

1 Inleiding

Het college heeft een raadsvoorstel voorgelegd met investeringsvoorstellen voor het Kennispark. Centraal in het voorstel staat de voorgenomen bouw en exploitatie van een parkeergarage en een aanpassing in de grondexploitatie. Daarnaast zijn twee kleinere voorstellen rondom verbetering van de openbare ruimte en de ontwikkeling van een oversteek over de Hengelosestraat richting het complex van de Universiteit Twente. In deze quick scan gaat de aandacht uit naar de grondexploitatie en de bouw en exploitatie van de parkeergarage.

Los van dit voorstel is in de afgelopen maanden gewerkt aan herziening van de financiële verordening en de nota risicomanagement en weerbaarheid. De aanpassingen die daar uit voortvloeien hebben gevolgen voor de beoordeling van voorstellen rondom investeringen die verband houden met grondexploitaties. Het belangrijkste punt uit de gewijzigde nota risicomanagement en weerbaarheid is dat voor grondexploitaties geldt dat de reserve van het grondbedrijf te allen tijde ten minste 30% van de waarde van het onderhanden werk bedraagt.

Voor deze quick scan is de wens tot doorontwikkeling van het Kennispark als onderdeel van het Kennispark Twente een gegeven. Hierna volgen achtereenvolgens opmerkingen over de bouw van de parkeergarage, de exploitatie van de parkeergarage en de voorstellen rondom de grondexploitatie. De geheime bijlagen bij het raadsvoorstel zijn ingezien.

2 Winstbegrip

Het voorliggende investeringsvoorstel heeft betrekking op een grondexploitatie en een investering die wel te maken heeft met de grondexploitatie, maar financieel administratief een wezenlijk andere behandeling vereist. Dat komt omdat er sprake is van twee verschillende benaderingen voor het begrip winst. Voor een grondexploitatie vereisen de regels van het BBV (besluit begroting en verantwoording) dat wanneer winst ontstaat, die winst in de gemeentelijke administratie moet zijn verantwoord op basis van de voortgang van het project. Dit is de zogenaamde percentage of completion (POC) methode. Er is daarmee een soort van veronderstelling dat naarmate de grondexploitatie vordert, de winst zekerder is en ten gunste van het resultaat mag komen. Om risico's daarvan op te vangen is in de nota risicomanagement en weerbaarheid de hierboven genoemde eis aan de reserve van het grondbedrijf opgenomen.

Voor de exploitatie van een gebouw geldt de POC-methode niet. Winst is hier het daadwerkelijke jaarlijkse verschil tussen kosten van beheer en kapitaallasten enerzijds en de parkeeropbrengsten anderszijds. Dat bedrag berekent het parkeerbedrijf voor elk jaar afzonderlijk. Het college noemt in het raadsvoorstel een bedrag van € 2,7 mln winst voor de exploitatie van de parkeergarage. Dat is de som van alle verwachte winsten en verliezen gedurende de hele looptijd van de exploitatie. Bij de start van de exploitatie is er een aanloopverlies van € 1,9 mln. Dat verlies wordt via de latere jaarlijks werkelijk gerealiseerde winsten goedgemaakt. Uiteindelijk komt de exploitatie in jaar 40 uit op de verwachte € 2,7 mln winst.

3 Bouw parkeergarage

Het college stelt voor om voor rekening en risico van de gemeente een parkeergarage op het terrein te bouwen. De kern van de argumentatie daar achter is dat de gemeente zo meer zeggenschap heeft over ontwikkelingen en dat deze variant uiteindelijk goedkoper is dan exploitatie door een commerciële marktpartij (p. 13 raadsvoorstel).¹ Die redenering komt plausibel over, met de kanttekening dat een commerciële partij en niet de gemeente de parkeergarage bouwt. Op basis van het raadsvoorstel zijn de volgende kanttekeningen te maken:

1. Bij elk bouwproject is een eenduidig en stabiel pakket van eisen nodig dat na aanbesteding niet meer wijzigt. Juist aanpassingen in een pakket van eisen na aanbesteding zorgen voor meerkosten. Verder is van belang dat alle kosten die te maken hebben met de bouw en ingebruikname van de garage in de kostenraming zijn meegenomen. Op p. 4 geeft het college aan dat kosten voor zonnepanelen op de garage niet zijn meegenomen ('ook geschikt voor...'). Ook een thema als waterbeheer in de gebouwde omgeving lijkt de laatste jaren hoger op de agenda te staan en kan aanleiding zijn voor (latere) aanpassingen in het ontwerp.
2. Bouwkosten zijn gebaseerd op prijspeil 2025. Impliciet staat in het raadsvoorstel dat de parkeergarage dan zal zijn opgeleverd (p. 12). Aandachtspunt is dat door de verstoorde goederenstromen prijsontwikkelingen zeer onzeker zijn. Dat kan gevolgen hebben voor de bouwtijd en voor de prijsontwikkeling. Bijlage 1 noemt de gehanteerde veronderstellingen die, ten opzichte van prijsontwikkeling in het verleden, als conservatief zijn te kwalificeren.
3. Het raadsvoorstel lijkt intern niet geheel consistent op de randvoorwaarde voor de start bouw van de garage. Zo staat op pagina 9 als randvoorwaarde voor de start bouw van de garage dat de omgevingvergunning voor het eerste bedrijfsgebouw is verleend. Betekent dit 'definitief rechtsgeldig' of vanaf het eerste besluit van uw Raad waar nog procedures op mogelijk zijn? Vervolgens staat onderaan dezelfde pagina dat het college zorgdraagt voor de parkeervoorziening op het moment dat 'het eerste bedrijfsgebouw wordt gerealiseerd'. Dat laatste suggereert start van de feitelijke bouw en dat kan wezenlijk later zijn dan de afgifte van een definitieve omgevingsvergunning. Wanneer de interpretatie is dat de gemeente met de bouw van de parkeergarage start vanaf het eerste moment van afgifte van de omgevingsvergunning is het risico op extra leegstand in de parkeergarage groter dan wanneer de spreekwoordelijke eerste paal voor een bedrijfsgebouw is geslagen (het gebouw wordt gerealiseerd).
4. Het college stelt voor om nu te besluiten de looptijd van het investeringskrediet voor de bouw van de parkeergarage te verlengen tot 6 jaar. Op zichzelf is dat een denkbare oplossing. Tegelijkertijd is er nog een beslismoment, te weten de omgevingsvergunning voor het eerste bedrijfsgebouw. Bij tegenvallende ontwikkelingen zou het kunnen zijn dat de doorlooptijd van het project onverhoopt toch langer blijkt te zijn dan beoogd. Wellicht is dan een nieuwe afweging nodig met ofwel een

¹ Het raadsvoorstel zelf kent geen paginanummering. Daarom is de paginanummering vanuit het pdf-bestand aangehouden.

herbevestiging of aanpassing van de nu voorgestelde looptijd en mogelijk ook omvang van het investeringskrediet.

5. Een circulair gebouw kan ook betekenen dat de constructie relatief eenvoudig verplaatsbaar is. Dat kan voordelen hebben, maar roept ook vragen op over grondgebruik in het geval dat een gebouw sneller dan verwacht wordt verplaatst. Hier is in het raadsvoorstel niets over terug te vinden.

4 Exploitatie parkeergarage

De exploitatie van de parkeergarage levert volgens het college over de gehele looptijd van 40 jaar een positief resultaat van € 2,7 mln op. In de bijlagen is toegelicht wanneer de aanloopverliezen zijn goedge maakt. Dat geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Er zijn risico's bij de exploitatie van de parkeergarage waarbij het college aangeeft te willen voorkomen dat negatieve resultaten voor de parkeergarage op het Kennispark gevolgen hebben voor parkeren in de binnenstad. Hier zijn de volgende kanttekeningen bij te plaatsen.

1. Uit de tekst op pagina 12 ontstaat de indruk dat het college pas van een volledige exploitatie van de parkeergarage vanaf 2030 uitgaat. Op dezelfde pagina staat evenwel dat er vanaf 2026 voor drie jaar (2026, 2027 en 2028) met onvolledige exploitatie rekening is gehouden. Voor 2029 staat dat niet met zoveel woorden in het raadsvoorstel, maar is uit de geheime stukken af te leiden dat ook daar nog geen sprake is van volledige exploitatie van de parkeergarage.
2. Mocht er sprake zijn van tegenvallers, dan stelt het college dat dit in eerste instantie in mindering komt op de verwachte winst van het project en de reserves parkeerbedrijf en daarmee ook op de afdracht van het parkeerbedrijf aan de algemene middelen van de gemeente (p. 13). Anders gezegd: de nu in de bijlagen genoemde terugverdientijd van de aanloopverliezen schuift verder op in de tijd. Een afzonderlijke afspraak om de risico's voor deze specifieke parkeergarage te scheiden van die van risico's elders in het parkeerbedrijf is denkbaar.
3. Een alternatief zou zijn om na te denken over de vraag of het wenselijk is om reserves voor parkeervoorzieningen in de binnenstad/woonwijken te combineren met reserves parkeervoorzieningen op bedrijventerreinen, enigszins naar analogie van de oude splitsing reserves voor o.a. de Van Heek garage en Roombeek (p. 263, jaarrekening 2020). Daar staat tegenover dat het college en ook uw Raad streven naar beperking van het aantal bestemmingsreserves.

5 Grondexploitatie

Over de grondexploitatie zelf zegt het raadsvoorstel relatief weinig. Het college spreekt over een actualisatie van de gebiedsontwikkeling (p. 11). Alhoewel de details van de grondexploitatie zoals gebruikelijk vanuit het economisch belang van de gemeente geheim blijven was wat meer toelichting wel denkbaar geweest. Hieronder zijn enkele, ook wat meer algemene kanttekeningen naar aanleiding van het investeringskrediet voor de grondexploitatie opgenomen.

1. Er is sprake van een stijging van het krediet met circa € 2,7 mln ofwel 16% meer dan het oorspronkelijke krediet. Een toelichting op de oorzaken van kostenstijgingen in algemene zin zoals

inflatie of aanvullende wensen/hernieuwde inzichten was denkbaar geweest zonder de belangen van de gemeente te schaden. Naar analogie had dat ook gekund voor het relatieve aandeel van hogere grondprijzen en extra gronduitgifte in de meeropbrengsten. De onderliggende toelichting is op dit punt wel duidelijk en noemt een externe toets op marktprijzen. Ook de onzekerheden in de grondexploitatie zijn helder toegelicht.

2. De winstnemingsmethode voor alle typen grondexploitaties is gelijk. Met de regels in de nieuwe nota risicomanagement en weerstandsvermogen is ook een standaard voor de minimum vereiste reserve in het grondbedrijf opgenomen. De markten voor bedrijventerreinen/kantorenlocaties enerzijds en woningbouwlocaties anderzijds hebben een heel ander karakter. In het verleden was wellicht de conjunctuur een belangrijke variabele bij grondexploitatie. Digitalisering en andere bestedingspatronen zorgen mogelijk voor wezenlijk andere risicoprofielen voor de deelmarkten bedrijventerreinen/kantorenlocaties en woningbouwlocaties. Dat kan aanleiding zijn om op termijn na te denken of de nu gehanteerde normering voor de reservepositie van het grondbedrijf verfijning behoeft, zeker wanneer de omvang van de grondposities voor de zakelijke markt relatief groot is.
3. De grondexploitatie op Kennispark levert als geheel slechts een zeer bescheiden rendement op (€ 0,3 mln). Tegelijkertijd is er sprake van een omvangrijke transformatie in een gebied met veel onzekerheden rondom de kantorenmarkt. De grondexploitaties van de afgelopen jaren lieten zien dat de markt buitengewoon terughoudend is geweest. Tegelijkertijd is bij XL-Businesspark te zien dat ondernemers daar wel grond afnemen, maar kiezen voor jaarlijkse erfpacht canon in plaats van afkoop van de erfpacht (zie Quick scan verbonden partijen 2021). Met de onzekerheid en terughoudendheid van marktpartijen roept dat vragen op of verkoop van grond op Kennispark, mede gelet op de nog voorliggende transformatie-opdracht en het bescheiden rendement, wel de meest geëigende denkrichting is. Daar komt bij dat circulair of meer flexibele bouwconstructies verplaatsen van gebouwen vergemakkelijken, iets wat in dit voorstel overigens ook is genoemd bij de investering door HMO rondom het voormalig Amsterdams gerechtsgebouw (p.4)
4. Het woongebouw kan een specifiek risico zijn waar Domein afwegingen bij moet maken. In het raadsvoorstel is sprake van een woonlocatie voor young professionals. Mogelijk spelen hier inkomensgrenzen voor toewijzing van woningen door woningcorporaties nog een rol. Dat kan de specificaties van het nog op te stellen bestemmingsplan raken. Ook keuzes voor meer of minder circulair bouwen van het wooncomplex kunnen, zeker wanneer het plan uiteindelijk niet goed uitpakt en te veel leegstand ontstaat, leiden mogelijk op termijn tot vraagstukken rondom de woonbestemming van de locatie.
5. De onder 3. en 4. genoemde punten leiden tot een meer overkoepelende slotopmerking. Voor een investeringsbesluit dat nu voorligt is vooral een toelichting op kosten en opbrengstenontwikkeling relevant. Gelet op de ervaringen elders kunt u in overweging nemen het college te vragen de voor- en nadelen van grondverkoop versus erfpacht op het project Kennispark te inventariseren en daar een oordeel over te vellen.