



Beslisnota voor de raad

Datum 5 oktober 2021

Openbaar

Onderwerp Toekomst grondbeleid Zwolle
Versienummer 3

Portefeuillehouder R.E. de Heer
Informant Arjan Ekelenkamp
Afdeling Vastgoed
Telefoon (038) 498 2322
Email A.Ekelenkamp@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 6.1.5 We ondersteunen de ruimtelijke ontwikkeling van de stad door middel van actief of faciliterend grondbeleid

Begroting wijzigen Nee

Dekking ten laste van n.v.t.

Bijlagen 1 Opinienota toekomst grondbeleid Zwolle
2 Menukaart Grondbeleid

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Het toepassen van het huidige grondbeleid te bestendigen d.w.z. het blijven voeren van situationeel grondbeleid via actief én faciliterend grondbeleid (toepassing Menukaart Grondbeleid).
2. In het verlengde van beslispunt 1 nader te verkennen op welke wijze actief grondbeleid meer en/of sterker kan worden ingezet bij het realiseren van de toekomstige groei en ontwikkelopgaven van de stad en deze verkenning te starten nadat de resultaten van de regionale verstedelijkingsstudie bekend zijn (naar verwachting eind 2021/begin 2022).
3. Nader te onderzoeken op welke wijze maatschappelijk rendement/inzicht in maatschappelijke effecten van gebiedsontwikkelingen, integraal in de totale gemeentelijke beleidscyclus kan worden afgewogen, verantwoord en gerapporteerd.
4. De grondslag van de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) in stand te houden d.w.z. dat de MPV alleen gericht is op financiële verantwoording van grondexploitaties (actief grondbeleid).

Datum 5 oktober 2021

Inleiding

De dialoog met de raad over de Nota van Uitgangspunten MPV 2020 leidde tot vragen aan de wethouder Vastgoed en onderling debat tussen raadsleden. Naar aanleiding hiervan heeft u een informatienota (feb. 2020) ontvangen met daarin een synopsis van het onderzoek naar de Toekomst van het Gemeentelijke Grondbeleid. De opbrengst van het onderzoek mondde uit in een aantal keuzemogelijkheden voor het toekomstig grondbeleid. Deze zijn beschreven in een opinienota (dec. 2020) waarin drie hoofdonderwerpen centraal stonden:

1. Groei van de stad, scenario's en financiële risico's;
2. Grondprijzen en de invloed daarvan op betaalbare woningbouw;
3. Verbreden businesscase/expliciteren van maatschappelijk rendement.

De raad heeft vervolgens begin 2021 de dialoog gevoerd. Op grond van deze dialoog zijn de beslispunten geformuleerd over het te voeren toekomstig grondbeleid. Volledigheidshalve is de opinienota als bijlage bijgevoegd.

Korte terugblik

De dialoog over het grondbeleid in relatie tot de groei van de stad ging over de meerwaarde van situationeel grondbeleid. De gemeente voert immers zowel actief als faciliterend grondbeleid en past daarbij de Menukaart Grondbeleid toe (zie bijlage 2). Beide vormen van grondbeleid dragen bij aan de groei en ontwikkeling van stad. De laatste jaren is faciliterend grondbeleid daarbij steeds belangrijker geworden. Door de keuze voor inbreiding, zijn/worden veelal grond- en vastgoedposities ontwikkeld die in handen zijn/waren van derden. De gemeente loopt daarbij minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. Ondanks de financiële risico's van actief grondbeleid, staat actief grondbeleid voor de raad niet ter discussie. In tegendeel, de raad ziet graag een verkenning tegemoet waarin wordt onderzocht in hoeverre actief grondbeleid meer of sterker zou kunnen worden ingezet voor het realiseren van de toekomstige groei en ontwikkelopgaven van de stad. En zonder daarbij afbreuk te doen aan het verantwoorde risicobeleid en een adequaat weerstandsvermogen. Hierover bestond consensus tijdens de dialoog.

Dergelijke consensus ontbrak voor het thema maatschappelijk rendement en grondbeleid en de scope van de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV). Tijdens de dialoog waren er grofweg twee stromingen. Namelijk voorstanders en tegenstanders van het expliciteren van maatschappelijk rendement via grondbeleid en een mogelijke verbrede grondslag van de MPV. Bij dit vraagstuk gaat het erom of in het grondbeleid expliciete en uitgewerkte afwegingscriteria voor het berekenen van maatschappelijk rendement zouden moeten worden opgenomen. Het kwantificeren en kwalificeren van maatschappelijk rendement staat dan sterk voorop. In elke businesscase die aan de raad ter besluitvorming wordt aangeboden, zullen deze maatschappelijk effecten dan zowel kwantitatief als kwalitatief in beeld moeten zijn gebracht. Het is een principiële vraag in hoeverre deze eventuele verbreding nu via het grondbeleid zou moeten worden geregeld. Het raakt feitelijk de algehele wijze waarop de gemeente integrale afwegingen maakt en welke scope daarbij in ogenschouw wordt genomen. Een integraal afwegingskader voor gebiedsontwikkeling zou bijvoorbeeld ook een bruikbaar hulpmiddel kunnen zijn. Dat betekent: aan de voorkant in gebiedsopgaves de beleidsdoelen helder als kader meegeven. En dat vervolgens in verschillende opgaves uitwerken met toepassing van de gereedschapskist van het grondbeleid alsmede ook alle andere beleidsinstrumenten.

De MPV heeft sinds haar oorsprong een financiële functie. Van alle lopende grondexploitaties wordt de financiële balans opgemaakt. Op grond hiervan wordt jaarlijks bij de begroting bepaald of geldstromen uit de grondexploitaties te benutten zijn voor de financiering van andere relevante gemeentelijke doelen. Dit alles conform de spelregels uit de BBV en gemeentelijke afspraken. De MPV is niet bedoeld als een integrale rapportage van maatschappelijke effecten van gemeentelijk beleidsdoelen. Dat zou een verbreding betekenen van de verantwoording over en verslaglegging van het gemeentelijk grondbeleid. Het is een principiële vraag in hoeverre deze eventuele verbreding nu via het grondbeleid moet worden geregeld. Het raakt feitelijk de totale rapportagestructuur van de gemeente (verantwoording programma's in de begroting, voortgangrapportage projecten (VP), MPV, Berap, enz.. Dus vraagt dit feitelijk een veel bredere verantwoording en rapportage dan alleen vanuit het grondbeleid.

Datum 5 oktober 2021

Recente ontwikkelingen

Grondbeleid is veel meer dan alleen maar financieel beleid. Het levert al een serieuze bijdrage aan maatschappelijk rendement. Het staat tenslotte ook verwoord in de missie en visie van het grondbeleid. Zie daarvoor de verplichte paragraaf Grondbeleid bij de begroting. Bij de recente grondexploitaties van Stadshagen zijn relevante doelstellingen voor bijvoorbeeld KEC (Klimaat, Energie en Circulair) zoveel als mogelijk al meegenomen in de grondexploitatie. De grondexploitatie is daarbij het financieel kader voor de gebiedsontwikkeling. De financiële resultaten maken deel uit van de jaarlijkse MPV. De resultaten met betrekking tot KEC worden separaat gerapporteerd via de programmabegroting. Het afwegingskader voor KEC is echter geen grondbeleid. De doelen en ambities van KEC worden zo goed mogelijk vertaald in de grondexploitatie van deze gebiedsontwikkelingen. En dat zijn we werkenderwijs steeds concreter en beter aan het uitwerken en toepassen.

Integraal afwegingskader KEC (Klimaat, Energie en Circulair)

Zo is het afgelopen half jaar gewerkt aan het opstellen van een integraal afwegingskader KEC. Het is een tool om ambities en doelen op het gebied van KEC mee te nemen in allerlei relevante afwegingsprocessen zoals gebiedsontwikkelingen dat ook zijn. Daartoe zal een zogenaamde *Ambitiweb* als een bruikbaar hulpmiddel worden toegepast. Althans dat is het voornemen. Over de uitkomsten van deze nieuwe tool zal de raad op korte termijn separaat worden geïnformeerd en zal ook een voorstel hierover ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Dit voorstel is niet opgehangen aan het grondbeleid, omdat het veel meer beleidsvelden raakt en het vraagt om integrale toepassing, afweging en verantwoording.

Strategische investeringsagenda

Via de Strategische Investeringsagenda (SIA) 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 zijn 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 en de toekomstige investeringen. De Strategische Investeringsagenda is 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). De uiteindelijke hoogte van de investeringen is mede afhankelijk van de inhoudelijke keuzes die de raad te zijner tijd maakt. In dat kader komen ook steeds meer vragen over maatschappelijke effecten en rendement aan de orde op grond waarvan uiteindelijke keuzes zullen moeten worden gemaakt. De behoefte aan het creëren van inzicht in die maatschappelijke effecten, het daarbij behorende afwegingsproces én de wijze waarop hierover integrale verantwoording kan worden afgelegd en gerapporteerd neemt toe. En dat raakt de totale gemeentelijke beleidscyclus. Dit najaar zal een separaat procesvoorstel inclusief de dekking over maatschappelijk rendement en effecten ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Dit procesvoorstel is ook niet opgehangen aan het grondbeleid, omdat het veel meer beleidsvelden raakt en het vraagt om integrale toepassing, afweging en verantwoording.

Beoogd effect

Met deze nota beslist de raad over het te voeren grondbeleid. Dit naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek naar de Toekomst van het Grondbeleid, de opinienota én de dialoog hierover.

Argumenten*1.1 Situationeel grondbeleid blijven door toepassing Menukaart Grondbeleid*

Het huidige situationele grondbeleid biedt voldoende handvatten om strategische keuzen te kunnen maken. Zowel actief als faciliterend grondbeleid staan ten dienste van een duurzame en toekomst-

Datum 5 oktober 2021

bestendige ontwikkeling van onze stad. De Menukaart Grondbeleid helpt daarbij om verantwoorde keuzes te kunnen maken. De financiële risico's van actief grondbeleid worden geaccepteerd en zijn verantwoord door het gevoerde risicobeleid en een adequaat weerstandsvermogen. De financiële buffer moet continu voldoende groot zijn om eventuele financiële tegenvallers uit grondexploitaties op te kunnen opvangen.

2.1 Verkenning meer/sterker inzetten actief grondbeleid bij toekomstige groei van de stad

Zwolle bereidt zich voor op de groei van de stad. Momenteel loopt o.a. de regionale verstedelijkingstudie waarvan de resultaten eind van dit jaar (2021) worden verwacht. Op basis hiervan zal duidelijk worden voor welke ontwikkelopgaven voor wonen, werken, klimaat, energie en dergelijke Zwolle precies staat. De ontwikkelopgaven zullen moeten worden vertaald naar het grondgebied van Zwolle. In die vertaalslag speelt het grondbeleid een rol naast vele andere beleidsvelden. In de verkenning naar het wellicht meer/sterker inzetten op actief grondbeleid zullen we o.a. ingaan op:

- Welke huidige grondposities kunnen we benutten voor groei en ontwikkelopgaven van de stad?
- Hoeveel nieuwe grondposities zijn nodig?
- Waar moet de gemeente grond verwerven en wil de raad daarbij het Voorkeursrecht toepassen?
- Welke huidige grondposities kunnen we afstoten?
- Wat zijn de nadelige financiële gevolgen daarvan (desinvesteringen)?
- Welke nieuwe voorinvesteringen zijn noodzakelijk en hoeveel budget zal de raad daarvoor beschikbaar moeten stellen?
- Welke potentiële grondopbrengsten zijn denkbaar (globale inschatting)?
- Levert een actief grondbeleid ook actief bij aan het vergroten van het verdienvermogen?
- Levert actief grondbeleid naar verwachting daadwerkelijk dan ook meer/sterkere sturing door de gemeente op?

De vertaalslag van bovenstaande rol van het grondbeleid maken we nadat de resultaten van de regionale verstedelijkingsstudie bekend zijn. Deze resultaten worden eind van dit jaar 2021 verwacht. De verkenning naar actief grondbeleid kan vervolgens in de eerste helft van 2022 plaatsvinden en de resultaten daarvan worden dan circa medio 2022 verwacht. De nieuwe inzichten zullen we vervolgens verwerken in een nog te actualiseren Nota Grondvoorraadbeleid (rond het zomerreces 2022 of vlak erna). De verkenning naar de rol van actief grondbeleid zal zorgvuldig worden ingebed in het totale proces van de uitwerking van de regionale verstedelijkingsstudie.

Vooruitlopend op de verstedelijkingsstrategie gaan we onderzoeken hoe we nu al kansen kunnen benutten. De uitkomsten komen terug in de Nota van Uitgangspunten Meerjaren Prognose Vastgoed,

3.1 Maatschappelijk rendement/effecten via integrale afweging, rapportage en verantwoording in de totale gemeentelijke beleidscyclus

Integraal en expliciet inbedden van maatschappelijke effecten in het gemeentelijk grondbeleid zou een verbreding van het grondbeleid inhouden. Het vraagstuk van maatschappelijk rendement en effecten raakt echter de totale gemeentelijke beleidscyclus, afwegings-, verantwoordings- en rapportagestructuur van de gemeente. Het gaat daarbij om verschillende programma's in de begroting, diverse verschillende typen voortgangsrapportages over projecten (VP's), MPV, Berap en dergelijke. Dus veel meer dan alleen het grondbeleid. Daarom zal een separaat procesvoorstel inclusief de dekking over maatschappelijk rendement en effecten ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Dit procesvoorstel is evenwel niet opgehangen aan het grondbeleid, omdat het veel meer beleidsvelden raakt en het om integrale toepassing, afweging en verantwoording vraagt. Tevens zal separaat een voorstel over het Integraal Afwegingskader KEC ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Dit voorstel is eveneens niet opgehangen aan het grondbeleid, omdat het veel meer beleidsvelden raakt en het ook om integrale toepassing, afweging en verantwoording vraagt.

4.1 Meerjaren Prognose Vastgoed is instrument gericht op financiële verantwoording grondexploitaties

De Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) heeft sinds haar oorsprong een financiële functie. Van alle lopende grondexploitaties wordt de financiële balans opgemaakt. Op grond hiervan wordt jaarlijks bij de begroting bepaald of geldstromen uit de grondexploitaties te benutten zijn voor de financiering van andere relevante gemeentelijke doelen. Dit alles conform de spelregels uit de BBV en gemeentelijke



Datum 5 oktober 2021

afspraken. In het verlengde van beslispunt 3 wordt daarom voorgesteld om de financiële functie van de MPV in stand te houden.

Risico's en kansen

Kansen:

De kansen van actief grondbeleid voor de gemeente liggen met name op het hebben van een grondpositie waarmee wij relevante ruimtelijke ontwikkelingen kunnen realiseren. Als grondeigenaar is onze invloed in principe groter waardoor er in feite wat eenvoudiger regie te voeren is op programma's, doelen en dergelijke. Daarnaast kunnen grondexploitaties winsten opleveren die de gemeente vervolgens, via de afgesproken spelregels, kan inzetten voor het realiseren van diverse andere beleidsdoelen. In deze situatie dragen grondexploitaties positief bij aan het vergroten van het verdienvermogen van de gemeente.

Risico's

Keerzijde van het vergroten van het gemeentelijk verdienvermogen betreft de financiële risico's van actief grondbeleid. Analyse van de afgelopen vijftien jaar laat zien dat er (grote) pieken en (grote) dalen zijn geweest in het financieel resultaat. Het structureel kunnen opvangen van financiële risico's vraagt om een verantwoord risicobeleid en het continu op orde hebben van ons weerstandstandsvermogen. Dat beleid passen we jaarlijks consequent toe op de MPV en al die jaren was de omvang van de financiële buffer telkens voldoende groot door het hebben van een adequaat weerstandstandsvermogen en het gevoerde risicobeleid.

Financiën

Nu nog niet van toepassing. Komt aan de orde bij de verdere uitwerking en toepassing van het grondbeleid en/of nieuwe gebiedsontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan financiële middelen om nieuwe grondposities te verwerven, het opstarten van nieuwe gebiedsontwikkelingen of bestaande grondposities af te stoten en dergelijke. En het geldt ook voor de verkenning om actief grondbeleid meer/sterker in te zetten bij het realiseren van de groei van de stad en haar ontwikkelopgaven. Deze verkenning zal zorgvuldig worden ingebed in het totale proces van de uitwerking van de regionale verstedelijkingsstudie inclusief de dekking.

Communicatie

Externe communicatie is vooralsnog niet van toepassing.

Vervolg

Het vervolg kent drie sporen. Enerzijds zal de Menukaart Grondbeleid continu bij nieuwe ontwikkelingen worden toegepast en de uitkomsten aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd. Anderzijds zal actief grondbeleid bij de uitwerking van de opgaven voor de toekomstige groei van de stad nader worden verkend en onderzocht. De resultaten ervan leggen we ook ter besluitvorming voor aan de raad. Ten derde vormt dat de basis om onze Nota Grondvoorraadbeleid te actualiseren. Deze nota gaat in op de huidige grondposities die zijn in te zetten voor de groei van de stad en haar ontwikkelopgaven. De nota gaat ook in op het afstoten van huidige grondposities die geen toegevoegde waarde meer zullen hebben voor de gemeente. Nieuwe grondposities en/of mogelijke toekomstige grondposities (o.b.v. Wet Voorkeursrecht Gemeenten) maken tot slot ook deel uit van de gemeentelijke grondvoorraad. De Nota Grondvoorraadbeleid zal worden geactualiseerd nadat op basis van de regionale verstedelijkingsstudie helder is voor welke opgaven Zwolle precies komt te staan en welke rol het actief grondbeleid hierin kan spelen. Deze nota zal naar verwachting ergens rond of vlak na het zomerreces 2022 gereed kunnen zijn.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Datum 5 oktober 2021

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom