' in termen van aantallen woningen „licht megalomaan” en „extreem ambitieus”. Uit het onderzoek blijkt dat de jaarlijkse prognose voor de afzet van bouwgrond een optelling was van alle gemeentelijke grondexploitaties. De prognoses van de exploitaties waren gebaseerd op de verdubbelingsdoelstellingen. De som die hieruit kwam werd niet vergeleken met de werkelijke behoefte voor dat jaar. Er was gedurende een bepaalde periode echter wel sprake van een woningtekort voor jongere gezinnen, wat leidde tot de zogenoemde 'jonge vlucht'. Zoals uit de volgende pagina's zal blijken, had dit te maken met een te traag ontwikkelingstempo van woningen en specifiek met de focus op de binnenstedelijke ontwikkeling.

Inschatting van het tempo van ontwikkeling woningbouw

De dienst RO zag in dat de doelstellingen tot en met 2007 niet gehaald werden en initieerde daarom de Taskforce Woningbouw. Deze taskforce diende te onderzoeken welke oorzaken daaraan ten grondslag lagen, wat de knelpunten waren en wat mogelijke zoekrichtingen waren voor oplossingen. Volgens het rapport van de Taskforce Woningbouw zijn de oorzaken voor een achterblijvende woningbouwproductie onder andere de:

- economische situatie: een kritische kopersmarkt en terughoudende ontwikkelaars;
- rijkskaders: flora- en faunawetgeving, besluit luchtkwaliteit (fijnstof), verzwaren van eisen bouwbesluit en RO-procedures;
- gemeentelijke kaderstelling: toenemende eisen vanuit het eigen gemeentelijk beleid aan de kwaliteit, door mobiliteitsbeleid, beleid op groen, cultuurhistorie, stedenbouw en wonen;
- gemeentelijke organisatie: voortgang en planning, werken op projectniveau en relatie lijn- versus projectorganisatie (zie voor meer informatie Paragraaf VI.5. en Hoofdstuk IX).

Afgezien van de eerste oorzaak, die gerelateerd is aan de inschatting van de vraag naar woningen, houden de andere oorzaken verband met het tempo waarin woningbouw is ontwikkeld. In de volgende citaten wordt vertraging in de productie genoemd als oorzaak:

- „Politieke keuzes en ambtelijke processen leiden in een aantal gevallen tot vertraging en/of kostenverhoging.” (bron: 1e bestuurs/concernrapportage 2003, pag. 21);
- „Op projectniveau is exact bekend waar de knelpunten liggen. Oorzaken zijn o.a. de discussies met partijen in de markt op het gebied van duurzaam bouwen, warmtenet, fijnstof en mogelijkheden m.b.t. (gedeeltelijke) vergoeding van gemeentelijke apparaatskosten.”, (bron: 2e bestuursrapportage 2005, pag. 6);
- „Het grote verschil tussen begroting en realisatie wordt met name veroorzaakt door vertragingen in Zuidbroek. Diverse grote contracten zijn doorgeschoven naar 2007, o.a. als gevolg van de problematiek m.b.t. de provinciale vergunning voor het afpompen van water.”, (bron: Paragraaf grondbeleid jaarverslag 2006, pag. 264);

- „Tot op heden blijken deze planningen nog steeds erg optimistisch van aard. Zoals bekend en uitvoerig met de Raad besproken worden de planningen momenteel geactualiseerd op basis van meer realistische inschattingen, ook ten aanzien van de juridische aangelegenheden en inspraak- en beroepsprocedures (mooi weer scenario versus worst case scenario). Verdere bewustwording en professionalisering op dit vlak is noodzakelijk.” (bron: Paragraaf grondbeleid jaarstukken 2008, pag. 268)

Ook in de openbare verhoren zijn diverse vertragende factoren genoemd. Bijvoorbeeld door De heer Van Ardenne, oud-directeur van GEP, een van de voorlopers van de dienst RO. Hij zegt over de invloed van de politiek: „Ja, we hebben een paar keer gehad dat er ook door de politiek continu zaken werden toegevoegd aan projecten waardoor allerlei ontwerp-disciplines opnieuw hun werk moesten gaan doen.”

De heer Bouwman, oud-directeur van de woningbouwcorporatie Ons Huis, zegt de traagheid van processen in Apeldoorn: „Van de kant van de ontwikkelaars en bouwers, die ook landelijk veel doen, was iedereen het er wel over eens dat Apeldoorn toch wel een bijzondere klasse was in het vertraagd uitvoeren van bouwprojecten. De coördinatie en procesbeheersing is gewoon slecht.”

Doordat tempogereleerde oorzaken meerdere keren gedurende de onderzoeksperiode worden vermeld in diverse rapportages en verhoren, kan worden vastgesteld dat het niet behalen van de woningbouwprognoses deels werd veroorzaakt door een mismatch tussen het verwachte en het gerealiseerde tempo. De gemeente kon niet voldoen aan het geplande tempo. Elders in dit rapport (onder andere in Paragraaf VI.4. en Hoofdstuk IX) wordt verder ingegaan op een van de oorzaken: de gemeentelijke organisatie. Hieruit zal blijken welke kenmerken van de organisatie een negatieve invloed hebben gehad op het ontwikkelingstempo. Vanwege het belang van bouwclaims en de focus op binnenstedelijke ontwikkeling bij de vertragingen, wordt hier in de volgende alinea's afzonderlijk aandacht aan besteed.

Vertragingen vanwege bouwclaims en focus op binnenstedelijke ontwikkeling

Uit diverse interviews en openbare verhoren blijkt dat het bestuur de voorkeur gaf aan de ontwikkeling van binnenstedelijke locaties en weinig behoefte had om bijvoorbeeld in Zuidbroek snel te gaan ontwikkelen. Deze keuze werd in het begin van 2000 gemaakt.⁸¹ Doordat de focus lag op binnenstedelijke ontwikkeling en er bij andere projecten (Zuidbroek en Zonnehoeve) die juist de volumes konden genereren te weinig werd gedaan, vertraagde de productie en konden de doelstellingen van verdubbeling woningbouw niet gehaald worden.

81 Bron: openbaar verhoor de heer Timmer.

Hier is wel voor gewaarschuwd door de ambtelijke organisatie, maar het college bleef bij zijn keuze. De heer Thunnissen zegt in zijn openbaar verhoor het volgende over deze keuze: *„Er was het buitengewoon ongelukkige inzicht dat binnenstedelijke dingen vast en zeker veel sneller gaan als je niet met Zuidbroek begint of met Zonnehoeve begint. Maar het resultaat zie je onmiddellijk. Je bent zes à acht jaar buitengewoon goed bezig met planvoorbereiding. Daar is het verdubbelingsgeld in gaan zitten en daarom hebben we nu ook zo'n mooie voorraad plannen waar we tot 2025 wel mee toe kunnen. Maar de tragiek is dat tussen 2003 en 2008, zeg ik even uit mijn hoofd, het eigen geboortecohort niet kon worden opgevangen.”*

Volgens de heer Thunnissen had het tekort, ten tijde van de 'jonge vlucht', voorkomen kunnen worden door wel in Zuidbroek en Zonnehoeve te bouwen. Zuidbroek werd daarentegen gebruikt als 'ventielocatie'.⁸² De heer Thunnissen zegt hierover het volgende: *„Zuidbroek mochten we niet starten. Laten we Zonnehoeve nog maar een keer herontwerpen. Ja, die dingen zijn gebeurd. En de 'jonge vlucht' is daar begonnen.”*

Ook geeft de heer Van Ardenne, net als de heer Thunnissen (en anderen) aan dat het verkeer is geweest om binnenstedelijk te ontwikkelen en Zuidbroek te vertragen: *„Wij hebben in 2001 al richting het college aangegeven 'hou er rekening mee dat Zuidbroek onze laatste ontwikkellocatie is'. Dit soort grote ontwikkellocaties zijn de geldmotoren. Er is toen vanuit het ministerie een lijn ontstaan van 'er moet meer binnenstedelijk gebouwd worden' zoals de Kanaalzone. We hebben meer binnenstedelijk ontworpen, binnenstedelijk ontwerpen kost bijna per definitie geld. Dus op het moment dat je alles op binnenstedelijke ambities gaat zetten, moet je daar een financiële bonus tegenover hebben staan.”* Deze bonus verdween doordat er geen focus was op de bouw van Zuidbroek.

Daarnaast hadden de ontwikkelaars ook geen haast met ontwikkeling. In een besloten interview is vermeld dat dit te maken had met de stijgende grondprijzen: ontwikkelaars vertragen bewust. Ook de heer Timmer, senior projectmanager, spreekt in zijn openbaar verhoor over vertragingen van de kant van ontwikkelaars: *„Kijk, wij hadden ook wel eens wensen om wat sneller te gaan en we zaten ook wel eens een ontwikkelaar achter de broek omdat hij maar geen besluit nam of dat hij zenuwachtig werd van een aantal dingen. Het is dus niet zo dat het proces alleen een kwestie was van dat de gemeente maar bleef polderen.”*

En de heer Kuijpers (oud-wethouder en oud-directeur van de dienst RO) zegt hierover in zijn openbaar verhoor: *„Een ander verhaal is dat het in die tijd ook zo was dat alles goed ging, de grondprijzen gingen goed, de woningbouw, de prijzen stegen alleen maar. We hebben makelaars wel achter de broek moeten zitten 'kunnen jullie niet een beetje actiever worden'?”*

⁸² Dit betekent dat primair het accent werd gelegd op binnenstedelijke locaties, daar werd veel capaciteit en inzet op gezet. Vervolgens, als er ergens wat 'lucht' ontsnapte, werd besloten om wat aan Zuidbroek te doen om de gemeentelijke productie op peil te houden.

Bij het feit dat de projectontwikkelaars geen haast maakten speelden de bouwclaims een belangrijke rol.⁸³ In Zuidbroek rust op circa 70 procent van de woningen een bouwclaim. In de bouwclaimovereenkomst werd in veel gevallen geen termijn opgelegd waarbinnen woningen ontwikkeld moesten worden. Dit betekent dat de ontwikkelende partij in principe oneindig lang kan wachten met de afname van de gronden van de gemeente. De rentekosten op de grond komen daarbij voor rekening van de gemeente. Daarnaast was er in veel gevallen ook geen sprake van een afnameplicht. Volgens de heer Timmer speelde bij het afsluiten van deze overeenkomsten de factor 'tijd' geen rol. De markt was destijds goed en niemand dacht eraan dat de markt in elkaar kon zakken. Daarvan afgezien was het volgens de heer Timmer zeer lastig geweest om een overeenkomst met een afnameplicht te sluiten. De ontwikkelaar had in dat geval de overeenkomst niet gesloten. De manier waarop in Apeldoorn de bouwclaimovereenkomsten werden gesloten werd overigens ook elders in den lande vaak gehanteerd. Apeldoorn is hierop dus geen uitzondering. Het argument dat er geen enkele vorm van afnameplicht mogelijk zou zijn geweest klopt echter niet. Bij sommige gemeenten zijn wel andere opties gehanteerd bij het contracteren. Er zat dan bijvoorbeeld een soort van staffel in de afnameplicht. Als de ontwikkelaar de gronden voor een bepaalde tijd niet afnam, werd de bouwclaim met bijvoorbeeld 20 procent verlaagd. Voor meer informatie over de werking van bouwclaims, zie paragraaf IV.5.3. Voor meer informatie over Zuidbroek, zie hoofdstuk XI.

Overprogramming en prioritering

Ontwikkeling van overprogramming

Om te kunnen bepalen wat de totale programming en afzet moet zijn, is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de behoefte op gemeentelijk niveau. Vervolgens dient het programma op gemeentelijk niveau vertaald te worden naar de verschillende projecten. Zodra er programmatische wijzigingen worden doorgevoerd in een project dient dit idealiter getoetst te worden aan het voorgenomen programma van de gemeente.

Ambtenaren hebben aangegeven dat de gemeente Apeldoorn zich voor de totale programming en planning van woningbouw en bedrijventerrein baseert op studies van betrokken medewerkers en daarnaast op regionale onderzoeken. Bij de casuonderzoeken naar Zuidbroek en het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (RBAZ) zijn regionale onderzoeken aangetroffen⁸⁴, die mede in opdracht van Apeldoorn binnen het Steden-driehoekverband zijn uitgevoerd.⁸⁵ De gemeente heeft zelf geen nader onderzoek uitgevoerd. Uit onderzoek van de enquêtecommissie blijkt dat tot voor kort het totale programma niet werd afgestemd op een behoefteonderzoek. Er vond op gemeentelijk niveau geen toetsing plaats tussen de programming in de planning en de afzetprognose

83 *Bouwclaim: marktpartijen verkopen grond aan de gemeente (ten behoeve van grondexploitatie) in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels (ten behoeve van vastgoedexploitatie) op de betreffende locatie, maar ook elders binnen de gemeente. De gemeenten dragen vrijwel volledig alle risico's van de grondexploitatie en de sturingsmogelijkheden voor de gemeente zijn maximaal.*

84 *Zie ook Hoofdstuk X voor de casus RBAZ en Hoofdstuk XI voor de casus Zuidbroek*

85 *Via informatieverzoeken is hierom gevraagd. Er zijn echter geen gemeentelijke onderzoeken ontvangen.*

uit behoefteonderzoeken. Het gevolg was dat de ambities van ‘verdubbeling woningbouw’ hebben geleid tot een groot aantal woningen in de planning waarop geen correctie plaatsvond.

Ten tijde van het opstellen van het MPG 2009 ontstond er inzicht in de gevolgen hiervan. Er werd namelijk duidelijk dat wanneer de prognoses voor alle exploitaties bij elkaar opgeteld werden er een aanzienlijk hogere afzetprognose uitkwam dan wat op grond van interne en externe verwachtingen als realistisch werd gezien. Er bleek dat wanneer alle projecten bij elkaar opgeteld werden er een veel hogere afzet in de programmering zat dan daadwerkelijk afgezet kon worden.⁸⁶ Er schijnt dus al die tijd geen afstemming geweest tussen de verwachte afzet van het grondbedrijf (de opgenomen prognoses in paragrafen grondbeleid) en de totale som van de grondexploitaties. Uit het onderzoek blijkt dat voor de prognose altijd een optelling werd gemaakt van de prognoses van elke exploitatie voor dat jaar. Dit werd dus niet getoetst aan de behoefte.

Hieruit valt op te maken dat de gemeente onvoldoende toetste of wijziging (met name toevoeging) van het programma van projecten ook paste binnen het gemeentelijk kader. Projecten werden teveel als afzonderlijke projecten behandeld, zonder naar de onderlinge relatie en het totaalverband op gemeentelijk niveau te kijken. Hierdoor nam het risico van overprogrammering in de gemeentelijke projectenportefeuille aanzienlijk toe. Ook werd sturing op gemeentelijk niveau welhaast onmogelijk doordat er geen integraal afwegingskader was.

Er werd dus bij de gemeente Apeldoorn onvoldoende getoetst op portefeuilleniveau. Dat dit is gebeurd, is echter niet verwonderlijk, aangezien het ook herkenbaar is bij andere gemeenten. Gemeenten in Nederland maken vaak onvoldoende afwegingen op portefeuilleniveau. Bij veel gemeenten is te zien dat afwegingen worden gemaakt op projectniveau, waarbij niet of onvoldoende getoetst wordt of programmatische wijzigingen passen binnen het portefeuillekader van de betreffende gemeente. Een herkenbaar beeld bij veel gemeenten is bijvoorbeeld dat ter verbetering van het projectresultaat er extra programma (huizen) aan een project wordt toegevoegd, zonder dat er wordt getoetst of de toevoeging ook past binnen de totale programmering van de gemeente. Een soortgelijke situatie heeft zich voorgedaan bij Zuidbroek, waar in de loop van het project honderd woningen uit het goedkopere segment aan het plan zijn toegevoegd zonder dat het duidelijk was of hier daadwerkelijk behoefte aan was op gemeenteniveau. Een herkenbaar gevolg is dat er onderlinge concurrentie tussen projecten ontstaat. De gemeente concurreert hiermee met zichzelf, alsook met de bestaande voorraad in de gemeente.

⁸⁶ Zie Paragraaf VIII.3.4. voor meer informatie over de totstandkoming van de woningbouwplanning in het MPG 2009.

Waarschuwing overprogrammering en voorstel voor prioritering

Vanaf 2006 zijn er vanuit de ambtelijke organisatie waarschuwingen gegeven en plannen gemaakt om ervoor te zorgen dat het totale programma van woningen en bedrijventerreinen overeen zou stemmen met de verwachte afzet. Op 31 mei 2006 is er een interne memo (IM) naar het college gestuurd door de toenmalige directeur van de dienst RO, mevrouw Van der Bend. Hierin waarschuwt zij voor het totale programma. Ze waarschuwt ook dat er een gebrek aan inzicht is in de programmering. Er wordt uit de IM duidelijk dat er een vermoeden bestond dat deze programmering niet realistisch was en dat er te weinig werd gekeken naar de financiële effecten van de exploitaties. Ook staat er in de IM: *„De gemeente heeft zich door grondaankopen een rentelast bezorgd, die zo groot is dat hij eigenlijk bepalend zou moeten zijn voor de prioriteitstelling tussen projecten, maar dat daar in de praktijk van de planning onvoldoende rekening mee wordt gehouden.”*

In een IM van 25 oktober 2006 aan het college herhaalt mevrouw Van der Bend haar waarschuwing dat de twijfels van de dienst RO over de mogelijkheden om alle ambities ook daadwerkelijk waar te kunnen maken na het beoordelen van de eerste ruwe berekeningen en totaal overzichten lijken te worden te worden bevestigd. *„Ik neem hierbij wederom afstand van verantwoordelijkheden ten aanzien van de bestuurlijk opgelegde extra taakstelling en pogingen om winsten af te romen en/of winstafdrachten naar voren te halen teneinde financiële problemen elders op te vangen.”*

Zoals gezegd was er een vermoeden van overprogrammering: de dienst RO had toen nog geen zicht op de totale geplande afzet van woningbouwgrond.⁸⁷ Het college had toen echter direct de problematiek moeten aanpakken. Bovendien had de raad hierover geïnformeerd moeten worden. Dit gebeurde niet. In die tijd ging het financieel goed met het grondbedrijf en werd het signaal niet opgepikt. In een 'Benen Op Tafel'-presentatie (BOT) van november 2006 heeft de dienst RO het college vervolgens nogmaals inzicht gegeven in de brede lijn van de problematiek (overprogrammering, hoge ambities, risico's e.d.).

Volgens de heer Thunnissen werden er, naast de genoemde IM's en de presentatie, diverse initiatieven ondernomen om inzicht in de overprogrammering te bieden aan het college. Zo werden vanaf 2006 per project rapportages gemaakt en doorgesproken met de wethouders Metz en Reitsma. Ook ten behoeve van het Meerjaren Perspectief Ruimtelijke Ontwikkelingen (MPRO) van eind 2007-begin 2008 werden alle projecten geïnventariseerd en vastgelegd en is het overzicht hiervan besproken met in ieder geval de wethouders Metz (onder andere grondbedrijf) en Reitsma (RO). Het overzicht over de projecten is toen ook vertrouwelijk aan de raad voorgelegd. Tevens waren er enkele keren per jaar 'vinger aan de pols'-momenten waarop de voortgang van de woningbouw en de bedrijventerreinen werd doorgenomen met de wethouders Metz en Reitsma. Wethouder Metz zegt in zijn openbare verhoor daarentegen dat hij *„met de klomp op tafel moest slaan”* om de informatievoorziening vanuit de dienst RO beter te krijgen: *„Feit is dat ik erg veel moeite heb gehad om alle informatie boven tafel te krijgen. Feit is dat dat stukje bij beetje uiteindelijk wel gebeurd is.”*

87 Openbaar verhoor mevrouw Vreman.

Om de overprogrammering aan te pakken zou er geprioriteerd moeten worden. Bij prioritering zou er een keuze gemaakt worden welke projecten voorrang hebben boven andere projecten. Dit is wat anders dan het vertragen van de fasering in een project. Bij prioritering worden er stevige keuzes gemaakt. Ondanks de afgegeven waarschuwing voor overprogrammering wilde het college geen gehoor geven aan verzoeken vanuit de dienst RO om te prioriteren. Volgens de heer Thunnissen is met prioritering begonnen bij het MPRO. Hier werd besloten tot de selectie van nieuwe plannen bij één loket en het op de lange termijn zetten van een aantal plannen. In het MPG 2009 is vervolgens in de bijlage 'programmering woningbouw' ingegaan op de noodzaak tot prioritering en worden voorstellen gedaan om de uitwerking hiervan op te pakken. In een vergadering van het college in oktober 2009 heeft de directeur RO, de heer Salm, vervolgens een presentatie gehouden waarvan de inzet was: durf te prioriteren, durf te sturen, durf ongewone maatregelen te nemen. In december 2009 heeft dit tot een collegevoorstel over prioritering geleid. Dit voorstel is besproken met de wethouders Reitsma en Metz. Dit collegevoorstel is echter niet verder tot besluitvorming in het college gekomen. Dit blijkt uit onderstaande e-mail van de heer Thunnissen⁸⁸: „*Prioritering als activiteit. Stap voor stap is in afstemming met bestuurders gezocht naar een mogelijkheid om daadwerkelijk te sturen. Op B&W niveau. Op raadsniveau. Een voorstel op hoofdlijnen is voor de verkiezingen wel met de betrokken wethouders besproken, maar is nooit verder gekomen.*”

Wethouder Metz geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij en wethouder Reitsma wel opdracht gegeven hebben om te prioriteren en dat het vervolgens de taak van de ambtelijke organisatie was om orde op zaken te stellen. Het volgende fragment uit het openbaar verhoor van wethouder Metz geeft aan hoe dit in zijn ogen ging „*We hebben gezegd: de prioritering moet er gewoon komen, daar is uiteindelijk die ABP lijst⁸⁹ uit voort gevloeid. Dus er is ook uiteindelijk wat mee gebeurd.*” De enquêtecommissie heeft het document gezien van 7 juli 2009 waar wethouder Metz aan refereert in zijn openbaar verhoor wanneer hij het over de ABP-lijst heeft. Het stuk noemt 'Principe afspraken politiek bestuurlijk overleg Jolanda Reitsma & Rob Metz'. In dat document worden keuzes gemaakt ten aanzien van doorgaan of *on hold* zetten van projecten. Wethouder Metz: „*In de ABP lijst is er geprioriteerd: deze projecten hebben we onderhanden, daar gaan we wat mee doen, deze zijn misschien later kansrijk en deze houden we voorlopig even in de ijskast. (...) Maar ik heb voortdurend het gevoel gehad dat de sturing daarop door het hoofd Projectontwikkeling en de directeur RO minder was dan het lijstje suggereerde. Ik heb voortdurend het gevoel gehad dat in het wethoudersoverleg de verbanden door mij moesten worden aangebracht en daar word ik vreselijk onzeker van. Want hoe kan het nou zo zijn dat een bestuurder die er is om knopen door te hakken in dilemma's, dat die inhoudelijk toevoegingen moet doen aan een stuk. Ik heb dat keer op keer teruggelegd van: heren, voordat het stuk ons bereikt moet de integraliteit door jullie*

⁸⁸ Het bericht is in bezit van de enquêtecommissie.

⁸⁹ In de ABP-lijst worden projecten ingedeeld in A = Actieve inzet, verder brengen, B = wel van belang, niet koste wat kost, P = Passief.

aangebracht worden, niet door ons. Daar zijn wij niet voor. Het heeft bij mijn weten niet geleid tot een prioritering van projecten op dat moment.”

Er bestaat dus een duidelijk verschil van mening tussen de heer Thunnissen en wethouder Metz over de reden waarom het lang geduurd heeft voordat er een prioritering is toegepast. Volgens de eerste durfde het college niet door te pakken, terwijl wethouder Metz de dienst RO daarentegen verwijt dat ze onvoldoende afgewogen stukken bij hem en wethouder Reitsma brachten. Los van de vraag wie er gelijk heeft, kan worden vastgesteld dat het college en het ambtelijk apparaat de prioritering hebben opgepakt, maar dat dit niet heeft geleid tot een duidelijke uitwerking.

Gevolgen niet aanpakken overprogrammering

Omdat het college geen gehoor gaf aan de waarschuwingen voor overprogrammering, werden teveel projecten aangehouden en bleef er sprake van overprogrammering.

Pas in het MPG 2010 wordt de afzetplanning voor bouwgrond (van gemeentelijke grondexploitaties) significant bijgesteld naar gemiddeld 450 woningen per jaar voor de periode 2010 tot en met 2015. Hoewel er in het MPG 2009 al een aanzienlijk vertraagde fasering van woningbouw in het project Zuidbroek is opgenomen, wordt in het MPG 2009 in het basisscenario nog uitgegaan van een bouwgrondafzet voor 800-900 woningen per jaar, terwijl er bij de ambtelijke organisatie al bekend was dat de veel reëlere planning 300-500 woningen was. Deze 300-500 is in het MPG opgenomen als een risico. Volgens de heer Thunnissen was de reden voor het hanteren van de 800-900 in het MPG dat deze aantallen overeen moesten stemmen met de gebruikte aantallen in de jaarrekening. Volgens de heer Spies was er te weinig tijd, nadat het inzicht was ontstaan dat deze aantallen te hoog waren, om een realistische planning in het MPG te verwerken en is er daarom voor gekozen om een risicoanalyse te gebruiken.⁹⁰ In het MPG 2010 zijn de 450 woningen als uitgangspunt genomen om de programmering te bepalen, terwijl in het MPG 2009 dus nog alle exploitaties bij elkaar opgeteld werden (op basis van niet-geprioriteerde aantallen).

Door juist te reageren op de signalen over overprogrammering had in een vroeger stadium een realistisch beeld van de financiële positie van het grondbedrijf ontstaan. Zo was duidelijk geworden dat een deel van de bouwgrondafzet verder in de toekomst zou moeten plaatsvinden. Dit had duidelijk gemaakt dat er grotere risico's bij het grondbedrijf aanwezig waren en dat er een hogere Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) nodig was om deze risico's op te vangen. Er zou in de projecten ingegrepen moeten worden als gevolg van prioriteringsmaatregelen. Dit zou leiden tot een lager contante waarde saldo (cw-saldo) van het grondbedrijf en tevens mogelijk tot verliesvoorzieningen en/of afwaarderingen in geval bepaalde complexen een negatieve contante waarde (cw) zouden krijgen door de aangepaste fasering van de uitgifte en/of het stoppen met de ontwikkeling van projecten.

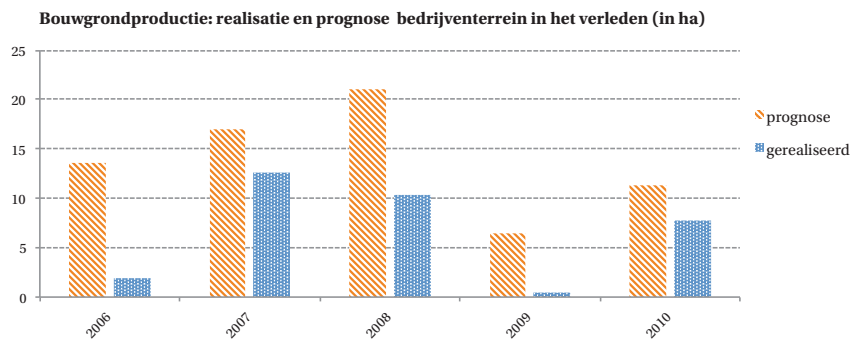
⁹⁰ Zie Paragraaf VIII.3.4. voor meer informatie over de opgenomen woningbouwaantallen in het MPG 2009.

Een lagere contante waarde impliceert op termijn lagere winstnemingen (er valt minder winst te maken) en daarnaast zijn er mogelijk te verwerken verliezen. Deze twee aspecten zouden negatieve gevolgen hebben voor de winstafdrachten naar de algemene dienst. Zoals in paragraaf VI.2. zal worden toegelicht, werd geld uit het grondbedrijf gehaald om investeringen vanuit de "BestemmingsReserve Ontwikkeling Apeldoorn" (BROA) te bekostigen. Deze winstafdrachten kwamen uit de ARG. De ARG is de reserve van het grondbedrijf waaruit verliezen worden gefinancierd. Als de voeding van de ARG terug zou lopen (lagere winstnemingen) en verliezen ten laste zouden komen van de ARG dan zou er minder tot geen ruimte aanwezig zijn voor winstafdrachten.

Als de prioriteringsmaatregelen genomen waren, was eerder een realistisch beeld van de financiële positie van het grondbedrijf ontstaan. Hoe dit gehele proces precies werkt, wordt gedetailleerd in paragraaf VI.2. uitgelegd, waar de winstafdrachten en de relatie met de ARG worden besproken. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de planning en realisatie voor de afzet van bouwgrond voor bedrijventerreinen.

V.2. Bedrijventerreinen

De gemiddelde jaarlijkse afzet van bedrijventerreinen in Apeldoorn is 5,4 hectare geweest gedurende 2001 tot en met 2010.⁹¹ Er is voor een aantal jaren (2006 tot en met 2009) zicht op de gehanteerde prognosecijfers en de realisatie van de afzet van bedrijventerrein, zie Figuur 5. Uit deze figuur blijkt dat de jaarlijkse prognoses elk jaar bij lange na niet gehaald zijn.



Figuur 5: Prognose en realisatie bouwgrondproductie

Bron: Paragrafen grondbeleid uit jaarrekening van desbetreffende jaren, MPG 2009 en MPG 2010

In het MPG 2010 is een jaarlijkse gemiddelde prognose van 12,3 hectare aangenomen. In het MPG 2011 is dit bijgesteld naar 8,2 hectare, waarbij voor het eerst de prognose mede is gebaseerd op de afzet van de afgelopen tien jaar.⁹²

91 Bron: Informatie grondbedrijf afgelopen jaren (2011), interne rapportage RO

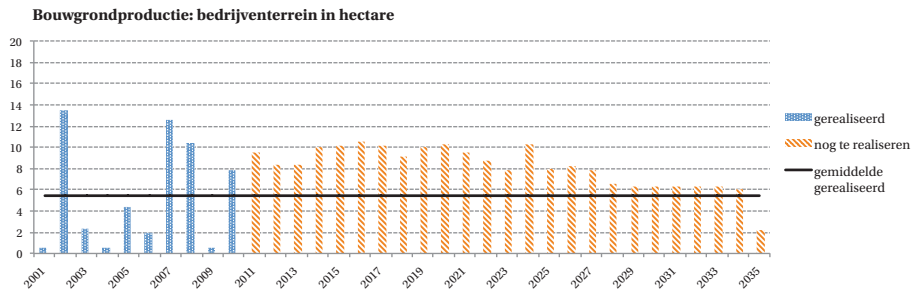
92 8,2 hectare bestaat uit 5,4 hectare gemiddelde uitgifte 2001-2010, 2,1 ha opslag gedifferentieerd aanbod en 0,7 hectare inhaalvraag.

Op basis van deze constatering, e-mailonderzoek, interviews en openbare verhoren wordt vastgesteld dat er een structurele overschatting is geweest van het aantal uit te geven hectare bedrijventerrein. Er was, net als bij woningbouw, sprake van over-programmering.

Zo valt op dat ter realisatie bij Zuidbroek en RBAZ bedrijventerrein werd toegevoegd dat samen groter was dan de behoefte die in de nota Strategisch Economische Beleidsvisie Apeldoorn is benoemd. Ook valt op dat na vaststelling van het programma van Zuidbroek en RBAZ er jaren lang geen toetsing plaatsvond of het programma voldeed aan de behoefte van de gemeente.⁹³

Daarbij zien we dat van optimistische scenario's werd uitgegaan. In 2007 is door adviesbureau ETIN een marktstudie uitgevoerd naar de marktconformiteit van het voorgestelde programma op RBAZ. Uit deze studie blijkt dat de plancapaciteit van 160 hectare uitgeefbaar te optimistisch is. ETIN stelt in die studie dat de behoefte aan bedrijventerrein tussen de 32 hectare en 110 hectare ligt. De gemeente heeft toen besloten het programma bij te stellen naar 110 hectare uitgeefbaar. De reden om aan de bovenkant van de bandbreedte te gaan zitten, lijkt vooral financieel ingegeven. Tot 2007 was namelijk al (bruto) 151 hectare grond ingekocht.

In het MPG 2011 is een grafiek opgenomen met de jaarlijkse verwachte afzet. In onderstaande grafiek is de gerealiseerde afzet tot en met 2010 naast de geprognosticeerde afzet na 2010 geplaatst. De rechte lijn is de gemiddelde afzet van de afgelopen jaren: 5,4 hectare per jaar.



*Figuur 6: Gerealiseerde afzet van bedrijventerrein afgezet tegen de afzetprognose. Het gaat hier uitsluitend over gemeentelijke gronden
Bron: FPG 2002, paragraaf grondbeleid uit jaarrekeningen, MPG 2009, MPG 2010, MPG 2011*

93 Zie voor meer informatie Hoofdstuk XI.

De afzet gedurende de onderzoeksperiode laat een volatiel karakter zien. In een aantal jaren is bijvoorbeeld meer dan het dubbele afgezet, maar er zijn ook jaren dat de helft of minder van het gemiddelde is afgezet. Dit volatiele (volatiel: hoge mate van beweeglijkheid / veranderlijkheid) karakter is niet uniek voor Apeldoorn. Ook bij andere gemeenten heeft de afzet van bedrijventerrein een volatiel verloop. Dit maakt het erg lastig om voorspellingen te doen over de toekomstige afzet van bedrijventerreinen. Opmerkelijk is wel de verwachting dat tussen 2011 en 2033 meer geproduceerd gaat worden dan het gemiddelde van de afgelopen tien jaar.

Op basis van deze verwachting kan worden gesteld dat er mogelijk sprake is van een te optimistische afzetprognose. De enquêtecommissie acht het onwaarschijnlijk dat de afzetprognose gerealiseerd gaat worden. Enerzijds wordt dit ingegeven door het significante verschil tussen de gerealiseerde productie en de afzetprognose. Anderzijds is er de huidige landelijke problematiek bij bedrijventerreinen. Deze problematiek houdt op hoofdlijnen in dat er een overproductie is van nieuwe bedrijventerreinen. De productie van nieuwe bedrijventerreinen zorgt voor een leegloop vanuit bestaande terreinen, die veelal meer in bebouwd gebied gelegen zijn. Het effect van het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen is dat met name bestaande bedrijvigheid zich verplaatst. Hierdoor ontstaat veelal een herstructureringsopgave op een bestaande bedrijventerrein, die vaak voor rekening komt van de gemeente. Er zijn geen argumenten gevonden waarom deze problematiek niet van toepassing zou zijn voor de gemeente Apeldoorn. Om deze hypothese te kunnen valideren, heeft de enquêtecommissies bij het college gevraagd naar een specifieke onderbouwing van de afzetprognose. Hier is geen reactie op ontvangen.

V.3. Rol van de provincie in het kader van ruimtelijke programmering

Bij het opstellen van ruimtelijke plannen in Apeldoorn is de gemeente niet de enige overheid die daarbij is betrokken. Vooral bij grotere projecten speelt ook de regio, soms het Rijk, maar vooral de provincie een rol. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het KWP III, want daarmee heeft Gelderland de boodschap afgegeven dat de planologische capaciteit van de woningbouw in de provincie naar beneden moet worden bijgesteld. Voor een goed beeld van de gang van zaken bij de grote Apeldoornse uitbreidingsplannen voor wat betreft woningbouw en bedrijventerrein (met name RBAZ) is het daarom nodig om te schetsen in welke mate vooral de provincie hierbij was betrokken. In het vervolg van deze paragraaf zal allereerst de invloed van de provincie op de geplande woningproductie worden aangegeven door een opsomming te geven van de bij de provincie toegepaste beleidsinstrumenten. Vervolgens volgt een overzicht van de wijze waarop de provincie invloed heeft gehad op de geplande productie van bedrijventerreinen.

Inloed van de provincie op geplande woningbouwproductie voorafgaand aan KWP III

Kwalitatief Woningbouw Programma

Het provinciaal woonbeleid wordt iedere vijf jaar geformuleerd in het Kwalitatief Woningbouw Programma, met een looptijd van tien jaar. De KWP's voorafgaand aan het KWP III waren er onder andere op gericht om het gesignaleerde woningtekort in de provincie terug te dringen.

Streekplan Gelderland 2005

In het provinciale ruimtelijk beleidskader voorziet de provincie in juridische ruimte voor groei van het woningaanbod, onder andere door het aanstellen van de zogeheten zoekzones.

Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS)

In 2005 zijn tussen rijk, provincie en regio woningbouwafspraken gemaakt voor de periode 2005-2009. Hieraan gekoppeld was het subsidiesysteem BLS dat voorzag in een subsidiebedrag per gerealiseerde nieuwbouwwoning, onder voorwaarde dat de regionale woningbouwafspraken ook daadwerkelijk gehaald zouden worden. Doel van dit instrument was om regio's en gemeenten te stimuleren om het woningtekort terug te dringen naar 1,5 procent of minder. Voor de Stedendriehoek ging het om 7107 woningen. Provincie Gelderland was budgethouder. Tussentijds heeft de provincie bestuurlijk en ambtelijk de regiogemeenten aangespoord om hun aandeel van de woningbouwafspraken waar te maken.

Stimuleringsbeleid doelgroepen

Verder heeft de provincie indirect invloed gehad op de woningbouwproductie in Apeldoorn door middel van de volgende stimuleringsinstrumenten voor verschillende doelgroepen gerelateerd aan de vraag en aanbod van woningen:

- bijdrage aan de starterslening;
- bijdrageregeling stimulering productie goedkope woningbouw;
- stimuleringsgeld voor de versnelling van woningbouwprojecten waarbij zich bodemproblematiek voordoet;
- subsidie collectief particulier opdrachtgeverschap.

Wetgeving

Daarnaast heeft de provincie woningbouw gestimuleerd door het versnellen van proceduretijden door de verruiming van de toepassing van artikel 19, lid 2. uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro): „*Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de inspecteur, aangegeven categorieën van gevallen. Gedeputeerde staten kunnen daarbij tevens bepalen onder welke omstandigheden vooraf een verklaring van gedeputeerde staten dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben, is vereist.*”

Kennisoverdracht en organisatorische ondersteuning van gemeenten

Om woningbouw in de regio te bevorderen heeft de provincie een ambtelijk aanjaagteam en een bestuurlijke 'Taskforce versnelling woningbouw Gelderland' ingesteld. De functie van aanjager behelsde met name het bevorderen van kennisoverdracht en ondersteuning in de volgende zaken:

- ondersteuning van gemeenten in onderhandelingen, grondexploitatieberekeningen en het bij elkaar brengen van partijen;
- uitwisseling van kennis en ervaring vanuit het provinciale apparaat door middel van workshops, werkbezoeken, brochures etc.;
- het jaarlijkse versnellingsymposium op het provinciehuis.

Verder was er periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg met gemeenten en woningbouwcorporaties over de jaarlijkse provinciale monitoring van de plancapaciteit. Tenslotte heeft de provincie in 2008 subsidie verstrekt voor het aantrekken van de regionale woningbouwregisseur Stedendriehoek. Deze regionale woningbouwregisseur kreeg aanvankelijk (tot KWP III) een rol toebedeeld vergelijkbaar met de provinciale aanjagers.

Op basis van de bovenbestaande beschrijving kan worden vastgesteld dat de provincie tot het KWP III op verschillende manieren, zowel direct als indirect, woningbouwproductie heeft gestimuleerd in de Stedendriehoek om zo het in de provincie gesignaleerde woningtekort terug te dringen.

Invloed van de provincie op de geplande productie van bedrijventerreinen

Behalve dat de provincie op verschillende manieren de woningbouwproductie heeft gestimuleerd in de periode voorafgaand aan het KWP III (2008) heeft de provincie ook invloed gehad op de productie van het bedrijventerrein in Apeldoorn.

Aanleiding ontwikkeling RBAZ

De provincie heeft in grote mate bijgedragen aan de totstandkoming van het RBAZ-project. De stimulering van de productie van dit bedrijventerrein kent zijn oorsprong in de recessie in begin jaren negentig. Dit zorgde ervoor dat door de regering nieuwe lijnen en koersen werden uitgezet voor de versterking van de Nederlandse economie. Hierbij werd ook gekeken naar de economische sterkte en kenmerken van regio's en landsdelen en de bijdragen die de regio's en landsdelen kunnen leveren aan de versterking van de landelijke economie. Op provinciaal niveau vertaalde het landelijk economisch beleid zich, wat ruimtegebruik betreft, in structuurvisies en streekplannen.

Bij de voorbereidingen voor het Streekplan Gelderland 1996 werd door de provincie voor het eerst aangegeven dat voor de economische ontwikkeling van Gelderland en de regio Stedendriehoek een nieuw regionaal bedrijventerrein bij Apeldoorn nodig was.

Dit nieuwe bedrijventerrein zou vooral ook moeten zorgen voor de regionale en boven-regionale opvang van industriële bedrijvigheid in de zwaardere milieucategorieën, waarvoor binnen de provincie Gelderland nog te weinig ruimte zou zijn.

Provincie Gelderland, gemeente Apeldoorn en de regio Stedendriehoek zijn vanaf medio jaren negentig bezig gegaan met de invulling van dit regionaal bedrijventerrein bij Apeldoorn. Dit heeft geleid tot de introductie van het project RBAZ. De planningsopgave van RBAZ is opgenomen in het Streekplan Gelderland 1996 en 2005.

Stimulering van afstemming in de regio

Behalve het bieden van de aanleiding voor de ontwikkeling van het RBAZ-project heeft de provincie verder op de volgende wijze invloed gehad op de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Vanaf 2003 is er door de provincie aangegeven dat regio's hun bedrijven-programmering op elkaar moesten afstemmen en dat niet iedere gemeente haar eigen bedrijventerrein moest ontwikkelen. Om dit te realiseren zijn (sub) regionale bedrijventerreinen per regio ontwikkeld, wat vertaald is naar regionale structuurvisies.

De Regionale Structuur Visie (RSV) Stedendriehoek 2030 is daar de weerslag van.

Verder is in de loop van 2003 onder andere op verzoek van provincie Gelderland een 'ambtelijke werkgroep bedrijventerrein' ontstaan waar drie tot vier keer per jaar de 'regionale bedrijventerrein programmering' op de agenda stond. Provincie Gelderland was ambtelijke deelnemer aan dit overleg. De provincie ondersteunde en stimuleerde hierbij dat elke regio ook ruimte moest bieden aan de vestiging van de zwaardere milieucategorieën, zoals in RBAZ gepland is. Bestuurlijk werden de resultaten teruggekoppeld naar het Economisch Platform Stedendriehoek waar de gedeputeerde Economie ook deelnemer was.

Op basis van de bovenbestaande beschrijving van de invloed van de provincie op de ontwikkeling van bedrijventerreinen kan worden vastgesteld dat alhoewel de provincie in eerste instantie een belangrijke aanjager was van de realisatie van RBAZ, de gemeente Apeldoorn wel zelfstandig het programma en de locatiekeuze van RBAZ heeft vastgesteld. De provincie Gelderland was wel volledig op de hoogte van deze keuzes, aangezien zij ambtelijk en bestuurlijk nauw betrokken was bij de totstandkoming van de RSV Stedendriehoek 2030.

V.4. Conclusies

1. Het is een verkeerde beleidskeuze geweest gelet op de verdubbelings-doelstelling om woningen bij voorkeur binnenstedelijk te gaan ontwikkelen en de ontwikkeling van uitleglocaties te vertragen, respectievelijk als 'ventielocatie' te gebruiken. Mede door deze beleidskeuze konden de gewenste productieaantallen niet bereikt worden.
2. Het feit dat de dienst RO lange tijd geen zicht had op het totaalprogramma van woningbouw en dat de prognoses niet werden afgestemd op de behoefte (maar slechts een optelling waren van de exploitaties) getuigt van een grondbedrijf dat niet 'in control' was.
3. Door het niet afstemmen van de programmering op de vraag ontstond overprogrammering. Dit planoptimisme is één van de belangrijkste redenen voor de huidige problemen met het grondbedrijf. Afstemming had voorkomen dat de planning van woningen en bedrijventerreinen zo sterk moest worden bijgesteld in het MPG 2010 en MPG 2011 en verder zal moeten worden bijgesteld in het MPG 2012.
4. Het college en het ambtelijk apparaat hebben de prioritering van woningbouwlocaties opgepakt, maar dat heeft niet geleid tot een duidelijke uitwerking.
5. Het laattijdig (pas ten dele vanaf het MPG 2009) aanpakken van de overprogrammering is één van de belangrijkste redenen voor de huidige problemen van het grondbedrijf.
6. De raad is te laat en onvolledig geïnformeerd over de overprogrammering en de mogelijke gevolgen hiervan.
7. Door het niet ingrijpen in de overprogrammering is tot het MPG 2009/2010 een onrealistisch beeld van het winstpotentieel van het grondbedrijf blijven bestaan, waardoor de winstafdrachten vanuit het grondbedrijf bleven doorgaan.
8. De provincie heeft een tegenstrijdige rol gespeeld: enerzijds heeft ze de productie van bouwgrond tot voor kort op diverse wijzen gestimuleerd, anderzijds legt ze nu een strikt restrictief beleid op.

VI. Financiële beheersing

Voor de beoordeling van het functioneren van het grondbedrijf is naast de in hoofdstuk V besproken bouwgrondproductie en de in paragraaf IV.5. besproken onderwerpen verwerving, waardering en uitgifte ook de financiële beheersing van het grondbedrijf van grote invloed. In dit hoofdstuk komt aan de orde of er op een verantwoorde manier met de financiën van het grondbedrijf is omgegaan, gegeven de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het grondbedrijf. In paragraaf VI.1. wordt ingegaan op de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG). Hierna volgt in paragraaf VI.2. een bespreking van de winstnemingen en -afdrachten. In paragraaf VI.3. komt het risicomangement aan bod, waarna in paragraaf VI.4. op de apparaatskosten wordt ingegaan. In paragraaf VI.5. wordt de aansturing van het grondbedrijf besproken en wat dit betekent voor de financiële beheersing. In paragraaf VI.6. staan de conclusies.

VI.1. Algemene reserve grondbedrijf

VI.1.1. Regelgeving rond ARG

De Algemene Reserve Grondbedrijf is de belangrijkste gemeentelijke reserve in relatie tot het grondbeleid.⁹⁴ Deze reserve is de ondernemersreserve voor de gemeentelijke grondproductie.⁹⁵ Door deze aparte reserve voor het grondbedrijf worden de financiële resultaten en risico's van het grondbedrijf gescheiden van de financiële huishouding van de overige gemeentelijke taken. De resultaten van de grondexploitaties door het grondbedrijf kunnen immers fors fluctueren en het is ongewenst dat deze fluctuaties de administratie van de gemeente direct beïnvloeden. De ARG vormt dus een buffer tussen het grondbedrijf en de algemene dienst voor de (fluctuerende) financiële risico's en eventuele verliezen die samenhangen met grondexploitaties.

Als een gemeentelijke grondexploitatie positief wordt afgesloten, wordt de winst vaak toegevoegd aan de ARG. Als op een gemeentelijke grondexploitatie een tekort wordt verwacht, wordt hiervoor een voorziening gecreëerd die van de ARG wordt afgeschreven.⁹⁶

Een verlies in dit verband is een ander begrip dan een voorzienbaar tekort. Een verlies kan ontstaan door risico's die zich voordoen bij de grondexploitatie. Een voorzienbaar tekort betekent dat op voorhand vaststaat dat de grondproductie niet winstgevend kan worden.

⁹⁴ De algemene reserve van het grondbedrijf komt ook onder andere namen voor, zoals: de grondbedrijfsreserve, bedrijfsreserve grondbedrijf, ondernemingsreserve van het grondbedrijf, algemene bedrijfsreserve grondbedrijf; reserve algemeen grondbedrijf; exploitatiereserve en eigen vermogen grondbedrijf. Bron: Handboek grondzaken in de praktijk.

⁹⁵ In die hoedanigheid speelt de ARG een grote rol bij het bepalen van het weerstandsvermogen. De ARG is het weerstandsvermogen voor het grondbedrijf en is onderdeel van het totale weerstandsvermogen van de gemeente. Bron: MPG 2011.

⁹⁶ Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid.

Dergelijke tekorten moeten worden aangezuiverd voor de start van het productieproces. Wanneer een plangebied via aanzuivering van het tekort budgettair neutraal gestart is, kan na verloop van tijd de werkelijkheid mee- of tegenvallen. Bij een tegenvaller is sprake van verlies.⁹⁷

De ARG wordt gevoed door rentebijdragen op de reserve, winstnemingen op (positieve) bouwgrondexploitaties en het jaarlijks resultaat op erfpacht.⁹⁸ Als een gemeente meer winstgevend dan verlieslatende grondexploitaties heeft, kan het saldo van de ARG sterk stijgen. Wanneer deze een bepaalde minimumstand overstijgt, kan het college de raad voorstellen om een bedrag van de ARG af te romen en toe te voegen aan de algemene middelen. Dit kan zowel incidenteel als jaarlijks door middel van een taakstelling plaatsvinden.⁹⁹ Boven de minimumstand is de ARG dus vrij besteedbaar. Zo vormt de reserve een stootblok tussen het grondbedrijf en het concern voor het opvangen van risico's die inherent zijn aan de bouwgrondexploitatie.

Van belang is de vraag hoeveel geld er tenminste in de ARG moet zitten om de ondernemersrisico's in de grondexploitatie te kunnen opvangen. Van belang bij de beantwoording van die vraag is de omvang van de productie van het grondbedrijf en in hoeverre er in de grondexploitaties zelf ook al stelposten zitten voor het opvangen van tegenvallers. Naarmate er meer 'onvoorzien' in de grondexploitatie zit, kan de minimaal benodigde stand van de ARG omlaag geschroefd worden.¹⁰⁰

Algemeen wordt de minimumstand van de ARG bepaald via één van de volgende methoden¹⁰¹:

- het kiezen van een vast gefixeerd bedrag;
- een percentage van de omzet, nog te maken kosten of nog te realiseren opbrengsten;
- een percentage van het geïnvesteerde vermogen;
- een samengestelde aanpak.

In het verleden is door de afdeling Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (IFLO) in een specifieke casus van een artikel 12-gemeente -en gelet op de daar aangetroffen omstandigheden- de gewenste stand van de ARG bepaald op 10 procent van het geïnvesteerde vermogen (boekwaarde) van de exploitaties en 10 procent van de nog te maken kosten in deze exploitaties. Dit percentage is daarna een eigen leven gaan leiden onder de naam 'IFLO-norm'.

Een samengestelde aanpak is dat de minimumstand van de ARG berekend wordt door voor een denkbeeldige calamiteit vijf bouwstenen bij elkaar op te tellen. Deze bouwstenen zijn:

97 Bron: *Handboek grondzaken in de praktijk*.

98 Bron: *Handboek grondzaken in de praktijk*.

99 Bron: *Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid*.

100 Bron: *Handboek grondzaken in de praktijk*.

101 Bron: *Handboek grondzaken in de praktijk*.

- scenario-analyse van complexen met ‘in exploitatie genomen gronden’ (IEGG): uitvoeren van slecht weer-prognose: wat gebeurt er als er drie jaar niets verkocht wordt en daarna het uitgiftetempo hervat wordt tegen 90 procent van de huidige verwachting?;
- balansanalyse van complexen met ‘niet in exploitatie genomen gronden’ (NIEGG): wat kost het als de boekwaarde drie jaar lang niet groeit met rentebijbeschrijving?;
- doorloop inhuur deskundigheid: wat vergt het om een basisbezetting drie jaar lang te betalen ten laste van de ARG;
- bijzondere risico’s: bijvoorbeeld claims;
- risico’s van grondexploitatieplannen: bijvoorbeeld voorinvesteringen die nog niet zijn terugverdiend via exploitatiebijdragen.

In dat opzicht verschilt de ARG van een voorziening (conform Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) artikel 44). Voorzieningen zijn gerelateerd aan¹⁰²:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijze te schatten;
- op de balansdatum bestaande risico’s ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten.

Zo worden voorzieningen bijvoorbeeld aangelegd voor:

- strategische aankopen;
- verliezen;
- een ingediende schadeclaim in verband met de grondproductie (zoals een vooraf geschatte planschadeclaim).

Daarnaast bestaat er ook een onderscheid tussen de (vrij besteedbare) ARG, het weerstandsvermogen en de weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit van een grondbedrijf zou kunnen bestaan uit:

- de algemene reserve van het grondbedrijf;
- het vrij besteedbare deel van de andere bestemmingsreserves van het grondbedrijf (vrij besteedbaar is dan dat deel waarvoor nog geen juridische verplichtingen zijn aangegaan);
- het toekomstresultaat van in exploitatie genomen complexen;
- het voorlopig toekomstresultaat van NIEGG complexen (of het verschil tussen boekwaarde en marktwaarde bij de nog niet in exploitatie genomen gebieden en bijzondere complexen);
- stelposten voor uitgaven die onzeker zijn;
- posten voor onvoorzien;
- stille reserves in verband met bijvoorbeeld bewust laag gehouden verkoophoeveelheden en prijzen in exploitaties (niet onderbouwde stelposten).

¹⁰² Bron: *Handboek grondzaken in de praktijk*.

Het weerstandsvermogen in de definitie zoals gebruikt in het MPG 2011 is de totale algemene reserve grondbedrijf (ARG), waarvan een deel bestemd is voor bodemsanering en slagvaardige aankopen. Effectief is slechts een deel van de huidige ARG van het grondbedrijf daadwerkelijk vrij beschikbaar voor het opvangen van risico's.

Het moge duidelijk zijn dat weerstandscapaciteit een ruimer begrip is dan het weerstandsvermogen, dat op zich weer ruimer is dan de vrij beschikbare ARG.

VI.1.2. Praktijk in apeldoorn rond ARG

In lijn met de algemene regelgeving is ook de Apeldoornse ARG een stootblok voor het opvangen van risico's die inherent zijn aan de bouwgrondexploitatie. De vier componenten/functies van de ARG bestaan in 2011 uit:

- Reserve Kanaaloevers – bovenplanse verevening;
- Reserve slagvaardige aankopen – revolving fund;
- Reservering bodemsanering in complex E1¹⁰³;
- ARG – ondernemersrisico.

Vanaf 2003 is de reserve Kanaaloevers toegevoegd aan de ARG. In 2008 kwam de reserve bodemsanering daar bij. In 2010 is de reserve slagvaardige aankopen ook toegevoegd aan de ARG.¹⁰⁴ In feite is echter alleen de vierde component van de ARG bestemd voor het opvangen van financiële tegenvallers in de grondexploitaties (het stootblok). De drie overige componenten hebben andere specifieke bestemmingen. De vier componenten behoren wel tot het weerstandsvermogen.

VI.1.2.1. Berekening minimale benodigde hoogte ARG

Uitvoeren scenarioanalyse

De ARG is bedoeld om de concernadministratie af te schermen van mutaties bij het grondbedrijf (die eigen zijn aan dergelijke marktgeoriënteerde activiteiten). In onder andere de nota Financiële Prognose Grondbedrijf (FPG) 2001 wordt gesteld dat de ARG idealiter een buffer dient te hebben die is afgeleid van een scenarioanalyse.¹⁰⁵

Concreet houdt deze scenarioanalyse (conform de FPG 2002) drie handelingen in:

- Alle exploitatieberekeningen van de in exploitatie genomen gebieden en het verzamelcomplex (E1) worden doorgerekend met een wat meer sombere weersverwachting waarin wordt uitgegaan van een stilvallende verkoop van bouwrijpe grond; exploitaties die dan verliesgevend worden moeten voor dat verlies een aanzuivering hebben uit de ARG die daartoe toereikend moet zijn.

¹⁰³ In complex E1 worden alle 'restgronden' uit afgesloten reguliere complexen opgenomen. Wanneer alle opbrengsten in een complex zijn gerealiseerd, mag een complex worden afgesloten. Het kan dan echter nog zo zijn dat er nog gronduitgiftes plaats dienen te vinden of dat er nog kosten gemaakt moeten worden. Deze worden dan in complex E1 opgenomen. Bron: MPG 2011, pagina 17 en 41.

¹⁰⁴ Zoals verderop in deze paragraaf zal worden uitgelegd, was het voorheen een aparte reserve.

¹⁰⁵ In een scenarioanalyse worden de complexen doorgerekend met een wat meer sombere bril op. Een complex is een bundeling van activiteiten van het grondbedrijf en zo een bij elkaar horend geheel van geïnvesteerd vermogen, kosten en opbrengsten. Bron: FPG 2001

- Er wordt rekening gehouden met vier jaar renteverlies op grondvoorraad van de nog niet in exploitatie genomen gebieden; dat betekent dat gedurende drie jaar het geïnvesteerde vermogen van die gebieden wordt bevroren.
- Er wordt uitgegaan van een continuering van de inhuur van deskundigheid bij het concern voor een bedrag van ongeveer 2 miljoen euro gedurende vier jaar.

In 1999 is door middel van deze scenarioanalyse het bedrag berekend dat tot 2010 is gehanteerd als minimale hoogte van de ARG. De benodigde hoogte werd toen op minimaal 25 miljoen gulden (11,34 miljoen euro) gezet. Voor de FPG 2002 is een nieuwe berekening uitgevoerd waarbij de benodigde hoogte op 13 miljoen euro uitkwam. Er is toen echter besloten de 11,34 miljoen euro aan te houden. Tot 2010 is deze norm voor het opvangen van risico's dus niet aangepast (wel afgerond op 11,5 miljoen euro), terwijl de boekwaarde van het grondbedrijf sterk toenam (van 88 miljoen euro naar 256 miljoen euro); zie ook Paragraaf VI.3.

Er bestond dus geen goed beeld in hoeverre de ARG nog voldeed om mogelijke risico's op te vangen. Als de scenario-analyse in deze periode wel jaarlijks zou uitgevoerd zijn, zou de minimumnorm van de ARG moeten zijn toegenomen gegeven de stijging van de boekwaarde. Zo is het risico van vier jaar renteverlies over bijvoorbeeld 200 miljoen euro aanzienlijk groter dan vier jaar renteverlies over 50 miljoen euro. Het argument dat er geen inzicht was in de risico's geldt maar tot november 2006.

In november 2006 is er namelijk in het kader van het collegeonderzoeksprogramma door Ernst & Young een onderzoek uitgevoerd naar de financiële positie van het grondbedrijf. Dit rapport verschafte het college inzicht in de financiële positie van het grondbedrijf. Ten aanzien van de ARG werd, op basis van een analyse, een minimale hoogte van 15,9 miljoen euro geadviseerd (exclusief reserve slagvaardig aankopen).¹⁰⁶ De minimale hoogte van de ARG is ook na dit rapport niet opgehoogd. Belangrijk om te vermelden is dat het rapport in november 2006 aan het college is verstrekt, maar pas in 2008 aan de raad werd verstrekt. In 2008 werd tevens door de heer De Munnik, toenmalig interim-hoofd Grondzaken¹⁰⁷, die zich toen bezighield met het opstellen van het Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG) 2008, een (concept)berekening gemaakt volgens de gebruikte scenario-analyse in 1999. Hieruit kwam een (veel hogere) bandbreedte voor de minimale hoogte van de ARG van 34 tot 117 miljoen euro naar voren.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Bron: Ernst & Young. (2006), *Rapport van bevindingen en aanbevelingen inzake de beoordeling financiële positie en kostentoekening in het kader van grondexploitatie*.

¹⁰⁷ *Wanneer mevrouw Vreman niet aanwezig was in verband met haar werkzaamheden voor het Reesink dossier, nam hij haar taken over.*

¹⁰⁸ *In een e-mail wordt gerefereerd aan deze berekening door de heer De Munnik. Er wordt bij vermeld dat deze bandbreedte nog nader zou worden onderzocht. Hier is echter geen berichtgeving meer over gevonden.*

In de ogen van de enquêtecommissie bestaat er een discrepantie tussen het toenemen van de boekwaarde van het grondbedrijf en het op hetzelfde niveau handhaven van de minimale hoogte van de ARG tot aan 2010¹⁰⁹. In tien jaar tijd is de ARG norm nooit aangepast, zelfs niet gecorrigeerd voor inflatie.

In de beantwoording van een informatieverzoek van de enquêtecommissie aan het college werd het volgende gezegd over de berekening van de minimale hoogte van de ARG: „*De afwijking tussen de omvang van de reserve (het vastgeklikte bedrag) en de uitkomst van de door de raad vastgestelde analyse is na 2002 niet meer gemaakt (terwijl het geïnvesteerde vermogen en de geldstromen wel fors waren gestegen). (...) Voor het eerst in 2011 is er in het MPG 2011 weer een benadering gemaakt (wel met een andere methodiek) van de minimale omvang van de algemene reserve grondbedrijf.*”

Naar aanleiding van de constatering dat er gedurende een lange periode geen berekening is gemaakt volgens de scenario-analyse, heeft de enquêtecommissie aan het college gevraagd de berekening volgens de scenario-analyse alsnog voor elk jaar van de onderzoeksperiode uit te voeren. Dit bleek wegens het ontbreken van de benodigde gegevens niet mogelijk te zijn.

Tot 2010 is voorbijgegaan aan de vraag in hoeverre het grondbedrijf in staat is om zelfstandig de zich manifesterende risico's daadwerkelijk op te vangen. De minimumnorm van de ARG had (gezien de steeds oplopende boekwaarde) substantieel hoger moeten zijn. Naast waarschuwingen vanuit de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) heeft ook wethouder Metz (verantwoordelijk voor het grondbedrijf) meerdere malen aangegeven dat een hogere ARG nodig was om te voorkomen dat de middelen van het concern zouden moeten worden aangesproken.

Zo stuurt wethouder Metz op 12 maart 2008 de volgende e-mail aan een aantal ambtenaren, waaronder de directeur RO en het hoofd Grondzaken: „*Inhoudelijk is het zuur om te lezen dat we door meer winst af te dragen dan we kunnen nemen verder van de minimale reservepositie afraken, terwijl we weten dat de risico's als gevolg van het gestegen geïnvesteerd vermogen alleen maar toenemen en we eigenlijk op voorspraak van de concerncontroller naar 25 miljoen euro moeten.*”

Een ander signaal hiervan blijkt uit onderstaande e-mailwisseling van 10 juni 2008, waarin wethouder Metz, in reactie op mevrouw Vreman (voormalig hoofd Grondzaken), een reactie geeft op een voorstel van de heer De Munnik voor wat betreft de besluiten die moeten worden voorgelegd aan de raad:

¹⁰⁹ In het MPG 2010 wordt beschreven dat in 2009 een minimale hoogte van 13,5 miljoen euro was aangehouden, maar dit was inclusief 2 miljoen euro voor bodemsanering E1.

„De heer De Munnik: Voor de raad:

- 1 *het MPG vaststellen*
- 2 *de begrotingen van de in exploitatie genomen gebieden vaststellen*
- 3 *de streefwaarde van de ARG te handhaven op 11,5 voor de periode 2008 2009 en 2010*
- 4 *B & W te verzoeken in het MPG 2009 advies uit te brengen over de fasering van de winstafdracht in de jaren 2008, 2009 en 2010.*

Mevrouw Vreman aan wethouder Metz: „Zie 3, ben je het daar mee eens?”

Wethouder Metz aan mevrouw Vreman: „Nee”

Wethouder Metz heeft dus gewaarschuwd, maar dit heeft niet geleid tot een verandering van het collegestandpunt met betrekking tot de taakstelling. Dit blijkt uit onderstaande e-mail van wethouder Spoelstra (PvdA) van Financiën aan zijn (toenmalig) fractievoorzitter, de heer Kunneman in april 2009: *„Ik heb naar aanleiding van coalitieoverleg en de opmerking van Rob (Metz, red.) dat er tegen de wil in feitelijk is afgesproken 10 miljoen extra uit grondbedrijf te halen even nagevraagd hoe het zit. Blijkt dat we inderdaad een hogere taakstelling hebben afgesproken tav de afdracht. Grondbedrijf was er tegen maar Rob en gemeentesecretaris konden er mee leven.”*

Onduidelijkheid berekening minimumnorm ARG in 2010

Met het MPG 2010 is besloten de minimumnorm van de ARG te verhogen naar 20 miljoen euro. Ondanks uitgebreid onderzoek heeft ook de commissie geen duidelijkheid kunnen vinden over de berekeningswijze om tot dit bedrag te komen. In ieder geval is de hiervoor beschreven scenario-analyse niet toegepast, noch bevindt het bedrag zich in het midden van de bandbreedte tussen de positieve risico's (35 miljoen euro) en de negatieve risico's (- 66 miljoen euro). De accountant gaf destijds aan dat dit bedrag uit de lucht leek komen te vallen.

De 20 miljoen euro is inclusief de reserve slagvaardig aankopen (à 4,2 miljoen euro per 1-1-2010).¹¹⁰ *„De ARG begon per 1 januari 2009 op 16,1 miljoen euro. Hieraan is de reserve slagvaardig (met beginsaldo 7,5 miljoen euro) toegevoegd...”* (MPG 2010, pag.12).

Zoals eerder aangegeven is de stijging van de minimumnorm ARG in 2009 veroorzaakt door het toevoegen van de reserve bodemsanering E1 à 2 miljoen euro. De facto is de stijging van de minimumnorm ARG voor het MPG 2011 slechts van 11,5 miljoen euro naar $(20 - 2 - 4,2 =)$ 13,8 miljoen euro geweest. Immers, in de benodigde 20 miljoen euro zitten ook andere reserves die niet in de eerder voorgestane 11,5 miljoen euro zaten.

In 2011 is de norm bijgesteld tot 19,2 miljoen euro. Deze berekening wordt toegelicht in paragraaf VI.1.2.2.

¹¹⁰ *In de periode voor 2009 werd deze reserve apart opgenomen, waardoor de vergelijking van de ARG voor en na 2009 een vertekend beeld geeft.*

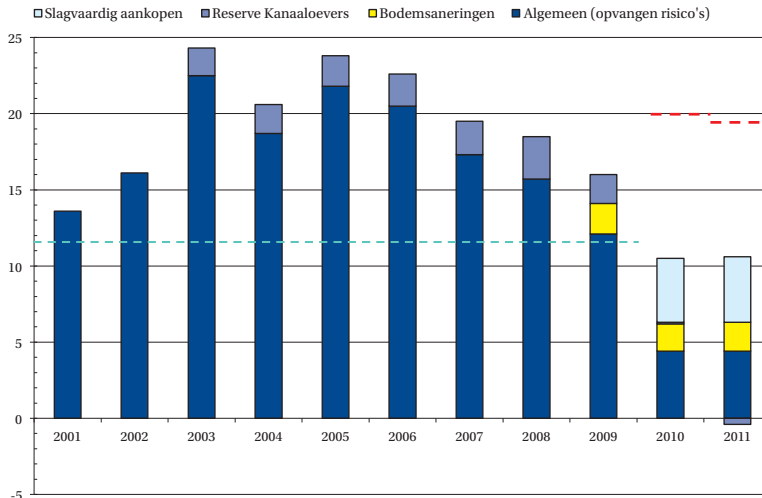
Overigens heeft de eerder genoemde reserve slagvaardig aankopen de afgelopen tien jaar niet meer het karakter van een *revolving fund* gehad. Bij een *revolving fund* dienen regelmatig de onttrokken gelden teruggestort te worden, zodat het fonds steeds beschikbaar blijft. Het college heeft geantwoord in een informatieverzoek van de enquêtecommissie dat alleen bij het project Anklaar in de berekeningen rekening is gehouden met een mogelijke terugstorting naar het compartiment slagvaardig aankopen van de ARG. Gedurende de onderzoeksperiode is er circa € 1 miljoen voor apparaatskosten aan deze reserve onttrokken.

Verhoging ARG in 2010

Bij de behandeling van het MPG 2010 kondigt de fractie van D66 een initiatiefvoorstel aan met als strekking het stoppen van de winstafrachten van het grondbedrijf en het eenmalig storten van € 3 miljoen van de Algemene Reserve (AR) naar de ARG. Zo zou op termijn de ARG op de gewenste hoogte van € 20 miljoen gebracht worden. Het college verzocht het voorstel te mogen verwerken in de integrale afweging van de MPB 2011-2014. Met deze MPB werden de winstafrachten geschrapt en eenmalig 10 miljoen euro van de AR in de ARG gestort.¹¹¹

Verloop ARG

In de volgende grafiek is het verloop van de ARG gedurende de onderzoeksperiode opgenomen.



Figuur 7: Verloop hoogte ARG (in miljoenen euro's) per 1 januari van elk jaar

Bron: Policy Research Corporation / Fakton o.b.v. informatieverzoek van de enquêtecommissie aan het college

111 Bron: Raadsvoorstel uitwerking initiatiefvoorstel D66, voorstelnummer: 127-2010, 4 oktober 2010.

Zoals uit de grafiek blijkt, en al eerder is toegelicht, zitten er meerdere reserves in de ARG. De blauwe stippellijn geeft de minimale hoogte van 11,34 / 11,5 miljoen euro weer voor het algemene deel van de ARG voor het opvangen van de risico's. De rode lijnen laten de minimale niveaus in 2010 en 2011 zien. In de berekende minimale hoogtes (rode lijnen) voor 2010 en 2011 zijn alle vier reserves opgenomen. Dit wijkt af van de periode daarvoor, alleen de minimale hoogte voor het algemene deel wordt gepresenteerd. In de grafiek valt te zien dat de algemene reserve voor het opvangen van de risico's vanaf 2005 daalt tot uiteindelijk 4,4 miljoen euro in 2010.

VI.1.2.2. Berekening in MPG 2011

In het MPG 2011 is de ARG-norm vastgesteld op 19,2 miljoen euro. Uit de analyse van de bepaling van deze ARG-norm met behulp van een Monte-Carlo-simulatie blijkt dat er tekortkomingen zijn bij de berekening van de minimale ARG die hebben geleid tot de lagere benodigde ARG:

- Het ontbreken van een portefeuille analyse zonder bijvoorbeeld:
 - generieke portefeuillerisico's zoals rente en inflatie;¹¹²
 - een bepaling van wat het maximale programma aan werken en wonen is op basis van planologische ruimte en marktruimte. Zie bijvoorbeeld de gevolgen van KWP III;¹¹³
- Het onjuist generiek verrekenen van het positief saldo van kleine projecten met de risico's van kleine projecten;¹¹⁴
- Het niet in rekening brengen van een waarschijnlijk risico waarvoor geen voorziening wordt getroffen. Er dient voor 22,2 miljoen euro verlies genomen te worden indien de NIEGG Bedrijvenpark Apeldoorn A1, Kanaalzone Sportvelden en Zuid Westpoort zonder aanpassing van de huidige plannen (en kaders) in exploitatie worden genomen. Bij de berekening van de minimale hoogte van de ARG is geen rekening gehouden met het risico dat dit gebeurt.¹¹⁵

Verder blijkt uit de reactie op een informatieverzoek van de enquêtecommissie aan het college dat er gedurende de onderzoeksperiode geen toetsing heeft plaatsgevonden aan de IFLO-norm. Enkel bij het MPG 2011 is er voor een gedeelte van het weerstandvermogen gebruikgemaakt van de IFLO-norm.¹¹⁶ Opgemerkt dient te worden dat de IFLO-norm in dit geval echter niet als toetsing is gebruikt, maar voor het vaststellen van de gewenste omvang van de ARG.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het effect van winstaftochten op de ontwikkeling van de ARG.

112 Kansen en risico's worden alleen bepaald per project, waardoor het financiële beeld een opsomming is van losse projecten.

113 KWP III: Kwalitatief Woningbouw Programma 2010 -2019.

114 Bepaling per project zal zeker leiden tot ophoging van benodigd weerstandvermogen.

115 Zo is voor Bedrijvenpark Apeldoorn A1 voor een risico van 15,7 miljoen euro (onderdeel van de 22,2 miljoen euro) geen weerstandvermogen bepaald (zie Hoofdstuk 6 van het MPG 2011).

116 Voor het andere deel is de Monte-Carlo simulatie gebruikt.

VI.2. Winstnemingen en -afdrachten

Zoals te zien is in Figuur 7, blijft de ARG niet elk jaar stijgen. Hoewel er winsten genomen worden, daalt de ARG ook door andere factoren. De afname van de ARG wordt in de periode 2001-2011 vooral veroorzaakt door de winstafdrachten aan de algemene dienst. De afdracht van winsten komt als volgt tot stand. Als er winst genomen wordt op projecten wordt deze winst toegevoegd aan de ARG. Nadat deze winst is toegevoegd aan de ARG vindt de winstafdracht plaats. Deze winstafdracht is al eerder begroot. Deze afdracht kan afwijken van de begroting indien besloten wordt om een bepaald deel van de afdracht uit te stellen of juist naar voren te halen. Bovendien zou de hoogte van de winstafdracht begrensd moeten worden tot het punt waar de minimale hoogte van de ARG bereikt wordt. In werkelijkheid is dit niet gebeurd. In het MPG 2009 werd gecommuniceerd dat de ARG van onvoldoende niveau zou worden door het vasthouden aan de winstafdracht: „*De combinatie van een afgenomen winstpotentie, gelijkblijvende onttrekkingen en een gestegen risicoprofiel maakt dat de Algemene Reserve Grondbedrijf de komende jaren naar verwachting van onvoldoende niveau is om uitoefening van negatieve risico's op te vangen.*”¹¹⁷

In de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening- en verslag 2009 (pag. 303) staat: „*De feitelijke winstafdracht vanuit de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) aan de algemene dienst wordt o.a. bepaald door de stand van de ARG. Deze is door de raad bepaald op 13,5 miljoen euro.*”¹¹⁸ *Gezien de gevolgen van de economische crisis en de financiële positie van de gemeente wordt voorgesteld om in 2009 af te wijken van het gewenste niveau van de ARG. In de komende jaren zal de ARG weer moeten worden aangevuld tot het gewenste niveau van 13,5 miljoen euro.*“

Uiteindelijk is in 2010 (in de jaarrekening 2009) 8,6 miljoen euro winst afgedragen, waardoor de ARG op 10,5 miljoen euro uitkwam en het algemene deel voor de opvang van risico's nog slechts 4,4 miljoen euro bedroeg. Wethouder Metz zegt hierover op 18 april 2010 in een e-mail aan wethouder Spoelstra: „*Is het consequent om wel de winst uit de algemene reserve van het grondbedrijf af te romen en het verlies ten laste van die reserve te brengen? Ik heb de indruk dat het MPG aangeeft dat we met ons huidig risicoprofiel een erg dunne reserve hebben die we nu nog verder uithollen, is dat juist?*”

In Apeldoorn werd het grondbedrijf lange tijd beschouwd als een echte 'geldmachine' en 'melkkoek'. De afgedragen winsten werden toegevoegd aan de algemene middelen van de gemeente Apeldoorn en dan met name aan de Bestemmingsreserve Ontwikkeling Apeldoorn (BROA)¹¹⁹. De BROA is een reserve waarmee allerlei projecten (ook niet-

¹¹⁷ Bron: MPG 2009, pag. 12.

¹¹⁸ Zoals eerder vermeld, betreft het hier de 11,5 miljoen euro voor het opvangen van risico's en 2 miljoen euro voor bodemsanering E1.

¹¹⁹ Het project Kanaalzone krijgt bijvoorbeeld voeding vanuit de BROA, maar er wordt ook geld besteed aan een project voor de verbetering van de veiligheid in de stad, of een programma waarin geld beschikbaar wordt gesteld voor de jeugd.

grondbedrijfgerelateerde projecten) worden gefinancierd. Bij de winstafdrachten wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘reguliere’ afdrachten’ en ‘extra taakstellende’ afdrachten. Reguliere afdrachten zijn afdrachten die op voorhand werden geprognosticeerd. Extra taakstellende afdrachten zijn afdrachten die bovenop die reguliere winstafdrachten worden gesteld om de verdien capaciteit van het grondbedrijf te vergroten. Deze extra taakstellende afdrachten werden in 2006 ingevoerd bij de aanvang van de nieuwe collegeperiode.¹²⁰ In Tabel 5 wordt vermeld hoe de winstafdrachten in elk jaar bepaald zijn.

Jaar	Hoe is de afdracht bepaald?
2001	De totale winstafdracht in 2001 is bepaald op basis van de minimaal gewenste stand van de ARG.
2002	Een gedeelte van de winstafdracht in 2002 is conform begroot, het restantgedeelte is bepaald op basis van de minimaal gewenste stand van de ARG.
2003	Niet bekend
2004	Op basis van de begrote winstafdracht voor 2004.
2005	Op basis van de begrote winstafdracht voor 2005.
2006	- Het reguliere deel is bepaald op basis van de begroting. - In 2006 is tevens de beslissing genomen om de komende jaren een extra taakstellende winstafdracht te doen. In 2006 is er een eerste extra winstafdracht gedaan.
2007	- Het reguliere deel is bepaald op basis van de begroting. - Het taakstellende gedeelte is gebaseerd op de begroting.
2008	- Het reguliere deel is bepaald op basis van de begroting. - Het taakstellende gedeelte is hoger dan de begroting.
2009	- Het reguliere deel is bepaald op basis van de begroting. - Het taakstellende gedeelte is hoger dan de begroting. De ARG is in de jaarrekening 2009 onder het minimumniveau beland.
2010	- Er is geen reguliere en extra winstafdracht meer. Er zijn twee incidentele afdrachten gerealiseerd. De ARG blijft onder het gewenste minimale niveau.

Tabel 5: Bepaling hoogte van jaarlijkse winstafdrachten

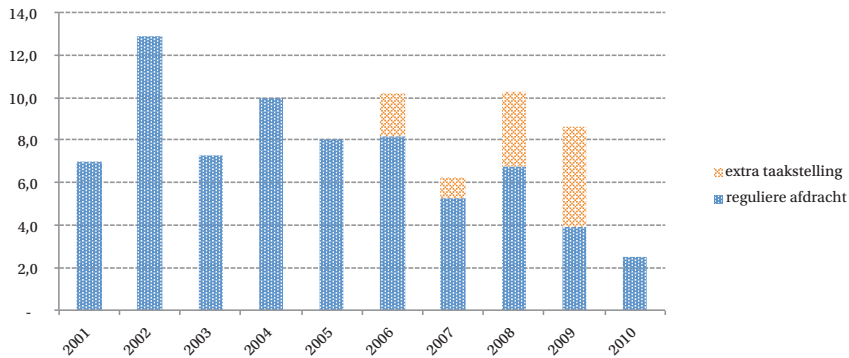
Bron: FPG 2002, paragraaf grondbeleid uit jaarverslagen, MPG 2009, MPG 2010, MPG 2011

Figuur 8 toont de hoogte van de jaarlijkse winstafdrachten (met onderscheid tussen reguliere en extra taakstellende afdrachten) vanuit het grondbedrijf naar de BROA. Bijvoorbeeld de winstafdracht over 2009 werd aan de raad gemeld in de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening van 2009 en in het MPG 2010.¹²¹

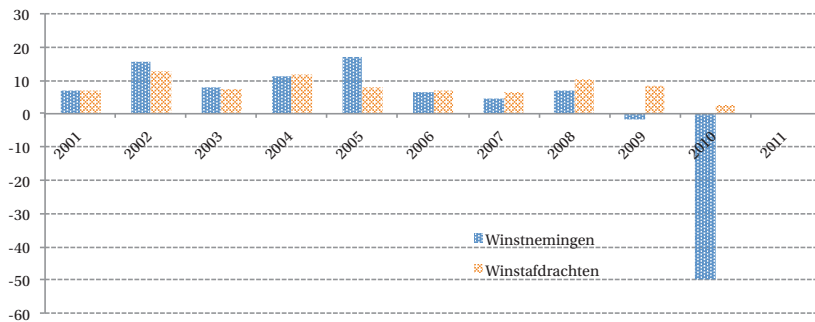
¹²⁰ Doordat er vanaf het begin van de onderzoeksperiode sterke behoefte was aan voeding van de BROA, waren de winstafdrachten vanuit de ARG van groot belang. Tot aan het MPG 2009 werd in de paragrafen grondbeleid dan ook geen melding gemaakt van een behoefte om de hoogte van de ARG te laten stijgen. In 2006 was men zelfs zo optimistisch over de toekomst dat het college van B&W voorstelde om bovenop de bestaande verdien capaciteit van het Grondbedrijf voor tien jaar (voortijdige) winstafdrachten naar de BROA in te boeken om het investeringsprogramma te bekostigen. De extra taakstelling werd in de jaarrekening 2006 geprognosticeerd op 1 miljoen euro in 2007, 1,5 miljoen euro in 2008, 2 miljoen euro in 2009, 2 miljoen euro in 2010 enz..

¹²¹ De resultaten over 2008 zijn opgenomen in de paragraaf grondbeleid uit de jaarrekening 2008, etc..

In Figuur 9 worden deze (totale) winstafdrachten aan de algemene dienst vergeleken met de winstnemingen (het jaarlijks resultaat van het grondbedrijf).¹²²



Figuur 8: Gerealiseerde jaarlijkse winstafdrachten (in miljoenen euro)
Bron: FPG 2002, paragraaf grondbeleid uit jaarverslagen, MPG 2010, MPG 2011



Figuur 9: Jaarlijkse winstnemingen en winstafdrachten (in miljoenen euro)
Bron: FPG 2002, paragraaf grondbeleid uit jaarverslagen, MPG 2010, MPG 2011

Over 2005 is het saldo van winstnemingen en verliesnemingen (hierna te noemen 'saldo') 17 miljoen euro, terwijl de winstafdrachten 8 miljoen euro zijn. Over 2006 is het saldo 6,3 miljoen euro, terwijl er 6,8 miljoen euro winst wordt afgedragen. Vanaf dat moment zijn de winstafdrachten hoger dan het saldo van winst en verlies. Over 2007 is het saldo 4,4 miljoen euro, terwijl er 6,3 miljoen euro wordt afgedragen. Over 2008 is het saldo 7,1 miljoen euro, terwijl de winstafdrachten 10,3 miljoen euro zijn. Over 2009 is het saldo negatief; er wordt een verlies gemaakt van -1,5 miljoen euro. Er vindt dat jaar echter wel een winstafdracht van 8,6 miljoen euro plaats. Over 2010 is het saldo -49,8 miljoen euro, terwijl er nog 2,5 miljoen euro winst wordt afgedragen.

122 Ter verduidelijking: de resultaten voor 2010 zijn de in het MPG 2011 gepresenteerde resultaten.

Uit Figuur 9 blijkt dat vanaf 2006 de winstafdrachten aan de algemene dienst groter zijn dan de winstnemingen. Hierdoor is de Algemene Reserve Grondbedrijf geslonken, zie Figuur 7. In het 'opeten' van de ARG spelen de vanaf 2006 ingevoerde extra taakstellingen een belangrijke rol. De winstafdrachten vloeiden voort uit het bestuursakkoord 2006-2010. Dat er een sterke druk lag op de winstafdracht uit de ARG voor de voeding van de BROA blijkt onder andere uit de volgende opvallende passage uit de tweede tussentijdse rapportage van 2007: „*Bovenop de winstafdracht vanuit de projecten, ligt er voor 2007 nog een extra taakstelling van 1 miljoen euro. Omdat wij verwachten dat de niet gerealiseerde extra taakstelling van 1 miljoen euro in 2007 alsnog in de komende jaren zal worden gerealiseerd, stellen wij uw raad voor om vooruitlopend op de realisatie ervan dit bedrag reeds te onttrekken uit de algemene reserve van het grondbedrijf. Daarmee wordt voorkomen dat er in 2007 een nadeel van 1 miljoen euro voor de algemene dienst ontstaat*”.

Uit het onderstaande fragment uit het openbaar verhoor met mevrouw Vreman, voormalig hoofd van de afdeling Grondzaken, blijkt duidelijk dat het grondbedrijf de taakstellingen maar had op te hoesten:

„Mevrouw Vreman: „Je had gewoon af te dragen en daarmee punt.”

Commissie: Wie bepaalde dan of dat realistisch was?

Mevrouw Vreman: „De vraag is of die vraag werd gesteld.”

Commissie: Wij vragen het.

Mevrouw Vreman: schudt nee.

Commissie: Dat werd niet gevraagd?

Mevrouw Vreman: „Nee.”

Commissie: „Dus er is gewoon een taakstelling: je hebt maar te dokken en...”

Mevrouw Vreman: „Ja.”

Commissie: „En als jullie bij Grondzaken, de planeconomen, vonden dat het niet realistisch was, dus te hoog was, wat deden jullie dan? Dan trok je aan de bel neem ik aan?

Mevrouw Vreman: „Dan trokken wij aan de bel, ja.”

Commissie: „En werd het dan wel eens bijgesteld?

Mevrouw Vreman: „Nee.”

Voor de komende jaren vanaf 2011 zijn geen reguliere winstafdrachten meer begroot.¹²³ Bij de Meerjaren Programma Begroting (MPB) 2011-2014 is op initiatief van D66 besloten dat hiermee gestopt zou worden. In 2011 zijn verliesvoorzieningen en afwaarderingen opgenomen ter waarde van 49,8 miljoen euro, zoals zal worden toegelicht in paragraaf VII.2. Voor financiering van dit bedrag is een beroep gedaan op de middelen van het concern. De ARG, waar normaal de verliezen op grondexploitaties in worden verwerkt, was ruim onvoldoende om dit verlies te financieren. De ARG bedroeg per 1 januari 2011 namelijk 10,2 miljoen euro, waarvan het deel voor het opvangen van de risico's slechts 4,4 miljoen euro bedroeg.

¹²³ Voor 2011 is een voorlopig laatste incidentele afdracht begroot van 1,1 miljoen euro voor onderwijshuisvesting Zuidbroek.

Zoals gezegd hebben de winstafdrachten vanaf 2006 de ARG voor een groot deel opgegeten omdat de afdrachten groter waren dan de winstnemingen.¹²⁴ In het volgende gedeelte wordt ingegaan op de effecten van de winstafdrachten vanaf 2006 op de hoogte van de ARG. Hoe is de ARG in 2011 op het lage niveau uitgekomen? Uit de volgende tabel blijkt dat vanaf 2006, toen het besluit werd genomen om extra taakstellende afdrachten in te voeren, deze volgens de planning zijn gerealiseerd en zelfs hoger zijn geworden, zie Tabel 6.

Winstafdrachten		2006	2007	2008	2009	2010
Begroting in Jaarrekening 2006	Reguliere afdracht	6,75	5,25	6,75	5,65	5,75
	Extra taakstelling	0	1,00	1,50	2,00	2,00
	Totaal	6,75	6,25	8,25	7,65	7,75
Gerealiseerd volgens het jaarverslag	Reguliere afdracht	6,75	5,25	6,75	5,7	0
	Extra taakstelling	2,00	1,00	3,50	2,5	0
	Totaal	8,75	6,25	10,25	8,3*	0

* Anders dan in de andere jaren is in de rapportage over 2009 afgerond op 0,1 miljoen

Tabel 6: Reguliere winstafdrachten en extra taakstellingen volgens begroting jaarrekening 2006 en daadwerkelijke afdracht (in miljoenen euro)

Bron: Paragrafen grondbeleid uit jaarverslagen 2006, 2007, 2008, 2009 en MPG 2011

Behalve de in Tabel 6 opgenomen reguliere winstafdrachten en extra taakstellingen is met de vaststelling van de MPB 2010 besloten om 1,5 miljoen euro uit de reserve slagvaardige aankopen af te storten naar het concern. Hiermee is de weerstandscapaciteit van het grondbedrijf verlaagd. Gezien de zwakke financiële positie van het grondbedrijf is deze extra uitname een opvallend gegeven.

De enquêtecommissie merkt op dat miljoenen voor het dossier Reesink ten laste zijn gebracht van het complex Ecofactorij I. Op deze manier kon de gemeente begrijpelijk bedragen onzichtbaar houden voor de buitenwereld, maar vanuit grondbedrijfoptiek echter is dit geen gebruikelijke winstnemingsystematiek.

In het MPG 2011 is uiteindelijk een einde gemaakt aan de reguliere en extra afdrachten. In de periode voor het MPG 2011 werden de afdrachten gehandhaafd en verhoogd, zoals blijkt uit Tabel 6, terwijl vanuit de dienst RO werd gewaarschuwd voor de te lage stand van de ARG en de hoogte van de afdrachten, in ieder geval van de extra taakstellingen. Op 31 mei 2006 heeft de toenmalige directeur RO, mevrouw Van der Bend, al een interne memo gestuurd naar het college, de zogenaamde 'Stormbalbrief', waarin ze waarschuwde voor de risico's in het grondbedrijf (zie paragraaf V.1.3.). Op 25 oktober 2006

¹²⁴ Uiteindelijk is er over 2009 ook een verlies genomen van 4,8 miljoen euro waardoor de reserve mede is gedaald.

stuurt ze een interne memo ('Stormbalbrief II'), die een herinnering is van de eerder gegeven waarschuwing. In die memo wordt specifiek aangegeven dat de extra taakstellingen in het licht van de risico's in het grondbedrijf niet verantwoord zijn. De gehele interne memo is hieronder opgenomen:

„Uw raad is aanstonds aan zet om de MPB te bespreken en uiteindelijk vast te stellen. Hierin is ook de extra taakstelling voor het grondbedrijf opgenomen zoals in het bestuursakkoord is overeengekomen evenals de bijdrage van 2 miljoen euro uit de Algemene Reserve Grondbedrijf teneinde bij te dragen aan een aantal financiële problemen binnen de gemeente. Bij de totstandkoming van dit bestuursakkoord zijn destijds vanuit de dienst al sterke signalen uitgegaan dat hiervoor geen verantwoording kan worden genomen. Daarbij is verwezen naar het realistische karakter van de huidige geprognosticeerde afdrachtenreeks (waarbij de uitgangspunten zoals bv. de lagere rente en hogere potentiële opbrengsten al ambitieus genoeg zijn en tot een sterk verhoogd risicoprofiel leiden), het interne traject binnen de dienst om te komen tot een meer eenduidig en transparant totaaloverzicht m.b.t. projecten op basis waarvan beter gefundeerde besluitvorming kan plaatsvinden en de bijzondere risico's waarmee deze gemeente heeft te maken. Deze argumenten zijn ook al gebruikt om de eerder gerealiseerde winst vooralsnog in de Algemene Reserve Grondbedrijf vast te houden (o.a. in onze Dienstrekening 2005).

In de periode erna zijn nieuwe, niet onverwachte inzichten ontstaan die aanleiding vormden om te waarschuwen voor de haalbaarheid van alle ambities en programma's in relatie tot beschikbare en beperkte financiële middelen. Hiervan is het college begin juni schriftelijk op de hoogte gebracht.

Nu de eerste ruwe berekeningen en totaaloverzichten in het kader van het traject om te komen tot de Strategische Nota de conceptfase bereiken lijken onze twijfels over de mogelijkheden om alle ambities ook daadwerkelijk waar te kunnen maken te worden bevestigd.

In afwachting van meer definitieve informatie die voortvloeit uit het interne traject om te komen tot de Strategische Nota en de besluitvorming die op basis daarvan in de eerste helft van 2007 kan plaatsvinden, neem ik hierbij wederom afstand van verantwoordelijkheden ten aanzien van de bestuurlijk opgelegde extra taakstelling en pogingen om winsten af te romen en/of winstafdrachten naar voren te halen teneinde financiële problemen elders, van welke aard dan ook, op te vangen. Een heroverweging ten aanzien hiervan is m.i. op zijn plaats.

Ik heb, zoals al eerder aangegeven, ernstige bezwaren tegen bestuurlijke besluitvorming die vooruitlopend op ons interne traject extra beslag legt op mogelijke ruimte die m.i. broodnodig is om in te kunnen spelen op toekomstige actuele ontwikkelingen.”

Wethouder Spoelstra van Financiën reageert als volgt op deze brief: „Het verbaast mij dat wij in deze strategiegroep nog geen cijfer hebben gezien en dat jij nu al aandringt op een heroverweging van de taakstelling.”

In een reactie van de controller grondbedrijf, de heer Tiemessen, aan wethouder Spoelstra staat het volgende: „We stellen voor dat we onze IM¹²⁵ niet op dit moment versturen maar na afloop van die BOT-sessie¹²⁶, ervan uitgaande dat je dan ook begrip hebt voor het feit dat onze noodkreet op dit moment wel degelijk op zijn plaats is.”

Uit bovenstaande blijkt dat de dienst RO zeer duidelijke signalen afgaf aan het college dat de extra taakstelling onverantwoord was. Het college nam welbewust de beslissing om toch door te gaan met de winstafdrachten.

Uit het openbaar verhoor van wethouder Metz blijkt dat bij de formatie in 2006 de meerderheid van de coalitie de winstafdrachten wenste uit te voeren, ondanks waarschuwingen hierover uit de dienst RO die werden ingebracht door wethouder Metz. Hij heeft wel ingestemd met de hoge winstafdrachten vanwege de coalitieverhoudingen, hoewel hij er geen voorstander van was. Onderstaand fragment uit het verhoor van wethouder Metz geeft dit weer:

„Wethouder Metz: Ik had informatie van de toenmalige controller. Dat er een aantal contracten zaten aan te komen waardoor het resultaat wel kon meevallen en aan de andere kant had ik de waarschuwing van hoofd Grondzaken van, denk eraan het is echt wel een keertje eindig. En in de coalitie wilde de coalitie uiteindelijk ook wel een sluitende begroting maken. Nou, en in de totale afweging van de coalitie weeg je dan de risico's versus de wensen.”

Commissie: „En u kon zich er per saldo goed in vinden?”

Wethouder Metz: „Nou ja, dat was niet zo relevant. Wij wilden graag met de coalitie meedoen.”

Commissie: „Ja, okay, maar als je vindt dat iets echt onverantwoord is, dan doe je het niet, neem ik aan.”

Wethouder Metz: „Nee, maar dat is natuurlijk altijd zo. Ik bedoel, je hebt wel vaker discussies in het college, en dat zijn niet altijd theeclubjes op de maandagmiddag. Dan gaat het wel eens van dik hout zaagt men planken, van de een en de ander. Maar uiteindelijk neem je als collectief een besluit, ben je ook collectief verantwoordelijk voor dat besluit, ook als je als vakwethouder wellicht een andere keus had willen maken.”

Wethouder Spoelstra reageert in zijn openbaar verhoor op deze constatering als volgt: *Commissie: „Voor wat betreft de formatieperiode gaf wethouder Metz aan dat de VVD kritische kanttekeningen had bij die afdracht uit het grondbedrijf. Wat waren daar in uw*

125 IM: interne memo.

126 BOT-sessie: Benen-op-tafel overleg.

beleving vooral de argumenten bij? Had dat alleen te maken met de algemene reserve van het grondbedrijf of ook nog met andere zaken?"

Wethouder Spoelstra: „Nee. (...) Iedereen die moet inleveren, sputtert. Dat is een beetje het principe. (...) Dus er zal ongetwijfeld wel gesputterd zijn, maar niet in mijn ogen grootschaliger dan op andere punten. Ik bedoel, ja als wethouder Financiën kom je altijd sputterende mensen tegen. Het leven is niet anders.”

Reflectie op relatie tussen ARG, winstafdrachten en financiële positie grondbedrijf

Hoe heeft het zo ver kunnen komen dat de buffer voor het grondbedrijf niet voldoende was? Dit is een combinatie van de te lage minimale hoogte van de ARG en het niet nemen van maatregelen om de overprogrammering aan te pakken. Het minimale niveau van de ARG bleek tijdens het uitbreken van de kredietcrisis bereikt te zijn (zie MPG 2009) door de te hoge winstafdrachten en was daarna, door gebrek aan voeding van of door winstnemingen, niet in staat om de verliezen op te vangen.

Zoals eerder is uitgelegd zou een vroegtijdige aanpak van de overprogrammering geleid hebben tot geleidelijkere verliesnemingen.¹²⁷ Doordat verliesvoorzieningen en mogelijk afwaarderingen in eerdere jaren genomen zouden zijn, had de gemeente eerder een beroep moeten doen op de ARG en zou er veel minder ruimte zijn geweest voor winstafdrachten naar de BROA. De winstnemingen op goedlopende complexen zouden dan gebruikt zijn om de ARG op peil te houden of er zou zelfs geld van de algemene dienst naar het grondbedrijf gebracht zijn om de financiën van het grondbedrijf eerder op orde te brengen.

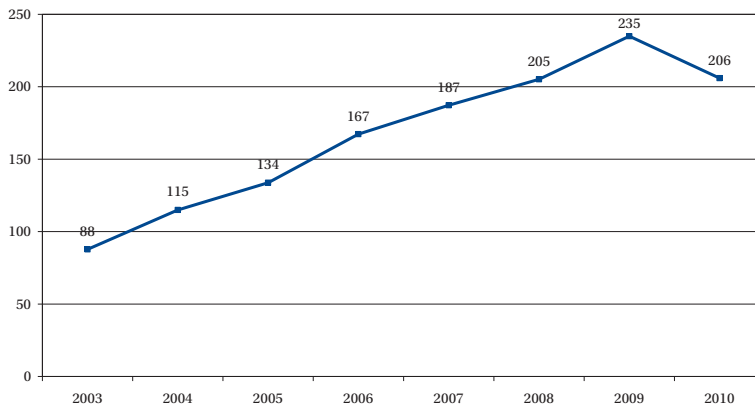
Daarnaast zou geïnvesteerd moeten zijn in de aanvulling van de ARG tot een niveau waarmee de toekomstige risico's zouden kunnen worden opgevangen. Uit deze paragraaf is gebleken dat in het verleden door winstafdrachten de ARG naar de minimumnorm is gedaald. In principe is het niet erg dat de ARG daalt richting het vastgestelde minimumniveau indien de hoogte van het minimumniveau een goede weergave is van de financiële risico's die in het grondbedrijf aanwezig zijn. Het is tenslotte niet nodig om te grote reserves in het grondbedrijf op te bouwen; deze kunnen dan beter naar de algemene dienst worden overgeheveld. In het geval van Apeldoorn was deze minimumstand, zoals al werd besproken in paragraaf VI.1.2.1., echter te laag gegeven het risicoprofiel. Wanneer een significant hogere minimale ARG was vastgesteld, bijvoorbeeld 30 miljoen euro, zouden de winstafdrachten zoals die hebben plaatsgevonden, niet in deze omvang hebben kunnen plaatsvinden. Winstnemingen zouden dan eerst gebruikt zijn om de minimale hoogte van de ARG te bereiken, waarna vervolgens de winstafdrachten niet groter zouden zijn dan de winstnemingen (iets wat vanaf 2006 wel gebeurd is, zie Figuur 9).

¹²⁷ *De aanpak had geleid tot een tragere fasering van projecten, waardoor bepaalde exploitaties negatief zouden zijn geworden (verliesvoorziening nodig) en/of het afwaarderen van projecten vanwege het ontbreken van een reëel en stellig voornemen. Een prioritering van projecten zou geleid hebben tot lagere investeringen.*

De combinatie van het verwerken van negatieve resultaten (meer realistische prognoses) en het ophogen van de ARG zou dus geleid hebben tot het behouden van de winstnemingen in het grondbedrijf in plaats van afdrachten naar de BROA. Dat had ervoor gezorgd dat het grondbedrijf een gezondere financiële basis had gehad om de crisis op te vangen. In plaats daarvan is gekozen voor een winstmaximalisatie. Hierop wordt in paragraaf VI.3. teruggekomen.

VI.3. Risicomanagement

Gedurende de onderzoeksperiode is het geïnvesteerd vermogen sterk toegenomen, mede vanwege aankopen, het bouw- en woonrijp maken en de opgeboekte apparaatskosten. In Figuur 10 is het saldo van de boekwaarde opgenomen, waaruit de stijging van het geïnvesteerd vermogen duidelijk is op te merken.¹²⁸



Figuur 10: Saldo boekwaarde (in miljoenen euro)

Bron: Policy Research Corporation/Fakton, o.b.v.informatieverzoek van de enquêtecommissie aan het college

Het saldo van de boekwaarde wordt bepaald door het saldo van kosten en opbrengsten van het grondbedrijf. Wanneer de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, is de boekwaarde groter dan 0. Uit de grafiek blijkt dan ook dat de kosten gedurende de onderzoeksperiode sterk zijn toegenomen. De opbouw van de boekwaarde aan opbrengstzijde bestaat uit verkopen, subsidies en reserves. De opbouw aan de kostenzijde is als volgt:

- verwervingen;
- kosten voor bouw- en woonrijp maken;
- apparaatskosten;
- financiering (rente);
- overige kosten.

¹²⁸ De resultaten opgenomen voor 2010 is de boekwaarde per 01-01-2011.

Daarnaast zijn aan de kostenzijde de winstnemingen opgenomen. In 2009 was de genomen winst van het grondbedrijf opgelopen tot 108 miljoen euro. Over 2010 is echter een verlies genomen van 49,8 miljoen euro¹²⁹, waardoor het saldo van de boekwaarde sterk gedaald is.

De reden dat de winstnemingen bij de kosten opgenomen zijn, komt doordat een project altijd afgesloten moet worden met een boekwaarde van 0. Als er een tekort of winst is aan het eind van een project, wordt dit via de post winstnemingen verrekend, waardoor de 0 wordt bereikt. Hoe de winstnemingen werken binnen de boekwaarde wordt in onderstaande tabel verduidelijkt.

Project	Situatie 1	Situatie 2
Kosten	100	100
Winstnemingen	40	-20
Opbrengsten	-140	-80
Saldo	0	0

Tabel 7: Voorbeeld van winstnemingen
Bron: Policy Research Corporation/Fakton

Bij het saldo van de boekwaarde worden de opbrengsten altijd als een negatief getal gepresenteerd, omdat deze de boekwaarde naar beneden brengen. In situatie 1 is 100 aan kosten gemaakt en een winstneming van 40 gedaan. Doordat de totale opbrengsten de kosten en de winstafdrachten aan het eind van het project hebben bereikt, wordt het project met een winst van 40 afgesloten. Indien de kosten echter niet goedgemaakt kunnen worden, zoals in situatie 2 het geval is, zullen eventueel genomen winsten als verlies moeten worden verwerkt, totdat het verschil tussen kosten en opbrengsten is bereikt. Uiteindelijk sluit dit project met een verlies van 20. De daling van het saldo in Figuur 10 is het gevolg van de tweede situatie, hoewel hier geen sprake is van het eind van een project, maar van een tussentijdse verliesname op enkele projecten, zie ook paragraaf VII.2.

In 2011 is bepaald dat er over 2010 een voorzienbaar verlies genomen moest worden van 49,8 miljoen euro om de desbetreffende projecten weer een saldo van 0 in het vooruitzicht te stellen.¹³⁰ Dit had tot gevolg dat het saldo van de boekwaarde sterk gedaald is. Dat de daling van de boekwaarde (49,8 miljoen euro) lager is dan het verschil tussen 2009 en 2010 (235-206 miljoen euro) komt doordat er in 2010 weer meer kosten dan opbrengsten zijn gerealiseerd. In Tabel 8 wordt de ontwikkeling van elk van de onderdelen van de boekwaarde van het grondbedrijf gepresenteerd.

¹²⁹ Zie ook Paragraaf VII.2.

¹³⁰ Zie ook Paragraaf VII.2. De contante waarde is niet van al deze projecten naar 0 gebracht; voor sommige projecten (voor in totaal 22,2 miljoen euro) wordt verwacht dat een deel van de tekorten door maatregelen kunnen worden verlaagd, en zijn daarom niet verwerkt in de jaarrekening.

Cumulatieve kosten en opbrengsten	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kosten								
Verwervingen	204	230	261	280	304	321	346	376
Bouw- en woonrijp maken	65	78	87	106	136	153	183	202
Apparaatskosten	33	38	44	54	62	72	83	91
Financiering	16	20	25	32	38	46	54	64
Diverse kosten	-1	-2	-1	-1	-2	-2	2	1
Winstnemingen	61	72	89	96	98	105	108	58
Totaal projectkosten	378	436	505	566	636	697	775	793
Opbrengsten								
Verkoop woningbouwterreinen	-112	-130	-151	-157	-187	-199	-229	-239
Verkoop bedrijven/kantoorterreinen	-80	-81	-83	-86	-94	-109	-111	-122
Verkoop overige	-19	-20	-29	-31	-32	-34	-40	-44
Bijdrage reserves/voorz.	-39	-48	-53	-66	-69	-76	-92	-94
Subsidies	-16	-18	-18	-23	-26	-30	-32	-45
Diverse inkomsten	-25	-26	-37	-36	-41	-43	-37	-42
Totaal projectopbrengsten	-291	-321	-371	-399	-449	-491	-540	-587
Saldo boekwaarde	88	115	134	167	187	205	235	206

Tabel 8: Overzicht ontwikkeling boekwaarde (in miljoenen euro)

Bron: Policy Research Corporation /Fakton, o.b.v. informatieverzoek van de enquêtecommissie aan het college

Uit de sterke ontwikkeling van de boekwaarde valt af te leiden dat er gedurende de onderzoeksperiode veel geld is geïnvesteerd in het ontwikkelen van projecten.

De gedachte leek te overheersen dat er geïnvesteerd diende te worden om extra winsten te behalen. Om voorziene tekorten op toekomstige projecten te dekken, is namelijk nieuwe grond aangekocht opdat nieuwe winstgevende projecten ontwikkeld konden worden. Zo staat er in de nota Financiële Prognose Grondbedrijf (FPG) 2002 (pag. 10): „Diverse gebieden laten grote voorzienbare tekorten zien die nog niet zijn gedekt. Andere gebieden verkeren nog in een pril stadium van planvoorbereiding en zijn naar verwachting budgettair neutraal of vertonen een voorzienbaar tekort. De noodzaak is aanwezig om binnen bestuurlijke randvoorwaarden nieuwe winstgevende locaties toe te voegen om daarmee middelen te genereren ter dekking van ongedekte tekorten.”¹³¹

Uit het voorgaande gedeelte blijkt de actieve aanpak op het gebied van grondexploitaties. Een dergelijke actieve houding impliceert echter een verhoogd risico.

¹³¹ Dergelijke uitspraken worden nog een aantal keren in de jaren daarna gedaan. Zie paragraaf grondbeleid MPB 2004, paragraaf grondbeleid jaarverslag 2004, paragraaf grondbeleid MPB 2005.

Daarnaast ligt in de onderzoeksperiode, met name vanaf 2006, de nadruk op winstnemingen, winstafdrachten en extra taakstellende winstafdrachten. Door deze constatering ontstaat het beeld dat winstmaximalisatie boven risicoreductie prevaleerde. Er wordt in de rapportages weinig vermeld over wat de risico's zijn om de verwachte winstcijfers te behalen. Ernst & Young concludeerde in 2006 dat er nog geen samenhangend geheel aan instrumenten geïmplementeerd was dat als basis dient voor een adequaat 'risicomanagement'. Ook adviesbureau 4Tune constateerde in 2009 dat een integraal inzicht in het risicoprofiel van het grondbedrijf ontbreekt. In aanvulling hierop stelt de enquêtecommissie vast dat in het risicoprofiel in de MPG's 2009 en 2010 de kansen van positieve uitkomsten en negatieve gebeurtenissen niet werden benoemd, waardoor geen inzicht bestond in de daadwerkelijke risicopositie. De twee meest opmerkelijke constatering zijn:

- In het MPG 2009 wordt een alternatief scenario voor de vertraging woningbouw (met een negatief risico van 15 miljoen euro tot gevolg) opgenomen, terwijl bij de ambtelijke organisatie toentertijd dit als een zeer waarschijnlijke uitkomst werd gezien.
- Het positieve risico van 35 miljoen euro in het MPG 2010 bestond voor 20 miljoen euro uit een optie voor woningbouw op het RBAZ. Deze optie bleek zowel niet realistisch als niet cijfermatig onderbouwd te zijn.

Deze constatering worden in paragraaf VIII.3.4. en paragraaf VIII.3.6. verduidelijkt.

VI.4. Apparaatskosten

Apparaatskosten zijn de kosten die gemaakt worden door de inzet van het ambtelijk apparaat. Gedurende de onderzoeksperiode van 2001 tot en met 2011 hebben de apparaatskosten een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van de boekwaarde.

VI.4.1. Oplopende apparaatskosten

Uit de interviews en verhoren is gebleken dat er in het verleden teveel energie gestoken is in het ontwerpen van plannen en te weinig energie is gestoken in de uitvoering van plannen. Doordat er veel tijd, en daarmee kosten, werd gestoken in plannen die uiteindelijk later of zelfs geheel niet zijn uitgevoerd, zijn de apparaatskosten flink opgelopen en lopen deze kosten uit de pas met de productie. Zo zijn delen van Zuidbroek drie keer ontworpen en Zonnehoeve vier keer. Het opnieuw ontwerpen van een plan leidt uiteraard tot extra apparaatskosten.

Dat de apparaatskosten hoog waren, wordt in diverse openbare verhooren bevestigd. Dit wordt onder andere duidelijk uit het volgende fragment uit het verhoor van de heer Nijland, adviseur strategisch grondbeleid:

De heer Nijland: „Hetgeen feitelijk werd uitgegeven was veel en veel meer dan wat het had mogen zijn. Het lag dik boven de norm.”

Commissie: „In welke orde van grootte?”

De heer Nijland: „Je moet me niet vastpinnen op percentages. Als we kijken naar de jaarrekening 2006 dan gaven we 12,1 miljoen euro uit aan apparaatskosten, terwijl we ongeveer 300 tot 400 woning equivalenten hadden. Dan praat je over 30.000 per equivalent. Dan weet je al ‘dat kan niet waar zijn, dat is niet goed, dat is te veel’ (..) We hebben grote gedeelten van de 4e en 5e verdieping doorbetaald, terwijl het eigenlijk al lang niet meer kon.”

Ook oud-directeur RO, mevrouw Van der Bend, zegt dat de apparaatskosten hoog waren: *„Toen ik binnenkwam was het heel sterk zo dat een wethouder een initiatief had gehoord en dan werd dat weer buitengewoon enthousiast opgepakt, want alle medewerkers zijn vreselijk enthousiast. Dus die paktten dat dan allemaal heel erg enthousiast op terwijl er ook nog tien andere dingen liepen. Alles wat je oppakt kost geld en gaat weer ten koste van iets anders. We hebben bijvoorbeeld ook met stedenbouw, met Albert (de heer Fien, voormalig hoofd afdeling stedenbouw) het er vaak over gehad. Dan werden die mensen weer ingeschakeld voor van alles „Zoek dit eens uit, doe dit en doe zus en zo”*

Verder zegt mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, hierover het volgende in haar verhoor:

Commissie: „Dat wil dus zeggen dat Apeldoorn relatief veel apparaatskosten had?”

Mevrouw Vreman: „Ja, Apeldoorn heeft ook heel veel plannen tegelijk. Dus de doorlooptijd van een plan is groter, omdat je zoveel plannen tegelijk hebt. Hierdoor heb je niet zoveel tijd om ergens aan te besteden. En dus is je doorlooptijd per plan veel langer. Als je een volle dag aan een heel project kunt werken, heb je een snellere doorlooptijd.”

Ook in de periode rond 2001 toen de heer Van Ardenne directeur GEP (een voorloper van RO) was, waren de apparaatskosten hoog, zo geeft hij in zijn openbaar verhoor aan.

Een voorbeeld waaruit het niet optimaal inzetten van apparaatskosten blijkt, is het bedrag dat beschikbaar werd gesteld voor de verdubbeling van de woningbouwproductie, zie paragraaf V.1.1. In de jaarlijkse beoordeling over de verantwoording van dit extra budget kon Ernst & Young telkenmale geen bewijs vinden dat het extra budget tot een hogere output leidde. Conform de conclusie van de accountant slaagde ook het bureau Agnes & Partners er in 2008 niet in een causaal verband te leggen tussen enerzijds de (extra) kosten en anderzijds de ontwikkeling in aantallen woningen in de diverse fasen van de projecten.

Volgens de heer Thunnissen, hoofd afdeling Projectontwikkeling, werd het ‘verdubbelingsgeld’ besteed aan visievorming en de voorbereiding van woningbouw in uitleggebieden, maar werden deze laatste plannen niet omgezet in de realisatie van woningen, omdat binnenstedelijke ontwikkeling voorrang kreeg. In zijn openbaar verhoor zegt hij: „*Er was het buitengewoon ongelukkige inzicht dat binnenstedelijke dingen vast en zeker veel sneller gaan als je niet met Zuidbroek begint of met Zonnehoeve begint. Maar het resultaat is er naar. Je bent zes à acht jaar buitengewoon goed bezig met planvoorbereiding. Daar is het verdubbelingsgeld in gaan zitten en daarom hebben we nu ook zo’n mooie voorraad plannen.*”

Uit deze passages blijkt dat er sprake is geweest van onvoldoende beheersing van de apparaatskosten en daarmee van een gebrek aan kostenbewustzijn in de organisatie.

In het MPG 2009 staat dat uit onderzoek is gebleken dat de plankosten bij Apeldoornse grondexploitatieprojecten gemiddeld 10 tot 20 procent hoger lagen dan in de gemeenten Den Haag, Utrecht, Rotterdam, Tilburg en Den Bosch. In Tabel 9 wordt het verloop van de totale apparaatskosten vanaf 2003 gepresenteerd, zowel in absolute termen (cumulatieve kostenontwikkeling) als in een percentage van de totale projectkosten.

Cumulatieve kostenontwikkeling	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kosten								
Verwervingen	204	230	261	280	304	321	346	376
Bouw- en woonrijp maken	65	78	87	106	136	153	183	202
Apparaatskosten	33	38	44	54	62	72	83	91
Financiering	16	20	25	32	38	46	54	64
Diverse kosten	-1	-2	-1	-1	-2	-2	2	1
Winstnemingen	61	72	89	96	98	105	108	58
Totaal projectkosten	378	436	505	566	636	697	775	793
Totaal projectkosten zonder winstnemingen	317	364	416	470	538	591	667	734
Percentage apparaatskosten	10,4%	10,5%	10,5%	11,5%	11,4%	12,1%	12,4%	12,4%

Tabel 9: Cumulatieve kostenontwikkeling grondbedrijf (in miljoenen euro)

Bron: Policy Research Corporation / Fakton, o.b.v. informatieverzoek van de enquêtecommissie aan het college

VI.4.2. Werkzaamheden voor reductie apparaatskosten

Door de toenmalige directeur Van Ardenne zijn initiatieven genomen om de beheersing van projecten te verbeteren. Projectmatig werken en de IPOR-systematiek¹³² zijn in 2002 geïntroduceerd. Deze initiatieven hebben echter niet tot een (relatieve) daling van apparaatskosten geleid. De heer Van Ardenne ondervond veel weerstand van de projectleiders: „Wat er gebeurde -en dat snap ik ook wel- is dat ik de projectleiders buitengewoon op hun huid zat. En vervolgens als je vijftien jaar tot volle tevredenheid in hoogconjunctuur heb kunnen werken en er komt ineens iemand binnen die zegt dat het allemaal anders moet dan begrijp ik ook wel dat zo iemand niet een populaire jongen wordt.”

In het MPG 2009 wordt in het beheersdossier plankosten vermeld dat initiatieven zijn opgezet om de normering van plankosten van grondexploitatieprojecten eenduidiger te maken en daarbij ook de plankosten te verlagen. Volgens het MPG 2011 (pag. 15) wordt er vanaf 2008 strak gestuurd op uitvoeringsgericht werken. „Het programma waar op dit moment aan gewerkt wordt is voldoende voor de komende tien jaar. Het in 2009 geïntroduceerde financieel beheerssysteem, van groot belang voor sturing op apparaatskosten, wordt stap voor stap doorontwikkeld. De plankostenscan van het rijk, dat het aantal verhaalbare uren definieert, is een belangrijk toetsinstrument.”

De heer Salm, sinds 2009 directeur RO, zegt in zijn openbaar verhoor het volgende over zijn aanpak van de apparaatskosten (na waarschuwingen hierover van de heer Nijland): „Bijvoorbeeld de gesel van die apparaatskosten leek mij plausibel. Dat wij inderdaad veel te veel apparaatskosten zouden wegschrijven op projecten ben ik ogenblikkelijk gaan monitoren en onderzoeken en ook gaan terugdringen. U kunt dat ook zien. In het verloop van die apparaatskosten zult u, naar ik hoop, mijn aanstelling bij de dienst terug kunnen herkennen. Ook de overmatige hoeveelheid inhuur die er hier in het stadhuis rondliep tegen soms hoge tarieven. Ja, daar ben ik toch heel robuust tegen tekeergegaan en heb dat denk ik toch stevig aangepakt, ook aangemoedigd door mijn controller, die daar ook nog een belangrijke rol in gespeeld heeft.”

Als gekeken wordt naar de cumulatieve kostenontwikkeling over de afgelopen jaren (zie Tabel 9) dan blijken de apparaatskosten een steeds groter aandeel te vormen van de totale kosten. Ook in de meest recente jaren blijkt er geen daling gerealiseerd te zijn van dit percentage. In 2010 is het percentage wel gelijk gebleven. Daarnaast blijkt uit de bijlage over de apparaatskosten in het MPG 2011 dat het aantal geschreven uren is teruggelopen. Uit Tabel 9 is echter geen duidelijk waarneembaar resultaat van een betere beheersing van de apparaatskosten te ontdekken.

¹³² Systematiek van de gemeente Apeldoorn voor projectsturing die activiteiten, besluiten, producten, kader en rolverdeling definieert voor de Initiatief-, Programma-, Ontwerp- en Realisatiefase van de uitvoering van een exploitatieproject.

VI.5. Aansturing voor beheersing

Uit het voorgaande blijkt dat er, in ieder geval tot 2008, weinig op output in de vorm van productie is gestuurd en veel tijd werd gestoken in visievorming. Hierdoor liepen de apparaatskosten op en werden er door de stapeling van ambities nog meer kosten gemaakt. De verklaringen hiervoor zijn te vinden in een problematische aansturing van de projecten en het gebrek aan aansturing van het grondbedrijf.

VI.5.1. Sturing van de projecten

Voor de ontwikkeling van projecten zoals Zuidbroek, RBAZ en Kanaaloevers wordt een projectteam gevormd. Deze worden aangestuurd door een projectleider van de afdeling Projectontwikkeling (PO). In zo'n team zitten een planeconoom van Grondzaken en medewerkers van allerlei (lijn-)afdelingen zoals stedenbouw, verkeer en milieu. Binnen de door de raad vastgestelde kaders moet een projectteam een plan ontwerpen en uitvoeren. Volgens de heer Thunnissen, hoofd PO, lagen de kostenstijgingen aan de onduidelijke project- en lijnverantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheden stonden wel goed beschreven, maar werden niet nageleefd. Volgens de heer Spies (senior planeconoom), was er, voordat er een reorganisatie werd doorgevoerd in 2002, een helder overzicht van project- en lijnverantwoordelijkheden bij het grondbedrijf. Na de reorganisatie is in 2002 begonnen met projectmatig werken en is daarvoor een handboek opgesteld. Hierdoor ontstond er op papier een helder overzicht van de taken en bevoegdheden binnen projectgroepen. In de praktijk bleek dit echter volgens hem niet altijd te worden nagevolgd.

Dat dit handboek in de praktijk niet nagevolgd werd, wordt onderstreept door de heer Thunnissen. Hij zegt in zijn openbaar verhoor dat de lijn oppermachtig was: „*Veel inhoudelijke zaken rond de projecten werden strikt langs de lijn opgelost. Dus de projectleider kon wachten. Het was een stedenbouwkundige discipline en de stedenbouwkundig wethouder of de mobiliteitsdeskundige of de mobiliteitswethouder die sturend en bepalend was. Nou, dat is weinig praktisch, laat ik het maar even zo zeggen. Mijn stellige opvatting is dat in alle organisaties de lijn zo sterk is naar de mate waarin de verantwoordelijke wethouders die lijn ook aansturen. En in deze stad, in deze gemeente, is het zo geregeld dat de vakwethouder zijn vak, zijn stukje, scherp aanstuurt. Ja, en dan loop je daar wel eens als projectleider achteraan.*”

In een intern onderzoek uit 2009 van de dienst RO (“RO uit de Knup”, pag. 7) wordt ook geconstateerd dat de projectleider beperkt was in zijn aansturingsmogelijkheden¹³³: „*Onduidelijkheid lijn- en projectverantwoordelijkheid. Het uitgangspunt ‘de lijn is leading’ is binnen de dienst RO in toenemende mate uitgelegd als ‘de lijn heeft de exclusieve macht’.* Deze uitleg heeft ertoe geleid dat het projectmatig werken onder druk staat en dat projectleiders onvoldoende in staat zijn leiding te geven aan hun projecten en de realisatie van

¹³³ In Paragraaf IX.2 worden de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de cultuur- en structuurproblemen binnen de dienst RO besproken.

bijbehorende doelen binnen de meegegeven randvoorwaarden. Hierdoor zijn zij verworpen tot procesbegeleiders zonder enige 'doorzettingsmacht'. Dit heeft ertoe geleid dat bevoegdheden ogenschijnlijk onvoldoende zijn vastgelegd."

Volgens de heer Thunnissen heeft deze beperkte macht van de projectleider geleid tot verlies van tijd en geld. Uit het interne onderzoek blijkt dat de leden van projectgroepen regelmatig hun eigen belangen verdedigden in plaats van naar consensus te zoeken. Als er uiteindelijk consensus werd bereikt in de projectgroep kwam het herhaaldelijk voor dat het betrokken projectteamlid door zijn of haar leidinggevende terug werd gestuurd met de opmerking dat er toch geen akkoord was. In de interne rapportage "RO uit de Knuip" wordt gezegd dat vertegenwoordigers van 'de lijn' onvoldoende mandaat krijgen en/of onvoldoende flexibel zijn om hun 'lijnbelang' af te wegen tegen de overige belangen en het projectbelang.

Binnen projecten was er hierdoor dus regelmatig sprake van onvoldoende beheersing van de apparaatskosten, maar het had ook een stapeling van ambities tot gevolg, waardoor het project duurder werd. Volgens de heer Thunnissen werd er binnen projecten echter wel, waar mogelijk, gestuurd op de financiën. De planeconoom is in de projectgroep verantwoordelijk voor de financiën en heeft hierdoor een belangrijke rol in de financiële beheersing van een project. De heer Thunnissen zegt in zijn verhoor dat hij als hoofd Projectontwikkeling drie keer per jaar overleg heeft met alleen de projectleider en de planeconoom van een project, waarbij het gehele project wordt nagelopen en keuzes worden gemaakt tussen het projectbelang en het financiële belang. Ook mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, geeft in haar openbaar verhoor aan dat de planeconoom betrokken werd. Wanneer er in één van de projectgroepen geen overeenstemming werd bereikt over grotere of kleinere financiële kwesties, dan ging de planeconoom naar mevrouw Vreman die zo nodig contact opnam met de projectleider, de heer Thunnissen en de heer Salm (directeur dienst RO). Bijna dagelijks werd mevrouw Vreman wel met een kwestie geconfronteerd (de *core business*). Na overleg werd er in de projectgroep gezocht naar een oplossing die wel financieel-economisch verantwoord was. Afgaande op de beschikbare informatie kan echter gesteld worden dat de diverse disciplines (via de lijn) de grote lijnen bepaalden en dat hierdoor de vertragingen en hogere kosten konden ontstaan.

Dat de gevolgen van de onduidelijke taken en bevoegdheden in de aansturing doorstraalde naar de buitenwereld, blijkt uit de volgende uitspraak van de heer Van Berlo, een projectontwikkelaar. Hij is regelmatig betrokken bij projecten in Apeldoorn. Hij stelt: „*Het gaat lastig in de zin van niet snel, moeilijk te doorgronden, niet slagvaardig. Er heeft hier jarenlang een soort strijd gewoed tussen allerlei mensen en afdelingen waardoor ze niet als één organisatie zichtbaar zijn. Het kan toch niet dat mensen zitten af te geven op collega's, diensten op andere diensten als je met al die verschillende disciplines aan tafel zit. De een zit verkokerd te kijken naar zijn groenverhaal, de ander naar zijn verkeersverhaal, terwijl je zeker weet dat het onderuit gaat. Want het integrale belang wordt niet goed gewogen.*"

VI.5.2. Aansturing van het grondbedrijf

Hoewel in een project de planeconoom verantwoordelijk is voor een gezond financieel perspectief, geeft de heer Spies (senior planeconoom) aan dat dit niet impliceert dat dit goed is voor het grondbedrijf. Op het totaalniveau van het grondbedrijf vond er namelijk geen afstemming plaats tussen enerzijds het belang van het grondbedrijf en anderzijds het belang van de projecten, omdat er na 2002 een verantwoordelijke ontbrak die de afweging voor het grondbedrijf moest maken. Voor de reorganisatie was dit wel duidelijk belegd: de heer Nijland was verantwoordelijk voor de bouwgrondexploitatie en was tevens controller van het grondbedrijf. Tot dat moment was er sprake van een soort poortwachtersfunctie als het ging om kostenbewaking en uitzetten van lijnen.

Volgens de heer Spies was na de reorganisatie onvoldoende duidelijk hoe het grondbedrijf als geheel aangestuurd moest worden. In zijn openbaar verhoor zegt de heer Spies dat de aandacht vooral uit ging naar de projecten: *„De aansturing was projectgericht. Maar wil je het grondbedrijf aansturen, moet je ook het geheel overzien. De organisatie rondom het geheel van het grondbedrijf was minder helder geregeld.”*

Er werd niet gestuurd op het belang van het gehele grondbedrijf. De heer Spies legt dit als volgt uit: *„Een projectbelang kan bijvoorbeeld zijn dat je een bepaald programma in een bepaalde periode wilt afzetten. Dat kan het projectbelang zijn. Als alle projecten bij elkaar worden opgeteld, hoeft dat niet in het belang te zijn van het grondbedrijf. Het kan zijn dat het grondbedrijf zegt: stel het maar een paar jaar uit, omdat ze aan andere gronden voorrang willen verlenen. Die afstemming en aansturing van het grondbedrijf was niet aanwezig.”*

De heer Nijland (nu adviseur strategisch grondbeleid) zegt dat op papier wel duidelijk was wie verantwoordelijkheid droeg, maar dat dit niet ingevuld werd: *„Op papier was er vanaf 2002 een directeur grondbedrijf. Op papier was er ook vanaf 2002 een controller grondbedrijf. Alleen daar hoort naar mijn opvatting ook gedrag bij dat hoort bij een middelgrote onderneming, gegeven het geïnvesteerd vermogen en de enorme financiële geldstromen die in het grondbedrijf omgaan. Dat gedrag is assertief omgaan met het bijhouden van kosten,, heel assertief sturen op productie targets, heel assertief omgaan met risico-analyses. Dat gedrag is vanaf 2002 eigenlijk niet goed uit de verf gekomen.”*

Tevens zegt de heer Nijland: *„Er was naar mijn opvatting onvoldoende functiescheiding. De directeur van de algemene dienst was tegelijk directeur van het grondbedrijf. De controller van de opeenvolgende diensten was tegelijk de controller van het grondbedrijf. Naar mijn opvatting zijn dat functies die je moet scheiden. Dat gaat niet samen. Als je dat bij elkaar brengt, is er denk ik onvoldoende ‘countervailing power’¹³⁴. Dan heb je een onbalans in de organisatie.”*

¹³⁴ Countervailing power: kracht die dient om een andere kracht of macht te weerstaan of te compenseren.

Met het gebrek aan ‘*countervailing power*’ bedoelt de heer Nijland dat er op deze manier niet naar de bedrijfseconomische doelstellingen van het grondbedrijf werd gekeken, omdat de sturing ervan door de algemene dienst plaats vond. De algemene dienst had niet dezelfde doelstellingen als het grondbedrijf. De heer De Boer (concern controller) zegt hierover: „*Rare constructie dat controller grondbedrijf de controller van RO is.*”

De heer Nijland zegt ook dat het grondbedrijf sterk bedrijfseconomisch moet worden aangestuurd en dat dit niet gebeurde: „*Daartoe moet ook naast heel veel andere dingen de poortwachtersfunctie gestalte krijgen. Dat komt erop neer dat je zegt: „Ik heb een geïnvesteerd vermogen in het grondbedrijf dat groeit met rente en uitgaven die gedaan worden” en dat je per euro die wordt uitgegeven zegt: „Heeft dat toegevoegde waarde ten aanzien van het product dat ik aan het maken ben?” Dat is de poortwachtersfunctie.*”

De heer Nijland is niet de enige die spreekt over het gebrek aan een poortwachter. Uit andere gesprekken waarbij het onderwerp apparaatskosten ter sprake kwam, bleek dat er gebrek aan controle op apparaatskosten was en dat dit het gevolg was van het ontbreken van een poortwachter. Er was eigenlijk niemand die de apparaatskosten in de gaten hield; deze taak was onduidelijk belegd. Projectleiders zouden door een daartoe bevoegde persoon gewezen moeten worden op de hoge apparaatskosten van een project. Er was echter niemand die deze verantwoordelijkheid had. De heer Bazelier (juridisch adviseur afdeling Grondzaken) zei hierover in zijn voorgesprek: „*Als er een goede manager is die een opdrachtgevende rol kan vervullen dan kan je op uren en output sturen en ook op budgetten. Als dat niet eenduidig belegd is, dan wordt het een grabbelton en kunnen dit soort dingen kennelijk gebeuren.*”

Uit het bovenstaande blijkt dat er sprake was van een weeffout in de organisatie van het grondbedrijf: de poortwachtersfunctie was niet belegd. Volgens de heer Spies heeft het aansturen van het grondbedrijf vanaf 2009 meer gestalte gekregen. Vanaf de stagnatie in de markt, die rond 2007-2008 begon, ontstond de behoefte om meer zicht te krijgen op het geheel. De heer Nijland zegt daarentegen dat de gewenste organisatorische veranderingen nog steeds niet zijn ingevuld en dat de problemen daardoor nog niet zijn opgelost. Uit de besloten interviews bleek ook dat enkele personen het grondbedrijf nog niet ‘*in control*’ achten.

VI.6. Toezicht op financiële beheersing

Uit het bovenstaande blijkt dat er ten aanzien van de financiële beheersing onvoldoende doordachte keuzes gemaakt zijn. De vraag is of er gedurende de onderzoeksperiode waarschuwingen zijn gekomen vanuit de accountant, Rekenkamercommissie en de provincie.

VI.6.1. Accountant en rekenkamercommissie

Jaarlijks controleert de accountant van de gemeente de jaarrekening. Zijn bevindingen en aanbevelingen worden weergegeven in de accountantsrapportage. In die rapportage wordt ook aandacht besteed aan het grondbedrijf, met name over de financiële positie ervan. Daarnaast wordt door de accountant ook advies gegeven. Om de vraag te beantwoorden of er waarschuwingen gegeven zijn, staan hieronder enkele relevante passages betreffende het grondbedrijf en grondbeleid uit rapportages van de accountant naar aanleiding van de controle van de jaarrekening.

Jaarrekening 2004 (pag. 17):¹³⁵

- „Er is geen reden om aan de gezondheid van de financiële positie van het grondbedrijf te twijfelen. Het verdient evenwel aanbeveling om in de toekomst het benodigde weerstandsvermogen van het grondbedrijf regelmatig te herijken. Vanwege de steeds toenemende risico's, de toename van het aantal gedane strategische aankopen en de mogelijkheid om het beschikbare vermogen ter beschikking van de algemene middelen te stellen, is het noodzakelijk jaarlijks de benodigde omvang van de financiële buffer te (her)berekenen. De laatste keer dat dit gebeurde was in 1999.”

Jaarrekening 2005 (pag. 23):¹³⁶

- „De scherpere calculaties die worden gehanteerd, gekoppeld aan de actuele en steeds meer toenemende operationele en juridische risico's, brengen met zich mee dat de benodigde buffer (steeds) hoger zal moeten zijn.”

Jaarrekening 2008 (pag. 12):¹³⁷

- „De huidige economische neergang heeft grote negatieve gevolgen voor de verwachte resultaten van de exploitaties. De onzekerheden in de calculaties zijn omvangrijk, met name in de langlopende projecten. Er is echter nog geen reden om extra voorzieningen te treffen.”
- „Gezien de huidige economische ontwikkelingen is het verstandig om voor de opbouw van de ARG een meerjaren ontwikkelingskader te hanteren, zodat nadelige effecten mede in de komende jaren kunnen worden opgevangen.”
- „Voor wijzigingen gedurende het jaar op het gebied van de grondexploitatie worden momenteel geen begrotingswijzigingen doorgevoerd. Vanaf 2009 zal dat door middel van het opstellen van een MPG wel gebeuren. “

135 Bron: Ernst & Young, Uitkomsten controle Jaarrekening 2004: verslag van bevindingen voor de Raad.

136 Bron: Ernst & Young, Uitkomsten controle Jaarrekening 2005: verslag van bevindingen voor de Raad.

137 Bron: Ernst & Young, Uitkomsten controle Jaarrekening 2008: verslag van bevindingen voor de Raad.

Jaarrekening 2009 (pag.12):¹³⁸

- „Apeldoorn heeft een aantal risicovolle grondexploitaties, welke na technische herziening een resultaat behalen van nihil. In deze grondexploitaties zitten ook nog de nodige risico's die in de toekomst mogelijk de financiële positie kunnen beïnvloeden. Daarnaast is in het kader van de economische recessie de juiste waardering van gronden een zeer belangrijk aandachtspunt.”
- „Kaders voor beheersing van grondexploitaties verdienen bijzondere aandacht. Belangrijk is onder andere het opstellen van een actueel, integraal, strategisch en beheersmatig grondbeleid.”

Uit deze teksten blijkt dat de accountant in ieder geval meerdere malen heeft gewezen op de noodzaak de ARG te verhogen gegeven de aanwezige en toenemende risico's. Er wordt echter niet ingegaan op de specifieke risico's die in het grondbedrijf aanwezig waren.

De Rekenkamercommissie deelt in de jaarlijkse rapportage over de jaarrekening herhaaldelijk de zorg over de ARG. Ook maakt de Rekenkamercommissie zich meerdere malen zorgen over het inzicht in het grondbedrijf. In het rapport over de jaarrekening 2003 staat bijvoorbeeld: „In tijden van zwakke conjunctuur is het extra van belang de vinger aan de pols te houden met betrekking tot risico's van de grondexploitatie. Vertraging in de start en uitvoering van werken leidt tot rentelasten waardoor voorzieningen of buffers in de exploitatieopzet niet toereikend kunnen zijn. Van belang is dat de raad doorlopend een adequaat beeld heeft van de risicopositie van de gemeente bij grondexploitaties en grote projecten.” In 2009 heeft de Rekenkamercommissie adviesbureau 4Tune de opdracht gegeven een oordeel te vellen over het MPG 2009. Het rapport van 4Tune is zeer kritisch, onder andere over de informatievoorziening. In paragraaf VIII.3.1. komt de informatievoorziening aan de raad door het college aan bod.

VI.6.2. Provincie

De provincie controleert jaarlijks de begroting van de gemeente en stuurt vervolgens een brief naar de gemeente met opmerkingen. Uit de analyse van de brieven van de provincie van de afgelopen tien jaar blijkt dat de provincie weinig waarschuwingen heeft afgegeven aan de gemeente voor wat betreft het grondbedrijf. Uiteraard is hier verandering in gekomen door de discussie rondom het Kwalitatief Woningbouw Programma 2010-2019 (KWP III).

Slechts één keer is er vanuit de provincie een belangwekkende opmerking gekomen over het grondbedrijf in het kader van de goedkeuring van de MPB. Voor wat betreft de MPB 2007-2010 stelt de provincie in de brief van november 2006 dat de extra opgelegde taakstelling op het grondbedrijf op gespannen voet staat met het voorzichtigheidsbeginsel: verliezen moeten genomen worden zodra deze bekend zijn, terwijl winsten pas na realisatie ingeboekt mogen worden. De provincie zegt: „De begroting mede sluitend maken

¹³⁸ Bron: PWC, Uitkomsten controle Jaarrekening 2009: verslag van bevindingen voor de Raad.

door het meerdere jaren inzetten van verwachte maar nog niet gerealiseerde voordelen vanuit de grondexploitatie staat op gespannen voet met het voorzichtigheidsbeginsel.”

De provincie beschouwt de taakstelling dan ook als een vorm van niet reële dekking. De provincie heeft wel ingestemd met de begroting, net als in de andere jaren. De Rekenkamercommissie is vervolgens door de raad gevraagd om een reactie te geven op de brief. In deze reactie zegt de Rekenkamercommissie dat de winstverwachting gebaseerd is op prognoses en dat deze mede afhangt van marktomstandigheden. De vraag die de Rekenkamercommissie stelt is wat de daadwerkelijke winstpotentie is en of de geprognosticeerde winstafdrachten daarbij wel realistisch zijn. De Rekenkamercommissie stelt dan ook voor dat de raad het college vraagt om de raad te informeren hoe de winstpotentie en de hiervoor genoemde winstbestemmingen van het grondbedrijf zich tot elkaar verhouden en of in dat kader de geraamde meerjarige afdracht aan de algemene middelen realistisch is. Zoals gebleken is, zijn de winstafdrachten uiteindelijk wel doorgegaan.

Met wethouder Spoelstra van Financiën, zo blijkt uit zijn openbaar verhoor, heeft in 2009/2010 een gesprek plaatsgevonden over het grondbedrijf tussen hem en de verantwoordelijke gedeputeerde. Over het gesprek zegt de heer Spoelstra: *„Het ging over het grondbedrijf en over de risico's voor de gemeente als totaliteit. Want de provincie kijkt niet alleen naar het grondbedrijf, maar naar de gemeente als geheel. En we hebben daar nadrukkelijk uitgelegd in welk traject we zaten. Als je weinig middelen had, want die hadden we toen ook al, dan moet je wel een heel goed risicomanagement in de benen zien te krijgen.”*

In zijn periode als wethouder heeft de heer Spoelstra daarvoor nooit met de provincie gesproken over het grondbedrijf. Uit al het voorgaande blijkt dat het toezicht van de provincie erg beperkt was en niet geleid heeft tot ingrijpen in het grondbedrijf.

Wanneer het toezicht van de accountant, de Rekenkamercommissie en de provincie in ogenschouw wordt genomen, blijkt dat er wel waarschuwingen geweest zijn rond bijvoorbeeld de ARG, maar dat de grote problemen die zich aan het opstapelen waren in het grondbedrijf, als gevolg van de overprogrammering, onvoldoende zijn geconstateerd en onvoldoende indringend zijn gecommuniceerd naar de raad.

VI.7. Conclusies

1. De minimaal benodigde ARG voor het kunnen afdekken van de risico's van het grondbedrijf is tussen 2002 en 2010 niet geactualiseerd. Pas in het MPG 2011 is weer een berekende inschatting van de minimaal benodigde omvang van de ARG gemaakt.
2. Doordat het minimumniveau van de ARG niet geactualiseerd werd (en te laag was gelet op de toegenomen risico's in het grondbedrijf), waren hoge winstafdrachten

mogelijk. In 2006 zijn extra taakstellende opdrachten ingevoerd, waardoor de jaarlijkse winstafdrachten hoger werden dan de jaarlijks gerealiseerde winsten. Hierdoor liep de hoogte van de ARG geleidelijk af naar het –niet geactualiseerde- minimumniveau. Aangezien dit minimumniveau geen recht deed aan de werkelijke risico's, werden er onverantwoorde risico's genomen bij het streven naar voeding van de BROA.

3. Een vroegtijdige aanpak van de overprogrammering zou geleid hebben tot geleidelijker verliesnames. Als verliesvoorzieningen en mogelijk afwaarderingen in eerdere jaren genomen waren en deze afgetrokken zouden zijn van de ARG, zou er veel minder ruimte zijn geweest voor winstafdrachten naar de BROA. Winstnemingen zouden zijn gebruikt om de ARG op peil te houden. In werkelijkheid zijn de winstnemingen afgedragen aan de BROA en is de ARG te laag gebleken om de verliezen in het MPG 2011 te kunnen dragen, waardoor het concern moest bijspringen.
4. In de richting van ambtenaren van de dienst RO heeft wethouder Metz meerdere keren beaamd moeite te hebben met de hoge winstafdrachten vanuit het grondbedrijf. Het collegestandpunt met betrekking tot de taakstelling voor de winstafdrachten is echter niet veranderd ondanks de afgegeven waarschuwingen.
5. De accountants van Ernst & Young hebben vanaf 2004 meerdere malen gewezen op de noodzaak de omvang van de financiële buffer (minimale ARG) te herijken, de ARG te verhogen gegeven de aanwezige en toenemende risico's en een meerjaren ontwikkelingskader te hanteren voor de ARG. De waarschuwingen van de directeur RO en de dienstcontroller RO aan het college in 2006 waren echter vele malen scherper dan de zwakke, eerder formele waarschuwingen van de accountants.
6. De Rekenkamercommissie deelt in de jaarlijkse rapportage over de jaarrekening herhaaldelijk de zorg over de ARG. Ook maakt de Rekenkamercommissie zich reeds in 2003 zorgen over het inzicht in het grondbedrijf. In 2009 geeft de Rekenkamercommissie het bureau 4Tune de opdracht een second opinion uit te voeren over het MPG 2009. Het rapport van 4Tune is zeer kritisch, onder andere over de informatievoorziening vanuit het college.
7. De provincie heeft één keer een opmerking gemaakt richting de gemeente naar aanleiding van de Meerjaren Programma Begroting (MPB). Die opmerking ging over de taakstelling ten aanzien van de winstafdrachten in de MPB 2007-2010. De provincie stelde dat de extra opgelegde taakstelling op gespannen voet staat met het voorzichtigheidsbeginsel in de BBV. Het bleef echter bij een opmerking. De provincie heeft wel ingestemd met de begroting.
8. De hoge apparaatskosten zijn illustratief voor de problematiek rond de aansturing van projecten en het grondbedrijf als geheel. Projectgroepen waren door problemen in de project- en lijnverantwoordelijkheid regelmatig niet efficiënt, waardoor apparaatskosten opliepen en de stapeling van ambities werd versterkt. Er ontbrak een poortwachter die stuurde op kostenbeheersing, zoals het in toom houden van de apparaatskosten. Door het ontbreken van deze poortwachter is er onvoldoende bedrijfseconomische controle over het grondbedrijf.
9. De reserve revolving fund slagvaardig aankopen heeft nog nooit gerevolueerd.

VII. Afwaardering en verliesvoorzieningen

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf VII.1. inzicht gegeven in hoe de resultaten van het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) 2011 procesmatig tot stand zijn gekomen. Vervolgens worden in paragraaf VII.2. de afwaarderingen en verliesvoorzieningen uit het MPG 2011 besproken. Er wordt beschreven wat de resultaten zijn en hoe deze tot stand zijn gekomen. Deze resultaten geven de achtergrond aan waartegen de raadsenquête is uitgevoerd. Het interpellatiedebat was tenslotte gebaseerd op bepaalde uitkomsten van het MPG 2011. In paragraaf VII.3. worden de verschillen tussen de resultaten van het MPG 2011 en het MPG 2010 uiteengezet. In paragraaf VII.4. worden de gevolgen van het Kwalitatief Woningbouw Programma 2010-2019 (KWP III) besproken. Dit woningbouwprogramma leidt tot verdere stevige afwaarderingen en verliesvoorzieningen.

VII.1. Totstandkoming resultaten MPG 2011

Een werkgroep begint in het najaar van 2010 onder leiding van de heer Elshof (coördinator planeconomen van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling) met het opstellen van het MPG 2011. In de volgende tijdslijn wordt toegelicht hoe het verloop is geweest.

7 december 2010:

Een eerste blik op de erg negatieve resultaten van de grondexploitaties wordt door de werkgroepleden de heren Elshof en Koldewijn¹³⁹ aan de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling (RO), de heer Salm, gepresenteerd. Het ging toen om een verlies van ruim 50 miljoen euro. Vervolgens wordt de klankbordgroep MPG¹⁴⁰ geïnformeerd over dit voorlopige conceptresultaat van de eerste doorrekening en wordt ook wethouder Prinsen (verantwoordelijk voor het grondbedrijf) op de hoogte gesteld. Wethouder Prinsen vraagt de conceptresultaten verder uit te zoeken.

17 december 2010:

Tijdens een bijeenkomst in hotel Hampshire in Apeldoorn wordt de eerste doorrekening doorgenomen met een externe partij (Deloitte) en ook in breder verband besproken met de dienst. Bij dit overleg zijn aanwezig: de heren Salm, Lacroix, Thunnissen, De Hoop, Koldewijn, Deuten, Bakker, Nijland, Elshof, mevrouw Vreman en mevrouw Kerkemeijer. Dit overleg wordt begeleid door de heer Reissenweber (Deloitte). Vervolgens wordt aan een externe partij (Deloitte) de opdracht gegeven voor een second opinion van de

139 Andere leden zijn mevrouw Kerkemeijer, de heer Spies en de heer Hulscher.

140 De klankbordgroep bestaat uit mevrouw Vreman en de heren Salm, Thunnissen, Wiekeraad en Deuten. Ook de heer Elshof is hierbij betrokken.

projecten Ecofactorij II, Kieveen en Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (RBAZ).¹⁴¹ Adviesbureau RIGO heeft de second opinion voor Zuidbroek uitgevoerd. De werkgroep MPG krijgt de opdracht voor een nadere analyse om zeker te weten of de cijfers kloppen. Tijdens deze Hampshire-bijeenkomst worden tevens voorstellen gedaan ten aanzien van te nemen beslissingen in het MPG, zoals de afwaardering van Kop en Kanaal (gebieden in RBAZ).

6 januari 2011:

De dienst RO wordt geïnformeerd over de conceptresultaten (na uitvoeren werkzaamheden naar aanleiding van Hampshire-bijeenkomst).

7 januari 2011:

De wethouders Spoelstra (Financiën) en Prinsen worden geïnformeerd over de conceptresultaten.

10 januari 2011:

Wethouders Spoelstra en Prinsen doen een vooraankondiging in het college. Wethouder Metz (van oktober 2003 tot april 2010 verantwoordelijk voor het grondbedrijf) is het oneens met de daling in de afzetverwachting van bedrijventerreinen naar 8,2 hectare per jaar. Er is vervolgens, op verzoek van wethouder Metz en met goedkeuring van het college, een onderzoek uitgevoerd door het extern bureau Financial Ground Control (in samenwerking met de dienst RO) naar de verschillen tussen het MPG 2010 en MPG 2011. In paragraaf VII.3. worden de uitkomsten van dit onderzoek behandeld.

14 januari 2011:

Tijdens een coalitieoverleg van fractievoorzitters en wethouders in hotel Oranjeoord in Hoog Soeren worden de fractievoorzitters op de hoogte gesteld van de problemen. Twee dagen later stuurt wethouder Metz naar de deelnemers het sprookje "De kleren van de keizer" over de bijzondere bewaarder van de schatkist, de heer Rondhut, van het schattige Appoldro. Om de problematiek van het grondbedrijf uit te leggen, wordt in het sprookje in beeldende taal geschetst hoe de schatbewaarder met zijn grondbeleid de gemeente in grote moeilijkheden bracht.

17 januari 2011:

Er wordt een presentatie gehouden bij het college. Besloten wordt dat de raad moet worden geïnformeerd.

19 januari 2011:

De gemeenteraad wordt geïnformeerd door middel van een brief over een te verwachten verlies van 68 miljoen euro bij het grondbedrijf.

¹⁴¹ Hiermee wordt bedoeld het deel van RBAZ exclusief Ecofactorij II. Ecofactorij II was namelijk onderdeel van RBAZ.

3 februari 2011:

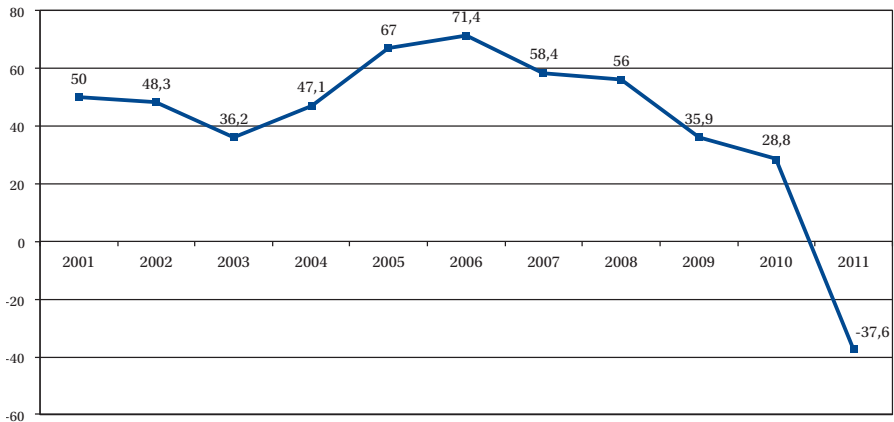
Op 3 februari worden in de Politieke Markt Apeldoorn (PMA) de conceptresultaten aan de raad gepresenteerd en toegelicht.

10 februari 2011:

Op 10 februari worden in de PMA oplossingsrichtingen gepresenteerd.

VII.2. Afwaardering en verliesvoorzieningen in MPG 2011

In het MPG 2011 wordt uitgegaan van een verslechtering met 59 miljoen euro van het resultaat van de complexen in beheer bij het grondbedrijf ten opzichte van het MPG 2010. In het MPG 2011 komt het contante waarde saldo (cw-saldo) uit op -33,8 miljoen euro (zie Figuur 11). De contante waarde (cw) geeft de toekomstige winstverwachting weer gebaseerd op het geïnvesteerd vermogen. Tot en met 2010 werd ervan uitgegaan dat er geld verdiend zou worden op de grondportefeuille. Vanaf 2011 wordt verwacht dat er verlies geleden zal worden op de grondportefeuille. De contante waarde zou overigens -40,7 miljoen euro geweest zijn als er geen renteverlaging van 4,5 procent naar 4 procent was doorgevoerd. Door een lagere rente wordt het effect van de tijdswaarde van geld namelijk verkleind. Een euro in de toekomst is minder waard dan een euro nu. Als de bepaler van dit verschil, in dit geval de rente, wordt verlaagd, betekent dit dat de toekomstige inkomsten door de lagere rente nu meer waard zijn. De kosten van de renteverlaging, 6,9 miljoen euro, komen voor rekening van de algemene dienst.



Figuur 11: Contante waarde van de complexen (IEGG en NIEGG) per 1 januari van elk jaar (in miljoenen euro)

Bron: Policy Research Corporation/Fakton, o.b.v. informatieverzoek door de enquête-commissie aan het college

In Figuur 11 is de contante waarde die opgenomen is voor 2011 niet hetzelfde als de contante waarde die opgenomen is in het MPG 2011. In het MPG 2011 is een contante waarde opgenomen van -33,8 miljoen euro. Achteraf bleek de manier waarop de contante waarde in het MPG 2011 vastgesteld is verkeerd te zijn. De werkelijke contante waarde voor complexen voor 2011 is op 37,6 miljoen euro uitgekomen. Deze waarde is dan ook opgenomen in Figuur 11.

Het cw-saldo van een MPG is de optelling van alle cw-resultaten van de in exploitatie genomen complexen (IEGG) en de cw-resultaten van de haalbaarheidsberekeningen van de complexen die niet in exploitatie zijn genomen (NIEGG) en waarvoor een reëel en stellig voornemen bestaat. In het cw-saldo zijn zowel complexen opgenomen met een voordelig resultaat (waar nog sprake is van een toekomstige winstverwachting) als projecten met een nadelig resultaat.

	Contante waarde per 1-1-2011	Complexen met een voordelig cw-resultaat	Complexen met een nadelig cw-resultaat
MPG 2010 (4,5%)	+ € 25,2 mln	+ € 34,9 mln	- € 9,7 mln
MPG 2011 (4,0%)	- € 33,8 mln	+ € 30,7 mln	- € 64,5 mln
Afwijking t.o.v. MPG 2010	- € 59,0 mln	- € 4,2 mln	- € 54,8 mln

Tabel 10: Afwijking MPG 2011 ten opzichte van MPG 2010

Bron: MPG 2011, pag. 23

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt ontstaat de totale verslechtering van het resultaat met 59,0 miljoen euro¹⁴² voor 4,2 miljoen euro bij complexen die nog een voordelig cw-resultaat hebben (of hadden). De winstverwachting bij deze complexen is daardoor (deels) verdampt. De overige 54,8 miljoen euro is toe te rekenen aan complexen die per 1 januari 2011 een voorzienbaar tekort laten zien. Voor het vormen van verliesvoorzieningen of het afwaarderen van de boekwaarde zijn alleen de resultaten van de complexen met een voorzienbaar tekort (nadelig cw-resultaat) van belang (- 64,5 miljoen euro).

De projecten met een voorzienbaar tekort bestaan voor 22,9 miljoen euro uit IEGG-complexen. Dit zijn Zuidbroek (cw van -12,7 miljoen euro) en Ecofactorij II (cw van -10,1 miljoen euro).¹⁴³ Voor deze twee projecten is een verliesvoorziening opgenomen voor het totale tekort van 22,8 miljoen euro. Het overige tekort van 0,1 miljoen euro is direct in de jaarrekening als verlies verwerkt.

Het overige deel van de 64,5 miljoen euro, namelijk 41,6 miljoen euro komt voor rekening van NIEGG-complexen met een reëel en stellig voornemen. Deze zijn opgenomen in Tabel 11.

¹⁴² In werkelijkheid is het verschil 62,6 miljoen euro. Zoals in Paragraaf VII.3 wordt uitgelegd is het cw-saldo in 2011 niet -33,8 miljoen, maar -37,6 miljoen euro vanwege een fout in de presentatie van het cw-saldo (voor verlies- en winstneming in plaats van na verlies- en winstneming). De percentages van 4 en 4,5 geven het rentepercentage aan dat in de contante waarde berekening is gebruikt.

¹⁴³ Het restant (0,1 miljoen) wordt verklaard door negatieve cw Complex E1.

NIEGG-complexen	Negatieve CW	Verwerkt in jaarrekening	Resterend bedrag
Bedrijvenpark Apeldoorn A1 Zuid	28,3	18,7	9,6
Zuid Westpoort	12,1	-	12,1
Kieveen	0,6	0,6	-
Kanaalzone Sportvelden	0,5	-	0,5
Zevenhuizen Pinksterbloem	0,1	0,1	-
Totaal	41,6	19,4	22,2

Tabel 11: Contante waarde NIEGG-complexen (in miljoenen euro) met voorzienbaar tekort per 01-01-2011

Bron: Policy Research Corporation/Fakton o.b.v. MPG 2011

Het tekort op Zevenhuizen Pinksterbloem is direct in de jaarrekening opgenomen als verlies. Daarnaast zijn er verliesvoorzieningen opgenomen voor Kieveen (ter hoogte van het totale tekort van 0,6 miljoen euro) en Bedrijvenpark Apeldoorn A1 Zuid (Eilanden) voor een bedrag van 18,7 miljoen euro. Deze 18,7 miljoen euro is niet het gehele tekort op het Bedrijvenpark. Dit is namelijk 28,3 miljoen euro (zie Tabel 11). Deze beslissing is genomen omdat er nog mogelijkheden zouden zijn om het andere deel van de negatieve contante waarde goed te maken door wijzigingen in het project aan te brengen.¹⁴⁴ Dit is ook de reden waarom voor Zuid-Westpoort en Kanaalzone Sportvelden geen voorzieningen zijn opgenomen.

Naast de hiervoor besproken verliezen als gevolg van negatieve contante waardes, is er ook sprake van afwaardering van NIEGG zonder reëel en stellig voornemen. Voor de delen Kop en Kanaal van RBAZ bestaat geen reëel en stellig voornemen meer. Daarom vindt afwaardering van deze gronden plaats; het verschil tussen de boekwaarde en de huidige marktwaarde, in totaal 11,3 miljoen euro is in de jaarrekening verwerkt.¹⁴⁵ Zie paragraaf VIII.3.7. voor voor een uitgebreide toelichting op deze afwaardering.

Al deze keuzes (en een winstneming van 4 miljoen euro) hebben er samen toe geleid dat 49,8 miljoen euro in de jaarrekening 2010 is verwerkt, zie Tabel 12. Zoals blijkt uit deze tabel en de vorige tabel, dient er mogelijk nog 22,2 miljoen euro extra verliesvoorziening opgenomen te worden. Dit zal het geval zijn wanneer de complexen Bedrijvenpark Apeldoorn A1 Zuid (9,6 miljoen euro), Kanaalzone Sportvelden (0,5 miljoen euro) en Zuid-Westpoort (12,1 miljoen euro) zonder aanpassing van de huidige plannen (en raadsaders) op een later moment alsnog in exploitatie worden genomen.

¹⁴⁴ In het geval van het Bedrijvenpark is de 18,7 bepaald door het verschil tussen de boekwaarde (24,4 miljoen) en de huidige marktwaarde (5,7 miljoen). Voor het restant van 9,6 miljoen blijft sprake van een toekomstig voorzienbaar tekort.

¹⁴⁵ Daarnaast is er 0,2 miljoen euro afgewaardeerd op complex E3; dit zorgt met de afwaardering van Kop en Kanaal voor een afwaardering van in totaal 11,5 miljoen euro.

	cw-resultaat	cw-resultaat totaal
Verliesvoorzieningen IEGG	- € 22,8 mln	
Direct te nemen verliezen IEGG	- € 0,1 mln	
Totaal verliezen IEGG		- € 22,9 mln
Verliesvoorzieningen NIEGG	- € 19,3 mln	
Direct te nemen verliezen NIEGG	- € 0,1 mln	
Totaal verliezen NIEGG		- € 19,4 mln
Afwaardering NIEGG		- € 11,5 mln
Winstnemingen IEG 2010		+ € 4,0 mln
Totaal te verwerken in jaar		- € 49,8 mln
Mogelijk toekomstig te vormen verliesvoorziening		- € 22,2 mln

Tabel 12: Verwerkte resultaten van het grondbedrijf in jaarrekening 2010
Bron: MPG 2011, pag. 25

VII.3. Verklaring verschillen tussen MPG 2010 en MPG 2011

Wethouder Metz had de indruk dat er in het MPG 2011 wel erg sterk werd afgewaardeerd. Om te onderzoeken waar de verschillen tussen het MPG 2010 en het MPG 2011 door veroorzaakt werden, werd het bureau Financial Ground Control (FGC) ingehuurd op voorstel van wethouder Metz en met medeweten van het college. FGC –de opsteller van het MPG 2010- moest samen met de dienst RO een verschillenanalyse maken. In deze rapportage, van 16 februari 2011, heeft de werkgroep MPG op bepaalde punten een afwijkende mening opgenomen naast de teksten van FGC. In het rapport wordt ingegaan op de complexen Zuidbroek, Ecofactorij II, Kieveen en Bedrijvenpark Apeldoorn A1, omdat deze complexen de grootste verschillen verklaren. In Tabel 13 zijn de belangrijkste afwijkingen ten opzichte van het MPG 2011 opgenomen.

Afwijking tussen MPG 2010 en MPG 2011	Vershil (mln. €)
Fasering van uitgifte gronden	-23,7
Afwaardering Kop en Kanaal (RBAZ)	- 11,3
Prijseffecten RBAZ	- 16
Optie woningbouw op RBAZ	-15
Grondprijswaardering Zuidbroek	- 1

Tabel 13: Belangrijkste afwijkingen tussen contante waardes MPG 2010 en MPG 2011
Bron: Policy Research Corporation/Fakton, o.b.v. Aansluiting conceptcijfers MPG 2011 met MPG 2010, 16 februari 2011

De belangrijkste oorzaak is de fasering van uitgifte, voornamelijk veroorzaakt door fasering van bedrijventerreinen. Daarnaast is er de afwaardering op Kop en Kanaal. Een ander groot deel wordt verklaard door prijseffecten bij RBAZ (Ecofactorij II en Bedrijvenpark Apeldoorn A1). Hier is namelijk sprake van een specifiek concept waarbij bedrijventerrein is gekoppeld aan groen binnen het plangebied. Een afnemer van bedrijventerrein verwerft tegelijkertijd een deel van het centrale groen. Volgens adviesbureau Ecorys heeft dat een prijsdrukkend effect. In totaal is het effect hiervan 16 miljoen euro.

Een opvallend verschil is, zoals FGC het in het rapport noemt, de balans van positieve en negatieve risico's bij Bedrijvenpark Apeldoorn A1 ter waarde van -15 miljoen euro. Bij het opstellen van het MPG 2010 was dit getal namelijk al naar voren gekomen bij het doorrekenen van de nieuwe fasering als gevolg van een lagere afzetprognose voor bedrijventerrein in Apeldoorn (van 16 naar 12 hectare). De contante waarde van RBAZ-onderdeel 'Eilanden' kwam hierdoor op -15 miljoen euro uit. FGC heeft toen echter in het MPG opgenomen dat er ruimte aanwezig was om dit complex toch op 0 uit te laten komen, onder andere door een optie woningbouw van 20 miljoen euro, en heeft deze -15 miljoen euro daarom niet in het MPG 2010 gepresenteerd.

Zoals ook in paragraaf VIII.3.6. zal worden besproken, is het niet in lijn met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) om een zeker tekort als gevolg van fasering te verrekenen met een positief risico waaraan geen goede onderbouwing ten grondslag ligt.¹⁴⁶ Deze conclusie wordt ook door de werkgroep MPG getrokken. De werkgroep heeft bij de tekst van FGC een opmerking geplaatst dat ze het niet eens is met de gemaakte keuzes hieromtrent door FGC in het MPG 2010. De werkgroep is het overigens wel eens met FGC dat deze -15 miljoen euro niet in 2010 als verlies genomen hoefde te worden, omdat er nog mogelijkheden waren om de resultaten te verbeteren.

Een veel kleiner verschil tussen de MPG's van 2010 en 2011 is een verlaging als gevolg van een lagere grondprijswaardering bij Zuidbroek van 1 miljoen euro.

De enquêtecommissie heeft nog een andere afwijking tussen het MPG 2010 en MPG 2011 ontdekt. Zoals blijkt uit het overzicht van de complexen, dat achterin het MPG 2011 is toegevoegd, worden de resultaten van het MPG 2010 gepresenteerd na verlies en winstneming en worden de resultaten van het MPG 2011 gepresenteerd vòòr verlies- en winstneming. Achteraf gezien bleek deze manier van presenteren verkeerd te zijn. Wanneer uitgegaan was van na verlies- en winstneming, was tot een contante waarde saldo van -37,6 miljoen euro gekomen in plaats van -33,8 miljoen euro.

146 In Paragraaf VIII.3.6 zal de enquêtecommissie een uitspraak doen over de juistheid, volledigheid en tijdigheid van de informatievoorziening op dit punt in het MPG 2010.

VII.4. Afwaarderingen en verliesvoorzieningen naar aanleiding van KWP III

VII.4.1. Bijstelling

Om de vijf jaar wordt er een nieuw Kwalitatief Woningbouw Programma (KWP) vastgesteld. In het KWP wordt door de provincie berekend wat de kwalitatieve en kwantitatieve woningbouwbehoeften zijn in een bepaalde regio. In 2008 begonnen de gesprekken over het derde KWP. In het voorjaar van 2009 kwam de provincie met een aantal van maximaal 8500 woningen (plus 30 procent voor planningsreserve) in de regio waar Apeldoorn toe behoort. Dit aantal was een stuk lager dan wat in de regionale structuurvisie was besloten. In januari 2010 is door de provincie het KWP voor elke regio vastgesteld. Toen is vanuit de provincie de boodschap gekomen dat de planologische capaciteit van woningbouw voor de provincie naar beneden bijgesteld moest gaan worden. Uiteindelijk is door de provincie bepaald dat de bovengrens van de capaciteit voor Apeldoorn 4400 toe te voegen woningen bedraagt tot 2020. Dit is een forse verlaging van de bestaande planologische capaciteit.

Om een beter beeld te krijgen van de woningbehoefte in de toekomst, is het adviesbureau RIGO door het college gevraagd om een onderzoek hiernaar uit te voeren. Hiervoor heeft RIGO specifiek op Apeldoorn ingezoomd en wordt de conclusie getrokken dat de toename van huishoudens in de periode 2010 tot en met 2019 in Apeldoorn ergens ligt tussen 2900 en 4900. Bij een productie van 2900 woningen wordt net invulling gegeven aan het kunnen accommoderen van de eigen vraag. Het scenario van 4900 woningen gaat uit van meer huishoudensverdunding plus een positieve migratie van circa 150 huishoudens per jaar.

Het college heeft besloten om uit te gaan van het rekenkundig gemiddelde, zijnde 3900 woningen. Op basis van dit aantal worden de effecten op de programmering, de projecten en de financiële resultaten in kaart gebracht. Het college zegt echter ook dat de 4400 woningen, de maximale bandbreedte opgelegd door de provincie, aangehouden worden omdat dit ook nog binnen de prognose van adviesbureau RIGO valt. Er zal daarom in de afspraken met de provincie niet uitgegaan worden van een lager aantal.

Voor de periode na 2020 (tot en met 2029) wordt gerekend met een ander gemiddelde, te weten 2000 woningen. Dit gemiddelde is gebaseerd op twee prognoses: de ene prognose gaat uit van 1000 huishoudens, terwijl de ander uitgaat van 3000 huishoudens.

VII.4.2. Financiële effecten bijstelling

In totaal moeten door de aangepaste programmering 1475 woningen uit de publieke programmering geschrapt worden. Hoe tot dit aantal gekomen is, staat in Tabel 14.

Behoefteraming 2010-2019		3.900
Behoefteraming Rigo / KPW3 2010-2019 (particulier+publiek)		3.900
Niet meer beïnvloedbare oplevering 2010-2013 - privaat		950 -/-
Niet meer beïnvloedbare oplevering 2010-2013 - publiek		1.100 -/-
Vrije ruimte 2014-2019 (cf behoefte raming)		1.850
Extra ruimte 2014-2019 agv verschil sloop en terugbouw		200 +
Totaal vrije ruimte 2014-2019 (cf behoefte raming)		2.050
Af: Programma op private grond	50%	1.025 -/-
Vrije ruimte voor publieke grond 2014-2019	50%	1.025
Huidig programma publieke grond 2014-2019		2.400 -/-
Door te schuiven programma publiek tot na 2019		-1.375
Huidig programma publieke grond 2020-2029		1.200
Overgeheveld programma vanuit 2014-2019		1.375 +
Nieuwe 'voorraad' publiek 2020-2029		2.575
Behoefteraming 2020-2029		2.000
Behoeft raming 2020-2029 (particulier+publiek)		2.000
Extra ruimte 2020-2029 agv verschil sloop en terugbouw		200 +
Totaal vrije ruimte 2020-2029 (cf behoefte raming)		2.200
Af: Programma op private grond	50%	1.100 -/-
Vrije ruimte voor publieke grond 2020-2029	50%	1.100
Af: Nieuwe 'voorraad' publiek 2020-2029		2.575 -/-
Te schrappen programma publiek in periode 2010-2029		-1.475
Gemiddeld publiek per jaar 2010-2019		213
Gemiddeld publiek per jaar 2020-2029		110

Tabel 14: Te schrappen programma in publieke grondexploitaties

Bron: Brief college inzake gevolgen neerwaartse bijstelling woningbouwbehoefte, 23 november 2011

De bijstelling naar 3900 woningen heeft forse financiële gevolgen. Door het verder in de tijd zetten van het bouwprogramma, het schrappen van programma, inschattingen van mogelijke prijsdalingen en effecten van aangegane verplichtingen met private partijen is het college tot de volgende grove inschatting van de financiële bandbreedte gekomen (zie Tabel 15). De bandbreedte opgenomen in de tabel maakt onderscheid tussen bedragen die op korte termijn zullen worden verwerkt in de jaarrekening 2011 en tussen bedragen die zich mogelijk in de toekomst zullen verwezenlijken, in de vorm van een risico. Uit de tabel blijkt dat er op korte termijn, in de jaarrekening 2011, 55 tot 80 miljoen euro als

verlies moet worden genomen. De resterende 20 tot 55 miljoen euro is de bandbreedte van de risico's die op een later moment nog tot een verlies of afwaardering kunnen leiden. Deze bandbreedte wordt meegenomen voor het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Op basis van deze bandbreedte kan geconcludeerd worden dat de ARG moet worden aangevuld om deze toekomstige risico's op te kunnen vangen.

Onderdeel	Korte termijn		Lange termijn	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Fasering, schrappen, risico-inschatting prijsdaling en verplichtingen	€ 60 mln.	€ 90 mln.	€ 20 mln.	€ 60 mln.
Op te vangen binnen complexen met positieve contante waarde	€ 5 mln.	€ 10 mln.	€ 0 mln.	€ 5 mln.
Totaal bandbreedte	€ 55 mln.	€ 80 mln.	€ 20 mln.	€ 55 mln.

Tabel 15: Inschatting financiële gevolgen aangepaste programmering

Bron: Brief college inzake gevolgen neerwaartse bijstelling woningbouwbehoefte, 23 november 2011

Bij de genoemde financiële gevolgen wordt de kanttekening geplaatst dat dit een globale inschatting betreft en daarom moeten deze cijfers als indicatief worden beschouwd. De definitieve cijfers zullen opgenomen worden in het MPG 2012. De enquêtecommissie wil verder benadrukken dat de bijstelling van het programma ook had moeten gebeuren als de provincie niet met deze eis was gekomen. Het onderzoek door adviesbureau RIGO bevestigt dat het programma sterk naar beneden moest worden bijgesteld.

Door de grote verliezen op grond verslechtert de financiële positie van de gemeente zodanig dat de provincie Gelderland in december 2011 Apeldoorn per 1 januari 2012 onder preventief toezicht stelt.

VII.4. Conclusies

1. Behalve het vertragen van het afzettempo is het woningbouwprogramma voor Zuidbroek tot en met het MPG 2011 niet aangepast.
2. Een verlaging van het woningbouwprogramma zal plaatsvinden in het MPG 2012, onder andere als gevolg van het KWP III, met een verdere verlaging van de contante waarde als gevolg.
3. De enquêtecommissie verwacht dat ook het gestelde grondprijsniveau niet houdbaar is en naar beneden moest worden bijgesteld, gezien de economische crisis.

VIII. Informatievoorziening aan de raad

Nadat in de vorige hoofdstukken het functioneren van het grondbedrijf is geschetst, wordt nu ingegaan op het tweede deel van het onderzoek: de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot het grondbedrijf. Het college informeert de gemeenteraad over het gevoerde beleid, zodat de raad in staat is te controleren of het beleid voldoet aan de gestelde beleidskaders. Hoe dit gegaan is komt in dit hoofdstuk aan bod.

In paragraaf VIII.1. wordt de algemene regelgeving kort toegelicht. Paragraaf VIII.2. geeft een overzicht van de informatiestromen in Apeldoorn. Paragraaf VIII.3. bevat de belangrijkste vaststellingen betreffende de Apeldoornse informatievoorziening. Hierin worden eerst de bevindingen over de informatievoorziening gedurende de onderzoeksperiode gepresenteerd en daarna wordt ingegaan op de rol van de raad. Aansluitend volgen de bevindingen ten aanzien van het Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG) 2008, het MPG 2009, het Ontwikkelingsplan Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (RBAZ) en het MPG 2010. De enquêtecommissie vindt dat de totstandkoming van deze rapportages een belangrijke rol speelt in het onderzoek naar het grondbedrijf Apeldoorn en de bijhorende informatievoorziening. Daartoe werd onderzocht of deze informatie (gezien de beschikbare informatie in het ambtelijk apparaat) juist, tijdig en volledig was. De onderzoeksaanpak bestond uit een inhoudelijke analyse van de betreffende documentatie en een analyse van de relevante e-mails. In deze paragraaf worden de bevindingen van dat onderzoek weergegeven. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de constatering ten aanzien van de informatievoorziening rond het MPG 2011 en tenslotte het feitenrelaas. In paragraaf VIII.4. worden de conclusies gepresenteerd.

VIII.1. Regelgeving

Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 is de taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders fundamenteel gewijzigd. De gemeenteraad stelt sinds de dualisering de beleidskaders vast, het college voert het beleid uit en de raad controleert vervolgens of de uitvoering voldoet aan de vastgestelde kaders. Deze verdeling van bevoegdheden geldt ook voor het grondbeleid.

In Apeldoorn geldt krachtens de Gemeentewet de actieve informatieplicht. De gemeente heeft deze in een nota en een verordening vastgelegd.

Gemeenten zijn volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) van 2003 verplicht grondbeleid vast te stellen. Die vaststelling vindt plaats in de jaarlijkse paragraaf grondbeleid van de begroting, maar gebeurt vaak ook in een aparte beleidsnota (de nota grondbeleid). Daarmee stelt de raad de kaders voor de uitvoering van het grondbeleid vast. Daarbij kan de raad kiezen voor globale kaders waaraan individuele grondexploitaties moeten voldoen of gedetailleerde kaders¹⁴⁷ voor iedere grondexploitatie.¹⁴⁸

De uitvoering van het grondbeleid (in de vorm van concrete grondexploitatieprojecten) is een taak van het college binnen de door de raad vastgestelde kaders. Het college zal jaarlijks in een paragraaf bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen. Het college brengt ook jaarlijks verslag uit en legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf grondbeleid in het jaarverslag. Halfjaarlijks kunnen ook tussenrapportages (turaps) aan de raad worden aangeboden. In Apeldoorn worden twee keer per jaar tussentijdse rapportages uitgebracht, namelijk na afloop van het eerste en het tweede kwartaal.¹⁴⁹

In veel gemeenten wordt een uitgebreidere toelichting op het grondbeleid gegeven in een Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG), ook wel Meerjaren Prognose Grondbedrijf of Meerjaren Perspectief Grondbedrijf genoemd. Het MPG bevat meer specifieke informatie over afzonderlijke grondexploitaties, zowel financieel als over bijvoorbeeld het tempo en de kwaliteit.¹⁵⁰

Het is aan de raad om vervolgens te controleren of het college bij de uitvoering van het grondbeleid binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid moet zodanig vorm krijgen dat de raad in staat is zijn controlerende functie naar behoren uit te voeren. Transparantie is voor de raad van groot belang ten behoeve van inzicht in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden gehaald. Het gaat bij het grondbeleid immers om veel geld voor langlopende projecten, waarbij veel partijen betrokken zijn in complexe projectontwikkelingen. Bijgevolg is ook inzicht in het verloop van de financiële prognoses (en bijhorende) risico's van groot belang voor de raad.¹⁵¹

147 Globale kaders zijn bijvoorbeeld het rentebeleid, parameters voor kosten- en opbrengstenstijging, kwaliteitseisen en vermogensbeleid voor het grondbedrijf. Indien de raad opteert voor globale kaders neemt zij een bestuursrol aan op afstand. Ingeval van gedetailleerde kaders meet zij zich de rol aan van expert.

148 Bron: Kenniscentrum gemeentelijk grondbeleid.

149 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

150 Het MPG is ook een geschikt document om een financiële vooruitblik voor de lange termijn te publiceren. Daarbij komen ook de verwachte risico's van de grondexploitaties aan bod en wordt aangegeven hoeveel weerstandscapaciteit nodig is om eventuele tekorten te kunnen opvangen. In sommige gemeenten wordt het MPG daarom ook wel 'Nota weerstandsvermogen grondbedrijf' genoemd.

151 Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

VIII.2. Overzicht van informatiebronnen

Het Apeldoornse beleidskader grondbeleid komt aan bod in de paragrafen grondbeleid bij het jaarverslag (terugblik) en in de Meerjaren Programma Begroting (MPB) (voorblik). Verder hebben de tussenrapportages aandacht voor recente ontwikkelingen (en eventueel opgetreden knelpunten). Vanaf 2009 stelt het college jaarlijks een MPG op. In 2010 is voor het eerst ook een nota grondbeleid opgesteld.¹⁵² Die beschrijft hoe Apeldoorn opereert op de grondmarkt en vormt een samenvatting van het vigerende beleid.¹⁵³ Tenslotte vormden gedurende de onderzoeksperiode ook de nota Financiële Prognose Grondbedrijf (FPG) en de nota reserves en voorzieningen voor de raad een bron van informatie met betrekking tot het grondbedrijf en -beleid.

In Tabel 6 wordt een overzicht gegeven van een aantal belangrijke documenten uit de onderzoeksperiode. Voor elk document is de maand van opstelling en behandeling in de raad opgenomen in de tabel.

Document	Jaar	Verstrekt aan Raad	Besproken in Raad
Nota FPG (nota Vermogenspositie grondbedrijf)	2001	april	april
	2002	september	november
Paragraaf grondbeleid in jaarrekening	2004 t/m 2009	april	juni
Paragraaf grondbeleid in MPB	2004 t/m 2009	september	november
	2010	september	oktober
	2011	september	november
Nota MPG	2009	juni	-
	2010	mei	juni
	2011	mei	mei
Tussentijdse concernrapportage (TCR)	2001	?	?
TCR1 (niet openbaar)	2002	juni	juni
TCR2 (niet openbaar)	2002	oktober	november
Bestuursrapportage (BR1)	2003	augustus	september
BR2	2003	oktober	november
BR1	2004	juni	juni
BR2	2004	november	november
BR1	2005	juni	juni
BR2	2005	oktober	oktober
BR1	2006	juli	augustus
Tussentijdse rapportage (Turap 2)	2006	oktober	oktober

152 Deze nota werd tijdens de raadsvergadering d.d. 14 oktober 2010 'technisch' besproken. De vaststelling ervan werd evenwel uitgesteld tot na de afronding van de kerntakendiscussie. Uit de PMA van 23 juni 2011 blijkt dat de vaststelling opnieuw „tot een nader moment is uitgesteld”.

153 In de nota worden de belangrijkste punten in het bestaande grondbeleid toegelicht. Nieuwe zaken worden, behoudens een globaal inzicht in de actualisatie van het gronduitgifteprijsbeleid, niet behandeld.

Turap 1	2007	juni	juni
Turap 2	2007	september	oktober
Turap 1	2008	juni	juni
Turap 2	2008	oktober	november
Turap 1	2009	juni	juni
Turap 2	2009	oktober	november
Turap 1	2010	juni	juni
Turap 2	2010	oktober	oktober
Turap 1	2011	juni	juni
Turap 2	2011	september	oktober
Nota Reserves en Voorzieningen	2002	september	september
	2007	april	mei
	2010	november	nov/dec
Accountantsrapportages	2001 t/m 2010	april	juni
Onderzoek Rekenkamercommissie	2001 t/m 2010	mei	juni
Nota grondbeleid (ter kennisgeving aangenomen)	2010	oktober	oktober

*Tabel 16: Selectie van belangrijke documenten die aan de gemeenteraad zijn verstrekt
Bron: Policy Research Corporation / Fakton, o.b.v. informatieverzoek van de enquêtecommissie aan het college*

Hierna worden de verschillende informatiestromen naar de raad verder toegelicht.

VIII.2.1. Nota financiële prognose grondbedrijf

Tot en met 2002 verscheen jaarlijks een nota Financiële Prognose Grondbedrijf (FPG), waarin verslag werd uitgebracht over het grondbedrijf. De nota FPG was een uitgebreid document, waarin onderwerpen worden behandeld zoals de actuele vermogenspositie (de winst- of verliesnemering op projecten, de mogelijke winstafdrachten, het verloop van de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) en de reserve slagvaardig aankopen), prognoses van de in exploitatie genomen projecten, de gerealiseerde productie, de balans, beleidsontwikkelingen en de begroting voor de bouwgrondexploitatie.

Na 2002 werd besloten de nota FPG niet meer uit te brengen. In verband met de dualisering in 2002 werd besloten om de informatie anders te organiseren. De werkgroep dualisering heeft toen voorgesteld om de FPG te schrappen, omdat bevoegdheden hieromtrent naar het college gingen. De heer Kunneman, oud-fractievoorzitter van de PvdA zegt hierover: „*Dat beschouw ik als één van de grotere blunders in mijn carrière.*” De daardoor ontstane leemte werd in 2003 ondervangen door de betreffende informatie onderdeel te laten uitmaken van de dienstrekening.

VIII.2.2. Paragrafen grondbeleid in het jaarverslag en in de meerjaren programma begroting

Het grondbeleid van de gemeente Apeldoorn kwam in de jaren 2004 tot en met 2009 jaarlijks terug in de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag en in de MPB.

Het jaarverslag biedt een terugblik op het afgelopen jaar. Er wordt ingegaan op de situatie in de gemeente Apeldoorn alsook op de regionale samenwerking binnen de Stedendriehoek. Verder is er aandacht voor de financiële implicaties van het grondbeleid. De vermogenspositie van het grondbedrijf, de gehanteerde gronduitgifteprijs, de methode van gronduitgifte en de mogelijkheden voor kostenbeheersing worden hierbij toegelicht.

Daarnaast blikt de paragraaf grondbeleid in het jaarverslag ook terug op de relevante ontwikkelingen gedurende het verslagjaar. Hierbij kan worden gedacht aan de effecten van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Grondexploitatiewet (GreX-wet) en de effecten van de economische recessie. Ontwikkelingen die zich vaak op nationaal of internationaal niveau afspelen, worden vertaald naar gevolgen voor het grondbeleid van de gemeente Apeldoorn. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente inspeelde op dit soort belangrijke ontwikkelingen.

De paragraaf grondbeleid in de MPB biedt een vooruitblik naar de komende vier jaren. De behandelde onderwerpen zijn globaal dezelfde als de onderwerpen die in het jaarverslag worden behandeld. Daarnaast is ook aandacht voor globale ontwikkelingen die vaak verbonden zijn aan een langere tijdsperiode. Voorbeelden hiervan zijn een visie op mogelijke staatssteun, het aanbestedingsbeleid, het streven naar een gelijkwaardig speelveld en de inzet van grondbeleid ten gunste van een vitaal platteland.

De MPB voorziet ook in een voorstel (ter goedkeuring van de raad) voor de bestemming van eventuele winsten van het grondbedrijf. Voorgelegde opties hierbij kunnen zijn dat een bepaald bedrag in de komende jaren wordt afgedragen voor andere bestedingsrichtingen en/of dat een bedrag wordt ingezet voor bouwgrondlocaties met een verwacht tekort. Deze afweging vindt plaats via de BestemmingsReserve Ontwikkeling Apeldoorn (BROA).

Vanaf eind 2009 is de paragraaf grondbeleid in het jaarverslag vervangen door het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG). De paragraaf grondbeleid wordt sinds 2009 nog wel jaarlijks opgenomen in de MPB, maar dan ingekort (geen informatie meer over de vermogenspositie van het grondbedrijf).

Na het stoppen van de FPG en de komst van de paragrafen grondbeleid werd vrijwel uitsluitend in termen van saldo en resultaat gecommuniceerd. Kwantitatieve gegevens over productieaantallen (gerealiseerd dan wel geprognoseerd) ontbraken of werden op hoofdlijnen (geaggregeerd niveau) gepresenteerd. Een duidelijke koppeling met een langjarige ruimtelijke ontwikkelings- en woningbouwvisie ontbrak. Daardoor was het voor de raad feitelijk niet mogelijk te beoordelen of de financiële cijfers voor de totale grondportefeuille gefundeerd waren op planrealisme. Er was zelfs ook niet eens duidelijk wat het totale programma aan woningbouw en bedrijventerreinen was.¹⁵⁴ Daarnaast was er geen inzicht in de risico's die in de grondexploitatieprojecten aanwezig waren: de risico's van het grondbedrijf waren onbekend. Dit soort zaken waren wel in de FPG opgenomen, want hierin waren de afzonderlijke exploitaties opgenomen en werd op basis daarvan inzicht gegeven in de financiële positie van het grondbedrijf.

VIII.2.3. Meerjaren perspectief grondexploitaties

Het MPG is de opvolger van de paragraaf grondbeleid uit het jaarverslag en belicht de programmatische en financiële aspecten van het grondbeleid.

Hiermee wordt beoogd de raad inzicht te verschaffen in hoeverre voldaan wordt aan de gestelde afzetprognoses op basis van de programma's in de eigen grondexploitaties van de gemeente. De raad zou op basis hiervan beleidskeuzes kunnen maken ten aanzien van temporiseren, faseren, uitstellen en het toevoegen van grondexploitaties. Daarnaast biedt het MPG ook inzicht in de financiële resultaten van de grondexploitaties. Het gaat hierbij om zowel de (tussen)rapportages van de lopende exploitaties als het totale resultaat van het grondbedrijf.

Het MPG 2009 is ter kennisname aangeboden aan de raad. Het MPG 2010 en MPG 2011 zijn vastgesteld door de raad. De combinatie met de paragraaf grondbeleid in de MPB is bedoeld om de raad in staat te stellen zijn controlerende en kaderstellende taken uit te voeren.

In de paragraaf grondbeleid in het jaarverslag 2007 (pag. 243) werd vermeld dat een MPG 2008 uitgebracht zou worden: „De nieuw op te stellen nota MPG (dat is de opvolger van de vertrouwde nota FPG die in 2002 voor het laatst is verschenen) gaat over de vermogenspositie van het belangrijkste instrument dat we hebben: het grondbedrijf. In het MPG zal op detailniveau worden ingegaan op actuele ontwikkelingen en vooral op de uitslagen, facts en figures van de verschillende complexen, de verdienpotentie in meerjarenperspectief, de gewenste algemene bedrijfsreserve en dergelijke. Deze MPG 2008 wordt tegelijk aangeboden met deze paragraaf grondbeleid jaarrekening 2007.”

¹⁵⁴ Bron: openbaar verhoor mevrouw Vreman.

Het MPG 2008 is op het laatste moment op advies van het voormalig hoofd Grondzaken van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling, mevrouw Vreman, van tafel gehaald en is niet aan de raad verstrekt omdat zij de inschattingen van het MPG te positief vond.¹⁵⁵ Mevrouw Vreman heeft aangegeven dat de crisis had geleid tot sterk ingezakte verkopen waardoor de uitgangspunten qua afzet (en als gevolg daarvan de contante waarde) in het MPG niet meer realistisch waren. Wethouder Metz (verantwoordelijk voor het grondbedrijf) heeft zich niet verzet tegen het van tafel halen van het MPG door het hoofd Grondzaken. Hij wilde juist een MPG aan de raad presenteren, maar heeft zich op grond van de argumenten neergelegd bij het niet publiceren van het MPG.

Het MPG 2008 is dus niet naar de raad gegaan. Aan de raad is overigens niet gemeld dat het MPG niet kwam en waarom het niet kwam. De raad wist echter wel dat er een MPG 2008 zou komen, maar toen deze uitbleef is hier geen actie op ondernomen.

VIII.2.4. Tussentijdse rapportages

Het doel van de tussentijdse rapportage (turap) die na afloop van het eerste en het tweede kwartaal verschijnt, is het verschaffen van inzicht in de voortgang van de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de eventueel opgetreden knelpunten.

Tot en met 2002 werd in de turaps aan de raad gerapporteerd op zowel concern- als op dienstspecifiek niveau (bijvoorbeeld de dienst Grond, Economie en Projecten –een van de voorlopers van de dienst RO). Vanaf 2003 wordt geen informatie meer per dienst, maar per beleidsveld aangegeven. In de periode 2004 (vanaf de tweede turap) tot en met 2006 bestonden er afzonderlijke turaps voor het college en voor de raad.

Vanaf de tweede turap in 2004 wordt gewerkt met een management dashboard. Hierin wordt door middel van kleuren per onderwerp aangegeven of er relevante ontwikkelingen zijn geweest en (zo ja) welk gremium (management, portefeuillehouder, college en raad) daarvan (minimaal) op de hoogte dient te zijn. Op basis van het dashboard blijkt bijvoorbeeld dat over het RBAZ gedurende meerdere turaps het college werd geïnformeerd, maar niet de raad. De vraag die hierbij opkomt is of er werkelijk geen noodzaak was om de raad te informeren. Voor de raad relevante ontwikkelingen (bijstelling van een kader, afwijking of risico) vallen immers onder de actieve informatieplicht van het college aan de raad over alles wat de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Die verplichting is uitgewerkt in de nota actieve informatieplicht (2006), die in 2011 herzien werd. Het doel van deze verplichting is dat het college zich nooit kan beroepen op de omstandigheid dat de raad bepaalde informatie niet heeft gevraagd. In de eerste turap van 2005 voor het college (pag. 44) is het volgende niet aan de raad medegedeeld ten aanzien van de prestaties en risico's van RBAZ en bedrijventerrein Biezematen:

155 Bron: openbaar verhoor mevrouw Vreman.

„In het dienstplan was sprake van de ontwikkeling van nieuw bedrijventerrein van circa 200 hectare. Nu we wat verder zijn wordt (voorheen) Kuipersdijk het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (122 hectare uitgeefbaar terrein). Hier heeft de gemeente een voorkeursrecht ex WVG¹⁵⁶ gevestigd (28 oktober 2004). Het andere bedrijventerrein Biezematen behoort niet tot het regionale bedrijventerrein, maar wordt gezien als een uitbreiding van de Ecofactorij (32 hectare uitgeefbaar terrein). (..) De in het dienstplan genoemde risico's tav rentelasten door vertraging en de verlenging van het voorkeursrecht obv de WVG blijven. Zoals hiervoor opgemerkt, wordt wel onderzocht (zie tijd & geld) of tijdwinst kan worden geboekt. Het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid is MER-plichtig.¹⁵⁷ Biezematen is door de ligging nabij het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid nu ook als MER-plichtig aangemerkt. Deze MER-procedures kennen een onderlinge relatie. Thans wordt uitgezocht hoe de procedures het best kunnen worden ingekleed om onderlinge tijdsmatige afhankelijkheid zoveel mogelijk te beperken.”

In de daaropvolgende tweede turap van 2005 voor het college (pag. 56) is, naast bovenstaande waarschuwingen, nu ook voor de onderdelen planning en financiën een groter risico van toepassing op RBAZ en bedrijventerrein Biezematen, waarover de raad niet wordt geïnformeerd:

„Van het te behalen rendement is 10 miljoen euro al voorbestemd om een deel van het tekort van het project Kanaalzone te dekken. Uit eerste tentatieve berekeningen blijkt dat het geen makkelijke opgave is deze target te halen. Rente, verwervingskosten en milieuaspecten vormen de voornaamste risico's. Daarnaast is het gebruikelijk dat de kosten voor het opstellen van een gebiedsvisie door ROW voor rekening van de algemene dienst komen. Zoals is aangegeven (aspect tijd) ontbreekt het bij een aantal disciplines aan capaciteit. Om toch de voortgang in het project te houden wordt overwogen externe capaciteit in te huren en tegen de gebruikelijke gedragslijn in, de kosten ten laste van het project te brengen. De bedoeling is tijdwinst te halen en daarmee de rentecomponent te beperken. Verwacht wordt dat de extra apparaatskosten niet opwegen tegen de winst op de rentecomponent.”

In de eerste turap van 2006 voor het college (pag. 50) is het volgende niet aan de raad gemeld ten aanzien van de bovenplanse en bovenlokale verevening van de projecten RBAZ en Biezematen:

„Het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid heeft van het bestuur een winstdoelstelling meegekregen. Daarvan is 10 miljoen euro bestemd om een deel van het tekort van het project Kanaalzone te dekken. Uit eerste tentatieve berekeningen blijkt dat het voor beide projecten geen eenvoudige opgave is om een voordelig exploitatieresultaat te behalen. Omdat veel grond door de gemeente is verworven is sprake van een hoog geïnvesteerd vermogen. Vertraging in de realisatie kan daardoor leiden tot hoge rentekosten. Ook wordt verwacht dat toekomstige verwervingskosten hoog zullen zijn. Verder vormen de ontsluiting en de grondwaterstand belangrijk kostentechnisch knelpunten.

¹⁵⁶ WVG: Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

¹⁵⁷ MER-plichtig: verplicht om een Milieu Effecten Rapportage uit te voeren.

Binnen de regio worden in principe plussen en minnen verevend. Dit ligt vast in het Manifest Grondbeleid (november 2004). De normatieve winstpotentie van nader aan te wijzen locaties wordt verevend met normatieve tekortlocaties in de regio. De winstpotentie is uitgerekend op basis van een normatieve berekening. In de Nota Regionaal Grondbeleid die in regioverband wordt opgesteld zullen definitieve afspraken omtrent de verevening worden vastgelegd. Uitkomsten worden meegenomen in de grondexploitatie van dit complex. Het staat nog niet vast of dit complex een normatieve verdienpotentie of normatieve verliespotentie heeft.”

In de tweede turap 2006 voor het college wordt opnieuw vastgelegd dat de informatie over de situatie van RBAZ en bedrijventerrein Biezematen niet relevant is voor de raad, maar wel voor het college. Over de financiële situatie van deze projecten wordt in deze turap (pag. 59) het volgende gemeld:

„Voor zowel Beekbergen als Biezematen is een aantal doorrekeningen gedaan om meer grip te krijgen op de financiële kansen en risico's. Voor beide terreinen zijn deze omvangrijk, omdat het resultaat zich over een relatief grote bandbreedte (zowel in de plus als de min) beweegt. Belangrijke factoren zijn de startdatum uitgifte, uitgiftetempo en -fasering, de grondprijzen en ontsluiting.”

Vanaf 2007 ontvangen college en raad dezelfde turaps. In de tweede turap van 2010 is gestart met het opnemen van een aparte turap over het grondbedrijf. In de voorgaande turaps was wel informatie opgenomen over de majeure projecten en risico's die daarbij spelen, maar ontbrak een integraal beeld van het grondbedrijf.

Op advies van de accountant en de Rekenkamercommissie worden vanaf juli 2009 ook kwartaalrapportages opgesteld. Daarin wordt onder andere inzicht gegeven in een aantal indicatoren die betrekking hebben op de woningmarkt en de bedrijventerreinen. Zo is bijvoorbeeld het aantal verkochte woningen en het aantal hectares grondverkoop aan bedrijven opgenomen in de kwartaalrapportage.

VIII.2.5. Nota reserves en voorzieningen

Om de drie à vier jaar worden de gemeentelijke reserves doorgelicht en geactualiseerd.¹⁵⁸ In de resulterende nota wordt inzicht gegeven in de (beleids-)kaders betreffende het doel, de bevoegde instantie, de te onderscheiden soorten en de mate waarin de omvang van de reserves en voorzieningen dient begrensd te worden. Voorts wordt ingegaan op het financieel weerstandsvermogen van de gemeente.

¹⁵⁸ In de praktijk is de periode tussen twee opeenvolgende nota's langer. Zo duurde het 5 jaar voor de tweede nota reserves en voorzieningen werd uitgebracht.

De ARG is één van de reserves die in de nota besproken wordt. Over het algemeen is de informatie over de ARG in de nota's echter summier. In de eerste nota van 2002 wordt vooral uitgelegd waarom deze reserve bestaat en wat de gewenste hoogte van de reserve is. In de tweede nota (2007) wordt kort ingegaan op de relatie met de BROA. In de laatste nota (2010) wordt vermeld dat de ARG omwille van de gestegen risico's aangevuld dient te worden met 10 miljoen euro vanuit de Algemene Reserve van het concern.

VIII.3. Actieve informatieplicht

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in hoeverre gedurende de onderzoeksperiode invulling is gegeven aan de actieve informatieplicht van het college aan de raad. Eerst komt de periode tot 2009 aan de orde. Daarna wordt dieper ingezoomd op de MPG's. Ook twee andere documenten worden belicht, omdat deze een belangrijke rol spelen in het onderzoek van de enquêtecommissie. Het gaat om het Ontwikkelingsplan RBAZ en het Feitenrelaas RBAZ.

VIII.3.1. Informatievoorziening 2001 – 2009 door het college

Na het afschaffen van de FPG's in 2002 kreeg de raad minder zicht op het grondbedrijf en het -beleid. Dat veranderde pas met de komst van het MPG 2009. Hoe in deze periode de informatievoorziening van het college aan de raad moet worden beoordeeld, komt in deze paragraaf aan de orde. De Rekenkamercommissie vond de wijze van verslaglegging in het MPG 2009 niet goed. Daarom werd besloten om daar een apart extern onderzoek naar te laten doen door adviesbureau 4Tune (zie Paragraaf VIII.3.4.). De Rekenkamercommissie stelt naar aanleiding van het onderzoek dat het college de gemeenteraad slechts op hoofdlijnen en impliciet informeert over de ontwikkelingen bij het grondbedrijf. Deze vaststelling is in de ogen van de enquêtecommissie nog meer van toepassing op de periode 2003-2009 toen de paragrafen grondbeleid in de Meerjaren Programma Begrotingen en de turaps als de voornaamste informatiebronnen werden gehanteerd.

Zoals al eerder in dit hoofdstuk vermeld is, werd tussen 2003 en 2009 (na de laatste FPG in 2002) vrijwel uitsluitend in termen van saldo en resultaat gecommuniceerd. Kwantitatieve gegevens over productieaantallen (gerealiseerd dan wel geprognosticeerd) ontbraken volledig, of werden vooral op hoofdlijnen (geaggregeerd niveau) weergegeven. Een duidelijke koppeling met een langjarige ruimtelijke ontwikkelings- en woningbouwvisie ontbrak. Daardoor was het voor de raad feitelijk niet mogelijk te beoordelen of de financiële cijfers voor de totale grondportefeuille gefundeerd waren op planrealisme. Er was zelfs niet eens duidelijk wat het totale programma aan woningbouw en bedrijventerreinen was.¹⁵⁹ Daarnaast was er geen inzicht in de risico's die in de grondexploitatieprojecten aanwezig waren: de risico's van het grondbedrijf waren onbekend. Ook in de feitelijke kasstromen (kosten en opbrengsten) en transactiegegevens (gerealiseerde prijsniveaus) werd weinig tot geen inzicht geboden. Deze vaststelling is opvallend, omdat

¹⁵⁹ Bron: openbaar verhoor mevrouw Vreman.

in de FPG van 2002 vermeld wordt dat in de turaps (vanaf de tweede turap 2002) en in de jaarrekening op transactieniveau over aankopen gerapporteerd zou gaan worden. In de ogen van de enquêtecommissie was de nota FPG (tot aan de opheffing in 2002) een document waarin (op een technische manier) vele relevante zaken omtrent het grondbedrijf en -beleid aan de orde kwamen. De FPG was een stuk beter dan de paragrafen grondbeleid, voornamelijk omdat het wel inzicht gaf in de individuele grondexploitaties. Hierbij werd per project de verandering in de winstverwachting gepresenteerd en werd ook verklaard waardoor de winstverwachting veranderde. Daarnaast werd er een totaaloverzicht gepresenteerd, waaruit onder andere het geïnvesteerd vermogen bleek.

Vanaf de tweede bestuursrapportage 2004 tot en met 2006 werden afzonderlijke halfjaarlijkse turaps voor de raad en het college opgesteld. Leidend hierbij was het management dashboard. Hieraan lagen diverse parameters ten grondslag, waarbij (na invoering van gegevens) vaststond welk gremium geïnformeerd diende te worden. Het gevaar daarbij is dat de raad onterecht niet geïnformeerd werd over bepaalde dashboardprojecten. De vaststelling of er wel of geen reden was om de raad te informeren hing af van de inschatting van betrokken projectleiders en leidinggevendenden en niet van harde criteria.¹⁶⁰ Eerder in dit hoofdstuk is een aantal voorbeelden opgenomen van informatie die niet met de raad werd gedeeld.

Gedurende de periode 2002-2009 zijn diverse aanbevelingen gedaan om de informatievoorziening inzake het grondbedrijf en -beleid te verbeteren. Hieronder worden voor de achtereenvolgende jaren de kritiek en aanbevelingen op dit punt opgesomd die geuit werden door de Rekenkamercommissie (voorheen: Rekeningcommissie):

- 2003: „De informatievoorziening met betrekking tot het grondbedrijf is summier.”
- 2004: „Ten aanzien van het grondbedrijf kan de informatievoorziening aan de raad transparanter, onder meer door het scheiden van verantwoording en prognose. De commissie constateert bijvoorbeeld dat de risico's uit projecten zeer generiek worden geduid en acht het wenselijk dat ook de raad periodiek geïnformeerd wordt over de positie van het grondbedrijf inclusief de risico's en de risicobeheersing binnen het grondbedrijf.”
- 2006: „Een interessant punt is de manier waarop de gemeenteraad door het college over de risico's en de situatie van het grondbedrijf wordt geïnformeerd. De [Rekenkamer]commissie is van mening dat daar meer aan te doen valt.”
- 2008: „Vraagt het college de tussentijdse informatievoorziening aan de raad te versterken door van enkele relevante beleidsterreinen, in elk geval van de uitvoering van het grondbeleid, ieder kwartaal een overzicht te vragen van de uitvoering van de begroting.”

¹⁶⁰ Zo staat het RBAZ ten aanzien van nagenoeg alle onderdelen (tijd, geld risico's) in de periode 2004 - 2006 in elke turap op oranje. Dat betekent dat het college werd geïnformeerd, maar niet de raad.

Ook door de accountant zijn verbeteringen ten aanzien van de informatievoorziening aangedragen in de rapportage rondom de bevindingen in de controle van de jaarrekening:

- Jaarrekening 2001 (pag.3): „*Er wordt geadviseerd om (vanwege nieuwe comptabiliteitsvoorschriften) resultaten op gesloten exploitaties (zoals een grondexploitatie) expliciet zichtbaar te maken. Ook wordt geadviseerd om resultaten op gesloten exploitaties afzonderlijk toe te lichten.*”¹⁶¹
- Jaarrekening 2007 (pag. 17): „*Voor wijzigingen gedurende het jaar op het gebied van de grondexploitatie worden geen begrotingswijzigingen doorgevoerd. Hierdoor ontstaan op het einde van het jaar grote verschillen tussen de realisatie en de begroting. Teneinde het toezicht door de raad op de grondexploitatie te verbeteren wordt geadviseerd wel begrotingswijzigingen op te laten stellen door het college en de toelichtingen op het programma waarin de grondexploitatie is opgenomen te verbeteren.*”¹⁶²
- Jaarrekening 2007: „*Wat betreft informatievoorziening bestaat de behoefte om op diverse aggregatieniveaus te beschikken over complete informatievoorziening.*”

Het is pas na het verschijnen van het MPG 2009 in juni 2009 dat de informatievoorziening een verbetering vertoont. Zo verschijnen vanaf dat moment toelichtende (achtergrond) documenten waarin het grondbeleid nog eens uiteen wordt gezet, alsook kwartaal-rapportages met enkele kengetallen, waardoor het voor de raad eenvoudiger is te beoordelen of de financiële cijfers voor de totale grondportefeuille gefundeerd zijn op planrealisme. Ook wordt vanaf de tweede Turap in 2010 een meer integraal beeld van het grondbedrijf geschetst. Dat beeld ontbrak voorheen in de zienswijze van zowel het college (zie toelichting bij de 2e Turap 2010, paragraaf VIII.2.4.) als het hoofd Financiën. De heer Bakker, hoofd Financiën, stelt immers tijdens de Politieke Markt Apeldoorn (PMA) vergadering van de Rekenkamercommissie op 21 april 2009 dat: „*het afschaffen van de nota FPG achteraf geen goede keuze is geweest; er wordt informatie gemist.*”

Eind 2009 blijft de Rekenkamercommissie nog steeds kritisch over de door het college aangeleverde informatie. In een brief aan de raad van 23 november 2009 stelt de Rekenkamercommissie dat het college bepaalde onderdelen van de "Financiële verordening 2006" niet consequent nageleefd heeft. Er bestaat bij de commissie de indruk dat het college de gemeenteraad slechts op hoofdlijnen en heel impliciet in de begroting en het jaarverslag over de ontwikkelingen bij het grondbedrijf informeert. Zo bevat de paragraaf grondbeleid van de in september 2009 gepresenteerde Meerjaren Programma Begroting 2010-2013 in afwijking van de financiële verordening geen gekwantificeerde onderbouwing van de verlies/winstverwachtingen, de voorraadverwerving en de uitgifte van gronden in de komende jaren. De afname van de winstverwachting ten opzichte van de in juni gepresenteerde nota MPG 2009 wordt niet verklaard. Volgens de commissie verdient het aanbeveling om de gemeentelijke regelgeving ten aanzien van het grondbeleid en het grondbedrijf tegen het licht te

161 Bron: Ernst & Young, Rapport inzake controle van de jaarrekening 2001.

162 Bron: Ernst & Young, Uitkomsten controle jaarrekening 2007: Verslag van bevindingen aan de Raad.

houden nadat enige ervaring is opgedaan met de jaarlijkse nota MPG en de specifieke voortgangsrapportages van het grondbedrijf.

Ter reactie op deze conclusies stellen verschillende fractievoorzitters onder meer het volgende in de PMA van 3 december 2009:

- de heer Tonca (CDA): *„De raad wil nadrukkelijk betrokken zijn door op de hoogte te worden gehouden van de stand van zaken middels een voortgangsrapportage per complex, bijvoorbeeld 1 maal per 6 maanden. Bevoegdheden van het college, de raad en de ambtenaren moeten opnieuw bekeken worden, zodat de raad daadwerkelijk invloed kan uitoefenen.”*
- de heer Van den Berge (SGP): *„De SGP ziet graag een nadere uitwerking per complex met de financiële risico's in beeld.”*
- de heer Kunneman (PvdA): *„De afschaffing van de FPG is achteraf een domme zet geweest. De raad ontvangt wel informatie, maar is het echte beeld kwijtgeraakt. Het onderwerp heeft te weinig aandacht gekregen, hoewel het laatste halfjaar een goede stap is gezet richting een goede informatiepositie.”*

Ook wethouder Metz stelt in de PMA van 3 december 2009 dat diverse zaken in de informatievoorziening kunnen verbeteren:

- *„De raad wordt wel geïnformeerd, maar vaak zit die informatie verborgen in de jaarrekening, de begroting, de dashboards en de managementletters. Het college moet de uitvoerende bevoegdheid goed kunnen uitvoeren en de raad moet zijn controlerende rol goed kunnen vervullen. Hier moet een beter evenwicht in gevonden worden.”*
- *„Het gaat niet om rapportages over projecten, maar over rapportages per complexen. Dat is de huidige werkwijze.”*
- *„Het ontwikkelen van een risico-instrumentarium is een van de aanbevelingen. Gedurende de looptijd van het proces willen we ook een tussentijdse risicoafweging maken. Men is bezig met de ontwikkeling van een instrumentarium met kaderstellingen, uitvoering en controle. Dit wordt dan stapsgewijs ingevoerd.”*

Pas vanaf het MPG 2011 werd een solide basis gelegd voor het technisch informeren van de raad. Op de inhoud van de verschillende MPG's wordt verder ingegaan vanaf Paragraaf VIII.3.3.

VIII.3.2. Controle door de raad in de periode 2001 – 2008

Het urgentiegevoel bij de raad om zijn controlerende taak ten aanzien van het grondbedrijf en -beleid in te vullen, is aangewakkerd door de economische crisis. In economisch goede tijden werden mooie winsten geboekt. Daardoor werd het ontbreken van relevante informatie wel gesignaleerd via onder andere rapportages van de Rekenkamercommissie en de accountant, maar niet als een zodanig (groot) probleem gezien. Zowel de Rekenkamercommissie als de accountant hebben in meerdere jaren opmerkingen gemaakt over het gebrek aan informatie en de wenselijkheid van verbeteringen in de informatievoorziening omtrent het grondbedrijf en -beleid. Tot 2009 werd hier door zowel het college als de raad echter weinig gevolg aan gegeven.

Naast het onvoldoende monitoren of er gevolg werd gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie heeft de raad het college tot 2009 onvoldoende geconfronteerd met het ontbreken van (toegezegde) informatie. Uiteraard is de raad geen expert, maar verwacht mag worden dat de raad volgt of toezeggingen van het college ook daadwerkelijk worden nagekomen. In de onderzoeksperiode blijkt dat dit niet altijd het geval is geweest. Zo heeft de raad het college volgens de enquêtecommissie onvoldoende geconfronteerd met onderstaande toezeggingen:

- In de FPG van 2002 wordt vermeld dat in de tussentijdse rapportages (vanaf de tweede turap 2002) en in de jaarrekening op transactieniveau gerapporteerd zou gaan worden over aankopen met een aanduiding van het ramingsverschil per transactie ten opzichte van de nota FPG. Dit is niet gebeurd.
- In de notitie Instrumentarium grondbeleid (2004) wordt gesteld dat elke vier jaar een nieuwe notitie dient te verschijnen. Pas in 2010 (na zes jaar) is de nieuwe Nota Grondbeleid verschenen¹⁶³.
- De nota MPG 2008 is, in tegenstelling tot een toezegging gedaan door het college, nooit verschenen. De raad heeft het college hier niet mee geconfronteerd.

Ook had de raad scherper kunnen zijn op de informatie uit rapportages en second opinions:

- In de FPG 2002 wordt gesteld dat een scenario-analyse heeft aangetoond dat een ARG van € 13 miljoen benodigd is. Vervolgens wordt de raad echter voorgesteld een norm ad € 11,34 miljoen te blijven hanteren, want „*de gemeente is hiermee gekleed voor een koude winter.*” De raad heeft hierover geen kritische vragen gesteld.
- „*Duidelijk inzicht in het ‘resultaat’ van de grondexploitatie (in ‘enge’ zin) bestaat niet echt: er is sprake van ‘kostenvervuiling’ door het opnemen van oneigenlijke kosten. Gesteld kan worden dat -naast de taakstelling om jaarlijks winsten aan het BROA af te dragen- sprake is van ‘indirecte’ winstneming vanuit de grondexploitatie door het bekostigen van investeringen in de ruimte*” (Ernst & Young 2006, pag. 3).¹⁶⁴ De raad heeft echter op zijn beurt naar aanleiding van dit Ernst & Young rapport geen kritische

¹⁶³ Bron: Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010.

¹⁶⁴ Bron: Ernst & Young, Rapport van bevindingen en aanbevelingen, inzake de beoordeling financiële positie en kostentoerekening in het kader van grondexploitatie, 13 november 2006, pag. 3.

vragen gesteld over deze 'indirecte winstneming'. Opvallend is dat het Ernst & Young rapport pas in februari 2008 aan de raad is verstrekt, terwijl in november 2006 dit onderzoeksprogramma al aan het college is verstrekt. Op grond van dit E&Y-rapport is er een collegevoorstel door de dienst RO opgesteld, 'opschonen grondbedrijf' waarin voorgesteld wordt om onder andere te onderzoeken welke kosten thuis horen in de productie van het grondbedrijf. De uitwerking van dit interne onderzoek zou middels een rapportage uiterlijk 1 mei 2008 worden opgeleverd aan het college.¹⁶⁵

- Het rapport Taskforce Woningbouw (zie paragraaf V.1.3.) is nooit in de raad besproken.
- Het collegeonderzoeksrapport van bureau Agnes & Partners¹⁶⁶ (zie paragraaf V.1.3) is nooit in de raad besproken.

Het bovenstaande toont aan dat de invulling van de controlerende rol van de raad ten aanzien van het grondbedrijf en -beleid in de periode tot 2009 voor verbetering vatbaar was. De belangrijkste constatering is dat de raad in de periode na het afschaffen van de FPG tot aan het MPG 2009 geen betere informatievoorziening van het college heeft geëist.

Met de raadsvergadering van 16 april 2009 (actualiteitsvragen PvdA over informatievoorziening grondbedrijf) en de door de Rekenkamercommissie gevraagde second opinion op het MPG 2009 (uitgevoerd door adviesbureau 4Tune) is bovengeschetst beeld van een te weinig betrokken raad omgeslagen. In het laatste deel van de onderzoeksperiode (vanaf 2009) heeft de raad een beduidend actievere rol gespeeld bij de invulling van zijn taken, doordat er gaandeweg steeds sombere berichten kwamen (geen winstaftochten meer en afboekingen op grondexploitatie). Deze actievere invulling heeft in de zienswijze van de enquêtecommissie mede geleid tot de onder paragraaf VIII.3.1. geschetste verbetering van de informatievoorziening.

VIII.3.3. MPG 2008

Het MPG 2008 is geschreven door twee medewerkers van de afdeling Grondzaken van de dienst RO, mevrouw Kerkemeijer en de heer De Munnik. Conceptversies van het rapport zijn gezien door het college, maar vlak voordat de definitieve versie van het rapport naar het college en de raad verstuurd zou worden, heeft mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, met klem geadviseerd om het MPG 2008 niet naar de raad te sturen, omdat de uitgangspunten erin te positief waren. Er werd volgens haar geen rekening gehouden met de slechte resultaten van dat moment. Het MPG was gebaseerd op de planning van de grondexploitatie, maar die was niet meer realistisch. Mevrouw Vreman zegt er het volgende over in haar openbaar verhoor: „Volgens mij is het MPG 2008 gepresenteerd aan het BOT (Benen Op Tafel)-overleg¹⁶⁷ op 11 juli 2008. Wat daar niet in verwerkt was, was de stagnatie in de afzet die gaande was. Er had op 1 april, zeg maar het eerste kwartaal 2008,

¹⁶⁵ De enquêtecommissie heeft dit rapport opgevraagd in een informatieverzoek, maar dit rapport blijkt niet te zijn opgesteld (voor zover het college na kan gaan).

¹⁶⁶ In dit onderzoek, dat in opdracht van het college is uitgevoerd, wordt de woningbouwproductie tussen 2002 en 2006 geanalyseerd. Hierin worden een aantal conclusies getrokken over de oorzaken voor het niet behalen van de afzetprognoses voor bouwgrondproductie.

¹⁶⁷ BOT-overleg: Benen-op-tafel overleg.

een bedrag van 20 miljoen euro binnen moeten komen en er stond een paar miljoen op de bank. Dat was gewoon heel erg weinig. Dus ik had zoiets van, ja, die prognoses, we moeten even opletten, want volgens mij gebeurt er iets: er stagneert heel erg veel.”

Vervolgens is het MPG 2008 van tafel gehaald. Er is geen poging meer gedaan om een nieuwe versie op te stellen. Wethouder Metz was zeer ontevreden over deze gang van zaken. Hij had immers aan de raad beloofd dat er een MPG zou komen. Hij stelt hierover in zijn openbaar verhoor: *„Ik was knap nijdig. Want ik had in 2007 eigenlijk al aangekondigd dat die zou komen. Vervolgens dat deze in 2008 zeker komt en vervolgens kwam er in 2008 niets. Nou ik heb er een geweldige hekel aan als ik een toezegging aan de raad doe en ik kom hem niet na. Want ik kom hier graag applaus ophalen en ik ga niet graag met pek en veren de deur uit. Dat is een standaard mechaniek tussen raad en college. Dus ik was daar knap nijdig over. Maar mevrouw Vreman heeft mij wel uitgelegd dat de kwaliteit van het cijfermateriaal zoals zij dat beoordeelde mij eerder in de problemen zou brengen, want als het materiaal dan vervolgens het jaar daarna niet aansluit bij de werkelijkheid, dan is het probleem groter dan de kwaal. Daar heb ik knarsetandend uiteindelijk mee ingestemd.”*

Vervolgens is er bij het opstellen van het MPG 2009 voor gekozen een extern bureau te benaderen. Hiervoor werd Financial Ground Control ingehuurd. In 2008 was de heer Van Esseveld betrokken geweest bij de dienst RO voor de automatisering van de software waarmee planeconomen de grondexploitaties doorrekenen. Hierdoor werd hij betrokken bij de administratie van grondexploitaties. Via dit contact is aan de heer Van Esseveld gevraagd of hij en de heer Sessink het MPG 2009 wilden opstellen. De heer Van Esseveld kende de heer Sessink nog via een eerdere samenwerking. Onder de naam van Financial Ground Control (FGC) hebben zij vervolgens het MPG 2009 en later het MPG 2010 opgesteld.

VIII.3.4. MPG 2009

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud van het MPG 2009 en wordt gekeken of de raad met het MPG 2009 volledig en accuraat is geïnformeerd door het college.

Het MPG 2009 rapporteert over de 21 grondexploitaties die in 2009 door de dienst RO zijn uitgevoerd binnen het programma Ruimtelijke Ordening, Ontwikkeling, Visie-ontwikkeling en Gebiedstransformatie. Uit het MPG blijkt dat het verwachte resultaat van alle lopende grondexploitaties samen 35,9 miljoen euro bedraagt. Dit is een verslechtering ten opzichte van 2008 met 21,8 miljoen euro. De positieve risico's in het MPG 2009 zijn in totaal 13 miljoen euro. De negatieve risico's behorend bij het MPG 2009 bedragen in totaal 27,0 miljoen euro. Ten aanzien van de ARG wordt vastgesteld dat de totale omvang per 1 juni 2009 12 miljoen euro bedraagt. Dit is niet voldoende om alle negatieve risico's op te kunnen vangen. Om deze reden wordt in het

MPG 2009 besloten om voor alle negatieve grondexploitatieprojecten een voorziening te treffen van 2,2 miljoen euro per 1 juni 2009.¹⁶⁸

Nu volgt allereerst een tijdslijn waarin een feitenrelaas is opgenomen van de gebeurtenissen die verband houden met het MPG 2009. Vervolgens worden de gebeurtenissen uit het feitenrelaas geanalyseerd om te bepalen in welke mate de raad juist en volledig is geïnformeerd in het MPG 2009.

Tijdslijn gebeurtenissen rondom MPG 2009

28 april 2009 - Bespreking van het Onderzoeksrapport jaarverslag en jaarrekening 2008 in de Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie beslist tijdens de zomermaanden een kort expertonderzoek met betrekking tot het MPG 2009 te laten uitvoeren en in september daarover aan de raad advies uit te brengen

16 juni 2009

MPG 2009 naar de raad

1 september 2009 - vergadering Rekenkamercommissie – overleg met de accountant over MPG 2009 (niet openbaar)

In de vergadering wordt vastgesteld dat de afgelopen jaren de informatie aan de raad heel globaal en summier is geweest, maar dat het laatste anderhalf jaar de roep om meer inzicht in de grondexploitaties is toegenomen. De raad is -door de economische crisis- tot de conclusie gekomen dat er te weinig informatie is. De raad heeft daar op het moment meer belangstelling voor, omdat de tijden slechter worden en het dus belangrijk is om geld te houden voor de extra ambities. In de tijd dat het allemaal goed ging, was het bedrag er wel en werd het niet als een probleem gezien dat de informatie ontbrak.

7 september 2009 - vergadering Rekenkamercommissie over MPG 2009 en rapport 4Tune (niet openbaar)

Het MPG 2009 is op verzoek van de Rekenkamercommissie aan een onderzoek onderworpen door het adviesbureau 4Tune. De onderzoeksvraag was in hoeverre het MPG 2009 de raad een volledig en adequaat inzicht bood in de financiële stand van zaken van het grondbedrijf. De voornaamste conclusies uit het onderzoek van 4Tune (pag.19) waren de volgende¹⁶⁹:

- *In het risicoprofiel van het MPG 2009 worden de positieve uitkomsten van de kansen (onder andere besparingen) bij elkaar opgeteld. Hetzelfde geldt voor de negatieve uitkomsten (onder andere vraaguitval bij woningbouw en bedrijventerreinen).*

¹⁶⁸ Bron: MPG 2009.

¹⁶⁹ Bron: 4Tune, Doorlichting Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2009, gemeente Apeldoorn, 23 november 2009.

Deze aanpak leidt tot een bandbreedte van de kansen en risico's van respectievelijk 13 miljoen euro (positief) tot -27 miljoen euro (negatief). De bandbreedte van het risicoprofiel is dus een zeer ruime 40 miljoen euro. De vraag of alle uitkomsten binnen deze bandbreedte een zelfde kans van voorkomen hebben wordt echter niet beantwoord.

- *Het risicoprofiel gaat alleen over de in exploitatie genomen projecten en zegt niets over het risicoprofiel van de niet in exploitatie genomen complexen en strategische grondposities. Daardoor ontbreekt een 'overall' inzicht in het risicoprofiel van het Grondbedrijf.*
- *Naast de presentatie van actuele resultaten zou ook de vraag moeten worden beantwoord in hoeverre het grondbedrijf in staat is om de zich manifesterende risico's daadwerkelijk zelfstandig op te vangen. In het MPG 2009 vindt beantwoording van die vraag slechts beperkt plaats.*

Daarnaast werden in het onderzoek van 4Tune (pag. 10-11) ook enkele conclusies getrokken met betrekking tot leesbaarheid en transparantie¹⁷⁰:

- *Een financiële overzichtstabel wordt gepresenteerd op saldoniveau, zowel voor de boekwaarde als de nog te realiseren kosten en opbrengsten. Daardoor is het niet te achterhalen wat de financiële status is van een project (welke kosten zijn al gerealiseerd, moeten alle opbrengsten nog worden ontvangen of slechts ten dele?). Detailinformatie over zowel tegen- als meevallers is niet zichtbaar.*
- *Er wordt geen verschilanalyse gemaakt. Daardoor ontbreekt cijfermatig inzicht in de exploitatieresultaten van opeenvolgende jaren.*
- *De productieresultaten van de jaarschijf 2008 zijn onvoldoende weergegeven.*

12 november 2009 - PMA – bespreking 3e kwartaalrapportage 2009 Grondbedrijf

In deze PMA wordt de 3e kwartaalrapportage 2009 Grondbedrijf besproken met raad, wethouder en Financial Ground Control. Er wordt voornamelijk gesproken over het effect van de rente en de rentestand op het eventuele uitstel van grondaankopen, waarbij door de wethouder wordt duidelijk gemaakt dat er met een vast percentage gewerkt wordt en dat uitstel tot hogere rentekosten leidt. Ook zijn er vragen naar de stand van zaken RBAZ.

19 november 2009 - PMA Rekenkamercommissie – bespreking met 4Tune (niet openbaar)

In deze PMA stelt adviesbureau 4Tune het volgende: „Wanneer vanuit een ander perspectief naar de rapportage (lees: MPG 2009 en 3e kwartaalrapportage Grondbedrijf) wordt gekeken, kan een constatering zijn dat het college defensief reageert, en vrij mistig. Het college wil niet het achterste van haar tong laten zien, en de belangrijkste punten worden over de verkiezingen heen geschoven. Dat blijkt ook uit de bandbreedte. De rapportage die is opgeleverd, is geen oprechte rapportage. De Rekenkamercommissie dient de raad nadrukkelijker te adviseren wat de raad aan het college zou kunnen vragen om tot een

¹⁷⁰ Bron: 4Tune, Doorlichting Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2009, gemeente Apeldoorn, 23 november 2009.

beter stelsel van rapportering van deze materie te komen.(...) De rapportage is inderdaad niet transparant, maar dat is eigenlijk logisch. Bij het grondbedrijf wordt al naargelang de politieke dan wel financiële omstandigheden het nodig maken ofwel een te rooskleurig, ofwel een te negatief beeld geschetst. Dat heeft de Rekenkamercommissie niet in de hand, dat gebeurt door een moeilijk aan te sturen en ingewikkeld orgaan, namelijk het grondbedrijf."

23 november 2009 - Brief van Rekenkamercommissie aan raad betreffende doorlichting MPG 2009 door 4Tune

Relevante fragmenten uit deze brief zijn ondermeer:

- „1. Geeft de nota MPG 2009 een betrouwbaar beeld van de positie van het grondbedrijf en de daaraan verbonden risico's?
- Conclusie is dat de nota MPG 2009 geen volledig beeld geeft van de positie van het grondbedrijf en de daaraan verbonden risico's."*

- „2. Heeft de gemeente met de nota MPG voldoende reserves om de risico's binnen het grondbedrijf op te vangen?
- Omdat niet alle risico's van het grondbedrijf volledig in beeld zijn kan de (Rekenkamer)commissie niet vaststellen of de nu gecreëerde algemene reservepositie voldoende is om (alle) mogelijke tegenvallers op te vangen. Overigens wordt het herstel van de AGR als een verstandige aanpak gezien (de stand van de AGR was onder het minimum gekomen)."*

- „3. De raad heeft over het gewenste niveau van informatievoorziening in het verleden regels vastgesteld via de financiële verordening 2006. Zaken die in de verordening zijn voorgeschreven worden volgens de [Rekenkamer]commissie niet consequent nageleefd. Indruk bestaat dat het college de gemeenteraad slechts op hoofdlijnen en heel impliciet in de begroting en het jaarverslag over de ontwikkelingen binnen het grondbedrijf informeert. Zo bevat de paragraaf grondbeleid van de MPB 2010 in afwijking van de financiële verordening geen gekwantificeerde onderbouwing van verlies/winstverwachtingen, voorraadverwerving en uitgifte van gronden in de komende jaren. De afname van de winstverwachting ten opzichte van de nota MPG wordt niet verklaard."*

3 december 2009 - PMA met als onderwerp bespreking MPG 2009

In deze vergadering wordt het MPG 2009 besproken. Conclusie van de voorzitter is dat: *„het niet zinvol is om het MPG van juni 2009 nu ter besluitvorming voor te leggen aan de raad. Volstaan zou kunnen worden met het ter kennis aannemen van de nota MPG 2009. In februari 2010 dient een nieuwe versie van het MPG beschikbaar te zijn waarbij het college de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie en hetgeen is besproken in deze PMA betreft."*

Analyse van tijdslijn van gebeurtenissen rondom het MPG 2009

Op basis van de bovenstaande tijdslijn is de enquêtecommissie via e-mailonderzoek en de verhoren nagegaan of de kritiek van 4Tune aan het adres van het college een feitelijke grondslag heeft. Hieronder geeft de enquêtecommissie weer op grond waarvan zij tot de conclusie komt dat de opmerkingen van 4Tune hout snijden.

In het MPG 2009 wordt een overzicht gegeven van het totale woningbouwprogramma tot en met 2015 zoals dat is opgenomen in de geactualiseerde grondexploitaties. Dit betreft niet het gehele woningbouwprogramma van Apeldoorn, maar alleen de in de grondexploitatieprojecten opgenomen afzet (zie Tabel 17):

Te realiseren woningen (grondexploitaties) in mpg 2009						
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
819	995	995	801	550	522	367

Tabel 17: Verwachting voor af te zetten bouwgrond voor woningen in MPG 2009

Bron: MPG 2009, pag. 9

In het MPG 2009 is als risico genoemd de vertraging in de woningbouw. Dit betrof een risico van 15 miljoen euro. Basis voor de berekeningen hierbij was een afzet van bouwgrond voor 300 (2009 t/m 2011) tot 500 (2012 t/m 2015) woningen per jaar. Nergens in het MPG 2009 wordt gemeld wat de kans is dat deze vertraging in de woningbouw zich zal voordoen.

Bij de dienst RO werd er door verschillende functionarissen bij het opstellen van het MPG 2009 meerdere malen op aangedrongen dat een afzet van 300 tot 500 niet als een risico diende gezien te worden, maar als de basisvariant diende beschouwd te worden en als dusdanig opgenomen diende te worden in het MPG 2009. Onderstaand staan enkele e-mails opgesomd die dit illustreren:

26-02-2009: e-mail van de heer Spies, senior planeconoom bij de afdeling Grondzaken, aan Financial Ground Control (de opstellers van het MPG 2009)

„De in dit overzicht aangegeven resultaten (Excel bestand met doorgerekende grond-exploitaties) zijn gebaseerd op een per project opgesteld gronduitgifte tempo. Het totaal van de opgenomen programma's is echter hoger dan redelijkerwijs in de geplande jaren afgezet kan worden. De kans is daardoor reëel dat de geraamde resultaten niet geheel worden gerealiseerd.”

03-03-2009: e-mail van de heer Thunnissen (hoofd afdeling Projectontwikkeling van de dienst RO) aan de heren Salm (directeur RO), Lacroix (adjunct-directeur RO) en Van Ganssenwinkel (teamleider Wonen) over *„de verbazingwekkende planning van woningen zoals die zijn opgenomen in het MPG 2009”*

„De kern van de stelling is dus niet: we zetten met gemak 700 woningen weg, maar wel dat we voor een evenwichtige ontwikkeling (migratiesaldo=0) met ongeveer 700 woningen moeten uitbreiden. Bedenk dan ook dat die 700 de resultante is van nieuwbouw minus sloop. We slopen aardig wat. Gemiddeld heb je zo'n 900-1000 nieuwe woningen nodig om op die 700 uitbreiding te komen.

- *Zo kom ik dus op 600-900 woningen in 2009. De 900 is de wens (de planvoorraad ligt net boven de 1000), de 600 is de dip die we wellicht meekrijgen van de kredietcrisis.*

Niet alles is grondexploitatie. Die moet je verbijzonderen:

- *Zo kom ik op 300-500 woningen in MPG-locaties in 2009. Die 500 is de wens (dát zit in de planning), de 300 is de dip die we wellicht meekrijgen van de kredietcrisis.”*

04-03-2009: e-mail van de heer Elshof (coördinator planeconomen van de afdeling Grondzaken) aan planeconomen en betrokkenen bij het MPG

„Gisterenmiddag hebben wij in een overleg besloten om een tweetal scenario's door te rekenen:

Scenario 300-500 woningen met de volgende rentepercentages 4,5-5,0 en 5,5 % rente.

Scenario 500 woningen met de volgende rentepercentages 4,5-5,0 en 5,5 % rente.

Deze scenario's komen voort uit het ingelaste DT¹⁷¹ van maandagmiddag waarin de brief van het raadspresidium aan het College van BenW centraal stond.

In deze brief verzoekt het raadspresidium om uiterlijk 1 april een volledig en actueel financieel beeld te presenteren. In dit financiële beeld horen volgens het presidium thuis, het rekeningresultaat, het resultaat van de begroting en de uitkomsten van het MPG.

Op de vraag vanuit Philip Salm of dit resultaat van het MPG te geven is, is negatief geantwoord. Aangegeven is dat de individuele grondexploitaties zijn doorgerekend en afgestemd met projectmanagers. Op individueel projectniveau zijn de resultaten dus bekend en reëel. Vervolgens is aangegeven dat op totaalniveau (alle projecten samen) er mogelijk een planoptimisme in schuil gaat, qua te verkopen woningen en bedrijfsterreinen (ca 900 woning per jaar voor 2009, 2010, 2011, als actief te verkopen grond). Woningbouwonderzoeken en eigen onderzoeken van de afdeling REW¹⁷² halen dit soort aantallen niet. In het DT is vervolgens besloten om bij de beantwoording van de vraag van de raad ons te richten op een 'bandbreedte'. Deze bandbreedte valt uiteen in de primaire exploitaties zoals deze nu in de jaarrekening opgenomen wordt, om daarnaast uit te gaan van een afvlakking van de productie. Hieruit zijn na gedegen overleg bovengenoemde scenario's naar voren gekomen.”

24-05-2011: e-mail van de heer Thunnissen aan de enquêtecommissie

„Ik was bij MPG medeverantwoordelijk voor een groot aantal deeldossiers. Eind mei 2009 zijn die in concept aangeleverd bij de projectleiding (FGC). De uiteindelijke redactie is anders:

- *de risico's en kansen zijn onvolledig opgenomen, de oorspronkelijke tekst is pittiger, de overzichten zijn niet meegenomen;*

171 DT: Directieteam.

172 REW: afdeling Ruimte, Economie en Wonen.

- *bij strategisch grondbezit is de passage geschrapt die het voornemen bevatte een (af) waarderingsonderzoek te doen binnen RBAZ;*
- *bij pijplijnprojecten is de bijlage met beoordeelde projecten niet meegenomen;*
- *bij prioritering woningbouw is de getalsmatige uitkomst niet vertaald naar het MPG.”*

20-05-2011: e-mail van de heer Thunnissen aan de enquêtecommissie

„In het deeldossier Programmering Woningbouw wordt geprioriteerd. Die prioritering gaat over de inzet van ambtelijke tijd op plannen, en laat zich natuurlijk ook vertalen naar aantallen woningen. Dat deeldossier laat zich vertalen naar een programma, dat binnen RO wordt gehanteerd als inzet van capaciteit. Dat programma ligt veel lager dan het MPG.”

In dit licht is ook het aan het college en aan de raad gestuurde *Taskforce* Woningbouw rapport 2007 van belang. Ook dit rapport stelt (vóór de economische crisis) dat tot 2010 ongeveer 1000 woningen in aanbouw zullen zijn en na 2010 500-700. Hierbij wordt het voorbehoud van absorptie door de markt gemaakt. Bovendien betreft dit aantal niet allemaal gemeentelijke grondexploitaties. Derhalve zou het aantal woningen in grondexploitatie volgens de *Taskforce* woningbouw ongeveer 500 per jaar dienen te bedragen. Dit is beduidend lager dan het getal waarmee in het MPG 2009 is gerekend.

Er waren dus meerdere signalen dat het hoofdsценario voor woningbouw uit het MPG 2009 onrealistisch was. Deze signalen zijn niet vertaald in het definitieve MPG 2009. Het opnemen van de lagere prognose in een risicoscenario geeft een onjuist beeld, omdat bij de dienst RO bekend was dat dit de meest waarschijnlijke uitkomst zou worden. Dit scenario had als hoofdsценario gepresenteerd moeten worden.

In het MPG 2010 wordt een lager resultaat (ongeveer 25 procent) gepresenteerd dan in het MPG 2009. Zo wordt bij het MPG 2010 gerekend met de uitgifte van grond voor gemiddeld 450 woningen en circa 12 à 13 hectare bedrijventerrein per jaar. Dit is beduidend minder dan bij het MPG 2009. In het MPG 2009 wordt voor de periode 2009-2015 uitgegaan van gemiddeld meer dan 700 woningen en meer dan 16 hectare bedrijventerrein. De enquêtecommissie is van mening dat deze lagere gronduitgifte-aantallen voor in ieder geval woningbouw al in het MPG 2009 hadden moeten zitten. Onderstaand staan enkele citaten uit e-mails die van een gelijkkluidende strekking zijn.

01-10-2009: e-mail van de heer Spies (senior planeconoom) aan het afdelingshoofd Grondzaken, mevrouw Vreman, in verband met de uitgangspunten voor het MPG 2010 Hij stelt in zijn e-mail voor om het woningbouwprogramma te baseren op een realistische planning (en niet op de historische planning): *„Als we dit niet doen dan komen we in februari 2010 tijdsmatig en programmatisch in de problemen en zijn we als Grondbedrijf ongeloofwaardig. Ik kan het niet oplossen zoals bij het MPG 2009 (scenario berekening).”*

Zijn bevindingen: „De programmering in de exploitaties is gebaseerd op het programma dat RO in voorbereiding heeft. Dit programma heeft een omvangrijke overmaat en is daardoor géén goed uitgangspunt voor de financiële programmering van het MPG 2010. Dit wordt echter wel gebruikt. Het maken van de financiële programmering is géén taak van Projectontwikkeling maar van het Grondbedrijf c.q. Grondzaken. In mijn beleving kunnen we in het MPG 2010 niet meer met een hoog onrealistisch programma komen en een scenarioanalyse met een lager programma. Hier hebben we ook géén ruimte voor in de planning. Dit heeft gevolgen voor de aansturing van processen.”

„Als Grondbedrijf zijn we bij de opstelling van het MPG 2010 alleen geloofwaardig als we in onze basisberekening uitgaan van een marktconforme financiële planning. Het is de verantwoordelijkheid van het Grondbedrijf om deze planning te maken.”

11-10-2009: e-mail van mevrouw Vreman aan de heren Salm en Lacroix
Mevrouw Vreman vraagt naar aanleiding van de hierboven genoemde e-mail (1-10-2009 van de heer Spies) een bespreking met de directeur en adjunct-directeur van de dienst RO om de financiële prognoses meer realistisch te maken (bijsturing vooruitzichten woningverkoop).

28-01-2010: de heer Van Dooren (projectmanager) stelt aan de heren Thunnissen en Koldewijn (projectcontroller) voor om het programma (van de projectmanagers) in de GREX berekeningen van het MPG 2010 op te nemen.

De heer Van Dooren zegt: „Bij het voorbereidende overleg over de jaarrekening stuiten we op een lastig punt. Er zijn tabellen gemaakt door Martin Spies met een aanname de woningbouwontwikkeling over heel Apeldoorn. Van Sonja wordt verwacht dat zij die aannames verwerkt in de exploitatie. Voor heel Apeldoorn ontstaat zo een beeld van de gevolgen van deze nieuwe fasering. Deze aannames kennen naar ons idee echter een aantal 'fouten'. Programmaonderdelen uit dezelfde projecten liggen bijvoorbeeld soms 5 jaar uit elkaar terwijl het om de ontwikkeling van 100 woningen gaat. Wanneer deze aannames in de exploitatie worden verwerkt verliezen deze gegevens het contact met de werkelijkheid en verliest de exploitatie de rol als sturingsinstrument.”

De projectcontroller (de heer Koldewijn) is het hier niet mee eens en vraagt om de volgende werkwijze te hanteren: „De werkwijze voor het MPG is nu als volgt: We rekenen de GREX door met de huidige kaders waarbij we al wel in de fasering aanpassingen kunnen doen. We maken voorstellen die in het MPG worden opgenomen, waarin we de raad vragen om van bepaalde kaders af te wijken omdat deze bijv. niet meer realistisch zijn. Daarbij geven we dan direct aan wat de financiële gevolgen hiervan zijn.”

Uit het overzicht van de e-mailwisseling en andere interne communicatie blijkt dat bij het opstellen van het MPG 2009 het vertrekpunt, de programmering van woningbouwproductie op gemeentelijke gronden, op dat moment niet realistisch was.

VIII.3.5. Ontwikkelingsplan RBAZ

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud van het Ontwikkelingsplan RBAZ en wordt gekeken of de raad volledig en accuraat is geïnformeerd door het college.

Op 4 februari 2010 is het Ontwikkelingsplan RBAZ vastgesteld door de raad. Er wordt ingezet op 105 hectare (eerdere voorbereide programma's gingen uit van 160 hectare, later bijgesteld door de raad tot 110 hectare en weer later tot 105 hectare). De opgenomen fasering in het Ontwikkelingsplan was gebaseerd op het ETIN-rapport: "Actualisatie behoefte aan bedrijventerreinen Stedendriehoek", verschenen in juli 2009. Bij de bespreking van het Ontwikkelingsplan wordt besloten dat Ecofactorij II in exploitatie wordt genomen en dat het Bedrijvenpark Apeldoorn A1 'niet in exploitatie genomen grond' (NIEGG) blijft. Hierbij zullen de onderdelen Kop en Kanaal pas na 2020 worden beschouwd. Het resultaat (contante waarde per 1-1-2009) van het RBAZ wordt in de bij het Ontwikkelingsplan bijgevoegde haalbaarheidsanalyse op 0 gezet:

	Resultaat CW 1-1-2009 (€ miljoenen)
Biezematen / Ecofactorij II	6,127
Beekbergsebroek (Eilanden)	-5,958
Totaal ontwikkeling	0,169

*Tabel 18: Resultaten contante waarde RBAZ volgens Ontwikkelingsplan
Bron: RBAZ financiële haalbaarheid van het Ontwikkelingsplan, pag. 13*

Beschouwing van onjuiste en onvolledige informatievoorziening in Ontwikkelingsplan RBAZ

Uit de onderstaande beschouwing zal duidelijk worden dat de raad op minstens drie punten onjuist of onvolledig is geïnformeerd in het Ontwikkelingsplan RBAZ. Allereerst volgt een opsomming van de zaken waarover de raad onjuist dan wel onvolledig is geïnformeerd. Na deze opsomming wordt beargumenteerd waarom de raad in deze zaken onjuist dan wel onvolledig is geïnformeerd.

- De raad is onvolledig geïnformeerd wat betreft (de kans op) het afwaarderen van Kop en Kanaal (onderdeel van Beekbergsebroek). Onvolledig omdat daar niets over gezegd is (zie verder paragraaf VIII.3.7.), terwijl dit minstens als een risico benoemd had moeten worden.
- De raad is onjuist geïnformeerd waar het gaat over de aangepaste fasering bij Beekbergsebroek, omdat dit werd gepresenteerd als een risico, terwijl dit op dat moment al een zekerheid was. In de voorbereiding van het MPG 2010, die toen al vergesloofd was, werd namelijk al uitgegaan van de tragere fasering.
- De raad is onvolledig geïnformeerd wat betreft de fasering van Beekbergsebroek, omdat het risico op een aangepaste fasering alleen in de financiële haalbaarheidsanalyse werd gepresenteerd. Ook in de niet-openbare presentatie wijst het college enkel op de mogelijke vertraging bij Biezematen en niet op de voorziene vertraagde fasering bij Beekbergsebroek.

Hieronder geeft de enquêtecommissie aan waarom zij tot de conclusie komt dat de raad in bovenstaande zaken onjuist dan wel onvolledig is geïnformeerd.

Voorafgaand aan de bespreking in de raad van het Ontwikkelingsplan RBAZ was bij de dienst RO bekend (door voorbereidingen op het MPG 2010 die toen al in een vergevorderd stadium was) dat de contante waarde van Beekbergsebroek (Eilanden, Kop en Kanaal) -16 miljoen euro bedroeg (zie ook paragraaf VIII.3.6. bij de bespreking van MPG 2010). Het besluit tot vaststelling van het Ontwikkelingsplan RBAZ en het besluit tot in exploitatie nemen van Biezematen is dus niet op basis van de laatst bekende informatie genomen, aangezien men hier nog uitkomt op een nagenoeg neutraal plansaldo. Het beschikbaar stellen van de meest actuele informatie had de raad inzicht verschaft in het feit dat het behalen van een neutraal plansaldo van het RBAZ niet meer realistisch was als gevolg van aangepaste fasering. Hieronder volgt een toelichting bij bovenstaande conclusies van de enquêtecommissie.

De uitgangspunten bij de studie financiële haalbaarheid van het Ontwikkelingsplan waren als volgt:

- het gehele project RBAZ (Biezematen en Beekbergsebroek geheel (Eilanden, Kop en Kanaal) dient minimaal een neutraal plansaldo te laten zien;
- daarnaast dienen de Biezematen en het deel Eilanden tezamen een minstens neutraal plansaldo te laten zien.

Bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan in februari 2010 was de raad in de veronderstelling dat het ontwikkelingsmodel financieel haalbaar was, omdat de totale gepresenteerde contante waarde van Biezematen en het deel Eilanden nagenoeg nul euro was.

Onvolledige informatievoorziening over de (kans) op afwaardering Kop en Kanaal

Omdat de delen Kop en Kanaal buiten beschouwing bleven¹⁷³, werd ook aan de eerste voorwaarde voldaan. Het is merkwaardig dat Kop en Kanaal niet bij de financiële haalbaarheidsanalyse van het Ontwikkelingsplan zijn betrokken. Als dit wel was gebeurd, had dit een negatieve impact kunnen hebben op het totale saldo van RBAZ waardoor het saldo ook door Kop en Kanaal onder 0 had kunnen komen. Dit wordt toegelicht in paragraaf VIII.3.7.

Onjuiste en onvolledige informatievoorziening over de aangepaste fasering van Beekbergsebroek

Daarnaast was er een risicoprofiel samengesteld. In Tabel 19 staat het risicoprofiel zoals dat bij de financiële haalbaarheidsstudie is opgenomen en mede ten grondslag lag aan de besluitvorming van de raad op 4 februari 2010.

¹⁷³ In het ontwikkelingsplan waren alleen Beekbergsebroek en Biezematen onderdeel van de berekening. Kop en Kanaal werd hier buiten gehouden.

	Biezematen	RBB	Totaal		
Basis contante waarde	6.127	-5.958	0.169		
<i>Risico's</i>	<i>Effect</i>	<i>Effect</i>		<i>Kans</i>	<i>Bandbreedte</i>
Uitgiftetempo +3 jaar	-5.493	-8.292	-13.785	75%	-10.339
Rente +1%	-1.424	-2.986	-4.410	50%	-2.205
Grondprijzen -5%	-2.825	-3.710	-6.535	50%	-3.268
Civiel technische kosten +20%	-2.712	-4.322	-7.034	50%	-3.517
Planstructuur RBB +20%	nvt	-2.886	-2.886	50%	-1.443
Totaal					-20.771
<i>Kansen</i>					
Rente -0,5%	746	1.646	2.392	50%	1.196
Grondprijzen +5%	2.825	3.719	6.544	20%	1.309
Milieupunten -25%	635	nvt	635	80%	508
Civiel technische kosten -20%	2.712	4.337	7.048	50%	3.524
Planstructuur RBB -20%	nvt	2.900	2.900	50%	1.450
Totaal					7.987

Tabel 19: Risicoprofiel RBAZ

Bron: Gemeente Apeldoorn, RBAZ: Financiële haalbaarheid van het Ontwikkelingsplan, 2009 (pag. 15)

De raad werd bij de bespreking van het Ontwikkelingsplan gewezen op het feit dat de netto contante waarde kon verslechteren omdat er mogelijk gerekend ging worden met een aangepaste fasering. Dit was als risico opgenomen in het risicoprofiel met een kans van 75 procent (zie bovenstaande tabel bij de regel 'uitgiftetempo'). Daarnaast wordt er in deze tabel bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het gebrek aan vraag van verplaatsing van bedrijven uit de Kanaalzone. Dit wordt ook beschreven in paragraaf X.5. De toenmalige projectleider RBAZ constateerde in februari 2009 dat er mogelijk 15 tot 25 hectare minder vraag was vanuit bedrijven in de Kanaalzone naar bedrijventerrein op RBAZ. Het was namelijk de bedoeling dat deze bedrijven zich zouden verplaatsen naar RBAZ, maar uit het onderzoek van de projectleider bleek deze vraag flink tegen te vallen. Dit zou in de risicoparagraaf van het Ontwikkelplan moeten zijn opgenomen. Dit blijkt echter niet het geval.

Voor wat betreft het presenteren van een risico van 75 procent heeft de enquêtecommissie voldoende onderbouwing om vast te stellen dat er geen sprake is van een onzorgvuldigheid, maar dat bewust de tragere fasering als risico werd benoemd en niet als een zekerheid. Meerdere e-mails en interne documenten wijzen in januari 2010 al op de verschillen in gehanteerde fasering tussen het Ontwikkelingsplan RBAZ en de cijfers die gebruikt worden bij de voorbereiding van het MPG 2010. Dit blijkt ook uit de e-mails die

hieronder zijn opgenomen. Daarnaast laten deze e-mails zien dat de raad naast onjuist, ook onvolledig is geïnformeerd over de fasering van Beekbergsebroek.

06-01-2010: e-mail van mevrouw Kerkemeijer (planeconoom RBAZ)

„Aan de presentatie over de financiële haalbaarheid van het Ontwikkelingsplan RBAZ heb ik nog een tweetal sheets toegevoegd. Deze gaan over het verschil in de planning van gronduitgifte die wordt gehanteerd in het Ontwikkelingsplan (conform het ETIN-rapport¹⁷⁴) en de mogelijke planning die doorgevoerd gaat worden in het MPG 2010. Deze laatste kent een grotere spreiding van gronduitgifte. Het lijkt ons van belang om hier morgenavond (zie PMA 7-01-2010) al wat over te melden aangezien het MPG 2010 over ook niet al te lange tijd aan de raad zal worden toegelicht.”

07-01-2010: Presentatie PMA financiële haalbaarheid RBAZ

In de slides van de PMA op 7 januari 2010, zoals die aan de raad zijn gepresenteerd (presentatie financiële haalbaarheid RBAZ, PMA 7 januari), is vervolgens echter alleen iets opgenomen over Biezematen en niet over het andere gedeelte (Beekbergsebroek): *„Mogelijk wordt in het MPG 2010 een andere planning opgenomen voor Biezematen dan ETIN adviseert. Deze mogelijke planning houdt een spreiding van gronduitgifte in voor Biezematen van 2013 tot en met 2020 (ETIN: 2013-2015). Negatief effect op de contante waarde per 1-1-2010 van de Biezematen van circa 4,5 miljoen euro.”*

Het college heeft op de vraag van de enquêtecommissie bovendien bevestigd dat in januari 2010 de uitgifteplanning zoals die in het MPG 2010 opgenomen is, bekend was. Ten tijde van de vaststelling door de raad van het Ontwikkelingsplan op 4 februari 2010, was bekend dat zeker gerekend ging worden met een aangepaste fasering, niet alleen wat betreft Biezematen, maar dus ook bij Beekbergsebroek¹⁷⁵: *„De presentatie die op 25 januari 2010 in het DT¹⁷⁶ is gegeven, is een presentatie op hoofdlijnen geweest waarbij ten aanzien van het RBAZ (maar ook voor andere projecten) ‘slechts’ is aangegeven dat de markt vraag uit blijft. De herziene plannings zijn toen niet specifiek besproken. Gezien de reguliere planning die wordt gehanteerd voor de doorrekening van de grondexploitaties bij de jaarrekening, was op het moment van de presentatie de uitgifteplanning zoals die voor het RBAZ in het MPG 2010 is opgenomen, op dat moment bekend.”*

De raad had dus ook expliciet geïnformeerd moeten worden over de effecten van de fasering op Beekbergsebroek, vanwege het benodigde neutrale saldo van Beekbergsebroek en Biezematen samen.

174 ETIN is een adviesbureau en o.a. auteur van auteur van het rapport: 'Actualisatie behoefte aan bedrijventerreinen Stedendriehoek' (2009).

175 Bron: Reactie op een informatieverzoek.

176 DT: Directieteam.

VIII.3.6. MPG 2010

Het MPG 2010 is weer door het bureau Financial Ground Control opgesteld. Ditmaal is de aansturing niet meer gedaan door mevrouw Vreman (voormalig hoofd Grondzaken), maar door de directeur RO, de heer Salm. Dit was een nadrukkelijke wens van FGC. In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud van het MPG 2010 en wordt gekeken of de raad met het MPG 2010 volledig en accuraat is geïnformeerd door het college.

Het MPG 2010 rapporteert over de 24 grondexploitatieprojecten die in 2010 door de dienst RO zijn uitgevoerd binnen het programma Ruimtelijke Ordening, Ontwikkeling, Visieontwikkeling en Gebiedstransformatie. Uit het MPG 2010 blijkt dat het verwachte resultaat van alle lopende grondexploitaties 28,8 miljoen euro contante waarde bedraagt. Dit is een afname ten opzicht van 2009. Deze afname werd voornamelijk veroorzaakt doordat de aannames voor uitgifte van gronden neerwaarts zijn bijgesteld als gevolg van de gewijzigde economische situatie. De positieve risico's in het MPG 2010 zijn in totaal 35 miljoen euro. De negatieve risico's bedragen in totaal 66 miljoen euro. Dit betreffen de risico's van zowel grondexploitatieprojecten als ruwe bouwgronden. Ten aanzien van de ARG wordt vastgesteld dat de totale omvang per 1 januari 2010 10,5 miljoen euro bedraagt. Dit is niet voldoende om alle negatieve risico's samenhangend met de grondexploitatieprojecten bij eventuele uitoefening op te vangen. Om deze reden wordt in het MPG 2010 besloten om voor alle negatieve grondexploitatieprojecten een rechtstreekse afboeking ten laste van de ARG te doen van 4,8 miljoen euro.¹⁷⁷

Ten aanzien van de bespreking van het MPG 2010 heeft de enquêtecommissie ingezoomd op de woningbouwoptie bij het Bedrijvenpark Apeldoorn A1 (onderdeel van RBAZ). Dit punt is het meest controversiële voor wat betreft de informatievoorziening aan de raad in het MPG 2010 en is ook onderdeel geweest van de vragen van de PvdA in het interpellatiedebat op 17 februari 2011.

Het college heeft op de vraag van de enquêtecommissie bevestigd¹⁷⁸ dat: „op 3 februari 2010 de berekening van Beekbergsebroek en Kop en Kanaal door de planeconoom is herzien met als resultaat -16 miljoen euro contante waarde per 1-01-2010 en alleen voor de Eilanden -15 miljoen euro contante waarde per 1-01-2010.”

In het MPG 2010 is echter een saldo van 0 vermeld. In het MPG 2010 zijn namelijk een aantal 'positieve risico's' (waaronder de optie om een deel van het bedrijventerrein om te vormen voor woningbouw met 20 miljoen euro verbetering in de contante waarde tot gevolg) opgenomen in de berekening van de netto contante waarde. Met andere woorden: een voorzienbaar tekort (-16 miljoen euro) is verrekend met een mogelijke winst ('positief risico').

¹⁷⁷ Bron: MPG 2010.

¹⁷⁸ Bron: reactie op een informatieverzoek.

In het MPG 2010, pag. 36 (en ook in de voorlopige samenvatting van het MPG 2010 die 24 februari 2010 verstuurd is aan het college) staat het volgende hierover: „Binnen RBAZ zijn nog vele keuzes te maken die de grondexploitaties substantieel kunnen verbeteren. Een gedeeltelijke mutatie van programma bedrijfsterrein naar woningbouw heeft een positief effect van 20,0 miljoen euro. Ook het slim omgaan met verwervingen heeft een verbetering in zich van 5,0 miljoen euro. Zo zijn er nog diverse afwegingen te maken die substantieel van invloed zijn op de financiële kansen binnen deze toekomstige projecten.”

De enquêtecommissie heeft geconstateerd dat bij het MPG 2010 een voorzien tekort verrekend werd met een mogelijke winst. Dit staat op gespannen voet met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Derhalve is in 2010 aan de raad onterecht een positiever beeld geschetst van de netto contante waarde van het Bedrijvenpark Apeldoorn A1. De enquêtecommissie stelt bovendien vast dat aan die mogelijke winst van 20 miljoen euro geen serieuze berekening ten grondslag lag. Deze werd toegevoegd om het resultaat van RBAZ niet negatief te laten uitkomen. De enquêtecommissie heeft ter onderbouwing van deze conclusies veel feiten gevonden.

Hieronder wordt de onderbouwing getoond die is terug te vinden in e-mails. Daarnaast is dit beeld in de verhoren ook bevestigd. Achtereenvolgens komen hierna aan bod:

- dat er in het MPG 2010 bewust een positiever beeld geschetst is van de netto contante waarde door het salderen van positieve risico's (20 miljoen euro bij omzetting naar woningbouw) met voorzienbare tekorten (-16 miljoen euro);
- dat het salderen van voorziene tekorten met positieve risico's een methode is die niet is toegestaan vanuit het voorzichtigheidsbeginsel en de vereisten van transparantie in de BBV;
- dat voor de 20 miljoen euro verbetering van de contante waarde in geval van de omzetting naar woningbouw geen enkele berekening of serieuze inschatting heeft plaatsgevonden.

1. MPG 2010 schetst bewust een positiever beeld

Uit onderstaande e-mailwisselingen wordt duidelijk dat de verslechtering van de netto contante waarde van het Bedrijvenpark Apeldoorn A1 tot -16 miljoen euro bewust niet is vermeld in het MPG 2010.

08-01-2010: e-mail van mevrouw Vreman aan wethouder Metz

„Ik ben geen voorstander van de verspreiding van de sheets van Wilma onder de raadsleden. Maar het zou maar zo kunnen dat jij er anders over denkt. Graag even afstemming aub. Dat kan wat mij betreft ook rechtstreeks via Wilma en Wesley. In verband met het MPG 2010 is m.i. een strakke regie op de communicatie van cijfers noodzakelijk, want verspreiding onder raadsleden is wat mij betreft gelijk te stellen met openbare gegevens.”

Het betreft hier sheets waaruit de effecten van de aangepaste fasering op Biezematen blijken, dus niet de -16 miljoen euro in Beekbergsebroek. Het geeft echter wel aan dat mevrouw Vreman vond dat cijfers niet moesten worden verspreid.

15-02-2010: e-mail van een planeconoom aan Financial Ground Control (de opstellers van het MPG 2009 en het MPG 2010)

„Waar we bang voor zijn is dat de -16 miljoen euro nogal wat beroering teweeg zal brengen. We komen er niet onderuit om hem te noemen (denk ik), maar ik heb hem nu wat ‘weggestopt’.”

17-02-2010: e-mailwisseling tussen medewerkers van de dienst RO

„Heb jij ook nog een verschillenanalyse van de Beekbergsebroek gemaakt? Of is dat volgens jou niet zinvol op dit moment?” Antwoord: *„Volgens mij is dit niet zinvol op dit moment; we willen zo min mogelijk de -16 miljoen euro laten zien.”*

18-02-2010: e-mail planeconoom aan Financial Ground Control:

„We hebben nog een keer samen om de tafel gezeten om te kijken naar de memo met optimaliseringsmogelijkheden voor de Beekbergsebroek (deze heet trouwens voortaan Bedrijvenpark Apeldoorn A1). Waar wij toch niet zo gelukkig mee zijn, is dat er in de oorspronkelijke memo getallen worden genoemd. De ontwikkeling ligt nog ver voor ons en, zoals je ongetwijfeld zelf wel zult hebben ervaren, gaan dergelijke cijfers een eigen leven leiden. Wij willen dus voorstellen de bijgevoegde versie te gebruiken zonder getallen. Hopelijk is dit geen probleem.”

Ook de werkgroep MPG 2011 concludeert dat de doorrekening op -15 miljoen euro moest uitkomen en niet op nul zoals het in het MPG 2010 stond.

16-02-2011: Werkgroep MPG 2011

Nota aansluiting concept cijfers MPG 2011 met MPG 2010: *„Met de vaststelling van het ontwikkelingsplan RBAZ in de raad in februari 2010 en een uitgiftetempo van 12 hectare/jaar kan de Werkgroep MPG 2011 niet concluderen dat er op basis van de status van het NIEGG¹⁷⁹ in het MPG 2010 voldoende ruimte was om te komen tot een financieel sluitende gebiedsexploitatie. Op basis van het Ontwikkelingsplan (raadskader febr. 2010) en de fasering van 12 hectare/jaar (was basis MPG2010) kwam de doorrekening uit op minus 15 miljoen euro.”¹⁸⁰*

2. Het salderen van voorzienbare tekorten met positieve risico's is niet toegestaan vanuit het voorzichtigheidsbeginsel en de vereisten van transparantie in de BBV

Het salderen van het voorziene tekort met het positieve risico van omzetting naar woningbouw leidt, voornamelijk pas in 2011, ook tot vragen bij wethouders en opmerkingen van ambtenaren. In januari en februari 2011 bevestigden meerdere

¹⁷⁹ NIEGG: Niet in exploitatie genomen gronden.

¹⁸⁰ Bron: Dienst RO en Financial Ground Control, Aansluiting conceptcijfer MPG 2011 met MPG 2010, pag. 13.

ambtenaren, waaronder het hoofd Grondzaken en het hoofd Project Ontwikkeling (PO) dat het niet toegestaan is het voorzienbare tekort (de -15 miljoen euro) te salderen met “positieve risico’s”.

Hoewel saldering dus niet toegestaan was, is er aan de accountant gecommuniceerd dat RBAZ sluitend kon worden ontwikkeld. In het Accountantsrapport 2010 staat: „Op basis van het doorrekenen van verschillende scenario’s is gebleken dat het RBAZ naar verwachting op meerdere manieren kostendekkend in exploitatie kan worden gebracht. In het kader van de waardering van het complex in de jaarrekening is uitgegaan van een voorzichtige variant waarbij uitgegaan wordt van in elk geval een kostendekkende opzet.” Realiteit was dat er geen sprake was van een voorzichtige variant en dat de omzetting naar woningbouw niet één van “de meerdere manieren” was om de grondexploitatie kostendekkend te krijgen.

De accountant is dus verkeerd geïnformeerd door het college en heeft vervolgens deze uitgangspunten overgenomen. Hoewel de accountant verkeerd is geïnformeerd, kan ook worden gesteld dat hij onvoldoende kritisch heeft gereageerd op deze boodschap, want de accountant heeft er geen nadere vragen over gesteld.

3. Het positieve risico van 20 miljoen euro voor de omzetting naar woningbouw is niet onderbouwd

Naast het feit dat saldering op deze wijze niet mocht, blijkt eveneens uit de verhoren en uit onderstaande citaten dat het bedrag waardoor RBAZ op 0 uit kon komen, niet onderbouwd was. De in het MPG 2010 genoemde kans dat met een gedeeltelijke omzetting van bedrijventerrein naar woningbouw het resultaat met 20 miljoen euro kon verbeteren van het Bedrijvenpark Apeldoorn A1 blijkt niet op een reële berekening gebaseerd te zijn. Ook is niet gekeken of dit paste in de huidige planvoorraad, waar al sprake was van een veel te grote omvang van de grondproductie voor woningbouw (onvoldoende afzetmogelijkheden).

In de openbare verhoren werd door de heer Elshof (coördinator planeconomen) het volgende geantwoord op de vraag of er een onderbouwing aan ten grondslag lag: „Nee, er is een hele korte indicatie geweest van: stel dat je naar woningbouw gaat kijken in dat gebied, wat voor financieel resultaat zal dat dan mogelijk kunnen opleveren. Daar heeft geen afstemming over plaatsgevonden: is het überhaupt mogelijk, hoe kijkt een projectgroep er naar, past het wel binnen de kaders en dat soort zaken. Is niet naar gekeken. Er is heel kort gekeken naar het omzetten van bedrijfsterrein grond naar woningbouw grond.”

De heer Salm (directeur RO) zegt over de reden voor het kiezen van deze oplossing: „Er werd nadrukkelijk ervaren dat er een grote bestuurlijke overtuiging was dat deze exploitatie op 0 zou moeten sluiten.”

Ook de heer Thunnissen (hoofd afdeling Projectontwikkeling RO) heeft in zijn openbare verhoor een reactie gegeven op de woningbouwoptie op RBAZ:

„De heer Thunnissen: Hoe komt die woningbouw daar. Ik kan u vertellen, dat is de ‘running gag’ sinds ik in dit huis ben, ruim vijf jaar. Ach, je kan er ook woningen bouwen. Ik ken geen fatsoenlijke reksom die werkt naar die plus 20 miljoen euro. Ik bestrijd dat die reksom bestaat, dat die grotere kwaliteit heeft dan een sigarendoos. Ik weet wel dat sommigen hebben verklaard dat ze plaatjes hebben gezien, een studie, met een paar mooie woon-werkwoningen aan het Kanaal. Die herinner ik me ook, maar dat was een optimalisatie-studie uit 2008, toen we in de gaten hadden, we doen niets aan Kop en Kanaal, kunnen we wellicht nog wat aan het Kanaal. Nou, dat is even aan de orde geweest. (...) Nou voorlopig doen we dat nog even niet. Maar er is geen grote studie naar een woningbouwlocatie.”
Commissie: „Het was niet de bewuste studie als onderlegger voor die 20 miljoen euro?”
De heer Thunnissen: „Nee, dat was een optimaliseringsdingetje, dat heel terzijde is gepasseerd, van, kan je daar wat aan het Kanaal. Nou, acht woon-werkdingetjes. Wat zou je eraan verdienen? Twee miljoen, drie miljoen?”

De heer Thunnissen verwijst hier naar een opmerking uit het openbare verhoor van wethouder Metz dat deze wel schetsen gezien had die ten grondslag lagen aan woningbouw op RBAZ. Het betrof hier dus niet plannen voor woningen in het deelgebied Eilanden in de ordegrootte van 20 miljoen euro. De schetsen betroffen een achttal woningen uit de categorie landelijk wonen, die al een paar jaar eerder gepresenteerd waren. Ook navraag bij het college middels een informatieverzoek van de enquêtecommissie leverde geen bewijs op dat er berekeningen of plannen onder de optie van 20 miljoen euro lagen. Dit versterkt de vaststelling dat er geen enkele berekening of serieuze inschatting heeft plaatsgevonden.

Mevrouw Kerkemeijer (planeconoom RBAZ) bevestigt eveneens dat ze nooit tekeningen hiervoor heeft gezien. Ook geeft zij in haar verhoor aan dat de woningbouwoptie op zeer weinig gebaseerd was. Op de vraag van de commissie of de woningbouw kan dienen als compensatie voor het negatieve cijfer van - 15 miljoen, terwijl het buiten de raadsaders was, stelt mevrouw Kerkemeijer: *„Dat vind ik eigenlijk niet kunnen. Ik kreeg toen ik het MPG zag het gevoel dat ik gestuurd was, dat ik gewoon gebruikt ben om die optie woningbouw als optimaliseringsmogelijkheid naar voren te brengen en dat is toen meegenomen in het MPG. Terwijl in mijn beeld, en misschien ben ik toen veel te naïef geweest, ik zoiets had van: okay, we gaan nu een sessie hebben over de optimaliseringsmogelijkheden, maar volgende week hebben we een sessie over de risico's en dat stoppen we bij elkaar en dan komt daar een voorstel uit hoe je het in het MPG gaat opnemen. Alleen na die optimaliseringsmogelijkheden werd het stil. En het bleef stil. En toen lag daar een MPG, waar die + 20 miljoen in stond dankzij de optie woningbouw.”* In een e-mail aan de heer Elshof schrijft ze daar ook over: *„Ik ben tot de conclusie gekomen dat ik er vorig jaar gewoon ben ingestonken.”*

Tenslotte zegt de heer Koldewijn (teamleider financiële administratie RO) het volgende over de onderbouwing van de mogelijk gedeeltelijke omzetting van bedrijventerrein naar woningbouw met een resultaat met 20 miljoen euro in onderstaande e-mail aan andere leden de werkgroep MPG 2011 (12-01-2011): „Slechts het antwoord 'ja' op de vraag 'kan het project (RBAZ) met woningbouw sluitend worden gemaakt' heeft ertoe geleid dat het resultaat op 0 is gezet.”

In het MPG 2011 vindt afwaardering plaats op RBAZ

Het MPG 2011 (pag. 49) zegt het volgende over de niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) van RBAZ (Eilanden, Kop en Kanaal): „Reeds bij het MPG 2010 kende de haalbaarheidsberekening een fors voorzienbaar tekort. Op dat moment is echter een aantal optimalisatiemogelijkheden verkend waarmee dit tekort kon worden opgelost. Bij het MPG 2010 is vervolgens een scenario met een sluitende haalbaarheidsberekening (nul euro) gepresenteerd. De haalbaarheidsberekening bij het MPG 2011 laat nu een voorzien tekort zien van 28,3 miljoen euro. Het verschil wordt als volgt verklaard:

- onderzoek naar het niveau van de gehanteerde gronduitgifteprijsen heeft ertoe geleid dat de gehanteerde gronduitgifteprijsen neerwaarts moesten worden bijgesteld;
- andere inzichten met betrekking tot optimalisatiemogelijkheden (o.a. woningbouw), zoals benoemd in het MPG 2010;
- op het totaal van de gemeente is een nieuwe gronduitgifteplanning (fasering) opgesteld. Deze heeft geresulteerd in een forse vertraging in de uitgifteplanning.”

Uit het MPG 2011 noch uit de PMA-presentatie gegeven op 3 februari 2011, blijken de afzonderlijke bedragen die met bovenstaande verandering van uitgangspunten gemoeid gaan. Uit interne documenten en communicatie¹⁸¹ blijkt de volgende opbouw:

- prijsstelling Bedrijvenpark Apeldoorn Zuid: - 9 miljoen euro;
- fasering Bedrijvenpark A1 Apeldoorn Zuid: - 5 miljoen euro;
- Terugdraaien van optie woningbouw RBAZ, Bedrijvenpark A1 Apeldoorn Zuid: - 15 miljoen euro.

Bij de voorbereiding van het MPG 2011 blijkt dat de (nog door de raad goed te keuren) optie van woningbouw niet meer reëel wordt geacht, omdat (a) de vooruitzichten voor woningbouw slecht blijven, (b) er voldoende eigen voorraad is en (c) de provincie uitgaat van een krimpscenario.

In het MPG 2011 wordt alleen aangegeven dat het faseringsnadeel 20 miljoen euro bedraagt. Een uitsplitsing naar het daadwerkelijk faseringsnadeel en naar het terugdraaien van de optie woningbouw, is niet gegeven.

Ondanks de verslechtering van de contante waarde tot -15 miljoen euro die in 2010 al bekend was, is de Werkgroep MPG 2011 niet van mening dat er in 2010 reeds een verliesneming van 15 miljoen euro had dienen plaats te vinden: „Afgezien daarvan is de

181 Bron: Presentatie - Stuurgroep MPG 31-1-2011 (zie e-mail 28-1-2011 van de heer Elshof).

Werkgroep niet van mening dat daarmee ook het verlies van 15 miljoen euro had moeten worden genomen. De status van dit resultaat en de mogelijkheden binnen dit complex was echter zodanig dat het op dat moment te vroeg was om hieraan al conclusies voor waarderingen van de grond te verbinden. Gedurende 2010 zouden mogelijke wijzigingen ten opzichte van door de raad gestelde kaders, die het resultaat gunstig kunnen beïnvloeden, ter besluitvorming aan de raad kunnen worden voorgelegd."

De enquêtecommissie is van mening dat een verliesneming in 2010 wel aan de orde was. Dit omdat de optie voor omzetting naar woningbouw niet onderzocht was en ook geen reëel perspectief bood (wat terecht werd geconcludeerd in het MPG 2011, maar wat ook bekend moest zijn in 2010 want de feitelijke omstandigheden op dit punt zijn niet veranderd). Wethouder Spoelstra zegt in zijn openbaar verhoor over dit punt: „Maar dat heb ik dus met de kennis van 2011 denk ik, dat het daar (MPG 2010) niet correct is opgeschreven. Dat wil ik wel meegeven."

VIII.3.7. MPG 2011

Het MPG 2011 is door een ambtelijke werkgroep van RO opgesteld. In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud van het MPG 2011 en wordt gekeken of de raad met deze MPG volledig en accuraat is geïnformeerd door het college.

Het MPG 2011 laat forse verliezen zien. Het totale jaarrekeningresultaat komt uit op een verlies van 49,8 miljoen euro. Daarnaast zijn er voor NIEGG voorzienbare verliezen ter grootte van 22,2 miljoen euro geïdentificeerd, waarvoor het nemen van verlies op het moment van vaststelling van het MPG 2011 nog niet noodzakelijk was. De belangrijkste oorzaak van het in het MPG 2011 gepresenteerde tekort is de neerwaarts bijgestelde verwachting over toekomstige grondverkoop van bedrijventerreinen. Door onder andere deze bijgestelde verwachting is het totaalresultaat uitgekomen op -33,8 miljoen euro contante waarde per 1 januari 2011. De ARG bedroeg op 1 januari 2011 10,2 miljoen euro. In het MPG 2011 is, op basis van de risico's die bij het MPG 2011 zijn benoemd en gekwantificeerd, berekend dat het benodigde weerstandsvermogen 19,2 miljoen euro zou moeten zijn. Aangezien de ARG onvoldoende omvang had om de aanwezige risico's op te kunnen vangen wordt in het MPG 2011 besloten dat dit verder aangevuld zal moeten worden tot het vastgestelde benodigde weerstandvermogen.

Een belangrijk onderdeel van het MPG 2011 betreft de afwaardering van Kop en Kanaal met 11 miljoen euro. De enquêtecommissie zal in de bespreking van het MPG 2011 hier dan ook op inzoomen. Tijdens de interpellatie van 17 februari 2011 is aan de wethouder gevraagd naar de relatie met de vaststelling van het Ontwikkelingsplan RBAZ van februari 2010. De vraag die ontstaan is, is of de raad bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan niet geïnformeerd had moeten worden over: 1) de risico's voor Kop en Kanaal en 2) of de afwaardering van Kop en Kanaal niet eerder had moeten plaatsvinden.

1. *Communicatie over risico's*

De enquêtecommissie heeft onderzocht of de raad laattijdig is geïnformeerd over de risico's voor Kop en Kanaal. Deze vraag is ook in het interpellatiedebat van 17 februari 2011 naar voren gekomen. De PvdA was van mening dat wethouder Metz (toen verantwoordelijk voor het Grondbedrijf) de raad had moeten informeren over de risico's van afwaardering van Kop en Kanaal. In het feitenrelaas rond RBAZ wordt namelijk gezegd dat er bij het MPG 2009 al overwogen werd om deze gronden af te boeken. Wethouder Metz heeft hierop geantwoord dat hij de raad niet kon en hoefde te informeren. De PvdA vond dat, gegeven het belang van het Ontwikkelingsplan, wethouder Metz de raad actief had moeten informeren over de aanwezige risico's voor zover die bekend waren, zodat de raad een overwogen besluit had kunnen nemen. De raad had volgens de PvdA bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan geïnformeerd moeten worden over het feit dat er gedacht werd aan afwaarderen op Kop en Kanaal vanwege het ontbreken van een reëel en stellig voornemen.

Naar aanleiding van het interpellatiedebat is een motie van treurnis door een ruime meerderheid van de raad aangenomen. Wethouder Metz heeft volgens de motie de schijn gewekt de raad onvoldoende tijdig, juist en volledig te hebben geïnformeerd. Van de 38 aanwezige gemeenteraadsleden stemden 33 leden voor en de 5 aanwezige leden van de VVD stemden tegen. De fractie van de VVD sprak wel steun uit voor een raadsonderzoek naar de gang van zaken rond het grondbedrijf.

De tekst van de motie was:

„De raad van de gemeente Apeldoorn, in vergadering bijeen op 17 februari 2011; overweegt dat:

- *het grondbedrijf essentieel is voor de ontwikkeling van Apeldoorn en haar financiële positie;*
- *de materie buitengewoon complex is;*
- *om goede beslissingen te kunnen nemen het noodzakelijk is dat de raad tijdig, juist, volledig en overzichtelijk wordt geïnformeerd;*
- *het college een actieve informatieplicht heeft;*

spreekt uit:

te betreuren dat wethouder Metz in de interpellatie van 17 februari 2011 de schijn heeft gewekt de raad onvoldoende tijdig, juist en volledig te hebben geïnformeerd en derhalve het presidium te verzoeken, over de gang van zaken in het grondbedrijf, te starten met de voorbereiding om te komen tot een voorstel voor een nader vorm en inhoud te geven onderzoek.”

Dat het onderwerp 'reëel en stellig voornemen', en de risico's op afwaardering die hiermee samenhangen, niet zijn besproken rond de vaststelling van het Ontwikkelingsplan in februari 2010, wordt in de volgende e-mail bevestigd.

06-02-2011: e-mail van mevrouw Kerkmeijer aan de heer Elshof

„In de raad van afgelopen donderdag werd stevig ingezet over het al dan niet aanwezig zijn van een stellig voornemen van Kop en Kanaal ten tijde van het vaststellen van het Ontwikkelingsplan in 2010. Ik kan me niet herinneren dat die discussie toen in de raad is gevoerd. Ik kan er ook niets over terugvinden in de verslagen. De uitwerking van het BBV op dit punt en de bepaling van wat een reëel en stellig voornemen is, is pas na de vaststelling van het Ontwikkelingsplan opgestart.”

De conclusie die de enquêtecommissie op dit punt trekt is dat de raad laattijdig geïnformeerd is over het risico van het ontbreken van een reëel en stellig voornemen en daarmee het risico op afwaarderen van Kop en Kanaal. Op zijn minst had dit onderdeel moeten zijn van de communicatie aan de raad in februari 2010 bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan RBAZ.

2. Moment van afwaardering

Naast de vraag of de raad te laat is geïnformeerd over de risico's van Kop en Kanaal, is het de vraag of de afwaardering ook te laat is gebeurd. Had de afwaardering eerder plaats moeten vinden? Er is grond om deze vraag over het moment van afwaardering te stellen. Zoals eerder aangegeven, is in het feitenrelaas rond RBAZ gezegd dat er in conceptteksten van het MPG 2009 al overwogen werd om deze gronden af te boeken. Deze tekst kwam van het hoofd Projectontwikkeling ten behoeve van het beheersdossier strategisch grondbezit. In mei 2009 verwees hij naar de afwaardering van deze gronden op korte termijn vanwege het ontbreken van voorziene ontwikkeling.¹⁸² De enquêtecommissie heeft onderzocht of de afwaardering op het juiste moment is gedaan gegeven de kennis die aanwezig was bij het ambtelijk apparaat. De conclusie die getrokken wordt, is dat de afwaardering eerder plaats had kunnen vinden. Er was voldoende reden om af te waarderen. Verderop in deze paragraaf zal gedetailleerd worden beschreven waarom.

Het moment van afwaarderen is in dit geval zeer belangrijk. Wanneer deze 11 miljoen euro namelijk al bekend zou zijn geweest tijdens het behandelen van het Ontwikkelingsplan RBAZ dan was dit van invloed geweest op de vaststelling van het Ontwikkelingsplan. Er staat namelijk in de financiële haalbaarheidsanalyse bij het Ontwikkelingsplan (pag. 13): *„Zoals al eerder vermeld dienen de deelgebieden Beekbergsebroek en de Biezematen tezamen financieel haalbaar te zijn. Maar wanneer wordt nu een project financieel haalbaar geacht? In het geval van het RBAZ is dit wanneer de gehele ontwikkeling minstens een neutraal plansaldo laat zien op CW¹⁸³ per 1-1-2009. Dit geldt dus voor de Biezematen, Beekbergsebroek en het overige deel van het Beekbergsebroek: de zone langs het kanaal en de Kop.”*¹⁸⁴

¹⁸² Deze constatering worden later in deze paragraaf verder besproken.

¹⁸³ CW: contante waarde.

¹⁸⁴ Bron: Gemeente Apeldoorn, RBAZ financiële haalbaarheid van het ontwikkelingsplan, 01-11-2009.

Het geheel bleef neutraal omdat Beekbergsebroek en Biezematen samen op 0 uitkwamen en Kop en Kanaal buiten beschouwing werden gelaten. Het volgende staat in de financiële haalbaarheidsanalyse (pag. 4): „*Het plangebied is echter groter dan de Biezematen en de Eilanden. De oostzijde van de Elsbosweg (de Kop) en de zone langs het kanaal aan de westzijde van het exploitatiegebied Beekbergsebroek maken ook deel uit van het plangebied. Ook hier heeft de gemeente omvangrijke gebieden in eigendom, echter om het programma te kunnen realiseren, is het in ontwikkeling brengen van deze gronden niet noodzakelijk. De beide gebieden worden dan ook in de nu aan de orde zijnde bestemmingsplanhorizon niet meegenomen en vallen buiten het Ontwikkelingsplan. De gronden die wij als gemeente langs het Kanaal en in de Kop van het RBB in eigendom hebben blijven binnen het grondbedrijven worden, deels, na 2020 in ontwikkeling genomen, zodat de boekwaarde op deze gronden goedge maakt kan worden.*”¹⁸⁵

De vraag is echter in hoeverre het terecht was om Kop en Kanaal buiten beschouwing te laten. Had bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan al niet de vaststelling gedaan kunnen worden dat er afgeboekt moest worden op Kop en Kanaal, met het gevolg dat het Ontwikkelingsplan niet vastgesteld zou worden?

Van belang bij de vraag of de afwaardering eerder plaats had moeten vinden, is de discussie rond het ‘reëel en stellig voornemen’ voor Kop en Kanaal. Na de vaststelling van het MPG 2010 startte de dienst RO op 1 november 2010 met de voorbereiding van het MPG 2011. Onderdeel van deze start vormde een werkgroep specifiek voor de programmering bedrijventerreinen en kantoren. Deze werkgroep heeft op 6 december 2010 in nauw overleg met de afdeling Ruimte Economie en Wonen de nieuwe programmering vastgesteld. Daarnaast heeft deze werkgroep nieuwe waarderingsgrondslagen geformuleerd voor NIEGG. De effecten van deze programmering en de nieuwe ambtelijke waarderingsgrondslagen zijn daarna als uitgangspunt voor de waardering van NIEGG Bedrijvenpark Apeldoorn A1 gebruikt. Waar in 2010 de deelgebieden Kop en Kanaal gewaardeerd werden als integraal onderdeel van de totale opgaaf van het bedrijvenpark, werden in 2011 de drie deelgebieden apart bekeken.

Het BBV schrijft voor dat NIEGG gewaardeerd dienen te worden tegen de huidige marktprijs indien er geen reëel en stellig voornemen bestaat voor bebouwing in de nabije toekomst. Het BBV laat enige vrijheid aan gemeenten om dit begrip nader in te vullen (discretionaire bevoegdheid). Zo stelt het BBV dat een reëel en stellig voornemen kan bestaan uit interne besluitvorming of structuurvisie voorafgaand aan het bestemmingsplan, maar niet of deze besluitvorming door de raad moet zijn vastgesteld. Ook laat het BBV ruimte voor invulling van het begrip ‘nabije toekomst’. Pas na de vaststelling van het Ontwikkelingsplan RBAZ (februari 2010) en het MPG 2010 is het begrip reëel en stellig voornemen nader gedefinieerd door de dienst RO. Nabije toekomst is hierbij gesteld op 20 jaar en besluitvorming door de raad wordt als uitgangspunt gehanteerd. In 2011 wordt

¹⁸⁵ Bron: Gemeente Apeldoorn, RBAZ financiële haalbaarheid van het ontwikkelingsplan, 01-11-2009.

op basis van deze uitgangspunten voorgesteld dat de delen Kop en Kanaal afgeboekt dienen te worden, omdat hier geen reëel en stellig voornemen meer voor bestaat.

De vraag is echter of er niet in een eerder stadium al geen sprake meer was van een 'reëel en stellig voornemen' voor deze gronden. Immers, voor Kop en Kanaal werd bij het Ontwikkelingsplan gesteld dat de gronden na 2020 beschouwd zouden worden, op het moment dat het Bedrijvenpark geacht werd gerealiseerd te zijn (ten tijde van MPG 2010: 2026¹⁸⁶). Was dit dan nog wèl een reëel en stellig voornemen? Is beschouwen na 16 jaar nog aan te merken als een reëel en stellig voornemen? Is dat dan nog een voornemen voor bebouwing in de nabije toekomst? Deze vraag, uitgaande van een termijn van minimaal 10 jaar, wordt ook door wethouder Spoelstra gesteld in onderstaande e-mail:

03-02-2011 Wethouder Spoelstra naar diverse ambtenaren, waaronder bestuursadviseur Luitjes „*Wanneer is er sprake in het kader van het BBV van een reëel en stellig voornemen? Als ik opschrijf: „De zone langs het Kanaal en de Kop van het RBAZ worden pas na 2020 beschouwd”. Is dat volgens BBV dan een reëel en stellig voornemen?*”

03-02-2011 Reactie van de heer Koldewijn aan bestuursadviseur Luitjes (die het bericht vervolgens doorstuurt naar Spoelstra)
„Het BBV schrijft voor dat er een reëel en stellig voornemen in de nabije toekomst moet zijn. In een aangehouden collegevoorstel over de uitgangspunten voor het MPG 2011 is hierover de volgende passage opgenomen:

- *Reëel en stellig voornemen voor bebouwing in de nabije toekomst. De BBV geeft aan dat de verwachting voor een reëel en stellig voornemen in de nabije toekomst kan bestaan uit:*
- *interne besluitvorming of;*
- *structuurvisie voorafgaand aan het bestemmingsplan.*

De BBV geeft niet aan of deze besluitvorming door de raad moet zijn vastgesteld. Wij stellen voor om besluitvorming door de raad als uitgangspunt te hanteren. Ook geeft de BBV ruimte voor het begrip 'nabije toekomst'. Hiervoor stellen wij voor om uit te gaan van het moment waarop de uitgifte zal starten, met een horizon van 20 jaar. Dit sluit aan op de termijn die staat voor de structuurvisie.

Aangezien de eventuele ontwikkeling van de onderdelen Kop en Kanaal pas na 2020 worden beschouwd en op dit moment totaal geen zicht is op het moment waarop daadwerkelijk met een eventuele uitgifte kan worden gestart, wordt ambtelijk voorgesteld deze gronden dan ook conform de NIEGG-systematiek af te boeken naar de huidige marktwaarde. Tevens is op basis van de huidige uitgifteplanning voor bedrijven (8,2 per jaar) een eventuele ontwikkeling van deze deellocaties tot bedrijventerrein niet eerder mogelijk dan na 2035.”

¹⁸⁶ Bron: Aansluiting conceptcijfers MPG 2011 met MPG 2010. Hierin staat dat de uitgifteprognose voor Kop en Kanaal in het MPG 2011 wordt uitgefaseerd met 9 jaar tot 2035.

03-02-2011 Reactie wethouder Spoelstra

„Hier haal ik toch uit dat NIEGG al met 11 miljoen euro had moeten worden afgeboekt in 2010?“

03-02-2011 Reactie bestuursadviseur

„Ze antwoorden op basis van de huidige inzichten. Die 20 jaar termijn en raadsbesluit zijn invullingen van nu, net als de 8,2 hectare per jaar. Vorig jaar hadden we dat niet zo expliciet gedefinieerd, voor zover ik weet. Daar zit dus wel wat ruimte.“

03-02-2011 Reactie wethouder Spoelstra

„Als je stelt: beschouwen na 2020/10 jaar is dat toch niet stellig?“

03-02-2011 Reactie bestuursadviseur

„Ja, gevoelsmatig wellicht wel (op je klompen aanvoelend), maar tot nu toe nooit hard gedefinieerd.“

De werkgroep MPG 2011 is niet van mening dat afwaardering van Kop en Kanaal al bij het MPG 2010 had plaats moeten vinden, zoals blijkt uit onderstaande tekst uit de nota 'aansluiting MPG 2010 bij MPG 2011' (pag. 16): *„Bij de besluitvorming over het RBAZ door de raad in februari 2010, is voor de gronden Kop en Kanaal aangegeven dat deze pas ná 2020 beschouwd zullen worden. Er was op dat moment een reëel en stellig voornemen voor bebouwing in de nabije toekomst.“*

Ook de heer Elshof vindt de keuze in 2010 om niet af te boeken nog steeds verdedigbaar. Er lag immers nog steeds een reëel en stellig voornemen: *„In de documenten van het RBAZ (ontwikkelingsplan RBAZ, vastgesteld februari 2010) was opgenomen de gronden na 2020 te gaan bezien. Daar kon je uit afleiden 'zijn die gronden nog wel nodig?', maar je kon er niet uit afleiden dat het niet zo was! Na 2020 bezien is nog steeds een reëel en stellig voornemen. Het ligt alleen wat verder in de tijd. Die tijd hebben wij in 2011 ingevuld als zijnde binnen een termijn van 20 jaar. De uitgifte van die gronden ligt nu zo ver weg dat het idioot is te veronderstellen om een opbrengspotentie aan die bedrijventerrein grond toe te rekenen die mogelijk in 2035 uitgegeven gaat worden.“*

Echter, het hoofd Projectontwikkeling van de dienst RO, de heer Thunnissen, was in 2009 verantwoordelijk voor het aanleveren van tekstvoorstellen ten behoeve van het MPG 2009. De ambtenaar in kwestie leverde onder meer de volgende concepttekst aan de projectleiding van het MPG 2009 (Financial Ground Control): *„Deelproject MPG Strategisch Grondbezit 21-5-2009: „Binnen het project RBAZ/Biezematen worden thans voorstellen ontwikkeld, die mogelijk op korte termijn vragen om afwaardering van delen van het gebied, omdat daar sprake is van grondbezit zonder voorziene ontwikkeling.“*

In het feitenrelaas RBAZ zoals dit in februari 2011 aan de raad is gestuurd, wordt hiernaar verwezen (pag. 5): „*In het MPG 2009 is sprake van een Dossier Strategisch Eigendom in relatie tot de balans. In het voorwerk voor dat deeldossier is al vastgelegd dat afwaardering van de Kop en het Kanaal kan worden overwogen.*”¹⁸⁷

De vraag of in 2010 al afgewaardeerd had moeten worden, hangt dus af van de vraag of er toen nog een reëel en stellig voornemen was voor Kop en Kanaal. Allereerst is de enquêtecommissie van mening dat de dienst RO deze definitie eerder op had moeten stellen. De economische crisis was bij het opstellen van het MPG 2010 in volle gang en er werd intern al gesproken over het ‘reëel en stellig voornemen’, zie de opmerking van het hoofd Projectontwikkeling. De keuze om pas na het MPG 2010 te werken aan een definitie is dan ook laat.

Voor wat betreft de definitie: zoals eerder vermeld heeft de gemeente de vrijheid binnen de BBV om deze definitie te bepalen. De definitie voldoet aan de eisen van de BBV, maar de uitgangspunten hadden voorzichtiger kunnen worden gekozen. De definitiekeuze voor reëel en stellig voornemen (nabije toekomst 20 jaar) gecombineerd met de uitfasering van bedrijventerreinen naar 2035 in het MPG 2011 zorgt ervoor dat er in het MPG 2010 en Ontwikkelingsplan RBAZ nog wel sprake was van een reëel en stellig voornemen, gegeven die definitie van 20 jaar en die fasering. In plaats van deze uitgangspunten had echter ook een kortere termijn gekozen kunnen worden en had in 2010 gerekend kunnen worden met een lagere afzetverwachting.

De enquêtecommissie concludeert dat de dienst RO voor het Ontwikkelingsplan RBAZ een definitie ‘van reëel en stellig voornemen’ had moeten opstellen en dat het een reële optie was geweest om eerder dan in het MPG 2011 de gronden Kop en Kanaal af te waarderen.

Andere manieren van omgaan met afwaardering Kop en Kanaal

Behalve de late informatievoorziening aan de raad van de stand van zaken van Kop en Kanaal, speelde er volgens het voormalig hoofd Grondzaken (mevrouw Vreman) nog een andere omstandigheid voor wat betreft de informatievoorziening. Er hadden alternatieven voor de afwaardering aan de raad moeten worden voorgelegd. Mevrouw Vreman is het zelf in ieder geval niet eens met de afwaardering in het MPG 2011.¹⁸⁸ Zij ging ervan uit dat er nog een tweede Hampshire-overleg¹⁸⁹ zou komen waarin andere manieren voor afwaardering verkend zouden worden. Zij had de afwaardering op RBAZ van Kop en Kanaal op een andere manier gedaan: op de balans zetten tegen toekomstige inbrengwaarde in het te maken toekomstig exploitatieplan. Dan had de zware afwaardering niet gemaakt hoeven te worden. Die afwaardering is haar inziens namelijk niet nodig geweest, omdat er nog steeds sprake was van een reëel en stellig voornemen voor Kop en Kanaal.

¹⁸⁷ Bron: Feitenrelaas RBAZ, Ph. Salm, 16 februari 2011.

¹⁸⁸ Bron: openbaar verhoor mevrouw Vreman.

¹⁸⁹ De Hampshire sessie was een overleg in hotel Hampshire, waarin de voorlopige resultaten voor het MPG 2011 werden besproken.

De termijn voor een regionale structuurvisie die in 2007 is vastgesteld is namelijk 20 jaar. Volgens mevrouw Vreman zouden er óók nog andere manieren aan de orde komen om de problematiek te lijf te gaan, waarbij afwaardering van Kop en Kanaal niet nodig was geweest. Het bespreken van alternatieven tijdens een tweede Hampshire-sessie heeft echter niet meer plaatsgevonden. De besproken afwaardering van Kop en Kanaal is doorgevoerd. Volgens mevrouw Vreman hadden ook alternatieven aan de raad moeten worden voorgelegd, zoals afwaarderen op Biezematen vanwege de hoge boekwaarde daar. Dat is uiteindelijk niet gebeurd.

Ook wethouder Metz is kritisch over de afwaardering van Kop en Kanaal. Hij zegt in het openbaar verhoor: *„Als je alle besluiten nog moet nemen en je de opdracht hebt om het plan te optimaliseren, vond ik het zonde om een gedeelte van het gebied uit te sluiten van de kans om dat plan te ontwikkelen.”* Hij vond dat de keuze voor een afwaardering leidde tot een ingeklemde positie en had een voorziening beter gevonden.

Volgens de adviseur strategisch grondbeleid, de heer Nijland, had al eerder op het grondbedrijf afgewaardeerd moeten worden als gevolg van de te hoge apparaatskosten die niet meer terugverdiend konden worden. Bij de afwaardering in 2011 plaatst de heer Nijland in zijn openbaar verhoor een kanttekening: *„Misschien had ik iets meer de relatie gelegd met de structuurvisie die in aantocht is, die ook iets zegt over dit soort gebieden. Natuurlijk is het zo dat als de Kop niet wordt ontwikkeld tot bedrijfsterrein hij misschien wel op een andere manier ontwikkeld zou kunnen gaan worden. Er is een hele mêlée aan overwegingen. Dat had misschien geleid tot een pas op de plaats rond de afwaardering.”*

Wethouder Prinsen (nu verantwoordelijk voor het grondbedrijf) zegt hierover: *„Ik ben van openheid geven. We hebben een strakke definitie neergezet van reëel en stellig voornemen die genoeg ruimte laat, maar ook helder wanneer je de gronden op een bepaalde manier waardeert. Dat was de grootste reden om af te waarden en verlies te nemen.”*

VIII.3.8. Feitenrelaas RBAZ

Bij het opstellen van het feitenrelaas is sprake geweest van een discussie over de informatievoorziening aan de raad op een cruciaal punt: het neutrale plansaldo in het MPG 2010 voor RBAZ. Hieronder wordt dit toegelicht.

Nadat het verzoek kwam van de raad om een feitenrelaas over RBAZ, is dit verzoek bij de Dienst Ruimtelijke Ordening uitgezet. Het ambtelijk resultaat van het feitenrelaas is vervolgens aan het college voorgelegd. Het college kon zich in grote lijnen vinden met dit voorstel, maar wilde graag de volgende zinsnede toegevoegd zien: *„De accountant heeft in zijn rapport van bevindingen d.d. 23 april 2010 het volgende opgemerkt over RBAZ: Op basis van het doorrekenen van verschillende scenario's is gebleken dat het RBAZ naar verwachting op meerdere manieren kostendekkend in exploitatie kan worden gebracht. In het kader van de waardering van het complex in de jaarrekening is uitgegaan van een voorzichtige variant waarbij uitgegaan wordt van in elk geval een kostendekkende opzet.”*

Hoewel deze zin daadwerkelijk door de accountant is opgenomen, was deze zinsnede afkomstig van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling. De accountant ging uit van deze informatie. Toen deze zinsnede aan het feitenrelaas werd toegevoegd, stuitte dit echter op bezwaren bij de dienst RO. De dienst was het niet eens met het beeld dat door deze zinsnede ontstond over de reden waarom RBAZ kostendekkend was bevonden. Daarom heeft de dienst RO vervolgens aangegeven zelf ook een extra zin aan het feitenrelaas toe te voegen, namelijk: *„In het voorjaar 2010 is gekeken naar zéér globale alternatieve scenario's. De realiteitswaarde kon in die fase niet zorgvuldig worden bepaald. Ze zijn niet integraal afgewogen en er is bijvoorbeeld voorbijgegaan aan technische, planologische, maatschappelijke en economische overwegingen.”*

Het college heeft vervolgens dringend verzocht om, als de door de dienst toegevoegde zinsnede bleef staan, dan de toegevoegde tekst van de dienst én de tekst van accountant weg te halen. De dienst besloot echter om beide passages te laten staan en legde de tekst wederom aan het college voor met de volgende argumentatie: *„Met de toevoeging van de passage is het relaas naar het oordeel van de dienst nog completer en juister.”*

De heer Salm heeft vervolgens aan de gemeentesecretaris, de heer Dekker, de keuze gelaten welke versie aan de raad zou worden verstuurd: de versie waarin beide passages zijn opgenomen of de versie waar ze beide niet in staan. De gemeentesecretaris heeft toen besloten de uitgebreide versie met de beide passages te verzenden, omdat deze het meest informatief was. Het feitenrelaas is niet onder verantwoordelijkheid van het college aan de raad voorgelegd, want de directeur RO is verantwoordelijk voor de tekst. Dat de directeur RO weerstand ondervond van het college om de werkelijke gang van zaken rond dit punt in het feitenrelaas op te nemen, getuigt van twijfel bij het college of het handelen van het college bij het opstellen van het MPG 2010 juist was.

VIII.4. Conclusies

1. De raad is slechts op hoofdlijnen geïnformeerd over het grondbedrijf na het verdwijnen van de Nota FPG. De raad had tot het MPG 2009 onvoldoende zicht op de risico's van het grondbedrijf.
2. Ondanks de gebrekkige informatievoorziening is de raad tot 2009 in zijn controlerende rol tekort geschoten. De raad had, gezien het gebrekkige inzicht, aanzienlijke verbeteringen in de informatievoorziening moeten eisen om dit inzicht te verkrijgen.
3. Conceptversies van het MPG 2008 zijn gezien door het college. Het MPG 2008 is echter niet aan de raad verstuurd omdat volgens het hoofd Grondzaken de planning van de grondexploitaties in het MPG 2008 niet realistisch was. De raad is niet geïnformeerd over het niet toegezonden krijgen van het MPG 2008, noch over het waarom daarvan.

4. Wethouder Metz was niet te spreken over het tegenhouden van het MPG 2008. Hij wilde juist een MPG aan de raad presenteren. Vanwege de negatieve ervaring uit 2008 is beslist om een externe partij, Financial Ground Control, het MPG 2009 te laten schrijven.
5. In het MPG 2009 wordt gerekend met een afzet van circa 900 woningen per jaar. Daarnaast wordt in het MPG 2009 een risico van 15 miljoen euro genoemd, dat was gebaseerd op een verlaagde afzet van bouwgrond: van 300 (2009 t/m 2011) tot 500 (2012 t/m 2015) woningen per jaar. Bij de dienst RO werd er echter door meerdere functionarissen bij het opstellen van het MPG 2009 herhaaldelijk op aangedrongen dat een afzet van 300 tot 500 niet als een risico diende gezien te worden, maar als de basisvariant diende beschouwd te worden en als dusdanig opgenomen diende te worden in het MPG 2009.
6. Het MPG 2009 is na bespreking in de PMA van 3 december 2009 niet meer vastgesteld door de raad. De second opinion van 4Tune in opdracht van de Rekenkamercommissie was zeer kritisch over de informatievoorziening door het college. De Rekenkamercommissie concludeerde dat het MPG 2009 geen volledig beeld gaf van de positie van het grondbedrijf en de daaraan verbonden risico's en dat op basis van het MPG 2009 niet kon vastgesteld worden dat de ARG voldoende was om (alle) mogelijke tegenvallers op te vangen.
7. De raad heeft onvoldoende uitvoering gegeven aan de opmerkingen van 4Tune naar aanleiding van de second opinion die 4Tune uitvoerde van het MPG 2009 in opdracht van de Rekenkamercommissie.
8. Het was het college in de periode tot 2010 niet duidelijk wat het totale programma aan woningbouw en bedrijventerreinen was. Er werd gestuurd op projectniveau en niet op programmaniveau.
9. De raad is op 4 februari 2010 bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan RBAZ bewust onjuist geïnformeerd over de fasering van Beekbergsebroek: de kans op een tragere fasering was niet 75 procent, maar wel 100 procent zeker. In de voorbereiding van het MPG 2010 die toen al vergevorderd was, werd namelijk al wel uitgegaan van de tragere fasering.
10. In het Ontwikkelingsplan RBAZ (februari 2010) had ook het risico op de afwaardering van Kop en Kanaal gepresenteerd moeten worden, evenals het risico van een lagere vervangingsvraag vanuit de Kanaalzone.
11. De raad is in het MPG 2010 bewust onjuist geïnformeerd over het plansaldo van RBAZ door een voorzien tekort vanwege de inmiddels aangepaste fasering te verrekenen met een onwaarschijnlijke, niet onderbouwde optie tot woningbouw.
12. Het salderen van een voorzien tekort met een mogelijke winst is niet in lijn met het voorzichtigheidsbeginsel en het beginsel van transparantie en staat op gespannen voet met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
13. De mogelijke winst van 20 miljoen euro (door omzetting bedrijventerreinen in woningbouw) was bovendien niet serieus onderbouwd en was enkel toegevoegd om het resultaat van RBAZ op nul te houden.

14. Door wisselende definities wordt onduidelijk gecommuniceerd richting de raad over de omvang van de beschikbare algemene reserve van het grondbedrijf: volgens het MPG 2011 bedraagt de beschikbare ARG per 1-1-2011 10,2 miljoen euro. Een juiste weergave is dat de beschikbare ARG slechts 4,4 miljoen euro is. De rest zijn specifieke bestemmingsreserves (ten behoeve van bodemsanering en slagvaardige aankopen).
15. In het MPG 2011 is niet expliciet aangegeven dat enkel de productie van bedrijven-terreinen is geactualiseerd en dat nog geen actualisatie van het woningbouw-programma heeft plaatsgevonden.

IX. Cultuur

De enquêtecommissie is in haar onderzoek een groot aantal knelpunten tegengekomen in de menselijke verhoudingen, in de relatie tussen het college en het ambtelijk apparaat, tussen ambtelijke afdelingen en tussen de PvdA en de VVD. Deze knelpunten hebben een flinke impact gehad op de gang van zaken rond het grondbedrijf. In paragraaf IX.1. wordt het cultuurtraject geschetst in de periode 2006-2010. De dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) heeft in 2009 een speciale nota over de knelpunten geschreven. Deze komt in paragraaf IX.2. aan de orde. De enquêtecommissie heeft ook zelf verschillende problemen geconstateerd. In paragraaf IX.3. staan zes voorbeelden. Het grondbedrijf heeft ook geleid tot politieke spanningen tussen de PvdA en VVD. In paragraaf IX.4. wordt dit toegelicht. Paragraaf IX.5. gaat over de verhoudingen in het college. In paragraaf IX.6. staan de conclusies.

IX.1. Cultuurtraject van het college in de periode 2006-2010

Uit het onderzoek van de enquêtecommissie Reesink¹⁹⁰ in 2005 bleek dat portefeuillehouders het dossier-Reesink naar zichzelf toetrokken en dat ambtenaren minder betrokken werden. Dit werd bevestigd door de interviews en verhoren door de enquêtecommissie Reesink. Hieruit bleek dat bepaalde ambtenaren hun mogelijk relevante mening niet voldoende hebben laten horen of mogelijk relevante feiten niet hebben aangedragen. Dit werd deels verklaard doordat bij deze ambtenaren niet voldoende bekend was dat bestuurders ongevraagde adviezen waarderen. Aan de andere kant speelde ook dat ambtenaren vreesden voor een negatieve interpretatie van hun inzet wanneer zij ongevraagde adviezen zouden leveren die het gevoerde beleid niet ondersteunden, want in die tijd lieten betrokken collegeleden regelmatig merken dit niet te appreciëren.

Verder concludeerde de enquêtecommissie Reesink: „*De ambtelijke organisatie heeft zich onvoldoende teweer gesteld tegen de wijze waarop zij door het college werd bejegend. Diverse ambtenaren hadden in de richting van de gemeentesecretaris moeten signaleren dat het college inhoudelijk op het verkeerde spoor zat.*” Deze constatering, gecombineerd met de door ambtenaren uitgesproken vrees om commentaar te uiten, laat zien dat er problemen in de verhouding tussen college en ambtenaren aanwezig waren. Daarom is naar aanleiding van het rapport-Reesink door het college een cultuurtraject gestart. Volgens de destijds hiervoor verantwoordelijke wethouder, de heer Boddeke, heeft dat traject niet

¹⁹⁰ In 2005 is een raadsonderzoek uitgevoerd naar het bestuurlijk handelen in het dossier Reesink. Dit naar aanleiding van het jarenlange conflict over de vestiging van dit bedrijf op de Ecofactorij in Apeldoorn. Het rapport met bevindingen is in januari 2006 uitgebracht.

overal tot de gewenste resultaten geleid. Op de vraag in het openbaar verhoor of het college stevige tegenspraak heeft gezien: „Nou, op dit dossier (het grondbedrijf) niet.” Oud-wethouder Boddeke geeft verder in zijn openbaar verhoor aan dat hij de zogenaamde F-mail van de heer Nijland (zie het derde voorbeeld in paragraaf IX.3.) en de Stormbrieven van mevrouw Van der Bend (zie paragraaf VI.2.) en andere waarschuwingen vanuit de dienst RO niet kende. Dit is opvallend omdat hij in het college de sparringpartner van wethouder Metz was.

Waarschuwingen vanuit de dienst RO dringen niet of nauwelijks door tot in het college en daar waar dat wel het geval is, lijkt het alsof het college de problemen bij het grondbedrijf negeert of voor zich uitschuift. Oud-wethouder Boddeke zegt hier het volgende over in zijn openbaar verhoor: „Je kunt je afvragen of er niet veel te lang te optimistisch is gekeken naar de problematiek rond het grondbedrijf. Er is in het begin gezegd: we denken dat die winst wel eens wat minder zou kunnen zijn en aan het eind van het traject was het: het kan nog steeds. Die winstpotentie zit er nog steeds in, maar staat wel sterk onder druk. Als je nu terugkijkt, dan zou je kunnen zeggen: Ja, we hadden eerder toch een veel reëlere kijk op de dingen moeten ontwikkelen. (...) Die tunnelvisie, dat blijft een lastig punt blijkbaar. Het blijft zo ontzettend belangrijk om de ambtelijke tegenspraak goed georganiseerd te hebben.”

Uit de onderzoeksgegevens van de enquêtecommissie blijkt duidelijk dat het cultuurtraject bij de dienst RO niet voldoende doorwerking had, in het bijzonder wat betreft de toepassing van tegenspraak door een ambtenaar. Er is zelfs sprake van angst (zie paragraaf IX.3.). Dit wordt ook geconcludeerd in een intern onderzoek van de dienst RO, zie de volgende paragraaf.

IX.2. Rapport ‘RO uit de knup’ (2009): structuur- en cultuuraspecten zijn jarenlang verwaarloosd bij de dienst RO

Kort na hun aantreden in 2009 hebben de heer Salm (directeur van de dienst RO sinds 1 januari 2009) en de heer Lacroix (adjunct-directeur van de dienst RO sinds 1 maart 2009) zich een beeld gevormd van hun dienst. Zij komen in hun rapportage “RO uit de Knup” (pag. 3) tot de volgende conclusie: „Zonder overdrijven kan worden gesteld dat de dienst een aantal forse problemen heeft. De knelpunten zijn een gevolg van een jarenlang proces, waarin structuur- maar vooral ook cultuuraspecten zijn verwaarloosd.”¹⁹¹ Hun vaststellingen mondden uit in een Plan van Aanpak voor een verbeterproces dat minimaal drie jaren in beslag zal gaan nemen. Gelet op de omvang van de problematiek en het belang is dit plan voorgelegd aan de gemeentesecretaris als opdrachtgever.

¹⁹¹ Bron: Plan van aanpak ‘RO uit de Knup’, Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling Gemeente Apeldoorn, Philip Salm en Dennis Lacroix, mei 2009.

De belangrijkste vaststellingen over structuur¹⁹²- en cultuurproblemen uit de rapportage "RO uit de Knup" (pag. 6 – 8) worden hieronder integraal overgenomen. Er worden de volgende constatering gedaan:

Betrokken en vakbekwame medewerkers

De medewerkers tonen zich betrokken bij hun werk en maken zich zorgen over de problemen binnen de dienst en de beeldvorming hieromtrent. Ondanks het feit dat zij zich zorgen maken over de problemen en negatieve beeldvorming is er bijvoorbeeld sprake van een laag ziekteverzuim.

Nadruk op inhoudelijke competenties

Binnen de dienst werkt een groot aantal hooggekwalificeerde medewerkers. Opvallend is dat de nadruk ligt op kennis en minder op vaardigheden.

Organisatie die leeft vanuit het verleden

De dienst heeft turbulente jaren doorgemaakt met veel negatieve –soms zelfs traumatische– ervaringen op verschillende niveau's. De dienst maar ook nadrukkelijk individuele medewerkers voel(d)en zich hierdoor persoonlijk beschadigd. Dit heeft geleid tot verkramping en cynisme. Dit heeft ertoe geleid dat nieuwe ontwikkelingen en oplossingsrichtingen ook worden gezien vanuit deze ervaringen.

Geschiedenis waarbij medewerkers zich onvoldoende veilig en beschermd voelden

In het verlengde van het vorige beeld hebben medewerkers van de dienst bij conflicten, probleem dossiers en/of klachten onvoldoende steun gevoeld vanuit het ambtelijk management en bestuur. Dit heeft geleid tot gevoelens van onzekerheid en onveiligheid.

Ondersteunende functies

De ondersteunende functies zijn momenteel centraal georganiseerd. Hierdoor ligt de hiërarchische en functionele aansturing niet in één hand. De aansturing, betrokkenheid en communicatie kan worden verbeterd.

Onvoldoende homogeniteit in management

Binnen het management bestaat onvoldoende eenduidigheid en homogeniteit over de wijze waarop de dienst dient te worden georganiseerd en aangestuurd. Bijvoorbeeld de discussie project-lijn of maatschappelijk belang-deelbelang. Daarnaast liggen er interpersoonlijk substantiële knelpunten en is er onvoldoende zelfcorrigerend vermogen. Dit leidt ertoe dat het management in het algemeen zijn sturende rol onvoldoende vorm en inhoud geeft. De bestuurbaarheid neemt hierdoor af. Dit leidt in voorkomende gevallen tot chaos en negatieve beeldvorming.

192 Structuurproblemen zijn mede verantwoordelijk voor cultuurproblemen en worden daarom hier opgenomen.

Langdurig ontbreken van sturing

Al geruime tijd worden de verschillende problemen in meer of mindere mate onderkend. Over de verschillende oplossingsrichtingen wordt ook al geruime tijd gesproken. Echter, door het management zijn in onvoldoende mate richtinggevende uitspraken gedaan, besluiten genomen en kaders gesteld. Mede als gevolg van discontinuïteit is er lang ‘gepolderd’. In het verlengde daarvan is tevens onvoldoende gestuurd op naleving van de wel bestaande afspraken.

Gecompliceerde bestuurlijke sturing

Als gevolg van de huidige¹⁹³ portefeuilleverdeling heeft de dienst RO te maken met een groot aantal portefeuillehouders. Dit leidt tot een groot aantal verschillende overleggen en afstemmingsmomenten. Daarnaast proberen alle portefeuillehouders op eigen wijze hun belangen te behartigen. Deze zijn niet altijd gelijklopend en dat vereist een adequate ambtelijke respons.

Onvoldoende gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dienstproducten en -projecten (samenwerking)

De producten en diensten die binnen de dienst RO worden geleverd, zijn in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop de verschillende disciplines met elkaar samenwerken en hiervoor een gedeelde verantwoordelijkheid hebben en voelen. De bereidheid, competenties en/of mogelijkheden om samen te werken zijn onvoldoende aanwezig.

Onduidelijkheid lijn- en projectverantwoordelijkheid

Het uitgangspunt ‘de lijn is leiding’ is binnen de dienst RO in toenemende mate uitgelegd als ‘de lijn heeft de exclusieve macht’. Deze uitleg heeft ertoe geleid dat het projectmatig werken onder druk staat en dat projectleiders onvoldoende in staat zijn leiding te geven aan hun projecten en de realisatie van bijbehorende doelen binnen de meegegeven randvoorwaarden. Hierdoor zijn zij verworpen tot procesbegeleiders zonder enige ‘doorzettingsmacht’. Dit heeft ertoe geleid dat bevoegdheden ongeschijnlijk onvoldoende zijn vastgelegd. Ook voelen management en medewerkers zich onvoldoende verantwoordelijk voor deze verdeling van bevoegdheden.

Rol opdrachtgever-opdrachtnemer niet eenduidig belegd

Het functioneren in termen van opdrachtgever-opdrachtnemer is onvoldoende verankerd binnen de dienst. Het meest prominent komt dat naar voren bij de projectontwikkeling. De formele rol van opdrachtgever is vanuit de directie gedelegeerd aan het hoofd van de afdeling Projectontwikkeling. Over dit mandaat bestaat binnen de dienst geen eenduidige visie. Door het ontbreken van deze visie wordt het mandaat ook telkenmale ter discussie gesteld.

¹⁹³ Het betreft hier het college uit 2006-2010.

Onvoldoende eenduidig mandaat voor projectleiders en vertegenwoordigers van lijnafdelingen in projecten

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de projectleiders en vertegenwoordigers van de lijnafdelingen in projecten zijn onvoldoende eenduidig belegd en/of worden, voor zover dit wel het geval is, onvoldoende geëerbiedigd.

E-mail cultuur

Binnen de dienst heerst een e-mail-cultuur waarbij meningsverschillen bij voorkeur via de mail worden uitgewisseld en tevens worden gedeeld met velen. Dit leidt tot polarisatie en zet de interne verhouding veelal onnodig ernstig onder druk.

Geschillen worden 'bovenlangs' opgelost'

Verschillen van mening en ruzies worden veelal bovenlangs (management of zelfs bestuurders) aan de orde gesteld. Het zelfoplossend vermogen is onvoldoende ontwikkeld. Het escalatiemodel wordt als bedreigend ervaren en werkt hierdoor onvoldoende.

Eén-op-één'tjes met bestuurders, ook ten nadele van dienstcollega's

In voorkomende gevallen worden bestuurders buiten de reguliere processen geïnformeerd over ontwikkelingen binnen de dienst (concepten, ideeën, beleidsopvattingen, et cetera). Hierdoor verliezen collega's het vertrouwen in elkaar en worden onderdelen van de dienst bewust of onbewust in diskrediet gebracht.

Integriteit

Met name binnen de dienst RO zijn de (financiële) belangen evenals de afhankelijkheden van samenwerking met derden, veelal marktpartijen, groot. Dit maakt de dienst en individuele medewerkers kwetsbaar. Dit heeft in voorkomende gevallen geleid tot zware incidenten en negatieve beeldvorming.

Imago

De dienst RO heeft een te negatief imago binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van Apeldoorn. Deze beeldvorming is ontstaan door concreet aanwijsbare oorzaken, zoals integriteitincidenten, directiewisselingen en gebrekkig projectmatig werken, maar ook door sentimenten en minder tastbare zaken.

Afdeling Grondzaken

Het valt op dat de afdeling Grondzaken meer dan gemiddeld deel uitmaakt van de knelpunten binnen de dienst. Het leeuwendeel van de oplossing ligt derhalve ook bij die afdeling. De analyse en oplossingsrichtingen hiervan zijn nog niet volledig uitgekristalliseerd en behoeven ook nog nadere uitwerking.

Uit bovenstaande constatering kan duidelijk worden afgeleid dat het onderwerp ‘cultuur’ een belangrijk thema voor de dienst RO is. Dat raakt ook het grondbedrijf. Als er in projecten spanningen en problemen zijn door bijvoorbeeld de onduidelijkheid rond lijn- en projectverantwoordelijkheid en de manier waarop medewerkers met elkaar omgaan dan kan dit leiden tot vertragingen en mede daardoor hogere kosten, hetgeen een negatief effect heeft op het exploitatieresultaat.

IX.3. Eigen vaststellingen door de enquêtecommissie op gebied van cultuur rond het grondbedrijf

De enquêtecommissie heeft in haar onderzoek¹⁹⁴ vele voorbeelden teruggevonden van de structuur- en cultuuraspecten zoals benoemd in "RO uit de Knup". De enquêtecommissie vermijdt zoveel mogelijk op dit punt te citeren uit de e-mails die zij gelezen heeft met het oog op de bescherming van de medewerkers. Wel wenst de commissie te onderstrepen dat deze structuur- en cultuuraspecten bij verschillende medewerkers diepe wonden geslagen hebben en geleid hebben tot verstoringen in de verhoudingen en in een aantal gevallen hebben geleid tot vertragingen in het handelen van de dienst RO. Hierna worden beknopt enkele situaties geschetst die illustratief zijn hiervoor.

Voorbeeld 1: Invoering van de nieuwe stijl projectmatig werken

Dit voorbeeld geeft weer hoe het college omging met het plan en proces bij de dienst RO dat tot invoering van het projectmatig werken nieuwe stijl moest leiden. De heer Salm en de heer Lacroix hadden dit plan ("RO uit de Knup") opgesteld. In de volgende tijdslijn wordt het proces weergegeven. De tijdslijn illustreert de spanning tussen de ambtelijke dienst RO en het college. Dit voorbeeld is exemplarisch voor hoe twee werelden (directie van de dienst RO en het college) te ver van elkaar afstaan en dat op een belangrijk punt, namelijk het projectmatig werken binnen de dienst RO.

6 april 2009. Na vaststelling door de directie RO is het conceptplan op 6 april voorgelegd aan en afgestemd met het directieteam van RO. In het algemeen herkennen en ondersteunen de leden van het directieteam de geschetste problematiek en oplossingsrichtingen.

September 2009. Start implementatie van projectmatig werken 'nieuwe stijl' bij de dienst RO conform het Plan van Aanpak door een Implementatiegroep bestaande uit medewerkers van de dienst RO.

¹⁹⁴ De enquêtecommissie heeft vele duizenden e-mails bestudeerd van directie en medewerkers van de dienst RO, van wethouders en van Financial Ground Control (extern bureau dat MPG 2009 en MPG 2010 heeft opgesteld).

Maart 2010. Het plan is opnieuw gepresenteerd en bediscussieerd met de dienst RO naar aanleiding van een voortgangsnota van de Implementatiegroep.¹⁹⁵ Vervolgens is gestart met het inregelen en het aanpassen van de mandaatbesluiten.

9 juni 2010. Na de vorming van het college in maart 2010 kreeg de directie van de dienst RO een interne memo (IM) van twee bestuursadviseurs (de heer Bagchus en mevrouw Smedes op initiatief van het college) over de bestuurlijke aansturing van projecten.¹⁹⁶ In de IM staat dat vakwethouders het primaat hebben wanneer het gaat over besluiten binnen de eigen portefeuille. Dit zal ook gelden in de programma's (projecten). In een daaropvolgend gesprek met de bestuursadviseurs heeft de directie van de dienst RO laten weten dat het uitgangspunt 'de vakwethouder heeft het primaat' niet spoort met projectmatig werken en dat zij net bezig waren om de mandaten bij de projectleiders neer te leggen.

2 december 2010. Gesprek tussen de directie van de dienst RO en drie wethouders: Metz, Prinsen en Spoelstra. De directie van de dienst RO had het beeld dat zij in dit gesprek het projectmatig werken nieuwe stijl zouden toelichten met de bijbehorende dilemma's. Het verliep anders. De directie RO en de wethouders beleefden dit gesprek heel verschillend. De directie van RO had het gevoel dat zij terecht werden gewezen. De uitkomst van het gesprek was aanleiding voor de directie om een voortgangsrapportage richting de gemeentesecretaris te maken. Kern daarvan: zelfde lijn (projectmatig werken) blijven volgen.

8 maart 2011. De uitgangspunten van de nieuwe werkwijze zijn dienstbreed gepresenteerd. Kern van deze nieuwe opzet is een zuivere scheiding van rollen en taken: als er sprake is van een project dan is de projectleider hiervoor binnen de geldende randvoorwaarden en opdracht ambtelijk verantwoordelijk. Dus niet alle betrokken lijndisciplines een beetje. Het projectmatig werken 'nieuwe stijl' is ontwikkeld en heeft -voor het eerst- breed draagvlak bij de dienst.

14 maart 2011. Brief vanuit de directie van de dienst RO aan de gemeentesecretaris. In deze brief zegt de directie van de dienst RO het volgende over de meeting van 2 december 2010: „*De buitenwereld (o.a. 2 corporaties en 3 marktpartijen) spreekt ons met regelmaat aan op het disfunctioneren van het projectmatig werken 'oude stijl'. Zij worden geconfronteerd met 'vleugellamme' projectleiders die constant links en rechts door derden vanuit lijndisciplines met aanvullende eisen worden ingehaald. Kortom, door hen worden we aangemoedigd om het projectmatig werken 'nieuwe stijl' voortvarend door te zetten. Ook de huidige bezuinigingsopgaven onderstrepen het belang van meer efficiënt werken.*

195 Projectmatig Werken 'nieuwe stijl', Implementatiegroep Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling, 9 maart 2010.

196 Bron: Reactie op een informatieverzoek.

Echter, bestuurlijk wordt een minder eenduidig signaal afgegeven. Hierover hebben wij op 2 december jl. met een drietal wethouders een gesprek gevoerd. Ingegeven door een aantal 'incidenten' die naar ons oordeel weinig met projectmatig werken te maken hadden, werd het projectmatig werken ter discussie gesteld. Daarbij werd zelfs geopperd om er helemaal mee te stoppen! Ook werd expliciet uitgesproken dat dilemma's onvoldoende op de bestuursafdeling komen en projecten ondergeschikt zijn aan de verschillende lijndisciplines. Op deze wijze dient ook de bestuurlijke agendering te verlopen.

Helaas kregen wij nauwelijks gelegenheid om de achtergronden van het projectmatig werken 'nieuwe stijl' nader toe te lichten en de dilemma's die de dienst daarbij ervaart. De bestuurlijke aansturing van lijn en projecten maakt daarvan nadrukkelijk onderdeel uit.

Terugkijkend op het hiervoor genoemde overleg en afgezet tegen de huidige werkwijzen ervaren wij niet één consistente lijn bij onze bestuurders. De wijze waarop zij sturing willen geven aan projecten verschilt naar ons gevoel substantieel. Dat geldt in elk geval voor de momenten waarop de sturing en informatievoorziening plaatsvindt en de volgorde waarin dat gebeurt. Verder gaat het naar onze mening ook over het vertrouwen in de projectleiders en de afdeling Projectontwikkeling."

Voorts benoemt de directie van de dienst RO in haar brief enkele knelpunten in het verbetertraject en voorstellen voor oplossingen die zij met de gemeentesecretaris wil bespreken en vragen zij om een stevige interventie door de gemeentesecretaris bij het ten uitvoering brengen van de voorgestelde oplossingen. De directie RO heeft van de gemeentesecretaris nooit een formele reactie op deze brief gekregen.

Voorbeeld 2: Niet verschijnen van het MPG 2008

Het volgende voorbeeld illustreert de gebrekkige samenwerking binnen de dienst RO. Het gaat over het feit dat het MPG 2008 op het laatste moment niet aan de raad is verstuurd. Vreemd is dat het hoofd Grondzaken pas ingrijpt bij de finale conceptversie van het MPG 2008 en dat er dus blijkbaar vooraf weinig afstemming was binnen de dienst RO bij het opstellen van het MPG 2008. Opvallend zijn ook de bijzondere gezagsverhoudingen: een hoofd Grondzaken dat in feite beslist het MPG 2008 niet uit te brengen en een college dat dit laat gebeuren.

Het MPG 2008 is op het laatste moment niet aan de raad gestuurd. Vanuit Grondzaken (mevrouw Vreman en de heer Nijland) was er kritiek op de aannames. Uiteindelijk is door mevrouw Vreman met klem geadviseerd het MPG 2008 terug te trekken. De aannames zouden te positief zijn geweest: het MPG 2008 werd gebaseerd op het totale programma van de grondexploitaties, terwijl er in werkelijkheid negatievere verwachtingen bestonden.¹⁹⁷ De vraag is waarom deze kennis niet is gebruikt door de opstellers van het MPG 2008. In dat geval blijkt een gebrek aan afstemming bij de dienst

¹⁹⁷ De programmering, waarbij alle afzetverwachtingen van de afzonderlijke grondexploitaties bij elkaar opgeteld werden, was hoger dan de afzetverwachting op totaalniveau. Er was geen afstemming tussen de som van de grondexploitaties en de totale vraag.

RO (en zelfs binnen de afdeling Grondzaken). Er zou tenslotte toch afstemming en toetsing plaats moeten vinden binnen de afdeling over de aannames voor het MPG 2008. Het lijkt er dus op dat hier sprake is geweest van onvoldoende gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken (2006-2011), omschreef dit ten tijde van haar aantreden in 2006 als volgt: „*de afdeling Grondzaken stond bekend als een onbewoonbaar verklaarde woning, waar slecht werd samengewerkt.*” Dit voorbeeld illustreert dat ook in 2008 nog weinig veranderd was qua samenwerking binnen de dienst RO.

Voorbeeld 3: Signalen over de financiële gezondheid grondbedrijf

In onderstaande e-mail zegt de heer Nijland (adviseur strategisch grondbeleid) onder andere aan de heer Salm dat het grondbedrijf technisch failliet is omdat het geïnvesteerd vermogen niet meer terugverdiend kan worden. Dit is de zogenaamde faillissements-mail, ook wel genoemd de F-mail. Dit voorbeeld illustreert dat tegenspraak door een ambtenaar –in dit geval– door wethouder Metz niet geapprecieerd wordt. Het voorbeeld laat verder zien dat wethouder Metz liever wegstijgt van deze waarschuwing in plaats van deze echt op te pakken.

15 december 2009: E-mail van de heer Nijland aan o.a. de heer Salm

„We weten al geruime tijd dat ons Apeldoornse grondbedrijf failliet is. Het geïnvesteerde vermogen is in 10 jaar tijd opgelopen van rond 50 miljoen euro naar inmiddels afgerond 250 miljoen euro (zegge: een kwart miljard euro). Dat gaan we niet meer terugverdienen. Ik mis een actieprogramma <afwikkeling faillissement en schuldenvrije doorstart>. Is er al een curator benoemd? Hoe gaan we hierover communiceren? Hoe kunnen we zelf het voortouw nemen in de afwikkeling?

Een diagnose hoe het zover is gekomen omvat vele kanten. Zonder azijnzuurzeikerig te willen worden is een belangrijke oorzaak van de ellende: het onvermogen van onze organisatie de apparaatskosten te willen/kunnen (doorhalen wat niet van toepassing is) beheersen; de afgelopen 10 jaar is elk jaar voor miljoenen meer uitgegeven aan apparaatskosten dan bedrijfseconomisch verantwoord was gelet op de povere productiecijfers; de eindwaarde van het teveel uitgegeven bedrag bedraagt enkele tientallen miljoenen euro's. Uitgaven zijn geactiveerd in de boekwaarde (synoniemen zijn: geïnvesteerd vermogen, balanswaarde) en het is inmiddels beschimmelde waar. Stoppen we op 1 januari 2010 met activering van de apparaatskosten? Of blijft het business as usual?”

De heer Salm heeft vervolgens gevraagd aan mevrouw Vreman om hierop te reageren. Vreman bevestigt dat de situatie zorgelijk is in onderstaande e-mail:

8 januari 2010: E-mail mevrouw Vreman aan o.a. de heer Salm

„Er is alle reden tot somberheid of de boekwaarde nog wel kan worden terugverdiend.”

Deze mail is vervolgens door de heer Salm naar wethouder Metz gestuurd met de opmerking dat hierover gesproken dient te worden. Hierop volgt de volgende e-mail wisseling tussen wethouder Metz en de heer Salm:

12 januari 2010: E-mailwisseling tussen wethouder Metz en de heer Salm

Reactie wethouder Metz op e-mail van de heer Nijland:

„Allereerst ben ik not amused dat dit via de mail gaat.

Ten tweede val ik van mijn stoel van de mail van Harry (Nijland, red.) en de onderschrijving van Annemarie (Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, red.). Dan ben ik en de raad dus niet adequaat geïnformeerd. Dat accepteer ik dus niet.

Inhoudelijk, noch procedureel gaat dit zoals het hoort. Dit raakt echt de grens van integriteit of gaat naar mijn beleving na vier jaar samenwerking er misschien wel overheen. Graag zsm bespreken.”

Hierop reageert de heer Salm:

„Nou Rob (Metz, red.),

Je zal wel een goede reden hebben waarom jij hier nu toch heel anders naar kijkt dan gisteren en eergisteren.

Ik neem aan dat Klaas (Dekker, gemeentesecretaris, red.) overleg arrangeert.”

Reactie wethouder Metz, diezelfde dag (om 14:28):

„Ik reageer precies eender (...). Als hoofd Grondzaken de mail niet afvalt stel ik vast dat ze de bewering steunt dat we al geruim tijd weten dat het grondbedrijf failliet is. Dat is niet zo, deze gegevens zijn er niet, kloppen niet en deugen niet. Door jouw mail ben ik formeel door je op de hoogte gebracht met de beantwoording van de vraag door hoofd grondzaken. Ik moet dus formeel ook actie ondernemen.

(...)

Ik stel wederom voor deze discussie niet (=NIET) via de mail te laten lopen.”

Op 11 januari was reeds in opdracht van de heer Salm en wethouder Metz aan Financial Ground Control (FGC, de opstellers van MPG 2009 en MPG 2010) gevraagd zich een mening te vormen over de e-mail van de heer Nijland. Op 13 januari 2010 om 12:53 stuurt FGC deze rapportage, waaruit wethouder Metz om 14:37 het volgende concludeert:

13 januari 2010: E-mail van wethouder Metz aan FGC over hun reactie op de e-mail van de heer Nijland

„Ik zie staan dat er een overschot (lees winst) is, maar dat voor afzonderlijke complexen er nog wel scherp gekeken moet worden of die nu niet net onder de nul schieten. Dan moet je voor dat deel (is niet het geheel) een voorziening vormen (risico is geen zekerheid). Die tast de reserve aan en dat is nu net een beetje lastig want die zat al op het minimum. Er is dus sprake van risico toename als gevolg van vraaguitval en marktonduidelijkheid en een beoordelvingsvraagstuk hoe en in welke mate dit risico valt te kwantificeren op een verantwoorde wijze zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht.

Het zou kunnen zijn dat we over een bedrag van tussen de 30 miljoen en 50 miljoen euro een nog onduidelijke herwaardering moeten doen op basis van onbekende parameters. Vooral nog voorzien we dat dit net nog niet nodig is. De werkelijke financiële risico's bedragen dan een percentage van dat bedrag en niet van het totaal geïnvesteerde vermogen. Richard [Sessink, FGC] corrigeer je als ik het niet juist zie? Als Philip [Salm] die vraag heeft is het wel handig om dat nog scherper te verwoorden."

Op basis van de memo van FGC wordt door wethouder Metz de conclusie getrokken dat de heer Nijland ongelijk heeft. Na deze situatie heeft de heer Nijland veel commentaar over zich heen gekregen. Het werd hem erg kwalijk genomen door wethouder Metz.

Voorbeeld 4: Directiewisselingen bij de dienst RO

Gedurende de gehele onderzoeksperiode zijn er spanningen geweest bij de dienst RO en de voorlopers van de dienst RO.¹⁹⁸ Een voorbeeld waaruit blijkt dat er spanningen waren, is de reden waarom de heer Van Ardenne in 2003 vertrokken is als directeur Grond, Economie en Projecten (GEP, één van de voorlopers van de dienst RO). In een fragment uit zijn openbaar verhoor wordt er het volgende gezegd over de spanningen die ontstonden tussen hem en de projectleiders na de invoering van het projectmatig werken door de heer Van Ardenne: „*Dat is uiteindelijk uitgedraaid op een toename van de spanningen in dat dossier. Het was de situatie dat wij met de verdubbeling van de woningbouw bezig waren. We moesten van 600 naar 1200 woningen. Daar had de raad ook geld voor beschikbaar gesteld. In plaats van dat de woningbouwproductie omhoog ging, zakte de productie. Dat was voor mij niet acceptabel. Ik ben mensen achter de broek gaan zitten door middel van kwartaalgesprekken. Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat een aantal medewerkers op een gegeven moment zei: „Van Ardenne voert de druk zo hoog op, dat wij op deze manier eigenlijk niet goed kunnen functioneren. Dat heeft er uiteindelijk toe geleid, ik spreek nu over het najaar 2003, dat ik vertrokken ben bij de dienst GEP."*

Mevrouw Van der Bend was directeur RO van 2006 tot 2009. Zij heeft aangegeven ook weggegaan te zijn omwille van een conflict over de aansturing van de afdelingen. Ze gaf verder aan dat er veel onvrede was tussen de afdelingen Grondzaken en Projectontwikkeling.

Mevrouw Van der Bend werd in 2009 opgevolgd door de heer Salm. De heer Dekker, gemeentesecretaris, gaf in zijn openbaar verhoor aan dat de heer Salm tegen zijn zin werd benoemd als de nieuwe directeur RO, maar dat dit nodig was omdat hij de juiste man voor de opdracht was. De opdracht die de heer Salm meekreeg was om „*de orde te herstellen, want dat was nodig*". Oud-wethouder Boddeke zegt het volgende over de benoeming van Salm: „*Ik heb er voor gekozen om op die plek de heer Salm te benoemen. Nou, uiteindelijk heeft hij er zelf voor gekozen, maar dat is onder druk gebeurd."*

¹⁹⁸ In 2005 zijn de diensten VRB, ROW en GEP opgegaan in de dienst RO en Publieksdienst.

In het rapport "RO uit de Knup" (2009) staat dat er angst is bij ambtenaren van de dienst RO om tegenspraak te bieden. Voormalig hoofd Grondzaken (2006-2011), mevrouw Vreman, bevestigde in haar openbaar verhoor dat het niet goed zat qua cultuur en dat ambtenaren geïntimideerd werden. Over de intimidaties zegt mevrouw Vreman: „Die kwamen van de directie af, die kwamen van afdelingshoofden af, die kwamen van het college af, daar zit ook een deel in wat beleving is van mensen, en ja, daar speelde ook mee wat er in het verleden natuurlijk met allemaal mensen is gebeurd. Mensen die op een zwarte lijst hadden gestaan, dat ze geen bureau meer hadden hier in huis. Dat zijn allemaal dingen die zijn gebeurd.” Dit laatste gaat om zaken die zich afgespeeld hebben voor 2006.

Voorbeeld 5: Optreden wethouder Metz in relatie tot de ambtelijke dienst RO

Op basis van het ter beschikking staande onderzoeksmateriaal heeft de enquêtecommissie vastgesteld dat er bij de dienst RO sprake is van een gevoel van angst dat mede ingegeven is door de robuuste stijl van optreden van wethouder Metz en zijn neiging om op de stoel van de ambtenaar te gaan zitten. Voor sommige ambtenaren kwam dit intimiderend over. Deze zaken werden door de directie van de dienst RO nadrukkelijk onder de aandacht van de gemeentesecretaris gebracht, maar diens optreden was onvoldoende doortastend om deze situatie te veranderen.

Er naar gevraagd in zijn openbaar verhoor gaf wethouder Metz als reden voor zijn robuuste stijl aan: „Ik denk aanleiding te hebben om te kunnen concluderen dat de dienst RO niet voldoende in control is. Ik ben de afgelopen jaren er steeds ongeruster over geworden. (...) Dat stapelt zich in de loop der jaren op en dat leidt tot een houding 'ik weet niet zeker of wat aangeleverd wordt klopt'.”

Voorbeeld 6: Hoofd Grondzaken was op geen enkele wijze betrokken bij het opstellen van het MPG 2010

Wethouder Metz was zeer ontevreden over het feit dat het MPG 2008 niet naar de raad is gegaan en dat dit op het allerlaatste moment door het optreden van mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken, is gebeurd. Gevolg is dat Financial Ground Control (FGC) wordt ingehuurd voor het opstellen van het MPG 2009 en daarna ook het MPG 2010. Mevrouw Vreman voelde zich hiermee gepasseerd. Ze zegt in haar openbaar verhoor dat ze wel bij het opstellen van het MPG 2009 is betrokken geweest, maar op geen enkele manier bij het opstellen van het MPG 2010. Zij zegt zelfs het MPG 2010 nog nooit gelezen te hebben!

Dit voorbeeld is opnieuw een illustratie van de spanningen bij de dienst RO en ditmaal in 2010. De enquêtecommissie vindt het onbegrijpelijk dat een hoofd Grondzaken op geen enkele manier betrokken was bij de belangrijkste jaarlijkse rapportage over het grondbedrijf. Bovendien zou in een zorgvuldige besluitvorming van het college een preadvies op het MPG vanuit de hoofden Grondzaken en Projectontwikkeling niet misstaan. Dat is niet gebeurd en het college heeft er blijkbaar ook niet om gevraagd.

IX.4. Politieke spanningen rond het grondbedrijf

Rond het grondbedrijf speelden ook politieke spanningen. De toenmalige fractievoorzitter van de PvdA, de heer Kunneman, had na de formatie van het college in 2006 een slecht gevoel bij het grondbedrijf. Hij had het gevoel dat het grondbedrijf niet in control was, iets dat volgens de heer Kunneman door wethouder Metz werd bevestigd. De heer Kunneman hield wethouder Metz verantwoordelijk voor deze problematiek en gaf wethouder Metz een jaar om het grondbedrijf in control te krijgen. De heer Kunneman in zijn openbaar verhoor: „*Van het grondbedrijf was geen beeld. Ik ben er heilig van overtuigd dat hij (wethouder Metz) toen niet wist wat het geïnvesteerd vermogen was.*”

In 2007 was het inzicht echter niet groter geworden. Er was nog steeds geen beeld van de risico's in het grondbedrijf. De heer Kunneman had het gevoel dat zijn uitingen van de zorgen werden gezien als partijpolitiek. Later, in de raadsvergadering van 16 april 2009, heeft de PvdA de volgende actualiteitsvragen gesteld:

- „*Is het college van mening dat de raad sinds 2006, mede gezien in het perspectief van de wettelijke actieve informatie plicht goed geïnformeerd is over de positie van het grondbedrijf?*”
- *Kan het college zich voorstellen dat de raad enigszins verbaasd is over het feit dat de kredietcrisis nu ineens de grote veroorzaker is van het tekort op het grondbedrijf?*
- *Wat gaat het college doen en wanneer, om de raad adequaat te informeren over de positie van het grondbedrijf?*”

Na bespreking van de actualiteitsvragen in de raadsvergadering van 16 april 2009 blijft onduidelijk hoe sterk de koppeling is tussen de kredietcrisis aan de ene kant en de verminderde meeropbrengsten bij het grondbedrijf aan de andere kant. De ongerustheid bij de PvdA bleef daarmee aanhouden.

Uiteindelijk is op 17 februari 2011 een interpellatiedebat gehouden over de uitkomsten van het MPG 2011 waarin de afwaarderingen centraal stonden. Hierbij is een motie van treurnis tegen wethouder Metz aangenomen. Zie voor meer informatie over dit interpellatiedebat paragraaf VIII.3.7. Volgens de heer Kunneman zou er een meerderheid in de raad zijn voor een motie van wantrouwen, maar dit is afgezwakt tot een motie van treurnis met de afspraak dat wethouder Metz binnen enkele maanden zou vertrekken. Wethouder Metz ontkent dit.

De zorgen van de heer Kunneman over het grondbedrijf die in 2006 naar boven kwamen, hebben vanwege de genoemde initiatieven vanuit de PvdA uiteindelijk geleid tot spanningen tussen beide partijen. De spanningen gingen niet zozeer over de inhoud van de problematiek in het grondbedrijf. De VVD had na de door de heer Kunneman geuite zorgen ook twijfels over het in control zijn van het grondbedrijf. Volgens de heer Ludwig, fractievoorzitter van de VVD, hebben wethouder Metz en het college als geheel, pogingen gedaan om het grondbedrijf transparanter te krijgen. De heer Kunneman heeft toen echter herhaaldelijk op de man gespeeld door frontaal de aanval te kiezen op

wethouder Metz, aldus de heer Ludwig in zijn openbaar verhoor. Dit leidde ook vanuit de kant van de VVD tot animositeit richting de PvdA. Volgens de heer Ludwig waren er hierbij geen spanningen tussen beide partijen, maar waren het spanningen tussen de heer Kunneman en de fractie van de VVD en wethouder Metz.

IX.5. Collegiaal bestuur versus eenhoofdige besturing van de portefeuille grondzaken

Een belangrijk uitgangspunt in het Nederlandse gemeenterecht is het collegiale bestuur: het college is in zijn geheel verantwoordelijk voor een besluit. Alle besluiten zijn collegebesluiten. Deze formele positie betekent dat een wethouder weliswaar relatief zelfstandig kan opereren in de dagelijkse aansturing binnen zijn portefeuille, maar alle andere collegeleden dragen medeverantwoordelijkheid voor de collegebesluiten. Collegiaal bestuur betekent dus ook dat op het moment dat een besluit genomen is, het college als geheel voor een dergelijk besluit staat en als zodanig dan ook verantwoording verschuldigd is aan de raad.

De enquêtecommissie stelt vast dat het collegiaal bestuur onvoldoende gestalte krijgt, maar dat feitelijk in het college veel meer gehandeld wordt vanuit een non-interventie beginsel. Collegiaal bestuur wordt door oud-wethouder Boddeke (periode 2006-2010) eerder ingevuld als 'je valt elkaar niet af' in plaats van de echte betekenis: je bent als volledig college verantwoordelijk, dus de andere wethouders moeten de portefeuillehouder kritisch bevragen om een zorgvuldig collegebesluit te maken. Zo had de heer Boddeke bedenkingen bij het verwerven van gronden op het RBAZ. Hij zegt in zijn openbaar verhoor: „Uiteindelijk ben ik daar wel mee akkoord gegaan, uit een soort collegiaal bestuur.” En: „Collegiaal bestuur, we gaan niet dwarsliggen meteen bij RBAZ, dat hebben we afgesproken.” En verder: „Daar ga je dan collegiaal ook voor. En dan vind ik het ook niet opportuun om te zeggen: Ja, maar is dat nou wel haalbaar?”

Wethouder Spoelstra geeft in zijn openbaar verhoor ook aan dat er weinig echt inhoudelijk gedeeld werd rond het grondbedrijf in het college. Wethouder Metz gaf in zijn openbaar verhoor aan hij regelmatig signalen rond het grondbedrijf afgaf in het college. Wethouder Spoelstra ontkent dit: „Ik denk dat wethouder Metz in een ander college zat dan ik.” In het vervolg van zijn verhoor doet wethouder Spoelstra uitspraken die aansluiten bij de woorden van wethouder Boddeke, namelijk dat er in de praktijk sprake is van non-interventie tussen collegeleden. Wethouder Spoelstra zegt onder meer: „Ik vind wel primair dat de vakwethouder gaat over het grondbedrijf en niet de wethouder Financiën, dan hadden we een andere portefeuilledeling moeten maken.”

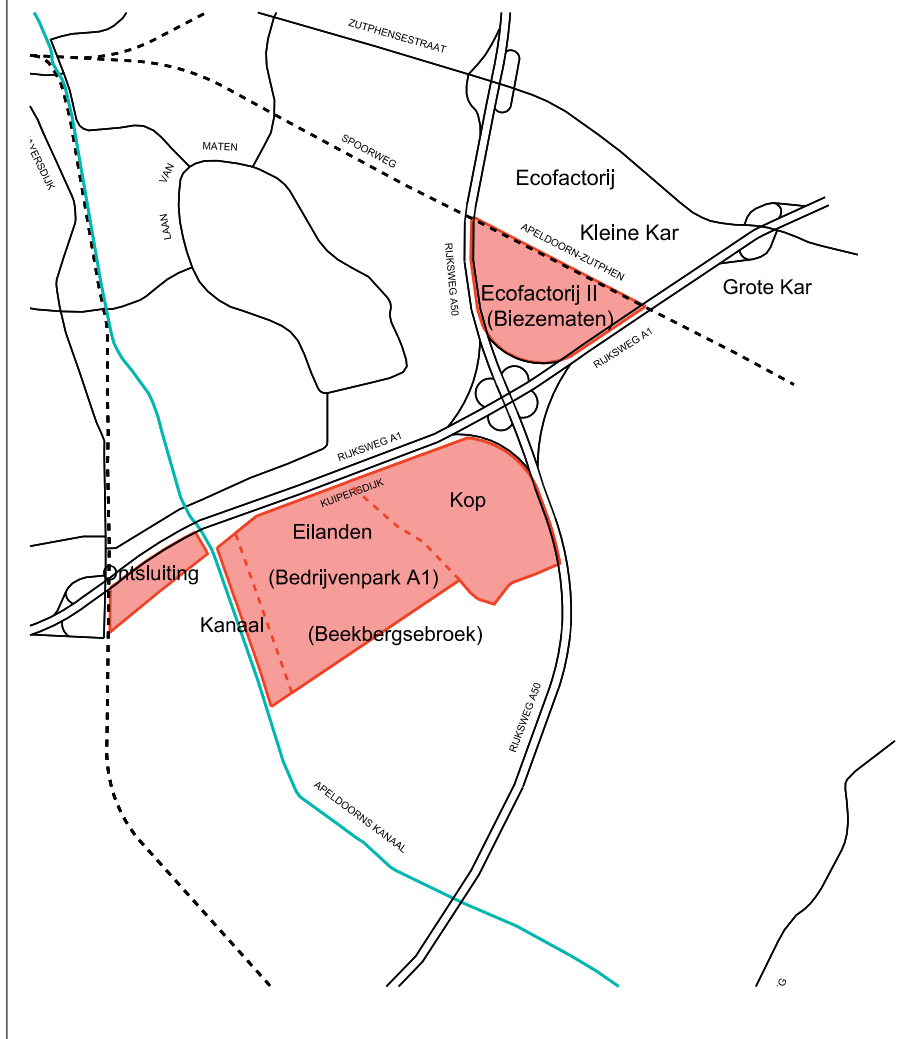
Wethouder Prinsen spreekt ook van weinig samenhang in het college in zijn openbaar verhoor. Over de motie van treurnis ten overstaan van wethouder Metz die op 17 februari 2011 door de raad werd aangenomen, zegt hij het volgende: „Zullen wij dit als college ons ter harte nemen? Na een hevige discussie heeft de meerderheid in het college gezegd: Wij vinden het niet voor ieder van ons.”

De enquêtecommissie stelt vast dat de risico's bij het grondbedrijf jarenlang geen hoge prioriteit hadden bij het college. Wethouder Metz heeft de beperkte omvang van de ARG in het college verschillende keren aan de orde gesteld, maar dit heeft niet geleid tot aanpassingen in het beleid. Vanaf de kredietcrisis begint wethouder Spoelstra kritische vragen te stellen over de financiële situatie van het grondbedrijf, maar ook dit leidt niet tot daadwerkelijke actie van het college. De commissie constateert dat ten aanzien van de financiële situatie van het grondbedrijf het non-interventiebeginsel in het college te lang het uitgangspunt is geweest.

IX.6. Conclusies

1. Het cultuurtraject dat gestart is naar aanleiding van de bevindingen van de enquêtecommissie Reesink heeft bij de dienst RO niet voldoende doorwerking gehad, in het bijzonder wat betreft tegenspraak door een ambtenaar.
2. Waarschuwingen vanuit de dienst RO dringen niet of nauwelijks door tot in het college en daar waar dat wel het geval is, lijkt het alsof het college de problemen bij het grondbedrijf negeert of voor zich uitschuift.
3. De directeur en de adjunct-directeur van de dienst RO vatten begin 2009, kort na hun aantreden, in hun doorlichting van de organisatie samen dat er sprake is van een jarenlang proces waarin structuur- en culturaspecten zijn verwaarloosd. De enquêtecommissie is vele voorbeelden hiervan tegengekomen in haar onderzoek en stelt vast dat de cultuur rond het grondbedrijf bij vele medewerkers diepe wonden heeft geslagen en in een aantal gevallen geleid heeft tot vertragingen in het handelen.
4. De enquêtecommissie heeft een gevoel van angst bij de dienst RO aangetroffen dat mede ingegeven is door de stijl van optreden van wethouder Metz. Dit werd door de directie van de dienst RO nadrukkelijk onder de aandacht van de gemeentesecretaris gebracht, wiens optreden onvoldoende doortastend was om deze situatie te veranderen.
5. De gemeentesecretaris heeft een te passieve, onzichtbare rol gespeeld rond de problemen van samenwerking in de dienst RO en samenwerking tussen de dienst RO en wethouder Metz.
6. Tussen de PvdA en de VVD speelden er politieke spanningen rond het grondbedrijf.
7. Collegiaal bestuur krijgt onvoldoende gestalte. Feitelijk wordt in ieder geval rond het Grondbedrijf, veel meer gehandeld vanuit een non-interventiebeginsel binnen het college.

Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn - Zuid



RBAZ-kaart.dgn 5-1-2012 16:09:55

X. Casus Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid

In dit hoofdstuk komt de eerste casus aan de orde: het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (RBAZ). Het doel van deze casus is om op basis van een praktijkvoorbeeld te analyseren hoe het grondbedrijf en de gemeente als geheel gefunctioneerd heeft bij de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein. Vanwege het grote (financiële) belang van het RBAZ is het tevens belangrijk om een nauwgezette reconstructie te geven van de ontwikkelingen in dit complex. RBAZ bestaat uit de volgende onderdelen:

- Bedrijvenpark Apeldoorn A1 Zuid (Eilanden);
- Kop;
- Kanaal;
- Ecofactorij II. Dit gebied werd eerst onder RBAZ geschaard onder de naam Biezematen. Bij vaststelling van het Ontwikkelingsplan RBAZ in februari 2010 is dit gebied in exploitatie genomen en heeft het de naam Ecofactorij II gekregen. Vanaf dit moment is Ecofactorij niet langer een onderdeel van RBAZ, maar een zelfstandig project;
- Voorheen werd voor het totaalgebied Eilanden, Kop en Kanaal de naam Beekbergsebroek gebruikt. Nog eerder werd hier de naam Kuijpersdijk voor gebruikt.

Dit hoofdstuk maakt onderscheid naar de volgende thema's:

- verwerving;
- financieel;
- programma;
- risicomanagement;
- projectorganisatie.

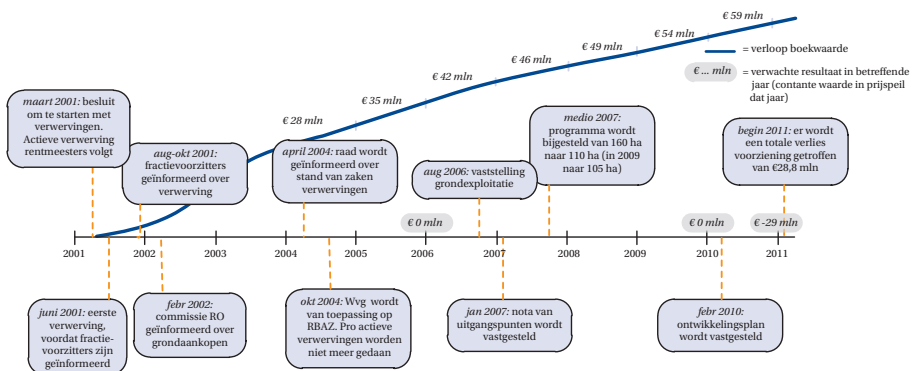
X.1. Ontstaansgeschiedenis RBAZ in het kort

De gemeente heeft de wens om stad en regio te ontwikkelen tot een aantrekkelijk woon-, werk- en recreatiegebied met een brede economische basis en een stabiele en evenwichtige werkgelegenheidsstructuur. Dit betekent onder meer dat er binnen de gemeentelijke grenzen voldoende aanbod moet zijn aan bedrijventerrein. Vanaf 1998 wordt er gediscussieerd over zowel de omvang van te realiseren programma's, de ruimtelijke inpassing daarvan én de afstemming tussen gemeenten. Dit gebeurt op gemeentelijk en regionaal niveau. In de Strategische Economische Beleidsvisie Apeldoorn 2020 (SEBA) wordt aangegeven dat er een uitbreidingsvraag en verplaatsingsbehoefte is. Voor het faciliteren van deze behoefte worden in de SEBA drie zoeklocaties buiten de snelwegen aangegeven. Op basis van de "Studie Locatiekeuze 2001" is door het college de

voorkeur uitgesproken om te kiezen voor RBAZ, welk gebied voor een deel ook ingezet zou moeten worden voor de verplaatsingsbehoefte als gevolg van de ruimtelijke planvorming in de Kanaalzone.

X.2. Tijdslijn project met belangrijkste momenten

De tijdslijn in Figuur 12 geeft inzicht in de belangrijkste momenten gedurende het verloop van RBAZ. De blauwe lijn geeft de ontwikkeling van de boekwaarde weer.¹⁹⁹ In het grijs staat het verwachte resultaat op een aantal momenten in de tijd.



Figuur 12: Tijdslijn RBAZ

Bron: Policy Research Corporation/Fakton

Toelichting tijdslijn

Op 27 maart 2001 is door het college het besluit genomen om te starten met de verwervingen voor RBAZ. Naar aanleiding van het collegebesluit zijn twee rentmeesters gemandateerd om namens de gemeente gronden binnen het gestelde bruto plangebied (van 230 hectare) te verwerven. De rentmeesters verwerven voor het eerst gronden in juni 2001. Dit is voordat de fractievoorzitters door het college zijn geïnformeerd over de verwervingsaanpak. Uit bronnen blijkt dat de fractievoorzitters tussen augustus en oktober 2001 hierover zijn geïnformeerd. De raad is op dat moment niet formeel geïnformeerd.²⁰⁰

In februari 2002 wordt de commissie Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) geïnformeerd over de grondaankopen en verwervingen bij RBAZ. In april 2004 wordt de raad formeel geïnformeerd over de stand van zaken van de verwervingen bij RBAZ. Dit is het moment dat het college instemt met de levering van de bebouwde en onbebouwde percelen die tot dusver door de rentmeesters verworven waren. De gronden waren door de rentmeester aangekocht met geld van de gemeente. Ook wordt het mandaat opgeheven. De verwervingen worden vanaf dat moment gedaan door de gemeente, waarbij alleen

199 De boekwaarde is het saldo van kosten (inclusief winstnemingen) en opbrengsten. Door de opbrengsten van de kosten af te trekken ontstaat het boekwaardesaldo. Voor meer informatie over de boekwaarde, zie Paragraaf VI.3.

200 Dit wordt toegelicht in de paragraaf over verwervingen.

aanbiedingen in het kader van het gevestigde Voorkeursrecht in behandeling worden genomen. De rentmeesters hebben tot en met 2004 circa 113 hectare grond verworven. De gemeente heeft tot en met dat moment circa 25 miljoen euro geïnvesteerd in RBAZ.

In augustus 2006 wordt de grondexploitatie voor RBAZ formeel vastgesteld. De grondexploitatie laat een neutraal resultaat zien, waarbij wordt gerekend met een netto planoppervlakte van 160 hectare. Tot augustus 2006 heeft de gemeente circa 40 miljoen euro geïnvesteerd in RBAZ. Medio 2007 voert het adviesbureau ETIN een behoeftestudie uit in opdracht van de gemeenteraad. Op basis van dit onderzoek wordt de conclusie getrokken dat er te veel aan programma is opgenomen in de plannen en de grondexploitatie. De omvang van het plangebied wordt bijgesteld naar 110 hectare. Om praktische redenen wordt het plangebied in 2009 bijgesteld naar uiteindelijk 105 hectare. Dit ligt aan de bovenkant van de bandbreedte die is berekend door ETIN (32-110 hectare).

Ondanks de bijstelling van het programma laat de grondexploitatie begin 2010 nog een neutraal resultaat zien. Pas in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) 2011 wordt een negatief resultaat voorzien voor RBAZ. Tot en met begin 2011 heeft de gemeente Apeldoorn circa 59 miljoen euro geïnvesteerd in RBAZ.

X.3. Verwervingen

Besluit om te starten met verwervingen in 2001

De locatiekeuze voor RBAZ loopt vanaf 1998. De 'studie locatiekeuze 2001' is uiteindelijk de basis geweest voor de keuze door het college een bedrijventerrein te vestigen op Biezematen en Kuijpersdijk. De studie is afkomstig van de afdeling Economische Zaken in samenwerking met de disciplines ruimtelijke ordening, grondzaken, verkeer en landschap/milieu. Uit deze locatiestudie scoren Biezematen en Kuijpersdijk goed als potentiële bedrijventerreinlocaties²⁰¹. In vervolg op de studie is op 27 maart 2001 door het college het besluit genomen om te starten met de verwervingen van RBAZ.

Rentmeesters actief tussen 2001 en 2004

Naar aanleiding van dit collegebesluit zijn twee rentmeesters gemandateerd om verwervingen te doen binnen Kuijpersdijk. Een belangrijke motivatie om de rentmeesters aan het werk te zetten, was dat de gemeente beducht was voor grondspeculanten. Dit wordt bevestigd door het feit dat de correspondentie met betrekking tot verwervingen via het huisadres van een ambtenaar is gelopen, om zo iedere connectie omtrent de verwervingen met de gemeente te vermijden. In Biezematen heeft de gemeente zelf gronden aangekocht.

201 Biezematen is ook bekend als Ecofactorij II. Kuijpersdijk is de benaming Bedrijvenpark Apeldoorn A1 Zuid, Kop en Kanaal, de benaming Beekbergsebroek wordt ook wel gebruikt.

Op 2 oktober 2001 werd een "Overeenkomst van Lastgeving" getekend met de twee rentmeesters. De rentmeesters (J. van Vessem werkzaam bij De Lorijn en P. van den Elsen werkzaam bij Boreon BV) hadden mandaat om binnen een vooraf vastgesteld budget actief gronden aan te kopen binnen het plangebied (koopsommen werden voldaan door de gemeente, maar in eerste instantie op naam van de rentmeesters gezet). Er was geen verwervingsstrategie, behalve dat de gemeente als doel had de volledige controle te verkrijgen over het gehele plangebied. Het gevolg hiervan is dat de gemeente Apeldoorn nu met versnipperd eigendom zit, met name in Kuijpersdijk. Doordat het ontbreekt aan aaneengesloten bezit is het niet mogelijk te starten met een (deel) ontwikkeling, zonder eerst meer gronden aan te kopen.

De commissie RO is op 21 februari 2002 geïnformeerd over de verwervingsaanpak. Ook is op dat moment om instemming gevraagd aan de fractievoorzitters met de voorgenomen verwervingsaanpak. Op basis van stukken blijkt dat de fractievoorzitters eerder zijn geïnformeerd. In een brief daterend 2 oktober 2001 van de heer Pels, wervingsambtenaar, aan De Lorijn o.g. staat geschreven: „*Zoals ik u hedenmiddag telefonisch reeds heb medegedeeld heeft het college van burgemeester en wethouders, na overleg met de fractievoorzitters, besloten te trachten grondpositie te verwerven in het gebied Kuijpersdijk.*” Hieruit mag geconcludeerd worden dat de fractievoorzitters voor 2 oktober 2001 geïnformeerd zijn.

In een telefax daterend 28 augustus 2001 van de heer Pels aan mevrouw Schuurmans van advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek staat: „*In deze wetenschap en het feit dat de raadscommissie hieromtrent nog niet wordt geïnformeerd is er afgesproken dat de externen vanaf volgende week drie maanden lang intensief gaan KOPEN en dat zij het tijdelijk op hun naam zullen zetten.*” Hieruit mag geconcludeerd worden dat de fractievoorzitters niet voor 28 augustus 2001 geïnformeerd zijn, wat inhoudt dat ze tussen 28 augustus en 2 oktober 2001 geïnformeerd zijn. Omdat er geen verslag is aangetroffen van een bespreking in deze periode over de verwervingsaanpak, is het niet te achterhalen wanneer de fractievoorzitters precies zijn geïnformeerd.

Wel kan worden vastgesteld dat de fractievoorzitters zijn geïnformeerd nadat de eerste verwervingen bij RBAZ zijn gedaan. Dit blijkt uit het volgende. In een brief daterend 13 november 2001 van De Lorijn raadgevers o.g. aan R. Pels staat omschreven: „*Met betrekking tot de eerste koopovereenkomst van 3,254 hectare, afgesloten in juni jongstleden, bedraagt de koopprijs 20 gulden per m².*” Verderop in de brief staat: „*Voorts treft u ter informatie aan een kopie van mijn heden aangetekend verzonden brief aan de familie Weterkamp inzake de bekendmaking van de nader te noemen meester en de instemming van haar bestuur met de in juni jongstleden gesloten koopovereenkomst.*” Uit de brief blijkt dus dat de eerste gronden bij RBAZ zijn verworven in juni 2001. Het college is dus gestart

met verwervingen voor het moment dat de fractievoorzitters zijn geïnformeerd over de verwervingsaanpak bij RBAZ.²⁰²

Taxaties werden uitgevoerd door medewerkers van de gemeente

De rentmeesters hadden de vrijheid om te handelen binnen een voorafgesteld budget. Dit budget was bepaald op basis van interne taxaties bij de gemeente. De gemeentelijke ambtenaren taxeerden zelf, er is geen taxatie van een onafhankelijke derde. Dit betekent dat de gemeente Apeldoorn vrijwel uitsluitend interne taxaties heeft uitgevoerd voor de waardering van gronden. Een consequentie hiervan is dat de gemeente moeilijk tot niet kan aantonen of er marktconform is gehandeld. Dit kan nadelig zijn bij eventuele discussies over staatssteun. In dergelijke discussies staat de gemeente veel sterker als er onafhankelijke taxaties zijn uitgevoerd.

Daarnaast is het opvallend dat de interne taxaties niet meer aanwezig zijn in de gemeentelijke archieven. De enquêtecommissie heeft door middel van een informatieverzoek verzocht om de interne taxaties ten behoeve van verwervingen bij onder andere RBAZ te ontvangen. De reactie op dit informatieverzoek was dat na het afronden van de transacties de taxatierapporten veelal niet bewaard zijn gebleven en dat een exacte reden hiervoor niet bekend is.

Vanaf 2004 verwervingen via gemeente

De rol van de rentmeesters stopt in 2004. Op 19 april 2004 neemt het college naar aanleiding van een voorstel van de heer Pels het besluit om in te stemmen met de levering van de bebouwde en onbebouwde percelen die tot dusver door de rentmeesters verworven waren. Via dit collegevoorstel werd de raad formeel geïnformeerd over de verworven gronden. Tot en met april 2004 werd 113 hectare verworven. Vanaf 2004 loopt de verwerving van de gronden rechtstreeks via de gemeente. Vanaf dit moment verandert het beleid ten aanzien van verwervingen. De gemeente benadert grondeigenaren sindsdien niet langer zelf, maar gaat alleen nog in op aanbiedingen in het kader van het gevestigde Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). De betrokken verwervingsambtenaren (de heren Pels en Veltkamp) hadden het mandaat om gesprekken en onderhandelingen te voeren met de aanbiedende partijen. Het onderhandelingsresultaat krijgt sindsdien pas status op het moment dat aankoopcontracten worden bekrachtigd door het college. Ook na 2004 worden verwervingsbudgetten bepaald op basis van interne taxaties.

Hoge verwervingsprijzen in Biezematen

Op basis van de vastgestelde verwervingsbudgetten worden verwervingen gedaan. De uiteindelijke verwervingsprijs is het resultaat van de onderhandelingen tussen de kopende en verkopende partij. In de gemiddelde verwervingsprijs per m² grond is een significant verschil te zien tussen Biezematen (60 euro per m²) en Kuijpersdijk (20 euro per m²). Een belangrijk verschil is dat bij Kuijpersdijk tot en met 2004 de verwervingen

202 Dit is gebeurd voordat de wet dualisering gemeentebestuur inwerking is getreden. Er was toen nog sprake van het monistisch systeem.

zijn uitgevoerd door rentmeesters, terwijl bij Biezematen de verwervingen, voor zover de commissie kan nagaan, bijna altijd zijn gedaan door de gemeente. De enquêtecommissie heeft niet kunnen achterhalen waarom bij Biezematen hogere verwervingsprijzen zijn betaald dan in Kuijpersdijk. De enquêtecommissie vermoedt echter wel een relatie tussen het feit dat de gemeente zelf heeft verworven in Biezematen en de relatief hoge verwervingsprijzen die daar zijn betaald.

Landelijk gezien is een gemiddelde verwervingsprijs van rond de 15 - 20 euro per m² gebruikelijk bij lauwe grond voor bedrijventerrein (grond die naar waarschijnlijkheid op termijn ontwikkeld gaat worden tot bedrijventerrein). Het argument is dat bij Biezematen vanaf 2001 al bekend was dat het een bestemming bedrijventerrein zou krijgen, wat een prijsopdrukkende werking zou hebben. In Kuijpersdijk werd dit pas na 2004 openbaar bekend, nadat de raad formeel was geïnformeerd. Het is daarnaast belangrijk om te noemen dat de verwervingsprijzen exclusief rente zijn. Dit betekent dat de gemeente rente moet bijschrijven over de aangekochte gronden over de jaren dat de gemeente de gronden in eigendom heeft. Hoe langer het moment van uitgifte op zich laat wachten, hoe hoger de rentekosten worden. Bij lauwe grond duurt het veelal een aantal jaren voordat de grond kan worden verkocht, waardoor de rentekosten oplopen. Bij Biezematen is een gemiddelde prijs van 60 euro per m² betaald. Met behulp van onderstaande rekensom, opgesteld door het bureau Fakton op vraag van de enquêtecommissie, kan de conclusie getrokken worden dat een negatief projectresultaat onvermijdelijk is.

Rekenvoorbeeld:

Grond wordt verkocht als uitgifbare grond. Bij bedrijventerreinen ligt het percentage uitgifbaar rond de 70 procent. Een verwervingsprijs van 60 euro per m² bruto plangebied kan vertaald worden naar een prijs van 85 euro per m² uitgifbaar gebied. Stel dat hier nog zes jaar lang 4 procent rente over heen komt, dan is de kostprijs van een kale m² uitgifbare grond circa 110 euro per m². Om de grond te kunnen verkopen moeten investeringen worden gedaan in onder meer plankosten, het bouwrijp en woonrijp maken van de grond, sanering et cetera. Deze kosten liggen zo rond de 90 euro per m² uitgifbaar. De totale kostprijs voor uitgifbare grond komt hiermee op circa 200 euro per m². Zet dit naast de verwachte uitgifteprijzen van tussen de 140 en 180 euro per m² (gebaseerd op onderzoek Ecorys), dan kan de conclusie getrokken worden dat er per m² een tekort is van tussen de 20 en 60 euro.

X.4. Financiële aspecten

Geen zicht op financiële haalbaarheid voor 2004

Het kan niet worden vastgesteld hoe tot 2005 de financiële haalbaarheid is bepaald. De vraag is of er überhaupt financiële analyses zijn uitgevoerd. Door de enquêtecommissie is expliciet aan het college gevraagd om alle gemaakte financiële analyses gedurende het project aan te leveren. Er is geen analyse van voor 2005 aangeleverd, ook geen interne

of externe omgevingsanalyses zijn aangetroffen zoals een concurrentieanalyse, een specifieke marktanalyse voor het project of juridisch-planologische analyses. Door het ontbreken van deze informatie ontstaat de vraag hoe de gemeente ten tijde van de initiële besluitvorming in 2001 de haalbaarheid van het project heeft bepaald. Dit zou betekenen dat de gemeente Apeldoorn is begonnen met verwerven zonder een onderbouwd beeld te hebben van de haalbaarheid van RBAZ. Uit de reactie van het college op vragen hierover blijkt dat de eerste financiële verkenning stamt uit juli 2005. Op dat moment werd ervan uitgegaan dat er grond uitgegeven zou worden tussen 2012 en 2029. De onderliggende financiële berekening is niet aangeleverd.

Pas in 2005 wordt een eerste financiële haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar RBAZ. De grondexploitatie laat, op basis van de berekening, op dat moment een financieel neutraal resultaat zien. Dit neemt niet weg dat tot 2005 de gemeente al 28 miljoen euro had geïnvesteerd in het project. Ook is het opvallend dat er geen omgevingsanalyses zijn aangetroffen. Dit werpt de vraag op of de doorrekening een objectief beeld laat zien of dat er bewust gestuurd is naar een neutraal saldo om bijvoorbeeld de reeds gedane verwervingen niet ter discussie te stellen. Of dit laatste het geval is, kan niet onderbouwd worden. Het feit blijft dat het rijkelijk laat is om pas met een eerste vastgestelde grondexploitatie van het project te komen op het moment dat al meer dan de helft van de gronden is aangekocht. Dit geeft het vermoeden dat er voor die tijd onvoldoende zicht was op de haalbaarheid van het project.

Tot en met 2010 kent RBAZ een sluitende grondexploitatie. Dit is opvallend, aangezien vanaf 2007 de omvang van het plangebied naar beneden wordt bijgesteld naar uiteindelijk 105 hectare. Tot en met eind 2007 was echter al 151 hectare aan gronden verworven. Dit betekent dat een deel van de reeds aangekochte gronden op afzienbare tijd niet als bedrijvenlocatie uitgegeven kon worden. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat de grondexploitatie van RBAZ tot en met 2010 ook daadwerkelijk sluitend was.

Begin 2007 wordt de doelstelling van RBAZ formeel vastgesteld in een nota van uitgangspunten. In deze nota worden de randvoorwaarden en ambities voor de ontwikkeling van RBAZ benoemd. Deze nota wordt begeleid met een financiële doorrekening van Kuipersdijk en Biezematen, waarin beide als sluitend worden gepresenteerd. Deze doorrekening vormt de eerste vastgestelde grondexploitatie voor RBAZ. Het is opmerkelijk dat de doelstelling pas vijf jaar na de eerste verwerving wordt vastgesteld.

Waardering gronden

Vanaf het begin van het project, dus vanaf de eerste verwervingen in 2001, worden gronden gewaardeerd tegen de vervaardigingsprijs (aankoopprijs + bijkomende kosten e.d.) waarbij voor de doorrekening van de exploitatiebegroting de verwachte marktwaarde als uitgangspunt is gehanteerd. Tot het niveau van de laagst verwachte marktwaarde kunnen dan kosten bijgeschreven worden. De gronden zijn altijd gezien als gronden met een reëel en stellig voornemen tot ontwikkeling.

Bepaling uitgifteprijsen bij RBAZ

Gronduitgifteprijsen worden gemeentebreed vastgesteld via een nota uitgiftebeleid en vervolgens vertaald naar verschillende locaties, zo ook naar RBAZ. Voor bedrijventerreinen wordt de comparatieve methode gebruikt, waarbij wordt gekeken wat de uitgifteprijsen in buurgemeenten zijn. Aanvankelijk was het prijsniveau in de exploitatie tussen 140 en 160 euro per m² gezet (normatief bepaald). In december 2010 is door een externe partij (Ecorys) een onderzoek uitgevoerd naar de uitgifteprijsen bij RBAZ. De uitgifteprijsen zijn op basis van dit onderzoek bijgesteld naar tussen de 140 en 180 euro per m². Er is geen aanvullend onderzoek uitgevoerd of de gehanteerde hogere prijzen nog marktconform zijn.

Benodigd weerstandsvermogen

Bij het MPG 2011 wordt voor RBAZ en Ecofactorij II (dat sinds 2010 geen onderdeel meer is van RBAZ) een totale verliesvoorziening getroffen van 28,8 miljoen euro. Naast de verliesvoorziening is voor het opvangen van risico's in het deelgebied Bedrijvenpark Apeldoorn A1 Zuid een weerstandsvermogen van 15,7 miljoen euro bepaald. Deze bepaling komt uit hoofdstuk 6.4 van het MPG 2011. Ondanks deze kennis heeft de gemeente dit bedrag niet opgenomen voor de bepaling van de minimale hoogte van de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG). De argumentatie om voor dit deelgebied geen weerstandsvermogen te reserveren, is dat er reeds een voorziening is getroffen voor een voorzienbaar tekort. Hierdoor zou een extra reserve niet noodzakelijk zijn. Dit is een onterecht argument. Een voorziening wordt namelijk getroffen om een verwacht verlies te dekken, waardoor een project weer een sluitend resultaat laat zien. Het treffen van een voorziening betekent echter niet dat alle risico's in het project gedekt zijn; het zorgt er alleen voor dat het voorzienbare tekort is gedekt. Of risico's zich voordoen en of die gedekt zijn, staat los van het feit of er een voorziening is getroffen. Het optreden van een risico heeft gevolgen voor het resultaat van een project. Hiervoor zou een risicobuffer moeten worden opgenomen. Behalve een verliesvoorziening, is dus een extra reserve noodzakelijk. Daarnaast wordt als argument gegeven dat er voldoende sturingsmogelijkheden zijn en dat er nog een kaderwijziging moet plaatsvinden, waardoor het niet noodzakelijk is om een reserve aan te houden. Hierdoor wordt een voorschot genomen op mogelijk toekomstige positieve ontwikkelingen. Het is niet zeker dat dit ook gaat gebeuren. Het tegenovergestelde kan ook worden beargumenteerd. Planwijziging kan ook leiden tot resultaatsvermindering. Op basis van het tweede argument is het niet terecht om geen reserve voor RBAZ op te nemen. Anders gezegd: de risicobuffer die bepaald is voor RBAZ in het MPG 2011 had wel een plek moeten krijgen in de berekening van de minimale hoogte van de ARG.

Te positief beeld in 2010

In de financiële haalbaarheidsberekening bij het ontwikkelingsplan RBAZ is gebruik gemaakt van een verouderde fasering. Hierdoor kwam het saldo van de onderdelen Biezematen (Ecofactorij II) en Beekbergsebroek op 0 uit. Deze aan de raad gepresenteerde uitkomst was niet meer realistisch. Zie voor verdere behandeling van dit onderwerp paragraaf VIII.3.5.

Ten tijde van het opstellen van het MPG 2010 is een nieuwe doorrekening voor RBAZ uitgevoerd. In deze doorrekening wordt rekening gehouden met een mogelijke winst van 20 miljoen euro door het omzetten van bedrijventerrein naar woningbouw. Het gevolg hiervan is dat het resultaat op RBAZ op nul sluit. De enquêtecommissie stelt vast dat aan deze 20 miljoen euro geen serieuze berekening of serieuze inschatting ten grondslag ligt. Ook is niet gekeken of dit paste in de huidige planvoorraad, waar al sprake was van een veel te grote omvang van de grondproductie voor woningbouw (onvoldoende afzetmogelijkheden). Er werd hierdoor ten onrechte een sluitende grondexploitatie gepresenteerd aan de raad. Zie voor verdere behandeling van dit onderwerp paragraaf VIII.3.6.

X.5. Programma

In het kader van de regionale programmering van bedrijventerreinen in de Stedendriehoek en vastgelegd in het RSV 2030 is de plancapaciteit van RBAZ vastgesteld op 160 hectare uitgifbaar. Deze capaciteit is tot stand gekomen op basis van behoefte-studies van de Stedendriehoek. Eind 2001 werd een behoefte voorzien in de gehele Stedendriehoek tussen 2001-2020 van netto 405 hectare bedrijventerrein. Wat betreft het Apeldoornse aandeel in de regionale behoefte in de Stedendriehoek vormde de SEBA de basis. In de SEBA werd aangegeven dat voor Apeldoorn er een totale behoefte zou zijn aan ongeveer 160 hectare netto toevoeging bedrijventerrein. Binnen de plancapaciteit is ook 50 hectare voorzien voor een vervangingsbehoefte vanuit Kanaalzone (40 hectare) en overige gebieden (10 hectare).

Dit betekent dat de gemeente Apeldoorn het grootste gedeelte van de benodigde behoefte in stedendriehoekverband realiseert. Het overgrote gedeelte werd op RBAZ geprogrammeerd. RBAZ is echter niet het enige project waar bedrijvenprogramma zou worden toegevoegd aan Apeldoorn. Zo werd ook in Zuidbroek 48 hectare geprogrammeerd, waardoor RBAZ en Zuidbroek gezamenlijk al meer dan ruim zouden voldoen aan de gestelde lokale behoefte in Apeldoorn. Het is niet duidelijk hoe de vertaalslag is gemaakt van een generieke regionale behoefte naar een projectspecifiek programma. Door deze onduidelijkheid ontstaat de vraag of de gemeente op voorhand al had kunnen inzien dat er sprake zou zijn van een te grote planvoorraad.

Bijstellen van het programma van 160 hectare naar 105 hectare uitgifbaar

In 2007 is door adviesbureau ETIN een marktstudie uitgevoerd naar de marktconformiteit van het voorgestelde programma. Uit deze studie blijkt dat de plancapaciteit van 160 hectare uitgifbaar te optimistisch is. ETIN stelt in die studie dat de behoefte aan bedrijventerrein tussen de 32 en 110 hectare ligt. De gemeente Apeldoorn heeft toen besloten het programma bij te stellen naar 110 hectare uitgifbaar. De reden om aan de bovenkant van de bandbreedte te gaan zitten, lijkt vooral financieel ingegeven. Tot 2007 was namelijk al 151 hectare grond ingekocht. In 2009 wordt de omvang van het plangebied bijgesteld naar 105 hectare.

In februari 2009 heeft de toenmalige projectleider RBAZ, mevrouw Van der Linden, een e-mail aan wethouder Metz gestuurd. Hierin waarschuwt ze voor een gebrek aan vraag vanuit de Kanaalzone voor overplaatsing van bedrijventerreinen naar RBAZ. Dit zou neerkomen op 20 à 30 hectare, van de voorziene 50 hectare, die als gevolg hiervan niet op RBAZ afgezet zou kunnen worden. In de e-mail vraagt mevrouw Van der Linden: „De kwestie die blijft is dat door de tegenvallende vraag vanuit de Kanaalzone, het programma 15 tot 25 hectare boven de raming van ETIN ligt. Gaan we dit incalculeren als projectrisico of passen we ons plan aan?”

Wethouder Metz heeft vervolgens gereageerd dat het als een projectrisico gezien moet worden. In zijn openbaar verhoor reageert hij op dit onderwerp: „Als u later naar dat jaar gaat, dan ziet u dat we dat ETIN-rapport herijkt hebben. Dus op weg naar wat ik dan steeds het fasedocument noem, die hele stapel van documenten ten behoeve van de besluitvorming, dan zie je ook dat de ramingen opnieuw omlaag bijgesteld zijn. Dan zie je dat er uiteindelijk uitkomt een raming tussen de 35 en 110 ofzo.” Bij deze bandbreedte is, zoals net bleek, echter het maximum als uitgangspunt genomen. Het programma is dus niet aangepast ondanks de verwachting dat de behoefte lager zou uitpakken. In de uiteindelijke risicoparagraaf van het Ontwikkelingsplan RBAZ is de mogelijk lagere vervangingsvraag niet als risico benoemd.

In 2009 blijkt uit onderzoek dat de werkelijke vervangingsbehoefte binnen Apeldoorn 20 tot 30 hectare is. Dit is 30 tot 20 hectare minder dan de voorziene 50 hectare in het initiële programma.

Daarnaast is opvallend dat de marktstudie van ETIN de eerste behoeftestudie is na de behoeftestudies van de Stedendriehoek uit 2001. In de periode tussen 2001 en 2007 heeft de enquêtecommissie geen andere behoeftestudies voor RBAZ aangetroffen. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat gedurende de looptijd van het project niet werd gemonitord of de plancapaciteit nog aansloot bij de behoefte naar bedrijventerrein.

X.6. Risicomanagement

De enquêtecommissie heeft voor de periode 2001 tot en met 2004 geen risicoanalyses of -rapportages aangetroffen.²⁰³ Vanaf 2005 worden risicoanalyses uitgevoerd ten behoeve van de tussentijdse rapportages (Turaps) en de jaarrekening. Deze analyses worden uitgevoerd door medewerkers van de gemeente. De analyses zijn kwalitatief van aard en worden als zodanig ook gepresenteerd in deze rapportages. Vanaf 2009 wordt er jaarlijks een MPG geproduceerd. Ten behoeve van het MPG 2011 zijn risicoanalyses uitgevoerd door het ingenieursbureau Arcadis.

²⁰³ De enquêtecommissie heeft dergelijke documenten expliciet opgevraagd bij het college.

De gemeenteraad is gedurende de ontwikkeling van het project dus via tussentijdse rapportages, de jaarrekening en later MPG's geïnformeerd over de risico's in het project. Andere informatiestromen richting de raad met betrekking tot risico's zijn niet aangetroffen.

De informatie over risico's die is aangetroffen in de tussentijdse rapportages en jaarrekeningen is erg summier van aard. De MPG's hebben voor een lichte verbetering gezorgd, maar de informatievoorziening hieromtrent blijft te beperkt. In 2009 werd slechts op totaalniveau naar risico's gekeken. Vanaf het MPG 2010 worden de risico's op projectniveau gepresenteerd. Dit werd alleen bij 'in exploitatie genomen gronden' (IEGG) projecten gedaan. In het MPG 2011 wordt de informatievoorziening weer wat verbeterd. Dat er lange tijd een te summier beeld van de risico's werd gepresenteerd is opmerkelijk, want een goed inzicht in het risicoprofiel van een project is essentieel voor goede besluitvorming. Actieve grondpolitiek is namelijk risicovol. Door middel van goede risicobeheersing kan gestuurd worden op winstmaximalisatie. Een slechte beheersing kan daarentegen grote gevolgen hebben, zoals bijvoorbeeld de verliesvoorziening die recent is getroffen voor RBAZ.

Zoals gezegd laat het zicht op het risicoprofiel van het RBAZ gedurende de jaren wel een lichte verbetering zien, maar het inzicht blijft onvoldoende. De intentie om dit te verbeteren blijkt overigens uit het MPG 2011. Dit blijkt ook doordat bij de vaststelling van het Ontwikkelingsplan in februari 2010 de raad heeft besloten om voor het deel Beekbergsebroek een risicobeheersingsplan op te laten stellen. Voor die tijd zijn er geen risicobeheersingsplannen aangetroffen. De huidige betrokken projectmedewerkers geven aan dat voor die periode wel beheersmaatregelen werden geformuleerd naar aanleiding van een risicoanalyse, maar dat hier vervolgens niet bewust op gestuurd werd. Hierdoor hadden beheersmaatregelen een vrijblijvend karakter. Om te kunnen sturen op risico's zou een voortdurende sturing op en beheersing van risico's moeten plaatsvinden. Gebruikelijk is om op basis van een risicoanalyse beheersmaatregelen te benoemen en hier vervolgens consequent en adequaat op te sturen. Hier zou vanaf het begin van een project bewust aandacht aan moeten worden gegeven.

Opvallend is dat in de eerste jaren van het RBAZ geen aandacht is geschonken aan de beheersing van risico's. Vanaf 2005 worden er wel risicoanalyses uitgevoerd, maar deze zijn van een beperkt niveau. Ook ontbreekt het aan een actieve risicobeheersing. Voor het beperkte risicomangement zijn twee oorzaken aan te wijzen. Ten eerste leek bij de betrokkenen van het project risicomangement geen prioriteit te hebben. De andere oorzaak ligt in de tijdgeest waarin gemeenten weinig bewust waren van de risico's die gepaard gaan met actieve gebiedsontwikkeling.

X.7. Projectorganisatie

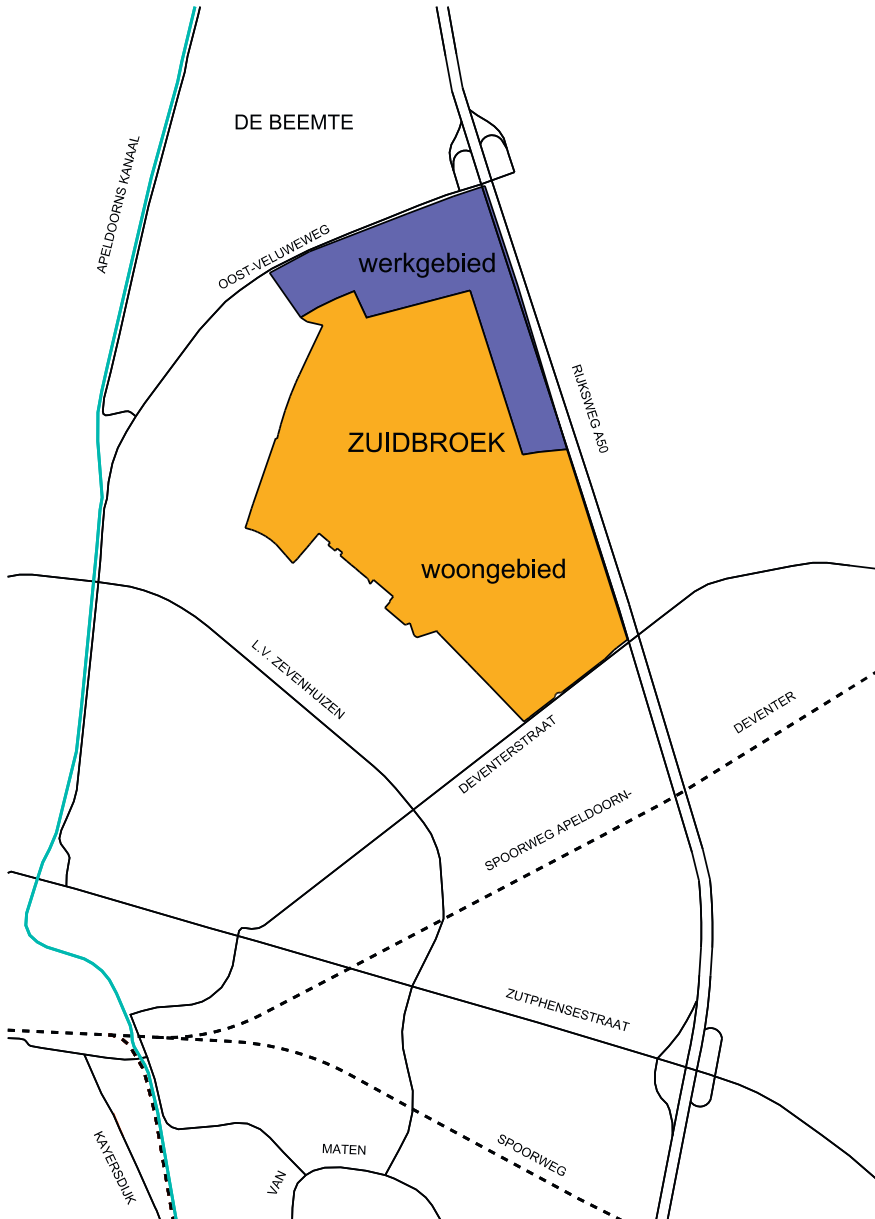
Uit een gesprek dat in het kader van dit onderzoek is gevoerd met projectmedewerkers en uit beschikbaar gestelde informatie blijkt dat er van 2001 tot en met 2004 geen heldere structuur in de interne organisatie was rondom het project. In deze periode waren vooral de rentmeesters actief. Hierdoor ontbrak in ieder geval tot en met 2004 een duidelijke regie van de gemeente op het project. In 2005 is er een duidelijke structuur in de projectgroep gekomen. De huidige betrokken projectmedewerkers geven aan dat vanaf 2005 alle besluiten via de projectgroep lopen (zie paragraaf VI.5.1).

X.8. Conclusies

1. Verwervingen zijn in 2001 gestart voordat de fractievoorzitters en de raad waren geïnformeerd.
2. Rentmeesters hebben tussen 2001 en 2004 aankopen gedaan in Kuijpersdijk. Deze aankopen werden gedaan met een door het college beschikbaar gesteld budget.
3. Voor het deel Biezematen binnen RBAZ is een hoge gemiddelde verwervingsprijs betaald. Daardoor werd een negatief projectresultaat bij voorbaat onvermijdelijk. Er is geen toetsing aangetroffen van de haalbaarheid van deze verwervingen.
4. Er was tot 2005 onvoldoende zicht op de haalbaarheid van het project, terwijl toen al 28 miljoen euro was geïnvesteerd; financiële onderbouwingen ontbraken.
5. Begin 2007 wordt de doelstelling van RBAZ formeel vastgesteld in een nota van uitgangspunten waarin de randvoorwaarden en ambities voor de ontwikkeling van RBAZ worden benoemd. De doelstelling is pas vijf jaar na de eerste verwerving vastgesteld.
6. In 2007 werd in het ETIN-rapport (in opdracht van de raad) geschat dat de behoefte aan bedrijventerrein tussen 32 hectare en 110 hectare ligt. De gemeente heeft toen besloten het programma bij te stellen naar 110 hectare uitgeefbaar. De reden om aan de bovenkant van de bandbreedte te gaan zitten lijkt vooral financieel ingegeven. Eind 2007 was namelijk al 151 hectare grond ingekocht. De enquêtecommissie stelt dat wanneer er op dat moment wel was gekozen om aan de onderkant van de bandbreedte te gaan zitten, dat dan de gemeente een verlies had moeten nemen, aangezien een groot deel van de gronden niet of pas ver in de toekomst ontwikkeld zou kunnen worden.
7. In het initiële programma is rekening gehouden met een vervangingsbehoefte van 50 hectare (Kanaalzone 40 hectare en overig 10 hectare). Uit een inventarisatie uit 2009 blijkt dat er een maximale vervangingsbehoefte is van 20 tot 30 hectare.
8. In het Ontwikkelingsplan RBAZ wordt niet gesproken over de mogelijkheid dat de werkelijke vervangingsbehoefte lager is dan voorzien in het programma. Op dat moment was deze mogelijkheid echter wel bekend. Deze mogelijke verlaging werd ook niet vermeld in de risicoparagraaf van het Ontwikkelingsplan. Dit betekent dat de raad onvolledig geïnformeerd werd.

9. Er is lange tijd een te summier beeld van de risico's gepresenteerd. De raad had hierdoor onvoldoende inzicht in de risico's bij RBAZ.
10. Er is in de eerste jaren van RBAZ geen aandacht geschonken aan de beheersing van risico's. Vanaf 2005 worden er wel risicoanalyses uitgevoerd, maar deze zijn van een beperkt niveau. Het ontbreekt aan actieve risicobeheersing. Beheersmaatregelen werden wel geformuleerd naar aanleiding van een risicoanalyse, maar hier werd vervolgens niet proactief op gestuurd.
11. In 2010 is tweemaal (ten tijde van vaststellen Ontwikkelingsplan RBAZ en het MPG 2010) een onjuist beeld verschaft van de werkelijke financiële situatie van RBAZ door het complex kunstmatig op nul te laten sluiten.

Zuidbroek Wonen - Werken



XI. Casus Zuidbroek

In dit hoofdstuk komt de tweede casus aan de orde: Zuidbroek. De redenen voor het opnemen van deze casus zijn hetzelfde als voor het Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid (RBAZ), behalve dat het hier een complex betreft waarbij de nadruk ligt op woningbouw.

Dit hoofdstuk maakt onderscheid naar de volgende thema's:

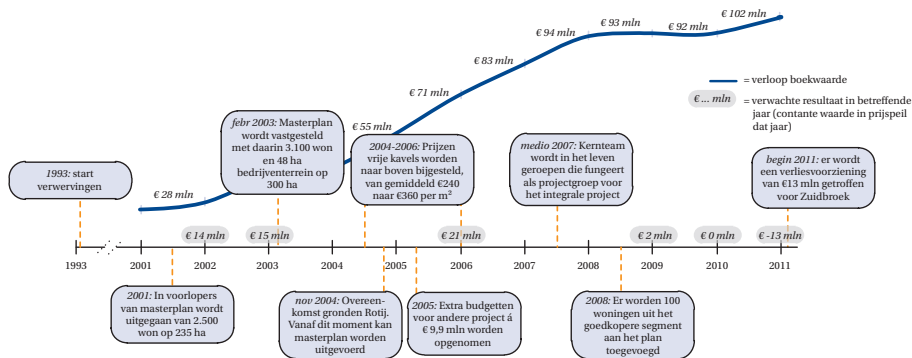
- verwerving;
- financieel;
- programma;
- risicomangement;
- projectorganisatie.

XI.1. Korte geschiedenis Zuidbroek

Zuidbroek kent een lange geschiedenis. Al sinds eind jaren zeventig wordt in structuurschetsen gesproken over een ontwikkeling aan de noord-oostkant van de stad. Na de ontwikkeling van Woudhuis en Osseveld lag doorontwikkeling van Zuidbroek voor de hand. Vanaf begin jaren negentig zijn verkenningen uitgevoerd naar de mogelijkheden en haalbaarheid van de gewenste ontwikkelingen. De ruimtelijke richting voor doorontwikkeling van Apeldoorn wees vanaf de jaren negentig naar Noordoost-Apeldoorn. Dit is inmiddels beter bekend als Zuidbroek.

XI.2. Tijdslijn project met belangrijkste momenten

De tijdslijn in Figuur 13 geeft inzicht in de belangrijkste momenten gedurende het verloop van Zuidbroek. In de figuur wordt daarnaast het verloop van de boekwaarde weergegeven en het verwachte resultaat van het project op een aantal momenten in de tijd.



Figuur 13: Tijdslijn Zuidbroek
 Bron: Policy Research Corporation/Fakton

Toelichting tijdslijn

In 1993 start de gemeente met de eerste verervingen in Zuidbroek, nadat al er een aantal jaren over wordt gesproken om Zuidbroek als uitleglocatie te benutten. Na acht jaren van verervingen start de gemeente in 2001 met de uitwerking van het masterplan voor Zuidbroek. Tot en met 2001 heeft de gemeente Apeldoorn al circa 28 miljoen euro geïnvesteerd in Zuidbroek.

In de eerste versies van het masterplan wordt de grootte van het plangebied bepaald op 235 hectare. Het uitgangspunt is dat binnen het plangebied 2500 woningen en 48 hectare aan bedrijventerrein wordt gerealiseerd. De eerste berekening laat zien dat Zuidbroek met een sterk positief resultaat ontwikkeld kan worden. In 2002 gaat de gemeente Apeldoorn ervan uit dat er circa 14 miljoen euro winst gemaakt kan worden op Zuidbroek.

Na een periode van twee jaar wordt het masterplan in 2003 definitief vastgesteld door de gemeenteraad. Ten opzichte van eerdere versies van het masterplan wordt de omvang van het project vergroot naar 300 hectare. In het definitieve plan voorziet de gemeente 3000 woningen en 48 hectare bedrijventerrein binnen Zuidbroek. Het verwachte resultaat wordt bijgesteld tot 15 miljoen euro. Tot op het moment dat het masterplan definitief wordt vastgesteld, heeft Apeldoorn circa 40 miljoen euro geïnvesteerd in Zuidbroek.

Een belangrijke voorwaarde om het masterplan te kunnen ontwikkelen zoals de gemeente voor ogen heeft, is dat de gemeente het eigendom verkrijgt over de grondenposities van de projectontwikkelaar Rotij. In november 2004 sluit de gemeente Apeldoorn daartoe een overeenkomst met Rotij voor de overname van de gronden. Vanaf dit moment is de weg vrij om het masterplan tot volledige uitvoering te brengen. Tot het moment van het tekenen van deze overeenkomst heeft de gemeente circa 55 miljoen euro geïnvesteerd in Zuidbroek.

In 2004 en 2006 wordt de gemiddelde grondprijs van de vrije kavels verhoogd van 240 euro per m² naar 360 euro per m². Dat is weliswaar toen marktconform, maar wel aan de bovenzijde van de bandbreedte. In totaal zijn er 732 vrije kavels voorzien in het project. Ook de prijzen van de andere kavels en de bedrijfsgronden worden opgehoogd tot aan het maximum van het toen gebruikelijke prijsniveau. Deze prijsverhogingen leiden tot circa 50 miljoen euro toename aan opbrengsten. Door kostenverhoging, faseringsverschillen tussen kosten en opbrengsten en verlaging van de rente stijgt het verwachte resultaat (netto contante waarde) voor Zuidbroek tussen 2003 en 2006 met ruim 11 miljoen euro tot ruim 31 miljoen euro. Hierop wordt het bedrag van 9,9 miljoen euro voor diverse projecten (Oost-Veluweweg, Kristal en Anklaar) in mindering gebracht. Tot 2011 zijn er 26 vrije kavels verkocht, terwijl op het moment van de prijsverhoging werd uitgegaan van een verkoop van 617 vrije kavels tot 2011. Ook de verkoop van overige kavels en bedrijfsgrond valt tegen. Dit duidt erop dat de prijsverhoging indertijd niet reëel is geweest en het resultaat na 2005 te positief is ingeschat.

In 2008 wordt op verzoek van de gemeenteraad het programma uitgebreid met 100 woningen in het goedkopere segment. Dit heeft een positief effect op het resultaat. Toch wordt het verwachte resultaat in 2008 bijgesteld naar 2 miljoen euro positief. Deze daling wordt veroorzaakt door een significante toename van de kosten en een lager afzettempo van de woningen.

In 2011 laat Zuidbroek voor het eerst een verwacht negatief resultaat zien. Op basis van het Meerjaren Perspectief Grondexploitatie (MPG) 2011 wordt een verliesvoorziening getroffen van 13 miljoen euro. Tot en met begin 2011 heeft de gemeente Apeldoorn 102 miljoen euro geïnvesteerd in Zuidbroek. De gemeente heeft reeds 55 procent van de kosten gemaakt en moet nog 83 procent van de opbrengsten genereren. Dit betekent dat bij Zuidbroek nog circa 278 miljoen euro aan opbrengsten moeten worden gerealiseerd, die volledig afhankelijk zijn van marktontwikkelingen. Ook leidt het Kwalitatieve Woningbouwprogramma 2010 - 2019 (KWP III) tot een neerwaartse bijstelling van het aantal woningen in Zuidbroek.

XI.3. Verwervingen

In 1993 start de gemeente Apeldoorn met de eerste verwervingen in Zuidbroek. Er is destijds besloten om te beginnen met verwerven om grondspeculanten voor te zijn. De gemeente Apeldoorn heeft ervoor gekozen de grondexploitatie in volledig eigen beheer te voeren. Om dit te bereiken wilde de gemeente alle gronden vanaf het eerste moment verwerven. Dit betekent dat de gemeente een actieve grondpolitiek ging voeren. Er was geen verwervingsstrategie of het zou moeten zijn het volledig verkrijgen van controle over het plangebied. Doordat het ontbrak aan aaneengesloten bezit was het niet mogelijk te starten met een (deel) ontwikkeling.

De actieve houding betekent dat de gemeente Apeldoorn volledig risicodragend is in de grondexploitatie. In de huidige tijd is het vrijwel ondenkbaar dat een gemeente een project van deze omvang volledig in eigen beheer ontwikkelt gezien de risico's die het met zich mee brengt. In de periode tussen het moment dat de gemeente een start maakte met de verwervingen in Zuidbroek tot en met ongeveer 2007 was het niet ongebruikelijk dat een gemeente projecten van deze omvang risicodragend ontwikkelde.

Om te bepalen wat de gemeente aan verwervingen kon besteden in de periode tussen 1993 en het moment dat met de uitwerking van het masterplan wordt gestart in 2001, zijn volgens betrokken projectmedewerkers financiële verkenningen uitgevoerd. Deze financiële verkenningen en de besluiten om te starten met verwervingen zijn niet aangetroffen door de enquêtecommissie. Het niveau en diepgang van de financiële verkenningen is hierdoor niet te achterhalen. Of de gemeente in de periode 1993 tot en met 2001 voldoende op de hoogte was van de financiële haalbaarheid van Zuidbroek is hierdoor niet duidelijk. Pas in 2001 wordt de eerste integrale doorrekening gemaakt waarmee de gemeente inzichtelijk maakte of de reeds gedane verwervingen terugverdiend konden worden. In zijn algemeenheid is het gebruikelijk om een onderbouwing te hebben van de financiële haalbaarheid van een project, voordat significante investeringen worden gedaan.

In 2003, tien jaar nadat de eerste verwervingen zijn gedaan, stelt de gemeente Apeldoorn het masterplan vast. Tot op dat moment heeft de gemeente 193 hectare verworven. Een start met de ontwikkeling van het masterplan zoals de gemeente dat voor ogen had, kon pas gemaakt worden nadat de gemeente ook beschikte over de gronden van Rotij. De grondposities van Rotij lagen verspreid door het plangebied, op strategische plekken. Het opmerkelijke is dat de ontwikkeling van Zuidbroek afhankelijk was van de gronden van een private partij terwijl de gemeente tot op dat moment al voor circa 50 miljoen euro in Zuidbroek had geïnvesteerd. Er is geen informatie aangetroffen dat ten tijde van het opstellen van het masterplan strategieën zijn bedacht waarbij de gronden van Rotij niet noodzakelijk waren voor de ontwikkeling van Zuidbroek. In november 2004 heeft de gemeente Apeldoorn daadwerkelijk de gronden van Rotij overgenomen voor een gemiddelde transactieprijs van circa 55 euro per m² grond. Vanaf dat moment kon een start gemaakt worden met de uitvoering van het masterplan zoals de gemeente dat voor ogen had.

Voor grondaankopen worden budgetten bepaald. De budgetten voor Zuidbroek zijn in bijna alle gevallen bepaald op basis van taxaties die werden uitgevoerd door een medewerker van de afdeling verwervingen. Dit betekent dat het bij vrijwel alle grondaankopen ontbreekt aan een onafhankelijke taxatie door een derde partij. Een consequentie hiervan is dat de gemeente moeilijk tot niet kan aantonen of zij marktconform heeft gehandeld.

De gemiddelde verwervingsprijs tot en met 2001 ligt rond de 14 euro per m². Na 2001 is de gemiddelde verwervingsprijs rond de 61 euro per m². De totale gemiddelde

verwervingsprijs ligt rond de 31 euro per m². Op basis van ervaringscijfers kan gesteld worden dat de prijzen van voor 2001 realistisch ogen. De gemiddelde verwervingsprijs na 2001 is hoog te noemen.

Het is daarnaast belangrijk om te noemen dat de verwervingsprijzen exclusief rente zijn. Dit betekent dat de gemeente rente moet bijschrijven over de aangekochte gronden over de jaren dat de gemeente de gronden in eigendom heeft. Hoe langer het moment van uitgifte op zich laat wachten, hoe hoger de rentekosten worden. Hoe hoger deze rentekosten worden, hoe lastiger het wordt om de investering in de grond terug te verdienen.

XI.4. Financiële aspecten

Naar aanleiding van een notitie "tussenbalans Zuidbroek" in 2001 die aan de raad is voorgelegd, is gestart met het opstellen van het masterplan voor Zuidbroek. Het masterplan dat aan de raad is voorgelegd liet, zoals eerder aangegeven, een positief resultaat zien van 14 miljoen euro. Dit is de eerste integrale doorrekening die is aangetroffen voor Zuidbroek. Er wordt dus pas een eerste formele doorrekening gemaakt negen jaar nadat de eerste verwervingen zijn gedaan. Er is geen informatie aangetroffen die uitwijst hoe tussen 1993 en 2001 financiële analyses zijn uitgevoerd. Dit werpt de vraag op hoe men ten tijde van de eerste verwervingen de haalbaarheid van het project heeft bepaald. Betrokken projectmedewerkers geven aan dat in deze periode globale haalbaarheidsanalyses zijn uitgevoerd. Deze analyses zijn echter niet aangetroffen.

Op 25 maart 2003 stemt de raad in met het Masterplan Zuidbroek. Daarmee is het project feitelijk van start gegaan. Ter onderbouwing van het definitieve masterplan uit 2003 is een grondexploitatieberekening uitgevoerd. Deze berekening kent een positief resultaat van 15 miljoen euro (prijsspeel 1-1-2003), waarbij er vanuit wordt gegaan dat het project in 2012 zal zijn gerealiseerd. In deze financiële doorrekening wordt Zuidbroek doorgerekend als één groot financieel complex. Ondanks de grote omvang van het plan (oppervlakte, programma, financiën) heeft de gemeente de grondexploitatie niet gesplitst in meerdere financiële complexen, maar er één allesomvattende exploitatie van gemaakt. Dit betekent dat er geen financiële verantwoording plaatsvindt van deelcomplexen. Het opknippen van het project in meerdere financiële complexen, zonder daarbij het integrale plaatje uit het oog te verliezen, maakt het project beter beheersbaar in het kader van risicobeheersing en resultaatverbetering. Het grote voordeel van het opknippen van het projecten in deelcomplexen, is dat het vanuit risicobeheersing eenvoudiger is om op kleinere projecten te sturen, dan op omvangrijke projecten. Daarnaast moet er ook financiële verantwoording plaatsvinden op deelcomplexniveau, waardoor er naar financiële optimalisatie op complexniveau wordt gezocht.²⁰⁴ Later worden wel verschillende doorrekeningen gemaakt op functieniveau.

204 Wanneer naar resultaten van deelcomplexen wordt gekeken, wordt duidelijk welke delen positief en negatief zijn. Indien alleen naar het totaal gekeken wordt, worden deze resultaten gesaldeerd.

Bepalen grondprijzen

Om de grondprijzen te bepalen wordt met grondquotes gerekend. Per woningsegment wordt een bandbreedte gedefinieerd waarbinnen de vrij op naam prijs²⁰⁵ zich bevindt. Vervolgens wordt een prijs binnen deze bandbreedte gekozen om met behulp van een grondquote de gemiddelde grondprijs van het betreffende segment te bepalen. In de berekeningen ten tijde van het masterplan is gekozen om aan de onderkant van deze bandbreedte te gaan zitten: een conservatieve benadering. Tussen 2004 en 2006 is besloten om de grondprijzen voor onder meer de vrije kavels naar boven bij te stellen door een hogere waarde in de bandbreedte te nemen. Het is niet duidelijk of de verhoging gegrond was, aangezien hiervan geen onderbouwingen zijn aangetroffen. Het is dus niet duidelijk waarop de verhoging is gebaseerd. De gemiddelde grondprijs voor vrije kavels is hierdoor van circa 240 euro per m² naar 360 euro per m² bijgesteld.

De verhoging van de grondprijzen heeft tot een sterke verbetering van het verwachte resultaat geleid. Of de keuze legitiem is om hogere prijzen te hanteren, hangt er vanaf of de prijzen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. In het totale project zijn 732 vrije kavels voorzien. Uit de verkoopgegevens blijkt dat tot en met 2010 26 kavels zijn verkocht. In de uitgifteplanning voor de vrije kavels wordt er echter vanuitgegaan dat tot en met 2010 in totaal 617 vrije kavels zijn uitgegeven. Dit betekent dat slechts een fractie van de verwachte afzet ook daadwerkelijk is afgezet. Of de verhoging van de grondprijs hieraan debet is, is niet feitelijk vast te stellen. Wel kan worden vastgesteld dat de uitgifteplanning bij lange na niet is gehaald.

Daarbij komt dat door het hanteren van hogere grondprijzen er wordt gerekend met hogere opbrengsten, waardoor het risicoprofiel van het project toeneemt. Het project verandert immers niet, waardoor hetzelfde project beter moet presteren om aan de hogere verwachtingen te voldoen. Dit hoeft geen probleem te zijn zolang er goed rekening wordt gehouden met het verhoogde risicoprofiel en zolang de grondprijzen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Opnemen extra budgetten voor andere projecten

Het roept vraagtekens op of er goed rekening is gehouden met het verhoogde risicoprofiel, aangezien in 2005 extra budgetten zijn opgenomen als bijdrage voor Zuidbroek Kristal, Winkelcentrum Anklaar en Noordoostpoort (Oost-Veluweg). De budgetten zijn opgenomen, omdat anders de genoemde drie projecten financieel niet haalbaar waren. In totaal is hier een budget van 9,9 miljoen euro voor opgenomen. Hiervan is tot op heden 6,7 miljoen euro uitgekeerd; 3,2 miljoen euro staat nog als budget opgenomen in de exploitatie van Zuidbroek. Het overgaan tot deze constructie is overigens in de raad besproken en daarna door de raad goedgekeurd.

205 Ook wel de VON-prijs genoemd. Hiervan is sprake als alle bijkomende kosten bij de koop van een huis in de prijs zijn opgenomen.

Er kan gediscussieerd worden over de vraag of het opnemen van extra budget voor andere projecten legitiem is geweest. Gesteld kan worden dat de drie projecten een directe relatie hebben met Zuidbroek. Dit zou een legitieme reden zijn om tekorten op deze projecten te dekken uit de exploitatie van Zuidbroek. Anderzijds kan gesteld worden dat de extra budgetten verkapte winstnemingen zijn. Als deze stelling wordt gevolgd, dan was het niet mogelijk geweest om budgetten uit het project te onttrekken als de voorschriften voor winstnemingen waren gevolgd die gelden in de gemeente. De voorschriften zeggen namelijk dat er winst onttrokken mag worden op het moment dat (a) het saldo van de boekwaarde van kosten en opbrengsten positief is en in absolute zin hoger is dan de nog te realiseren kosten of (b) het project is afgesloten. Aan beide voorschriften is niet voldaan op het moment dat er een afdracht is gedaan naar de betreffende projecten.

Het accountantskantoor Ernst & Young zegt hierover in 2006 in een vertrouwelijk rapport (pag. 3) in opdracht van het college: „*Er is sprake van 'kostenvervuiling' door het opnemen van oneigenlijke kosten. Gesteld kan worden dat -naast de taakstelling om jaarlijks winsten aan het BROA²⁰⁶ af te dragen- sprake is van 'indirecte' winstneming vanuit de grond-exploitatie door het bekostigen van investeringen in de ruimte. Waarbij wordt opgemerkt dat in gevallen feitelijke sprake is van dekking van deze kosten door nog ongerealiseerde winsten (de kosten worden daadwerkelijk al gemaakt zonder dat sprake is van gerealiseerde winsten op het betreffende complex). Wat in essentie -toepassing voorzichtigheidsprincipe-onjuist is.*”²⁰⁷

Waardering van gronden

Gronden worden vanaf 1993, dus vanaf de eerste verwervingen, gewaardeerd tegen de vervaardigingsprijs (aankoopprijs + bijkomende kosten, en dergelijke) waarbij voor de doorrekening van de exploitatiebegroting de verwachte marktwaarde als uitgangspunt is gehanteerd. Tot het niveau van de laagst verwachte marktwaarde kunnen dan kosten bijgeschreven worden. De gronden zijn altijd gezien als gronden met een reëel en stellig voornemen tot ontwikkeling.

Neerwaartse bijstelling afzetting

Een belangrijk uitgangspunt in de grondexploitatie, dat ten grondslag lag aan het masterplan, is een gemiddelde afzet van circa 500 woningen per jaar. Na verloop van tijd blijkt dit een te optimistische inschatting. Gelijktijdig met de MPG's 2009, 2010 en 2011 zijn de afzetverwachtingen in drie stappen naar beneden bijgesteld: (stap 1) verwachte einddatum project van 2012 naar 2015, (stap 2) verwachte einddatum project van 2015 naar 2020 en (stap 3) verwachte einddatum van 2020 naar 2025. Dit heeft significante effecten op het verwachte resultaat. De laatste bijstelling is geweest bij het opstellen van het MPG 2011, waardoor het project nu een negatief verwacht resultaat laat zien van 13 miljoen euro.

²⁰⁶ BROA: BestemmingsReserve Ontwikkeling Apeldoorn..

²⁰⁷ Bron: Ernst & Young. (2006). Rapport van bevindingen en aanbevelingen, inzake de beoordeling financiële positie en kostentoerekening in het kader van grondexploitatie.

Behalve het afzettempo is het woningbouwprogramma voor Zuidbroek tot dusver niet aangepast. Bij een aantal individuele projecten zijn de grondprijzen naar beneden aangepast, in hoofdzaak zijn ze echter ongewijzigd. Het is om twee redenen aannemelijk dat dit in de nabije toekomst nog wel moet gebeuren. Ten eerste wil de provincie Gelderland het totale woningbouwprogramma in de provincie omlaag brengen, zoals in het KWP III staat. Het college heeft onderzoek verricht naar de gevolgen van KWP III voor Zuidbroek. Het college stelt dat een neerwaartse bijstelling van 850 woningen in Zuidbroek doorgevoerd moet worden.²⁰⁸ Het is echter niet duidelijk in welke woningbouwsegmenten wordt gesneden. Ook is niet inzichtelijk wat de gevolgen zijn voor de contractuele verplichtingen en tot welke eventuele financiële consequenties dit kan leiden. Daarnaast wordt er in de toekomstige verwachte afzet nog met ruim 1300²⁰⁹ woningen uit het duurdere segment rekening gehouden. Gezien de omstandigheden op de woningmarkt is het aannemelijk dat voor een deel van deze woningen de verwachte grondprijzen niet haalbaar zijn, of dat zelfs een deel niet afzetbaar is. De gevolgen voor het financiële resultaat zijn significant. Bij vergelijkbare projecten is te zien dat de daling van de 'vrij op naam' (VON)-prijzen niet wordt opgevangen door een daling van de bouwkosten (onder andere gereguleerd in CAO voor de Bouwnijverheid). Hierdoor ontstaat een zeer grote druk op de grondwaarde van de woningen. Een daling van de VON-prijs van 10 procent leidt tot een neerwaartse bijstelling van de grondwaarde van 30 procent tot 50 procent. Het is aannemelijk dat een vergelijkbaar scenario zich gaat voordoen bij Zuidbroek.

Samenwerking en contracten

Bij de ontwikkeling van Zuidbroek wordt samengewerkt met verschillende ontwikkelende partijen. Een groot aantal van deze partijen had grondposities binnen Zuidbroek. Om de grondexploitatie volledig in eigen beheer te kunnen uitvoeren, heeft de gemeente de grondposities van de ontwikkelende partijen verworven. De prijs die de gemeente heeft betaald voor het overnemen van de grondposities is de oorspronkelijke aankoopprijs van de marktpartij. In sommige gevallen heeft de gemeente de grond voor een lager bedrag aangekocht dan de oorspronkelijke aankoopprijs van de ontwikkelende partijen. In dit geval zijn er afspraken gemaakt over een compensatie in de toekomst op de korting op de grondprijzen²¹⁰ zodat de ontwikkelende partij geen verlies zou leiden op de aangekochte gronden.²¹¹ De korting is het verschil tussen de aankoopprijs van de gemeente en de oorspronkelijke aankoopprijs van de ontwikkelende partij. Daarnaast kreeg de ontwikkelende partij een bouwclaim binnen het plangebied. Dit betekent dat de ontwikkelende partij in ruil voor het verkopen van de gronden aan de gemeente een recht terug kreeg om in de toekomst te mogen bouwen in Zuidbroek. Dit werd vastgelegd

²⁰⁸ Zie brief "Gevolgen neerwaartse bijstelling woningbehoefte voor het Grondbedrijf en voor de algehele financiële positie" die is gericht aan de gemeenteraad.

²⁰⁹ In de herziene grondexploitatie Zuidbroek van 2011 wordt aangegeven dat er in totaal ruim 1.500 woningen (inclusief vrije kavels) in het duurdere segment zitten, waarvan 212 zijn verkocht. Dit betekent dat er nog ruim 1.300 verkocht moeten worden.

²¹⁰ In de meeste gevallen wordt deze korting gecompenseerd als de ontwikkelende partij de grond terugkoopt van de gemeente om er op te kunnen bouwen.

²¹¹ Bron: Reactie op een informatieverzoek.

in een bouwclaimovereenkomst. Op het moment dat de gemeente de gronden overneemt van de ontwikkelende partijen, lopen zij geen risico meer op de gronden die zij ooit hebben aangekocht.

Uit beschikbare informatie²¹² over de bouwclaimovereenkomsten kan, hoewel de door de dienst aangeleverde informatie geen volledige inzage geeft in alle afspraken met de betreffende partijen, geconcludeerd worden dat er in veel gevallen geen concrete afspraken zijn gemaakt over het moment van afname van de gronden door de ontwikkelende partij. Dit betekent dat de ontwikkelende partij wel een afnameplicht heeft, die onder bepaalde condities kan worden ontbonden, maar dat er geen termijn aan is gekoppeld dat de gronden moeten worden afgenomen. Ontwikkelende partijen kunnen daardoor in principe oneindig lang wachten met de afname van de gronden van de gemeente zonder aangesproken te worden op de afnameplicht. Ook heeft de gemeente met deze partijen geen afspraken gemaakt over een rentevergoeding aan de gemeente. Het risico over het moment van afname van de gronden ligt hierdoor volledig bij de gemeente.

Bovenstaande punten zijn opvallend, aangezien de gemeente hierdoor risico's naar zich toe heeft getrokken. De gemeente Apeldoorn heeft de gronden immers overgenomen tegen de prijs die ontwikkelaars hebben betaald. Ook heeft de gemeente het risico van het moment van uitgifte naar zich toe getrokken. Juist deze twee aspecten blijken bij vergelijkbare projecten in Nederland tot grote verliezen te leiden bij de grondexploitant.

Door de hoge winstverwachtingen was het gerechtvaardigd om meer risico's te lopen aangezien dit makkelijk werd gecompenseerd in de toekomst, althans zo was de gedachte. Kortom, de gemeente zag vooral de kansen en veel minder de risico's. Dit getuigt van een weinig commerciële denkwijze. Dit is overigens een beeld dat ook bij andere gemeenten naar voren komt.

XI.5. Programma

Basis voor het vastgoedprogramma

Het vastgoedprogramma in Zuidbroek is gebaseerd op "Koers van de toekomst" uit 2000 en "Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020". Hierin wordt er van uitgegaan dat de gemeente Apeldoorn groeit van ruim 153.000 naar 170.000 inwoners. Om tot deze toevoeging te komen, werd in de ontwikkelingsvisie bepaald dat er 15.000 woningen aan de woningvoorraad in Apeldoorn moesten worden toegevoegd.²¹³ In de ontwikkelingsvisie is bepaald dat een belangrijk deel in Zuidbroek moest komen. Kwalitatief wordt in de ontwikkelingsvisie bepaald dat er voor Zuidbroek een opgave ligt voor landelijk en suburbaan wonen.

²¹² Bron: Reactie op een informatieverzoek.

²¹³ Zie ook Paragraaf V.

In de nota Strategisch Economische Beleidsvisie Apeldoorn (SEBA) 2000-2020 (nota is in 2001 vastgesteld door de raad) wordt bepaald dat er tot 2020 een totale behoefte is aan circa 160 hectare bedrijventerrein in Apeldoorn, waarvan 75 hectare te realiseren bedrijventerrein buiten de snelweg.

Behalve de Ecofactorij, waarvan de uitgifte al was gestart, is aangegeven dat bestaande terreinen als Stadhoudersmolen en Apeldoorn-Noord uitgebreid moeten worden met respectievelijk 10 hectare en 50 hectare. Op basis van deze 50 hectare is 48 hectare opgenomen in het masterplan Zuidbroek. In RBAZ is in 2001 gestart met verwerving om 160 hectare bedrijventerrein te realiseren. De 160 hectare met betrekking tot RBAZ zijn later tot stand gekomen in relatie tot afspraken in het kader van de Regionale Structuurvisie Stedendriehoek 2030. In totaal is er op grond van deze informatie dus tenminste 218 hectare bedrijventerrein geprogrammeerd. Wanneer deze programmering afgezet wordt tegenover de in SEBA geschetste behoefte van 160 hectare lijkt er dus sprake te zijn van overprogrammering.

Tot op heden hebben circa 20 bedrijven zich gevestigd in Zuidbroek. Een groot deel van de gronden bestemd voor bedrijventerrein ligt braak. Op gemeentelijk niveau blijkt dat er sprake is van overprogrammering van bedrijventerrein.²¹⁴ Er wordt daarom gezocht naar alternatieve bestemmingen voor de nog uit te geven hectares bedrijventerrein in Zuidbroek. Woningbouw wordt als een van de opties genoemd. Het is echter zeer onzeker of hier markt en planologische ruimte voor is. Dit gezien de omstandigheid dat het afzettingtempo van woningbouw lager ligt dan verwacht en dat de provincie maar beperkt ruimte biedt voor een extra woningbouwcontingent.

Programmatische bijstelling van het masterplan

In 2002 is richting de raad reeds gecommuniceerd over het masterplan. Bij voorlopers van het definitieve masterplan ging men uit van 2500 woningen op 235 hectare plangebied. In het definitieve masterplan zijn 3100 woningen opgenomen op 300 hectare plangebied. Er is echter geen onderbouwing aangetroffen die bevestigt dat er ook daadwerkelijk een behoefte is aan 3100 woningen in plaats van 2500 woningen bij Zuidbroek.

Het is aannemelijk dat focus op winst een belangrijke drijfveer is geweest om het programma uit te breiden, onder meer gezien het feit dat Zuidbroek destijds werd gezien als belangrijke verdienlocatie. Daarbij komt dat in één van de interviews is aangegeven dat de bijstelling financieel was gedreven: dat deze moest leiden tot een winstverbetering. De programmabijstelling is al met al niet louter gebaseerd op een hogere behoefte.

Er zijn geen documenten aangetroffen die aantonen dat er gedurende het project getoetst is of het gestelde programma nog voldoet aan de behoefte in de markt. Het gaat dan zowel om aantallen (kwantitatief) als typologie (kwaliteit). Tevens ontbreekt het aan marktonderzoek naar het bijpassende prijsniveau. De gemeente Apeldoorn heeft geen

²¹⁴ Zie ook Paragraaf V.1.3.

richtlijnen die expliciet aangeven dat er periodiek een toetsing moet plaatsvinden van de marktconformiteit van het programma. Met het oog op risicomanagement is het echter wel aan te raden om dit periodiek te doen.

Toevoeging 100 woningen

Bij het vaststellen van het Stedenbouwkundig Plan voor het Rooster in 2008 zijn er 100 woningen aan het plan toegevoegd. Deze uitbreiding bestaat uit woningen in het goedkopere segment. Dit is op verzoek van de raad gebeurd. Het argument van de raad om dit toe te voegen zou zijn dat de raad starters en jonge huishoudens wil binden aan Apeldoorn om de 'jonge vlucht' te bestrijden. Of er op dat moment daadwerkelijk behoefte was aan extra woningen in het goedkopere segment is niet duidelijk. Het is aannemelijk dat de uitbreiding van het programma vooral een politieke wens was en niet zo zeer een vraag vanuit de markt.

XI.6. Risicomanagement

Informatievoorziening over risico's

In het collegevoorstel Masterplan 2003 wordt nauwelijks gesproken over de risico's in het project. Er werd opgemerkt in de niet-openbare bijlage bij dit Masterplan dat: „*De grondposities, de fasering en de snelheid van de bouwplanontwikkeling van grote invloed zijn op de uitkomst.*” Daarnaast wordt vermeld dat Zuidbroek een belangrijke verdienlocatie is waarbij extra woningbouw kan leiden tot een resultaatsverbetering. De communicatie over risico's richting de raad is ten tijde van het masterplan dus summier. Er is slechts één regel opgenomen die ingaat op de risico's van het project in het collegevoorstel, ondanks het feit dat Zuidbroek een groot en omvangrijk project is dat gepaard gaat met veel risico's. Dit was ook bekend bij de betrokken medewerkers. Het is onduidelijk of er een specifieke reden was om weinig aandacht aan de risico's te besteden.

Vanaf 2004 wordt de raad via de tussentijdse rapportages op de hoogte gehouden van het risicoprofiel. Het algemene beeld is dat de tussentijdse rapportages een beperkt beeld geven van het risicoprofiel. Door middel van een kleurenschema wordt het risicoprofiel inzichtelijk gemaakt. Op basis van deze informatie is het echter onmogelijk om een beeld te krijgen van het risicoprofiel van het project. De risicotabellen die zijn gemaakt voor 2009 en 2010 zijn kwalitatief van aard. Hierbij is op basis van 'gezond verstand' bepaald wat de kans is dat een risico optreedt en wat het gevolg hiervan is. De risicotabellen zijn vervolgens samengevat tot de risicotabellen die zijn opgenomen in de tussentijdse rapportage.

Vanaf 2009 wordt ook door middel van de MPG's gecommuniceerd richting de raad over de risico's in de projecten. Ook worden vanaf 2009 risicoanalyses uitgevoerd door advies- en ingenieursbureau Grontmij, dat met behulp van een Monte Carlo-analyse het risicoprofiel van Zuidbroek heeft bepaald. Het is niet duidelijk in welke mate deze risico-analyse is meegenomen bij het opstellen van het MPG 2009 en het MPG 2010. Bevindingen uit deze risicoanalyses zijn namelijk niet terug te vinden de MPG's. De MPG's geven een beter beeld van het risicoprofiel van Zuidbroek dan de tussentijdse rapportages, hoewel de informatievoorziening over het risicoprofiel beperkt blijft. Ook op basis van deze informatie is het lastig om een beeld te krijgen van het risicoprofiel van het project. Daarbij is het geen goede zaak dat de betrokken planeconomen niet zijn betrokken bij het opstellen van vooral het MPG 2010.

Ten behoeve van het MPG 2011 is een risicoanalyse uitgevoerd door advies- en ingenieursbureau Grontmij. De resultaten van deze analyse zijn wel terug te vinden in het MPG 2011. De informatievoorziening over het risicoprofiel van Zuidbroek is ook in MPG 2011 van een beperkt niveau.

Slechte sturing op risico's en op beheersing van risico's

Het is opvallend dat er zo weinig informatie is aangetroffen met betrekking tot risicoanalyses of risicobeheersplannen. Op basis hiervan mag gesteld worden dat er geen strakke sturing op risico's plaatsvond gedurende de ontwikkeling van het project. Actieve grondpolitiek brengt veel risico's met zich mee. Door middel van goede risicobeheersing kan gestuurd worden op winstmaximalisatie. Een slechte beheersing kan daarentegen grote gevolgen hebben. Hoewel de huidige verliezen bij Zuidbroek voor een deel te maken hebben met de economische malaise, is een belangrijk deel ook te wijten aan de geringe sturing op risico's en de focus op winst.

Om te kunnen sturen op risico's zou een voortdurende sturing op beheersing van risico's moeten plaatsvinden. Gebruikelijk is om op basis van een risicoanalyse beheersmaatregelen te benoemen en hier vervolgens consequent en adequaat op te sturen. Hier zou vanaf het begin van een project aandacht aan moeten worden gegeven. Tot aan het opstellen van het masterplan vond echter geen sturing op risico's plaats. Vanaf het opstellen van het masterplan zijn risicoanalyses uitgevoerd. Deze zijn echter beperkt van omvang en zijn met name kwalitatief van aard. Het is opmerkelijk dat bij een project van deze omvang niet is gestuurd op risico's en dat er beperkte aandacht is voor risicobeheersing.

Voor het beperkte risicomangement zijn twee oorzaken aan te wijzen. Ten eerste leek bij de projectbetrokkenen risicomangement geen prioriteit te hebben. De andere oorzaak ligt in de tijdgeest waarin gemeenten zich weinig bewust waren van de risico's die gepaard gaan met actieve gebiedsontwikkeling.

Opnemen weerstandvermogen

Het is opmerkelijk dat pas in het MPG 2011 expliciet het weerstandsvermogen wordt opgenomen voor Zuidbroek. In 2009 en 2010 liet het project een neutraal resultaat zien. Uit een risicoanalyse van Grontmij die is uitgevoerd in 2009 en 2010, blijkt dat het resultaat van Zuidbroek ook negatief kan worden. Het is niet duidelijk waarom er toen geen weerstandsvermogen is aangehouden voor Zuidbroek.

De post onvoorzien is tussen 2006 en 2011 teruggeschroefd van 27 miljoen naar 5 miljoen euro. Procentueel is de post onvoorzien bijgesteld naar 4 procent over de nog te maken kosten. Dit is laag te noemen. Dit betekent dat het weerstandsvermogen binnen het project zelf significant is afgenomen. Dit is opmerkelijk, want het risicoprofiel van het project is aanzienlijk. Er is geen onderbouwing aangetroffen waarom de post onvoorzien significant is teruggeschroefd, of dat er buiten de grondexploitatie een voorziening is getroffen. Het heeft in ieder geval een positief effect op het verwachte resultaat van het project. Dit betekent dat tegenvallers binnen het project eerder moeten worden opgevangen door het weerstandsvermogen van het grondbedrijf.

XI.7. Projectorganisatie

Er is geen informatie aangetroffen over hoe de projectorganisatie rondom het project is in de periode 1993 tot 2003. De voortgang van het project was in deze periode afhankelijk van een aantal individuen. Informatie ontbreekt hieromtrent. In 2003 wordt er een projectgroep geformeerd waarin alle relevante afdelingen en disciplines zitting nemen. Een projectmanager die eindverantwoordelijk is en gemandateerde projectmedewerkers vormen samen de projectgroep. Het is niet duidelijk of alle besluiten rondom het project via de projectgroep liepen.

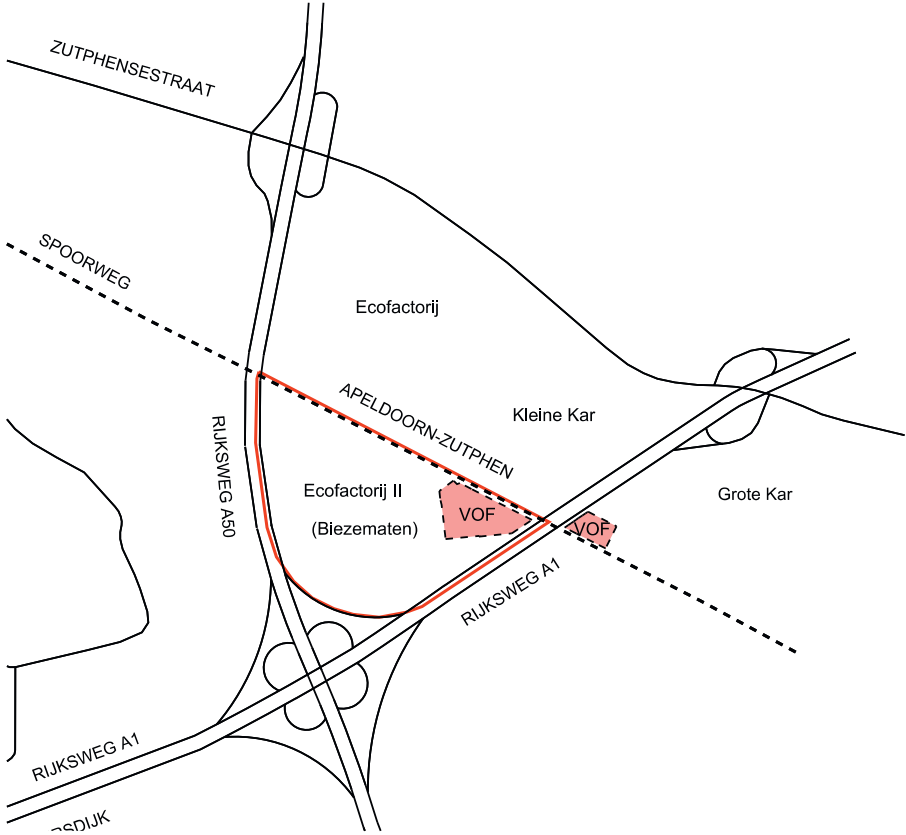
Vanaf 2007 kiest de gemeente ervoor om een Kernteam (projectmanager, planeconoom, stedenbouwkundige en projectleider openbare ruimte) in het leven te roepen en per deelgebied projectgroepen op te zetten (Mozaiek, Rooster, Bedrijventerrein, Park en de Wellen). De enquêtecommissie stelt vast dat binnen de projectorganisatie wel op deelprojectniveau wordt gestuurd, maar dat er geen financiële sturing is op deelprojectniveau.

XI.8. Conclusies

1. Er was geen verwervingsstrategie of het zou moeten zijn het volledig verkrijgen van controle over het plangebied. Doordat het ontbrak aan aaneengesloten bezit was het voor 2004 niet mogelijk te starten met een (deel) ontwikkeling binnen de kaders van het masterplan.

2. Pas in 2001 werd de eerste integrale doorrekening gemaakt, waarmee de gemeente inzichtelijk maakte of de reeds gedane verwervingen terugverdiend konden worden. Dit is in de ogen van de enquêtecommissie laat, gezien het feit dat er vanaf 1993 gronden werden aangekocht.
3. Op basis van ervaringscijfers kan gesteld worden dat de prijzen van voor 2001 realistisch ogen. De gemiddelde verwervingsprijs na 2001 is hoog te noemen.
4. Tussen 2004 en 2006 is de grondprijs significant verhoogd voor onder meer de vrije kavels bij Zuidbroek, waardoor de verwachte opbrengsten met ongeveer 50 miljoen euro verbeterden. Door deze hogere prestatieverwachtingen nam echter het risicoprofiel toe. Uit de verkoopgegevens blijkt dat tot en met 2010 26 kavels zijn verkocht, terwijl werd uitgegaan dat tot 2011 617 vrije kavels (van de 732 vrije kavels) verkocht zouden moeten zijn. Ook de verkoop van de overige kavels en de bedrijfsgrond valt tegen.
5. In 2005 zijn extra budgetten ter waarde van 9,9 miljoen euro uit Zuidbroek opgenomen. Hiervan is tot 2011 reeds 6,7 miljoen euro daadwerkelijk uitgekeerd. De raad heeft hiermee ingestemd. De accountant zegt hierover in 2006 in een vertrouwelijk rapport aan het college dat dit onjuist is vanuit de toepassing van het voorzichtigheidsbeginsel.
6. In de voorlopers van het definitieve masterplan wordt gesproken over 2500 woningen. Later wordt dit bijgesteld naar 3100 woningen. Er is geen kwantitatieve onderbouwing aangetroffen die bevestigt dat de verwachte behoefte het toe laat het programma uit te breiden met 600 woningen naar in totaal 3100 woningen.
7. Een belangrijk uitgangspunt in de grondexploitatie, dat ten grondslag lag aan het masterplan, is een gemiddelde afzet van circa 500 woningen per jaar. Na verloop van tijd bleek dit een te optimistische inschatting en is de afzet stapsgewijs naar beneden bijgesteld, met een negatief contante waarde van -13 miljoen euro als resultaat. De eerste afzetprognoses, waarop het resultaat was gebaseerd, waren dus te optimistisch.
8. Het programmeren van bedrijventerrein op Zuidbroek en RBAZ doet vermoeden dat er ten tijde van het opstellen van het masterplan sprake was van overprogrammering van bedrijventerrein in Apeldoorn.
9. Er is niet aangetoond dat er gedurende het project getoetst is of het gestelde programma en de prijsniveaus nog voldeden aan de behoefte in de markt. Dit zou wel moeten gebeuren vanuit het oogpunt van risicomangement.
10. Net als bij het RBAZ is de informatievoorziening over de risico's, ondanks de orde van grootte hiervan, summier geweest.
11. Er vond geen strakke sturing op risico's plaats gedurende de ontwikkeling van het project.
12. Bouwclaims bemoeilijken de ontwikkeling bij Zuidbroek. De tijdsvertragingen die daar het gevolg van zijn leiden tot hoge rentekosten voor de gemeente.

Grondtransactie VOF Biezematen



XII. Casus Apeldoornse Vastgoed Combinatie

XII.1. Feitenrelaas

In dit hoofdstuk komt de derde casus aan bod: de Apeldoornse Vastgoed Combinatie. Gedurende de onderzoeksperiode is de enquêtecommissie gestuit op de casus van de Vennootschap onder Firma (VOF) Apeldoornse Vastgoed Combinatie (AVC) versus de gemeente Apeldoorn. Voor de zomer van 2011 is dit dossier door mevrouw Donker, toenmalig fractievertegenwoordiger van de DPS (Democratische Partij voor Solidariteit), aan de enquêtecommissie aangereikt. In de maanden daarna is dat dossier 'het fietstas-dossier' genoemd, vanwege het feit dat het dossier via een fietstas in handen van een journalist van de Stentor is terechtgekomen. Het dossier is vervolgens ook door het college aan de enquêtecommissie gegeven.

De kern van het dossier wordt gevormd door een grondtransactie in 2001. Door een collegebesluit van 27 maart 2001 wordt aan de toenmalige dienst Grond, Economie en Projecten (GEP, een voorloper van de huidige dienst RO) opdracht gegeven zo snel mogelijk in het gebied Biezematen en Kuijpersdijk gemeentelijke grondposities te verwerven ten behoeve van de realisatie van een bedrijventerrein.

In de Biezematen worden vanaf het begin door de gemeente zelf gronden verworven. Volgens de aan de enquêtecommissie aangereikte stukken is van de eerste transactie in de Biezematen op 21 december 2001 de akte gepasseerd. Voor de verwervingen op Kuijpersdijk worden vooral rentmeesters ingeschakeld omdat als bekend zou worden dat de gemeente belangstelling voor die gronden heeft, de markt geïnteresseerd zou worden.

„De Mercedessen en de BMW's gaan dan direct rijden” aldus oud-wethouder Kuijpers in zijn openbaar verhoor.

Op de linkerpagina is op de kaart aangegeven om welke gronden het gaat bij deze casus. Het gaat om drie percelen waarvan er twee op Biezematen liggen en één op de Grote Kar.

De heer Van Ardenne, de directeur van de dienst GEP, licht de gebeurtenissen toe in een door hem afgelegde verklaring van 24 augustus 2011 en verklaart hetzelfde in zijn openbaar verhoor van 11 november 2011 voor de enquêtecommissie grondbedrijf:

„In het najaar van 2001 benaderde een van de toenmalige verwerwers de heer Van Ardenne. Er zou een speculant zijn die gronden dreigde te kopen in de Biezematen. Zowel de toenmalige verwerwer de heer Pels, als de heer Van Ardenne zelf, achtten dit een ongewenste

ontwikkeling. Er werd contact gelegd (via de heer Pels) met de heren Van Berlo, Van Riggelen en Roeterdink (acterend vanuit de juridische entiteit van de VOF AVC). Besproken werd de mogelijkheid dat de VOF snel de gronden, waarvan dreigde dat zij door een speculant zouden worden aangekocht, zou kopen. Daarbij zou in een later stadium worden nagegaan of de gronden aan de gemeente zouden worden overgedragen of dat er zou worden samengewerkt aan een ontwikkeling van deze gronden (via een zogenaamde Publiek Private Samenwerkingsconstructie, oftewel een PPS constructie). Uitgangspunt was wel dat de VOF geen geld op de uiteindelijke deal hoefde toe te leggen.”

Voor de volgende korte weergave van de feiten maakt de enquêtecommissie onder andere gebruik van de tijdslijn, opgesteld door mevrouw Kerkemeijer, planeconoom Grondzaken van de dienst RO, d.d. 22 september 2011.

Voorafgaand aan de daadwerkelijke aankoop van de betreffende gronden is door de heer Roeterdink contact gelegd met de toenmalige grondeigenaar. De enquêtecommissie heeft van de toenmalige grondeigenaar te horen gekregen dat hij benaderd is door de heer Roeterdink met de vraag zijn grond te verkopen. Of de gemeente hierbij een rol speelde wist de vorige grondeigenaar niet. De voormalige grondeigenaar had de stellige indruk dat de heer Roeterdink haast had met de aankoop.

De enquêtecommissie heeft van de vorige grondeigenaar begrepen dat er in het gebied geruchten gingen dat er een speculant actief was. Daarbij kan worden opgemerkt dat de vorige grondeigenaar een andere naam van een mogelijke speculant noemde dan de naam die in het dossier is genoemd dat de enquêtecommissie door het college is aangereikt. Er doen derhalve tenminste twee namen de ronde als het gaat om de vraag welke speculant actief was in de Biezematen toendertijd.

De akte van verkoop van bedoelde gronden passeert op 29 april 2002. Er is echter vastgesteld door de enquêtecommissie dat er met de verkopers al op 15 augustus 2001 een koop-verkoopovereenkomst is gesloten. De enquêtecommissie stelt eveneens vast dat deze koop-verkoopovereenkomst is gesloten voorafgaand aan de eerste transactie waarbij de gemeente zelf betrokken was in de Biezematen (zoals eerder gemeld passeerde 21 december 2001 de eerste akte voor aankoop van gronden in de Biezematen).

Vervolgens is er 6 jaar geen contact geweest tussen de partijen over dit dossier. Op 8 september 2008 ontvangt de gemeente Apeldoorn een brief van Van Berlo Ontwikkeling BV. Aanleiding voor de brief was een presentatie van een ruimtelijk plan over het RBAZ. Naast het feit dat in deze brief bezwaar gemaakt wordt tegen de groenbestemming op de door de VOF in 2001 aangekochte percelen, refereert de brief ook aan de afspraak met de heer Van Ardenne. De gemeente Apeldoorn heeft niet geantwoord op deze brief.

In het eerste kwartaal van 2009 vindt een gesprek plaats tussen de heren Van Berlo, Metz, Salm en een vierde persoon. Een verslag van dit gesprek heeft de enquêtecommissie niet aangetroffen. 23 september 2009 wordt opnieuw door de VOF een brief verzonden. Ook hierin wordt gerefereerd aan de oude afspraken met de heer Van Ardenne. In het dossier is geen beantwoording van deze brief aangetroffen.

In 2010 verzoekt de VOF om een gesprek met mevrouw Vreman, voormalig hoofd Grondzaken. Het gesprek wordt concreet gevoerd door mevrouw Van Laar (projectleider Ecofactorij II, vroeger Biezematen), de planeconoom mevrouw Kerkemeijer en de heren Van Berlo en Van Riggelen van de VOF.

Op 7 juli 2010 ontvangt de gemeente wederom een brief, gericht aan wethouder Metz (verantwoordelijk voor het grondbedrijf). De brief is van Lexman Advocaten, namens de VOF. Uit de brief blijkt dat de VOF in 2001 zelf initiatief heeft genomen om met het college te gaan praten (dit staat op gespannen voet met de verklaring van de heer Van Ardenne) om te zien welke plannen er bestonden en of de gemeente zelf geïnteresseerd was. En opnieuw wordt gerefereerd aan de afspraak met de heer Van Ardenne dat zij (de VOF) „er niet mee zouden blijven zitten.”

In 2010 en 2011 worden vervolgens verschillende gesprekken gevoerd met de VOF. Er wordt op enig moment overeenstemming bereikt. Gronden in de Ecofactorij II worden van de VOF overgenomen en voor de grond op de Grote Kar (die in 2001 onderdeel van de deal was) wordt een schadeloosstelling overeengekomen.

XII.2. Analyse van de casus

Deze casus heeft een aantal specifieke kenmerken. De enquêtecommissie stelt vast dat het hier enerzijds om een zeer bijzondere zaak gaat. Een eenmalige zaak wellicht. Anderzijds constateert de enquêtecommissie dat deze casus exemplarisch is voor de werkwijze rondom het grondbedrijf in de afgelopen jaren.

De enquêtecommissie realiseert zich daarbij terdege dat het begin van deze casus meer dan tien jaar terug ligt. Ook zijn twee van de hoofdrolspelers, de heer Pels (verwerper gemeente) en de heer Roeterdink (een van de partners van de VOF en degene die in eerste instantie betrokken is geweest bij de mogelijke aankoop van de betreffende gronden) helaas overleden. Zij kunnen hun licht niet meer laten schijnen op de gebeurtenissen in die tijd. Met dat in het achterhoofd stelt de commissie vast dat niet op alle vragen antwoorden meer gevonden zullen worden.

Toch kunnen een aantal zaken worden geconstateerd:

- Zo valt op dat ter zake van de afspraken niets is vastgelegd. Er is een mondelinge deal. Het feit dat niets is vastgelegd klemt des te meer omdat het maken van een reconstructie van de feiten beperkt wordt doordat in de achterliggende jaren twee van de vijf hoofdrolspelers overleden zijn.
- Ook van het gesprek in 2009 met onder andere wethouder Metz is geen verslag gevonden. Een tweetal relevante brieven van de VOF zijn niet beantwoord (die uit 2008 en 2009).
- Er is, zo blijkt tevens, voorbijgegaan aan de mandaatregelingen ten tijde van de afspraken in 2001. De enquêtecommissie komt hier in de volgende paragraaf op terug.
- Daarnaast blijven er, op basis van de beschikbare feiten in het dossier en op basis van verklaringen van de verschillende betrokkenen die gehoord en / of bevraagd zijn, nog veel vragen over:
 - Wat betreft de vraag of het eerste initiatief nu bij de VOF lag of bij de gemeente wijzen de feiten die bij de enquêtecommissie bekend zijn er op dat het eerste initiatief bij de VOF lag. Uit de brief van Lexman advocaten moge dit eveneens blijken, maar ook als de data op een rij worden gezet. Immers er is al gekocht op 15 augustus 2001 door de VOF, terwijl de heer Van Ardenne in zijn verklaring aangeeft met de VOF in het najaar van 2001 gesproken te hebben. Anderzijds geeft de heer Van Ardenne in zijn openbaar verhoor van 11 november 2011 aan dat hij een gesprek met de heren „in de klei” had terwijl het „die dag erg warm was”. Dat zou er op kunnen duiden dat het zomer 2001 was (en wellicht voor 15 augustus).
 - Als de VOF dus zowel het initiatief tot een gesprek met de gemeente heeft genomen als ook toen al de gronden gekocht had, dan rijzen er andere vragen:
 - Waarom heeft de VOF om een gesprek hierover met de gemeente gevraagd?
 - Wie was de speculant in kwestie op grond waarvan de VOF bij de gemeente (althans volgens de verklaring van de heer Van Ardenne) aanklopte en aangaf dat er haast geboden was?
 - Als de gemeente zelf kort daarna gaat verwerven in de Biezematen waarom zou men dan in zee gaan met de VOF en hen als stroman inzetten om grond te verwerven in de Biezematen? De gemeente had immers ook zelf de speculant (zo die er was) voor kunnen zijn. Met name op dit punt is er tegenstrijdigheid te ontdekken in de verschillende verklaringen. Indien de gemeente zelf ook wil (gaan) verwerven, en enige maanden later ook overgaat tot de eerste aankoop, dan was inzetten van een stroman helemaal niet nodig. De verklaring van onder andere de heer Van Ardenne van 24 augustus 2011 echter geeft klip en klaar aan dat de angst voor een speculant de reden was de VOF als aankopende partij in te zetten.
 - Was er nu sprake van een afspraak tussen de gemeente en de VOF voor een gezamenlijke ontwikkeling in 2001 middels een PPS-constructie of mocht de

VOF vrij kiezen (mochten zij zelf bepalen ofwel met een PPS-constructie in zee te gaan of de door hen aangekochte gronden over te dragen aan de gemeente op een wijze waarbij zij "er niet mee zouden blijven zitten"). Ook uit de brief van Lexman advocaten (namens de VOF) (van 7 juli 2010) zou kunnen worden opgemaakt dat in 2001 een PPS-constructie het uitgangspunt van denken was.

- Waarom zijn de door de VOF aangekochte gronden in de veegactie van 2004 niet alsnog door de gemeente overgenomen? Is dat omdat het gronden in de Biezematen betrof (de veegactie was vooral gericht op de Kuijpersdijk) of waren er andere redenen? Of is er wellicht gewoon sprake van onachtzaamheid?

Ondanks het feit dat de enquêtecommissie niet alle feiten meer zal kunnen achterhalen zijn er toch enige conclusies te trekken uit wat wel bekend is. De commissie stelt vast dat de wel bekende feiten de indruk wekken (meer dan een indruk zelfs!) iets bekends te hebben. In zekere zin staat deze casus model voor de tijdgeest van dat moment en voor de wijze waarop in het begin van dit decennium (toen nog grootschalig gronden werden verworven door of namens de gemeente) is gehandeld in en rond grondzaken.

Voortvarend, maar niet altijd volgens vooraf vastgelegde afspraken. Actief, maar niet altijd transparant en doelgericht. Snel, maar niet altijd secuur, waardoor bijstelling en reparatie soms noodzakelijk blijkt.

XII.3. Mandaat

Uit het royale dossier dat overhandigd is aan de enquêtecommissie blijkt dat het college reeds uitgebreid is nagegaan hoe een en ander is verlopen. Ten aanzien van de vraag of de directeur GEP, de heer Van Ardenne, met voldoende mandaat handelde toen hij afspraken met de VOF maakte, kan worden vastgesteld dat dit niet het geval was. Deze aankoop ging ruimschoots boven het mandaat. Ook het college had niet de bevoegdheid in die periode om deze afspraak te maken of te bekrachtigen. Een dergelijke aankoop had slechts gedaan kunnen worden na een besluit van de raad daarover.

Opgemerkt moet worden dat zowel de heer Van Ardenne, als de heer Kuijpers in hun respectievelijke schriftelijke verklaringen aangeven dat de heer Van Ardenne voorafgaand aan het maken van de afspraken met de VOF de heer Kuijpers heeft gesproken. De heer Kuijpers gaf zijn (onbevoegd) fiat aan de afspraken. In zijn openbaar verhoort zegt de heer Kuijpers het volgende: „*Formeel zou je nu kunnen zeggen: is hij buiten zijn boekje gegaan Je kunt ook zeggen: de man had een voorzienende geest en dacht: ik kan beter een partij hebben die het koopt met wie ik elders in de stad ook goeie werkrelaties heb. Dan vind ik dat de man het uitstekend heeft gedaan. Als je nu zegt: er wordt verlies genomen, dan is alles wat je in het verleden hebt gedaan fout. En dan gaat er een jurist, want daar zijn ze voor gebouwd, zeggen: „Foei, foei, u had geen mandaat.” Als hier alles volgens mandaat gebeurt, was deze stad niet tot ontwikkeling gekomen.*”

XII.4. Overeenkomst of niet

Hoewel de gemeente niet zou hoeven te zijn gebonden aan een door een onbevoegde (in dit verband de heer Van Ardenne) gemaakte afspraak, is er volgens het juridisch advies dat het college heeft ingewonnen toch sprake van een overeenkomst. De enquête-commissie heeft daarvoor de volgende verklaring in het dossier aangetroffen. Uitgangspunt is de schriftelijke verklaring van de heer Van Ardenne dat er een dergelijke afspraak was. De VOF mocht in redelijkheid aannemen dat de heer Van Ardenne bevoegd was tot het maken van zo een afspraak. De jurist, door het college daaromtrent om advies gevraagd, geeft derhalve zonder aarzeling aan dat er sprake is van een overeenkomst. In zijn advies stelt hij dat de gemeente zich dient te houden aan de afspraken met de VOF. Er is nu geen sprake meer van een eventuele PPS-constructie. Op basis van de simpele afspraak dat de VOF er niet mee zal blijven zitten (met de gronden) is de gemeente verplicht de gronden over te nemen dan wel een schadeloosstelling toe te kennen, zo luidt het advies van de jurist.

Ook mevrouw Vreman (hoofd Grondzaken 2006 - 2011) geeft aan van oordeel te zijn dat er sprake is van een overeenkomst. Zij heeft namens de gemeente Apeldoorn in de jaren 2009 - 2011 gesprekken gevoerd met de VOF om tot overeenstemming te komen. In haar openbaar verhoor van 7 november 2011 zegt zij:

„Kijk, en dan geldt er ook nog een oude jurisprudentie, die inmiddels in de wet is opgenomen, van dat de onbevoegde vertegenwoordiger alleen zichzelf bindt. En daar is ook nog een uitzondering op. En dat wil zeggen dat als de onbevoegd vertegenwoordigde niet onmiddellijk kenbaar maakt aan de wederpartij dat diegene onbevoegd was, ja, dan heb je de schijn gewekt van bevoegdheid, en dan hang je wel als gemeente.”

Met deze adviezen op tafel ziet de enquêtecommissie geen reden, ondanks de vragen die reesteren, tot een andere afweging te komen dan de uitkomst van het juridische advies dat het college heeft ingewonnen en gevolgd heeft.

XII.5. Conclusies

1. De enquêtecommissie ziet geen reden, ondanks de vragen die reesteren, tot een andere afweging te komen dan de uitkomst van het juridische advies dat het college heeft ingewonnen en gevolgd heeft, namelijk dat er sprake is van een door de gemeente na te leven overeenkomst met de VOF.
2. Er zijn in dit dossier het college en de dienst RO een aantal missers aan te rekenen:
 - a. afspraken buiten de bestaande mandaten om in 2001 door de heer Van Ardenne en de heer Kuijpers;
 - b. slordige (of zelfs geen) archivering, ook niet achteraf, van gemaakte afspraken (bijvoorbeeld over de vraag van wie het initiatief nu uitging; bijvoorbeeld over de datering van afspraken; bijvoorbeeld over de vraag of er nu wel of niet afspraken inzake een PPS-constructie zijn gemaakt);
 - c. het niet beantwoorden van brieven van de VOF (verantwoordelijkheid van het college 2006-2010);
 - d. het niet vastleggen van gevoerde gesprekken (zie het gesprek in 2009 waarbij de directeur RO en wethouder Metz aanwezig waren en het gesprek van de VOF met mevrouw Van Laar c.s. in 2010).
3. Samenvattend ziet de enquêtecommissie bij deze transactie de balans tussen risicomijdend en risicovol gedrag veel te veel doorslaan naar risicovol gedrag. Zie daarvoor ook de uitspraak van oud-wethouder Kuijpers: *„als hier alles volgens mandaat gebeurt was deze stad niet tot ontwikkeling gekomen.”* Dit risicovolle gedrag is zowel de heer Van Ardenne als de heer Kuijpers aan te rekenen.
4. Onvermijdelijk leiden dit soort missers tot een sfeer tussen partijen, maar ook bij de verschillende gremia van de gemeente (raad, college, ambtelijk), waarin sprake is van afnemende samenwerking en toenemende spanning of zelfs achterdocht.
5. Ook de enquêtecommissie houdt vele vragen over in dit dossier, maar ziet geen aanleiding te veronderstellen (noch heeft zij daarvoor enige aanwijzing gevonden) dat sprake zou zijn van bewust onrechtmatig handelen.
6. De enquêtecommissie stelt vast dat dit dossier tot vergelijkbare conclusies leidt als die te trekken zijn uit de andere door de enquêtecommissie onderzochte dossiers:
 - a. de gemeente dient altijd realistisch en transparant te handelen;
 - b. er zijn bij afspraken met externen tenminste vier, zo nodig zes, ogen nodig;
 - c. afspraken moeten altijd worden vastgelegd;
 - d. er dient altijd gehandeld te worden op basis van de bestaande mandaten;
 - e. het is van belang te zoeken naar een goede balans tussen risicomijdend en risicovol gedrag op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau; de daarbij behorende afwegingen zouden transparant moeten worden vastgelegd.

Referenties

Literatuur en externe rapportages

Agnes & Partners (2008), Second opinion Taskforce Woningbouw Rapportage, Dieren

Boer, R. de (2009), Handboek Grondzaken in de praktijk, Sdu Uitgevers, Den Haag

Ernst & Young (2010), Rapport van feitelijke bevindingen inzake de verantwoording verdubbeling woningbouwproductie, Apeldoorn 2009, Ernst & Young

Ernst & Young (2006), Rapport van bevindingen en aanbevelingen, inzake de beoordeling financiële positie en kostentoerekening in het kader van grondexploitatie, Ernst & Young

Ernst & Young (2002), Rapport inzake controle van de jaarrekening 2001, Ernst & Young

Ernst & Young (2005), Uitkomsten controle Jaarrekening 2004: verslag van bevindingen voor de Raad, Ernst & Young

Ernst & Young (2006), Uitkomsten controle Jaarrekening 2005: verslag van bevindingen voor de Raad, Ernst & Young

Ernst & Young (2008), Uitkomsten controle Jaarrekening 2007: verslag van bevindingen voor de Raad, Ernst & Young

Ernst & Young (2009), Uitkomsten controle Jaarrekening 2008: verslag van bevindingen voor de Raad, Ernst & Young

ETIN (2007), Behoeftte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek, ETIN, 's-Hertogenbosch

ETIN (2009), Actualisatie behoefte aan bedrijventerreinen Stedendriehoek, ETIN, 's-Hertogenbosch

Gemeente Amsterdam (2011), Raadsdruk Begroting 2012, Joh. Enschede, Amsterdam

Have, F. ten, et al. (2010), Financiële effecten vastgoedcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven update 2011, Deloitte, Rotterdam

Have, F. ten, et al. (2010), Gemeente Governance Grond(ig) Beleid, Deloitte, Rotterdam

Kenniscentrum Gemeentelijk Grondbeleid (2011), <http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/default.aspx>, 25 november 2011

Overheid.nl (2011), Regeling plankosten exploitatieplan, <http://www.internetconsultatie.nl/plankosten>, 25 november 2011

PricewaterhouseCoopers (2010), Uitkomsten controle Jaarrekening 2009: verslag van bevindingen voor de Raad, Ernst & Young

Provincie Gelderland (2010), Kwalitatief Woningbouw Programma 2010-2019 (KWP III), Provincie Gelderland, Arnhem

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2003), Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, Staatsblad nr 27, jaargang 2003, Sdu Uitgevers, Den Haag

4Tune (2009), Doorlichting Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2009, gemeente Apeldoorn, in opdracht van Rekenkamercommissie Apeldoorn, 4Tune, Ede

Verslagen, rapportages en nota's van de gemeente Apeldoorn

Aansluiting conceptcijfers MPG 2011 met MPG 2010

Bestuursrapportages 2003 en 2005

Feitenrelaas RBAZ, Ph. Salm, 16 februari 2011

Financiële Prognose Grondbedrijf (FPG) 2001 en 2002

Geschiedenis van het Apeldoornse grondbedrijf, dienst RO, H. Nijland, 14 november 2011

Herijkt Strategisch Kader 2020, december 2007

Informatie grondbedrijf afgelopen jaren, interne rapportage dienst RO, 2011

Masterplan Zuidbroek, 2003

Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2009, 2010 en 2011

Nota's reserves en voorzieningen 2007 en 2010

Nota Grondbeleid Gemeente Apeldoorn, versie 1.0, 29 september 2010

Nota Strategische Economische Beleidsvisie Apeldoorn 2000-2020 (SEBA), september 2020

Notitie grondexploitatie, Commissie BBV, januari 2008

Notitie instrumentarium grondbeleid, 2004

Onderzoeksrapport jaarrekening 2003, Rekenkamercommissie, 28 april 2004

Ontwikkelingsplan Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid, i.s.m. HKB Stedenbouwkundigen, december 2009

Paragrafen grondbeleid uit Jaarverslagen 2001 t/m 2011

Paragrafen grondbeleid uit MPB 2004, 2005, 2007, 2009, 2010 en 2011

Plan van aanpak structuurvisie 'Apeldoorn geeft Ruimte': Naar nieuwe koers en een andere manier van werken in de ruimtelijke ontwikkeling van Apeldoorn, 31 maart 2011

Plan van aanpak 'RO uit de Knup', Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling Gemeente Apeldoorn, Philip Salm en Dennis Lacroix, mei 2009

Projectmatig Werken 'nieuwe stijl', Implementatiegroep Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling, 9 maart 2010

Presentatie Stuurgroep MPG, 31 januari 2011

Rapportage Raadsonderzoek naar bestuurlijk handelen in dossier Reesink, december 2005

RBAZ: Financiële Haalbaarheid van het ontwikkelingsplan, 18 november 2009

Ruimtelijke Ontwikkelingsvisie Apeldoorn 2020, april 2000

Taskforce Woningbouw Rapportage, 2007

Woningbouwprogramma's 2001 en 2010

Bijlage I: Overzicht geïnterviewde personen

Voorgesprekken

In het kader van de raadsenquête heeft de enquêtecommissie voorgesprekken gevoerd met:

- G.P. Bazelier, juridisch adviseur afdeling Grondzaken
- R.T. Metz, wethouder
- H.G.M. Nijland, adviseur strategisch grondbeleid
- Ph. Salm, directeur dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- V.F. Thunnissen, afdelingshoofd Projectontwikkeling dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- mevrouw A.M.Th. Vreman, voormalig hoofd afdeling Grondzaken
- G. Willering, teamleider financieel beleid en beheer

Besloten interviews

In het kader van de raadsenquête heeft de enquêtecommissie de volgende personen gesproken in een besloten interview:

College van B en W:

- P. Blokhuis, wethouder
- G.J. de Graaf, burgemeester (1999 – september 2011)
- Th.M.G. Kuijpers, voormalig wethouder en voormalig (adjunct-)directeur dienst Grond, Economie en Projecten
- R.T. Metz, wethouder
- O.G. Prinsen, wethouder
- mevrouw J. Reitsma-Buitenweg, voormalig wethouder
- F.A. Spoelstra, wethouder
- J.C.G. Wegman, wethouder

Gemeenteraad:

- M.M. Boddeke, fractievoorzitter GroenLinks, voormalig wethouder
- mevrouw A.C. Donker, voormalig fractievertegenwoordiger DPS
- mevrouw P.W.J.H. Donswijk-Bot, fractievoorzitter D66
- B. Hendrikse, fractievoorzitter Gemeentebelangen
- T.P.E. van Kerkhof, raadslid Gemeentebelangen
- A.H.M. Kunneman, raadslid PvdA, voormalig fractievoorzitter
- J.W. Ludwig, fractievoorzitter VVD
- E. Mulder, raadslid SGP

- N.T. Stukker, voormalig fractievoorzitter CDA
- R. Veen, fractievoorzitter ChristenUnie

Ambtelijke dienst:

- F.W. van Ardenne, voormalig directeur dienst Grond, Economie en Projecten
- W.A. Bakker, hoofd Financiën en Belastingen
- G.P. Bazelier, juridisch adviseur afdeling Grondzaken
- mevrouw H. van der Bend, voormalig directeur Ruimtelijke Ontwikkeling
- R.N. de Boer, directeur Algemene Zaken en voormalige hoofd Middelen
- G. Bruintjes, senior projectleider afdeling Openbare Ruimte
- K.N.H. Dekker, gemeentesecretaris (tot 01-01-2012)
- B.J. Deuten, hoofd Financiën, Planning en Control en dienstcontroller dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- M.H. Elshof, coördinator planeconomen dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- H. van Ganzenwinkel, teamleider Wonen
- mevrouw J.F.M. Hollander, voormalig hoofd Grondzaken
- J. de Jong, senior projectmanager/programmamanager dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- mevrouw A.W. Kerkemeijer, senior planeconoom afdeling Grondzaken
- M.J. Koldewijn, teamleider financiële administratie dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- mevrouw A.H. van Laar, projectmanager RBAZ
- D. Lacroix, adjunct-directeur dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- mevrouw M. van der Linden, voormalig projectleider RBAZ
- H.G. Luitjes, bestuursadviseur
- H.G.M. Nijland, adviseur strategisch grondbeleid
- M. Noordhoff, voormalig interim projectleider RBAZ
- Ph. Salm, directeur dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- P.J.G. Scherders, senior projectmanager Zuidbroek
- mevrouw N.G. Smedes, bestuursadviseur
- M.R.A. Spies, senior planeconoom
- V.F. Thunnissen, afdelingshoofd Projectontwikkeling dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- J. Timmer, senior projectmanager/programmamanager dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- G.H. Veltkamp, coördinator werving en selectie afdeling Grondzaken
- J. Vermeij, senior milieuadviseur
- mevrouw A.M.Th. Vreman, voormalig hoofd afdeling Grondzaken
- H.P. Wijnsma, teamleider Economische Zaken

Externe relaties:

- F.H. van Berlo, projectontwikkelaar
- H. Boshove en F. Vestergaard, accountant (PWC)
- J. Bouwman, directeur woonbedrijf "Ons Huis"
- M. Materman, adviseur second opinion MPG 2009 (4Tune)
- J.W. van Oostrum en R. Gosselink, voormalig accountant (Ernst & Young)
- W. van Riggelen, HH Makelaars Apeldoorn
- R. Sessink, Financial Ground Control

Openbare verhoren

In het kader van de raadsenquête heeft de enquêtecommissie de volgende personen openbaar verhoord.

College van B en W:

- Th.M.G. Kuijpers, voormalig wethouder, voormalig (adjunct-) directeur Grond, Economie en Projecten
- R.T. Metz, wethouder
- O.G. Prinsen, wethouder
- F.A. Spoelstra, wethouder

Gemeenteraad:

- M.M. Boddeke, fractievoorzitter GroenLinks, voormalig wethouder
- A.H.M. Kunneman, raadslid, voormalig fractievoorzitter PvdA
- J.W. Ludwig, fractievoorzitter VVD

Ambtelijke dienst:

- F.W. van Ardenne, voormalig directeur dienst Grond, Economie en Projecten
- K.N.H. Dekker, gemeentesecretaris (tot 01-01-2012)
- M.H. Elshof, coördinator planeconomen dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- D. Lacroix, adjunct-directeur dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- H.G.M. Nijland, adviseur strategisch grondbeleid
- Ph. Salm, directeur dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- M.R.A. Spies, senior planeconoom
- V.F. Thunnissen, afdelingshoofd Projectontwikkeling dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- J. Timmer, senior projectmanager/programmamanager dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- mevrouw A.M.Th. Vreman, voormalig hoofd afdeling Grondzaken

Besloten verhoren

In het kader van de raadsenquête heeft de enquêtecommissie de volgende personen besloten verhoord.

College van B en W:

- G.J. de Graaf, voormalig burgemeester
- mevrouw J. Reitsma-Buitenweg, voormalig wethouder
- J.C.G. Wegman, wethouder

Ambtelijke dienst:

- mevrouw H. van der Bend, voormalig directeur dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- K.N.H. Dekker, gemeentesecretaris (tot 01-01-2012)
- M.H. Elshof, coördinator planeconomen dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- mevrouw A.W. Kerkemeijer, senior planeconoom afdeling Grondzaken
- D. Lacroix, adjunct-directeur dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- Ph. Salm, directeur dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- V.F. Thunnissen, afdelingshoofd Projectontwikkeling dienst Ruimtelijke Ontwikkeling
- G.H. Veltkamp, coördinator werving en selectie afdeling Grondzaken

Externe relaties:

- H. Boshove en F. Vestergaard, accountant (PWC)
- J.W. van Oostrum en R. Gosselink, accountant (Ernst & Young)
- R. Sessink, Financial Ground Control

Bijlage II: Begrippen

- **Actieve grondpolitiek:** in het geval van actieve grondpolitiek voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Dat betekent dat de gemeente de grond in eigendom heeft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond uitgeeft aan bijvoorbeeld een aannemingsbedrijf. Actieve grondpolitiek wordt ook wel gedefinieerd als actief grondbeleid.
- **Afwaardering:** devalueren van de verwachte waarde van een exploitatie.
- **Afzetplanning/afzetprognose:** het verwachte aantal verkopen van bouwrijpe grond over een bepaalde tijd.
- **Algemene dienst:** de dienst Middelen
- **Algemene middelen:** zijn gelden van gemeente zonder een bestedingsdoel. Hieronder vallen onder meer de onroerende zaakbelasting, de uitkering uit het gemeentefonds en ontvangen dividenden.
- **Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG):** ondernemersreserve voor de gemeentelijke grondproductie, die gevoed wordt door rentebijdragen, winstnemingen op bouwgrondexploitaties en het jaarlijks resultaat op erfpacht. Deze reserve fungeert als een 'stootblok' tussen het grondbedrijf en het concern voor het opvangen van risico's die inherent zijn aan bouwgrondexploitatie.
- **ARG-norm:** minimale hoogte van de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) die noodzakelijk wordt geacht om financiële tegenvallers in de grondexploitatie op te kunnen vangen.
- **Apparaatskosten:** kosten die gemaakt worden door de inzet van het ambtelijk apparaat.
- **Artikel 12-situatie:** situatie waarin het concern van een gemeente geleden verliezen niet meer kan opvangen en de gemeente technisch failliet wordt verklaard.

- **Bestemmingsplan:** beschrijft wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren.
- **Boekwaarde:** de waarde waarvoor een complex of object in de boeken (financiële administratie) is verwerkt. De boekwaarde is in principe gelijk aan de kostprijs (gemaakte kosten minus de gerealiseerde opbrengsten). De boekwaarde kan wijzigen door winstneming.
- **Bouwclaimovereenkomst:** Marktpartijen verkopen grond aan de gemeente, ten behoeve van grondexploitatie, in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels, ten behoeve van vastgoed exploitatie.
- **Bouwgrondproductie/bouwgrondexploitatie:** zie definitie grondexploitatie.
- **Bouwrijp:** grond is bouwrijp als het bouwterrein in een zodanige staat verkeert dat de aannemer kan gaan bouwen.

- **Comparatieve methode:** methode voor de bepaling van gronduitgifteprijs op basis van uitgifteprijs in buurgemeenten.
- **Complex:** Een grondbedrijf houdt zich bezig met de productie van bouwgrond en alle daaraan gerelateerde (financiële) activiteiten. Om daarin structuur aan te brengen is de financiële administratie opgedeeld in meerdere, zogenaamde complexen. In een complex worden kosten en opbrengsten geboekt die alleen betrekking hebben op het desbetreffende complex.
- **Contante waarde:** verwachte winstgevendheid van het geïnvesteerd vermogen. Door bij de boekwaarde de nog te verwachten opbrengsten min kosten op te tellen, ontstaat de contante waarde. Hierbij wordt rekening gehouden met de verwachte toekomstige ontwikkeling van de opbrengsten en kosten. Daarnaast wordt rekening gehouden met de tijdswaarde van geld; de toekomstige kasstromen worden verdisconteerd door middel van een rentepercentage. Door rekening te houden met de tijdswaarde van geld heeft geld dat in de toekomst wordt ontvangen of uitgegeven minder waarde dan geld dat direct wordt ontvangen of uitgegeven.
- **Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling (RO):** dienst van de gemeente Apeldoorn waar- onder het grondbedrijf valt.
- **Dualisme (in het gemeentebestuur):** verandering in rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad in 2002 waarin de gemeenteraad de beleidskaders vaststelt, het college het beleid uitvoert en de raad vervolgens controleert of de uitvoering voldoet aan de vastgestelde kaders. Het dualisme is dus een scheiding van verantwoordelijkheid tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Hiervoor was sprake van het monisme.
- **ETIN adviseurs:** adviesbureau, auteur van de rapporten: 'Actualisatie behoefte aan bedrijventerreinen Stedendriehoek' (2009) en 'Behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen in de Stedendriehoek?' (2007).
- **Exploitatieplan:** publiekrechtelijk instrument van de gemeente waarin de berekening van de exploitatiebijdrage die de grondeigenaar dient te betalen staat. Daarnaast kunnen er zaken in worden geregeld ten aanzien van bijvoorbeeld woningcategorieën en betalingsvoorwaarden.
- **Facetdoelstellingen:** doelstellingen van het grondbeleid, naast de ruimtelijke doelstellingen, met betrekking tot de invulling van de verschillende functies op de grond, zoals wonen, werken infrastructuur en recreatie.
- **Fasering:** planning van de gronduitgifte.
- **Feitenrelaas:** logboek van gebeurtenissen gesteld in waargenomen feiten (geen percepties). Er is naar de gang van zaken op RBAZ een feitenrelaas opgesteld door de dienst RO.
- **Financial Ground Control (FGC):** adviesbureau dat onder andere het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) in 2009 en 2010 heeft opgesteld.

- **‘Geld op de bank’ - principe:** principe dat er vanuit gaat dat verkoop van grond werkelijk gerealiseerd is als de notariële acte is gepasseerd en de verkoopopbrengst feitelijk is ontvangen. Dit principe werd gebruikt voor de presentatie van prognoses en realisatie van bouwgrondafzet.
- **Grondbeleid:** instrument van een gemeente om ruimtelijke doelstellingen te bereiken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, openbare ruimte, infrastructuur, recreatie en natuur.
 - **Actief grondbeleid:** bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Dat betekent dat de gemeente de grond in eigendom heeft, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond uitgeeft aan bijvoorbeeld een aannemingsbedrijf.
 - **Faciliterend grondbeleid:** de gemeente gebruikt publiekrechtelijke instrumenten zoals het bestemmingsplan en de exploitatieovereenkomst om het grondgebruik te beïnvloeden. De gemeente voert de grondexploitatie zelf niet uit, maar laat dit over aan een particuliere grondexploitant.
- **Grondbedrijf:** de boekhoudkundige entiteit die binnen de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling in eerste instantie verantwoordelijk is voor het beheer van grondexploitaties. Het grondbedrijf in Apeldoorn heeft niemand op de payroll en de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling is tevens directeur Grondbedrijf.
- **Grondexploitatie:** het geschikt maken van grond voor het realiseren van een nieuwe bestemming. Dit betreft de verwerving, sanering, ontsluiting en het bouw- en woonrijp maken van gronden, inclusief het slopen van bestaande opstallen, het ophogen van de grond, het aanleggen van riolen, wegen, groenvoorzieningen etc. Dit proces wordt ook wel genoemd bouwgrondproductie of bouwgrondexploitatie.
- **Grondexploitatiebegroting:** De begroting van kosten en opbrengsten met betrekking tot een complex, inhoudende het geheel van activiteiten en werkzaamheden met betrekking tot de verwerving, het beheer, het bouw- en woonrijp maken en de overdracht, dan wel uitgifte van grond.
- **Grondexploitatieovereenkomst:** overeenkomst tussen gemeente en projectontwikkelaar die de hoogte van de financiële bijdrage van de ontwikkelaar en kwaliteitseisen vastlegt.
- **Grondquote:** In de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage van de verkoopprijs van het vastgoed als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen.
- **Grondspectatie:** het speculeren op waardevermeerdering van grond.
- **Gronduitgifte:** te bebouwen kavels worden door de gemeente verkocht aan de markt na planvorming en bouwrijp maken.
- **Grondwaarde:** de waarde die aan grond wordt toegekend zonder dat er een transactie aan ten grondslag ligt, op basis van de verwachte grondprijs.
- **Grondzaken:** is een afdeling binnen de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling, welke als het ware een uitzendbureau is met planeconomen, verwerfers, privaat juristen en fiscaal juristen voor onder andere het grondbedrijf. De afdeling Grondzaken dient dus niet verward te worden met het grondbedrijf.

- **Hampshire-sessie:** bijeenkomst in hotel Hampshire in Apeldoorn waarin ter voorbereiding van het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties 2011 (MPG 2011) de eerste doorrekening ten aanzien van de afwaardering van bedrijventerrein doorgenomen is.
- **IFLO-norm:** veelgebruikte richtlijn voor het vaststellen van de minimumwaarde van de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG) op basis van een percentage van het geïnvesteerde vermogen van de exploitaties en de nog te maken kosten in deze exploitatie, afgeleid van een specifieke uitspraak van de Inspectie Financiën Lokale en Provinciale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- **IPOR-systematiek:** systematiek van de gemeente Apeldoorn voor projectsturing die activiteiten, besluiten, producten, kader en rolverdeling definieert voor de Initiatief-, Programma-, Ontwerp- en Realisatiefase van de uitvoering van een exploitatieproject.
- **Kostenverhaalinstrumentarium:** exploitatiebijdrage die de grondeigenaar dient te betalen aan de gemeente.
- **Krimpscenario:** scenario waarin een substantiële en structurele bevolkings- en huishoudensdaling plaatsvindt in een regio.
- **Kwalitatief woningbouwprogramma:** kwalitatieve richtlijn voor woningbouwproductie. In Apeldoorn is door de provincie in het 'Kwalitatief Woningbouw Programma 3' de eis opgenomen dat Apeldoorn het woningbouwprogramma naar beneden bij moet stellen.
- **Lauwe grond:** grond die naar waarschijnlijkheid op termijn ontwikkeld zal worden.
- **Marktconform:** betekent dat een (overheids)maatregel het marktmechanisme intact laat en dus in overeenstemming is met de heersende economische principes en regels van de vrije markt.
- **Marktwaarde:** waarde van een object als het op dit moment zou worden verkocht.
- **Masterplan:** is het plan dat in de eerste fase van grootschalige, veelal stedenbouwkundige projecten wordt gemaakt. In een masterplan wordt een kader geschapen voor de vele onderdelen en (bouw)fasen waaruit het bouwproces bestaat en waarbij meestal vele verschillende partijen betrokken zijn.
- **Meerjaren Perspectief Grondbeleid (MPG):** jaarlijkse rapportage die de programmatische en financiële aspecten van het grondbeleid belicht en uitgebreide en specifieke informatie bevat over afzonderlijke grondexploitaties.
- **Monte Carlo-simulatie:** simulatietechniek waarbij een proces niet één keer maar 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. De techniek wordt gebruikt in het MPG 2011 om een inschatting te maken van de risico's binnen exploitaties. Volgens het MPG 2011 (zie blz. 58) is een Monte Carlo-simulatie uitgevoerd waarbij 10.000 keer een model

is doorgerekend, waarbij telkens andere combinaties van risicofactoren (trekkingen) zijn gemaakt. Dit resulteerde in een grafiek met een kansverdeling waaruit het gemiddelde financiële resultaat in contante waarde is af te lezen. Het verschil tussen deze uitkomst en de contante waarde van de basisberekening van de exploitatie geeft weer welk bedrag als gevolg van het optreden van risico's in deze grondexploitatiebegroting gereserveerd zou moeten worden.

- **Nota grondbeleid:** nota die de wijze vastlegt waarop een gemeente haar ruimtelijke doelstellingen per locatie kan bereiken, met welke middelen en binnen welke randvoorwaarden.
- **Nota reserves en voorzieningen:** nota die inzicht geeft in de resultaten van de doorlichting en actualisatie van de reserves van een gemeente.
- **Overprogrammering:** ontstaat wanneer het totale programma van woningen en bedrijventerreinen groter is dan de verwachte afzet.
- **Paragraaf grondbeleid:** paragraaf in de Meerjaren Programma Begroting (MPB) en het jaarverslag van de gemeente die de beleidsvoornemens en bijbehorende financiële implicaties m.b.t. het grondbeleid respectievelijk vaststellen en toetsen en de relevante ontwikkelingen schetsen waarin deze voornemens zich afspelen.
- **Plancapaciteit:** beschikbare capaciteit voor woningbouw en bedrijventerrein.
- **Planvoorraad:** af te zetten gronden die in de programmering zitten.
- **Programmering:** ander woord voor planning.
- **Projectontwikkelaar:** een persoon of onderneming die grote projecten in de bouw voorbereidt en uit laat voeren.
- **Projectrisico:** een onzekere gebeurtenis die -als deze plaatsvindt- een effect heeft op de mogelijkheid om de projectdoelstellingen te realiseren. In rapportages van de gemeente Apeldoorn wordt zowel gesproken van positieve risico's als van negatieve risico's. Een positief risico houdt in dat er een kans is op een gebeurtenis die een positieve uitwerking zal hebben op het resultaat.
- **Publiekprivate samenwerking (PPS) in grondexploitatie:** de gemeente oefent zowel via publiekrechtelijke instrumenten als via een samenwerkingsverband met een private partij invloed uit op het grondgebruik. De volgende constructietypes voor een PPS zijn mogelijk:
 - **Coalitiemodel:** een constructietype voor een PPS, op basis van een bouwclaim- (overeenkomst). Marktpartijen verkopen grond aan de gemeente, ten behoeve van grondexploitatie, in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels, ten behoeve van vastgoed exploitatie.
 - **Alliantiemodel:** een constructietype voor een PPS, op basis van een joint venture. De gemeente en de marktpartij richten een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij op.

- **Concessiemodel:** een constructietype voor een PPS, waarbij een marktpartij de private grondexploitatie voert en de kosten hiervan draagt en de gemeente beperkt is tot het stellen van randvoorwaarden.
- **RBAZ:** Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid. Dit is een exploitatieproject van de gemeente Apeldoorn en bestaat uit de volgende deelprojecten:
 - Bedrijvenpark Apeldoorn A1 Zuid (Eilanden)
 - Kop (in MPG 2011 afgewaardeerd)
 - Kanaal (in MPG 2011 afgewaardeerd)
 - Ecofactorij II. Dit gebied werd eerst onder RBAZ geschaard onder de naam Biezematen. In 2010 is dit gebied in exploitatie genomen en heeft het de naam Ecofactorij II gekregen.
 - Voorheen werd voor het totaalgebied Eilanden, Kop en Kanaal de naam Beekbergsebroek gebruikt. Nog eerder werd hier de naam Kuijpersdijk voor gebruikt.
- **"Reëel en stellig voornemen":** een voornemen voor "niet in exploitatie genomen gronden" (NIEGG) welke aangeeft dat er in de nabije toekomst het voornemen is van exploitatie. Indien er geen reëel en stellig voornemen voor bebouwing bestaat, dan dient de NIEGG afgewaardeerd te worden naar de huidige marktprijs. In Apeldoorn is de termijn op voorziene ontwikkeling in 2010 op 20 jaar gesteld.
- **Regio Stedendriehoek:** samenwerkingsverband tussen de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen. Binnen dit verband is er samenwerking op het gebied van onder andere ruimtelijke ordening en grondbeleid.
- **Rentmeester:** beheert goederen, in het bijzonder het onroerend goed, van een eigenaar.
- **Residuele grondwaarde:** verschil tussen de verkoopwaarde van een functie op de betreffende grond en de kosten die gemaakt moeten worden om de betreffende functie te realiseren op deze grond.
- **Risicomanagement:** is het identificeren en kwantificeren van risico's (bijvoorbeeld in een project) en het vaststellen van beheersmaatregelen. Mogelijke onderdelen van risicomanagement zijn een risicoanalyse, risicorapportage en een risico-beheersingplan.
- **Scenarioanalyse:** proces waarin mogelijke toekomstige waarden van een portfolio worden geschat, op basis van mogelijke toekomstige gebeurtenissen en daaraan gerelateerde effecten op de waarde van het portfolio.
- **Stedenbouwkundig plan:** het plan dat wordt opgesteld voor de bouw of herstructurering van een gebied in een stad of dorp. Het voldoet aan de eisen die zijn gesteld aan ruimtelijke en functionele aspecten, zoals deze vaak beschreven zijn in een masterplan.
- **Stelpost:** een stelpost wordt opgenomen in een begroting wanneer de werkelijke kosten nog niet exact bepaald kunnen worden. Het gaat dan ook om een schatting.

- **Strategisch verwervingsbeleid:** de gemeente koopt, vooruitlopend op de verwachte planvorming, gronden aan om binnen een bepaald gebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken ten opzicht van private partijen.
- **Taxatie:** prijsbepaling, waardebeoordeling.
- **Turaps:** rapportages na afloop van het eerste en tweede kwartaal van het college van B en W aan de raad betreffende de gang van zaken ten aanzien van onder andere het grondbedrijf.
- **Verliesvoorziening:** balanspost. Een verliesvoorziening wordt in de balans opgenomen om verwachte toekomstige verliezen op te kunnen vangen. Een verliesvoorziening is daarmee een risicoafdekking.
- **Vervaardigingsprijs:** som van aankoopprijs en bijkomende kosten voor grondexploitatie.
- **Verwerving van grond:** de aankoop van grond.
- **VON-prijs / "Vrij op naam"-prijs:** een verkoopprijs in de vastgoedmarkt is "vrij op naam" als alle bijkomende kosten (overdrachtsbelasting of btw, notaris/- en makelaarskosten) inbegrepen zitten bij de prijs.
- **Voorzienbaar tekort:** ontstaat voor een grondexploitatie wanneer op voorhand vaststaat dat de grondproductie niet winstgevend kan worden.
- **Verlies:** financiële tegenvaller die kan ontstaan door risico's die zich voordoen bij grondexploitatie.
- **Weerstandvermogen:** de financiële middelen die nodig zijn om financiële tegenvallers (= risico's) af te dekken. De confrontatie tussen het benodigde vernomen en het aanwezige vermogen maakt zichtbaar in hoeverre het Grondbedrijf in staat is om de risico's af te dekken.
- **Winstafdracht:** het uitkeren van winsten op grondexploitaties welke toegevoegd zijn aan de Algemene Reserve Grondbedrijf aan de Algemene Dienst van de gemeente Apeldoorn.
 - **Reguliere winstafdracht:** geprognosticeerde/geplande winstafdrachten.
 - **Taakstellende winstafdracht:** afdrachten die bovenop de reguliere winstafdracht worden gesteld om de verdien capaciteit van het grondbedrijf te vergroten.
- **Winstneming:** toevoegen van gemaakte winsten op grondexploitaties aan de Algemene Reserve Grondbedrijf (ARG)
- **Woningbouwprogramma:** planning van het aantal te bouwen woningen.

Bijlage III: Afkortingen

- **Afdeling FPC:** afdeling Financiën, Planning en Control binnen de gemeente Apeldoorn
- **Afdeling GZ:** afdeling Grondzaken, onderdeel van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling gemeente Apeldoorn
- **Afdeling PO:** afdeling Projectontwikkeling, onderdeel van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling gemeente Apeldoorn
- **Afdeling REW:** afdeling Ruimte, Economie en Wonen, onderdeel van de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling gemeente Apeldoorn
- **AMvB:** Algemene Maatregel van Bestuur
- **ARG:** Algemene Reserve Grondbedrijf

- **BAO:** Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten
- **BASS:** Besluit aanbestedingsregels voor speciale opdrachten
- **BBV:** Besluit begroting en verantwoording
- **B&W:** college van burgemeester en wethouders
- **BOT-overleg:** Benen Op Tafel - overleg
- **BROA:** Bestemmingsreserve Ontwikkeling Apeldoorn
- **CW:** contante waarde

- **Dienst RO:** dienst Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Apeldoorn
- **DT:** Directieteam

- **FPG:** nota Financiële Positie Grondbedrijf (later ook bekend als nota Vermogenspositie Grondbedrijf, het gebruik van de oorspronkelijk afkorting is echter in het dagelijkse taalgebruik blijven bestaan)
- **FGC:** Financial Ground Control, extern bureau dat is ingeschakeld voor onder andere het schrijven van de nota's Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) 2009 en 2010

- **GEM:** Gezamenlijke grondexploitatie maatschappij
- **GREX:** grondexploitatie/grondexploitatieberekening
- **GREX-wet:** Grondexploitatiewet
- **IEGG:** in exploitatie genomen gronden
- **IFLO:** afdeling Inspectie financiën lokale en provinciale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken
- **ISV:** Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

- **KWP III:** Kwalitatief Woningbouw Programma 2010-2019
- **MJB:** Meerjaren begroting
- **MPB:** Meerjaren Programma Begroting
- **MPG:** nota's Meerjaren Perspectief Grondexploitaties
- **MPRO:** Meerjaren Perspectief Ruimte Ontwikkelingen
- **NIEGG:** Niet in exploitatie genomen gronden
- **PMA:** Politieke Markt Apeldoorn (wekelijkse vergaderingen van de gemeenteraad Apeldoorn)
- **PPS:** publiek-private samenwerking
- **SEBA:** Strategische Economische Beleidsvisie Apeldoorn 2000-2020
- **RBAZ:** Regionaal Bedrijventerrein Apeldoorn Zuid
- **RBB:** Beekbergsebroek
- **RO:** Ruimtelijke Ontwikkeling
- **RSV:** regionale structuurvisie
- **TCR:** Tussentijdse concernrapportage
- **Turap:** Tussentijdse rapportage
- **Wabo:** Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- **Wro:** Wet ruimtelijke ordening
- **Wvg:** Wet voorkeursrecht gemeenten



De gemeenteraad van Apeldoorn wordt in 2011 geconfronteerd met een aanzienlijk financieel tekort op de begroting van het gemeentelijk grondbedrijf. Een enquêtecommissie, ingesteld door de gemeenteraad, heeft het beleid en de praktijk ten aanzien van het grondbedrijf en de grondexploitaties in de gemeente Apeldoorn onderzocht. Ook de wijze waarop de raad hierover is geïnformeerd is onderdeel van dit onderzoek. Doel was om aanbevelingen te kunnen doen hoe in de toekomst om te gaan met het grondbedrijf. De commissie heeft een uitgebreid dossieronderzoek gedaan, interviews gehouden en openbare verhooren afgenomen. Het resultaat is dit rapport. Hierin worden ook aanbevelingen gedaan hoe in de toekomst om te gaan met het grondbedrijf.