

Informatienota voor de raad

Datum 18 maart 2021

Onderwerp	Criteria/uitgangspunten Strategische Investeringsagenda
Versienummer	V0.5

Portefeuillehouder D. de Jong

Informant J. van Dijk
Afdeling Concernstaf
Telefoon 038 498 2664
Email J.van.Dijk@zwolle.nl
Bijlagen

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De toe te passen criteria/uitgangspunten voor de Strategische Investeringsagenda.

Datum 18 maart 2021

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

In de begroting 2021 hebben wij het voornemen uitgesproken te gaan werken met een Strategische Investeringsagenda om inzicht en overzicht te geven en ons voor te bereiden op de grote toekomstige investeringsvraag om de gewenste (fysieke) strategische ontwikkelingen in de stad mogelijk te maken.

Bij de begroting is een eerste stap gezet door het instellen van een Investeringsfonds om de toekomstige investeringsvraag te kunnen financieren en is een dotatie van € 6,7 miljoen in het fonds gedaan. Tevens hebben wij aangegeven nog met een nadere uitwerking te komen over de toe te passen uitgangspunten/criteria voor de Strategische investeringsagenda. Tijdens de begrotingsbehandeling in november 2020 heeft u aangegeven vooraf mee genomen te willen worden bij het verder uitwerken van de Investeringsagenda. Op 2 februari 2021 heeft hiertoe een bijpraatsessie c.q. verdere verkenning met de raad plaatsgevonden. Tijdens deze sessie hebben meerdere raadsleden aangegeven voorafgaand aan de Perspectiefnota een raadsdebat te willen voeren over de uitgangspunten/criteria van de Strategische Investeringsagenda. Ter voorbereiding op het debat heeft de raad het college gevraagd met een voorzet te komen over de toe te passen uitgangspunten/criteria.

In deze informatienota geven we uitvoering aan de vraag van de Raad en doen we een voorstel voor de toe te passen uitgangspunten/criteria en daaraan gekoppeld leggen wij drie varianten voor om de reikwijdte van de Investeringsagenda met de Raad te bespreken.

- ***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.***

Naarmate de varianten worden uitgebreid zien we ook het belang en de behoefte aan een onderliggend afwegingskader toenemen. Hoe voorkomen we dat minder substantiële investeringen ook via de Strategische Investeringsagenda lopen of hoe voorkomen we (bij variant 3) dat er constant discussie ontstaat of een project wel of niet op de Agenda hoort? Daarom geven wij u in overweging te starten met variant 1 en voor de varianten 2 en 3 eerst nadere criteria uit te werken.

In deze nota gaan we verder in op het belang (nut en noodzaak) van de Investeringsagenda, zoals zorgen voor financiële stabiliteit om een kwalitatief goede uitvoering van de strategische investeringen mogelijk te maken en onze positie naar de andere partners te versterken. Daarnaast geven we aan wat dit betekent voor de bevoegdheden van de raad en het college en welke plek de agenda in de integrale afweging van de beleidscyclus krijgt.

Kernboodschap

Het doel is de Raad in positie te brengen om een goede discussie en afweging over de Strategische Investeringsagenda te voeren c.q. te maken. Op basis van het raadsdebat zal een definitief voorstel volgen over de toe te passen uitgangspunten/criteria voor de strategische investeringsagenda.

Datum

18 maart 2021

Consequenties

Voordat we in gaan op de uitgangspunten van de Strategische Investeringsagenda willen we eerst het belang en de noodzaak van dit financieel instrument benadrukken en wat dit betekent voor de bevoegdheden van de raad en het college.

1. Belang en noodzaak Strategische Investeringsagenda

Zwolle groeit jaarlijks met 1.000 woningen, 60% van de groei wordt binnenstedelijk ingevuld. Dit zet veel druk op de stad, daarbij is het aan ons om te zorgen dat de kwaliteit van de stad goed blijft. Dat de stad blijft werken zoals ie werkt, dat de wegen niet dichtslibben en de bereikbaarheid in stand blijft. Dat vraagt grote investeringen in de openbare ruimte, nu maar ook in de toekomst.

Naast de groei van de stad blijven we inzetten om onze kwalitatieve ambities verder te ontwikkelen, zoals versterken centrumgebied (Spoorzone-Binnenstad), mobiliteit, 4^e economische regio, klimaatbestendige groeigemeente en energietransitie. De diverse ontwikkelingen zijn in de omgevingsvisie benoemd. De groei en ambities van Zwolle leiden tot een grote toekomstige investeringsvraag. Via de Strategische Investeringsagenda brengen we inzicht en overzicht aan in de toekomstige investeringsvraag en beoordelen we of de gemeente voldoende financiële mogelijkheden heeft om uitvoering te kunnen geven aan de strategische opgaven. Via de Investeringsagenda gaan we met de Raad in gesprek om te bespreken hoeveel middelen we moeten en willen sparen om de strategische opgaven de komende jaren uit te kunnen voeren. Daarbij blijven we de balans zoeken tussen de lopende begrotingszaken (waaronder coronagevolgen en risico stikstofproblematiek) en de toekomstige investeringen.

We zien de Strategische Investeringsagenda als een belangrijk financieel instrument dat ons ondersteuning geeft op de al ingezette koers om de strategische opgaven voor de stad de komende 10, 20 of 30 jaar door te ontwikkelen. Zo is de afgelopen jaren al een start gemaakt met het versterken van het centrumgebied (Spoorzone-Binnenstad), zijn in verband met de woningbouwopgave diverse gebiedsontwikkelingsplannen uitgewerkt of in onderzoeksfase en is de mobiliteitsvisie met de Raad besproken. De uitvoering van al deze plannen vertaalt zich de komende jaren in een grote investeringsvraag (globale indicatie € 200 tot € 300 miljoen in de komende 10 jaar). Waarbij we constateren dat er nu al grote investeringsaanvragen aan de orde zijn of binnenkort gaan komen, zoals de aanvragen voor de woonimpuls Zwartewaterzone en Spoorzone.

Een ander belangrijk argument om te sparen voor de toekomstige investeringen is, dat het ons sterker maakt in onze positie met andere partijen die in de stad willen investeren. Door te beschikken over budgetruimte kunnen we slagvaardiger inspelen op financieringsmogelijkheden van derden (bijvoorbeeld groei- en ontwikkelfondsen) aan de ontwikkelingen in de stad. Een recent voorbeeld hiervan is de regeling woonimpuls van het Rijk. Een mooie kans om een rijksbijdrage te verkrijgen om de gewenste ontwikkeling in de stad mogelijk te maken. Echter de gemeente moet wel zelf haar deel in de investering financieren en de aanvraag moet voor een bepaalde datum worden ingediend. Recent is onze aanvraag voor woonimpuls Zwartewaterzone gehonoreerd en inmiddels zijn er voorbereidingen voor de aanvraag woonimpuls Spoorzone. Ook zijn we in regionaal verband bezig om een regionale investeringsagenda op te stellen om op die wijze meer kans te maken op financiering door landelijke of Europese fondsen. Bij dit soort kansen helpt het als de gemeente slagvaardig kan handelen door op voorhand te zorgen voor voldoende financieringsruimte.

Doordat deze kansen zich gedurende het hele jaar voor kunnen doen, ontstaat er eigenlijk een ongewilde situatie, omdat er op dat moment onvoldoende integrale afweging mogelijk is binnen de

Datum 18 maart 2021

schaarse financiële middelen. Door meer aan de voorkant te komen, bijvoorbeeld bij de behandeling van de Perspectiefnota, kunnen we beter de reguliere opgaven en de strategische opgaven tegen elkaar afwegen en de budgetruimtes bepalen.

Voor de uitvoering van de strategische investeringen is het van belang dat we middelen apart zetten, zodat ze niet afhankelijk worden van het Rijksbeleid (zoals schommelingen in het gemeentefonds) of andere schommelingen in de gemeentefinanciën. Recent heeft de Raad van Openbaar Bestuur (ROB) in haar adviesrapport 'Rust-Reinheid-Regelmaat' inzake het evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en andere overheden aangegeven dat de decentrale overheden onvoldoende instrumenten hebben om grote meerjarige opgaven zoals klimaat en woningbouw te sturen en te bekostigen. De ROB onderstreept het belang om verder vooruit te kijken bij langjarige opgaven.

Door middelen voor de strategische investeringen te reserveren ontstaat er meer financiële continuïteit en stabiliteit om uitvoering te geven aan de langjarige investeringsopgaven.

De financieringsruimte voor de Strategische Investeringsagenda willen we creëren door te gaan 'sparen/reserveren'. Dit willen we op vergelijkbare wijze doen als toegepast voor de eerste fase van de Spoorzone, te weten structurele ruimte in de begroting af te zonderen voor de Strategische Investeringsagenda en indien deze budgetruimte in enig jaar niet nodig is deze toe te voegen aan het Investeringsfonds. Bij de Perspectiefnota komen we met een nadere uitwerking.

2. Bevoegdheden Raad

Het gebruik van een Strategische Investeringsagenda en Investeringsfonds verandert niets aan de bevoegdheden van de Raad. Sterker nog de Raad krijgt meer inzicht en overzicht over de strategische investeringen in de komende jaren. De Raad heeft beslissingsbevoegdheid bij het inrichten van de financiële kaders van de Investeringsagenda en mocht een concreet plan in besluitvorming komen dan wordt de Raad op dezelfde wijze als nu betrokken (zoals bij woningbouwimpuls Zwartewaterzone). Het mandaat van het college blijft gelijk aan de huidige situatie. Na instemming met een investeringsvoorstel door de Raad worden de daarvoor benodigde budgetten aan de structurele ruimte van de Strategische investeringsagenda of het Investeringsfonds onttrokken en wordt er op gebruikelijke wijze via de beleidscyclus over de uitvoering van het project gerapporteerd en verantwoording afgelegd.

3. Uitgangspunten en criteria

Om de Strategische Investeringsagenda onderscheidend te laten zijn, is het nodig dat er uitgangspunten c.q. criteria worden opgesteld om de reikwijdte van de Agenda te bepalen. Allereerst zien we de volgende **hoofduitgangspunten** voor het werken met een Strategische Investeringsagenda, te weten:

- Het is een financieel instrument om inzicht te geven in de toekomstige investeringsvraag van grote investeringen op de middellange- en lange termijn.
- Sparen voor deze toekomstige investeringsvraag. Onder sparen verstaan we het creëren van structurele- en incidentele budgetruimte (Investeringsfonds) in de begroting, zodat de gemeente slagvaardig in kan spelen op kansen van bijdragen van derden.
- Een besluit om een beroep op het investeringsfonds te doen verloopt altijd via een afzonderlijk raadsbesluit op basis van een concreet raadsvoorstel.

Datum 18 maart 2021

- De Strategische Investeringsagenda is wordt jaarlijks bij de Perspectiefnota geactualiseerd. De kaders zijn zodanig opgesteld dat het ruimte biedt om onvoorziene grote toekomstige opgaven op te nemen in de agenda.

Daarbij willen we voor het bepalen van de reikwijdte van de Investeringsagenda de volgende **criteria** toepassen. Het moet gaan om:

- Grote fysieke éénmalige investeringen in nieuwe toekomstige ontwikkelingen die bijdragen aan de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de stad, die genoemd zijn in de omgevingsvisie of toekomstige actualisering van de omgevingsvisie. Cofinanciering door andere partijen of aan andere partijen is daarbij een belangrijk aandachtspunt, maar niet noodzakelijk.
of
- Investerings die in aanmerking komen voor financiering vanuit landelijke- en Europese groei- en ontwikkelfondsen, omdat het veelal investeringen betreft waarvan de uitvoering in de verdere toekomst ligt en de gemeente er wel de middelen voor op zij moet leggen.

Binnen de hoofduitgangspunten en criteria is een verdere verdieping te maken om de **reikwijdte** van de Investeringsagenda te concretiseren. Daartoe hebben wij drie varianten uitgewerkt van beperkte- tot verbrede reikwijdte. We willen graag met de Raad in gesprek over de gewenste reikwijdte van de Strategische Investeringsagenda.

Bij de varianten 1 en 2 gaat het om langjarige ontwikkelingen die zich vertalen in diverse projecten die de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de stad mogelijk maken. In variant 3 gaat het daarnaast om specifieke éénmalige projecten of voorzieningen (icoonprojecten) die de aantrekkelijkheid van de stad vergroten c.q. een grote meerwaarde voor de stad hebben.

VARIANT 1: BEPERKEN TOT ALLEEN GROTE FYSIEKE INVESTERINGEN IN RELATIE WONEN EN WERKEN

THEMA: WONEN EN WERKEN

- **Grootschalige gebiedsontwikkelingen > € 5 miljoen (bruto)**
 - *Zoals Spoorzone, Binnenstad, Zwartewaterzone, Oosterenk, Weezenlanden-Noord, IJsselhallocatie.*
- **(Nieuwe) investeringen in mobiliteit en bereikbaarheid > € 5 miljoen (bruto)**
 - *Zoals transformatie binnenring-buitenring, hoofdinfrastructuur wegen, station Zwolle-Zuid, spoorterminal Hessenpoort, overdekte fietsenstallingen.*
- **Grondexploitaties vallen er buiten, tenzij sprake is van een onrendabele top bij nieuwe grondexploitaties.**

VARIANT 2: NAAST DE GROTE FYSIEKE INVESTERINGEN OOK INVESTERINGEN IN DUURZAAMHEID

THEMA: WONEN EN WERKEN

- **Grootschalige gebiedsontwikkelingen > € 5 miljoen (bruto)**
- **(Nieuwe) investeringen in mobiliteit en bereikbaarheid > € 5 miljoen (bruto)**
- **Grondexploitaties vallen er buiten, tenzij sprake is van een onrendabele top bij nieuwe grondexploitaties.**

THEMA: DUURZAAMHEID

Datum

18 maart 2021

- *Investerings in energietransitie en klimaatadaptatie zijn in de regel onderdeel van de kredieten voor nieuwe projecten en grondexploitaties, omdat ze horen bij het 'nieuwe normaal' en vallen daardoor niet als een op zichzelf staande investering onder de strategische investeringsagenda.*
- *Specifieke projecten in het kader van energie of klimaat (geen onderdeel van een overkoepelende project of grondexploitatie) vallen wel onder de strategische investeringsagenda, als ze voldoen aan onderstaand criterium:*
 - *Gemeentelijke investeringen (onrendabele deel) in energietransitie, die geen onderdeel zijn van andere projectinvesteringen of gebiedsontwikkelingen (voorbeelden: kosten geothermie, onrendabele top bij aanleg warmtenetten in bestaande wijken)*
 - *Gemeentelijke investeringen in klimaatadaptatie, die geen onderdeel zijn van andere projectinvesteringen of gebiedsontwikkelingen (voorbeelden: groenblauwe zone in de stad, regionale systeemaanpak op de langere termijn)*
- *Risicoafdekking toekomstige organisatievormen warmtenet(ten).*
- *Het nog uit te werken afwegingskader moet meer inzicht geven op welk moment tegen welke omvang en op basis van welke eventuele terugverdientijd projecten voorgedragen kunnen worden.*

VARIANT 3: VERBREIDING NAAR NIEUWE SPECIFIEKE PROJECTEN.

THEMA: WONEN EN WERKEN

- *Grootschalige gebiedsontwikkelingen > € 5 miljoen (bruto)*
- *(Nieuwe) investeringen in mobiliteit en bereikbaarheid > € 5 miljoen (bruto)*
- *Grondexploitaties vallen er buiten, tenzij sprake is van een onrendabele top.*

THEMA: DUURZAAMHEID

- *Investerings in energietransitie en klimaatadaptatie zijn in de regel onderdeel van de kredieten voor nieuwe projecten en grondexploitaties, omdat ze horen bij het 'nieuwe normaal' en vallen daardoor niet als een op zichzelf staande investering onder de strategische investeringsagenda.*
- *Specifieke projecten in het kader van energie of klimaat (geen onderdeel van een overkoepelende project of grondexploitatie) vallen wel onder de strategische investeringsagenda, als ze voldoen aan onderstaand criterium:*
 - *Gemeentelijke investeringen (onrendabele deel) in energietransitie, die geen onderdeel zijn van andere projectinvesteringen of gebiedsontwikkelingen (voorbeelden: kosten geothermie, onrendabele top bij aanleg warmtenetten in bestaande wijken)*
 - *Gemeentelijke investeringen in klimaatadaptatie, die geen onderdeel zijn van andere projectinvesteringen of gebiedsontwikkelingen (voorbeelden: groenblauwe zone in de stad, regionale systeemaanpak op de langere termijn)*
- *Risicoafdekking toekomstige organisatievormen warmtenet(ten).*
- *Het nog uit te werken afwegingskader moet meer inzicht geven op welk moment tegen welke omvang en op basis van welke eventuele terugverdientijd projecten voorgedragen kunnen worden.*

Datum 18 maart 2021

SPECIFIEKE PROJECTEN OF VOORZIENINGEN

- *(Icoonprojecten) die de aantrekkelijkheid van de stad vergroten c.q. een grote meerwaarde voor de stad hebben. Jaarlijks wordt in overleg met de Raad bepaald of en welke projecten of voorzieningen hiervoor in aanmerking komen.*
- *Het nog uit te werken afwegingskader moet meer inzicht geven in de projecten die hiervoor in aanmerking komen.*

4. Integrale samenhang met andere afwegingen bij de Perspectiefnota.

In de huidige beleidscyclus worden alle afwegingen omtrent knelpunten in het bestaande beleid, nieuw beleid en toekomstige investeringen integraal afgewogen binnen de beschikbare financiële ruimte, zonder dat daar vooraf per categorie budgetkaders aan toegekend worden.

Bij het werken met een Strategische Investeringsagenda wordt aan de voorkant na integrale afweging budgetruimte toegekend aan de uitvoering van de strategische investeringen en blijft de resterende financiële begrotingsruimte beschikbaar voor knelpunten in het bestaande beleid, nieuw beleid en overige investeringen. Zoals hiervoor reeds aangegeven is het van belang voor onder andere onze positie in relatie tot andere partijen dat we financiële armslag hebben om slagvaardig te kunnen handelen. Uiteraard doen we dat in afstemming met de Raad.

Financiën

Nu niet van toepassing. Bij de Perspectiefnota komen we met voorstellen om financiële ruimte voor de Strategische Investeringsagenda beschikbaar te stellen.

Vervolg

Na het raadsdebat zal het college bij de Perspectiefnota met een definitief voorstel komen voor de toe te passen uitgangspunten / criteria.

Openbaarheid

Openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom