

Raadsvoorstel

Onderwerp	Raadsvoorstel Werkwijze en budgetaanvraag strategische aankopen vastgoed
Zaakid	2023-119231
Auteur	Ruud Sinnige +31793468443 R.P.Sinnige@zoetermeer.nl
Gemeentesecretaris	Huykman, B.J.D.
Afdelingshoofd	Worp R.M.G.R. van de (Ronald)
Portefeuillehouder	Wethouder Mertens
Medeverantwoordelijke(n)	Wethouder Iedema

Uiterste behandeldatum (+ reden)	
Programma(s)	Programma 7 Inrichting van de stad
Eerdere besluitvorming	Nota Grondbeleid Zoetermeer 2021 (raadsbesluit d.d. 11 oktober 2021)
Samenvatting	In het raadsbesluit van 11 oktober 2021 over de Nota grondbeleid Zoetermeer 2021 is onder meer besloten dat de gemeente grond en gebouwen (hierna vastgoed) kan aankopen ten behoeve van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen die de status van project met bijbehorend (aankoop)budget nog niet hebben bereikt. Dit noemen we strategische aankopen. Deze situatie kan zich voordoen op locaties die later van waarde kunnen zijn voor het bereiken van gemeentelijke doelen in een gebiedsontwikkeling. In dit raadsvoorstel is de werkwijze opgenomen voor het doen van strategische aankopen van vastgoed. Aan de raad wordt voorgesteld om de middelen voor het doen van aankopen beschikbaar te stellen voor de komende vier jaar. In lijn met de Zoetermeerse Aanpak vinden de inhoudelijke afwegingen om vastgoed al dan niet strategisch aan te kopen plaats in de beleids- of gebiedsprogramma's. Later kan dit ook op basis van de in voorbereiding zijnde en nog vast te stellen Ruimtelijke Strategie 2040. Verantwoording vindt plaats via voortgangsrapportages over de programma's en projecten, Meerjarenperspectief grondexploitaties en de planning en control cyclus, waaronder de paragraaf Grondbeleid in de programmabegroting en jaarstukken.
Bijlagen	1. Afwegingskader Nota grondbeleid Zoetermeer 2021 2. Begrotingswijziging Strategische Aankopen Vastgoed

Raadsbesluit

Raadsvoorstel werkwijze en budgetaanvraag strategische aankopen vastgoed
2023-119231

De raad van de gemeente Zoetermeer;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 5 december 2023

besluit

1. De werkwijze vast te stellen voor het strategisch aankopen van vastgoed.
2. Voor de strategische aankoop van gronden en gebouwen een budget beschikbaar stellen van € 10 miljoen voor 2024-2027 gelijk te verdelen over de vier jaren.
3. Voor eventueel noodzakelijke afwaarderingen van strategisch aangekocht vastgoed een budget beschikbaar te stellen van € 0,635 miljoen voor 2025-2028 gelijk te verdelen over de vier jaren.
4. De kosten genoemd onder punt 3 te dekken uit het in de reserve Fonds Zoetermeer 2040 gereserveerde bedrag van € 0,635 miljoen;
5. Het uit de aankopen voortvloeiende saldo van exploitatielasten (€ 30.000 in 2024 oplopend naar € 150.000 vanaf 2028) en -baten (€ 25.000 in 2024 oplopend naar € 100.000 vanaf 2027) in het kader van het tijdelijk beheer van het vastgoed ten laste dan wel ten gunste te brengen van het resultaat Grondbeleid;
6. De uit dit voorstel voortvloeiende begrotingswijziging vast te stellen.

Over dit besluit geen referendum mogelijk te maken, omdat het een begrotingswijziging betreft.
Dit besluit treedt in werking de dag na de bekendmaking daarvan.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad op 29 januari 2024

de griffier,

de voorzitter,

drs. R. Blokland MCM

drs. M.J. Bezuijen

Toelichting

Probleemstelling en kader

Inleiding

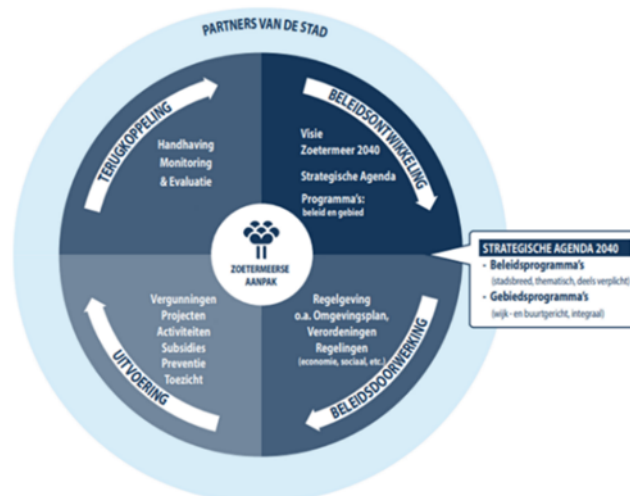
Op 11 oktober 2021 heeft de gemeenteraad de [Nota grondbeleid Zoetermeer 2021](#) vastgesteld en daarmee onder meer gekozen voor de mogelijkheid om vastgoed strategisch aan te kunnen kopen. In [het raadsbesluit](#) is daarover de volgende beleidsregel opgenomen:

De gemeente doet strategische aankopen indien dit op termijn bijdraagt aan de opgaven en doelstellingen van het desbetreffende programma. De werkwijze rondom strategische aankopen wordt vastgelegd in een door de gemeenteraad vast te stellen nota Strategische Aankopen.

De gemeente kan vastgoed aankopen ten behoeve van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen die de status van project met bijbehorend (aankoop)budget nog niet hebben bereikt. Deze situatie kan zich voordoen als de gemeente panden of grond wil verwerven, die van strategische waarde zijn om op termijn gemeentelijke doelen te bereiken. Een strategisch aankoop kan plaatsvinden voordat een keuze voor een grondbelevingsvorm is gemaakt. Het betekent dus niet automatisch dat de gemeente het vastgoed zelf tot ontwikkeling gaat brengen c.q. zelf de eventueel aanwezige opstallen sloopt, de grond bouwrijp maakt, bouwkavels uitdeelt en/of het gebied woonrijp maakt (actief grondbeleid). De aankoop kan ook plaatsvinden om de ontwikkeling van of door een andere partij mogelijk te maken (faciliterend grondbeleid). Strategische aankopen zijn van incidentele aard. Handelingssnelheid vanuit de gemeente is daarbij vaak van belang, omdat de gelegenheid zich voordoet ('het staat te koop') en/of omdat er mogelijk andere partijen zijn die belang zien in het desbetreffende vastgoed. De bevoegdheid om aankopen te doen ligt bij het college, de raad heeft het budgetrecht.

Werkwijze

Grondbeleid en daarmee ook het aankopen van vastgoed is voor de gemeente geen doel op zich. Het is bedoeld om maatschappelijke opgaven en (beleids)doelstellingen, die zich vertalen in ruimtelijk gewenste ontwikkelingen, tot uitvoer te kunnen brengen. De Visie Zoetermeer 2040 geeft een richting voor de sociaal-economische ontwikkeling van de stad. De hierbij geformuleerde ambities worden ruimtelijk vertaald in een nog op te stellen Ruimtelijk Strategie 2040, worden concreet gemaakt in beleids- en gebiedsprogramma's en uiteindelijk opgenomen in het Omgevingsplan (zie figuur 1).



Figuur 1. De Zoetermeerse Aanpak, bron: Visie Zoetermeer 2040

Bij het (nu nog) ontbreken van de Ruimtelijke Strategie 2040 zal de inhoudelijke afweging voor het doen van een strategische aankoop vooral binnen een beleids- of gebiedsprogramma moeten plaatsvinden. Na vaststelling van de Ruimtelijke Strategie 2040 kunnen inhoudelijke afwegingen ook op basis daarvan plaatsvinden. In het [raadsmemo d.d. 25 oktober 2023](#) bent u geïnformeerd over de stand van zaken en planning van de Ruimtelijk Strategie 2040. Door aansluiting te zoeken bij de Zoetermeerse Aanpak (c.q. de beleidscyclus van de Omgevingswet) zal het eenmaal aangekochte vastgoed binnen een programma steeds mee in de afweging worden genomen om het al dan niet onderdeel te laten worden van een gebiedsontwikkeling of concreet project. Wanneer het vastgoed toch geen onderdeel wordt van een gebiedsontwikkeling of project, kan worden besloten het vastgoed weer te verkopen.

In de beoordeling of vastgoed in aanmerking komt om strategisch aan te kopen wordt aansluiting gezocht bij het afwegingskader uit de Nota grondbeleid (zie bijlage 1). Dit afwegingskader is bedoeld om afhankelijk van de specifieke situatie van het gebied of opgave tot een vorm van grondbeleid te komen: actief, faciliterend of samenwerkend grondbeleid. Naar analogie van dit afwegingskader gaat het bij de keuze om vastgoed strategisch aan te kopen om de volgende vragen:

- Urgentie: kan aan te kopen vastgoed op termijn bijdragen aan de snelheid waarmee de beoogde opgaven en doelstellingen in een voorgenomen gebiedsontwikkeling binnen het gebiedsprogramma kunnen worden gerealiseerd?
- Waarde:
 1. Maatschappelijk: kan het aan te kopen vastgoed bijdragen aan de beoogde maatschappelijke waardecreatie in de toekomstige gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld ruimte bieden voor maatschappelijke opgaven, betere kwaliteit van voorzieningen etc.?
 2. Financieel: kan het aan te kopen vastgoed bijdragen aan de financiële haalbaarheid en/of risico's verminderen in de voorgenomen gebiedsontwikkeling?
- Regie: Zijn er voldoende initiatieven vanuit de samenleving en is de gemeente daarbij voldoende in staat om op de maatschappelijk opgaven te sturen in de voorgenomen gebiedsontwikkeling? Gaat het om ontwikkelingen waarvoor de gemeente sowieso aan de lat staat?

Politieke, bestuurlijke en/of maatschappelijke belangen kunnen soms zwaarder wegen dan de uitkomst van de beoordeling basis van bovengenoemde criteria. Ook in dat geval kan het college besluiten om over te gaan tot een strategische aankoop van vastgoed (hardheidsclausule). Het college zal in alle gevallen aankopen moeten motiveren en kunnen verantwoorden.

Om slagvaardig te kunnen handelen is het noodzakelijk om binnen de begroting budgettaire ruimte op te nemen waarmee het college in staat wordt gesteld vastgoed aan te kopen. Hiermee wordt voorkomen dat het college elke voorgenomen aankoop eerst aan de gemeenteraad moet voorleggen. Een snellere doorlooptijd van de besluitvorming vergroot de kans op succes bij aankopen.

Voorgesteld wordt om een budget beschikbaar te stellen van € 10 miljoen voor vier jaar. Dit bedrag geeft de gemeente de komende jaren voldoende armslag voor het doen van strategische aankopen. Met dit voorgestelde budget kunnen naar verwachting jaarlijks twee à drie aankopen mogelijk worden gemaakt. Bij het bepalen van dit bedrag is gekeken naar de recente ervaringen met aankooptrajecten (bijv. 2B Home, Amsterdamstraat) en de waarde van vastgoed in gebieden waar herontwikkeling is beoogd. Denk daarbij aan onder meer de programma's Meerzicht, Entree en Binnenstad. Bovendien wordt rekening gehouden met het feit dat vastgoed maar incidenteel beschikbaar komt. Voor het risico van (toekomstige) noodzakelijke afwaarderingen is reeds een budget van € 0,635 miljoen beschikbaar.

Tot slot is de fase waarin projecten binnen deze gebieden verkeren relevant. Als namelijk bepaald is (in de haalbaarheidsfase) dat een ontwikkeling haalbaar is én de aankoop van vastgoed noodzakelijk is om het project tot uitvoering te kunnen brengen, wordt de aankoop onderdeel van de door de raad vast te stellen grondexploitatie of projectbegroting. Vanaf dat moment spreken we van project- of planmatige verwerving en kan ook een eventuele onteigening in beeld komen als het niet lukt om het vastgoed minnelijk aan te kopen.

Ervan uitgaande dat een beoogde aankoop past binnen een door de raad vastgesteld financieel kader, kan na het bereiken van overeenstemming met de eigenaar worden volstaan met een collegebesluit. Dat betekent in vergelijking met een raadsbesluit een kortlopende procedure.

Beoogd effect

Dit raadsvoorstel dient twee doelen:

- Het vaststellen van de werkwijze voor het doen van strategische aankopen. In deze werkwijze wordt een relatie gelegd met inhoudelijke kaders. Met het opnemen van de werkwijze in dit raadsvoorstel voor de budgetaanvraag is een aparte nota Strategische Aankopen niet nodig.
- Met dit voorstel wordt de gemeenteraad gevraagd om budget beschikbaar te stellen voor het doen van strategische aankopen, zodat het college binnen dit financiële kader en volgens de werkwijze voortvarend kan handelen wanneer de mogelijkheid tot aankoop van vastgoed zich voordoet.

Voorstel/keuzemogelijkheden/risico's

Aan de raad wordt voorgesteld:

1. De werkwijze vast te stellen voor het strategisch aankopen van vastgoed.
2. Voor de strategische aankoop van gronden en gebouwen een budget beschikbaar stellen van € 10 miljoen voor 2024-2027 gelijk te verdelen over de vier jaren.
3. Voor eventueel noodzakelijke afwaarderingen van strategisch aangekocht vastgoed een budget beschikbaar te stellen van € 0,635 miljoen voor 2025-2028 gelijk te verdelen over de vier jaren.
4. De kosten genoemd onder punt 3 te dekken uit het in de reserve Fonds Zoetermeer 2040 gereserveerde bedrag van € 0,635 miljoen;
5. Het uit de aankopen voortvloeiende saldo van exploitatielasten (€ 30.000 in 2024 oplopend naar € 150.000 vanaf 2028) en -baten (€ 25.000 in 2024 oplopend naar € 100.000 vanaf 2027) in het kader van het tijdelijk beheer van het vastgoed ten laste dan wel ten gunste te brengen van het resultaat Grondbeleid;
6. De bijgevoegde begrotingswijziging vast te stellen, waarin het vorenstaande is verwerkt

Argumenten

- 1.1. *De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de Nota grondbeleid Zoetermeer 2021 besloten strategische aankopen mogelijk te maken.*

Dit raadsvoorstel is de uitwerking van de beleidsregel die over strategische aankopen is opgenomen in het raadsbesluit over de Nota grondbeleid Zoetermeer 2021. Het belang van het strategisch kunnen aankopen van vastgoed vooruitlopend op het beschikbaar komen van specifiek projectbudget of het vaststellen van een grondexploitatie is in de Nota grondbeleid onderkend.

- 1.2. *De mogelijkheid om eerder vastgoed te kunnen aankopen biedt voordelen voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en de realisatie van maatschappelijke opgaven en doelstellingen die daarmee beoogd zijn.*

Het vroegtijdig verkrijgen van een eigendomspositie kan op termijn de realisatie van de ontwikkeling versnellen (urgentie), meer ruimte bieden voor maatschappelijke en financiële

waardecreatie (waarde) en de mate van invloed van de gemeente ten opzichte van een uitsluitend publiekrechtelijke rol vergroten (regie).

1.3. Door het vaststellen van de werkwijze is een aparte Nota strategische aankopen niet nodig.

In de beleidsregel over strategische aankopen is opgenomen dat een Nota strategische aankopen wordt vastgesteld door de raad. Dit voorstel met de daarin vast te stellen werkwijze komt daarvoor in de plaats.

2.1. Het budget voor de strategisch aankopen van vastgoed is voor de komende vier jaar.

Het beschikbaar stellen van een meerjarig investeringsbudget door de raad aan het college voor het verrichten van strategische aankopen, is een doeltreffende manier voor de uitvoering van collegetaken binnen een beleidsmatige en financiële kaderstelling van de raad. Gezien de aard is van tevoren niet te bepalen of het bedrag van € 10,0 miljoen toereikend is en in welke fasering aankopen zullen plaatsvinden. Ervaringen vanuit het verleden bieden voor de bepaling van het budget vanwege het incidentele karakter beperkt houvast. Gelet op de ambities vanuit de strategische agenda Zoetermeer 2040 en vastgestelde gebiedsvisies, zoals voor de Binnenstad, wordt verwacht dat het voorgestelde budget van in totaal € 10,0 miljoen de komende vier jaar voldoende is. Vanuit rechtmatigheidsoverweging is in de begrotingswijzing het bedrag verdeeld over vier jaar, omdat er in het betreffende jaar waarin een aankoop plaatsvindt budgettaire ruimte in de begroting nodig is. Als er afwijkingen zijn ten opzichte van het in een jaar opgenomen budget dan wel het totale budget zal hiervan melding worden gedaan in het Tussenbericht.

2.2. Het budget ten behoeve van strategische aankopen stelt het college in staat slagvaardig te handelen.

Door het vooraf beschikbaar zijn van budget is na het bereiken van overeenstemming met de eigenaar over de koopovereenkomst alleen een collegebesluit nodig. De eigenaar verkeert daardoor minder lang in onzekerheid over de uitkomst van besluitvorming binnen de gemeente en is eerder geneigd het eigendom aan de gemeente te verkopen.

2.3. Het strategisch aankopen van vastgoed is voor de begroting onder voorwaarden budgettair neutraal.

In de meeste gevallen verandert de vermogenspositie van de gemeente niet als gevolg van een aankoop, omdat tegenover de te activeren aankoopkosten, een (getaxeerde) marktwaarde van het vastgoed staat. De administratieve verantwoording van strategisch aangekocht vastgoed ten behoeve van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen is aan regels van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (hierna BBV) gebonden.

3.1. In de reserve Fonds Zoetermeer 2040 is een bedrag ad. € 0,635 miljoen gereserveerd opgenomen ten behoeve van strategische aankopen.

Het in de reserve Fonds Zoetermeer 2040 voor strategische aankopen gereserveerde bedrag wordt in de begroting gefaseerd opgenomen. Voor wat betreft de omvang geldt dat niet vooraf kan worden bepaald wat de omvang en fasering is van (toekomstige) noodzakelijke afwaarderingen. Vooralsnog is het bedrag van € 0,635 miljoen toereikend. Indien een aankoop leidt tot een noodzakelijk afwaardering die hoger is dan het in een betreffende jaar opgenomen budget dan wel van het totale budget afwijkt, wordt hiervan melding gedaan in het Tussenbericht.

4.1. De reserve Fonds Zoetermeer 2040 voorziet in eventuele negatieve financiële consequenties bij strategische aankopen.

5.1. Uit de aankoop voortvloeiende exploitatielasten worden in overeenstemming met de regelgeving verwerkt.

Als er strategische aankopen worden verricht dan zullen daar ook (tijdelijk) exploitatielasten zoals rentelasten en eventueel noodzakelijke kosten voor de instandhouding uit voortvloeien. Afhankelijk van het object zullen hier ook baten uit kunnen voortvloeien, zoals opbrengsten uit tijdelijke verhuur. De baten en lasten mogen als gevolg van de BBV niet bijgeschreven worden op de boekwaarde maar moeten verantwoord worden in de exploitatie. Het saldo van kosten en opbrengsten gedurende de periode van tijdelijk beheer komt daarom ten laste of ten gunste van het resultaat grondbeleid. Het betreft tijdelijke baten en lasten omdat het object uiteindelijk wordt ingebracht in een grondexploitatie of gebruikt wordt ten behoeve van een investering.

- 6.1. *Een begrotingswijziging is noodzakelijk om het budget voor strategische aankopen te verwerken in de Programmabegroting.*

Kanttekeningen

- 3.1. *Het risico is aanwezig dat aangekochte gronden en/of opstallen op termijn niet worden ingezet voor een ruimtelijke ontwikkeling en het vastgoed daardoor met verlies wordt verkocht.*

Afhankelijk van onder meer marktontwikkelingen kan de waarde van het vastgoed in de loop van de tijd dalen, waardoor bij een eventuele verkoop niet de volledige boekwaarde kan worden afgewaardeerd. Conform de afspraken en in overeenstemming met de omvang van het verlies wordt de raad er in dat geval op de juiste wijze bij betrokken (denk aan Handvest informatievoorziening en Nota grondbeleid). Regelgeving op basis van het BBV zorgt ervoor dat dit risico beheersbaar blijft. Overigens kan op het moment van verkoop ook blijken dat de waarde van het vastgoed is gestegen, waardoor er ten opzichte van de boekwaarde een positief resultaat kan optreden. Waardestijgingen mogen overigens tussentijds niet worden bijgeschreven en komen dus alleen tot uitdrukking als het object daadwerkelijk verkocht wordt.

Financiën

Voor het doen van strategische aankopen is nu geen budget in de begroting opgenomen. Voorgesteld wordt om in de begroting € 10 miljoen beschikbaar te stellen voor de periode 2024-2027 gelijk verdeeld over de vier jaren.

De aankoop van vastgoed is in de meeste gevallen voor de begroting budgettair neutraal en leidt op zichzelf niet tot een verandering in de vermogenspositie van de gemeente. Tegenover de te activeren aankoopkosten (boekwaarde) staat de getaxeerde waarde van het vastgoed. Als later wordt besloten tot het openen van een grondexploitatie of het toekennen van een investeringsbudget, wordt het vastgoed op dat moment tegen boekwaarde ingebracht. Wanneer het niet komt tot een herontwikkeling of investeringsproject kan de gemeente besluiten het vastgoed weer te verkopen en wordt de boekwaarde afgewaardeerd. Tegenover de dan aanwezige boekwaarde (historische kostprijs of lagere marktwaarde) staat de te realiseren verkoopopbrengst.

De gemeente moet vanwege onder meer staatssteunregelgeving bij aankoop (en verkoop) van vastgoed marktconform handelen. Dat wil zeggen dat er niet meer wordt betaald dan de getaxeerde marktconforme prijs. Bij een taxatie wordt de waarde getaxeerd onder de huidige bestemming en wordt rekening gehouden met alle voor de waarde van het vastgoed relevante omstandigheden. Hiertoe behoren ook eventuele waarde verhogende of verlagende factoren als gevolg van mogelijk toekomstige ontwikkelingen, inclusief de onzekerheden en risico's die daarmee gepaard gaan.

Materiële vaste activa

In overeenstemming met de regelgeving op basis van het BBV moet de gemeente vastgoed dat is aangekocht voor een toekomstige gebiedsontwikkeling en waarvoor nog geen operationele grondexploitatie (of faciliterend grondbeleidproject) of investeringsbudget is vastgesteld, verantwoorden onder Materiele Vaste Activa tegen de verwervingskosten. Om de twee jaar

moet de waarde van het vastgoed worden getaxeerd. Indien er tussentijds sprake is van een waardedaling moet het object worden afgewaardeerd. Hiervoor zal indien dit van toepassing is een voorziening worden gevormd ten laste van het daarvoor bestemde budget vanuit de reserve Fonds Zoetermeer 2040 van € 0,635 miljoen.

Exploitatielasten

Als er strategische aankopen worden verricht dan zullen daar ook (tijdelijk) exploitatielasten zoals rentelasten, belastingen en eventueel noodzakelijke kosten voor de instandhouding uit voortvloeien. De voorlopige indicatie van de lasten is € 30.000 in 2024 oplopend naar € 150.000 vanaf 2028. Afhankelijk van het object zullen hier ook baten uit kunnen voortvloeien zoals huuropbrengsten. De voorlopige indicatie van de baten is € 25.000 in 2024 oplopend naar € 100.000 vanaf 2027. De lasten en baten worden verantwoord in programma 7 product 830.73 Grondbedrijf Algemeen. Het exploitatieresultaat komt ten laste of ten gunste van het resultaat Grondbeleid.

De uit dit voorstel voortvloeiende financiële consequenties zijn verwerkt in de begrotingswijziging die in bijlage 2 is opgenomen.

Controleprotocol

Niet van toepassing.

Participatie en Communicatie

Niet van toepassing.

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Toegankelijkheid en bruikbaarheid voor gehandicapten

Niet van toepassing.

Rapportage en evaluatie

De gemeenteraad wordt twee keer per jaar geïnformeerd over de stand van zaken via de voortgangsrapportages over de programma's en projecten.

Over de ontwikkeling van de als Materiële Vaste Activa verantwoorde grondposities wordt jaarlijks gerapporteerd in het Meerjarenperspectief grondexploitaties. Eventuele financiële gevolgen worden verwerkt bij de jaarstukken.