

Beslisnota voor de raad

Datum 25 mei 2021

Openbaar

Onderwerp	Perspectiefnota 2022-2025
Versienummer	2
Portefeuillehouder	D.S. de Jong
Informant	Erwin Ormel/Jan van Dijk
Afdeling	Concernstaf
Telefoon	06 10631653 /038 498 2664
Email	E.Ormel@zwolle.nl / J.van.Dijk@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel	10.1.1 Algemene dekkingsmiddelen
Begroting wijzigen	Ja
Dekking ten laste van	Structurele begrotingsruimte en algemene concernreserve

Bijlagen

1. Perspectiefnota 2022-2025
2. Notitie 'Strategische Investeringsagenda d.d. 25 mei 2021'

De raad wordt voorgesteld om:

1. De Strategische Investeringsagenda in te stellen volgens variant 1 en de doorontwikkeling / verbreding van de agenda in het najaar te bespreken.
2. Structurele budgetruimte voor de Strategische Investeringsagenda beschikbaar te stellen van € 0,7 miljoen in 2023, daarna oplopend naar € 0,8 miljoen in 2024 en € 1,0 miljoen vanaf 2025. Indien echter in het najaar blijkt dat het structurele beeld fors anders uitvalt te overwegen of aanpassing van de budgetruimte noodzakelijk is.
3. In 2021 het surplus in het weerstandsvermogen (algemene concernreserve) boven de normratio van 80% te onttrekken en voor 50% toe te voegen aan het Investeringsfonds en 50% aan de reserve incidentele bestedingen.
4. Toekomstige voordelige MPV resultaten vanaf 2022 voor 50% toe te voegen aan het Investeringsfonds.
5. De Perspectiefnota 2022 vast te stellen als financieel en beleidsinhoudelijk kader voor de op te stellen begroting 2022 en de meerjarenraming 2023 – 2025.

Datum 25 mei 2021

Toelichting op het voorstel

Inleiding

De Perspectiefnota vormt het startpunt voor de komende beleidscyclus. Hierin worden de belangrijkste kaders (zowel financieel, als beleidsinhoudelijk) weergegeven, waarbinnen de opstelling van de begroting plaats vindt. Met de vaststelling van de Perspectiefnota wordt de raad in de gelegenheid gesteld om op voorhand richting te geven aan de opstelling van de begroting, die in het komende najaar aan de raad zal worden aangeboden.

Onderdeel van de Perspectiefnota is het voorstel om een Strategische Investeringsagenda in te stellen en voor de daaraan gekoppelde toekomstige investeringen structurele en incidentele budgetruimte in de begroting te creëren (te gaan sparen).

Daarnaast vragen wij in deze Perspectiefnota uw instemming op een aantal strategische richtingen die wij in de komende begroting verder zullen uitwerken:

- a. De uitgangspunten waarop de structurele financiële ruimte gebaseerd is: denk daarbij aan het anticiperen op extra rijksmiddelen vanwege de tekorten in de jeugdzorg, de herijking van het gemeentefonds en een voorlopige raming vanwege de doorwerking van het tekort op jeugd in de rekening 2020.
- b. Voor de weerstandratio om de gemeentelijke risico's op te vangen uit te gaan van de normratio van 80% en het surplus in te zetten voor vergroting van de incidentele bestedingsruimte.
- c. De financiële hoofdlijnen waarlangs we de beschikbare middelen willen verdelen (reguliere begrotingsafwegingen / strategische investeringsagenda / Post-corona-middelen / ontwikkeling organisatie);
- d. De inhoudelijke hoofdlijnen waarlangs we de middelen willen verdelen, zowel voor wat betreft de structurele middelen, als de incidentele middelen.

Beoogd effect

Financieel en inhoudelijk richting geven aan de begroting 2022 en het instellen van de Strategische Investeringsagenda.

Argumenten

1. *De combinatie van een grote (groei) opgave, ambities en onzekerheid vraagt op dit moment een discussie over strategische lijnen en keuzes.*

Deze Perspectiefnota biedt de bouwstenen voor die discussie. In de begroting voor 2022 werken we die keuzes verder uit.

2. *De effecten van de coronacrisis kristalliseren zich de komende periode nog verder uit.*

Dat maakt dat de gevolgen van de coronacrisis en wat nodig is om stad weer uit de crisis te laten komen nog onzeker zijn. Investeringskeuzes die dit vraagt zullen we afwegen tegen de andere al langer levende beleidswensen. Dit zal zich de komende tijd nog verder uitkristalliseren.

Datum 25 mei 2021

3. Het laatste jaar van deze raadsperiode

In het nieuwe begrotingsjaar zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Met de voorliggende Perspectiefnota bereiden we een begroting voor waar een nieuwe raad en een nieuw college mee aan het werk kan gaan.

4. Onzekerheid over de gemeentefinanciën

De kabinetsformatie is nog in volle gang en daarmee is er nog grote onzekerheid hoe de rijksvergoeding aan de gemeenten zich de komende jaren zal gaan ontwikkelen. Hopelijk is daar in het najaar meer duidelijkheid over.

5. Groei van de stad vraagt om een evenwichtige afweging

De groei van Zwolle gaat zelfs nog iets sneller dan voorzien tijdens het begin van deze raadsperiode. De verwachting is dat de groei in dit tempo de komende jaren zal aanhouden. Dat vraagt de komende jaren om een evenwichtige verdeling van de beschikbare middelen tussen enerzijds de bestaande stad anderzijds de invulling van de groeiopgave en bijbehorende kwaliteitsinvesteringen.

6. De Perspectiefnota heeft een ander karakter dan de begroting

Met een Perspectiefnota waarin de strategische lijnen zijn verwoord beogen wij om uw Raad een betere mogelijkheid te geven om invloed uit te oefenen op de kaders voor de begroting. Bij de begrotingsbehandeling kan uw Raad volgens beoordelen of met de dan voorliggende begroting voldoende invulling is gegeven aan de strategische kaders zoals die in de Perspectiefnota zijn weergegeven.

2.1 Instellen Strategische Investeringsagenda (SIA)

Op 6 april 2021 heeft uw Raad een debat gevoerd over de invoering en uitgangspunten van een Strategische Investeringsagenda. In de daarvoor opgestelde informatienota en tijdens het debat is aangegeven dat het college bij de Perspectiefnota met een definitief voorstel over de SIA komt. Het definitieve voorstel is in de Perspectiefnota opgenomen en nader onderbouwd in de afzonderlijke notitie 'Strategische Investeringsagenda d.d. 19 mei 2021'.

In het raadsdebat is uitvoerig gesproken over de voorkeur voor de voorgelegde varianten, te weten:

- **Variant 1: Thema wonen en werken (zoals gebiedsontwikkelingen en mobiliteit)**
- **Variant 2: Thema wonen en werken, aangevuld met thema duurzaamheid (energie en klimaat)**
- **Variant 3: Thema wonen en werken en thema duurzaamheid, aangevuld met specifiek benoemde projecten.**

Mede op basis van de uitkomsten van het raadsdebat stellen wij voor te gaan starten met variant 1 en in het najaar de verdere afwegingen te maken over de doorontwikkeling/verbreding van de SIA (duurzaamheid en/of specifieke projecten).

In het raadsdebat zijn enkele opmerkingen gemaakt en suggesties gedaan, waarop we graag onze visie en reactie geven.

- Vanuit de Raad zijn vragen gesteld over de motivering van het opnemen van nieuwe negatieve grondexploitaties (onrendabele top) als onderdeel van de SIA. De reden waarom dit onder variant 1 is opgevoerd, is dat sprake is van een gebiedsontwikkeling die mogelijk door de ligging (vanwege verstedelijking) een negatieve beginpositie heeft. Met nadruk het gaat om grondexploitaties die bij de start een negatief resultaat hebben. Zodra de exploitatie is geopend loopt een wijziging mee in

Datum 25 mei 2021

het jaarlijks MPV resultaat. Uitgangspunt blijft dat gestreefd wordt naar sluitende grondexploitaties, maar er kunnen zich situaties voordoen waarin dit niet mogelijk is. Evenals in de bestaande situatie is het aan de Raad om de inhoudelijke keuzes van een grondexploitatie vast te stellen. In die gevallen waarin de Raad van mening is dat niet te ontkomen is aan een negatieve grondexploitatie is dekking mogelijk binnen de budgetruimte van de strategische investeringsagenda.

- Kleine fysieke investeringen (zoals leefbaarheid, verkeersveiligheid) vallen niet onder de SIA, tenzij ze onderdeel zijn van een totaalkrediet om een gebied te ontwikkelen. Kleine fysieke investeringen worden vanuit de reguliere programmabegroting bekostigd.
- Aangehouden motie 1 VVD Investeren in verdienvermogen bij de begroting 2021. Uit het raadsdebat in april jl. hebben we geconcludeerd dat de intentie van de motie is om in elk investeringsvoorstel dat vanuit de SIA wordt gefinancierd een paragraaf op te nemen over het effect op de werkgelegenheid.

Elk investeringsvoorstel vanuit de SIA brengt een (zeer) grote mate van werkgelegenheid met zich mee. Het toevoegen van een aparte paragraaf zien we niet als meerwaarde. Wel gaan we verkennen of er bij een kredietaanvraag (raadsvoorstel) ingegaan kan worden op het maatschappelijk effect.

- Het opnemen van de Global Goals for Sustainable Development, ook wel Global Goals of Sustainable development Goals (SDGs), in investeringsvoorstellen. Er zijn 17 doelstellingen voor duurzame groei opgesteld in 2015 door de Verenigde Naties. Gemeente Zwolle heeft deze onderschreven. Het advies van de accountant is om in de begroting en het jaarverslag expliciet te rapporteren over gerealiseerde resultaten op de Global Goals.

De SIA is geen beleidsdocument, het geeft geen inhoudelijke sturing. De inhoudelijke sturing doen we in de begroting, afzonderlijke beleidsnota's en bijvoorbeeld het coalitieakkoord. De SIA is een financieel instrument, een fonds en de inhoudelijke afweging maken we in de investeringsbesluiten. Daarom zijn de Global Goals geen goed toetsingsinstrument of iets wel of niet betaald kan worden uit de SIA.

Een cijfermatige causaliteit aan de Global Goals kunnen we niet waarmaken, maar wel zullen we bezien of we per investeringsvoorstel hier iets over kunnen zeggen.

- Revolverend fonds. De kenmerken van een revolverend fonds zijn:
 - Een aparte entiteit (verbonden partij)
 - Met als doel maatschappelijke effecten (gemeentelijk belang)
 - Kost (in euro's) gaat voor de baat (in euro's)
 - Veelal in het gebied tussen 'echte overheidstaken en bedrijfsleven (marktfalen)De SIA voldoet niet aan deze kenmerken, het is een gemeentelijke spaarpot / dekkingsbron om publieke investeringen mee te financieren.
- Vullen van de SIA door middel van winstafrachten vanuit de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV). Het college ziet vulling van de SIA vanuit de MPV als een logische koppeling (zie onder).

2.2 Budgetruimte voor de Strategische Investeringsagenda

Voor de uitvoering van variant 1 (gebiedsontwikkelingen en mobiliteit) zijn de komende 10-15 jaar grote investeringsbedragen nodig. Er zijn echter al ontwikkelingen die reeds in 2021 om een startbudget vragen, denk daarbij aan de ontwikkelingen omtrent de woonimpuls Zwartewaterallee en Spoorzone en de evenementenvoorziening op Voorsterpoort. In de Perspectiefnota 2022-2025 stellen we voor om een start te maken met het opnemen van structurele budgetruimte in de (meerjaren)begroting. Vanaf 2023 € 0,7 miljoen, oplopend naar € 0,8 miljoen in 2024 en vanaf 2025 € 1,0 miljoen. Indien echter in het najaar blijkt dat het structurele beeld fors anders uitvalt, kan bij de begroting heroverwogen kunnen worden of aanpassing van de budgetruimte noodzakelijk is. Reden om toch al een deel van de structurele

Datum 25 mei 2021

ruimte vrij te maken voor de SIA is dat de komende maanden reeds besluiten genomen moeten worden over bovengenoemde investeringen.

Daarnaast stellen we voor in 2021 het surplus in het weerstandsvermogen voor 50% toe te voegen aan het Investeringsfonds van de Strategische Investeringsagenda en evenzo van de toekomstige winstafrachten vanuit de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) vanaf 2022 50% toe te voegen aan het Investeringsfonds.

Risico's

De onzekerheden rondom de rijksfinanciën zijn in de Perspectiefnota weergegeven. Het financiële beeld zoals dat in de Perspectiefnota is weergegeven zal zich in de periode naar de begroting nog verder uitkristalliseren.

Financiën

De structurele financiële ruimte wordt momenteel ingeschat op € 4,7 miljoen, waarvan we € 1,0 inzetten voor de Strategische Investeringsagenda. Voor de incidentele ruimte gaan wij uit van een beschikbare ruimte van € 31 miljoen in 2021, met verdere toename in de komende jaren vanuit reële toekomstige winstverwachtingen vanuit de MPV. Een deel van de incidentele ruimte zetten we in voor Investeringsfonds. De structurele ruimte is ontoereikend om de beleidsambities die voor een belangrijk deel al eerder door uw raad zijn vastgesteld, maar om budgettaire redenen incidenteel zijn gefinancierd, te bekostigen. Dat vraagt om scherpe keuzes bij de begroting 2022.

Openbaarheid

Openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom