

Informatienota voor de raad

Datum 12 februari 2020

Onderwerp	Synopsis onderzoek toekomst gemeentelijk grondbeleid
Versienummer	V.3

Portefeuillehouder René de Heer

Informant J.W. Ekelenkamp

Afdeling Vastgoed

Telefoon 038 498 2322

Email A.Ekelenkamp@zwolle.nl

Bijlagen

1. Bijlage 1: Motie M-7 Opties voor sterk houden Zwolse Vastgoedmarkt
2. Bijlage 2: beantwoording motie M-7 Opties voor sterk houden Zwolse Vastgoedmarkt (aangenomen tijdens raadsvergadering van 8 juli 2019)

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De synopsis van het onderzoek naar de toekomst van het gemeentelijk grondbeleid en de afhandeling van de motie Opties voor sterk houden Zwolse Vastgoedmarkt (M-7).

Datum

12 februari 2020

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

De dialoog met de raad over de Nota van Uitgangspunten MPV 2020 leidde tot veel vragen aan de wethouder Vastgoed en veel onderling debat tussen raadsleden. Het ging daarbij niet altijd over het grondbeleid sec, maar veelal over afgeleide gemeentelijke beleidsdoelstellingen op stedelijk niveau zoals bijvoorbeeld betaalbare woningen en grondprijzen, Klimaat, Energie en Circulariteit (KEC). En welke rol grondexploitaties hierin wel of niet zouden kunnen/moeten spelen. En op welke wijze geldstromen vanuit de MPV nu wel of niet zouden moeten lopen. Ook was de invloed van verschillende economische scenario's op het verdienvermogen van grondexploitaties onderwerp van gesprek. Naar aanleiding hiervan heeft de wethouder Vastgoed u een informatienota toegezegd met daarin een synopsis van het onderzoek naar de toekomst van het gemeentelijke grondbeleid. Hierbij merkt het college op dat de term scenario's op meerder manieren wordt ingevuld. Om verwarring te voorkomen is het voorstel om in het vervolg m.b.t. toekomstig grondbeleid te spreken over keuzemogelijkheden i.p.v. scenario's.

Economische scenario's en de hierbij passende gemeentelijke handelingsperspectieven staan centraal in de motie van VVD en mede-indieners CU, CDA en D66. De beantwoording van deze motie staat in bijlage 1. De kern van het antwoord komt neer op:

- Het werken met economische scenario's zoals bedoeld in de motie is nu geen gemeengoed. Deze vraagstelling krijgt daarom een plaats in de synopsis en zal nader worden onderzocht.
- De gemeente bepaalt nu de economische risico's van grondexploitaties conform vastgestelde spelregels op basis van de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement. Op totaalniveau van de grondexploitaties rekenen we met vier variabelen, namelijk: stijging van de rente, stijging van de kosten, daling opbrengsten en afzet-/programmeringsrisico's.
- Van elke variabele wordt een inschatting gemaakt van de kans (wegingsfactor) dat het risico zich voor zal doen. De uitkomsten van deze analyse worden meegenomen in de jaarlijks herijking van het totale gemeentelijk weerstandsvermogen.

Kernboodschap

Deze informatienota beschrijft de synopsis van het onderzoek naar de toekomst van het gemeentelijke grondbeleid. Deze informatienota duidt hierbij de meest relevante vraagstukken, de hieruit voortvloeiende dilemma's als ook de bijbehorende vraagstellingen. De opbrengst van het onderzoek mondt uit in een aantal keuzemogelijkheden voor het toekomstig grondbeleid. Deze zullen worden beschreven in een opinienota. Op grond hiervan gaat het college graag met u de dialoog aan. Op deze wijze ontstaat ruimte voor meningsvorming over de keuzemogelijkheden in het grondbeleid en de richting die de raad aan het college wil meegeven voor een nadere en gedetailleerde uitwerking van het toekomstig grondbeleid.

Consequenties*De thema's en de dilemma's*

Alvorens in te gaan op de vraagstellingen, volgt eerst een korte omschrijving van enkele relevante thema's en dilemma's. Kort samengevat gaat het om:

Verdienvermogen grondexploitaties

Het verdienvermogen is momenteel geen richtinggevend beleidskader binnen het gemeentelijk grondbeleid: zie daarvoor ook de paragraaf grondbeleid bij de begroting. Het grondbeleid staat ten dienste van het realiseren van andere doelstellingen, vaak ruimtelijk en economisch van aard.

Datum 12 februari 2020

Dat laat onverlet dat met de expertise van de afdeling Vastgoed altijd wordt gestreefd naar een zo optimaal mogelijk financieel resultaat voor de gemeente.

Het totale financiële resultaat van de grondexploitaties, de mogelijkheden om verantwoord tussentijdse winsten te nemen en ook de risico's en de dekking daarvan via het weerstandsvermogen, is van invloed op de financiële stromen. In goede conjuncturele tijden zal sprake van een afdracht uit de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) ten gunste van de concernbegroting. In slechte conjuncturele tijden zal daarentegen sprake zijn van een bijdrage uit de concernbegroting en dus ten nadele ervan. Onderstaande tabel maakt dit inzichtelijk over de afgelopen 15 jaar waarin we met de MPV werken.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
3,7	-2,6	23,8	10,6	0,4	-5,1	5,2	0,8

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
-60,4	-5,6	-3,9	-5,3	15,0	17,0	12,8	MPV 2020

Deze tabel leidt tot de volgende conclusies:

- Positieve en negatieve resultaten wisselen elkaar af in behoorlijke bandbreedtes
- Het betreft per definitie incidentele geldstromen en geen structurele geldstromen
- Het financieel resultaat van de afgelopen 15 jaren gesaldeerd, bedraagt € 6,4 miljoen positief. Dit is opgebouwd uit een positief resultaat van € 89,3 miljoen in de goede jaren (9x) en uit een negatief resultaat van € 82,9 miljoen in de slechte jaren (6x)

Economische scenario's en gemeentelijke handelingsperspectieven

In het licht van het voorafgaande is er behoefte aan inzicht in mogelijke economische scenario's die zich kunnen voordoen, de effecten daarvan op de Zwolse vastgoedmarkt en de gevolgen voor de bandbreedte in het verdienvermogen (of wellicht financiële tekorten) van/voor de gemeente Zwolle. Deze analyse beperken we tot onze eigen gemeentelijke grondexploitaties, omdat sprake is van (grote) financiële risico's voor de gemeente.¹ Vanuit de verschillende economische scenario's schetsen we dan de mogelijke handelingsperspectieven voor de gemeente. Ook proberen we te duiden in hoeverre daarbij sprake is van gemeentelijk invloed en/of dat externe factoren van grote(ere) invloed zijn. In andere woorden: welke beleidsopties zijn denkbaar en welke kunnen we dan als gemeente effectief inzetten? Of hebben we als gemeente maar zeer beperkte invloed?

Grondprijs en beïnvloeding VON-prijzen met name ten aanzien van goedkope/betaalbare woningen

Door de druk op de woningmarkt van Zwolle zijn de prijzen de afgelopen periode fors gestegen. Wanneer er onvoldoende woningen bij gebouwd gaan worden, zal het prijsopdrijvend effect zich naar verwachting verder doorzetten. Het is dus belangrijk om voldoende woningen bij te bouwen (zie ook hierna). Op stadsniveau is structureel voldoende aanbod van betaalbare woningen een belangrijk beleidsdoel. In onze grondexploitaties werken we met gemeentelijke grondprijzen. Deze zijn nu residueel bepaald en marktconform. Er zijn vragen gesteld in hoeverre de gemeente met eventuele grondprijspolitiek sturing kan geven waardoor er meer betaalbare woningen beschikbaar kunnen komen. Daarnaast wordt een groot deel van de woningbouwopgave door private partijen gerealiseerd en hiervoor geldt natuurlijk dezelfde uitdaging van hoogte VON-prijzen in relatie tot betaalbare

¹ Als het slecht gaat op de Zwolse Vastgoedmarkt raakt dat uiteraard ook private partijen met grondposities. Het financieel effect slaat dan neer op hun financiële balans.

Datum 12 februari 2020

woningen. Verder bepalen private transacties de prijsvorming op de bestaande woningmarkt en hebben effect op de betaalbaarheid van woningen.

Versnelling woningbouw

De druk op de woningmarkt van Zwolle is en blijft nog steeds groot. Het zo snel mogelijk realiseren van nieuwe woningen is daarbij een belangrijke opgave. In onze grootste grondexploitatie Stadshagen zijn daarom in overleg met marktpartijen en corporaties afspraken gemaakt over versnelling van de woningbouw. Dat betekent dat de wijk Stadshagen eerder afgerond zal zijn en daarmee is de realisatie van onze laatste uitleglocatie een feit. De vervolgvraag is waar Zwolle in de toekomst haar groei dan gaat realiseren en welke rol onze huidige grondposities (ruim 500 ha) hierin spelen. Of dat we wellicht nieuwe grondposities gaan innemen. Verder zullen woningen worden gerealiseerd in gebieden waar de grondeigendommen hoofdzakelijk of volledig in handen zijn van private partijen en eigenaren. Ook in deze gebieden streven we naar versnelling van de woningbouwopgave. Denk daarbij met name aan Weezenlanden-Noord (500 woningen), Spoorzone (2.000-3.000 woningen), Oosterenk (1.000-1.500 woningen) en Zwartewaterallee (1.100-1.300 woningen).

Klimaat, Energie en Circulair (KEC-doelstellingen)

Op stedelijk niveau werken we met diverse speerpunten zoals Klimaat, Energie en Circulair. Hiervoor zijn programma's opgesteld waarin onze gemeentelijke ambities en beleidsdoelen op zich helder staan geformuleerd maar die (bijna) niet in de begroting zijn voorzien van een financiële paragraaf/dekking. De grootste opgave ligt in de bestaande stad. Dat neemt niet weg dat we momenteel verkennen of en op welke wijze grondexploitaties hieraan een bijdragen kunnen leveren als ook de juridische haalbaarheid ervan. Daarbij kijken we ook naar andere relevante ruimtelijke projecten waarbij de grondeigendommen in bezit zijn van private partijen. Dit doen we via een zogenaamde KEC-toets. De ruimtelijke projecten en grondexploitaties gaan over het algemeen over nieuwe ontwikkelingen en/of herontwikkeling. Dat dekt dus niet de hele stad. Voor de bestaande stad zullen ook middelen nodig zijn om de KEC ambities en beleidsdoelen te realiseren. Dat raakt vervolgens het vraagstuk van het verdienvermogen: zoveel mogelijk financiële dekking regelen in individuele grondexploitaties of financiële dekking regelen via afdrachten uit MPV en bij de begroting een totale integrale afweging op stedelijk niveau maken?

Verstedelijkingsopgave korte en middellange termijn (compacte stad)

In onze verstedelijkingsopgave ligt beleidsmatig een accent op de compacte stad en het afronden van Stadshagen. Binnenstedelijk heeft de gemeente niet zo heel veel grondposities meer en zijn bovendien beperkt van omvang, met uitzondering van de IJsselhal (ruim 8,5 ha). De belangrijkste plekken met gemeentelijke posities zijn verder: Hanzebad, Locatie Stilohal en Noordereiland. We kunnen nu nog niet duiden wat de financiële resultaten van deze potentiële ontwikkelingen zijn. In zijn algemeenheid geldt dat binnenstedelijke ontwikkelingen veelal complexer zijn en financieel gezien lastiger sluitend te krijgen. Een strategische vraag van andere orde betreft of de gemeente nieuwe binnenstedelijke grondposities kan/wil gaan innemen door actief posities te verwerven. Gelet op de huidige prijsvorming op de grondmarkt (dure inkoop) zal het daarbij niet gaan om het realiseren van positieve financiële resultaten, maar wellicht wel om bepaalde relevante ontwikkelingen op gang te krijgen, vlot te trekken of om bijvoorbeeld positie te krijgen om relevante gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren.

Verstedelijkingsopgave lange termijn (groei van de stad/uitleg)

De stad Zwolle heeft groeiambities en zullen keuzes moeten worden gemaakt over de uitbreidingsrichting van de stad. Dat is een complex proces waarin heel veel belangen spelen. Vanuit

Datum

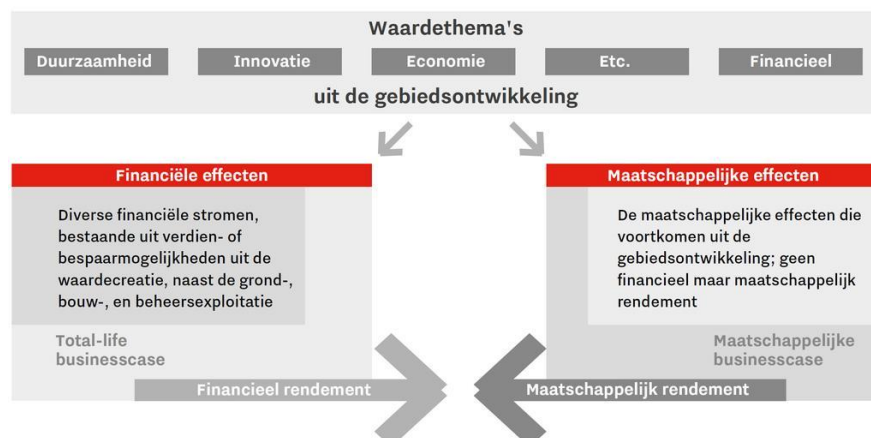
12 februari 2020

het perspectief actief grondbeleid gelden daarbij in ieder geval de volgende overwegingen: zijn onze huidige grondposities (grondvoorraad is ruim 500 ha) hierin nu sturend of volgend?. Anders geformuleerd: gaan we voor “eigen grond eerst” en “grootste verdienvermogen” of gaan we voor wat beste is voor de stad? En zijn we bereid bestaande grondposities af te stoten, desnoods eventueel af te waarderen en/of nieuwe grondposities in te nemen (actief verwerven)? Tot op heden koerst het grondbeleid op een volstand bij de Omgevingsvisie en vaart hierin dus geen sturende koers. Dit op grond van onze huidige grondbeleid dat immers ten dienste staat van andere gemeentelijke beleidsdoelen. Bij een streven om het verdienvermogen te vergroten, zou dat mogelijk anders kunnen komen te liggen.

Maatschappelijke meerwaardecreatie i.r.t. total-life businesscase

Buiten financieel rendement is er steeds meer aandacht voor maatschappelijk rendement. Dat gebeurt vanuit een breed perspectief en met oog voor de kernopgaven en ambities. Bijvoorbeeld of een gebiedsontwikkeling bijdraagt aan een gezonde leefomgeving of aan meer werkgelegenheid. Dit maatschappelijk effect, met daarbij de bijbehorende kosten en opbrengsten, wegen we af tegen de financiële investering in een gebiedsontwikkeling. Het financiële resultaat is daarbij niet leidend bij een gebiedsontwikkeling, maar onderdeel van het integrale resultaat. In zo’n aanpak is het grondbeleid nog steeds een ondersteunend instrument. Dat gebeurt echter op een andere manier en met een andere, bredere betrokkenheid van de gemeente.

Wanneer het streven is een maximaal maatschappelijk rendement te behalen, binnen een optimaal financieel resultaat, zal de traditionele grondexploitatie breder (met meer waarden die een rol spelen) en langer (de hele levenscyclus van een gebied telt mee) worden. Dit vraagt om een verkenning op welke wijze we maatschappelijke businesscases zouden kunnen opzetten. En wat dat dan zou kunnen inhouden. Maar ook of dat vraagt om aanpassingen van onze huidige manieren van werken, kaderstelling, rapporteren en verantwoording afleggen.



De figuur geeft een schematische weergave van waarde thema's binnen gebiedsontwikkeling en de confrontatie tussen financieel rendement en maatschappelijk rendement. De bron is het grondbeleid van de gemeente Eindhoven.

Ontwikkelingen Omgevingswet en Aanvullingswet Grondeigendom:

Deze onderwerpen zijn niet aan de orde gekomen in de vragen- en debatronde Nota van Uitgangspunten MPV. Het college vindt het evenwel verstandig om deze aanstaande veranderingen in nationale wetgeving alvast mee te nemen in het onderzoek naar de toekomst van het gemeentelijk grondbeleid. Wellicht leidt e.e.a. tot nieuwe en/of andere inzichten voor het gemeentelijke grondbeleid.

Datum 12 februari 2020

Dilemma's op hoofdlijnen

Op grond van de beschreven thema's tekenen zich enkele relevante dilemma's af. Soms is daarbij sprake van overlap, soms leidt het tot (potentiële) tegenstellingen en zullen uiteindelijk keuzes moeten worden gemaakt. Op 8 november jl. heeft de Raad de begroting 2020 vastgesteld. Onderdeel van de begroting is de paragraaf grondbeleid. Hierin is opgemerkt dat toekomstige (nieuwe) ontwikkelingen invloed zullen hebben op de toekomstige jaarresultaten van de vastgoedportefeuille, zowel positief als negatief. Door de ambities binnen ruimtelijke ontwikkelingen wordt het een uitdaging om deze om te zetten naar (toekomstige) positieve resultaten. Dit betekent dat bij het vaststellen van nieuwe ontwikkelingen aandacht zal moeten zijn voor het verdienvermogen van de vastgoedportefeuille van de gemeente Zwolle. Verder is benoemd dat de eisen en wensen in de verkenningsfase van een project, zowel inhoudelijk als mede financieel beargumenteerd, in beeld gebracht moeten worden. In sommige gevallen is het wellicht mogelijk om stedelijke ambities vanuit een grondexploitatie te financieren. In andere gevallen wellicht niet. Hoe financieren en realiseren we in die gevallen onze stedelijke ambities? En tot slot: hoe financieren we stedelijke ambities voor de bestaande stad die er voor het grootste gedeelte al staat?

Als voorschot op het nog uit te voeren onderzoek, staan hieronder mogelijke denkrichtingen ten behoeve van een transparant verdienvermogen van de vastgoedportefeuille.

1. GREX basis	Duidelijke scherpe beleidsmatige kaderstelling afspreken ten aanzien van de ambities van wat wel en wat niet ten laste van een grondexploitatie (ruimtelijke ontwikkeling) komt. Financiering van (aanvullende) ambities komt uit de programma's en wordt via de beleidscyclus (begroting / PPN) geregeld.
2. GREX situatief	Per grondexploitatie vaststellen welke ambitie(s) op de locatie geïmplementeerd worden met mogelijke (financiële)varianten. Dit wordt als zodanig in het financiële resultaat opgenomen. Bij een tekort wordt beoordeeld of er vrij besteedbare financiële ruimte is in de Algemene Reserve en wordt vervolgens een voorziening getroffen ten laste van de Algemene Reserve.
3. GREX fondsvorming	Er wordt gewerkt met een basis grondexploitatie (zie 1). Echter, bij de besluitvorming over het vaststellen van het positieve jaarresultaat van de vastgoedportefeuille (MPV) volgt er een donatie in fondsen. Dit om de beschreven ambities vanuit de diverse programma's (met doelstelling, verantwoording en financiële dekking) te kunnen bekostigen. Deze fondsen worden daarmee mede gevoed door tussentijdse winstnemingen uit de grondexploitaties.
4. GREX Nieuwe Stijl? "Total-life concept" en "Maatschappelijke businesscase"	We gaan verkennen wat e.e.a. zou kunnen inhouden, op welke wijze dat doorwerkt in mogelijk nieuwe methodieken en wat de gevolgen hiervan zijn (financieel, grondslagen, geldstromen begroting, opzet GREX Nieuwe Stijl, eventueel juridisch kader en/of nieuwe financiële arrangementen met private partijen, verantwoording en rapportage).

Datum 12 februari 2020

De onderzoeksvraagstellingen

De onderstaande onderzoeksvraagstellingen zijn in beeld:

1. Welke economische scenario's en gemeentelijke handelingsperspectieven zijn denkbaar in relatie tot de Zwolse vastgoedmarkt?
2. Welke grondprijsbepalingsstrategieën voor betaalbare woningbouw zijn denkbaar?
3. Wat zijn de mogelijkheden van het verbreden van businesscases via het "total-life principe" en het creëren van "maatschappelijk rendement"?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van actief grondbeleid (gemeentelijke grondexploitaties)?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid (ontwikkelingen private partijen)?
6. Wat betekenen de Omgevingswet en Wet Aanvulling Grondeigendom voor het gemeentelijke grondbeleid?

Vanuit deze onderzoeksvraagstellingen zal de opinienota telkens ingaan op:

- De verschillende methodieken;
- De voor- en nadelen ervan;
- De effecten;
- De gemeentelijke handelingsperspectieven.

Vervolg

Met de opbrengst van het onderzoek voert het college de dialoog met de raad over het toekomstig grondbeleid. De resultaten zullen in de vorm van keuzemogelijkheden in een opinienota worden verwerkt. Op deze wijze ontstaat ruimte voor meningsvorming over de verschillende keuze-mogelijkheden en ook de mogelijkheid voor het college om pas tot gedetailleerde uitwerking over te gaan als het richting heeft gekregen van de raad. Het streven is om deze opinienota vlak ná het zomerreces 2020 af te ronden. Het college voert het gesprek met de raad hierover in ieder geval ruim vóór de begrotingsbehandeling 2021.

Openbaarheid

Deze informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Ingrid Geveke