

Opinienota voor de raad

Datum 7 december 2020

Soort openbaar

Onderwerp Toekomst Grondbeleid Zwolle
Versienummer V 3.

Informant Arjan Ekelenkamp
Afdeling Vastgoed / OW
Telefoon 038 498 2322
Email A.Ekelenkamp@zwolle.nl
Bijlage Resultaten Synopsis Onderzoek Toekomst Grondbeleid

Wij stellen u voor een voorkeur uit te spreken over:

- A. Het bestendigen van het huidige grondbeleid, d.w.z. het blijven voeren van situationeel grondbeleid door actief grond én faciliterend grondbeleid (toepassing Menukaart Grondbeleid)
- B. In hoeverre financieel rendement (verdienvermogen) expliciet moet worden opgenomen in de visie en de hoofddoelstelling van het grondbeleid en/of het karakter van het grondbeleid meer sturend zou moeten zijn in plaats van dienend aan de ruimtelijke ontwikkeling van de stad
- C. In hoeverre maatschappelijk rendement expliciet moet worden opgenomen in de visie en de hoofddoelstelling van het grondbeleid
- D. In hoeverre de Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV) van een financiële rapportage zou moeten verkleuren naar een integrale maatschappelijke effectenrapportage

Datum 7 december 2020

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

Deze opinienota gaat in op de uitkomsten van het onderzoek naar de toekomst van het gemeentelijke grondbeleid. Onderstaand overzicht schetst kort de aanleiding ervan en de procesgang tot nu toe.



In de Synopsis Toekomst Grondbeleid staan **zes hoofdvragen** centraal staan:

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

De opdracht

De opbrengst van het onderzoek mondt enerzijds uit in een beschrijving van onze huidige beschikbare gereedschapskist Grondbeleid. Anderzijds leidt het tot enkele keuzemogelijkheden voor het toekomstig grondbeleid. Daarbij zijn telkens de hoekpunten van de mogelijkheden geschetst en ook waar we nu staan. 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 voor zover nodig en van toepassing een mogelijke richting die de raad wellicht aan het college wil meegeven voor een nadere en gedetailleerde uitwerking van het toekomstig grondbeleid.

Omwille van de overzichtelijkheid gaat de opinienota in op drie hoofdonderwerpen:

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.

Alvorens nader op deze onderwerpen in te gaan, volgt hieronder eerst een korte samenvatting van het huidige grondbeleid dat dient als referentiekader.

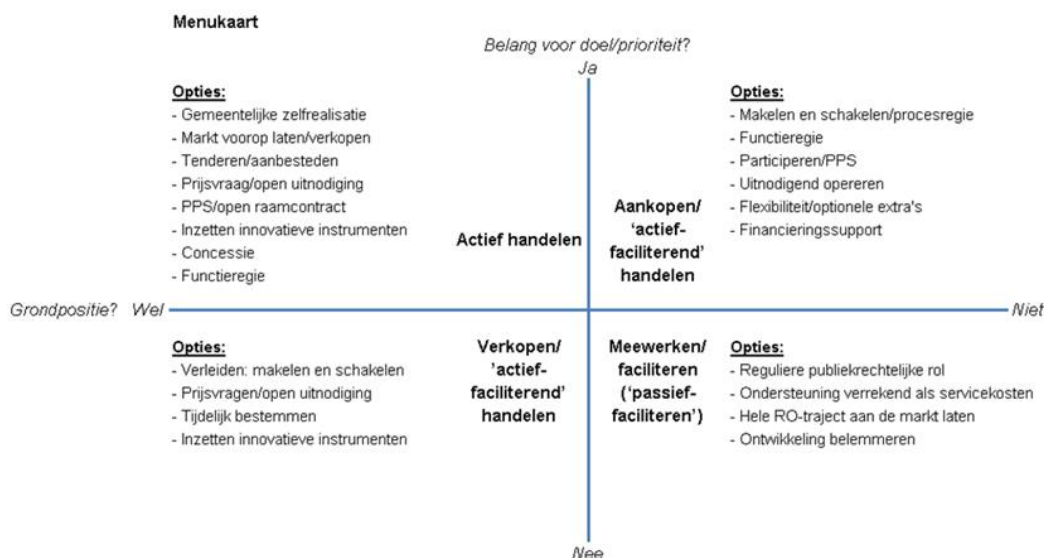
Datum 7 december 2020

Referentiekader: huidige paragraaf grondbeleid bij de begroting (verplichting BBV)

Zwolle voert al jaren een actief grondbeleid en heeft hiermee in de topjaren goede financiële resultaten behaald. Er zijn echter jaren geweest met beduidend slechte financiële resultaten. Dat is evenwel geen reden om actief grondbeleid voorgoed af te schaffen. Alleen al vanwege de realiteit van lopende grondexploitaties en de huidige voorraad aan gronden die ooit is verworven om strategische redenen en nu adequaat wordt beheerd. Daarnaast ligt er tegenwoordig een focus op het ontwikkelen van de bestaande stad. Dat wil zeggen dat inbreiden in principe prioriteit heeft boven uitbreiding van de stad. Bij inbreiding zijn eigendomsposities veelal in handen van derden. Dat vraagt om veel en intensieve samenwerking met marktpartijen en een actieve rol van de gemeente: de gemeente als facilitator in plaats van grondeigenaar. Daarom voeren wij ook een faciliterend grondbeleid.

Verder staat Zwolle aan de vooravond van de gewenste groeistrategie voor de (middel)lange termijn. Het gaat immers goed met Zwolle en de verwachting is dat we gaan groeien. Dat vraagt uiteindelijk om keuzes over uitleggebieden voor stedelijke ontwikkelingen. Al met al is in feite sprake van een én-én beleid of te wel **situationeel grondbeleid**. De feitelijke en dagelijkse uitvoering hangt af van politieke keuzes, de marktsituatie, de urgentie, eigendomssituaties e.d.

De hoofddoelstelling van het grondbeleid blijft daarbij onveranderd: grondbeleid **ondersteunt** de ruimtelijke ontwikkeling van de stad.¹ De missie is om direct en indirect met inzet van financiële en juridische instrumenten bij te dragen aan een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van Zwolle in kwaliteit en kwantiteit. Geld verdienen is dus geen doel op zich, maar waar dat mogelijk is zullen we dat zeker doen. Uitgangspunt is dat ontwikkelingen toekomstbestendig worden uitgevoerd. In geval van een onhaalbare stapeling van eisen of bij conflicterende eisen moeten keuzes worden gemaakt. Dit vraagt transparantie en specifieke besluitvorming van de Raad.



De ondersteunde rol die het grondbeleid kan spelen is relevant voor diverse strategische verkenningen of beleidsproducten die we maken zoals bijvoorbeeld: Omgevingsvisies, Gebiedsvisies, Groei- en Ontwikkelstrategieën, Stedelijke Investeringsstrategieën, Programma's, etc. Afstemming tussen en met dergelijke verkenningen in relatie tot het te voeren grondbeleid is belangrijk. De **Menukaart Grondbeleid** (zie boven) kan daarbij als hulpmiddel situationeel worden toegepast en uitgewerkt. Het biedt een **gereedschapskist** waaruit we kunnen putten bij diverse stedelijke vraagstukken.

¹ Om de financiële balans in de MPV (Meerjaren Prognose Vastgoed) op te kunnen maken moet veelal nog een vertaalslag plaatsvinden van uitgangspunten vanuit de verschillende beleidsvelden naar de grondexploitaties (afhankelijkheidsrelatie).

Datum

7 december 2020

1: Groei van de stad, scenario's en financiële risico's

Het realiseren van voldoende woningen, ruimte voor bedrijven en kantoren, commercieel vastgoed dragen allemaal bij aan de groei van Zwolle. De mate waarin Zwolle in de toekomst nog kan groeien verkennen we momenteel als opmaat naar de Omgevingsvisie 3.0: het zogenaamde BO-Mirt traject bestudeert de toekomstige verstedelijkingsstrategie van Zwolle en de regio. Hierover heeft u onlangs een raadsinformatienota ontvangen (oktober 2020). Economische scenario's spelen hierbij ook een rol, onder andere de verwachte groei van de economie.

Als het dan gaat om de vastgoedmarkten (wonen, bedrijven, commercieel vastgoed) zien we dat de ontwikkelingen op deze markten vaak wat achter lopen bij de reële economie, maar dat ze wel een vergelijkbare cyclus doorlopen (zie bijlage in opinienota en Synopsis). Veel van de grootheden liggen buiten de invloedssfeer van een lokale overheid. Denk daarbij bijvoorbeeld aan rentestand, ondernemers- en consumentenvertrouwen, risicobeleid financiering hypotheek en kredietvertrekking. De gemeente heeft tijdens een crisis en/of tijden van economische laagconjunctuur geen sturingsmogelijkheden om het tij te keren op de vastgoedmarkten (zie bijlage opinienota en Synopsis).

Ook niet door actief grondbeleid van de gemeente

In de periode na de kredietcrisis zaten de vastgoedmarkten op slot, er was destijds geen beweging in te krijgen. Forse afboekingen in onze grondexploitaties waren nodig (Stadshagen, Voorsterpoort). In het geval Oosterenk hebben we mede gelet op het gebrek aan marktvraag naar kantorenlocaties en het provinciale kantorenbeleid om kantoorruimte uit de markt te halen, de kavels voor kantoren uit de grondexploitatie Oosterenk gehaald. In deze casus overigens zonder financiële afboekingen.

Bij het voeren van actief grondbeleid gaat het enerzijds er dus om of de gemeente bereid is financiële risico's te lopen. En zo ja, of de gemeente anderzijds in staat is om in een periode van economische laag conjunctuur de negatieve financiële gevolgen in voldoende mate op te vangen. Of te wel: is de financiële buffer groot genoeg en voeren we een behoedzaam en verantwoord actief grondbeleid?

Indien de raad grote financiële risico's niet acceptabel vindt, dan is actief grondbeleid feitelijk niet passend. Vanuit dat perspectief zou faciliterend grondbeleid wel passend zijn en zou de gemeente actief grondbeleid geleidelijk aan moeten afbouwen en faciliterend grondbeleid moeten versterken.

Bij het voeren van faciliterend grondbeleid loopt de gemeente nauwelijks financiële risico's. Die liggen dan bij ontwikkelende partijen of particulieren. Maar dus ook de mogelijke opbrengsten. Los hiervan, draagt faciliterend grondbeleid veel bij aan de groei en ontwikkeling van de stad. Er lopen diverse grote ontwikkelingen waarbij grondposities niet in handen zijn van de gemeente, maar waarmee wel relevante gemeentelijke beleidsdoelen worden gerealiseerd. Bijvoorbeeld: o.a. Spoorzone, Oosterenk, Weezenlanden-Noord, Zwartewaterallee, Harculo. In andere woorden: de afgelopen jaren is, mede door het besluit dat stedelijke inbreiding boven uitleg gaat, faciliterend grondbeleid heel belangrijk en waardevol voor de gemeente Zwolle. Bovengenoemde ontwikkelingen dragen sterk bij aan o.a. het realiseren van het woningbouwprogramma.

Met de Menukaart Grondbeleid kunnen beide vormen van grondbeleid dus worden toegepast. Zie de bijlage en Synopsis voor een overzicht van de voor- en nadelen van actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Beide vormen van grondbeleid zullen voor de toekomstige ontwikkeling van Zwolle waardevol en toepasbaar blijven. Het ligt daarmee voor de hand dat toepassing van de Menukaart Grondbeleid situationeel zal blijven: dus onze gereedschapskist bestaat uit een én-én-beleid en niet uit een of-of-beleid.

Datum 7 december 2020

Keuzemogelijkheid Actief Grondbeleid algemeen

De raad kan besluiten om het accent langzamerhand te gaan verleggen naar actief grondbeleid en daarmee faciliterend grondbeleid geleidelijk af te bouwen. Dat lijkt overigens wel een theoretische keuze. Er zijn nu veel relevante ruimtelijke ontwikkelingen gaande waarbij de grondposities in handen zijn van derden. En er staan nog veel ontwikkelingen op stapel waar de grondposities in handen zijn van derden. Als dat allemaal via actief grondbeleid zou moeten worden gerealiseerd, dan vraagt dat grote financiële (en capaciteits-)investeringen, omdat de gemeente dan eerst de grond-/en vastgoedposities van derden zou moeten aankopen, de planvorming hiervoor zou moeten uitwerken en de gemeentelijke posities vervolgens weer moet zien te verkopen. En het past minder goed in het adagium “samen maken we de stad” en het mantra van de Omgevingswet waarin juist veel ruimte voor particulier initiatief wordt geboden.

Keuzemogelijkheid: actief grondbeleid ondersteunend of sturend?

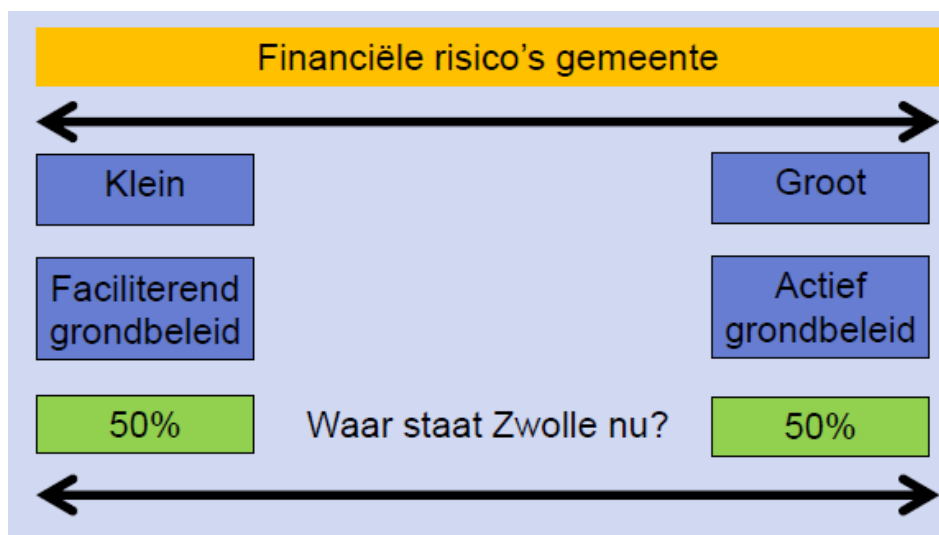
Een sturend grondbeleid wil zeggen dat het accent verschuift van ondersteunend aan ruimtelijke ontwikkelingen (zie huidige paragraaf grondbeleid) naar kaderstellend voor ruimtelijke ontwikkelingen: grondposities bepalen veel meer dan nu de keuze van de ruimtelijke ontwikkeling van de stad en daarbij spelen de opbrengstpotenties een grote rol in de te maken keuzes. Hier ligt een relatie met het vergroten van het verdienvermogen. Sturend grondbeleid past niet bij het huidige grondbeleid.

Keuzemogelijkheid: vergroten verdienvermogen?

Het verdienvermogen kan worden vergroot door gemeentelijke grondposities maximaal te benutten, kosten te reduceren, ambities te verlagen en daardoor grondopbrengsten te maximaliseren. Het financieel rendement staat dan voorop. Dit past niet bij het huidige grondbeleid.

Keuzemogelijkheid Faciliterend grondbeleid algemeen

De raad kan besluiten om het accent langzamerhand te gaan verleggen naar faciliterend grondbeleid en daarmee actief grondbeleid geleidelijk af te bouwen. Dat lijkt overigens wel een theoretische keuze. Het afbouwen van actief grondbeleid kan niet van de één op de andere dag in verband met de huidige lopende grondexploitaties die eerst zullen moeten worden afgerond. En de huidige grondvoorraad (circa 600 ha) moet worden afgebouwd, lees af te stoten/te verkopen. Ander gevolg is dat de toekomstige groei van de stad moet worden gerealiseerd met hoofdzakelijk faciliterend grondbeleid en dat de gemeente dan geen geldstromen meer zal realiseren via de grondexploitaties.



Datum 7 december 2020

2: Grondprijzen en de invloed daarvan op betaalbare woningbouw

In de Nederlandse praktijk bestaan meerdere methodieken om de grondprijs te bepalen:

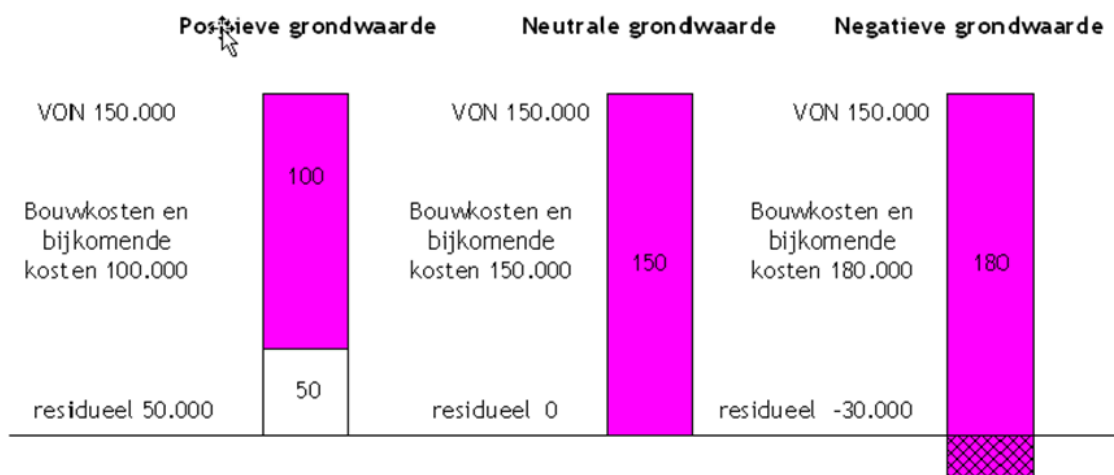
- Kostprijs methode
- Comparatieve methode
- Vaste m² prijs of vaste kavelprijs
- Grondquote / Grondcurve
- Residuele grondwaarde methode

Voor woningbouw hanteert Zwolle de residuele grondwaarde methode zoals de meeste gemeenten dat doen. Vertrekpunt daarbij is dat de grondprijs altijd marktconform moet zijn in verband met regelgeving om staatssteun te voorkomen. We maken een geoorloofde uitzondering voor sociale woningbouw (een vaste lage grondprijs).

De uiteindelijk te hanteren grondprijs is de uitkomst van een rekensom: de VON-prijs van een woning min de stichtingskosten bepalen wat er overblijft voor de grondwaarde (=residu). We maken een geoorloofde uitzondering voor sociale woningbouw (een vaste lage grondprijs).

Voorbeeld

De Vrij Op Naam prijs (V.O.N.) van nieuwbouwwoningen wordt in de markt bepaald door vergelijking van de nieuwbouwwoning met recente verkoop-transacties van bestaande woningen en gegevens met betrekking tot een prijs-kwaliteitstoets (m² woonoppervlak, ligging, kwaliteit, architectuur, etc.). Onderstaand figuur laat zien hoe de residuele methode in zijn werk gaat. De VON-prijs is daarbij dus een vast gegeven. De waarde die overblijft voor de grond hangt af van de hoogte van de bouwkosten, bijkomende kosten o.a. opslag risico en winst (= stichtingskosten). Hoe hoger de kosten, hoe lager de grondwaarde. Hoe lager de kosten, hoe hoger de grondwaarde.



De prijsontwikkeling en de betaalbaarheid van woningen is niet gekoppeld aan de grondprijs. Dat betekent dat via grondprijzenbeleid geen invloed kan worden uitgeoefend op de betaalbaarheid van woningen. De belangrijkste factoren die de prijsontwikkeling op de bestaande woningmarkt en de VON-prijzen bepalen staan in onderstaande tabel.

7 december 2020

Woningmarkt/huizenprijzen	VON-prijzen
Beschikbaar looninkomen en financieel vermogen van de koper	Locatie
Reële rente	Woningtype
Regels voor kredietverstrekking	Kavelgrootte
Consumentenvertrouwen	Gebruiksoppervlak
Prijzen in de bestaande voorraad	Grootte en gerealiseerde referentie-prijzen in de buurt zijn bepalend
Aanbod van nieuwe woningen	
Regionale context (verschillen kunnen groot zijn)	

Keuzemogelijkheid grondprijzen en betaalbaarheid woningen

Bij het grondprijzenbeleid hoort de acceptatie van de wettelijke verplichting van marktconforme grondprijzen in relatie tot staatssteun. Verder bepaalt de grondprijs niet de hoogte van de prijs van een woning (VON-prijs), maar zijn dat andere factoren. Indien de raad gemeentelijke invloed wil hebben op de betaalbaarheid van woningen, dan is de grondprijs hiervoor niet het geëigende instrument. Het kan wel via flankerend beleid vanuit het beleidsveld Wonen, zoals bijvoorbeeld het Zwols pakket van maatregelen in samenwerking met het Concilium.



Datum 7 december 2020

3: Verbreden businesscase/expliciteren van maatschappelijk rendement.

Het expliciteren van maatschappelijk rendement en grondbeleid is geenszins gemeengoed in gemeentelijk grondbeleid, laat staan dat het routinematige uitvoeringspraktijk is. Er komt wel steeds meer aandacht voor maatschappelijke waardecreatie bij gebiedsontwikkelingen. Het grondbeleid is daarbij dan één van de aandachtsvelden, naast heel veel andere beleidsvelden.

Het vraagstuk van de KEC past in dit thema (Klimaat-Energie-Circulair). Binnen ruimtelijke projecten spelen KEC-ambities een steeds grotere rol. De gemeente Zwolle wil komen tot een gestandaardiseerd proces waarbij KEC integraal wordt afgewogen in relatie tot het project. KEC-ambities en wettelijke eisen zijn onderhevig aan veranderingen, aangezien ontwikkelingen zich momenteel snel opvolgen. Via Programmamanagement is een uitvraag in voorbereiding waarin we op zoek zijn naar een extern adviseur die de gemeente kan helpen met het volgende:

- Opstellen van een eenduidig proces om te komen tot integrale KEC ambities in de ruimtelijke projecten. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen eisen (wetten en regels) en ambities. Bij het inrichten van dit proces worden project- en programmamanagers nadrukkelijk betrokken, aangezien zij voor de uitvoering moeten gaan zorgen.
- Advies over rollen en verantwoordelijkheden tussen projectorganisatie en de KEC-programma's.
- Uitvoeren van een 0-meting binnen een selectie van huidige projecten. Hiervoor worden in een later stadium diverse projecten uitgekozen.

KEC is dus in ontwikkeling en de ambities nemen we zo goed mogelijk al mee in diverse ruimtelijke projecten. Dit gaat zowel om grondexploitaties (bijvoorbeeld De Tippe, Breezicht) als om particuliere ontwikkelingen (bijvoorbeeld gebiedsvisies Oosterenk en Zwartewaterallee). De komende jaren zal werkenderwijs steeds beter de vertaalslag van KEC-ambities naar concrete maatregelen en financiële/maatschappelijke effecten ervan kunnen worden gemaakt. We staan nu nog aan het begin.

De gemeente Eindhoven pioniert met de verbreding van het gemeentelijke grondbeleid. De gemeente heeft de verbreding naar maatschappelijk rendement beleidsmatig vastgelegd in Nota Grondbeleid Eindhoven (2017). Hierin staat expliciet welke afwegingscriteria een rol spelen bij het nemen van beslissingen over gebiedsontwikkelingen.

De effecten die te relateren zijn aan een project gaan vaak veel verder dan de financiële impact uit een grondexploitatie alleen. Om een goed onderbouwde investeringsbeslissing te kunnen nemen maakt de gemeente Eindhoven onderscheid in vier impactniveaus (zie figuur volgende bladzijde):

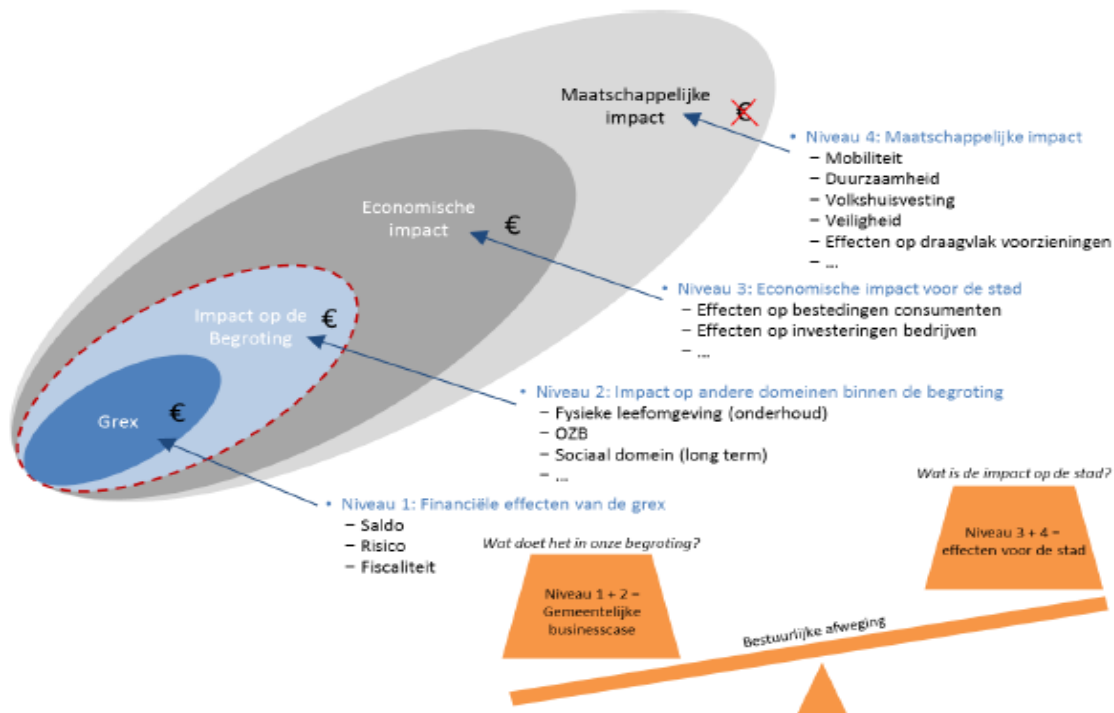
- Niveau 1: Financiële effecten van de grondexploitatie
- Niveau 2: Impact op de financiële begroting van de gemeente
- Niveau 3: Economische impact voor de stad
- Niveau 4: Maatschappelijke impact

De belangrijkste ervaringen van de gemeente Eindhoven zijn als volgt:

- De werkwijze biedt goede mogelijkheden om tot integrale afwegingen te komen. Niet de financiële uitkomst van een grondexploitatie alleen is leidend, maar vooral de outcome, d.w.z. de maatschappelijke effecten.
- Het kwantificeren van data is nog wel heel erg lastig gebleken. Dat heeft te maken met appels en peren kwestie, het ontbreken van relevante data, het moeilijk kunnen ontsluiten van data, de afhankelijkheid van veel andere beleidsvelden.

Datum 7 december 2020

- Geprobeerd is bijvoorbeeld om terug te rekenen naar opbrengsten per geïnvesteerde euro, maar dat bleek uiteindelijk niet te doen. Ook heeft Eindhoven laten onderzoeken wat er allemaal nog nodig zou zijn om zoveel mogelijk effecten te kwantificeren. Conclusie was dat hiervoor een onevenredig grote inzet nodig is. Het blindstaren op nut/noodzaak tot alles willen/moeten kwantificeren schiet daarmee zijn doel voorbij. Het gaat er vooral om dat een integrale afweging tussen financiële en maatschappelijke effecten (kwalitatief) mogelijk is geworden.
- En creativiteit in gebiedsontwikkeling wordt mogelijk gemaakt door:
 - Bijeenbrengen/inzicht geven in relevante financiële stromen binnen de gemeente
 - Hierover met elkaar een goede dialoog te voeren om tot transparante besluitvorming te komen.



Het is evenwel een principiële vraag in hoeverre maatschappelijk rendement dan beleidsmatig en instrumenteel via het grondbeleid zou moeten worden vastgelegd (zoals Eindhoven). Maatschappelijk rendement creëren kan niet alleen met grondbeleid, maar vraagt juist ook inzet van verschillende andere instrumenten. Een integraal afwegingskader voor gebiedsontwikkeling zou bijvoorbeeld ook een hulpmiddel kunnen zijn. Dat betekent: aan de voorkant in gebiedsopgaves de beleidsdoelen helder als kader meegeven en vervolgens mede met toepassing van de gereedschapskist grondbeleid én ook andere beleidsinstrumenten dat situationeel in de opgaves uitwerken.

Onze MPV gaat niet in op maatschappelijke effecten. Een eventuele verbreding van de scope van de MPV zal nog de nodige effort en afstemming binnen de organisatie gaan vragen. Wellicht kan het ook anders. Feitelijk is verder diepgaander onderzoek nodig om alle gevolgen van zo'n verbreding in beeld te brengen. Als ook de meest logische plek om het organisatorisch goed te beleggen.

Datum

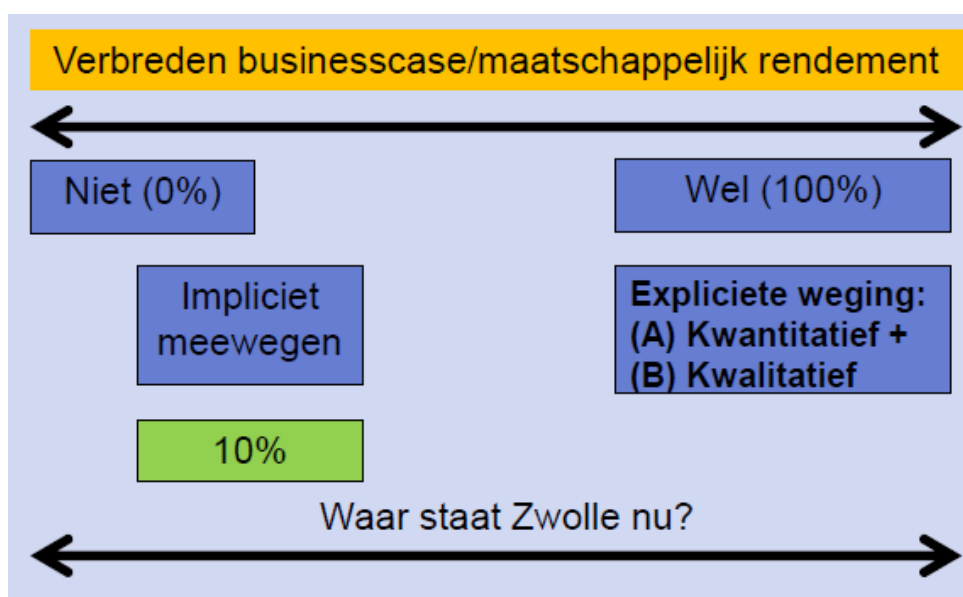
7 december 2020

Keuzemogelijkheid maatschappelijk rendement/verbreden businesscases

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 hulpmiddel kunnen zijn. Dat betekent: aan de voorkant in gebiedsopgaves de beleidsdoelen helder als kader meegeven en vervolgens mede met toepassing van de gereedschapskist grondbeleid én ook andere beleidsinstrumenten dat situationeel in de opgaves uitwerken.

Keuzemogelijkheid: MPV financieel rapport of integraal maatschappelijk effectrapport?

De MPV heeft sinds haar oorsprong een financiële functie. Van alle lopende grondexploitaties wordt de financiële balans opgemaakt. Op grond hiervan wordt, conform de spelregels uit de BBV en afspraken met het concern, jaarlijks bij de begroting bepaald of geldstromen uit de grondexploitaties te benutten zijn voor de financiering van andere relevante gemeentelijke doelen. De MPV is tot op heden 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 een veel bredere afweging dan alleen vanuit het grondbeleid.



Datum 7 december 2020

Vervolg

Voor het vervolg zijn twee abstractieniveaus aan de orde. De eerste betreft beleidsmatig ten aanzien van de visie op en doelstelling van het grondbeleid. Het tweede abstractieniveau gaat vooral over het toepassen van grondbeleid in relevante processen ten aanzien van de groei van de stad (verstedelijkingsopgave).

Wanneer de raad concludeert dat zij voldoende houvast heeft aan het huidige grondbeleid, dan hoeft er beleidsmatig niets te worden aangepast: de huidige paragraaf grondbeleid volstaat dan. Wanneer de raad behoefte heeft aan het nader uitwerken van hetzij vergroten verdienvermogen en sturend karakter van het grondbeleid, hetzij grondbeleid expliciet verbreden naar maatschappelijk rendement, dan heeft dat invloed op de visie en doelstelling van het gemeentelijke grondbeleid. Conform de wettelijke verplichting BBV, moet dat worden beschreven in de verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting. De huidige paragraaf grondbeleid vraagt dan om aanpassing ervan.

Daarnaast bereidt Zwolle zich voor op de groei van de stad en de wijze waarop dat wordt uitgewerkt. Hiervoor lopen diverse processen en/of zijn recent relevante beleidsstukken door de raad vastgesteld. Het gaat bijvoorbeeld om BO-Mirt (meerjarenprogramma infrastructuur ruimte en transport) als opmaat naar Omgevingsvisie 3.0, ontwikkelstrategie Wonen, Mobiliteitsvisie, en dergelijke. Het toepassen van het grondbeleid hierbij gaat steeds belangrijker worden. De feitelijke uitwerking en toepassing van het grondbeleid vindt dan plaats bij de verschillende opgaven die er zijn voor de stad. In samenhang met bijvoorbeeld de wijze waarop Zwolle vorm geeft aan de groei van de stad (verstedelijkingsopgave) gaat het dan om (niet uitputtend):

- Waar zijn onze huidige grondposities voor de groei van de stad te benutten?
- Welke grondposities kunnen worden afgestoten + hoe groot zijn dan de afboekingen?
- Stelt de raad budget beschikbaar voor het verwerven van nieuwe grondposities en zo ja hoeveel en welke nieuwe grondposities wil de gemeente dan verwerven?
- Wil de gemeente Voorkeursrecht vestigen en zo ja waar dan?

Onze huidige gereedschapskist (de menukaart grondbeleid) is hiervoor een werkzaam instrument gebleken en is daarmee goed toe te passen in de diverse opgaven voor de stad.

Openbaarheid

Deze opinienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Ingrid Geveke

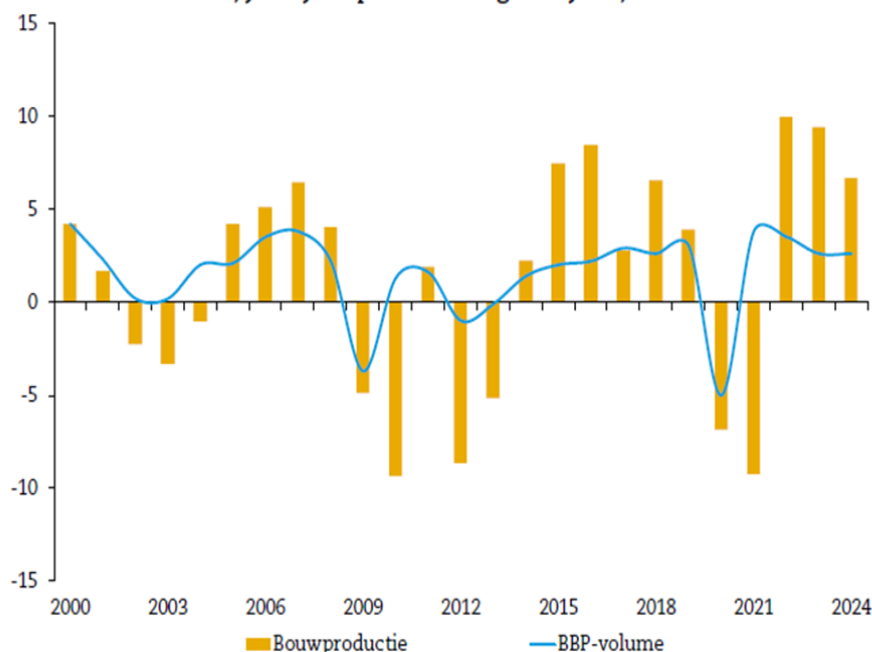
Datum 7 december 2020

Bijlage: belangrijkste conclusies ten aanzien van scenario's, actief en faciliterend grondbeleid

Economische scenario's en vastgoedmarkten

- We werken al met economische scenario's door met bandbreedtes in onze rekenparameters de effecten inzichtelijk te maken en het vereiste weerstandsvermogen te beoordelen.
- We leven nu in bijzondere tijden met grote onzekerheden welke kant het op zal gaan (corona, stikstof). En dus ook wat dat precies gaat betekenen voor de vastgoedmarkten die doorgaans enigszins achter lopen ten opzichte van ontwikkelingen in de reële economie (zie figuur). Neem bijvoorbeeld de woningmarkt: er is nog steeds sprake van stijgende prijsontwikkelingen terwijl we momenteel (november 2020) in de nasleep van de tweede coronagolf zitten.
- Veel van de grootheden liggen buiten de invloedssfeer van een lokale overheid. Denk daarbij bijvoorbeeld aan rentestand, ondernemers- en consumentenvertrouwen, risicobeleid financiering hypotheek en kredietvertrekking.
- De gemeente heeft tijdens een crisis en/of tijden van economische laagconjunctuur geen sturingsmogelijkheden om het tij te keren op de vastgoedmarkten. Ook niet met actief grondbeleid.
- Bij het voeren van actief grondbeleid gaat het er dan om: is de gemeente bereid om financiële risico's te lopen en zo ja is zij in staat om in een periode van economische laag conjunctuur de negatieve financiële gevolgen in voldoende mate op te vangen. Of te wel: is de financiële buffer groot genoeg en voeren we een behoedzaam en verantwoord actief grondbeleid? (zie hoofdstuk 5).

Figuur 1 Ontwikkeling van het volume van de bouwproductie en van het bbp in Nederland, jaarlijkse procentuele groeicijfers, 2000-2024



Bron: CBS, EIB

Datum 7 december 2020

Voor- en nadelen Actief grondbeleid

Voordelen	Nadelen
Gemeente is belanghebbende door grondposities	Twee petten “probleem: gemeente als marktmeester (regulator) en marktspeler (grondeigenaar). Algemeen belang versus zo hoog mogelijke grondopbrengst
Maximale sturing op programma, geld, stedenbouw, tijd, kosten en baten	Integrale verantwoording ligt bij gemeente en niet bij betrokken private partijen
Kans op (grote) winsten	Kans op (grote) verliezen
Kans op (grote) financiële bijdrage ten gunste van Concern met (grote) positieve impact op totale gemeentelijke begroting	Kans op (grote) financiële bijdrage ten laste van Concern met (grote) negatieve impact op totale gemeentelijke begroting
Vlottrekken stagnatie gebiedsontwikkeling	Politieke risico's
Het kunnen verrichten van strategische grondverwervingen	Aanhouden van grondvoorraad brengt structurele exploitatielasten met zich mee
Dekking van personeelslasten via grexen	

- Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen van actief grondbeleid. Deze hebben vooral te maken met gemeentelijke regie én financiële aspecten (kansen én risico's).
- Als bij een gunstige economische conjunctuur de grondopbrengsten uiteindelijk leiden tot winst, komt dat gunste van de algemene begroting en ontstaat er daardoor (meer) incidentele investeringsruimte.
- Als bij een ongunstige economische conjunctuur de grondopbrengsten uiteindelijk leiden tot verlies, komt dat ten laste van de algemene begroting en ontstaat er daardoor minder incidentele investeringsruimte of is er mogelijk de noodzaak tot bezuinigingen.
- Omdat de gemeente grondposities heeft is zij marktspeler net als de reguliere ontwikkelaars of grondeigenaren. En daarmee begeeft de gemeente zich op een markt die wordt gekenmerkt door private transacties en belangen. Daarnaast is de gemeente marktregulator als hoeder van het algemene belang (RO, publiekrechtelijk).
- Dat kan botsen wanneer grondopbrengst-maximalisatie een gemeentelijk uitgangspunt zou zijn. Ons huidige grondbeleid is echter dienend voor realisatie ruimtelijke ontwikkelingen. De afdeling Vastgoed streeft daarbij wel naar een zo gunstig mogelijk financieel resultaat.
- Het verdienvermogen vanuit grondexploitaties staat onder druk, wanneer:
 - Economische- en afzetrisico's toenemen (laag conjunctuur)
 - Kosten hoger zijn dan de grondopbrengsten
 - Gemeentelijke grondposities helemaal niet of veel later dan gedacht worden verzilverd

Datum 7 december 2020

Voor- en nadelen Faciliterend grondbeleid

Voordelen	Nadelen
Gemeente heeft alleen de pet op van marktmeester (regulator)	Faciliterend grondbeleid brengt kosten met zich mee die grotendeels gedekt moeten worden uit kostenverhaal en vraagt andere dekkingsbron dan grexen
Geen (grote) financiële risico's	Geen kans op (grote) winsten
Gemeentelijk doelen halen door sturing via publiekrechtelijke instrumenten	Het ontwerp en creatieve deel van gebiedsontwikkelingen worden niet meer door de gemeente gedaan. Wel kaderstelling/toetsing door gemeente
Verbreding van kostenverhaal is mogelijk o.b.v. Omgevingswet/Aanvullingswet Grondeigendom)	Kostenverhaal is evenwel niet oneindig, er zijn maximale grenzen aan verbonden (zogenaamde "Macro Aftopping")
Voortgang en verantwoording liggen bij private partijen	Gemeente heeft geen/weinig invloed op voortgang/uitvoering

- Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid. Deze hebben vooral te maken met gemeentelijke regie én financiële aspecten (risicoreductie).
- De belangrijkste voordelen van faciliterend grondbeleid hebben vooral te maken met de gemeentelijke rol én dat eventuele verliezen bij een ongunstige economische conjunctuur niet ten laste van de gemeente zullen komen. Financiële risico's liggen bij de marktpartijen.
- De gemeente is geen speler meer op de grondmarkt: die rol is weggelegd voor particulieren grondeigenaren en ontwikkelaars. Geen "twee petten" meer. De gemeente is alleen markregulator en kan via publiekrechtelijk instrumentarium ook haar beleidsdoelen verwezenlijken. Alleen als onze ambities heel erg hoog zijn, dan kan het wel lastiger worden om die te realiseren.
- De belangrijkste nadelen van faciliterende grondbeleid hebben vooral te maken met dat eventuele winsten bij een gunstige economische conjunctuur niet ten gunste van de gemeente zullen komen, maar wel ten gunste van particuliere grondeigenaren en ontwikkelaars
- Omdat de gemeente geen grondposities heeft, heeft zij vanuit eigendomssituatie minder/geen regie op de voortgang en uitvoering.² En daardoor wordt de gemeente wel afhankelijk(er) van private partijen voor het realiseren van haar beleidsdoelen.
- Omdat faciliterend grondbeleid de afgelopen jaren aan betekenis heeft gewonnen, is er een BBV-verplichting gekomen dat gemeenten een financiële rapportage moeten maken over het faciliterende grondbeleid.

² De volgende kanttekening is op zijn plaats: in slechte economische tijden liggen vastgoedmarkten soms stil en gebeurt er (vrijwel) niets. Dat hebben we na de kredietcrisis met name gezien in Stadshagen, Voorsterpoort en Oosterenk, met forse afboekingen als gevolg.