Notitie strategische aankopen gemeente Aalsmeer 2024

Inleiding
De ruimte voor gewenste ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen is schaars in Aalsmeer. Ondanks die schaarste is de behoefte aan passende woningen, infrastructuur en voorzieningen onverminderd groot. Door strategische aankopen te kunnen doen is de gemeente beter in de gelegenheid om de beschikbare ruimte te koppelen aan gewenste ontwikkelingen, zonder geheel afhankelijk te zijn van private partijen.
De uitvoeringsregels strategische aankopen betreft een uitwerking van het bepaalde in paragraaf 3.1 Instrumenten voor grondverwerving en 5.3 Rapportage over aan- en verkopen van grond van de nota grondbeleid 2020 van de gemeente Aalsmeer. De in deze uitvoeringsregels uitgewerkte criteria en richtlijnen dienen in acht genomen te worden in geval van een (voorgenomen) privaatrechtelijke rechtshandeling die betrekking heeft op een strategische grondverwerving en/ of vastgoed.
Omdat voor strategische aankopen een financieel kader ontbreekt, is formeel voor elke aankoop vooraf een raadsbesluit vereist. Actuele omstandigheden zoals marktontwikkelingen kunnen om een oplossing vragen die het mogelijk maakt dat het college haar taken rondom strategische aankopen slagvaardig kan uitvoeren binnen een duidelijk ruimtelijk en financieel kader van de raad.
Ondanks deze uitvoeringsregels zal grond- en vastgoedverwerving binnen de kaders van deze notitie terughoudend moeten worden toegepast en in voorkomende gevallen is op de besluitvorming het afwegingskader zoals in deze notitie is opgenomen van toepassing. Deze uitvoeringsregels worden in eerste instantie als addendum toegevoegd aan de nota Grondbeleid. Bij een volgende actualisatie worden deze in de nota geïntegreerd.

Een strategische grondaankoop is te definiëren als een aankoop van gronden en/of opstallen zonder dat daar reeds concrete plannen onder liggen, maar waarmee de gemeente verwacht in de (nabije) toekomst substantiële maatschappelijke en/ of financiële voordelen te kunnen behalen. Het kan het gaan om strategische voordelen zoals bijvoorbeeld het via een grondpositie optimaliseren van de onderhandelingspositie in een toekomstig plangebied of het hebben van een toekomstig ruilobject. Tevens kan er sprake zijn van een financieel voordeel door het vroegtijdig kunnen aankopen van de grond. Door vroegtijdig strategisch te verwerven kon de waarde sprong van het gebied ten goede komen aan de gemeente. Een andere reden kan zijn dat de aankoop een ander project (met winst) mogelijk maakt. Denk hierbij aan het wegnemen van hindercircels. Uitgangspunt is dat de strategische aankoop dient om de haalbaarheid van een bepaalde bouwopgave zoals die vastgelegd is in beleid te vergroten en de positie van projectontwikkelaars niet overheersend te laten zijn.

Er kunnen maatschappelijke motieven zijn om locaties te verwerven. Als het bedrijfseconomisch belang hierbij niet voorop staat, dan gaat het meestal om verlieslatende verwervingen c.q. investeringsprojecten. De maatschappelijke doelstellingen moeten dan goed gemotiveerd worden om deze investering te verantwoorden. Dergelijke aankopen vallen buiten de scope van deze notitie vanwege het budgetrecht van de raad dat hiermee gemoeid is.

Soorten grondverwervingen
Grondverwervingen kunnen worden onderverdeeld in 3 categorieën (zie ook Nota Grondbeleid):

1. Reguliere verwervingen. Aankopen als uitvoeringshandeling van een goedgekeurd budget zoals vastgelegd in een grondexploitatie (actief en faciliterend). De raad heeft vanuit de grondexploitatie een uitvoeringskrediet vastgesteld.
2. Anticiperend: aankopen ten behoeve van toekomstige plannen zoals voorzien in door de raad vastgestelde ruimtelijke visies (structuurvisie, omgevingsvisie). Er is nog geen vastgestelde grondexploitatie met bijbehorend uitvoeringskrediet.
3. Strategisch: aankopen ten behoeve van mogelijk toekomstige plannen en ontwikkelingen. Kenmerkend voor strategische verwervingen is dat deze plaats vinden in gebieden waarvoor nog geen enkel planologisch kader of tastbare visie voor handen is, maar waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden.

De aankopen die vallen onder 2 en 3 vormen samen het strategisch verwervingsbeleid. Hierover gaat deze nota.

Kaders
De risico's van strategische aankopen zijn voor gronden groter dan de risico's bij grondaankopen in gebieden waar al een planologisch kader c.q. een exploitatieopzet voorhanden is. Veelal dient op basis van grove berekeningen in relatie tot een korte beslissingstermijn een besluit over een mogelijke aankoop te worden genomen. Vertrouwelijkheid en snelheid van handelen zijn daarbij van essentieel belang evenals een voldoende mate van delegatie en mandatering.
Het is daarom van belang dat er kaders bestaan over de volgende onderwerpen;

A. De inhoudelijke aankoopcriteria
B. De bevoegdheid van het college
C. De financiële dekking
D. De informatieplicht
E. Organisatie

Deze uitvoeringsregels beogen op deze punten duidelijkheid te verschaffen en daarmee te voorzien in een concrete handreiking voor het doen van een strategische aankoop.

Ad A. Inhoudelijke aankoopcriteria
Strategische aankopen dienen in beginsel te worden gebaseerd op de navolgende inhoudelijke aankoopcriteria die tevens dienen als randvoorwaarden waarop getoetst kan worden door de raad. Per criterium worden puntsgewijs de argumenten ter onderbouwing in de vorm van een checklist opgenomen. Daar waar onderstaande checklist niet toereikend is als gevolg van specifieke omstandigheden wordt hiervoor separate argumentatie per omstandigheid toegevoegd.

1. Nut en noodzaak
    a. Welk (toekomstig) ruimtelijk en/of maatschappelijk doel wordt met de aankoop gediend?
    b. Is het noodzakelijk danwel zeer wenselijk dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden/ vastgoed verwerft?
    c. De aankoop past binnen de doelstellingen van het huidige beleid, het raads- en collegeprogramma en de instrumenten van de Omgevingswet (omgevingsplan, omgevingsprogramma en omgevingsvisie).
    d. Een eventuele waardeverandering van de grond/ vastgoed komt ten goede of ten laste van publieke doelen en opgaven en/ of de algemene middelen van de gemeente en niet ten goede aan commerciële partijen.
    e. Voorkomen van versnipperd grondeigendom (en daarmee voorkomen van vertraging in toekomstige gebiedsontwikkeling door dan verwachte langdurige onderhandelingstrajecten).
2. Mogelijkheid van verwerving
    a. De prijs is marktconform of lager. Aankopen moeten zijn voorzien van een taxatierapport en een verklaring van bodemgeschiktheid: een onafhankelijke taxatie weerlegt in een taxatierapport, opgesteld door een onafhankelijk makelaar/taxateur. Een verklaring van bodemgeschiktheid moet aangehecht zijn aan de concept koopovereenkomst[1].
    b. Bij een bedrijfseconomische strategische verwerving dient de prijs de ruimte te beiden om later winst te maken, maar in ieder geval geen verlies te lijden. Aankopen waarop een verlies wordt verwacht raken het budgetrecht van de raad en mogen om die reden nooit onder deze uitgangspunten worden aangekocht.
    c. Door aankoop kan de realisatietermijn worden verkort.
3. Ontwikkeltermijn
    a. Inzicht in het tijdspad tussen aankoop en realisatie (van belang bij inschatting financiële risico's). Wanneer wordt het aangekochte in ontwikkeling/ in gebruik genomen?

[1] Of in de waardebepaling is rekening gehouden met de kosten om de grond te saneren.

   b. Aankoop moet in beginsel binnen vijf tot tien jaar een nieuwe bestemming krijgen en niet meer classificeren als strategische aankoop zoals geschetst in deze uitgangspunten.
4. Aard en de omvang van de risico's
   a. Locatie gebonden (zoals vervuiling, archeologie of bij strategisch vastgoed: staat van onderhoud).
   b. Verwachte prijsontwikkeling (courantheid van de aankoop).
   c. Overige kosten samenhangend met het te realiseren maatschappelijke doel.
   d. Afbreukrisico. Het risico moet worden ingeschat en financieel gewaardeerd dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat. Het gaat hier dan met name om het financieel risico van rentebijschrijvingen en toekomstige afwaardering. De gemeente moet over voldoende weerstandsvermogen beschikken om het risico verantwoord te kunnen dragen.
   e. Fiscale risico's, zoals vennootschapsbelasting warme gronden en BTW.
5. Monumenten
   Gelet op de risico's bij de aankoop van een monument is het uitgesloten dat dit krediet gebruikt wordt voor de aankoop van door de gemeente aangewezen monumenten. Voor de aankoop van monumenten wordt de reguliere besluitvormingsprocedure gevolgd.

Ad B. Bevoegdheid van het college

Het college is bevoegd om aankopen te doen onder de volgende voorwaarden

1. Voor strategische aankopen wordt het maximaal plafond van investeringen in het kader van strategische aankopen vastgesteld op € 5.000.000. Zodra deze grens is bereikt dient het college de raad voor te stellen deze aankopen eerst in ontwikkeling te nemen en/of af te stoten voordat zij over kan gaan tot een nieuwe strategische aankoop.
   Na vaststelling van de grondexploitatie door de raad worden de strategische verwervingen in gebruik/exploitatie genomen. De verwervingen worden vanaf dat moment niet meer aangeduid als "Materiële vaste activa" maar als "Onderhanden werk"
2. De aankoopsom van de strategische aankopen wordt geactiveerd op de balans (onder materiële vaste activa). In het verleden gedane strategische aankopen die al op de balans staan tellen mee in het maximum genoemd onder punt 1.
3. De rentelasten voortvloeiend uit het krediet onder 1. zijn onderdeel van de totaalfinanciering van de gemeente.
4. Het krediet voor strategische aankopen mag alleen worden gebruikt indien het traject van de normale besluitvorming voor het beschikbaar stellen van kredieten door de raad niet kan worden gevolgd en specifieke omstandigheden snel schakelen door het college noodzakelijk maken.

Ad C. Financiële dekking en waardering

Het bedrag van de aankoop wordt volgens de verslaggevingsregels BBV geactiveerd. Overeenkomstig de geldende verslaggevingsregels wordt op grond niet afgeschreven. Bij de aankoop van strategisch vastgoed wordt de afschrijvingstermijn conform het vigerend afschrijvingsbeleid vastgesteld.
Voor strategische gronden die zijn aangekocht voor (toekomstige) gebiedsontwikkeling gelden voor de kostentoerekening de voorwaarden zoals vastgelegd in de notitie grondbeleid van de commissie BBV. Uitgangspunt is dat alle kosten van de aankoop, rente en alle overige kosten worden terugverdiend bij de verkoop. Periodiek vindt een toets plaats van de waarde van de strategische gronden.
Conform de nota Grondbeleid 2020 van de gemeente Aalsmeer dienen gronden op ontwikkellocaties tijdelijk te worden verhuurd tot de ontwikkeling van de grond is afgerond. Voor verhuur van accommodaties wordt een marktconforme en anders een kostprijs dekkende huur gevraagd.

Voor de inkomsten en uitgaven die samenhangen met de strategische aankoop (aankoopkosten), rente, de tijdelijke exploitatie, de verkoopwinsten en voorziene afwaarderingsverliezen wordt voorgesteld een nieuw te vormen bestemmingsreserve strategische aankopen in te stellen:

a. tot een maximum van € 350.000;
b. ten laste van de algemene reserve;
c. waarin zowel lasten en baten samenhangende met en voortvloeiende uit de aankoop worden vereffend;
d. voor de duur van maximaal 5 jaar;
e. waarvan het saldo na 5 jaar terugvloeit in de algemene reserve.
f. Als de reserve onder a. is uitgeput moet een separaat voorstel voor het al dan niet aanvullen van de reserve aan de raad worden voorgelegd.
De beschikkingsbevoegdheid over deze bestemmingsreserve ligt bij het college, maar verantwoording over de toevoegingen en onttrekkingen vindt plaats in de gemeentelijke P&C documenten (zie ook onder informatieplicht).

Ad D. Informatieplicht
Het college informeert de raad voor de eerstvolgende commissievergadering schriftelijk na het doen van de strategische aankoop over deze aankoop onder de actieve informatieplicht. Daarbij wordt puntsgewijs toegelicht hoe het college is omgegaan met de hiervoor benoemde uitgangspunten. In de 1e en 2e bestuursrapportage en in de jaarrekening (paragraaf onderhoud kapitaalgoederen en/ of grondbeleid) wordt inzicht gegeven in de stand van zaken met betrekking tot de strategische aankopen en de verwachte ontwikkeling. Ook wordt hierbij aangeven of de gemeente op dat moment een financieel risico loopt.

Ad. E. Organisatie
Met de AA-organisatie worden separate afspraken gemaakt over het opdrachtgeverschap en de dekking van de uren en bijkomende kosten (voor zover deze niet worden gedekt uit de te vormen bestemmingsreserve genoemd onder C.). Er is geen mandaat voor strategische aankopen bij de AA-organisatie. Deze vragen ten allen tijde om een collegebesluit.