

Raadsplein info/debat

Datum 14 september 2015

onderwerp Grondbeleid Nieuwe Stijl (19.35 – 21.15 uur)
portefeuillehouder Rene de Heer
informant Ekelenkamp, JW (Arjan) 2322
eenheid/afdeling Ontwikkeling OWV

Voorgesteld besluit raad

1. De wijze waarop wij met grondbeleid nieuwe stijl willen inspelen op de transformatie in het fysieke domein.
2. De wijze waarop wij met grondbeleid nieuwe stijl willen komen tot de inhoudelijke invulling van de wettelijk verplichte en jaarlijkse paragraaf grondbeleid bij de gemeentelijke begroting.
3. De gevolgen van grondbeleid nieuwe stijl voor de wijze waarop wij ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk kunnen maken en de daarbij behorende gemeentelijke rol(len).
4. De menukaart grondbeleid welke we situationeel zullen toepassen (zie hoofdstuk 3 van bijlage 1).

Informatienota voor de raad

Datum 29 mei 2015

Onderwerp	Grondbeleid Nieuwe Stijl
Versienummer	V.2

Portefeuillehouder René de Heer

Informant J.W. Ekelenkamp
Eenheid/Afdeling Ontwikkeling/OW
Telefoon 038 498 2322
Email A.Ekelenkamp@zwolle.nl
Bijlagen
Bijlage 1: Notitie grondbeleid nieuwe stijl (College)
Bijlage 2: Essay Grondbeleid Nieuwe Stijl (Watertorenberaad)
Bijlage 3: Eindpublicatie Leerkring Grondbeleid (Platform31)
Bijlage 4: Infosheet lessen Leerkring Faciliterend Grondbeleid (Platform31)
Bijlage 5: Handreiking Grondbeleid voor raadsleden (VNG)

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De wijze waarop wij met grondbeleid nieuwe stijl willen inspelen op de transformatie in het fysieke domein.
2. De wijze waarop wij met grondbeleid nieuwe stijl willen komen tot de inhoudelijke invulling van de wettelijk verplichte en jaarlijkse paragraaf grondbeleid bij de gemeentelijke begroting.
3. De gevolgen van grondbeleid nieuwe stijl voor de wijze waarop wij ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk kunnen maken en de daarbij behorende gemeentelijke rol(len).
4. De menukaart grondbeleid welke we situationeel zullen toepassen (zie hoofdstuk 3 van bijlage 1).

Datum 29 mei 2015

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding en context

Grondbeleid ondersteunt de ruimtelijke ontwikkeling van de stad, zowel in uitleggegebieden als bij de herontwikkeling van de bestaande stad. Er gebeurt momenteel veel in het ruimtelijk-fysiek domein. En daar willen we met grondbeleid nieuwe stijl op inspelen. Dat vraagt om enkele strategische beleidsuitspraken over grondbeleid. En deze kunnen niet los worden gezien van de transformatie in het fysieke domein. Zonder in deze informatienota hierover uitputtend te willen zijn, gaat het bijvoorbeeld om de ladder duurzame verstedelijking, het actualiseren van de structuurvisie en aanpak van de leegstand.

Er gebeurt veel in het ruimtelijk-fysiek domein. De rol van de overheid verschuift van het programmeren naar het meer ruimte geven aan en faciliteren van particuliere initiatieven. Zonder dat daarbij onze verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ontwikkeling van de stad verdwijnt. Het Kwaliteitsboek Spoorzone is een voorbeeld van deze werkwijze: een kader dat richting geeft, maar ruimte schept voor ontwikkelingen en initiatieven. Daarnaast hebben we sinds 2012 te maken met de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking. Dat betekent dat we bij plannen voor stedelijke vernieuwing het bestaan van een regionale behoefte moeten aantonen. De Raad van State hanteert dit vereiste vrij strikt.

We werken ook aan een nieuwe structuurvisie, die aansluit bij de nieuwe realiteit op economisch, maatschappelijk en fysiek gebied en kaders geeft voor de verschillende gebieden. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen, duurzaamheid, klimaat en water. Waarbij veel ruimte is voor initiatieven uit en in de stad. De rol van de overheid bij gebiedsontwikkeling verandert en langjarig vooruitkijken is lastig. Met het oog op de aankomende Omgevingswet is de Structuurvisie hét integrale instrument en een eerste aanzet tot een gemeentelijke Omgevingsvisie. Wij hebben u hierover ook recentelijk geïnformeerd.

In de Veranderbrief hebben we de lijnen geschetst waarlangs we ons (maatschappelijk) vastgoed verduurzamen. We zoeken naar slimme combinaties in het beschikbare vastgoed en stoten delen van ons bezit af. De aanpak van leegstand heeft hoge prioriteit. Met eigenaren, ondernemers en andere betrokkenen wordt gebiedsgericht naar oplossingen gezocht (bijvoorbeeld het Broerenkwartier). Initiatieven tot transformatie van leegstaande gebouwen van marktpartijen, ondernemers of inwoners willen we stimuleren en faciliteren. Daarom starten we voor de periode van een jaar de pilot Transitieteam. Dit flexibele team kan gebieds- of casusgericht ondersteunen bij het oplossen of voorkomen van urgente leegstand, primair in de gebieden Binnenstad, Oostenrenk en Hanzeland.

In bovengenoemde ontwikkelingen speelt grondbeleid een rol, waarbij (faciliterend) grondbeleid ondersteunend kan zijn aan de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Onze vigerende nota grondbeleid (2009-2013) is echter onvoldoende toegesneden op de transformatie in het fysieke domein.

Op initiatief van de gemeente Zwolle is daarom samen met de ministeries BZK en I&M, VNG, VvG (Vereniging van Grondbedrijven), Watertorenberaad, een groot aantal gemeenten én private partijen gewerkt aan Grondbeleid Nieuw Stijl. Dat heeft geleid tot het Essay Grondbeleid Nieuwe Stijl van het Watertorenberaad (bijlage 2). Op basis hiervan is een notitie opgesteld waarin de belangrijke strategische uitspraken voor het Zwolse grondbeleid nieuwe stijl zijn geformuleerd (bijlage 1). Verder heeft Platform31 in 2014 in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Milieu de Leerkring Faciliterend

Datum 29 mei 2015

Grondbeleid georganiseerd (bijlagen 3 en 4). Hierin hebben wij als gemeente Zwolle geparticipeerd, samen met nog acht andere gemeenten.

Kernboodschap

De lessen en inzichten uit het Essay Watertorenberaad en de Leerkring Faciliterend Grondbeleid, zijn door Platform31 in drie hoofdessenties als volgt geformuleerd:

1. De maatschappelijke opgave als uitgangspunt voor grondbeleid;
2. Een (cultuur)omslag in denken en doen: faciliteren is hard werken;
3. Verbinden en combineren van financieringsmogelijkheden.

1. De maatschappelijke opgave als uitgangspunt voor grondbeleid

Gemeenten zijn op zoek naar nieuwe manieren van acteren in gebiedsontwikkeling, waarbij de term faciliterend grondbeleid steeds meer gemeengoed wordt. Belangrijkste voordeel van een meer faciliterende houding van de gemeente is dat veel minder (financieel) risico gelopen wordt. Maar misschien nog wel het belangrijkste: er wordt ruimte geboden voor initiatief. Met faciliterend grondbeleid is echter geen eind gekomen aan actief grondbeleid. Gemeenten zullen, afhankelijk van de situatie en context, telkens moeten bezien welke manier van handelen past bij de opgave:

- Ga uit van situationeel grondbeleid: maak een goed afwegingskader met criteria voor de te kiezen strategie per opgave;
- Stel daarbij de maatschappelijke doelen en visie op de stad voorop in het handelen;
- Hanteer een duidelijke definitie van faciliteren die ook bestuurlijk gedeeld wordt;
- Onzekerheid is een constante, bouw daarom flexibiliteit in. Zowel in het proces als in de ontwikkeling.

2. Een (cultuur)omslag in denken en doen: faciliteren is hard werken

Gebiedsontwikkeling is veel meer een samenspel van allerlei initiatieven en partijen geworden. Kleinschalige, binnenstedelijke en organische ontwikkelingen waarbij veel partijen betrokken zijn. Dit vraagt een hele nieuwe manier van samenwerken. Het betekent ook dat partijen moeten doen waar ze goed in zijn. Voor de gemeente is dat vooral het kaderstellen, visie bepalen en toetsen op maatschappelijke waarde. Marktpartijen en particulieren zijn vervolgens aan zet om met hun kennis en kunde ontwikkelingen vorm en inhoud te geven:

- Bepaal met elkaar de houding en manier van werken en laat dit door de hele organisatie omarmen, ook bestuurlijk;
- Ga uit van 'willen we het' in plaats van 'mag het';
- Wees open en transparant naar alle partijen; werk op basis van vertrouwen;
- Kennis van de markt, het kunnen verbinden van partijen en initiatieven en het intern kunnen organiseren van processen zijn daarbij belangrijke competenties.

3. Verbinden en combineren van financieringsmogelijkheden

Financiering wordt vaak genoemd als één van de grootste bottlenecks van gebiedsontwikkeling in deze tijd. Organische gebiedsontwikkeling vraagt een andere manier van financiering en misschien ook wel een ander financieel instrumentarium. Vooral in binnenstedelijke herontwikkeling is vaak sprake van een onrendabele top, en daarmee een niet-sluitende business case. Ook kostenverhaal wordt veelal genoemd als bottleneck. Een aantal aanpakken kan hierbij helpen:

Datum 29 mei 2015

- Kijk bij de dekking van voorfinanciering naar een nieuwe verhouding tussen grondbedrijf en algemene dienst;
- Maak gebruik van een combinatie van financieringsconstructies;
- Werk met een maatschappelijke business case om meerwaarde te creëren;
- Experimenteer met nieuwe financieringsvormen, zoals stedelijke herverkaveling, crowdfunding en fondsvorming.

Consequenties

De inzichten van het Watertorenberaad (Essay), ondersteund door de Leerkring Faciliterend Grondbeleid (Platform31), zijn benut door de vertaalslag naar de wettelijk verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting. In bijlage 2 staan 11 strategische beleidsuitspraken die zijn samengevat in de voorgaande bullets. De beleidsuitspraken vormen de basis om onze verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting (nader) te onderbouwen, te verbeteren en waar nodig verder aan te vullen. Met een aangepaste paragraaf grondbeleid kan Zwolle haar grondbeleid prima verantwoorden. Daarvoor is geen separate nota grondbeleid noodzakelijk. Deze 'moest' vierjaarlijks worden vastgesteld op basis van onze eigen gemeentelijke financiële verordening. Inmiddels is deze verplichting geschrapt uit onze financiële verordening.

Grondbeleid nieuwe stijl zal gevolgen kunnen hebben voor de wijze van financiering van grondbeleid. Het grondbeleid is niet meer vanzelfsprekend de financiële kurk waarop de gemeente drijft. Steeds vaker zal sprake zijn van financieel onrendabele ontwikkelingen om de gewenste beleidsdoelen te realiseren en de dynamiek van stedelijke ontwikkelingen op gang te houden. Het grondbeleid zal dan op andere wijze(n) moeten worden bekostigd. Dat vraagt om vernieuwende werkwijzen, een daarop toegesneden adequate organisatie en mogelijk andere financierings- en/of financieringssystematiek. De komende periode zullen we dat nader moeten onderzoeken. En op grond hiervan eventuele voorstellen formuleren.

Grondbeleid nieuwe stijl zal ook gevolgen kunnen hebben voor onze Meerjaren Prognose Vastgoed (MPV). De komende periode zullen we dat eveneens nader moeten onderzoeken. En op grond hiervan eventuele voorstellen formuleren. Eventuele wijzigingen zullen worden verwerkt in de MPV-2016 en verder. De huidige MPV-2015 is dus nog gestoeld op onze nota grondbeleid 2009-2013. De MPV is een financiële verantwoording van het grondbeleid en betreft een nogal technische en complexe materie. De VNG heeft daarom een handreiking voor raadsleden opgesteld welke voor de volledigheid ter informatie is bijgevoegd (bijlage 5).

Grondbeleid nieuwe stijl vraagt daarnaast om een nieuw gemeentelijk handelingsperspectief: een handelingsleidraad met spelregels. Van product- naar procesdenken. Dit raakt de wijze waarop we als gemeente in het algemeen omgaan met ruimtelijke initiatieven, gebiedsontwikkeling en planbegeleiding. Het raakt ook onze reiswijzer ruimtelijke projecten en de (te actualiseren) structuurvisie. Verder vinden in het kader van het fysieke domein onderzoeken plaats over de wijze waarop wij onze (werk-) processen zouden kunnen verbeteren. Het is daarom niet zinvol om in het kader van grondbeleid sec, zo'n handelingsleidraad te maken.

Dat kan én moet integraler en daar komen we op terug bij de actualisatie van onze structuurvisie.

Communicatie

Niet van toepassing.

voorstel

Datum 29 mei 2015

Vervolg

De gemeentelijke begroting 2016 zal een vernieuwde paragraaf grondbeleid bevatten waarin ons grondbeleid wordt toegelicht als ook verantwoord. We staan evenwel aan het begin van het veranderproces dat nog de nodige doorlooptijd zal vragen. Hierdoor zal de paragraaf grondbeleid de komende jaren werkenderwijs telkens verder worden uitgebouwd en verbeterd.

Het college gaat graag met u in dialoog over:

- De invulling van de nieuwe verplichte paragraaf grondbeleid bij de begroting;
- Grondbeleid en de mogelijke gevolgen voor de wijze van financiering;
- Grondbeleid en de mogelijke gevolgen voor de MPV;
- Het nieuwe handelingsperspectief voor het fysieke domein (in relatie tot structuurvisie).

Openbaarheid

Deze informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer

mevrouw R.E. Riemersma MCM

Besluit

Jaargang

Onderwerp

Grondbeleid Nieuwe Stijl (19.35 – 21.15 uur)

De raad van de gemeente Zwolle;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders, d.d. 19-05-2015

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 14 september 2015,

de voorzitter,

de griffier,