

Grondvoorraadbeleid 2017 en verder

-een terugblik om vooruit te kunnen-

Inhoud

1	Een korte terugblik	3
1.1	Tien jaar grondvoorraadbeleid (2007-2016)	3
1.2	De huidige grondvoorraad in beeld	4
1.2.1	Stellig Voornemen	5
1.2.2	Braakliggende gronden en Tijdelijk Anders Gebruik (TAG)	5
1.2.3	Voorraad Gronden en biologische pacht	6
1.3	Belangrijkste conclusies	7
2	Relevante ontwikkelingen	8
2.1	Aanscherping BBV-regels	8
2.2	Omgevingsvisie	8
2.3	Vergroten strategisch vermogen (PPN)	9
2.4	Inbreiding versus uitbreiding	9
2.5	Casussen Dijklanden en Vechtpoort	9
2.6	Motie Duurzame Aanwending Niegg	9
2.7	Gemeentelijke regie via grondeigendom?	10
3	Scenario's	11
3.1	De hoekpunten	11
3.2	Afbakening en uitgangspunten	11
4	Management samenvatting: conclusies en aanbevelingen	14
4.1	Conclusies: <u>wel</u> regie via gemeentelijk grondeigendom	14
4.2	Conclusies: <u>geen</u> regie via gemeentelijk grondeigendom	14
4.3	Aanbevelingen	14
4.3.1	Proces Omgevingsvisie: kwantificeer z.s.m. de ruimtevraag van de integrale ambities en opgaven	14
4.3.2	Proces Klimaatadaptatie en Energietransitie: kwantificeer z.s.m. de ruimtevraag van de ambities en opgaven	15
4.3.3	Vertaalslag naar grondvoorraadbeleid	15
Bijlagen		16

1 Een korte terugblik

Deze notitie gaat in op het toekomstige grondvoorraadbeleid. De oorsprong van dit beleid ligt in 2007 en het vigerende structuurplan 2020. Op basis hiervan zijn gronden strategisch verworven. Ook is toen een overzicht gemaakt van gronden die niet meer noodzakelijk waren en konden worden verkocht (zie bijlage 1). Inmiddels zijn deze gronden vrijwel allemaal verkocht. De verwachting is dat eind van 2016 alle aktes de notaris zijn gepasseerd. Een ideaal moment dus om nu terug te blikken en bovenal vooruit te kijken: wat is de omvang van de huidige grondvoorraad, hoe beheren we die, wat levert het (financieel) op en op welke wijze willen wij daar in de toekomst mee omgaan? Dit mede in het licht van de Omgevingsvisie, het Grondbeleid Nieuwe Stijl waarin we met een menukaart werken en aanpassingen in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). En er zijn nog meer ontwikkelingen. Daarom kent deze notitie vier onderdelen:

1. Een korte terugblik (periode 2007-2016);
2. Een korte beschrijving van relevante ontwikkelingen;
3. Drie scenario's: op welke wijze willen we met de grondvoorraad omgaan?;
4. Conclusies en aanbevelingen.

Omdat kaartbeelden snel en helder inzicht geven in de grondposities, hebben we een separate bijlage met kaartmateriaal gemaakt. Hier verwijzen we regelmatig naar.

1.1 Tien jaar grondvoorraadbeleid (2007-2016)

De huidige grondvoorraad is de resultante van de afgelopen tien jaar waarin gronden zijn verworven én verkocht. Bijlage 2 geeft een overzicht van enkele kengetallen. In de kern komt het er op neer dat wij de afgelopen tien jaar € 13 miljoen opbrengsten hebben gerealiseerd uit verkopen uit de grondvoorraad (dus niet de grondexploitaties!) en dat er voor € 34,6 miljoen is "aangekocht". Een hele grote toevoeging aan de voorraad betrof namelijk de overboeking van de gronden uit de grondexploitatie Stadhagen (115 ha) met een inbrengwaarde van € 21,6 miljoen. Expliciete besluitvorming hierover door de raad vond plaats op 2 december 2013. Deze overboeking is dus geen aankoop geweest, maar een administratieve handeling. De aankopen in 2007/2008 hebben betrekking op de locaties Dijklanden en Vechtpoort II.

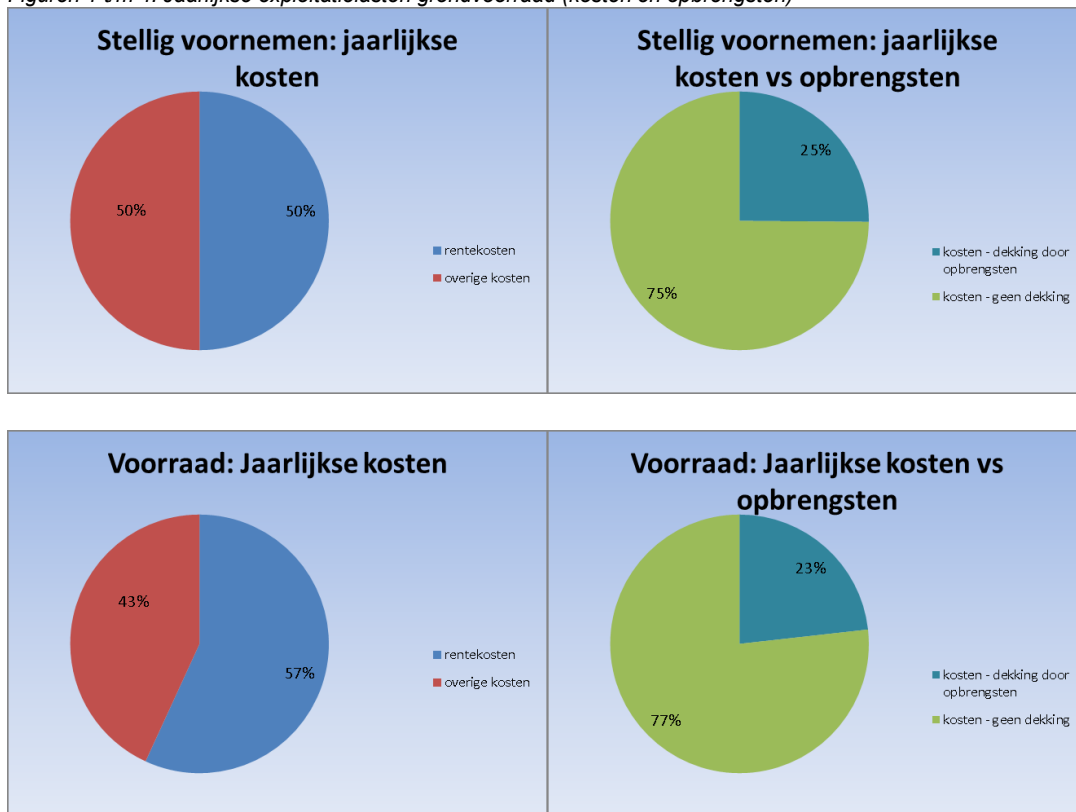
De verantwoording van de dynamiek in de grondvoorraad vindt jaarlijks plaats bij de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV). Hierin becijferen we jaarlijks de exploitatielasten als ook de opbrengsten. De lasten bestaan voornamelijk uit rente, beheerskosten en personeel. De opbrengsten betreffen hoofdzakelijk vaste en geliberaliseerde pacht en/of inkomsten uit overige verhuur van gronden.

Jaarlijkse exploitatie

Onderstaande figuren visualiseren de huidige jaarlijkse exploitatie. Hierin is nu nog een onderscheid aangebracht in de rubrieken Stellig Voornemen en Voorraad Gronden. De rubriek Stellig Voornemen (voorheen Nniegg) zal namelijk verdwijnen door veranderingen in de BBV. Er is een overgangsregeling tot 2019 (zie verder paragraaf 2.1).

De figuren laten zien dat de factor rente circa 50-60% van de jaarlijkse kosten bepaalt en dat in beide rubrieken de opbrengsten fors lager zijn dan de kosten. Er is dekking voor circa 25%. Of te wel, de exploitatie van onze grondvoorraad leidt jaarlijks tot een financieel tekort van in totaal circa € 1,8 miljoen (waarvan € 1,2 miljoen door rubriek Stellig Voornemen).

Figuren 1 t/m 4: Jaarlijkse exploitatielasten grondvoorraad (kosten en opbrengsten)



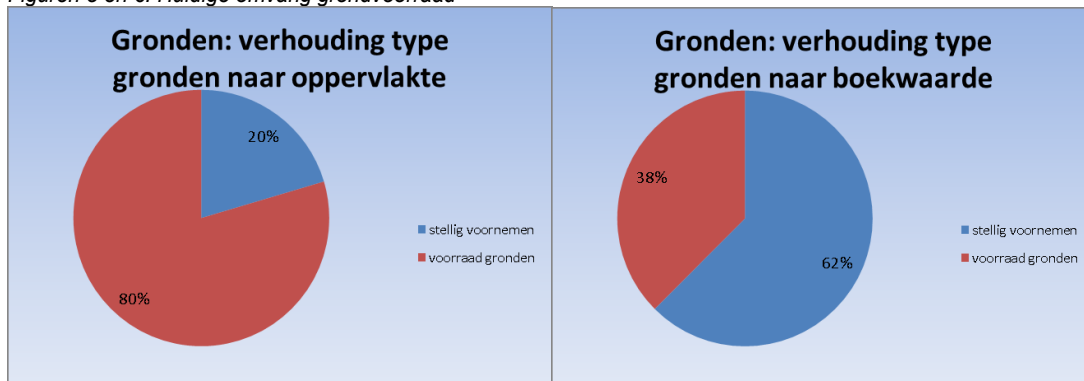
Paragraaf 1.2. gaat nader in op de verschillende categorieën grondposities, de omvang, braakliggende gronden en het huidige areaal dat agrarisch (duurzaam) wordt verpacht.

1.2

De huidige grondvoorraad in beeld

Momenteel heeft Zwolle bijna 700 ha grondvoorraad (kaart 1). Ons grondbezit bestaat voor 80% uit Voorraad (560 ha) en 20% Stellig Voornemen (140 ha). De boekwaarde wordt daarentegen grotendeels bepaald door gronden in de rubriek Stellig Voornemen. Dat is hoofdzakelijk te verklaren door de inbrengwaarde van gronden uit de voormalige exploitaties Voorsterpoort (bedrijventerrein), Deltion locaties en Stadshagen (wonen). De Voorraad Gronden bestaat hoofdzakelijk uit agrarische functies die een lagere boekwaarde hebben.

Figuren 5 en 6: Huidige omvang grondvoorraad



De kaarten 1 t/m 4 geven een visueel overzicht van:

- Stellig Voornemen en Voorraad Gronden;
- Braakliggende gronden en gronden die tijdelijk anders worden gebruikt (TAG);
- Gronden die biologische worden verpacht;
- Voorraad Gronden in relatie tot het structuurplan 2020/woningbouwprogramma.

Hierna volgt een korte toelichting op deze aspecten.

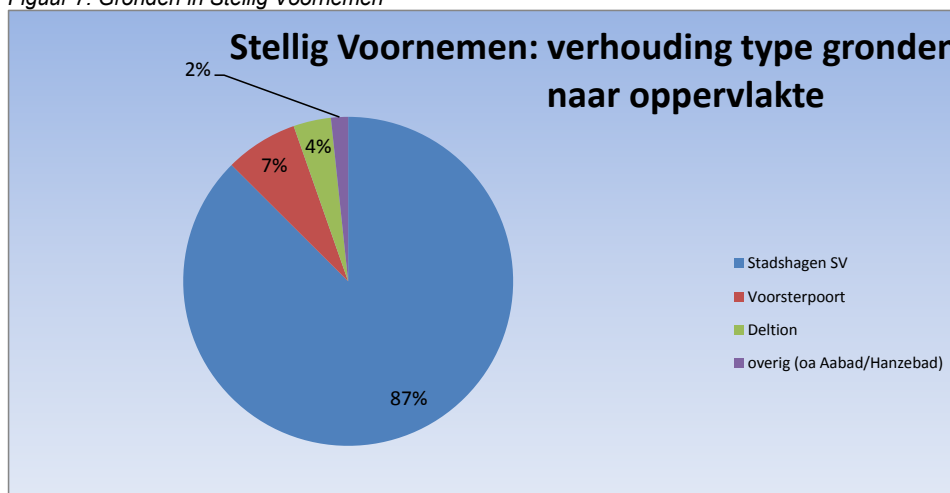
1.2.1

Stellig Voornemen

Ruim 140 ha is dus bestempeld als Stellig Voornemen. We verwachten dat daar binnen tien jaar ruimtelijke ontwikkelingen zijn gerealiseerd. De belangrijkste ontwikkelingen betreffen:

- Aa-bad (1 ha) en Hanzebad (1 ha): woningbouw;
- Voorsterpoort (15 ha): bedrijventerrein;
- Stadshagen (125 ha = De Tippe en Breezicht): woningbouw.

Figuur 7: Gronden in Stellig Voornemen



Van de gronden in het Stellig Voornemen is ongeveer 3 ha bouwrijp gemaakt en ligt bijna 35 ha aan gronden braak (kaart 2). Verreweg het grootste deel van de gronden in het Stellig Voornemen is agrarisch in gebruik (108 ha). Circa 35% hiervan betreft biologische pacht (kaart 3). Onderstaande tabel vat de belangrijkste gegevens samen.

Tabel 1: Kerngegevens Stellig Voornemen

Stellig voornemen	opp in ha	bouwrijp	agrarisch gebruik			braak	tag
			gangbaar	bio	totaal		
Stadshagen	125	0,5	73	35	108	16,5	1
Voorsterpoort	10,2	0	0	0	0	10,2	9,7
Deltion	5,3	0	0	0	0	5,3	3,6
Overig (o.a. Aabad/Hanzebad)	2,6	2,6	0	0	0	2,6	1
Totaal	143,1	3,1	73	35	108	34,6	15,3

1.2.2

Braakliggende gronden en Tijdelijk Anders Gebruik (TAG)

Van de bijna 35 ha braakliggende grond wordt momenteel ruim 15 ha voor tijdelijke functies benut. Dat is bijna 45%. Een groot aandeel hierin betreft het terrein op Voorsterpoort dat wordt gebruikt voor maisteelt en een terrein wat door Scania wordt gehuurd voor tijdelijk extra parkeren. Er ligt 13% echt braak: circa 19 ha, waarvan 15 ha in Stadshagen. Voor alle braakliggende grond is overigens sprake van een Stellig Voornemen: Aa-bad, Hanzebad, Stadshagen en Voorsterpoort. Kaart 2 visualiseert de braakliggende gronden en TAG.

1.2.3 Voorraad Gronden en biologische pacht

De Voorraad Gronden is volledig agrarisch in gebruik is (560 ha). De indeling in deelgebieden sluit zo veel mogelijk aan op de uitleggebieden uit het vigerend Structuurplan 2020. De uitleggebieden betreffen Dijklanden, Stadsbroek en Vechtpoort I en II. Van de 560 ha Voorraad Gronden wordt ruim 60% bepaald door grondbezit in Vechtpoort I en II (41%) en Stadsbroek (20%). Zie kaart 4 waaruit de ontwikkelingsgebieden uit het Structuurplan te herleiden zijn.

Figuur 8: Voorraad Gronden en oppervlaktes



Deze gronden uit de Voorraad worden allemaal verpacht (kaart 3), hetzij:

- Langdurig (vaste pacht);
- Kortlopend (geliberaliseerde pacht);
- Biologisch.

We zien de afgelopen periode een toenemende belangstelling voor biologische pacht. Momenteel is circa 16% biologisch verpacht (= 98 ha). Dat is overigens inclusief 35 ha uit Stellig Voornemen. Gronden die vrijkomen bieden we aan conform de verpachtingsladder tenzij er andere afspraken zijn over de betreffende gronden. In bijlage 3 wordt de wijze van verpachten door de gemeente Zwolle weergegeven. Tabel 2 op de volgende bladzijde vat de belangrijkste gegevens over de Voorraad Gronden samen.

Paragraaf 1.1 liet al zien dat de totale jaarlijkse exploitatie van onze grondvoorraad niet kostendekkend is. Ongeveer 25% van onze kosten worden goedge maakt door de opbrengsten uit (biologische) pacht of verhuur van gronden. Dit kan evenwel per deelgebied verschillen. Bijlage 4 geeft de exploitatiegegevens van de deelgebieden weer.

Tabel 2: Kerngegevens Voorraad Gronden

Voorraad Grond				agrarisch gebruik			braak	tag
	opp in ha	bouwrrijp	niet bouwrrijp	gangbaar	bio	totaal		
Stedelijk	2,1	0,6	1,5	0	0	0	1,5	0
IJsselvizier	28	0	28	15	13	28		
Spoolde	11,9	0	11,9	10,7	1,2	11,9		
Stadsbroek	110	0	110	84	26	110		
Dijklanden	66	0	66	51	15	66		
Groene Zone	46	0	46	38,5	7,5	46		
Vechtpoort	229	0	229	229	0	229		
Hessenpoort	27	0	27	27	0	27		
NS	13	0	13	13	0	13		
Zwolle Zuid	17	0	17	17	0	17		
Rest (o.a. uitbreiding begraafp	6	0	6	5,8	0	5,8	0,2	
Totaal	556	0,6	555,4	491	62,7	553,7	1,7	0

1.3 Belangrijkste conclusies

Hierna worden puntsgewijs nog eens de belangrijkste gegevens samengevat:

- We hebben 700 ha grond in bezit, waarvan circa 140 ha Stellig Voornemen (20%) en circa 560 ha Voorraad Gronden (80%);
- We verwachten dat in het Stellig Voornemen binnen tien jaar ruimtelijke ontwikkelingen zijn gerealiseerd. De belangrijkste ontwikkelingen betreffen:
 - Aa-bad (1 ha) en Hanzebad (1 ha): woningbouw;
 - Voorsterpoort (15 ha): bedrijventerrein;
 - Stadshagen (125 ha = De Tippe en Breezicht): woningbouw.
- Het merendeel van onze gronden kent een agrarische functie en wordt verpacht (650 ha). Het aandeel biologische pacht bedraagt in totaal momenteel 16% (98 ha);
- In de rubriek Stellig Voornemen ligt ruim 34 ha braak (24%), zij het dat circa 15 ha voor tijdelijke functies (TAG) wordt benut. Feitelijk ligt er ongeveer 19 ha echt braak (ruim 13%);
- Voor enkele deelgebieden zijn de kosten (relatief) in balans met de opbrengsten of zijn de opbrengsten hoger dan de kosten (zie bijlage 4);
- In het algemeen kent de totale jaarlijkse exploitatie van onze grondvoorraad echter een fors financieel tekort van circa € 1,8 miljoen: de totale kosten zijn voor 25% gedekt uit de opbrengsten.

Het volgende hoofdstuk gaat in op enkele relevante ontwikkelingen die van invloed zijn op de wijze waarop wij met onze grondvoorraad om kunnen gaan. Deze ontwikkelingen vormen input voor drie mogelijke scenario's. Alvorens deze scenario's te beschrijven, komen eerst de relevante ontwikkelingen aan bod.

2 Relevante ontwikkelingen

Relevante ontwikkelingen als input voor de scenario's zijn hieronder kort toegelicht. Het gaat om:

2.1 Aanscherping BBV-regels

De definitie voor bouwgronden is in de nieuwe BBV-regels veranderd. Dit heeft tot gevolg dat we de niet in exploitatie genomen gronden moeten herrubriceren naar terreinen en gronden bij de materiele vaste activa (MVA). Deze omzetting heeft gevolgen voor de waardering van deze gronden op de balans. Om gemeenten de mogelijkheid te geven de grondportefeuille te evalueren en duidelijkheid te krijgen/creëren over de bestemming van de grond, is in het Wijzigingsbesluit een overgangsbepaling opgenomen. Deze overgangsbepaling betekent het volgende: huidige NIEGG's en BIE's die per 1 januari 2016 uit exploitatie worden genomen, worden zonder afwaardering omgezet tegen de boekwaarde per 1 januari 2016 (ingangdatum Wijzigingsbesluit). Deze overgangsbepaling heeft een looptijd van 4 jaar. Uiterlijk 31 december 2019 moet een toets plaatsvinden op de marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming op het moment van de marktwaardetoets. Wordt daarbij een duurzame waardevermindering vastgesteld, dan moet dat uiterlijk 31 december 2019 leiden tot een afwaardering van deze gronden. Het is toegestaan om deze toets gedurende de overgangperiode van 4 jaar voor de betreffende grondportefeuille uit te voeren, de boekwaarde te toetsen en zo nodig bij te stellen (af te waarden). Afwaardering van een individueel perceel grond/complex kan hierbij niet over een aantal jaren worden gespreid.

Over grond als materiële vaste activa kan worden gesteld, dat deze grond een vaste bestemming heeft en niet in een transformatieproces zit. Dit geldt ook voor gronden die anticiperend en strategisch zijn aangekocht maar waarbij (nog) geen sprake is van een raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Veelal zal er sprake zijn van ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land-/bosbouwgronden. Er is dus geen sprake van een vervaardigingsprijs maar van een verkrijgingsprijs. Op de boekwaarde van deze grond mogen daarom ook geen kosten, zoals rente, worden bijgeschreven. De activering van alle soorten grond geschiedt in de eerste plaats steeds tegen (historische) verkrijgingprijs (artikel 63.1 BBV) en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Grond wordt wel afgewaardeerd tot de marktwaarde indien sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde (artikelen 65.1 en 65.2 BBV).

Tot slot dient de rekenrente conform de disconteringsvoet te zijn (marktrente). Aangezien de marktrente laag is, zullen de rentekosten voor het aanhouden van de grondvoorraad dalen.

2.2 Omgevingsvisie

In het verleden hebben we gronden strategisch verworven om ons woonareaal uit te breiden (Structuurplan 2020). De nog op te stellen Omgevingsvisie schetst straks een integrale ontwikkelingsrichting van de stad voor de lange termijn. Op basis hiervan kunnen we bepalen welke gronden we voor welke beleidsdoelen moeten aanhouden. Of juist kunnen afstoten, omdat daarmee geen actieve gemeentelijke beleidsdoelen meer zijn gemoeid. Onlangs is voor het proces Omgevingsvisie een plan van aanpak opgesteld. Dat geeft aan op welke wijze wij tot een Omgevingsvisie willen komen die Omgevingswet proof is. Dat is een behoorlijke opgave. De komende 1,5 jaar wordt gekoerst op het bepalen van onze

lange termijn opgaven en ambities. En de weerslag hiervan op het grondvoorraadbeleid. We zien de trend van een toenemende ruimtevraag voor de zogenaamde groen-blauwe en duurzame functies: het gaat niet alleen meer over woonareaal of bedrijventerreinen (rood-paarse functies).

2.3 Vergroten strategisch vermogen (PPN)

We willen ons strategisch vermogen verder vergroten. In het kader van de PPN zijn hiervoor enkele speerpunten benoemd, zoals het vraagstuk van Klimaatadaptie en Energietransitie. Vanuit de Energietransitie is er behoefte aan ruimte voor duurzame energie (zon, wind en biomassa). Vanuit Klimaatadaptie is er ruimte nodig voor oplossingen ten aanzien van waterkwantiteit en –kwaliteit. Gemeentelijke gronden kunnen hierin mogelijk voorzien. De hierboven genoemde opgaven zijn momenteel echter nog niet gekwantificeerd en daardoor nog niet te vertalen in een ruimtevraag en de behoefte aan grond. In de komende periode zullen deze opgaven worden gekwantificeerd en zal duidelijk worden welke ruimtebehoefte hieruit voortvloeit als ook de rol die gemeentelijke gronden hierin kunnen spelen.

2.4 Inbreiding versus uitbreiding

De bestuurlijke keuze dat inbreiding de voorkeur verdient boven uitbreiding geldt nog steeds. Gelet op de economische groei van Zwolle en de lange termijn opgaven en ambities, is het de vraag op welke moment uitleglocaties uit het vigerend Structuurplan 2020 in beeld zullen komen voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen. Deze vraag en analyse wordt meegenomen in het proces van de Omgevingsvisie. Vooral nog is de verwachting dat we de komende tien jaar nog geen uitleglocaties hoeven te ontwikkelen. Vandaar ook de genomen besluiten in de casussen Dijklanden en Vechtpoort (Stadslanderijen/Berkum-zuid). Het betekent dus concreet dat we de huidige grondvoorraad eerst nog tien jaar zullen beheren en daarna pas gaan ontwikkelen.

2.5 Casussen Dijklanden en Vechtpoort

Onlangs is besloten om Dijklanden de komende tien jaar niet te ontwikkelen als woongebied (Structuurplan 2020). En in deze tussenliggende periode kansen te geven aan tijdelijke andere functies. De uitvraag waarin Zwolle vraagt om nieuwe groene initiatieven op het gebied van stadslandbouw liep eind oktober 2016 af. Er zijn tien initiatieven ingediend. De komende periode zullen we bepalen welk initiatief de voorkeur heeft. Onlangs is ook besloten om in Vechtpoort (Berkum-Zuid) het initiatief Stadslanderijen te faciliteren, omdat deze gronden voorlopig ook niet nodig zijn voor woningbouw (Structuurplan 2020). Dit initiatief betreft overigens hoofdzakelijk gronden van derden. De Stadslanderijen is inmiddels volop in de uitvoering en we zijn in goed overleg zijn met de deelnemende partijen. Bovenstaande ontwikkelingen geven aan dat duurzame exploitatie van gronden in de belangstelling staat.

2.6 Motie Duurzame Aanwending Niegg

Op 14 november 2014 heeft de raad de motie “duurzame aanwending van Niegg-grond met positieve businesscase” aangenomen. De raad verzoekt het college een visie op te stellen op het economisch en ecologisch duurzaam aanwenden van Niegg-grond in Zwolle en die te voorzien van een concreet plan aanpak met substantiële stappen.

De Niegg bestaat uit gronden waarvoor een Stellig Voornemen bestaat om deze binnen tien jaar te ontwikkelen. Het gaat om Aa-bad, Hanzad, Voorsterpoort en Stadshagen niet-prioritaire deel (140 ha). Uit kaart 2 blijkt dat er 19 ha braak ligt, waarvan 15 ha in

Stadshagen. Tijdelijkheid kan mogelijk een prima overbrugging zijn alvorens er een nieuwe structurele functie komt. Hierbij kijken we of duurzame aanwending van Nieggronden tot de mogelijkheden behoort. In het kader van de motie Nieggronden hebben we een separate notitie opgesteld over duurzame aanwending van onze gronden (zie ook 3.2).

2.7 Gemeentelijke regie via grondeigendom?

Met de menukaart grondbeleid nieuwe stijl voeren we situationeel grondbeleid. Afhankelijk van gebieden, locaties en de urgentie van maatschappelijke ontwikkelingen bepalen we onze rolname:

- actief grondbeleid (=zelf ontwikkelen) of;
- faciliterend grondbeleid (= ontwikkelingen van derden faciliteren).

Gemeentelijke grondeigendom is echter geen garantie op feitelijke ontwikkeling. In het algemeen is de marktsituatie toch wel bepalend voor wat er gebeurt, met name bij vastgoedontwikkelingen (woningen, bedrijven, winkels, kantoren etc.). Denk bijvoorbeeld aan de vastgoedcrisis en de hierdoor opgelopen vertraging in Stadshagen, Hessenpoort en Voorsterpoort. De Raad voor Financiële Verhouding Lokale Overheden pleit ervoor dat gemeenten niet meer zelf actief grondbeleid voeren, maar dat overlaten aan marktpartijen. Deels in verband met de grote financiële risico's die gemeenten lopen en deels omdat de gemeente feitelijke twee petten op heeft. Namelijk de ene pet van publiek rechtelijke kadersteller als ook de andere pet van marktmeester (= grondeigenaar). Deze twee petten laten zich moeilijk verenigen volgens de Raad voor Financiële Verhouding Lokale Overheden.

Voor wat betreft onze grondvoorraad is daarmee de **strategische vraag** aan de orde: willen wij onze grondvoorraad aanhouden om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren via actief grondbeleid of niet? In het laatste geval maken we gebruik van het publiek-rechtelijk instrumentarium om de plannen van derden te realiseren. Dat zijn nu nog vooral de bestemmingsplannen, maar dat zullen omgevingsplannen worden (Omgevingswet).

3 Scenario's

3.1 De hoekpunten

Bovengenoemde ontwikkelingen benutten we om drie scenario's te formuleren waarvan we de financiële effecten op hoofdlijnen duiden. Op grond het voorafgaande zijn twee uitersten denkbaar ten aanzien van de strategie voor onze grondvoorraad en twee invalshoeken voor de exploitatie (=beheer) van onze grondvoorraad. Dit zouden we de hoekpunten kunnen noemen.

Voor wat betreft de strategie onderscheiden we:

- Wel regie door gemeente via grondeigendom (=strategische grondvoorraad aanhouden, exploiteren en gemeente ontwikkelt zelf na 2026);
- Geen regie door gemeente via grondeigendom (=strategische grondvoorraad volledig afstoten, marktpartijen ontwikkelen en gemeente stelt kaders).

Voor wat betreft de exploitatie onderscheiden we dan:

- Reguliere exploitatie (= hoofdzakelijk agrarisch verpachten);
- Duurzame aanwending (= zon- en windenergie, biomassa e.d.).

Aldus zijn er **drie scenario's** in beeld:

1. Strategische grondvoorraad aanhouden, deze tussentijds regulier exploiteren en na 2026 ontwikkelen als woningbouwlocatie (conform Structuurplan 2020);
2. Strategische grondvoorraad aanhouden en duurzaam aanwenden voor de integrale ambities en opgaven van de stad (conform de Omgevingsvisie);
3. Strategische grondvoorraad volledig, maar gefaseerd afstoten.

3.2 Afbakening en uitgangspunten

Duurzame aanwending van Niegg gronden (Stellig Voornemen) is niet reëel

Uit kaart 2 blijkt dat er in de Niegg 19 ha braak ligt, waarvan 15 ha in Stadshagen.

Tijdelijkheid kan mogelijk een prima overbrugging zijn alvorens er een nieuwe structurele functie komt. Hierbij kijken we ook of duurzame aanwending van Niegg-gronden mogelijk is, wanneer zich daar duurzame initiatieven voor melden. De beschikbaarheid van Niegg-grond bedraagt echter tien jaar. Hierdoor kunnen duurzame functies niet worden gerealiseerd. Ook deze initiatieven hebben namelijk een bepaalde exploitatietijd nodig om zichzelf te kunnen bedruipen. Uit navraag bij enkele adviesbureaus blijkt dat duurzame aanwending van gronden alleen een reële optie is wanneer de exploitatietermijnen grofweg 10-20 jaar bedragen en de gronden deze periode beschikbaar worden gesteld. En dat is niet reëel voor de gronden in het Stellig Voornemen. Die worden binnen tien jaar gerealiseerd. Duurzame en ecologische aanwending van onze gronden realiseren we momenteel met name door agrarische gronden biologisch te verpachten (zie kaart 3). In totaal gaat het om 98 ha, waarvan 35 ha in het Stellig Voornemen en 63 ha in de Voorraad Gronden.

Duurzame aanwending van onze gronden is natuurlijk wel een optie, maar dat vraagt om een wezenlijk ander besluit, namelijk: willen we onze Voorraad Gronden langer dan tien jaar beschikbaar stellen voor duurzame aanwending en accepteren we dan dat deze gronden niet beschikbaar zullen zijn voor woningbouw en/of andere functies? In een separate notitie in kader van de motie Niegg gaan wij hier nader op in (zie notitie Motie Niegg).

Alleen scenario's voor de Voorraad Gronden

De rubriek Stellig Voornemen verdwijnt per 1-1-2017 n.a.v. aangepaste BBV-regels. In de toekomst zijn er twee mogelijkheden: of gronden zijn in exploitatie genomen (BIE) of gronden maken onderdeel uit van de materiële activa (MVA) en staan op de balans. Het is de verwachting dat onze gronden in Stellig Voornemen binnen tien jaar zijn ontwikkeld. Daarom nemen we ze niet mee in de scenario's. Want die gaan vooral over ontwikkeling van de grondvoorraad na 2026. Duurzame aanwending van onze gronden in het Stellig Voornemen blijkt geen reële optie te zijn. Gronden moeten voor duurzame aanwending langer dan tien jaar beschikbaar zijn voor een gezonde financiële exploitatie. Dit vraagstuk zal worden meegenomen bij de nog op te stellen Omgevingsvisie en de uitwerking van de speerpunten Klimaatadaptatie en Energietransitie (PPN, vergroten strategisch vermogen).

Voorraad Gronden pas na 2026 in beeld voor ontwikkeling(en)

De komende tien jaar ligt de focus op het afmaken van lopende grondexploitaties en inbreidingslocaties in de stad. Het is de verwachting dat we hiermee de komende tien jaar nog vooruit kunnen. De Voorraad Grond zal dan pas vanaf 2026 in beeld zijn voor nieuwe ontwikkelingen. Dat betekent dat we onze strategische grondvoorraad in ieder geval de komende tien jaar zorgvuldig moeten blijven beheren, alvorens de voorraad te kunnen ontwikkelen. Dit is van belang voor de scenario's met als uitgangspunt dat we de grondvoorraad aanhouden in verband met gemeentelijke regie via grondeigendom. Waar mogelijk zullen we de opbrengsten uit agrarisch pacht verhogen door geliberaliseerde pachtcontracten voor een langere periode aan te bieden (6 jaar in plaats van 1-2 jaar). Agrariërs zijn bereid meer te betalen voor langere pachtcontracten.

Vigerend Structuurplan 2020 als referentiekader.....

De scenario's betreffen dus alleen de Voorraad Gronden (560 ha) met als belangrijkste deelgebieden: Dijklanden, Stadsbroek en Vechtpoort I. Deze gronden zijn ooit strategisch verworven met de bedoeling om ons woonareaal uit te breiden (=regie door gemeente via grondeigendom). Het vigerend beleidskader daarvoor is het Structuurplan 2020 waarin deze uitleggebieden zijn aangegeven. Tot op zijn er nog geen uitspraken gedaan over welke locaties daadwerkelijk ontwikkeld gaan worden als woongebied en ook niet in welke volgorde. Dat zal aan de orde komen bij de op te stellen Omgevingsvisie.

.....maar wel met de Omgevingsvisie alvast in het achterhoofd

De Omgevingsvisie schetst straks een integrale ontwikkelingsrichting van de stad voor de lange termijn en dat gaat niet alleen (meer) over woongebieden. We hebben inmiddels een eerste quick scan uitgevoerd voor de verschillende beleidsvelden. Op hoofdlijnen is geïnventariseerd of hieruit "ruimteclaims" voortvloeien waarin onze grondvoorraad ondersteunend kan zijn voor het realiseren van die beleidsdoelen. Een exacte kwantitatieve onderbouwing is nu echter nog niet voorhanden, maar kwalitatief wordt aangegeven dat vrijwel de hele huidige grondvoorraad veel gemeentelijke beleidsdoelen kan dienen en om die reden bij voorkeur zou moeten worden aangehouden. De kwantitatieve uitwerking hiervan gebeurt in het kader van de Omgevingsvisie en de uitwerking van enkele speerpunten uit de PPN (vergroten strategisch vermogen), te weten: Klimaatadaptatie en Energietransitie. Op basis hiervan kunnen we straks dan bepalen welke gronden we voor welke beleidsdoelen kunnen/moeten aanhouden. Gronden waarmee geen actieve gemeentelijke beleidsdoelen meer zijn gemoed kunnen we uiteindelijk z.s.m. afstoten.

Het zal echter nog wel een tijdje duren voordat de Omgevingsvisie is afgerond en duidelijk zal zijn op welke wijze onze stad zich integraal ontwikkelt en welke rol onze grondvoorraad hierin exact speelt. We kunnen op dit moment dus niet scherp aangeven welke gronden we zouden moeten aanhouden en welke we nu al zouden kunnen afstoten, omdat ze toch geen gemeentelijke beleidsdoelen (meer) dienen. Hiervoor moeten we echt wachten op de uitkomsten van de Omgevingsvisie en de speerpunten Klimaatadaptatie en Energietransitie. Dat betekent concreet dat Scenario 2 nu nog niet kan worden doorgerekend.

Afstoten van onze Voorraad Gronden

Om gronden af te kunnen stoten moeten we als gemeente onze handen vrij hebben. Dat geldt voor de meeste gronden, met uitzondering van Dijklanden en Vechtpoort II. De voorwaarden in deze contracten zijn van dien aard dat we Dijklanden pas medio 2022 kunnen afstoten en gronden in Vechtpoort II pas vanaf 1-1-2028.

Abstractieniveau financiële doorrekening scenario's

De scenario's zijn berekend aan de hand van de huidige bekende financiële - en juridische gegevens en passend binnen de uitgangspunten van het vigerend Structuurplan 2020 en de beleidsmatige verdeling van het woningbouwprogramma 30% goedkoop, 40% middelduur en 30% duur. De rekenkundige parameters zijn bepaald aan de hand van de uitgangspunten van de tussentijdse MPV waarin tevens rekening is gehouden met de nieuwe BBV regels. En tot slot is er op globaal niveau gerekend met kengetallen, dus geen gedetailleerde grondexploitaties die in de tijd zijn weggezet (=doorlooptijd als ook de ontwikkelvolgorde van de verschillende uitleggebieden). Ook zijn de financiële effecten van bijvoorbeeld eventuele nieuwe hoofdinfrastructuur e.d. niet meegenomen. Daarvoor zal eerst nadere planvorming noodzakelijk zijn, hetgeen in dit stadium niet aan de orde is. De financiële uitkomsten geven dan ook slechts een hele grove financiële indicatie per gebied.

Samenvattend:

De gronden in de rubriek Stellig Voornemen nemen we niet mee in de scenario's, omdat deze gronden vóór 2026 worden ontwikkeld.

Voor Scenario 1 is het vigerend Structuurplan 2020 aangehouden en gaan we ervan uit dat de Voorraad Gronden wordt benut voor uitbreiding van ons woonareaal.¹ Hierbij gaan we er tevens vanuit dat de komende tien jaar de focus blijft liggen op inbreiding en dat uitbreiding van het woonareaal op zijn vroegst plaatsvindt vanaf 2026. De komende tien jaar e.v. zullen onze gronden vanzelfsprekend zorgvuldig worden beheerd.

Scenario 2 Duurzame aanwending van onze Voorraad Gronden op basis van de Omgevingsvisie kan nu nog niet worden doorgerekend. Hiervoor zullen eerst uitkomsten uit de Omgevingsvisie en speerpunten Klimaatadaptatie en Energietransitie (PPN) bekend moeten zijn.

In scenario 3 Volledig maar gefaseerd afstoten van onze Voorraad Gronden is rekening gehouden met contractuele verplichtingen.

¹ De functie wonen genereert de hoogste grondopbrengsten. In de uiteindelijke integrale afweging bij de Omgevingsvisie kunnen vanzelfsprekend andere keuzes worden gemaakt. Het is dan wel van belang dat hiervoor in de programmabegroting voldoende middelen zijn gereserveerd.

4 Management samenvatting: conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies: wel regie via gemeentelijk grondeigendom

- De strategische grondvoorraad aanhouden kost geld. Er is de komende tien jaar bijna € 5 miljoen mee gemoeid alvorens er grondopbrengsten (zie vertrouwelijke bijlage) kunnen worden gegenereerd uit de eerstvolgende uitleglocatie voor woningbouw op grond van ons Structuurplan 2020 (Scenario 1). De exploitatiekosten kunnen omlaag indien de opbrengsten uit geliberaliseerde pacht worden geoptimaliseerd. Dat kan door langere pachtperiodes af te spreken van circa 2-6 jaar. Dit past overigens prima wanneer de grondvoorraad toch nog tien jaar wordt aangehouden en de agrarische functie in stand blijft.
- Duurzame aanwending van gronden staat volop in de belangstelling (Scenario 2). We komen tot de conclusie dat duurzame aanwending van onze gronden in het Stellig Voornemen (Niegg) niet reëel is. Daarvoor is de exploitatieperiode te kort. Voor duurzame aanwending gaat het vaak om 10-20 jaar. De gronden in het Stellig Voornemen daarentegen worden binnen tien jaar gerealiseerd. Zie hiervoor ook de separate notitie in kader van de motie Niegg.
- Duurzame aanwending van onze gronden is natuurlijk wel een optie, maar dat vraagt om een wezenlijk ander besluit, namelijk: willen we onze Voorraad Gronden langer dan tien jaar beschikbaar stellen voor duurzame aanwending en accepteren we daarmee dat deze gronden niet beschikbaar zullen zijn voor woningbouw en/of andere functies? Het antwoord op dit soort vragen zal komen uit het proces van de Omgevingsvisie en de uitwerking van de speerpunten Klimaatadaptatie en Energietransitie. Concreet betekent dit dat Scenario 2 nu nog niet kon worden doorgerekend.

4.2 Conclusies: geen regie via gemeentelijk grondeigendom

- Het afstoten van de strategische grondvoorraad levert per saldo € 4 miljoen op wanneer we deze voorraad volledig maar gefaseerd afstoten (Scenario 3). De gemeente loopt daarna geen financiële risico's meer ten aanzien van het zelf in exploitatie nemen van grond.
- De regiefunctie van de gemeente zal lopen via kaderstelling en publiek-rechtelijke instrumenten (bestemmingsplannen/omgevingsplannen en kostenverhaal). Marktpartijen realiseren de ontwikkelingen en nemen gronden in exploitatie.

4.3 Aanbevelingen

4.3.1 Proces Omgevingsvisie: kwantificeer z.s.m. de ruimtevraag van de integrale ambities en opgaven

De Omgevingsvisie schetst straks een integrale ontwikkelingsrichting van de stad voor de lange termijn en dat gaat niet alleen (meer) over woon- en werkgebieden. We hebben inmiddels een eerste quick scan uitgevoerd voor de verschillende beleidsvelden. Op

hoofdpijnen is geïnventariseerd of hieruit “ruimteclaims” voortvloeien waarin onze grondvoorraad ondersteunend kan zijn voor het realiseren van die beleidsdoelen. Een exacte kwantitatieve onderbouwing is nu echter nog niet voorhanden, maar kwalitatief wordt aangegeven dat vrijwel de hele huidige grondvoorraad veel gemeentelijke beleidsdoelen kan dienen en om die reden bij voorkeur zou moeten worden aangehouden. De kwantitatieve uitwerking hiervan gebeurt in het kader van de Omgevingsvisie. Het zal echter nog wel een tijdje duren voordat de Omgevingsvisie is afgerond en duidelijk zal zijn op welke wijze onze stad zich integraal ontwikkelt en welke rol onze grondvoorraad hierin exact speelt. We kunnen op dit moment dus niet scherp aangeven welke gronden we zouden moeten aanhouden en welke we nu al zouden kunnen afstoten, omdat ze toch geen gemeentelijke beleidsdoelen (meer) dienen.

In het maakproces van de Omgevingsvisie zal dus zo spoedig mogelijk een scherpe analyse moeten plaatsvinden van de ruimtevrage die voortvloeit uit de geformuleerde ambities en (lange-termijn) opgaven. Er moet namelijk een duidelijke onderbouwing aan ruimteclaims liggen om een vertaalslag naar de grondvoorraad te kunnen maken. Op basis hiervan kunnen we namelijk bepalen welke gronden we voor welke beleidsdoelen kunnen/moeten aanhouden. Gronden waarmee geen actieve gemeentelijke beleidsdoelen meer zijn gemoeid kunnen we uiteindelijk z.s.m. afstoten.

4.3.2 Proces Klimaatadaptatie en Energietransitie: kwantificeer z.s.m. de ruimtevrage van de ambities en opgaven

Vanuit de Energietransitie is er behoefte aan ruimte voor duurzame energie (zon, wind en biomassa). Vanuit Klimaatadaptatie is er ruimte nodig voor oplossingen ten aanzien van waterkwantiteit en –kwaliteit. Gemeentelijke gronden kunnen hierin mogelijk voorzien. De hierboven genoemde opgaven zijn momenteel echter nog niet gekwantificeerd en daardoor nog niet te vertalen in een ruimtevrage en de behoefte aan grond. In de komende periode zullen deze opgaven daarom z.s.m. moeten worden gekwantificeerd en dan zal duidelijk worden welke ruimtebehoefte hieruit voortvloeit als ook de rol die gemeentelijke gronden hierin kunnen spelen. Gronden waarmee geen actieve gemeentelijke beleidsdoelen meer zijn gemoeid kunnen we uiteindelijk z.s.m. afstoten.

Inmiddels zijn voor beide speerpunten de nodige acties in gang gezet om z.s.m. antwoorden te geven op de ambities en opgaven en de daaruit voortvloeiende ruimtevrage en ook of gemeentelijke gronden hierin mogelijk een rol kunnen vervullen.

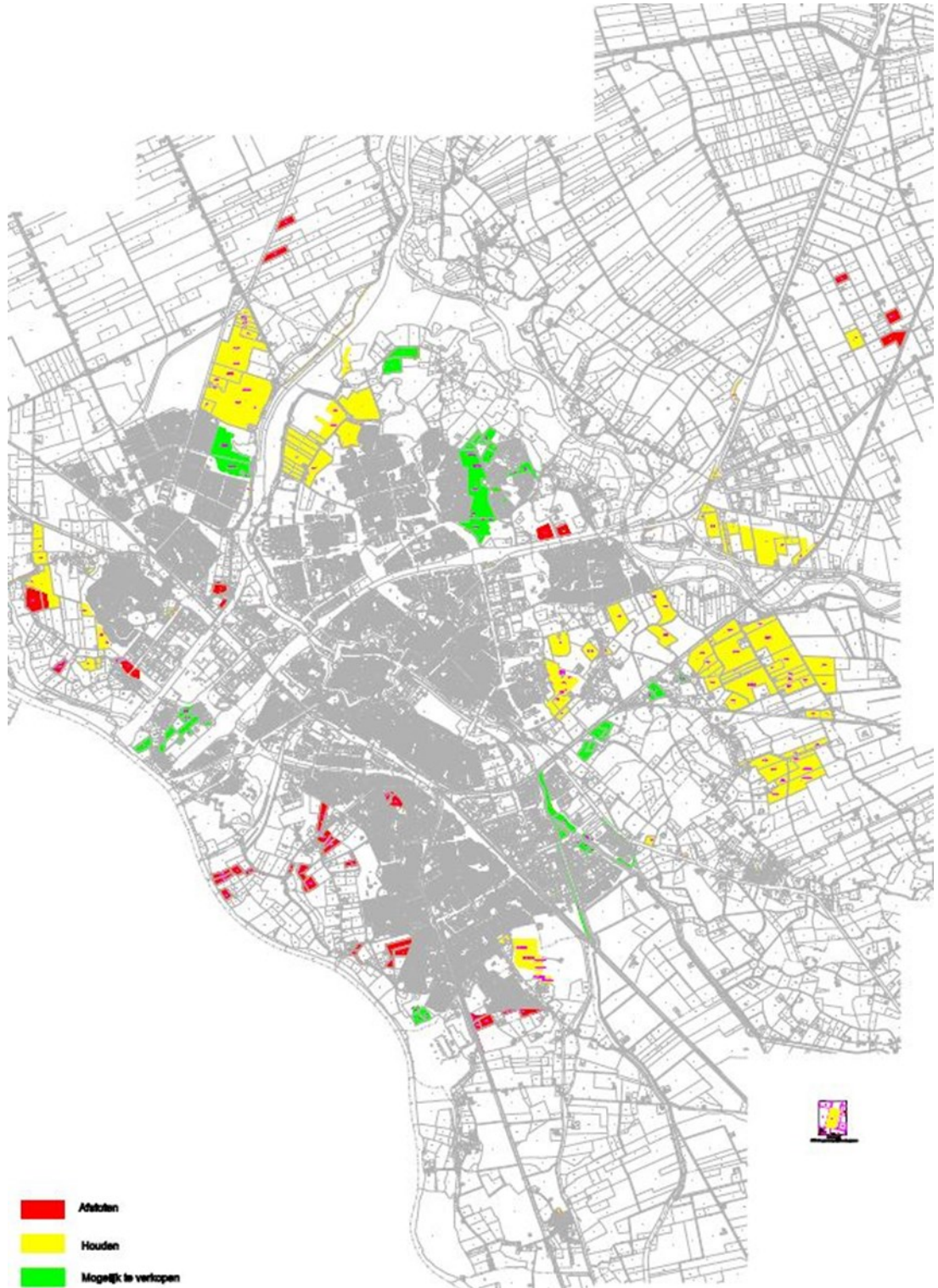
4.3.3 Vertaalslag naar grondvoorraadbeleid

Het zal duidelijk zijn dat het proces van de Omgevingsvisie en speerpunten Klimaatadaptatie en Energietransitie belangrijke bouwstenen opleveren voor het grondvoorraadbeleid. Hoe eerder de ambities en opgaven worden gekwantificeerd hoe eerder we kunnen aangeven welke gronden we moeten aanhouden als ook welke gronden we eventueel kunnen gaan afstoten. Dat wil zeggen in geval van scenario 1 en 2. Indien gekozen wordt voor scenario 3, is bovengenoemde kwantificering niet van belang. Dan kunnen we bij wijze van spreken morgen starten met het afstoten van onze grondvoorraad.

Datum	25 november 2016
Titel	Grondvoorraadbeleid

Bijlagen

Bijlage 1: Af te stoten gronden



Bijlage 2: Aan- en verkopen 2007-2015

De afgelopen tien jaar hebben wij € 13 miljoen opbrengsten gerealiseerd uit verkopen uit de grondvoorraad en er is voor € 34,6 miljoen is "aangekocht". Een hele grote toevoeging aan de voorraad betrof namelijk de overboeking van de gronden uit de grondexploitatie Stadhagen (115 ha), met een inbrengwaarde van € 21,6 miljoen. De Expliciete besluitvorming hierover door de raad vond plaats op 2 december 2013. Deze overboeking is dus geen aankoop geweest, maar een administratieve handeling. De grote aankopen in 2007/2008 hebben betrekking op de locaties Dijklanden en Vechtpoort II.

Jaar	aankopen in m2	aankoop gronden	grondverkopen in m2	opbrengst grondverkopen	boekwaarde van de verkopen
2007	536.226	5.100.675	280.529	2.489.728	921.055
2008	181.699	6.430.930	347.824	2.924.003	1.001.444
2009	136.474	685.620	791.173	2.132.898	1.506.386
2010	130.890	85.430	274.751	1.576.732	2.055.644
2011	4.791	123.157	123.157	1.301.832	288.147
2012	12.000	67.427	67.427	694.409	443.574
2013	1.142.836	21.560.367	56.802	1.068.958	439.578
2014	115.444	525.665	203.720	862.845	1.271.996
2015	-	-	-	-	-
totaal	2.260.360	34.579.271	2.145.383	13.051.405	7.927.825

Bijlage 3: De Verpachtingsladder

Voor een objectieve en transparante toewijzing van zowel agrarische gronden als ook gronden voor biologische landbouw aan gegadigden, wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde besisladder. Deze is als volgt is opgebouwd:

1. Zijn er contractuele verplichtingen richting bepaalde gebruikers;
2. Wanneer moeten de gronden beschikbaar zijn;
3. Zijn er historische of toekomstige verplichtingen;
4. Is er (ander) beleid op de gronden van toepassing dan wel mogelijk, zoals biologische landbouw;
5. Voor welke periode(s) zijn de gronden beschikbaar;
6. Van wie was de grond en welke afspraken/gevoeligheden liggen er;
7. Heeft een nabij gelegen agrarisch bedrijf belangstelling;
8. Andere incidentele gegevens;
9. Omvang in redelijke verhouding tot de gemiddelde omvang van een regulier bedrijf.

Bijlage 4: Exploitatie Voorraad Gronden

Hoofdconclusie

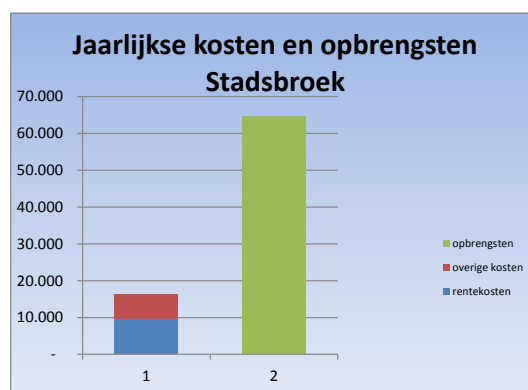
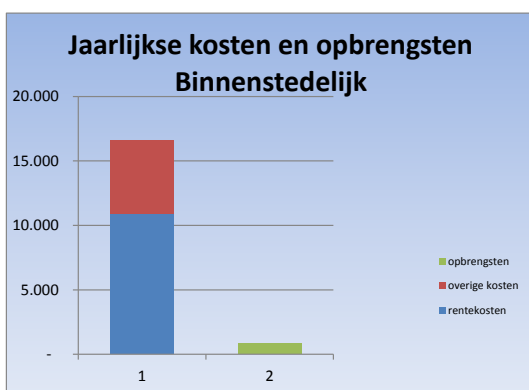
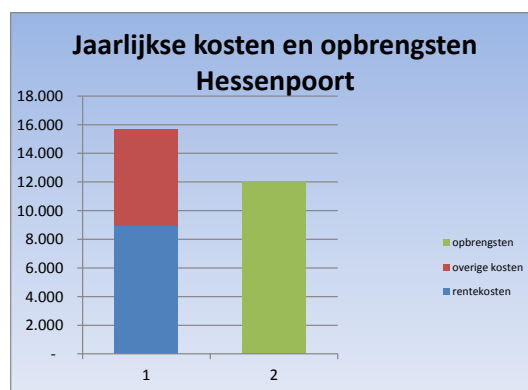
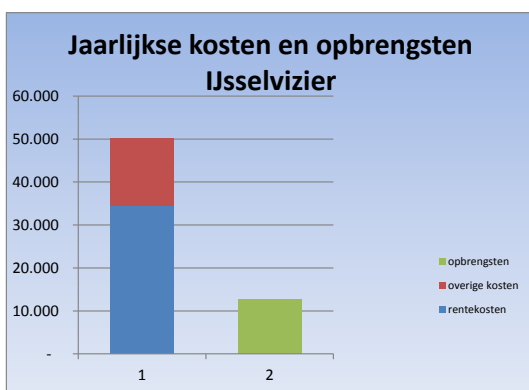
De meeste deelgebieden kennen een financieel tekort. De kosten zijn fors hoger dan de opbrengsten. Deelgebieden waar de kosten en opbrengsten echter (relatief) in balans zijn of de opbrengsten hoger zijn dan de kosten betreffen: Hessenpoort, Groene Zone, Stadsbroek en Zwolle-Zuid. Hierna volgt een korte toelichting per deelgebied.

IJsselvizier

Hier is circa 30% van het grondareaal aangekocht op basis van ontwikkelpotentie. Hierdoor is de rentecomponent hoog t.o.v. de aankoop van gronden tegen agrarische waarde.

Hessenpoort

De gronden op Hessenpoort worden momenteel tegen normale agrarische prijzen verpacht. Door de ontwikkelingen op Hessenpoort zal het afsluiten van een pachtcontract voor langere periode niet wenselijk zijn. De opbrengsten zullen door dit tijdelijk karakter niet veel hoger worden. De kosten zijn relatief hoog door de verkoop van terreinen en de verschuiving van de pachters in het gebied.



Binnenstedelijk

Hoge verwervingskosten vanwege de locaties en moeilijke locaties om te verpachten dan wel te verhuren door de planvorming op deze locaties.

Stadsbroek

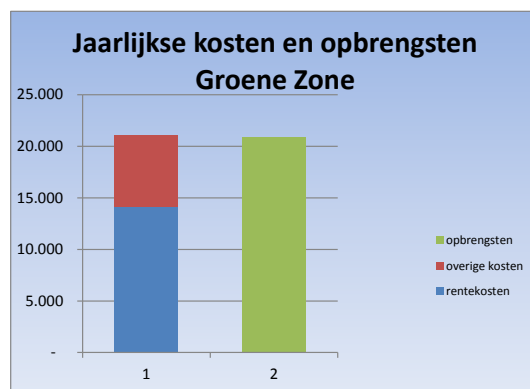
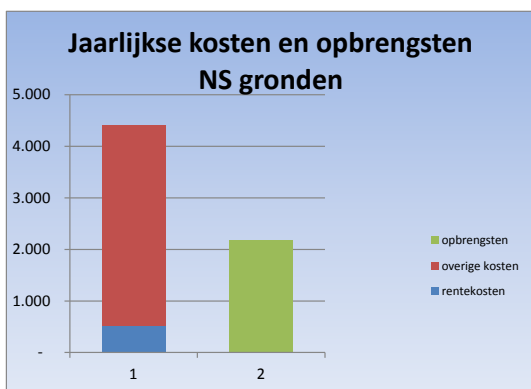
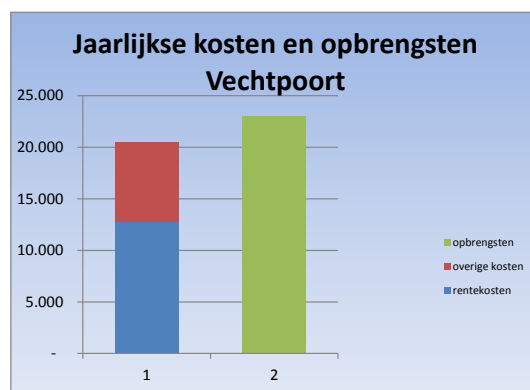
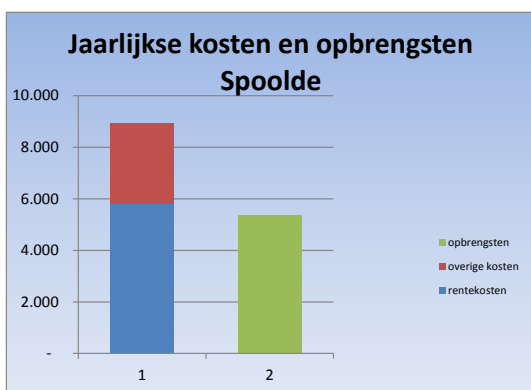
Locatie die reeds lange tijd in bezit is van de Gemeente Zwolle. De rentekosten zijn hierdoor erg laag. De agrarische gronden zijn voor een groot deel in vaste pacht uitgegeven. Ook door de grote aaneengesloten oppervlakte, is de locatie tegen een goede prijs te verpachten. Hierdoor is er een relatief hoge pachtopbrengst te genereren voor dit deelgebied.

Spoolde

In het verleden is op deze locatie een woonhuis aangekocht en gesloopt waardoor de rentelast erg hoog is. De gronden zijn allemaal agrarisch verpacht.

Vechtpoort

Door de combinatie van een relatief grote oppervlakte en de agrarische verwervingsprijs in het verleden, is de verhouding kosten en opbrengsten redelijk in balans.

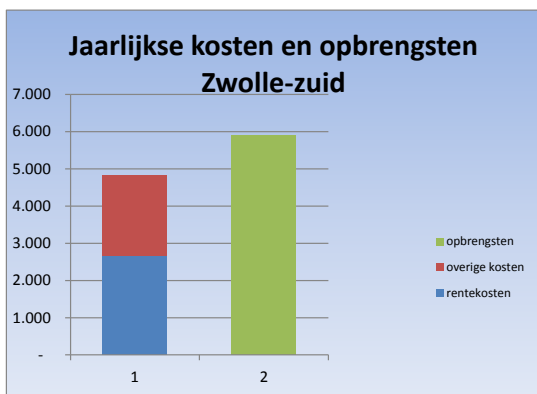
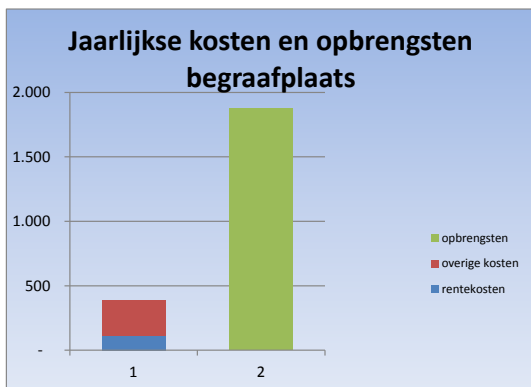


NS gronden

Dit zijn veelal gronden welke bestaan uit sloten en moeilijk te bereiken gronden. De kosten betreffen het toebedelen van de algemene kosten.

Groene Zone

Groot agrarisch gebied dat reeds sinds lange tijd in Zwols bezit is. Doordat er grote blokken verpacht zijn blijven de kosten relatief laag. De locatie is agrarisch verpacht.



Begraafplaats

Is ooit aangekocht voor uitbreiding begraafplaats. Nagenoeg geen boekwaarde meer op de percelen, en de opbrengst wordt gevormd door de jaarlijkse verpachting.

Dijklanden

In 2006 is deze locatie inclusief een boerderij aangekocht. Hierdoor is sprake van een hoge rentelast (o.a. WOZ-aanslag). De gronden worden allemaal agrarisch verpacht.

Zwolle-zuid

Groot gedeelte is al sinds lange tijd in Zwols bezit. Lage boekwaarde en de gronden zijn veelal agrarisch verpacht.

Bijlage 5: lijst met afkortingen

BBV:	Besluit Begroting en Verantwoording door Provincies en Gemeenten.
MPV:	Meerjaren Prognose Vastgoed
SV:	Stellig Voornemen om binnen tien jaar een ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied te realiseren
NNIEG:	Nog Niet In Exploitatie Genomen Gronden. Deze benaming verdwijnt dus op grond van wijzigingen in de BBV.
TAG:	Tijdelijk Anders Gebruik of bestemming van gronden. Gemeentelijke gronden worden tijdelijk anders gebruikt dan de vigerende bestemming
BIE:	Bouwgrond In Exploitatie genomen. Dit zijn dus onze grondexploitaties zoals die in de Meerjaren Prognose Vastgoed worden verantwoord
MVA:	Materiële Vaste Activa: de nieuwe benaming en rubricering waarin onze grondvoorraad wordt verantwoord n.a.v. wijzigingen in de BBV.
PPN:	Perspectief Nota