

Beleidskader ontwikkelvastgoed en verwervingskrediet prioritaire gebiedsontwikkelingen

0. Inleiding

Op 7 november 2024 heeft de raad de motie 'Transparantie en efficiëntie in verwervingskredieten' aangenomen. Daarin wordt gevraagd een Almeloze strategische investeringsagenda, een beleidskader en krediet strategische verwervingen voor te bereiden. De Investeringsagenda stedelijke ontwikkeling 2025 is op 15 april 2025 door de raad vastgesteld. Daarbij is toegezegd dat een voorstel voor een verwervingskrediet in Q2 2025 volgt.

In dit beleidskader worden de kaders en afwegingen geschetst, wordt het doel van het verwervingskrediet benoemd en wordt beschreven welk mandaat aan het college wordt gegeven en welke spelregels daarbij worden gehanteerd.

Ontwikkelvastgoed zijn gronden en panden die de gemeente heeft gekocht voor de gebiedsontwikkelingen. Dit tijdelijke vastgoed onderscheidt zich van het maatschappelijke vastgoed (kernportefeuille) en is in een afzonderlijke portefeuille opgenomen. In dit beleidskader wordt aangegeven hoe deze in de gemeentelijke administratie worden verantwoord.

1. Kaders stedelijke ontwikkeling Almelo

In de Nota Grond- en Vastgoedbeleid gemeente Almelo 2020 is vastgelegd dat de gemeente een pragmatisch grondbeleid voert, waarbij per project bekeken wordt welk beleid het beste gevoerd kan worden. Daarmee wordt bedoeld dat de gemeente situationeel besluit of er een actief- of een faciliterend grondbeleid wordt gevoerd.

Het pragmatisch grondbeleid betekent dat er in beginsel de mogelijkheid is actief gronden te verwerven. Om de risico's daarvan overzichtelijk te houden doet de gemeente dat op een gerichte en beheerste wijze.

'Gericht' wil zeggen: er is een duidelijk doel voor ogen waarom het bezit wordt verworven. Dit doel kan een stadsvisie zijn, of een bestuurlijke intentie om een bepaald stadsdeel op te knappen of om nieuwe woningen of bedrijventerreinen mogelijk te maken.

Met 'beheerst' spreekt de gemeente uit dat het bezit in balans is met concrete ontwikkeldoelstellingen.

Om deze termen te concretiseren hanteert de gemeente in de Nota Grond- en Vastgoedbeleid een duidelijk kader. Een vastgoedobject behoort voor de gemeente tot de portefeuille ontwikkelingsvastgoed indien aan onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- er is een herontwikkeling binnen 10 jaar beoogd, of indien er geen herontwikkeling binnen 10 jaar is beoogd, is het vastgoedobject onderdeel van een planontwikkeling;
- er heeft bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden over deze planontwikkeling, of indien er geen besluitvorming is geweest over de planontwikkeling, dan is deze besluitvorming in voorbereiding.

In 2025 vindt er een actualisatie plaats van de nota Grond- en Vastgoedbeleid. Dit gebeurt door het opstellen van een afzonderlijke nota Vastgoedbeleid en een nota Grondbeleid aangepast aan de actuele situatie van Almelo, zoals ook verwoord in de Investeringsagenda stedelijke ontwikkeling 2025. Deze nota Grondbeleid bevat ook een kader voor het nu voorliggende voorstel krediet verwervingen prioritaire gebiedsontwikkeling.

De inhoudelijke (maatschappelijke) doelen uit de Omgevingsvisie 2020 zijn door het college uitgewerkt in de Uitvoeringsagenda Stadsontwikkeling 2021, waarin beschreven staat hoe Almelo zich verder wil ontwikkelen. Sommige gebieden in Almelo, waar in potentie een hoge dynamiek van ruimtelijke ontwikkeling is, vanuit kansen, marktinitiatieven of spanningen, vragen om prioriteit en gebiedsgerichte sturing. Ook in 2021 is ten behoeve van de stadsontwikkeling van Almelo een bestemmingsreserve ingesteld; de reserve Stadsontwikkelingsfonds.

De prioritaire gebiedsontwikkelingen zijn nader geconcretiseerd in de Investeringsagenda stedelijke ontwikkeling Almelo 2025. Het betreft de gebieden Binnenstad, Spoorzone, XL Businesspark 2, Herstructurering en Uitbreiding woningbouw. De Investeringsagenda bevat een afwegingskader voor de aanpak van deze prioritaire gebieden en voor de uitvoeringsstrategie van de diverse projecten daarbinnen.

Het zijn ook deze gebieden waar actief grondbeleid mogelijk is en de middelen vanuit de reserve Stadsontwikkelingsfonds voor zijn in te zetten. Maatschappelijk gewenste ontwikkelingen die buiten deze gebieden ontstaan wil de gemeente faciliterend ondersteunen, maar niet risicodragend trekken.

2. Verwerven gronden en panden

Het voeren van regie op de stedelijke ontwikkeling kan op meerdere wijzen gebeuren. De gemeente heeft immers de publiekrechtelijke instrumenten om te sturen. Maar zodra de gemeente ook de eigenaar is van de grond krijgt de mogelijke regievoering een extra dimensie. Het is de eigenaar die bepaalt of een gewenste ontwikkeling daadwerkelijk van start gaat.

Het aankopen van gronden en panden voor een ontwikkeling is dus een belangrijk instrument voor het voeren van een actieve regie. Dit leidt overigens niet automatisch tot het ook daadwerkelijk door de gemeente actief ontwikkelen van dit ontwikkelvastgoed. De aard van de ontwikkeling, maar ook de aan de ontwikkeling gekoppelde ontwikkelrisico's hebben hier invloed op. Grond en panden kunnen immers ook weer worden verkocht aan ontwikkelende partijen nadat de gemeente de gewenste ontwikkeling heeft bepaald. Dat gebeurt dan via (een vorm van) een tender.

In het grondbeleid hanteren we een onderscheid tussen strategische, anticiperende en uitvoerende verwervingen, afhankelijk van de mate waarin de gebiedsontwikkeling, waarvoor de gronden en/of panden worden verworven, concreet is. Dat heeft effect op de wijze waarop de waardering op de gemeentelijke balans plaatsvindt en het risicoprofiel van het ontwikkelvastgoed.

Strategische verwerving

Is er nog geen zicht op een daadwerkelijke ontwikkeling, maar wordt aankoop vanuit strategische overwegingen wel wenselijk geacht dan spreken we over strategische verwervingen.

De waardering van gronden vindt plaats tegen de marktwaarde huidige bestemming. Indien de aankoop plaatsvindt tegen een hoger bedrag dan huidige marktwaarde dient er dus onmiddellijk een afwaardering plaats te vinden (of een voorziening te worden aangelegd). Met name in uitleglocaties kan dit leiden tot een soms stevige afwaardering van het ontwikkelvastgoed. Dat wordt later wellicht weer terugverdiend via een grondexploitatie, maar leidt op zijn minst tot tijdelijk beslag op gemeentelijke middelen, i.c. de Reserve SO. Dat heeft wel als resultaat dat het risicoprofiel na waardering laag blijft omdat de boekwaarde de marktwaarde niet overstijgt.

Anticiperende verwerving

Zodra er een ontwikkelvisie is vastgesteld en er zicht is op daadwerkelijke ontwikkeling binnen een periode van vijf jaar spreken we over een anticiperende verwerving. Het op die wijze verkregen ontwikkelvastgoed mag op de gemeentelijke balans worden gewaardeerd tegen de ontwikkelwaarde (marktwaarde toekomstige bestemming). Dat maakt dat er minder kans is op omvangrijke afwaarderingen. Daar staat dan wel tegenover dat het risicoprofiel van de aankopen weer hoger is. Immers, de boekwaarden kunnen hoger zijn dan de huidige marktwaarden. Gaat de voorgenomen ontwikkeling dan alsnog niet door dan dient er alsnog een afwaardering van de boekwaarde plaats te vinden. Dit speelt met name in agrarische gebieden.

Uitvoerende verwerving

We spreken van uitvoerende verwervingen als er een grondexploitatie is vastgesteld door de raad. Deze aankopen worden opgenomen en gedekt binnen die grondexploitatie.

Het in dit beleidskader beschreven verwervingskrediet heeft betrekking op strategische en anticiperende verwervingen omdat beiden nog niet gedekt zijn binnen een grondexploitatie en het kredietrecht voor beiden bij de raad ligt.

3. Verwervingskrediet

Het besluit om gronden te verwerven ligt bij het college, maar de daarvoor benodigde middelen dienen eerst door de gemeenteraad ter beschikking te worden gesteld. Verwerven van gronden (en panden) is een dynamisch proces, waarin een gemeente soms snel moet handelen. Om die reden is het gewenst dat, binnen spelregels, de raad het college een zekere ruimte geeft om operationeel te kunnen handelen. Een dergelijk mandaat maakt het mogelijk om met snelheid tot grondaankoop over te gaan als de situatie daarom vraagt.

Het college stelt aan de raad voor een krediet van € 30 miljoen voor de verwervingen in de programmabegroting ter beschikking te stellen. Dit krediet moet de kosten dekken van de strategische en anticiperende verwervingen, zijnde de grond- en vastgoedaankopen. Het college krijgt hiermee ruimte om slagvaardig en met snelheid tot grondaankoop over te gaan als de situatie daarom vraagt.

De verwervingen vinden plaats ten behoeve van de prioritaire gebiedsontwikkelingen zoals genoemd in de Investeringsagenda 2025. Dit betekent ook dat de lasten en lusten die verbonden zijn aan de aankoop en het bezit van het ontwikkelvastgoed ten laste en ten gunste worden gebracht van de reserve stadsontwikkelingsfonds. Dat gebeurt door in de administratie een afzonderlijke portefeuille exploitatie ontwikkelvastgoed in te richten en deze te koppelen aan de reserve.

Zodra ontwikkelvastgoed wordt geactiveerd door het op te nemen in een grondexploitatie of wordt verkocht, vallen ook de kapitaallasten vrij binnen de exploitatie van de portefeuille ontwikkelvastgoed. Op dat moment wordt ook het verwervingskrediet weer aangevuld met de vrijvallende boekwaarde. Dit tot een maximum van de oorspronkelijke omvang van € 30 miljoen.

4. Mandaat

Het budget kan uitsluitend worden ingezet voor aankopen binnen door de raad in de Investeringsagenda aangewezen prioritaire gebieden en tot een bepaalde hoogte. Het mandaat voor de besteding van het krediet is als volgt:

- Het krediet kan uitsluitend worden ingezet voor strategische en anticiperende grond- en vastgoedaankopen ten behoeve van de gebiedsontwikkelingen die opgenomen zijn in de Investeringsagenda stedelijke ontwikkeling Almelo 2025.
- Voor strategische aankopen van agrarische grond kan het krediet uitsluitend worden ingezet tot een maximum van 120% van de geldende agrarische waarde.
- Het college krijgt van de raad mandaat om tot verwerving over te gaan zolang dit past binnen het beschikbaar gestelde krediet en de risico's verbonden aan het bezit van deze gronden naar verwachting passen binnen het maximale gemeentelijk weerstandvermogen, ratio 1,2. Toetsing van het weerstandsvermogen vindt 2x per jaar plaats, te weten bij de programmabegroting en de jaarverantwoording.
- Indien een aankoop dit krediet overschrijdt of de risico's leiden tot een overschrijding van het maximale gemeentelijke weerstandvermogen, informeert het college de raad overeenkomstig artikel 169 lid 4 Gemeentewet (Gw). Dan wel vraagt de raad in geval er sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente om wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
- Op het moment dat de raad voor een project het definitieve uitvoeringskrediet (vaak grondexploitatie) beschikbaar stelt of het vastgoed weer wordt verkocht, valt een deel van het verwervingskrediet vrij. Dit deel kan dan weer aangewend worden voor nieuwe aankopen mits dit voldoet aan de hier genoemde randvoorwaarden.
- Op besluiten die het college neemt binnen bovengenoemd mandaat voor de besteding van het krediet is het geldende Mandaatregister gemeente Almelo van toepassing.

5. Spelregels

Na gebruikmaking van het mandaat voor aankopen van het ontwikkelvastgoed worden voor de exploitatie de volgende spelregels gehanteerd.

- Het strategisch en anticiperend aangekochte vastgoed wordt in de gemeentelijke portefeuille afzonderlijk opgenomen als ontwikkelingsvastgoed (strategische voorraad).
- Het strategisch en anticiperend aangekochte vastgoed wordt gewaardeerd tegen de actuele marktwaarde. Zolang de ontwikkeling ervan binnen een redelijk termijn (maximaal 5 jaar) is voorzien wordt gewaardeerd op de ontwikkelwaarde indien deze de actuele marktwaarde overschrijdt.

- Boekwaarden die deze markt- of ontwikkelwaarden overschrijden worden afgeboekt of er wordt een voorziening voor aangelegd ten laste van de reserve stadsontwikkelingsfonds.
- Alle baten en lasten voor het ontwikkelvastgoed worden gedekt uit de door de raad beschikbaar gestelde middelen, zijnde:
 - o De in de begroting opgenomen structurele stelpost storting reserve stadsontwikkelingsfonds
 - o De bestemmingsreserve stadsontwikkelingsfonds
- De investeringen worden gedekt uit de reserve stadsontwikkelingsfonds waarbij, na eventuele afwaardering, voor de afschrijvingen een separate bestemmingsreserve afschrijvingen wordt gevormd. De rentelast wordt gedekt uit de structurele stelpost storting reserve stadsontwikkelingsfonds.
- Het resterende deel van de structurele stelpost storting stadsontwikkelingsfonds wordt jaarlijks in de reserve stadsontwikkelingsfonds gestort.
- Bij inbreng ontwikkelvastgoed in de grondexploitatie, wordt de vrijval aan rente weer toegevoegd aan de stelpost storting reserve stedelijke ontwikkelingen en het eventueel resterende saldo van de bestemmingsreserve afschrijvingen gestort in de reserve stadsontwikkelingsfonds
- Indien ontwikkelvastgoed tijdelijk wordt geëxploiteerd (veelal verhuur) wordt het exploitatiesaldo jaarlijks gestort in of onttrokken aan de reserve stadsontwikkelingsfonds.
- Het college informeert via de reguliere planning en control cyclus de ontwikkelingen binnen het krediet. Over aankopen die hoger zijn dan 10% van het oorspronkelijke krediet wordt de raad middels een raadsbrief geïnformeerd.
- Jaarlijks wordt via de Nota Kapitaalgoederen inzicht gegeven in de actuele situatie van het gemeentelijke bezit.
- Jaarlijks wordt via het Meerjarenperspectief Grondexploitaties de raad inzicht gegeven in de ontwikkelingen van de lopende grondexploitaties.