



Raadsbrief

Datum 19 maart 2024

Onderwerp Grondbeleid
Versienummer 1

Portefeuillehouder Monique Schuttenbeld

Samenvatting

Het Zwolse grondbeleid is vastgelegd in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening en begroting. De gemeente Zwolle heeft de beleidsmatige voorkeur voor een situationeel grondbeleid, waarin de rolneming per ontwikkeling wordt bepaald. Vanwege de toegenomen dynamiek in de (vastgoed)markt en de gemeentelijke ambities in het fysieke domein, is de rol van het grondbeleid belangrijker geworden. Daarbij speelt de vraag of de gemeente met het huidige beleidskader voldoende uit de voeten kan, of dat het grondbeleid moet worden geactualiseerd/herzien.

De afgelopen periode is het grondbeleid van de gemeente Zwolle onderzocht. Daarbij is ook de vraag gesteld of de gemeente een separate nota grondbeleid zou moeten vaststellen. In deze raadsbrief worden de resultaten gedeeld en wordt het collegebesluit over de aanpak van het grondbeleid voor de korte en middellange termijn toegelicht.

Bijlagen

1. Extern onderzoek grondbeleid gemeente Zwolle (Stadkwadraat, 5 december 2023)

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. Extern onderzoek grondbeleid gemeente Zwolle
2. Aanpak Zwols grondbeleid op korte (zomer 2024) en middellange termijn (voorjaar 2025).



Datum

19 maart 2024

Inleiding

De afgelopen periode is door bureau Stadkwadraat onderzocht of het Zwolse beleidskader voor grondbeleid geactualiseerd dient te worden wanneer een actievere rol wordt ingenomen. In deze raadsbrief worden de conclusies uit dat onderzoek gedeeld en wordt de raad geïnformeerd over de actualisatie van het grondbeleid voor de korte en middellange termijn.

Achtergrond: wat is grondbeleid?

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Grondbeleid gaat over de wijze waarop beleidsmatige doelstellingen tot uitvoer kunnen worden gebracht, door het tijdig en in voldoende mate beschikbaar stellen van locaties voor beoogde (her)ontwikkeling.

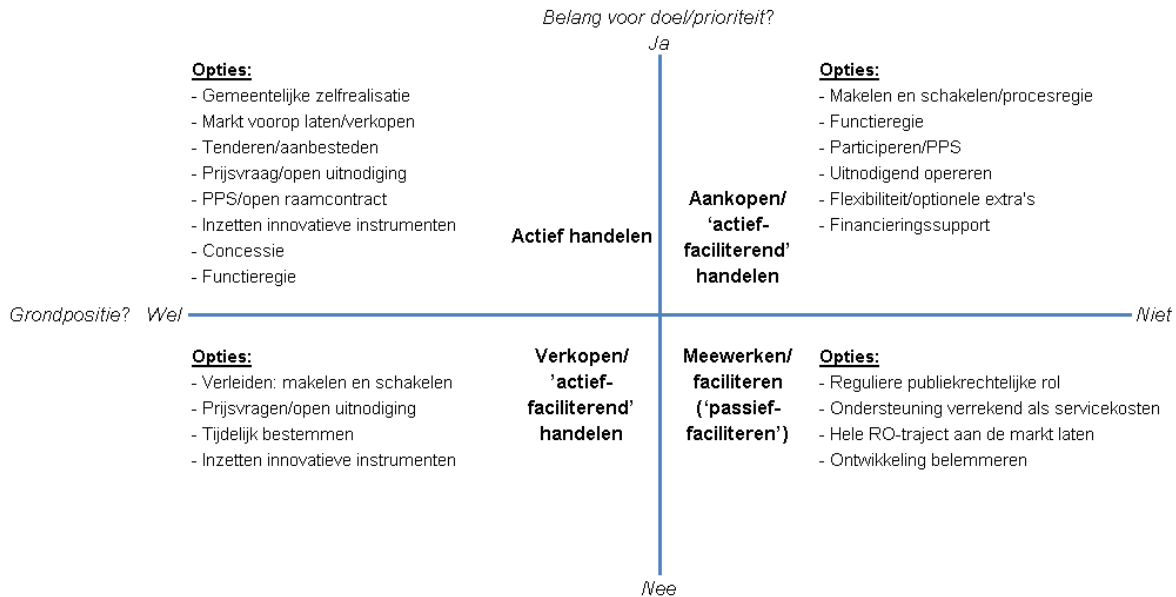
Het grondbeleid kent beleidsmatig twee uitersten. De gemeente zal altijd moeten sturen op beoogde ontwikkelingen middels haar publiekrechtelijke planologische instrumenten. Dit wordt faciliterend grondbeleid genoemd. Sommige gemeenten kiezen ervoor om uitsluitend op faciliterende wijze invulling te geven aan het grondbeleid. Het is echter ook mogelijk om in aanvulling op deze publiekrechtelijke rol zelf locaties te kopen om vanuit een privaatrechtelijke rol belangrijke ontwikkelingen in eigen regie tot uitvoer te brengen. Daarbij handelt de gemeente vanuit haar grondeigendom als private partij, met bijbehorende financiële risico's. Dit wordt actief grondbeleid genoemd.

Grondbeleid in Zwolle

Het gemeentelijk grondbeleid is vastgelegd in de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarrekening. De gemeente Zwolle heeft sinds jaren een situationeel grondbeleid. Dat wil zeggen dat de gemeente haar rol bepaalt aan de hand van de specifieke context van een project. In gevallen waar de gemeente een groot belang heeft en/of een grondpositie, komt actief grondbeleid in beeld. Daar waar het belang en/of de grondpositie niet (voldoende) aanwezig is heeft de gemeente een faciliterende houding. De gemeente onderbouwt haar rolneming met behulp van de Menukaart grondbeleid (zie onderstaand).

Datum 19 maart 2024

Menukaart



De gemeente heeft met de operationele uitvoering van actief grondbeleid (grondexploitaties die al langere tijd geleden zijn vastgesteld) de laatste jaren goede financiële resultaten behaald. Dit komt grotendeels door de winstgevendende exploitaties van bedrijventerrein Hessenpoort en door afboekingen op grote grondexploitaties in het verleden. Een groot deel van de grondexploitaties in de huidige portefeuille worden de komende jaren afgesloten (bijvoorbeeld Stadshagen, Breezicht en De Tippe). Dat maakt dat de toekomstige winstgevendheid van de grondexploitaties onder druk komt te staan. Nieuwe grondexploitaties kennen een uitdagende opgave om tot een haalbare businesscase te komen. In nagenoeg alle vergelijkbare gemeenten als Zwolle kent de portefeuille grondexploitaties momenteel al een fors financieel tekort (dat door de betreffende gemeente moet worden gedekt). Dit heeft te maken met een toenemende focus op een betaalbaar woonprogramma, de hoge bouwkosten en de hoge ambities van stedelijke ontwikkelingen. Dit zal in Zwolle voor nieuwe projecten (en op middellange termijn voor de portefeuille grondexploitaties als geheel) ook de realiteit zijn.

De paragraaf grondbeleid gaat zeer beperkt in op de visie van de gemeente rondom het ruimtelijk beleid en op de voor de raad kader stellende elementen. De accountant heeft in juni 2023 als attentiepunt bij de bespreking van het accountantsverslag meegegeven dat Zwolle niet beschikt over een Nota grondbeleid. De accountant adviseert de gemeente een Nota grondbeleid op te stellen waarin de gemeentelijke visie op het grondbeleid duidelijk is opgenomen.

Analyse Zwolse grondbeleid

Het Zwolse situationele grondbeleid biedt veel ruimte om in verschillende situaties tot een passende rolneming te komen. Het geeft daarmee maximale flexibiliteit in de uitvoering van ruimtelijke ontwikkeling. De voorkeur voor situationeel grondbeleid is daarmee nog steeds actueel. De gewijzigde omstandigheden en de grote belangen van de gemeente vragen wel om een meer proactieve inzet van het grondbeleid. Dit betekent dat steeds vaker nieuwe verwervingen en/of actief grondbeleid wordt aangeboden/overwogen.

De mate van vrijheid in het huidige beleidskader is dusdanig groot, dat het weinig richting geeft aan de wijze waarop toepassing van (een actiever) grondbeleid door de gemeente ter hand moet worden



Datum

19 maart 2024

genomen. Zo worden er geen concrete beleidsdoelen genoemd waarvoor het grondbeleid specifiek moet worden ingezet, is er geen inhoudelijk afwegingskader en ontbreekt op een aantal onderdelen inzicht in de financiële middelen die beschikbaar zijn om het grondbeleid tot uitvoering te brengen. Kortom: er ontbreekt een concreet uitvoeringskader die als leidraad kan worden gehanteerd, met name bij een actieve rol van de gemeente. Daarnaast is de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het huidige beleidskader zeer beperkt. De gemeente is verplicht om in de paragraaf grondbeleid te reflecteren op het grondbeleid, maar deze paragraaf heeft voornamelijk tot doel om over de financiële risico's die horen bij de inzet van actief grondbeleid te verantwoorden. Daarmee heeft de paragraaf meer een rapporterende functie over de lopende grondexploitaties, dan dat het de beleidsmatige voorkeuren omtrent het grondbeleid ter discussie stelt. Bovendien is de paragraaf onderdeel van de jaarrekening/begroting waardoor de inzet van het grondbeleid bij de behandeling van de stukken doorgaans niet prominent aan de orde komt..

De afgelopen jaren heeft de gemeente Zwolle nauwelijks nieuwe gronden gekocht. Daarmee is in de invulling van het grondbeleid voornamelijk een faciliterende houding aangenomen. Door de toegenomen dynamiek in de markt, de voorgenomen ontwikkelplannen in de prioritaire gebieden en het wederom inzetten van het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten, verwachten we wel weer nieuwe aankopen te kunnen gaan doen. Als situaties zich aandienen is het momenteel lastig om een strategische afweging te maken, omdat er geen afwegingskader is. Daarmee worden op projectniveau besluiten genomen, die idealiter in een bredere stedelijke afweging tot stand zouden komen. Daarmee kan worden geborgd dat de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Bij de inzet van grondbeleid (bijvoorbeeld het vaststellen van nieuwe grondexploitaties of het verwerven van nieuwe locaties) zijn namelijk grote financiële belangen gemoeid.

Kader

In 2021 is een [raadsbesluit](#) genomen waarin het situationele grondbeleid is bestendigd. Daarbij is besloten om te verkennen op welke wijze actief grondbeleid meer en sterker kan worden ingezet bij het realiseren van de toekomstige groei en ontwikkelopgave van de stad. Daarbij is een nadrukkelijke link gelegd met de (toen nog niet bekende) resultaten van de regionale verstedelijkingsstudie. Inmiddels is de verstedelijkingsopgave voor Zwolle concreter uitgewerkt (wat heeft geresulteerd in o.a. de Omgevingsvisie) en is de dynamiek op de grond- en vastgoedmarkt ingrijpend veranderd. De druk op de woningmarkt is hoog en de gemeente overweegt in toenemende mate een actievere rol te nemen.

Kernboodschap

We willen het grondbeleid actualiseren in twee stappen. Gezien de urgentie van een afwegingskader wordt op korte termijn (voorjaar 2024) een aanvulling op het huidige beleidskader vastgesteld. Op middellange termijn is het wenselijk om het grondbeleid integraal te actualiseren en daarbij de positie van de gemeenteraad te versterken. Daarom wordt op middellange termijn (voorjaar 2025) een nota grondbeleid vastgesteld.

Toelichting

Aanpak korte termijn

Voor de korte termijn is het noodzakelijk om het huidige grondbeleid aan te vullen met een richtinggevend afwegingskader. Vanwege de toenemende hoeveelheid vragen die spelen in projecten



Datum

19 maart 2024

en gebieden kan een dergelijk afwegingskader niet wachten. Het afwegingskader ondersteunt de besluitvorming door de argumentatie van het voorgestelde grondbeleid expliciet in beeld te brengen. Dit betekent dat de inzet van grondbeleid op een specifieke locatie integraal kan worden afgewogen (effect op verschillende beleidsdoelstellingen, financiële gevolgen, risico's) en bovendien in een breder perspectief kan worden geplaatst. Binnen het afwegingskader krijgt de argumentatie over financiële haalbaarheid en risico's ook een rol, om een efficiënte inzet van gemeentelijke middelen te kunnen borgen.

Het afwegingskader zal bestaan uit een aantal criteria waaraan voldaan moet worden. Deze criteria zijn ook schematisch uitgewerkt. Met het aflopen van de criteria kunnen afwegingen over de inzet van actief grondbeleid expliciet worden onderbouwd en toegelicht. Het toepassen van de criteria heeft tot doel om de besluitvorming te structureren en een meer integrale afweging mogelijk te maken. De exacte inhoud van het afwegingskader wordt in een separaat voorstel uitgewerkt.

Aanpak middellange termijn

Veel gemeenten kiezen ervoor om hun grondbeleid vast te leggen in een nota grondbeleid en daarmee de gemeenteraad nadrukkelijk een positie te geven in de beleidskeuzes over het grondbeleid. Dit is op middellange termijn voor de gemeente Zwolle ook wenselijk. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de toegenomen dynamiek in de (vastgoed)markt. Bovendien kan de inzet van grondbeleid voor de realisatie van gemeentelijke ambities dan beleidsmatig, financieel en juridisch integraal worden afgewogen. Daarbij kunnen dan (indien van toepassing) tevens middelen beschikbaar worden gesteld om het grondbeleid daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Daarmee geeft de gemeenteraad ook duidelijkheid over de financiële kaders waarbinnen uitvoering van het grondbeleid mogelijk is en kan zij het college vooraf mandateren om binnen die kaders uitvoering te geven aan het (actieve) grondbeleid.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

Niet van toepassing.

Communicatie

Niet van toepassing.

Financiën

Het opstellen van een beleidskader van het grondbeleid vraagt nog geen dekking. De uitvoering van grondbeleid (die daarop volgt) kan dat mogelijk wel doen.

Risico's

Niet van toepassing.

Vervolg

De komende periode wordt toegewerkt naar een beleidsmatig afwegingskader met een handelingsperspectief, als aanvulling op het huidige grondbeleid. Het is de bedoeling om dit aanvullende kader voor de zomer van 2024 aan te kunnen bieden aan de raad. Het streven is om in navolging daarvan in het voorjaar van 2025 een nota grondbeleid vast te stellen met bijbehorend beleidsmatig en financieel kader.



Datum 19 maart 2024

In voorbereiding op het aanvullende beleidskader later dit jaar, worden de woordvoerders grondbeleid in de raad dit voorjaar bijgepraat over de stand van zaken rond het Zwolse grondbeleid, de resultaten van het recente onderzoek én de aanpak voor de korte en middellange termijn.

Openbaarheid

Ja.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer