



GRONDBELEID IN ZWOLLE



Aanleiding

1. Woningbouwontwikkeling in Zwolle stagneert
2. Gemeentelijke portefeuille grondexploitaties loopt sterk terug
3. Private ontwikkelingen krijgen businesscase niet rond binnen de gestelde kaders en ambities
4. Grote gebiedsontwikkelingen (met omvangrijke ambities) kosten geld

Zwolse context

- ❑ De gemeente Zwolle heeft situationeel grondbeleid: een combinatie van actief en faciliterend handelen naar gelang de situatie daarom vraagt
- ❑ De afgelopen 5 jaar zijn nauwelijks nieuwe aankopen gedaan ten behoeve van gebiedsontwikkeling
- ❑ De externe omstandigheden én het gemeentelijke ambitieniveau vraagt om een actievere sturing van de gemeente in gebiedsontwikkeling
- ❑ Er spelen steeds meer ac-hoc voorstellen omtrent grondbeleid voor de korte termijn
- ❑ Veel (nieuwe) beleidsambities, zonder vastgesteld financieel kader. Wat mag het kosten?
- ❑ **Een integraal handelingsperspectief om afwegingen te maken in het grondbeleid ontbreekt**

Zwolse context

Afnemend aantal grondexploitaties (en de winstgevendheid daarvan) stelt de gemeente op middellange termijn voor financiële uitdagingen

Programma	2022	2023	2024	2025	2026
Woningbouw	815 st.	520 st.	305 st.	270 st.	245 st.
Bedrijvigheid	16 ha.	10 ha.	10 ha.	6 ha.	6 ha.
Commercieel	5.500 m ²	13.500 m ²	23.100 m ²	5.600 m ²	3.100 m ²
Bijzondere doeleinden	21.400 m ²	9.900 m ²	12.600 m ²	9.500 m ²	9.500 m ²

Tabel: uitgifte bouwgrond binnen lopende gemeentelijke grondexploitaties



Agenda

- ❑ Achtergrond: wat is grondbeleid?
- ❑ Actuele landelijke context van gebiedsontwikkeling
- ❑ Grondbeleid in Zwolle
- ❑ Concrete voorstellen



Achtergrond: wat is grondbeleid?

Achtergrond: wat is grondbeleid?

☐ Wat is grondbeleid?

- ☐ Faciliterend en actief grondbeleid
- ☐ Instrumenten van het grondbeleid
- ☐ Nota grondbeleid
- ☐ Operationele uitvoering

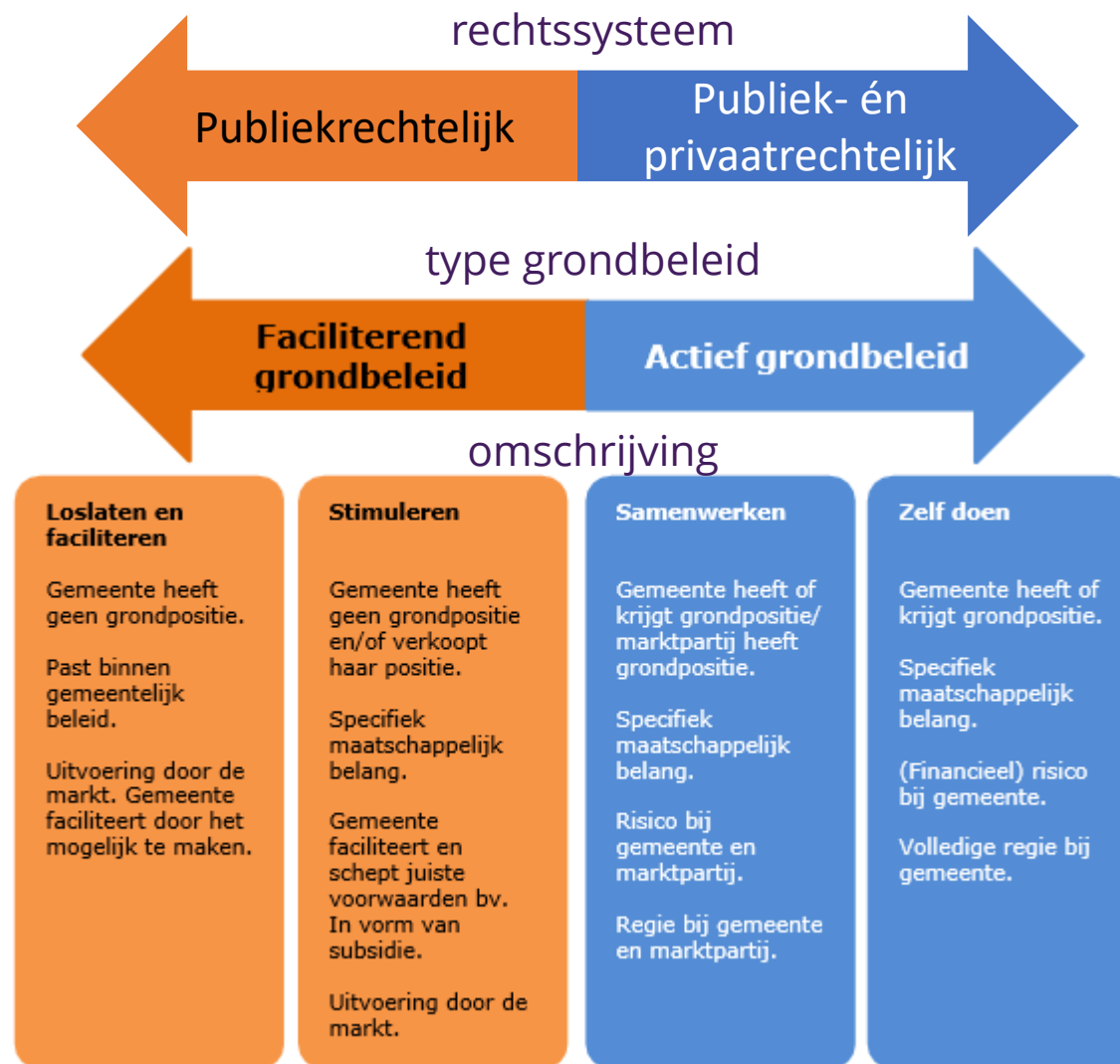
“Grondbeleid is een **middel** om ruimtelijke doelstellingen te realiseren (volkshuisvesting, economie, natuur en groen, infrastructuur, etc)” – VNG

“Grondbeleid gaat over het op tijd en in voldoende mate **beschikbaar stellen van grond** voor ruimtelijke ontwikkelingen”

Beleidskader grondbeleid

- ☐ Wat is grondbeleid?
- ☐ **Faciliterend en actief grondbeleid**
- ☐ Instrumenten van het grondbeleid
- ☐ Nota grondbeleid
- ☐ Operationele uitvoering

Beleidskader grondbeleid



Beleidskader grondbeleid

- ☐ Wat is grondbeleid?
- ☐ Faciliterend en actief grondbeleid
- ☐ **Instrumenten van het grondbeleid**
- ☐ Nota grondbeleid
- ☐ Operationele uitvoering

Beleidskader grondbeleid

INSTRUMENTENKOFFER

Actief grondbeleid

- Strategische grondverwerving
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- Onteigening
- Tijdelijk beheer
- Gronduitgifte
- Tender / aanbesteding

Faciliterend grondbeleid

- Kostenverhaal (anterieure overeenkomst)
- Kostenverhaal (exploitatieplan)
- Bovenwijkse voorzieningen

Samenwerking

- Bouwclaim (light)
- Concessiemodel
- Joint venture

Beleidskader grondbeleid

- ❑ Wat is grondbeleid?
- ❑ Faciliterend en actief grondbeleid
- ❑ Instrumenten van het grondbeleid
- ❑ **Nota grondbeleid**
- ❑ Operationele uitvoering

- **Nota grondbeleid**
 - Instrument van de gemeenteraad
 - Zelfbindende beleidsnotitie voor het college
 - Spelregels voor uitvoering
 - Financieel kader
 - Mandatering van de uitvoering

Beleidskader grondbeleid

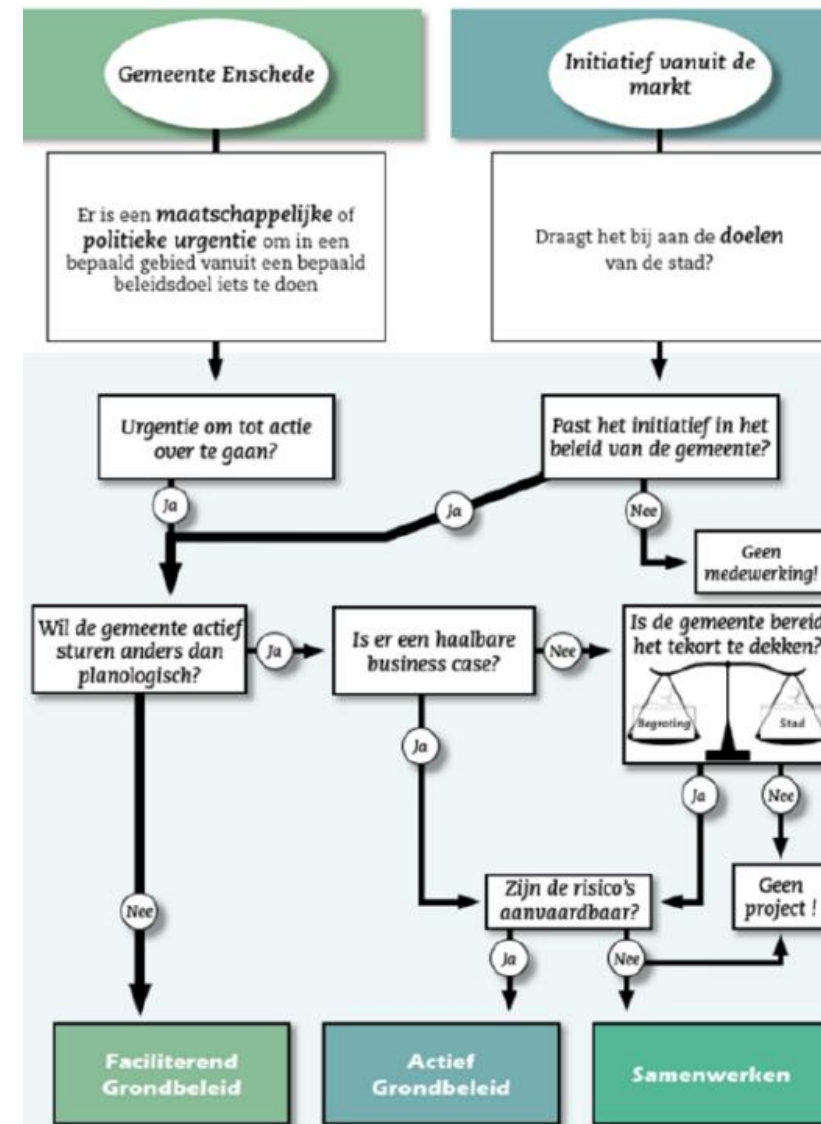
- ❑ Wat is grondbeleid?
- ❑ Faciliterend en actief grondbeleid
- ❑ Instrumenten van het grondbeleid
- ❑ Nota grondbeleid
- ❑ **Operationele uitvoering**
 - Actief grondbeleid: mensen én middelen
 - vraagt méér van de ambtelijke organisatie (in projectaansturing, -beheersing en strategische afwegingen)
 - vraagt beschikbare middelen om aankopen te kunnen doen, exploitaties te beheren en eventuele verliezen op exploitaties te kunnen afdekken
 - Daar staat tegenover dat met de juiste uitvoering gemeente meer regie kunnen voeren én verlieslatende ontwikkelingen kunnen uitvoeren zonder externe dekking (door onderlinge verevening)
 - Uitvoering vraagt om **een duidelijk kader** om afwegingen te maken

Uitvoering grondbeleid

❑ Afwegingskader

- ❑ Uitvoering van grondbeleid vraagt om een helder afwegingskader waarin een duidelijk en concreet handelingsperspectief is opgenomen, zodat kan worden omgegaan met vragen als:

- Welke ontwikkellocaties hebben prioriteit?
- Is het nodig om een locatie aan te kopen of kan de huidige eigenaar zelf ontwikkelen?
- Hoeveel mag het kosten?
- Draagt het vestigen van Wvg bij aan mijn doelstellingen?
- Hoe kom je tot een samenwerkingsvorm?



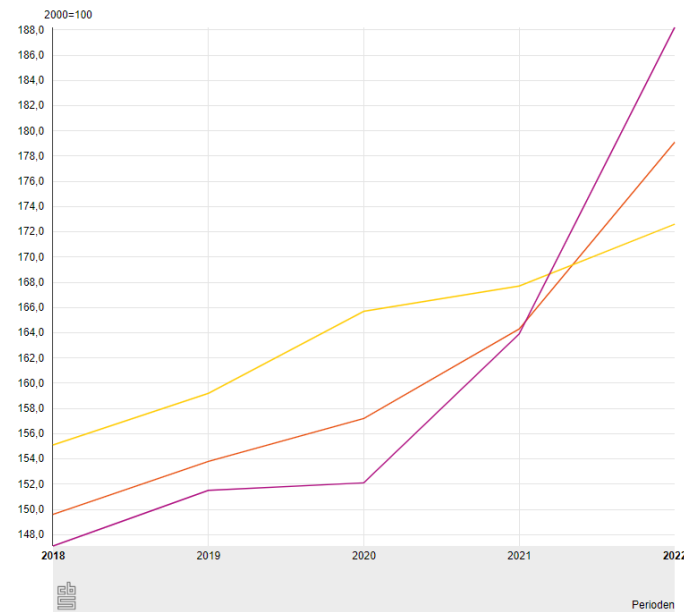


Actuele landelijke context van gebiedsontwikkeling

Actuele landelijke context

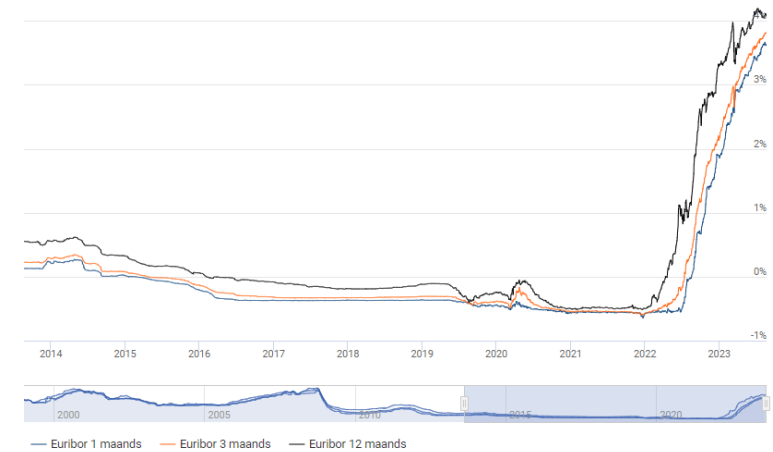
Markontwikkelingen

Bouwkosten



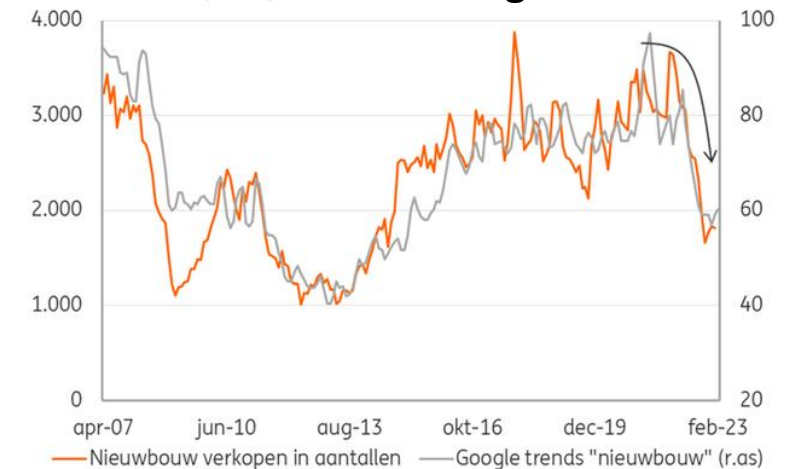
Bron: bouwkostenindex

Rente



Bron: Euribor

Nieuwbouw stagneert



Bron: WoningbouwersNL, Google Trends, ING Research

Actuele landelijke context

❑ Onderzoek BZK 15 jaar grondexploitaties (2005-2020) ([link](#))

- Niet zozeer marktontwikkelingen, maar vooral de samenstelling van de grondexploitatie – als gevolg van **beleidskeuzes, kaders en bouwlocaties** – bepalen het saldo
- De verwervingskosten zijn aanmerkelijk toegenomen en zijn nu de hoogste kostenpost in de grondexploitatie: **gemiddeld meer dan 50%**
- Gemeenten hebben **nauwelijks financiële ruimte** om tekorten op grondexploitaties te dekken uit andere middelen



GRONDEXPLOITATIES: VIJFTIEN JAAR DYNAMIEK IN GEBIEDSONTWIKKELING

Een kwalitatieve analyse van grondexploitaties tussen 2005 en 2020

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN



Actuele landelijke context

❑ Onderzoek BZK 15 jaar grondexploitaties (2005-2020)

- Ontwikkelen op binnenstedelijke locaties:
 - hoge verwervings- en inbrengwaardes,
 - hoge inrichtingskosten
 - hoge bouwkosten (lagere grondprijzen)
 - parkeren als grote financiële uitdaging
 - investeringen in (bovenwijkse) infrastructuur
- Betaalbaarheidseisen drukken de grondopbrengsten
- Conclusie: grondexploitaties zijn over het algemeen negatief (gemiddeld circa € 12.500 per woning)



GRONDEXPLOITATIES: VIJFTIEN JAAR DYNAMIEK IN GEBIEDSONTWIKKELING

Een kwalitatieve analyse van grondexploitaties tussen 2005 en 2020

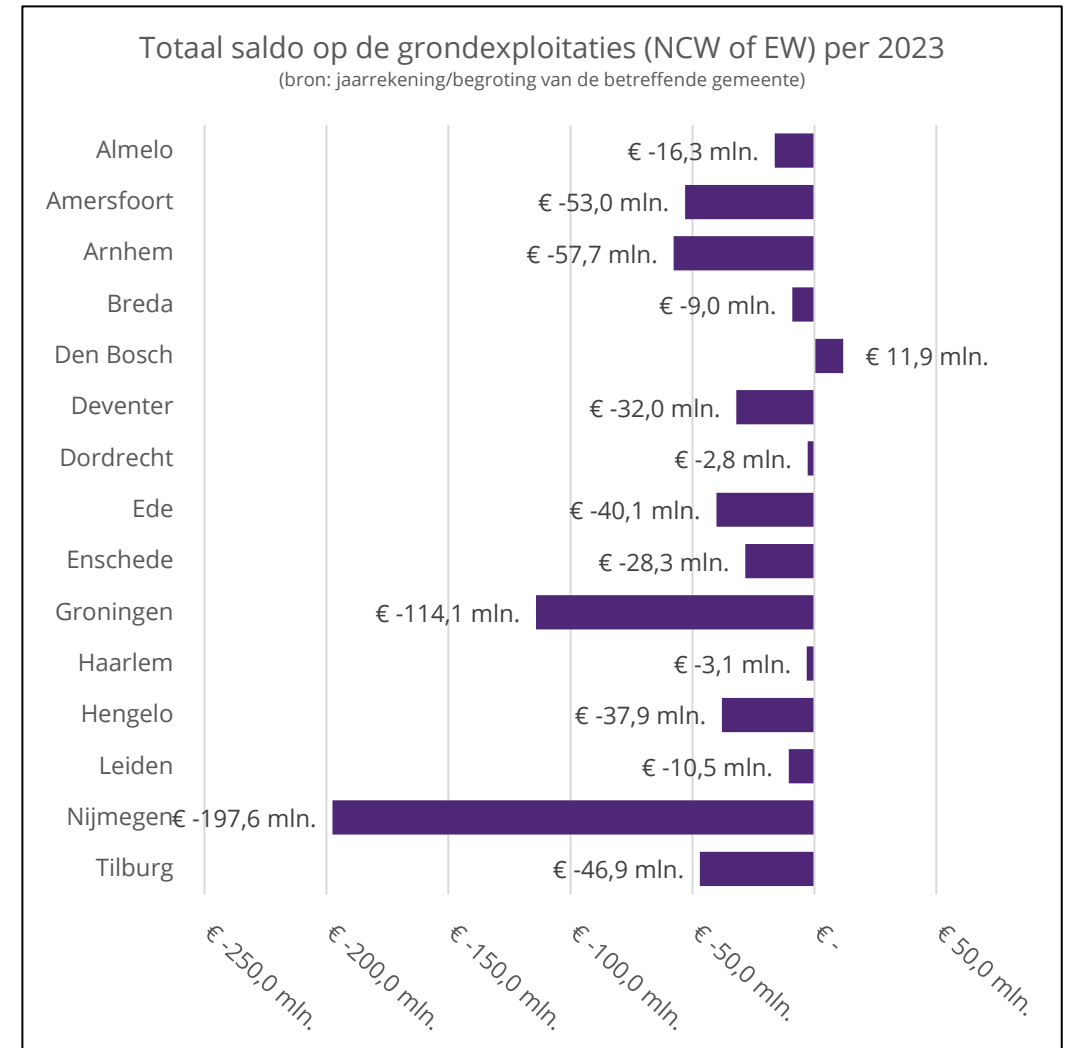
MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN



Actuele landelijke context

Het saldo op de actieve lopende grondexploitaties van middelgrote steden in Nederland laten nagenoeg overal geen tekort zien.

Daarbij geldt: hoe actiever het grondbeleid, hoe groter het voorziene financieel tekort op de portefeuille grondexploitaties



Actuele landelijke context

❑ **Mythes over het grondbeleid**

- ❑ Actief grondbeleid levert altijd volledige regie op en met faciliterend grondbeleid kan je als gemeente niet sturen
- ❑ Met actief grondbeleid is het plan wél financieel haalbaar
- ❑ Met actief grondbeleid zijn wél alle gemeentelijke ambities te realiseren
- ❑ Met actief grondbeleid blijft het verdienvermogen van de gemeentelijke grondexploitaties op peil
- ❑ Actief grondbeleid gaat alleen over een verwervingsstrategie



Grondbeleid in Zwolle

Analyse grondbeleid in Zwolle

❑ **Beleidskader**

- ❑ Situationeel grondbeleid zonder duidelijk afwegingskader, zonder financieel kader en zonder duidelijk handelingsperspectief)
- ❑ In de praktijk is de afgelopen 5 jaar een zeer faciliterend grondbeleid gevoerd
- ❑ De gemeenteraad heeft weinig sturing op het beleidskader omdat geen separate nota grondbeleid is vastgesteld. Indien een actiever grondbeleid gaat worden gevoerd, passen hier door de gemeenteraad vastgestelde uitvoeringskaders bij (gezien de bijbehorende risico's)
- ❑ Een actievere invulling van het grondbeleid vraagt om een beleidsmatig én financieel kader

Analyse grondbeleid in Zwolle

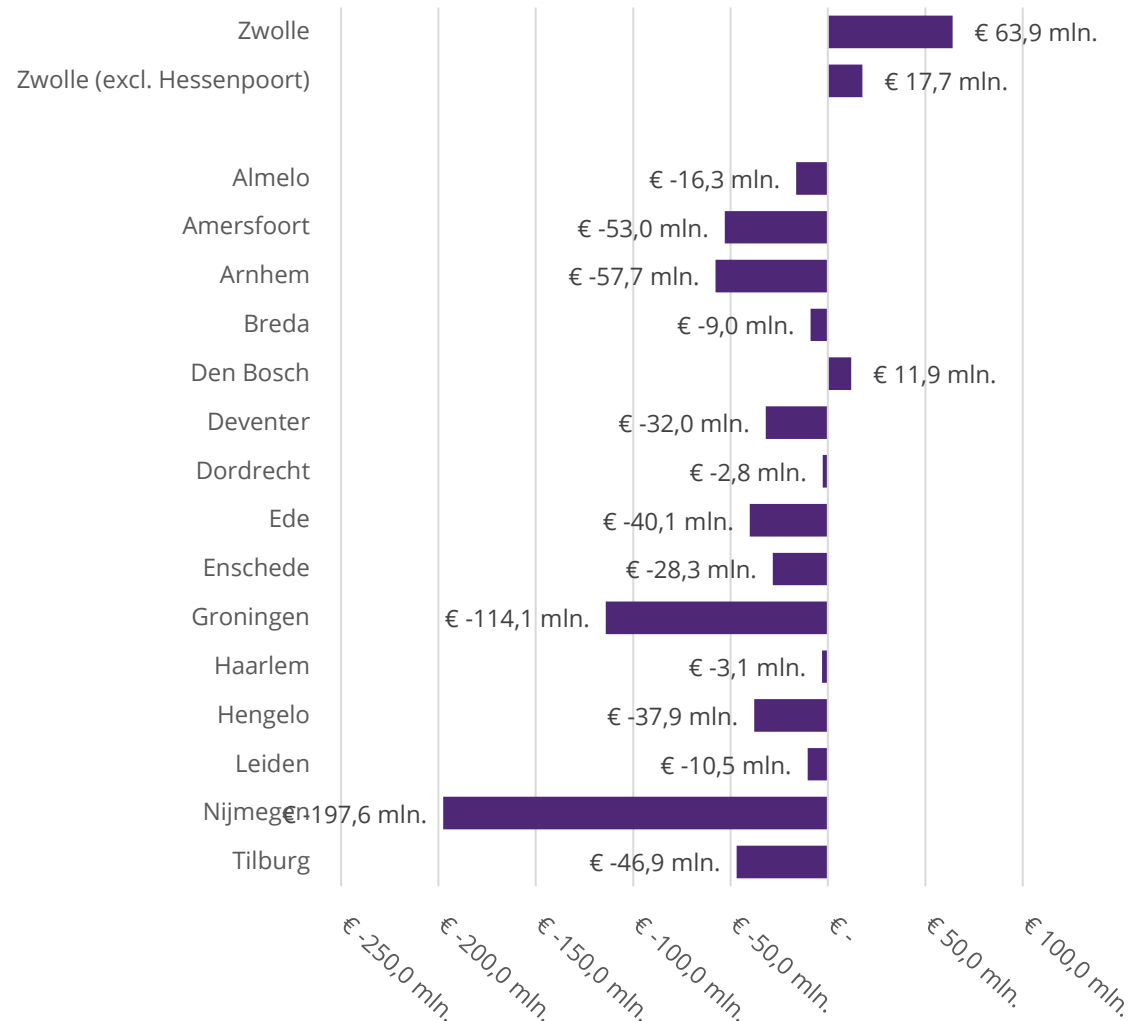
Uitvoeringskader

De gemeente Zwolle heeft een uitzonderingspositie: het totaalresultaat van de portefeuille grondexploitaties is (vooralsnog) positief. Dit komt voornamelijk door historische afboekingen en het resultaat van de grondexploitaties voor bedrijventerrein Hessenpoort.

De financiële haalbaarheid van nieuwe grondexploitaties is een grote uitdaging (in lijn met de landelijke context).

Totaal saldo op de grondexploitaties (NCW of EW) per 2023

Bron: jaarrekening/begroting van de betreffende gemeente



Voorstel grondbeleid in Zwolle

❑ **Voorstel/besluit:**

- ❑ Situationeel grondbeleid biedt voldoende ruimte voor een meer actieve invulling (indien gewenst)
- ❑ Op korte termijn is een aanvullend afwegingskader noodzakelijk om een duidelijk handelingsperspectief te bieden
- ❑ Op middellange termijn kan met een nota grondbeleid een integraal beleidsmatig en financieel kader worden vastgesteld voor de uitvoering van het grondbeleid

Voorstel grondbeleid in Zwolle

- ❑ **Voorstel voor de korte termijn:**
 - ❑ Het huidige grondbeleid aanvullen met:
 - ❑ een concreet afwegingskader om de inzet van grondbeleid te kunnen onderbouwen.
 - ❑ een financieel kader voor de uitvoering van lopende gebiedsontwikkelingen (onderdeel van traject over stedelijke regie)
 - ❑ Met focus op de korte termijn woningbouwopgave in de prioritaire gebieden
 - ❑ Set van (verwervings)criteria voor de uitvoering van het grondbeleid nader uitwerken

Voorstel grondbeleid in Zwolle

- ❑ **Voorstel voor de langere termijn:**
 - ❑ Ontwikkelen van een integraal (grond-)beleidskader voor de lange termijn (elke nieuwe verwerving kost immers jaren om tot start bouw te komen)
 - ❑ Actualiseren aanverwant beleid (principe 'basis op orde'): grondprijzen, uitgifte, voorraadbeleid, gebiedsoverstijgende voorzieningen, etc..
 - ❑ Voorzien in een brede, integrale afweging van alle gemeentelijke ambities
 - ❑ Oppakken in vervolg op het korte termijn voorstel