

Bijlage 2a

Kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2022

Gemeente Maastricht

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1 Inleiding.....	6
1.1 Leeswijzer.....	6
2 Context.....	7
3 Naar een integrale businesscase.....	9
4 Grondbeleid.....	16
4.1 De kern van de zaak: de rol van de gemeente.....	17
4.2 Publiek Private Samenwerking (PPS).....	22
4.3 Faciliteren private initiatieven voor locatieontwikkelingen.....	24
4.4 Kostenverhaal.....	26
4.5 Aankoopbeleid.....	28
4.6 Gronduitgifte.....	30
4.6.1 Grondprijnsbeleid.....	34
4.6.2 Grondprijnsbeleid in relatie tot grondruilingen met corporaties bij herstructureringsopgaven.....	34
4.7 Optievergoeding.....	36
4.8 Meerwaardeclausule.....	37
4.9 Uitgifte van grond in erfpacht (woningbouw, bedrijfskavels en overige terreinen).....	38
4.10 Kabels, leidingen en aanverwante voorzieningen.....	39
4.11 Besluitvormingsprocedure bij locatieontwikkelings- en bouwprojecten.....	40
5 Vastgoedbeleid.....	42
5.1 Kostendekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie.....	43
5.2 Wijze van berekening kostprijsdekkende huur.....	45
5.3 Subsidie in relatie tot kostprijsdekkende huur maatschappelijk vastgoed.....	47
5.4 Kader herbestemmen vrijkomend gemeentelijk vastgoed.....	49
5.5 Verkoop vastgoedobjecten (panden).....	50
5.6 Optievergoeding.....	52
5.7 Meerwaardeclausule.....	52
5.8 Pacht.....	53
5.9 Aankoop van agrarische gronden als ruil- /compensatiegronden.....	54
5.10 Tijdelijk beheer gebouwen.....	55
5.11 Raakvlakken vastgoedbeleid met ander beleid.....	56
5.11.1 Inzet leegstandsbeheer t.b.v. het faciliteren in broedplaatsen, vrijplaatsen en ateliers.....	56
5.11.2 Monumentaal gemeentelijk vastgoed.....	57
5.11.3 Rol gemeente ten aanzien van vrijkomend religieus (niet gemeentelijk) vastgoed.....	59
5.11.4 Toegankelijkheid gemeentelijk vastgoed.....	59
5.12 Meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (MJOP).....	61
5.13 Verduurzaming vastgoedportefeuille.....	62
5.14 Kaders en besluitvormingsproces met betrekking tot vastgoedinvesteringen.....	64
6 Bijlagen in bijlagenboek.....	66

Samenvatting

In deze kadernota zijn de algemene uitgangspunten van het grond- en vastgoedbeleid opgenomen. Het grond- en vastgoedbeleid is een ondersteunend middel om ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke doelen in de fysieke leefomgeving te realiseren.

Met de geactualiseerde kadernota beogen we de instrumenten van het grond- en vastgoedbeleid zodanig in te zetten dat onze ambities en opgaves in de fysieke leefomgeving van Maastricht, zoals onder meer vastgesteld in de gemeentelijke Omgevingsvisie, optimaal gerealiseerd kunnen worden.

Ontwikkelingen of veranderingen in de fysieke leefomgeving hebben bijna altijd impact op meerdere beleidsterreinen binnen de gemeente, daarom is een integrale benadering belangrijk. In deze kadernota wordt de basis gelegd voor een verdergaande integrale afweging door bij nieuwe (locatie)ontwikkelingen naast de brede financiële gevolgen die ontstaan door de ontwikkeling ook de maatschappelijk impact in beeld te brengen. Door de rol van de gemeente voortaan situationeel te bepalen (situationeel grondbeleid), kan maatwerk worden geleverd. Het grond- en vastgoedbeleid biedt hiermee een effectief en flexibel kader om te sturen en handelen waar dat nodig is. Een pro-actief aankoopbeleid aangevuld met strategisch aankoopbeleid helpt ons hierbij.

Ook de uitgangspunten van ons vastgoedbeleid zijn in deze kadernota vastgelegd. Er is onder meer verankerd dat we de uitgangspunten met betrekking tot de kostendeckende gemeentelijke vastgoedexploitatie continueren. Voor het berekenen van de kostprijsdekkende huur geldt bij nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwingen een gewijzigde berekeningsmethode, hiermee streven we naar meer evenwichtige huurprijzen.

Met de nieuwe kadernota grond- en vastgoedbeleid beogen we een beleid dat:

- Meer nadruk legt op de maatschappelijke behoeften die we in Maastricht hebben;
- Ons in staat stelt om aan partners in ontwikkelingen de juiste vragen te stellen;
- Doeltreffend is, waarbij de inzet van de publieke middelen bij een locatieontwikkeling het hoogst gewenste resultaat oplevert;
- Een goede afweging mogelijk maakt tussen financiële risico's en risico's indien gewenste ruimtelijke ontwikkelingen niet gerealiseerd worden;
- Resultaatgericht is en daardoor duurzaam en minder afhankelijk van de conjunctuur is.

Hieronder zijn de in de kadernota genoemde beleidsuitgangspunten samengevat weergegeven:

Onderdeel grondbeleid:

1. Bij nieuwe (locatie)ontwikkelingen wordt een verdergaande integrale afweging gemaakt waarbij naast het integraal financieel rendement ook het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling wordt meegewogen.
2. De gemeente voert een situationeel grondbeleid. Dit betekent dat per ontwikkeling wordt bepaald welke rol c.q. type grondbeleid het meest passend is. Met behulp van het afwegingskader wordt de meest passende rol gekozen.
3. Indien gekozen wordt voor een samenwerkende grondproductierol is de specifieke vorm van samenwerking afhankelijk van de omstandigheden bij de betreffende locatieontwikkeling.
4. Ten aanzien van het faciliteren van private initiatieven voor locatieontwikkelingen wordt een 'ja, mits' benadering gehanteerd.
5. Kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg houdt de voorkeur en zal doorgaans plaatsvinden in twee delen door het sluiten van een intentieovereenkomst en vervolgens een anterieure overeenkomst.
6. Er wordt een pro-actief aankoopbeleid gevoerd waarvoor een investeringsplafond van €20 miljoen euro wordt ingesteld. Het pro-actief aankoopbeleid wordt aangevuld met een strategisch aankoopbeleid. Voor strategische aankopen wordt een investeringsplafond van € 5 miljoen euro ingesteld.
7. Het bestaande gronduitgiftebeleid wordt voortgezet, met dien verstande dat:
 - Ten aanzien van de verkoop van individuele vrije sector kavels het uitgangspunt van openbare verkoop middels loting wordt voortgezet, maar met de nuancering dat wanneer de markt daartoe

aanleiding geeft de kavel openbaar wordt aangeboden en daarbij het principe geldt 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Hiertoe kan alsdan worden besloten door het college van burgemeester en wethouders.

- Een 'één op één grondverkoop' op zich vormt geen reden om de raad (ingevolge artikel 169 lid 4 Gemeentewet) in de gelegenheid te stellen zijn wensen of bedenkingen kenbaar te maken.
 - Met betrekking tot de uitgifte van onroerend goed wordt de handelswijze gevolgd zoals op hoofdlijnen is weergegeven in het 'plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed'.
8. In geval van grondruilingen met corporaties in het kader van herstructureringsopgave, wordt de grondprijs bepaald op basis van een externe residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan. De uitkomst van de residuele taxatie is een grondprijs per m² plangebied. Deze grondprijs is de verrekenprijs van zowel toekomstige openbare ruimte die de gemeente van de corporatie koopt als de toekomstige bouwgronden die de corporatie van de gemeente koopt.
 9. Ten behoeve van het te hanteren principe van de toepassing van een optievergoeding zal het college van burgemeester en wethouders een nadere handelswijze uitwerken en vaststellen.
 10. Per situatie van een voorgenomen verkoop van gemeentelijke gronden, wordt zorgvuldig afgewogen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst, dit is maatwerk.
 11. Het bestaande uitgiftebeleid ten aanzien van erfpacht wordt voortgezet. De marktontwikkelingen worden gemonitord.
 12. Wanneer de gemeente een verzoek ontvangt voor het vestigen van zakelijke rechten (of anderszins) ten behoeve van kabels, leidingen en aanverwanten op gemeentelijk eigendom, zal gebruik worden gemaakt van de meest geschikte en minst belastende optie (juridisch figuur) voor het gemeentelijk eigendom. Dat wordt per object afgewogen. In het geval er al een wet of regeling geldt voor het aanleggen en houden van betreffende objecten op gemeente-eigendom, dan wordt die gebruikt.
 13. De besluitvormingsprocedure bij locatieontwikkelings- en bouwprojecten wordt gecontinueerd, met dien verstande dat zodra onder de vigeur van de nieuwe Omgevingswet het vergunningsproces nader is uitgelijnd conform deze nieuwe werkwijze wordt gehandeld.

Onderdeel vastgoedbeleid:

14. De beleidsuitgangspunten met betrekking tot een kostendekkende exploitatie worden gecontinueerd:
 - Uitgangspunt is een kostendekkende exploitatie in het gemeentelijk vastgoed op zowel portefeuilleniveau als objectniveau
 - Verhuur vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven;
 - Commerciële partijen betalen een marktconform, commercieel tarief;
 - Bij nieuwe vastgoedinvesteringen of nieuwe vastgoedaankopen dient gestuurd te worden op een sluitende business case. Indien bij deze nieuwe projecten geen sluitende business case aanwezig is voor zowel de investering als voor de daaropvolgende exploitatie, kan het project niet worden gerealiseerd, tenzij het college en/of raad, na een transparante afweging op basis van maatschappelijke doelen, alsnog besluiten het project wel te realiseren. In dat geval zullen extra middelen vrijgemaakt moeten worden om de businesscase voor investering en exploitatie sluitend te maken.
 - Voor structureel verliesgevende niet meer in de vastgoedportefeuille passende vastgoedobjecten wordt een afweging gemaakt tussen behouden of afstoten. Indien kostendekkende exploitatie niet mogelijk is maar beleidsmatig continuering wel gewenst, dan komen in geval van continuering de afdekking van de tekorten in de exploitatiekosten ten laste van het/de betreffende beleidsveld(en).
15. In geval van nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwing wordt de nieuwe kostprijsuur bepaald via de kapitaallasten-methode in vergelijking met de WOZ-waardemethode. Bij een lagere berekende kostprijsuur via de kapitaallasten-methode ten opzichte van de berekende huur op basis van de WOZ-waardemethode prevaleert laatstbedoelde huur. Bij een hogere kostprijsuur via de kapitaallasten-methode zal deze leidend blijven. Indien op basis van de WOZ-waardemethode de huuropbrengst hoger wordt dan een kostendekkende huur, kan besloten worden dat dit meerdere vrijvalt naar de algemene middelen. Die middelen kunnen vervolgens ingezet worden voor subsidie als dat nodig is.

16. In het geval dat een gebruiker of huurder van maatschappelijk vastgoed de kostprijsdekkende huur niet (geheel) kan dragen, beoordeelt de sectorale beleidsafdeling of op basis van de betreffende subsidieregeling, subsidie kan worden verstrekt.
17. Om te komen tot een transparante en geobjectiveerde toewijzing en invulling van een vrijkomend gemeentelijk pand wordt een speciaal hiervoor ontworpen procedure toegepast.
18. Het bestaande beleid met betrekking tot de verkoop van vastgoedobjecten (panden) wordt gecontinueerd, inhoudend:
 - Verkoop van een vastgoedobject (panden) gebeurt in beginsel via een openbare verkoop nadat de zittende huurder in de gelegenheid is gesteld het vastgoedobject onderhands te verwerven;
 - Bij een afwijking van voornoemd uitgangspunt (dus bij een voorgenomen 1 op 1 verkoop, anders dan aan de zittende huurder) wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten;
 - De vraagprijs wordt vastgesteld op basis van een taxatierapport van een externe taxateur.
 Hieraan wordt nieuw toegevoegd dat:
 - Met betrekking tot de uitgifte van onroerend goed de handelswijze wordt gevolgd zoals op hoofdlijnen is beschreven in het 'plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed'.
19. Ten behoeve van het te hanteren principe van de toepassing van een optievergoeding zal het college van burgemeester en wethouders een nadere handelswijze uitwerken en vaststellen.
20. Per situatie van een voorgenomen verkoop van gemeentelijk vastgoed, wordt zorgvuldig afgewogen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst, dit is maatwerk.
21. In het kader van de verpachting van agrarische grond wordt door het college van burgemeester een pachttoewijzingsbeleid opgesteld.
22. Op het moment dat de gemeente in de gelegenheid komt om agrarische gronden aan te kopen die als ruil- of compensatiegrond kunnen dienen, wordt afgewogen of aankoop toegevoegde waarde kan hebben om het areaal ruil-/ compensatiegrond op peil te houden. Het college kan, zonder voorafgaande consultatie van de raad, besluiten tot aankoop, een en ander voor zover daar een budgettair kader voor voorhanden is. Rapportage en verantwoording hiervan vindt achteraf plaats bij de P&C-cyclus.
23. Het tijdelijk leegstandsbeheer wordt uitgevoerd met behulp van inschakeling van professionele leegstandsbeheerders. De mogelijkheid van tijdelijke verhuur door de gemeente, dus zonder tussenkomst van een leegstandsbeheerder, blijft evenwel tot mogelijkheden behoren.
24. Het leegstandsbeheer wordt waar mogelijk ingezet voor het faciliteren van ateliers, broed- en vrijplaatsen. Daarbij, worden voor alle beoogde invullingen (atelier, broedplaats of vrijplaats) de volgende randvoorwaarden gesteld:
 - Gebruikers sluiten een gebruikersovereenkomst voor een bepaalde periode af. Deze gebruikersovereenkomst borgt alle aspecten voor een veilig en bovenal legaal gebruik waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving;
 - Gebruikers betalen in geval van leegstandsbeheer een gebruikersvergoeding;
 - Gebruikers gebruiken het pand in overeenstemming met de wet- en regelgeving met daarbinnen nadrukkelijk aandacht voor regels rondom het bestemmingsplan, horeca en overlast.
25. De aanpak en omgang met betrekking tot gemeentelijk monumentaal bezit zoals die de afgelopen jaren is ingezet wordt voortgezet:
 - Met de aankoop van monumentaal vastgoed wordt terughoudend omgegaan en ten minste onder de voorwaarde dat zowel ten aanzien van de aankoop en alsook ten aanzien overige bijgaande investeringen een sluitende investeringsbegroting voorhanden dient te zijn evenals een daaropvolgende sluitende exploitatiebegroting;
 - Bij verkoop van monumentaal gemeentelijk vastgoed wordt zoveel mogelijk teruggevallen op de wettelijke beschermende kaders en publiekrechtelijke voorwaarden. Eventueel kunnen privaatrechtelijk aanvullende voorwaarden worden gesteld. Dit is maatwerk;
 - Herbestemming van monumentaal gemeentelijk vastgoed wordt gestimuleerd om leegstand te voorkomen;

- Bij monumentaal gemeentelijk bezit wordt voor zover mogelijk en financieel haalbaar overgegaan tot verduurzaming op de langere termijn.
26. Op basis van de (nog op te stellen) Kerkenvisie wordt bepaald of en welke rol de gemeente wenst in te nemen ten aanzien van het behoud van vrijkomend religieus vastgoed en in hoeverre ook de instrumenten uit het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid hieraan een bijdrage kunnen leveren.
27. Door het hanteren van de volgende uitgangspunten willen we (blijven) bijdragen aan realisatie van de doelstellingen op het gebied van toegankelijkheid:
- Bij alle toekomstige ver- of nieuwbouw van gemeentelijke gebouwen met een publieke functie wordt aan de hand van het instrument Integrale Toegankelijkheid van Pand (ITP) onderzocht of het verbeteren van de toegankelijkheid wenselijk/noodzakelijk is.
 - Na screening van een pand aan de hand van het instrument Integrale Toegankelijkheid van Pand (ITP) wordt op basis van de resultaten een prioritering c.q. keuze gemaakt van de mogelijke aanpassingen/maatregelen. Een procesbeschrijving om te komen tot prioritering en keuze wordt nog door het College opgesteld.
 - Indien er aanpassingen uitgevoerd gaan worden bij verbouw van gemeentelijk vastgoed of als er maatregelen meegenomen worden bij nieuwbouw maken de betreffende investeringen op het gebied van toegankelijkheid en het toekomstig onderhoud daarvan onderdeel uit van de businesscase/haalbaarheidsopzet en worden deze zo nodig ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.
28. Het beleid met betrekking tot het onderhoudsniveau van de vastgoedportefeuille wordt gecontinueerd, inhoudend: er wordt gestuurd op instandhouding van het gemeentelijk vastgoedbezit tegen een onderhoudsniveau met conditiescore 3.
29. De aanpak voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille zoals die de afgelopen jaren is ingezet wordt voortgezet:
- Bij vervangingsonderhoud wordt bekeken of een bepaalde aanpassing c.q. vervanging kan leiden tot een duurzamer object;
 - Om te komen tot een klimaatneutrale organisatie in 2030 wordt de routekaart gevolgd die door de VNG is opgesteld;
 - De uitvoering van de verduurzamingsopgave/ -ambities geschiedt onder regie binnen de eigen gemeentelijke vastgoedorganisatie.
30. De bestaande kaders en besluitvormingsprocedure met betrekking tot vastgoedinvesteringen worden gecontinueerd.

1 Inleiding

De voorliggende Kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2022 vervangt de Kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012 die op 24 april 2012 werd vastgesteld door de raad. Het grond- en vastgoedbeleid is mede geactualiseerd vanwege de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet en het vervangen van de Structuurvisie Maastricht 2030 door de Omgevingsvisie Maastricht 2040.

Als start van het actualisatieproces is op 2 april 2019 door het college de startnotitie 'een geactualiseerd grond- en vastgoedbeleid' vastgesteld. Daarnaast is in maart 2022 een analyse opgesteld ten behoeve van het actualiseren van het grond- en vastgoedbeleid, hierna ook wel Analyse genoemd. De Analyse is als bijlage bij deze kadernota gevoegd, zie bijlage 1. In de Analyse is ten aanzien van diverse onderwerpen inzichtelijk gemaakt welke beleidskeuzes er mogelijk zijn en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Deze Analyse heeft als opmaat gediend voor het opstellen van de voorliggende Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2022. Deze kadernota legt de kaders van het grond- en vastgoedbeleid vast.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de context van deze kadernota uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt een bredere benaderingswijze ten aanzien van (gebieds)ontwikkelingen geschetst. Hoofdstuk 4 staat in het teken van het grondbeleid. Thema's die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn onder andere de rolopvatting van de gemeente ten aanzien van regievoering en het richting geven aan de ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen van de stad (type grondbeleid), het aankoopbeleid, publiek private samenwerkingen en het faciliteren van initiatieven van derden. Ook wordt stilgestaan bij (bouw)gronduitgifte, het (bouw)grondprijnsbeleid, kostenverhaal en de besluitvormingsprocedure. In hoofdstuk 5 staat het vastgoedbeleid centraal. Onderwerpen die in dit hoofdstuk uiteengezet worden zijn onder andere de kostendekkende exploitatie, (de berekeningswijze van) de kostprijsdekkende huur, de optievergoeding, een kader voor het herbestemmen van vastgoed en ook de thema's duurzaamheid en toegankelijkheid komen aan bod. Veel onderwerpen die behandeld worden zijn onderling gerelateerd. Bij behandeling van de onderwerpen wordt zo veel als mogelijk het volgende stramien aangehouden:

- Een inleiding van het thema
- Nieuwe beleidskeuze
- Beleidsuitgangspunt

2 Context

De context voor alle keuzes die gemaakt moeten worden is de huidige en naar verwachting toekomstige situatie in Maastricht. Bij het opstellen van de kadernota grond- en vastgoedbeleid in 2012 waren er andere (markt)omstandigheden dan nu. In de periode vóór 2012 voerde de gemeente een actief grondbeleid: de gemeente nam actief regie bij plannen en acteerde daarbij zelf ook actief op de grond- en vastgoedmarkt (actieve grondproductie). Door deze actieve regie- en productierol kon een belangrijke bijdrage geleverd worden aan de kwaliteitsontwikkeling van de stad. Ook werd er lange tijd goed rendement behaald uit projecten. Echter in de periode na 2008 kregen we te maken met een economische recessie en veranderende demografische ontwikkelingen in Zuid-Limburg en mede daardoor een verslechtering op de grond- en woningbouwmarkt. In die tijd heeft de actieve productierol ook negatieve consequenties gehad voor de gemeente in de zin van financiële tegenvallers. In 2011 moest bijvoorbeeld een significant bedrag aan gepleegde investeringskosten bij diverse beoogde locatieontwikkelingen, die geschrapt of 'on hold' waren gezet, worden afgeboekt.

In de nota stedelijke programmering (2010) en de structuurvisie Maastricht 2030 (2012) beschreef de gemeente haar ambities voor de ruimtelijke ontwikkeling in de daaropvolgende jaren. Kern van die beleidslijn was blijvend kiezen voor kwaliteit in de stad, ook bij mindere groeiverwachtingen. In lijn met die keuze werden destijds acht brandpunten benoemd waar de gemeente op zou inzetten. In de structuurvisie koos de gemeente ervoor om vooral op de ontwikkeling van deze brandpunten actief te sturen.

Tegen de context dat op de ontwikkelingen binnen de acht brandpunten marginaal tot geen financieel rendement was te verwachten en deze hierdoor niet aantrekkelijk waren voor marktpartijen, de tendens dat private partijen zich terug trokken uit ontwikkelingen en het uitermate belangrijk was om voldoende regie te houden op de realisatie en de kwaliteit van de te realiseren ontwikkelingen, werd besloten om de actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt te continueren voor zover het de acht brandpunten betreft, hetzij met maatwerk. Buiten de acht brandpunten werd besloten om vooral regulerend en kaderstellend te acteren door middel van het publiekrechtelijk instrumentarium (faciliterende rol). Voor initiatieven van derden buiten de acht brandpunten werd een 'nee, tenzij' benadering vastgesteld.

Terugkijkend is een voordeel van deze beleidskeuze dat de in het verleden gemaakte keuzes met betrekking tot de ontwikkelrichting van de stad konden worden uitgevoerd en gerealiseerd. Voorbeelden daarvan zijn het A2-project, Belvédère en Maaskruisend verkeer, Herstructureringsprojecten West en Noord-Oost, Binnenstad overig (waaronder Palace) en Gebiedsontwikkeling Maastricht-Valkenburg (waaronder Geusselt).

Wel leidde de 'nee, tenzij' benadering (buiten de brandpunten), tot beperkte ruimte voor initiatieven van de markt. De stedelijke programmering wonen bood geen ruimte om buiten de benoemde brandpunten nog nieuwe woningbouwprojecten te starten omdat er een absolute beperking was op de beschikbare woningbouwcontingenten. Buiten de brandpunten moesten daarom ook gemeentelijke projecten en locaties worden beëindigd met de nodige verliesnemingen tot gevolg. Het gaat hier om de afwaardering van een aantal ontwikkellocaties, waaronder woningbouw- en bedrijventerreinontwikkeling Lanakerveld, Dousberg, woningbouw Heer-Akersteenweg en Heer-Laan in den drink. In totaal heeft de gemeente ruim 60 miljoen euro aan afwaarderingen doorgevoerd.

Inmiddels is de structuurvisie Maastricht 2030 vervangen door de Omgevingsvisie Maastricht 2040.

De Omgevingsvisie vormt samen met de Economische visie, Sociale visie, Cultuurvisie en de Stadsvisie (die leidend is voor de vier hiervoor genoemde visies) het lange termijnperspectief voor de stad. De fysieke opgaven vinden hun vertaling in de Omgevingsvisie. De huidige Omgevingsvisie (Omgevingsvisie Maastricht 2040) zal naar verwachting rond 2024 worden geactualiseerd. Bij deze actualisatie zal ook rekening worden gehouden met de (fysieke doorvertaling van de) inmiddels geactualiseerde Stadsvisie, Economische en Sociale visie.

In de Omgevingsvisie Maastricht 2040 staat beschreven hoe we de fysieke leefomgeving van Maastricht willen ontwikkelen en beheren tot 2040. Kort gezegd wil Maastricht een aantrekkelijke stad blijven voor zijn inwoners en gebruikers. Aan de ene kant door haar rol in de (Eu)regionale economie te versterken. Aan de andere kant door de lokale kwaliteit van leven te verbeteren. We willen nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken en bestaande kwaliteiten houden.

Het toekomstbeeld bestaat kort gezegd uit drie elementen: veel ontmoetingsplekken, veilige en groene verbindingen tussen oost en west en meer verbinding met en ruimte voor de Maas.

Daarnaast willen we werken aan drie thema's:

1. Het versterken van de *(Eu)regionale netwerkfunctie* van Maastricht, ten behoeve van de sociale en economische vitaliteit van de stad en (Eu)regio.
2. Het investeren in een toekomstbestendige leefomgeving die *gezond en leefbaar* is voor alle gebruikers van de stad: bewoners, werkers en bezoekers.
3. Het in stand houden en uitbreiden van plekken waar *beleving en ontmoeting* en een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van Maastricht.

Met de voorliggende geactualiseerde kadernota willen we de instrumenten van het grond- en vastgoedbeleid op zodanige wijze inzetten dat onze ambities en opgaves zoals onder meer vastgelegd in de Omgevingsvisie optimaal gerealiseerd kunnen worden.

Met de nieuwe kadernota grond- en vastgoedbeleid beogen we een beleid dat:

- Meer nadruk legt op de maatschappelijke behoeften die we in Maastricht hebben;
- Ons in staat stelt om aan partners in ontwikkelingen de juiste vragen te stellen;
- Doeltreffend is, waarbij de inzet van de publieke middelen bij een locatieontwikkeling het hoogst gewenste resultaat oplevert;
- Een goede afweging mogelijk maakt tussen financiële risico's en risico's indien gewenste ruimtelijke ontwikkelingen niet gerealiseerd worden;
- Resultaatgericht is en daardoor duurzaam en minder afhankelijk van de conjunctuur is.

3 Naar een integrale businesscase

Inleiding

Het grond- en vastgoedbeleid werd de afgelopen jaren vooral ingezet om 'van bovenaf' grip te houden op de stedelijke ontwikkeling en daarmee te kunnen sturen op ruimtelijke ordening, (volks)huisvestingsdoelen, sociaal-maatschappelijke en culturele huisvestingsdoelen maar ook huisvesting voor werkgelegenheid zoals kantoren en bedrijven. Gebiedsontwikkeling gaat echter verder dan de ruimtelijke opgave alleen. Het gaat er juist om diverse (maatschappelijke) waarden in een gebied te versterken. Bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, veiligheid, energietransitie, klimaatadaptatie, cultuur en economie. Dit zien we ook duidelijk terug in de gemeentelijke Omgevingsvisie waarin ook de vele sociaal-maatschappelijke opgaven vertaald zijn. Kijkend naar de fysieke leefomgeving zien we dat binnen dezelfde (beperkte) ruimte steeds meer complexe (sociaal) maatschappelijke vraagstukken opgelost moeten worden. Bestuurlijke besluitvorming én verantwoording over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving (ruimtelijke projecten) vonden de afgelopen jaren vooral plaats tegen de achtergrond van het financiële resultaat van de grondexploitatie. De opgaven die op ons afkomen vragen echter om een integrale benadering van ruimtelijke opgaven, waarin maatschappelijke waarden een plek krijgen naast de financieel-economische waarden.

Door in het grond- en vastgoedbeleid een benaderingswijze op te nemen waarin we nieuwe ontwikkelingen beoordelen op maatschappelijke meerwaarde en het bredere financiële rendement wordt een belangrijke basis gelegd voor uitwerking in de individuele gebiedsontwikkelingen die om verder maatwerk vragen.

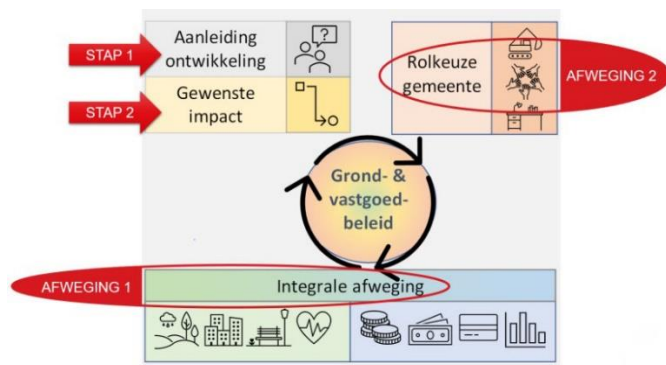
De keuze voor een integrale benadering

Al langere tijd wordt binnen gebiedsontwikkeling aandacht besteed aan de vraag hoe een fysieke ontwikkeling bij kan dragen aan maatschappelijke meerwaarde. Zo staat in de Omgevingswet de link tussen de fysieke leefomgeving en omgevingskwaliteit en het vervullen van maatschappelijke functies centraal.

Het meewegen van maatschappelijke waarden is in de gemeentelijke besluitvorming rondom gebiedsontwikkelingen dan ook essentieel. De fysieke ruimte staat namelijk onder grote druk aangezien we een grote hoeveelheid van complexe maatschappelijke behoeften binnen dezelfde ruimte moeten/willen oplossen. We zien steeds duidelijker dat maatschappelijke vraagstukken om een integrale benadering vragen. De gebiedsontwikkeling heeft (te) lang financieel voor zichzelf moeten zorgen. Binnen het traditionele verdienmodel van de gebiedsontwikkeling (grondexploitatie plus ontwikkelexploitatie plus vastgoedbeheerexploitatie) zijn de marges dusdanig beperkt dat het programma en de financiële dekking vaak naar elkaar toe worden gerekend. Het gevolg hiervan is dat functies met een maatschappelijke meerwaarde nog wel eens het onderspit delven ten opzichte van functies die financieel in verkoop of exploitatie meer rendabel zijn. Er is zodoende behoefte aan een integrale benadering van de gebiedsontwikkelingen; een integrale benadering waarin maatschappelijke waarden naast de bredere financiële waarden een plek krijgen in de beoordeling.

Processtappen voor een integrale benadering van een gebiedsontwikkeling

Een integrale benadering van gebiedsontwikkelingen betekent het in onderlinge samenhang bekijken van de sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken die bij zo'n ontwikkeling optreden. Op basis daarvan wordt een afweging gemaakt om tot een ontwikkeling te komen en wordt de rol bepaald die de gemeente daarin wilt nemen. Maar hoe kom je tot zo'n integrale benadering en afweging? Om deze afweging te maken is een methodiek ontwikkeld, met daarin vier stappen. Deze worden hieronder schematisch weergegeven (figuur 1) en daarna in de tekst toegelicht.



Figuur 1

Stap 1: Wat is de aanleiding van de ontwikkeling?

Om een integrale afweging te kunnen maken wordt als eerste een antwoord gegeven op de vraag wat de aanleiding is van de ontwikkeling van een locatie. Waarom is een bepaalde gebiedsontwikkeling nodig? Er zijn daarbij verschillende aanleidingen mogelijk. Ze kunnen verdeeld worden in twee groepen:

- Er is sprake van een ongewenste situatie in een gebied (bijvoorbeeld een niet veilige situatie of een steeds verdere achteruitgang van de leefbaarheid in een gebied). Hierbij is een ontwikkeling gewenst om deze ongewenste situatie te veranderen;
- Er is behoefte aan een locatie om zo invulling te kunnen geven aan een maatschappelijke (groei)behoefte. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een tekort aan woningen, de energietransitie of de mobiliteitsverandering. De aanleiding is dus niet locatie-specifiek, maar er wordt gezocht naar ruimte om de maatschappelijke behoefte te realiseren.

Het gaat daarom vaak ook over potentiële ontwikkellocaties die we al langere tijd in ieder geval bestuderen. Naast de bovenstaande twee aanleidingen kennen we ook nog de meer incidentele ontwikkelvragen. Deze komen dus veel minder voort uit inzichten bij ons dat we op een locatie een ontwikkeling willen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan over min of meer een spontane mogelijkheid van een locatie doordat een gemeentelijk pand zijn functie verliest of de gemeente een locatie te koop wordt aangeboden. Een ander voorbeeld van de meer incidentele ontwikkelvragen zijn de plannen die door derden bij de gemeente worden ingediend.

Stap 2: Wat is de gewenste impact die de gemeente met de ontwikkeling wilt realiseren

Nadat de aanleiding van de ontwikkeling van de locatie is beschreven, wordt geformuleerd wat de gemeente voor impact wil realiseren met de ontwikkeling: welke maatschappelijke opgaven en/of ambities staan centraal in het te ontwikkelen gebied? We beschrijven de maatschappelijke waarden die belangrijk zijn voor de ontwikkeling en geven aan in welke mate we impact willen veroorzaken. Zo ontstaat het streefbeeld voor de ontwikkeling van de locatie. Deze gewenste impact is uiteraard een reactie op de aanleiding die er is om te ontwikkelen.

Onder het kopje 'maatschappelijk rendement' wordt dit nader uitgewerkt en laten we zien welke hulpmiddelen we gebruiken bij het bepalen van de gewenste impact en hoe we dit in beeld brengen.

Stap 3 (afweging 1): Integrale afweging

Op basis van bovenstaande inzichten kan een integrale afweging worden gemaakt. Daarvoor wordt gebruikt gemaakt van een model dat inzichtelijk maakt welke impact een gebiedsontwikkeling heeft.

Het geeft inzicht in:

- a. Het gewenste maatschappelijk rendement – welke doelstellingen wil de gemeente behalen op welke maatschappelijke thema's?
- b. Integraal financieel rendement – op welke geldstromen binnen de gemeente heeft de ontwikkeling invloed?

Doordat we het maatschappelijk en financieel rendement nu met elkaar verbinden, kunnen we ook zien of we een haalbare ontwikkeling krijgen. Daarbij kan ook een negatieve financiële businesscase eventueel acceptabel zijn indien het maatschappelijk rendement dat behaald kan worden dit tekort rechtvaardigt. Het kan echter

ook zijn dat het plan niet haalbaar blijkt te zijn of dat we ambities bij moeten stellen om het financieel rendement voor ons acceptabel en haalbaar te maken. We zoeken de optimale combinatie van deze twee resultaten.

Ontwikkelpartners kunnen hierdoor ook al goed zien wat van hen verwacht wordt bij de ontwikkeling van een locatie. We willen inspireren en duidelijk zijn over de ambities die we hebben. Maatwerk per locatie zal daarbij natuurlijk steeds mogelijk blijven.

Onder het kopje ‘integrale afweging’ verderop wordt dit nader toegelicht en in beeld gebracht.

Stap 4 (afweging 2): Keuze voor type grondbeleid

Op basis van de gewenste gebiedsontwikkeling kan vervolgens worden bepaald welke rol de gemeente hierin neemt. De vraag hoe de gemeente bepaalt welke rol dit wordt, komt uitvoerig aan bod in paragraaf 3.1. over de ‘rol van de gemeente’. In de praktijk zullen de integrale afweging (stap 3) en de keuze voor een bepaalde rol c.q. type grondbeleid (stap 4) vaak tegelijkertijd plaats vinden en elkaar ook beïnvloeden. Ook dit komt aldaar aan bod.

Het doorlopen van dit model is geen eenmalige gebeurtenis. Op meerdere momenten is het een hulpmiddel voor het bepalen van de ontwikkelrichting. We onderscheiden daarbij in grote lijnen, zonder limitatief te zijn, de volgende momenten, die grotendeels samenhangen met de verschillende fasen waarin een ontwikkeling zich kan bevinden:

Bij het beschrijven van toekomstvisies	Bij het opstellen van een nieuwe toekomstvisie (integraal of sectoraal) moeten we al een link leggen naar ons grondbeleid. Hier maken we dan onze eerste grove schets voor onze gewenste ontwikkeling en daarbij horende ideale rolkeuze.
Bij het uitwerken van wijk- en/of gebiedsplannen	Bij het uitwerken van ideeën/plannen voor een bepaalde wijk of gebied benoemen we al meer specifieke plannen die nodig zijn om de ambities (uit de toekomstvisie) te realiseren. Daardoor krijgen we een goede basis met inzicht in de gewenste ontwikkeling en bijbehorende rolkeuze om onderzoeken en/of procedures te starten of gesprekken met mogelijke partners en belanghebbenden te gaan voeren.
Bij het uitwerken van een locatieontwikkeling (initiatief van de gemeente)	In deze fase zijn wij bezig met de uitwerking van een locatie. We gaan beoordelen of we de gewenste ontwikkeling en rol die we eerder hadden bedacht nog steeds willen. Waar nodig stellen we bij of werken we verder uit. Dit dient als basis voor de voorwaarden die we koppelen aan plan- en partnerselectie.
Bij het beoordelen van initiatieven van derden	We kunnen een initiatief van derden ontvangen voor de ontwikkeling van een locatie. De ontwikkeling moet minimaal voldoen aan onze belangrijkste beleidsambities. We bekijken, al dan niet samen met de initiatiefnemer, of onze betrokkenheid nodig of gewenst is. Bij deze laatste toepassing kunnen de uitkomsten van de stappen als hulpmiddel gebruikt worden bij het overleg en de afwegingen in het voortraject van de vergunningverlening.

Figuur 2

Maatschappelijke impact

Door de gewenste impact van een gebiedsontwikkeling op de verschillende beleidsambities gezamenlijk in beeld te brengen, krijgen we het benodigde inzicht waardoor we tegenstrijdigheden in ambities voorkomen en een optimaal integraal resultaat kunnen nastreven. Het stelt ons bovendien in staat om de juiste vragen te stellen aan onze ontwikkelende partners en om goed overwogen keuzes te maken tussen verschillende ontwikkelscenario's en/of verschillende ontwikkellocaties.

Maatschappelijke opgaven en ambities gemeente Maastricht

In de gemeentelijke Omgevingsvisie zijn de opgaven en ambities van de gemeente Maastricht voor de fysieke leefomgeving beschreven. Dit is gedaan vanuit een integraal perspectief; sociale, economische en fysieke vraagstukken en ontwikkelingen zijn in samenhang bekeken en vertaald naar de fysieke leefomgeving van de toekomst. De Omgevingsvisie vormt dus een belangrijk vertrekpunt voor beantwoording van de vraag welke (maatschappelijke) impact we willen behalen met een ontwikkeling binnen een bepaald gebied.

De selectie van maatschappelijke opgaven en ambities in relatie tot de specifieke locatie

Onze maatschappelijke opgaven en ambities zullen niet op iedere locatie hetzelfde zijn. Daarnaast zal ook het (te veel) stapelen van ambities voorkomen dienen te worden, hetgeen we willen realiseren dient immers haalbaar en realistisch te blijven.

Per specifieke ontwikkeling gaan we zodoende bekijken welke maatschappelijke opgaven en ambities we op die specifieke plek in het bijzonder willen nastreven. Om die vraag te beantwoorden kijken we naar de aanleiding van de ontwikkeling (stap 1) en de (maatschappelijke) impact die we in het gebied willen realiseren, waarbij de gebiedsprofielen, zoals geduid in de Omgevingsvisie, ons vertrekpunt zijn. Een nadere uitwerking hiervan is terug te vinden in bijlage 2.

Ambitieniveau geselecteerde opgaven en ambities

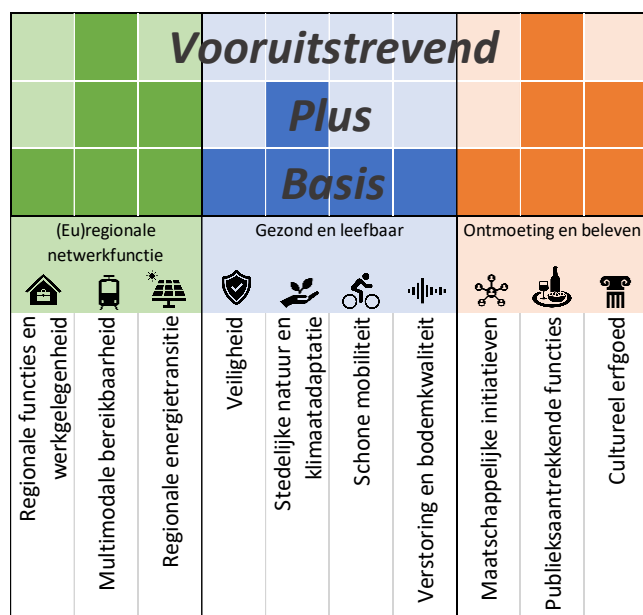
Om aan te kunnen geven welke verwachtingen we van een ontwikkeling hebben en om (in een later stadium) plannen te kunnen toetsen en beoordelen, maken we gebruik van drie ambitieniveaus.

- Basisniveau: dit impactniveau dient in ieder geval behaald te worden. Het is gebaseerd op het voorgeschreven niveau vanuit hogere wetgeving of de gemeentelijke kaders. Mocht dat niet voorhanden zijn dan is, vooruitlopend op vast te stellen gemeentelijk kader, uit de huidige praktijk bepaald wanneer op het betreffende thema een basisniveau wordt behaald. Richtlijn is hierbij: minimaal noodzakelijk om een voldoende beoordeling te krijgen (cijfer vanaf 6);
- Plusniveau: dit impactniveau geeft aan dat de ontwikkeling op dit gebied een duidelijke meerwaarde levert en ruim boven het basisniveau zit. Op dit gebied hoort de ontwikkeling dan ook tot een bovengemiddeld project voor Maastricht (cijfer vanaf 7,5);
- Vooruitstrevend: Wanneer dit impactniveau behaald wordt dan scoort de ontwikkeling op dit gebied op gemeente- of zelfs regionaal/provinciaal niveau in de absolute top. Hierdoor wordt het op dit aspect een inspirerend voorbeeldproject. Het geeft grote meerwaarde aan het gebied en het geeft ook de vooruitstrevende uitstraling (cijfer vanaf 9).

De beleidskaders en normering zijn en blijven uiteraard een sectorale aangelegenheid.

Op het moment dat zich een specifieke ontwikkeling voordoet en er een selectie van maatschappelijke opgaves en ambities heeft plaatsgevonden, zal afgewogen moeten worden welk ambitieniveau op de betreffende locatie wordt nagestreefd.

Om de gewenste maatschappelijke waardecreatie visueel in beeld te brengen wordt gebruikt gemaakt van een waardenmatrix. Hieronder is fictief weergegeven hoe zo een waardenmatrix eruit ziet.



Figuur 3: Voorbeeld van een waardenmatrix. De waardenmatrix geeft weer welke specifieke maatschappelijke opgaves en ambities we in het bijzonder nastreven op de betreffende locatie en welk ambitieniveau we hebben.

Integrale financiële impact

Een gebiedsontwikkeling heeft naast de maatschappelijke impact ervan ook financieel gevolgen voor de gemeente. Om zo volledig mogelijk in beeld te brengen welke impact de ontwikkeling van een locatie heeft, gaan we bij de beoogde ontwikkeling ook inventariseren welke financiële effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling.

De rol van de grondexploitatie

De grondexploitatie is de financiële vertaling van het (bouw)grondtransformatieproces en is een belangrijk instrument voor de financiële sturing en de beoordeling van een gebiedsontwikkeling. Dat proces omvat de inkoop, het bouw- en woonrijp maken, (ambtelijke) proceskosten en de verkoop van de voor een ontwikkeling uitgifbare (bouw)grond. Voor dit onderdeel is en blijft de grondexploitatie een belangrijk financieel instrument. Een grondexploitatie is een raming van kosten en opbrengsten over de hele looptijd van de gebiedsontwikkeling, gefaseerd in tijd. De grondexploitatie kan zowel met een financieel voordelig als nadelig resultaat worden afgesloten.

De rol van de vastgoedexploitatie

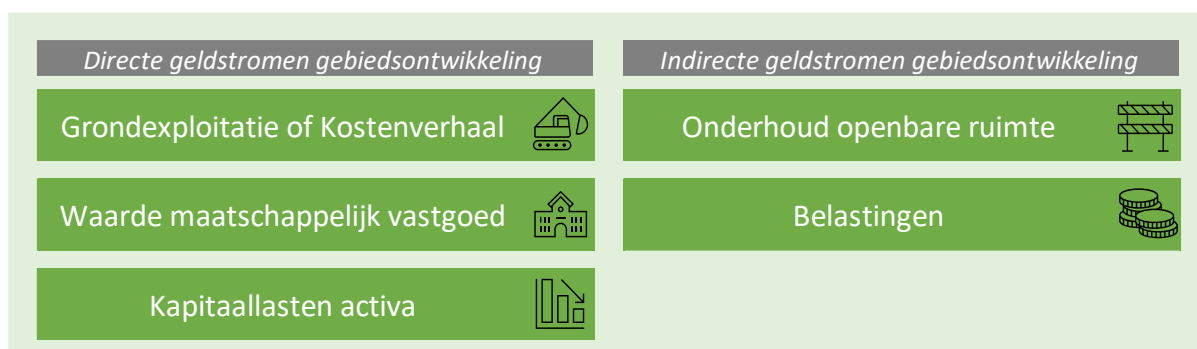
Wanneer in een locatieontwikkeling gemeentelijke opstallen worden ingebracht ten behoeve van sloop of transformatie, dan houden we rekening met de gevolgen voor de boekwaarde en kapitaallasten van het vastgoed.

De financiële gevolgen van de gebiedsontwikkeling op langere termijn.

Een gebiedsontwikkeling heeft ook financiële gevolgen op de langere termijn. Er ontstaat als het ware een hele nieuwe gebiedseconomie. Dat is zeker zo als het een grote ontwikkeling betreft. Om een goede integrale afweging te maken worden de belangrijkste financiële geldstromen in de gemeentebegroting bekeken. Deze geldstromen uit de huidige situatie (voor de gebiedsontwikkeling) vergelijken we met de ramingen in de toekomstige situatie (na de gebiedsontwikkeling). We bouwen zo een eigen financiële businesscase die uit meerdere onderdelen binnen de gemeentebegroting bestaat, zoals geldstromen voor beheer en onderhoud en belastingen (denk hierbij aan toeristenbelasting en parkeerbelasting). Daardoor verkrijgen we in combinatie met de grondexploitatie integraal inzicht in de financiële consequenties van de gebiedsontwikkeling en zien we wat de ontwikkeling over langere tijd voor gevolgen heeft.

Integrale financiële businesscase

De integrale financiële businesscase bestaat dus uit meerdere geldstromen met zowel de directe als de indirecte financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling. Gezien de complexiteit daarvan kiezen we nu voor een aantal geldstromen die heel direct bij de ontwikkeling of de exploitatie van het gebied zijn betrokken.



Figuur 4: Schematische weergave van enkele geldstromen

Dit is geen limitatieve lijst. Er zijn nog meer geldstromen te noemen die beïnvloed worden door een gebiedsontwikkeling. Per ontwikkeling bekijken we welke van de geldstromen in de financiële businesscase relevant zijn en op basis van welke onderbouwingen we ramingen kunnen maken.

Sluitende financiële businesscase

Wanneer de raad een besluit neemt over het opstarten van een nieuwe gebiedsontwikkeling of over het actualiseren van een lopende gebiedsontwikkeling, moet inzichtelijk worden gemaakt hoe de financiële dekking geregeld is. Deze dekking verloopt niet alleen via de grondexploitatie. Een grondexploitatie met een

voorzien tekort is dus mogelijk. Dekking van dit tekort kan uit subsidies of bijdragen uit andere budgetten van de gemeente komen. Daarbij valt te denken aan bestemmingsreserves vanuit een bepaald beleidsdoel. Voor een eventueel resterend tekort moet de gemeente een voorziening treffen.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de economische uitvoerbaarheid aangetoond worden. Blijkt de exploitatieopzet niet sluitend te zijn, dan zal de gemeente het tekort moeten aanzuiveren. Anders is het plan economisch niet uitvoerbaar en wordt het bestemmingsplan niet vastgesteld.

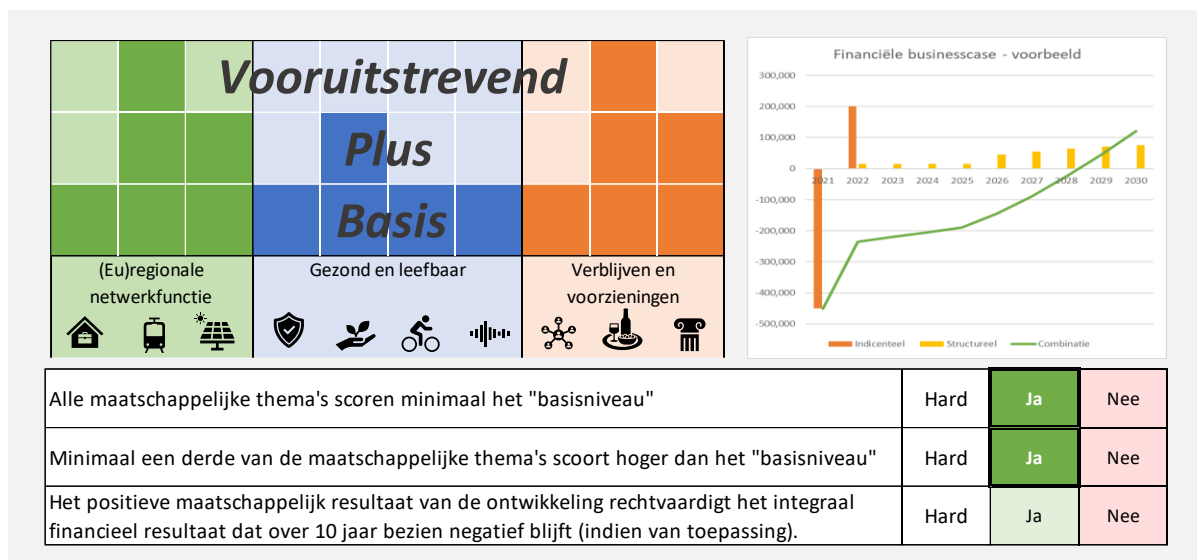
Integrale afweging

Onder het kopje “maatschappelijke impact” hebben we uiteengezet hoe we de verschillende maatschappelijke ambities die in een gebied gewenst zijn in beeld kunnen brengen. Onder het kopje “integrale financiële impact” hebben we vervolgens uiteengezet dat we naar meer financiële gevolgen voor de gemeente gaan kijken dan alleen het saldo van de grondexploitatie. Hieronder wordt beschreven hoe we deze twee inzichten kunnen gebruiken in een integrale afweging van gebiedsontwikkelingen. We hebben inzichtelijk hoe urgent de aanleiding is om tot een ontwikkeling te komen en we hebben goed in beeld welke maatschappelijke en financiële impact (meerjarig) gerealiseerd kan worden met een ontwikkeling.

Voor de integrale afweging bepalen we, na stap 2 van de processtappen (zie figuur 1), aan welke criteria de uitslag in de waardenmatrix en de financiële businesscase zouden moeten voldoen. Dit vraagt om ambtelijk-bestuurlijke afstemming die in meerdere stadia plaats kan vinden; bij het maken van toekomstvisies, bij het maken van wijkplannen en in de planfase van ontwikkelingen. De criteria kunnen als streven of als harde voorwaarde(n) worden gesteld. Indien een plan niet aan de harde voorwaarde(n) zou voldoen dan adviseren we negatief over het doorgaan van het betreffende plan.

In onderstaand fictief voorbeeld (figuur 5) van een integrale afweging zien we opgenomen:

- De waardenmatrix zoals die al eerder werd gebruikt in figuur 3.
- Een plaatje van de financiële businesscase, waarin het verloop van drie geldstromen is opgenomen:
 - Het saldo van twee incidentele geldstromen (bijvoorbeeld verlies uit de grondexploitatie in 2021 en winst uit de vastgoedverkoop in 2022).
 - Het verloop van het saldo uit de structurele geldstromen (bijvoorbeeld extra belastinginkomsten en besparingen op onderhoud in de jaren 2022 tot en met 2030).
 - De groene lijn laat het cumulatief verloop van de incidentele en structurele geldstromen zien waardoor duidelijk wordt dat (in dit voorbeeld) vanaf het jaar 2028 de financiële businesscase een positief saldo kent.
- Een drietal voor dit fictief voorbeeld benoemde criteria waar de waardenmatrix aan moet voldoen. Aan de eerste twee criteria wordt voldaan en ze staan daarom op “groen”. Het derde criterium is niet aan de orde aangezien het integraal financieel resultaat wel over 10 jaar bezien een positief saldo kent. Daarom zijn deze vakjes niet ingevuld.



Figuur 5: Fictief voorbeeld integrale afweging

Toepassing integrale businesscase

Sommige initiatieven zullen beperkt blijven tot een vergunningverlening binnen de huidige mogelijkheden van het bestemmingsplan. Daar waar we als gemeente wel moeten beoordelen of we medewerking willen verlenen aan een initiatief dat niet binnen de huidige bestemming past, is in beginsel het onderscheid in de rol die we hebben in een ontwikkeling minder relevant.

Bij grotere ontwikkelingen volgen we de eerste twee stappen van de integrale benadering, zoals beschreven onder het kopje "Processtappen voor een integrale benadering van een gebiedsontwikkeling": we beschrijven dan de aanleiding en de gewenste impact van de ontwikkeling. We gaan daarbij op dezelfde manier om met mogelijke ontwikkellocaties en maken dus geen onderscheid in locaties waar we zelf eigendom hebben en locaties waar het initiatief van derden komt en we zelf nauwelijks of geen eigendom hebben. Wanneer we initiatieven beoordelen middels de integrale afweging, dan kunnen we in de gebiedsontwikkelingen waar we zelf (veel) eigendom hebben bepalen welke realisatie er komt zonder daarvoor met grondeigenaren en/of ontwikkelende partijen die al betrokken zijn, in (rendements)onderhandelingen terecht te komen. Bij ontwikkellocaties waar we zelf nauwelijks of geen eigendom hebben dient de integrale afweging als inspiratiebron, en als onderbouwing in de gesprekken die we met grondeigenaren en/of ontwikkelende partijen hebben over het verlenen van medewerking om de ontwikkeling te realiseren.

Integrale beoordeling van complexe locatieontwikkelingen

De volledige integrale afweging vraagt extra ambtelijke inzet en vraagt extra voorbereidingstijd. Daar gaan we goed gedoseerd mee om. We gaan de volledig integrale afweging, als vermeld, alleen maken voor die gebiedsontwikkelingen die om een opgavegerichte aanpak vragen: de grootschalige en/of complexe locatieontwikkelingen.

Integrale beoordeling van kleinschaligere locatieontwikkelingen

Voor de ontwikkelingen die kleinschaliger en/of minder complex zijn, maken we een integrale afweging in een licht variant. Daarmee bedoelen we een kleine en snelle afweging op een beperkt aantal maatschappelijke en financiële thema's, waardoor we ook met minder ambtelijke inzet de beoordeling kunnen doen. In een later stadium werken we nog uit wat we onder een kleinschalige en/of minder complexe ontwikkeling verstaan en wat we onder een grootschalige en/of complexe locatieontwikkeling verstaan.

Beleidsuitgangspunt:

Bij nieuwe (locatie)ontwikkelingen wordt een verdergaande integrale afweging gemaakt waarbij naast het integraal financieel rendement ook het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling wordt meegewogen.

4 Grondbeleid

Voor veel gemeentelijke activiteiten in de fysieke leefomgeving is grond nodig. Gemeentelijke plannen op het gebied van bijvoorbeeld wonen, werkgelegenheid, natuur, recreatie en klimaatadaptie hebben consequenties voor het grondgebruik in de gemeente. Dat betekent in veel gevallen dat het bestaande grondgebruik veranderd moet worden.

Met grondbeleid probeert de gemeente die veranderingen in het grondgebruik te sturen. Een formele definitie van grondbeleid is: grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen de gemeente – het bereiken van haar eigen doelstellingen veiligstellen. Interventies zijn er daarbij in verschillende vormen: de gemeente kan via het publiekrecht ingrijpen, zoals door middel van het omgevingsplan, maar ook via de privaatrechtelijke weg door het zelf aan- /of verkopen van grond.

De gemeente Maastricht heeft in de gemeentelijke Omgevingsvisie de beoogde ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving voor de komende jaren vastgelegd. Voor de uitvoering van het beleid uit deze visie reikt deze kadernota het instrumentarium aan. Bij grondbeleid gaat het daarbij vooral om het mogelijk maken of het actief realiseren van nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

Het grondbeleid is niet alleen een ondersteunend instrument voor het verwezenlijken van diverse ruimtelijke en sectorale beleidsdoelen, ook gaat dit voor de gemeente gepaard met behoorlijke financiële risico's die kleven aan grond- en opstaleigendom. Goede sturing en beheersing van de uitvoering is van groot belang om tegelijkertijd de gemeentelijke doelen te realiseren en de financiële risico's beperkt te houden.

4.1 De kern van de zaak: de rol van de gemeente

Inleiding

Een belangrijke vraag is welke rol de gemeente voor zichzelf ziet op het gebied van ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen in de stad; op welke manier en welke mate wil zij hier regie op voeren? Of in andere woorden: voor welk type grondbeleid kiest de gemeente?

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de regierol en de productierol van de gemeente. De regierol ziet op de mate waarin de gemeente op de ontwikkeling stuurt op de totstandkoming van de ontwikkeling. Bij een actieve regierol stuurt de gemeente actief op de realisatie van een gewenste gebieds- of locatieontwikkeling. De gemeente zal dit doen op locaties waar een duidelijke aanleiding is om te (her)ontwikkelen en heeft daarbij ook helder voor ogen welk maatschappelijk rendement er nodig is. In gebieden die geen directe aanleiding kennen voor een (her)ontwikkeling wordt een reactieve regierol ingenomen. Wel staat de gemeente daar open voor initiatieven van derden of voor incidentele ontwikkelkansen (ja, mits).

Bij de productierol van de gemeente gaat het over de rol die gemeente inneemt in de grondproductie: Wie zorgt risicodragend voor de technische transformatie van de grond? Daarbij gaat het om het aankopen van een locatie, het bouw- en woonrijp maken en het uitgeven van de bouwgrond voor de beoogde gebiedsontwikkeling. Er zijn diverse productierollen mogelijk:

- actieve grondproductie (zelf doen);
- samenwerkende grondproductie (samenwerken);
- faciliterende grondproductie (overlaten aan marktpartijen).

Bij elke rol horen specifieke instrumenten waarvan we in het grondbeleid gebruik kunnen maken. Bij een actieve grondproductie kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan het door de gemeente minnelijk aankopen van grond, het vestigen van een voorkeursrecht of onteigening. Bij een faciliterende grondproductie hoort bijvoorbeeld de toepassing van kostenverhaal. Ook kent elke rol zijn voor- en nadelen ten aanzien van onder andere regiemogelijkheden, (financiële)risico's en het resultaat, deze zijn uiteengezet in de Analyse.

De keuze voor een situationeel grondbeleid

Het grond- en vastgoedbeleid is een ondersteunend middel om ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke doelen in de fysieke leefomgeving te realiseren. De opgaven en ambities van de gemeente Maastricht op dit gebied zijn thans vastgelegd in de gemeentelijke Omgevingsvisie. De keuze voor de rol van de gemeente c.q. het type grondbeleid is dan ook met deze opgaven en ambities in gedachte gemaakt. Mede gelet hierop kiest de gemeente nu voor een situationeel grondbeleid. Dit is anders ten opzichte van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 toen koos de gemeente voor een actieve rol binnen de acht brandpunten zoals benoemd in de Structuurvisie Maastricht 2030 en voor een faciliterende rol buiten de brandpunten.

Bij situationeel grondbeleid wordt per situatie afgewogen welk type grondbeleid het meest passend is. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de urgentie van de ontwikkeling, de potentie van het gebied en de betrokkenheid van de grondeigena(ar)en. Zo kan via maatwerk de meest geschikte en passende rol worden gekozen. Op die manier speelt situationeel grondbeleid beter (dan in het geval dat vooraf generiek een bepaalde voorkeursrol wordt vastgesteld) in op de dynamiek. Door de flexibiliteit kan rekening worden gehouden met de complexiteit en de diversiteit van gebiedsontwikkelingen. Iedere locatie op zichzelf is uniek. De urgentie om te ontwikkelen varieert, net zoals de omstandigheden op de betreffende locatie met betrekking tot alle factoren die bepalend zijn of een ontwikkeling (goed) mogelijk is. Waar op de ene locatie een gewenste ontwikkeling heel goed mogelijk is door private partijen te faciliteren (bijvoorbeeld door medewerking te verlenen aan het aanpassen van het Omgevingsplan), is het op een andere locatie noodzakelijk dat de gemeente zelf eigendom verwerft omdat bijvoorbeeld de markt de gewenste ontwikkeling niet oppakt of om te voorkomen dat eigendom in handen komt van partijen die hele andere bedoelingen hebben.

Situationeel grondbeleid

Bij situationeel grondbeleid maakt de gemeente per situatie een keuze voor zowel een regierol als een grondproductierol.

Regierol

Zoals hierboven reeds aangehaald, gaat de regierol van de gemeente over de rol die de gemeente inneemt in de sturing op het tot stand komen van de ontwikkeling. De regierol kijkt naar het belang en de urgentie om een ontwikkeling gerealiseerd te krijgen. Wanneer deze hoog is kan dat voor de gemeente reden zijn om actief regie te voeren op de realisatie van die ontwikkeling. Dat doet de gemeente door die bepaalde locatie focus te geven en door met betrokken partijen het gesprek te voeren over de ontwikkelopgave. Daarbij zijn alle productierollen nog steeds mogelijk. Wanneer de gemeente kiest voor de actieve regierol, houdt dit in dat de gemeente de ontwikkeling (mede)leidt en actief optrekt met betrokkenen.

Op locaties waar de gemeente geen prioriteit ziet voor een ontwikkeling, zal zij juist een meer reactieve regierol op zich nemen. De gemeente heeft hierbij niet de leidende rol in de regie van de ontwikkeling. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de huidige situatie en omstandigheden in een gebied al goed zijn en nieuwe ontwikkelingen niet dringend nodig zijn.

Productierol

Hiervoor werd al aangegeven dat grondbeleid is gericht op het beschikbaar krijgen van grond voor het realiseren van ruimtelijke doelstellingen om daarmee gewenste maatschappelijke rendementen te behalen of om te helpen die mogelijk te maken. Dit gaat meestal samen met een grondtransformatieproces. Dat omvat het proces van inkoop, bestemmingswijziging, bouw- en woonrijp maken en verkoop van de voor een ontwikkeling uitgeefbare grond. We noemen dit ook wel grondproductie.

De grond die nodig is om ruimtelijke doelstellingen te kunnen realiseren kan op verschillende manieren beschikbaar komen:

- Actieve grondproductie: de gemeente koopt de grond zelf en transformeert die technisch en juridisch en verkoopt de grond daarna als bouwrijpe grond, zodat op die grond de gewenste ruimtelijke doelstelling gerealiseerd kan worden;
- Faciliterende grondproductie: private partijen zorgen voor de grond ten behoeve van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente verleent daarbij medewerking aan de bestemmingswijziging en doet aan kostenverhaal met betrekking tot de door haar te maken kosten in dat kader.

De hierboven genoemde rollen zijn de twee ‘klassieke’ rollen en zijn uitersten van elkaar. Er zijn veel tussenvarianten en mengvormen (de gemengde productierol/ de samenwerkende grondproductierol).

- Samenwerkende grondproductie: er kan op verschillende manieren worden samengewerkt met andere partijen om een ontwikkeling te realiseren. Zonder uitputtend te zijn, een aantal voorbeelden: de gemeente zou grond van een ontwikkelaar over kunnen nemen met een bouwclaim als (onderdeel van een) tegenprestatie, waardoor de gemeente uitgeefbare grond na het bouw- en woonrijp maken weer terug levert aan de ontwikkelaar.
Een andere vorm is de al vaker door de gemeente gehanteerde constructie waarin samen met een of meerdere private partij(en) een aparte entiteit wordt opgericht om daarmee gezamenlijk de gronden te ontwikkelen. Als laatste voorbeeld wordt hier genoemd de vorm waarbij de samenwerking wordt geregeld in een overeenkomst waarbij gezamenlijk afspraken worden gemaakt over taken, rollen, verantwoordelijkheden en risicoverdeling.

Samenvattend betekent dit dus dat de gemeente bij situationeel grondbeleid de keuze heeft tussen twee regierollen, namelijk de actieve of de reactieve regierol en uit drie productierollen, te weten de actieve grondproductie, samenwerkende grondproductie of een faciliterende grondproductie.

Actieve ontwikkelregie			Reactieve ontwikkelregie			Duurzaam behoud
Actieve grondproductie	Samenwerkend grondproductie	Faciliterend	Actieve grondproductie	Samenwerkend grondproductie	Faciliterend	Maatschappelijk vastgoed
Rol 1	Rol 2	Rol 3	Rol 4	Rol 5	Rol 6	Rol 7

Figuur 7: overzicht van de mogelijke rollen

Vanuit het gemeentelijk vastgoedbezit komt de zevende rol in het bovenstaande overzicht. De gemeente bezit veel locaties waarop vastgoed staat. Het vastgoed dat de gemeente niet wil behouden en wil verkopen of zelf wil inzetten om de locatie te herontwikkelen zien we terug in een van de eerste zes ontwikkelrollen. Het vastgoed dat de gemeente wil behouden omdat het een belangrijke maatschappelijke functie heeft zien we terug in rol 7. Deze rol gaat dan ook om het duurzaam behouden van het gemeentelijk (vastgoed)bezit om daarmee een belangrijke bijdrage te leveren in de realisatie van de maatschappelijke doelen.

Bepalen rol

Hierboven is geschetst dat de gemeente diverse keuzemogelijkheden heeft wanneer het gaat om haar rol ten aanzien van de totstandkoming van ontwikkelingen. Welke rol uiteindelijk het meest geschikt is voor de betreffende ontwikkeling, wordt bepaald aan de hand van een stappenplan. Deze stappen vormen samen het afwegingskader om (situationeel) tot een voorkeursrol voor de gemeente te komen.

De drie stappen:

1. Hoe urgent is een ontwikkeling?
2. Heeft het gebied potentie om tot een ontwikkeling te komen?
3. Hoe betrokken is de huidige grondeigenaar?

Deze drie stappen worden hieronder nader uitgewerkt.

Stap 1: hoe urgent is de ontwikkeling?

Urgentie gaat over de noodzaak om tot een ontwikkeling te komen. Als er dringend behoefte is aan de ontwikkeling is er sprake van een hoge urgentie. Bij een geringe noodzaak om te ontwikkelen is sprake van een lage urgentie. De mate van urgentie wordt voornamelijk bepaald door de aanleiding die er is om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. De mate van urgentie is bepalend voor de keuze in de regierol. Bij een hoge urgentie zal de voorkeur uit gaan naar een actieve regierol. Bij een lage urgentie ligt een reactieve regierol meer voor de hand.

Stap 2: Hoeveel potentie heeft het gebied om tot een ontwikkeling te komen?

De potentie van een gebied zegt iets over hoe goed de omstandigheden in dat gebied zijn om een ontwikkeling mogelijk te maken. Een gebied kan bijvoorbeeld een hoge potentie hebben doordat de locatie realistische mogelijkheden voor een ontwikkeling heeft door de aanwezigheid van voldoende uitbreidingsruimte of voldoende inbreidingsmogelijkheden.

Een gebied met een beperkte potentie heeft weinig ontwikkelruimte en wordt gekenmerkt door complexe factoren, waardoor ontwikkeling van een gebied lastig realiseerbaar is en vaak gepaard gaat met hoge kosten. We kunnen hierbij denken aan versnipperd eigendom, ingewikkelde bodemvraagstukken, hardnekkige hindercirkels of bijvoorbeeld letterlijk weinig ruimte om bouwmaterialen aan te voeren en te plaatsen.

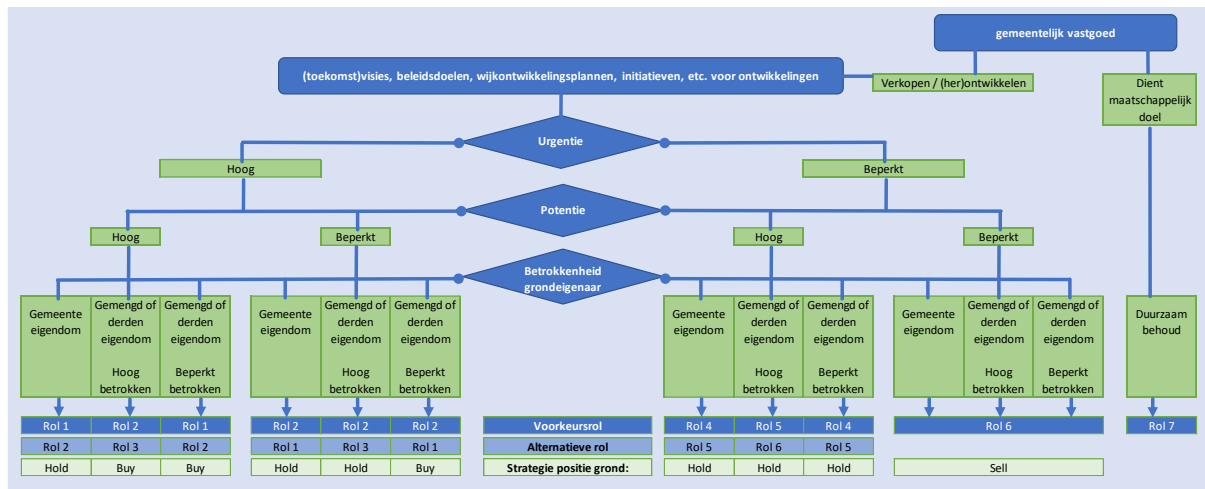
Om te beoordelen hoeveel potentie een beoogd gebied heeft, kunnen de volgende vragen worden beantwoord:

- Zijn er realistische mogelijkheden voor in- of uitbreiding?
- Zijn er grote hindernissen die een nieuwe vlotte ontwikkeling in de weg staan?
- In hoeverre kan in het gebied financieel resultaat worden behaald?

Stap 3: Hoe betrokken is de huidige grondeigenaar?

Nadat de urgentie en de potentie beoordeeld is, moet gekeken worden bij wie het grondeigendom van het te ontwikkelen gebied ligt. Is die in handen van de gemeente of van een derde of is er sprake van gemengd grondbezit? Als de gemeente de eigenaar is, mag worden verwacht dat de betrokkenheid groot is. Als het grondeigendom bij een derde ligt, moet worden bepaald in hoeverre deze geneigd is om aan de gewenste ontwikkeling bij te dragen. Misschien heeft de grondeigenaar zelf ook de wens om de grond te ontwikkelen en wil hij meedenken over de maatschappelijke waardecreatie die de gemeente graag gerealiseerd ziet. Als er sprake is van een lage betrokkenheid bij de grondeigenaar doet de gemeente er goed aan te overwegen een actieve(re) productierol in te nemen.

In het figuur hieronder is schematisch opgenomen hoe deze stappen in het afwegingskader worden doorlopen en hoe dat tot een voorkeursrol leidt, die het beste past bij de betreffende situatie.



Figuur 8: afwegingskader ten behoeve van het bepalen van de rol

Toelichting afwegingskader

In het afwegingskader worden de drie hierboven beschreven stappen doorlopen. Dit leidt tot een voorkeursrol, die het beste past bij de betreffende situatie. Bij iedere situatie is ook een alternatieve rol opgenomen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de omstandigheden in een gebied die vaak niet volledig in een theoretische context passen. Tenslotte staat in het afwegingskader nog een strategie advies over de grondpositie van de gemeente in de betreffende ontwikkeling. Deze kunnen zijn:

- Sell: deze grondpositie kan verkocht worden;
- Hold: deze grondpositie aanhouden in afwachting van de ontwikkeling;
- Buy: de grondpositie uitbreiden door aankopen te doen.

Moment bepalen rol

Er zijn meerdere momenten om via het hier geschetste afwegingskader de gemeentelijke rol te bepalen. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel, waarbij ook de mate van keuzevrijheid is opgenomen. Naarmate een ontwikkeling concreter wordt, zal de keuzevrijheid voor de gemeente over het algemeen afnemen.

Moment	Waar	Keuzevrijheid
Strategisch/op hoofdlijnen. Bij (toekomst)visies en beleidsvisies	Voor hele gemeente	++
Nadere uitwerking bij wijkontwikkelings-plannen, voor/in initiatieffase	Voor wijken of potentiële ontwikkeling	+
Nadere uitwerking voor locatie	Voor ontwikkellocatie	+/-

Figuur 9: schematische weergave van momenten voor het bepalen van de gemeentelijke rol

Betrokkenheid raad

De raad is op meerdere momenten betrokken bij de rolkeuze en de ontwikkeling van een locatie. Met de vaststelling van de nota grond- en vastgoedbeleid stelt de raad de kaders vast hoe tot een voorkeursrol wordt gekomen. De raad is ook aan zet bij het vaststellen van toekomstvisies en van sectorale beleidsnota's waardoor zij op die momenten ook kan vaststellen of daar de link naar het grond- en vastgoedbeleid is gelegd en of de rolkeuze goed wordt toegepast. Verder is de raad in ieder geval nog aan zet bij het vaststellen van gewijzigde bestemmingsplannen en bij het vaststellen van grondexploitaties. Bij de vaststelling van grondexploitaties geeft de raad financiële kaders voor de ontwikkeling van een gebied. De raad dient zich daarmee in dat specifiek geval ook als voorstander voor de gehanteerde actieve rol uit te spreken.

Beleidsuitgangspunt:

De gemeente voert een situationeel grondbeleid. Dit betekent dat per ontwikkeling wordt bepaald welke rol c.q. type grondbeleid het meest passend is. Met behulp van het afwegingskader wordt de meest passende rol gekozen.

4.2 Publiek Private Samenwerking (PPS)

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de gemeente diverse keuzemogelijkheden heeft voor wat betreft haar rol ten aanzien van het realiseren van gebiedsontwikkelingen. Een van de mogelijke rollen is de samenwerkende grondproductie. In dat geval werkt de gemeente samen met een of meerdere marktpartij(en). Er zijn veel verschillende manieren van samenwerken. Deze samenwerkingsvormen worden publiek private samenwerkingen (PPS) genoemd. Enkele voorbeelden hiervan zijn het bouwclaimmodel, de joint-venture en het concessiemodel.

Regelgeving

Een nadrukkelijk aandachtspunt op het gebied van PPS en samenwerkingsvormen waarin de marktpartij betrokken wordt bij de grondexploitatie is de Europese regelgeving met betrekking tot aanbestedingen en staatssteun. Uitspraken van het Europees Hof, zoals het Scala arrest (2002), het Auroux/Roanne arrest (2007) en het arrest Muller (2010) hebben geleid tot meer duidelijkheid ten aanzien van de PPS-praktijk. Regels die uit deze uitspraken volgen zijn (onder andere) dat bouw- en woonrijpmaken aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten zijn. Ook het delen van financiële en economische risico's van de gemeente en de private partij of het stellen van randvoorwaarden door de gemeente die verder gaan dan wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening leiden tot een aanbestedingsplicht. Het aangaan van een samenwerking in een joint-venture of concessiemodel is daardoor in principe aanbestedingsplichtig geworden. De omvang van de gebiedsontwikkeling en inhoud van de opdracht zijn bepalend voor de te kiezen aanbestedingsprocedure.

Processtructuur

PPS is een kwestie van maatwerk en mede afhankelijk van wederzijdse grondposities, de noodzaak tot afwijking van het bestemmingsplan, de omvang van het project en aan te leggen openbare voorzieningen. De PPS-nota van 2000 geeft de bestuurlijke besluitvorming in de fasen van projectontwikkeling weer in met name grootschalige gebiedsontwikkelingen waarin de gemeente een grondpositie had, voordat de Gemeentewet wijzigde als gevolg van de wet Dualisering gemeentebestuur. Als gevolg van de gewijzigde Gemeentewet vond een herverdeling plaats van bevoegdheden tussen de raad en het college van B&W. Ingevolge de gewijzigde Gemeentewet heeft de raad zijn bevoegdheden in een gebiedsontwikkeling met name op het gebied van het budgetrecht en het vaststellen van een bestemmingsplan liggen. Het college is bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten. Wanneer de raad, in een fase van het plan die ligt na het sluiten van een overeenkomst door het college, beslisbevoegd is of indien het een politiek gevoelig onderwerp betreft, zal het college de raad voor besluitvorming moeten informeren of bij de besluitvorming moeten betrekken. Het betrekken van de raad is uitgewerkt in de Gemeentewet en de Financiële verordening van de gemeente Maastricht.

Sinds de invoering van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 worden de bestuurlijke besluitvormingsmomenten met name geconcentreerd op de (voorbereiding van de) planologische wijzigingen en het kostenverhaal, waarbij een eventuele grondtransactie onderdeel uitmaakt van de anterieure overeenkomst.

In een publiek-private samenwerking "anno nu" kan worden overeengekomen dat aanbestedingsplichtige elementen (zoals bouw- en woonrijpmaken) worden aanbesteed, en marktconforme/bij of krachtens de wet bepaalde vergoedingen worden betaald voor (eventueel met inzet van een voorkeursrecht of onteigening) door de overheid in te brengen vastgoed en te verrichten diensten.

Geconcludeerd kan worden dat het proces rond PPS zich door de loop der jaren geleidelijk heeft ontwikkeld. Dit kan samenvattend als volgt worden weergegeven:

Fasen in gebiedsontwikkeling	PPS nota 2000	Wro 2008	Aanbestedingswet 2012
1. Oriëntatie fase	<ul style="list-style-type: none"> • Raad en college stellen kaders voor grondverkoop en planuitwerking. • Voorbereidingskrediet Raad 	Quicks scans wet en beleid, sluiten intentieovereenkomst (=collegebesluit) om haalbaarheid te onderzoeken en met kaders voor de verdere planuitwerking, verhaal 50% voorlopige plankosten.	Quick scan op aanbestedingsplichtige onderdelen van het plan (bouwrijp- en woonrijp maken, samenwerkingsvorm en randvoorwaarden die verder gaan dan ruimtelijke regelgeving) en staatssteun gevoelige elementen (inbreng van vastgoed en diensten).
2. Initiële fase	<ul style="list-style-type: none"> • Partijselectie, formuleren randvoorwaarden, masterplan. • Uitvoeringskrediet Raad 	Toets aan gemeentelijk beleid (o.a. wonen, economie, verkeer, aanbestedingsbeleid) en voorbereiden planologische wijziging en anterieure overeenkomst.	Publicatie van de gebiedsontwikkeling, partijselectie voor samenwerking en/of gronduitgifte. e.e.a. met inachtneming van de Aanbestedingswet 2012.
3. Ontwikkelingsfase	Sluiten realisatieovereenkomst	Sluiten anterieure overeenkomst+ inspraak ontwerpbestemmingsplan of ontwerpbesluit omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing (=collegebesluit).	Gunning en realisatie en/of verkoopovereenkomst
4. Realisatiefase	Uitvoering	Uitvoering	Uitvoering

Figuur 10: een schematische weergave van de evolutie van het proces rond PPS

De vorm van samenwerking

De gemeente kiest ervoor om het wel of niet opteren voor een samenwerkende grondproductierol en in het verlengde daarvan de specifieke vorm van samenwerking afhankelijk te laten zijn van de betreffende omstandigheden bij de betreffende locatieontwikkeling. Per locatie kunnen immers de verhoudingen in grondposities verschillen en kunnen ook de eventueel benodigde planologische wijzigingen en de financiële (fiscale) aspecten verschillend van impact zijn. Van de samenwerkingsvorm waarbij partijen samen een aparte entiteit (rechts- of personenvennootschap) oprichten zal terughoudend gebruik worden gemaakt.

Beleidsuitgangspunt:

Indien gekozen wordt voor een samenwerkende grondproductierol is de specifieke vorm van samenwerking afhankelijk van de omstandigheden bij de betreffende locatieontwikkeling.

4.3 Faciliteren private initiatieven voor locatieontwikkelingen

Inleiding

Ook private partijen nemen initiatieven tot bepaalde locatieontwikkelingen en vragen daarvoor de medewerking van de gemeente. De vraag is dan vervolgens hoe de gemeente daarmee omgaat wanneer de betreffende ontwikkeling niet past binnen het geldende Omgevingsplan.

De keuze voor een 'ja, mits' benadering

Gelet op de gedachte achter de Omgevingswet en de in lijn daarmee opgestelde Omgevingsvisie Maastricht 2040 met de daarin opgenomen 'Ladder voor locatiekeuze', is de 'nee, tenzij' benadering inmiddels verlaten en wordt gekozen voor een 'ja, mits' benadering. Met de Omgevingsvisie zet Maastricht namelijk in op het faciliteren van initiatieven en het bieden van ruimte voor ontwikkelingen. Medewerking verlenen aan private initiatieven heeft bovendien als voordeel dat er met behulp van de gezamenlijke inspanning van de private initiatieven én die van de gemeente een kwaliteitsverbetering in de stad plaats kan vinden.

'Ja, mits' benadering

Nieuwe initiatieven moeten wel passend zijn (te maken) binnen de programmatische kaders, het ruimtelijke streefbeeld en het gewenste gebruik van het gebied. Daarvoor zijn het raamwerk, de gebiedsprofielen en de 'ladder voor locatiekeuze' zoals opgenomen in de Omgevingsvisie in principe leidend. Het raamwerk is het samenhangend geheel van de grote fysieke structuren in de stad die de stedelijke ontwikkeling op de lange termijn bepaalt, met aandacht voor mobiliteit, groen, water, openbare ruimte en publiekstrekkende functies. Het raamwerk schept de condities om gebieden door te ontwikkelen en het gewenste gebruik van de stad te stimuleren. De gebiedsprofielen geven daarbij verder richting en vertaling naar gebieden voor de beoogde ontwikkeling. Raamwerk en gebiedsprofielen vormen een uitnodiging naar ondernemers, bewoners en andere partners om samen te werken aan de verdere ontwikkeling van de stad. De leidende principes die worden gehanteerd bij de locatiekeuze zijn opgenomen in de 'ladder voor locatiekeuze'. Deze ladder is complementair aan de gebiedsprofielen en biedt een handvat voor ondernemers en initiatiefnemers in de zoektocht naar mogelijke ontwikkellocaties. Het gaat om leidende principes waarvan, mits gemotiveerd, kan worden afgeweken.

De gemeente streeft bij iedere locatieontwikkeling in de stad naar een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement. In hoofdstuk 3 over 'de integrale businesscase' is uiteengezet hoe we met behulp van diverse hulpmiddelen inzichtelijk kunnen maken welke maatschappelijke impact we nastreven. De uitkomsten hiervan kunnen gebruikt worden bij het overleg met de initiatiefnemer en de afwegingen in het voortraject van de vergunningverleningen.

De 'ja, mits' benadering is als volgt schematisch samen te vatten (figuur 11)*:

	Verzoek Private Partij		
Passend bij gemeentelijke ambitie?	Passend bij de locaties voor de bepaalde integrale gebiedsontwikkeling?	Ja ➔	In beginsel medewerking verlenen
	Nee ↓		
	Heeft de private partij onderbouwd aangetoond dat het project een bijdrage levert aan de (kwalitatieve) ambities van de omgevingsvisie Maastricht?	Nee ➔	Medewerking weigeren
	Ja ↓		
Passend bij de gemeentelijke programmering?	Wordt een programma voorzien dat strijdig is met de programmatische kaders?	Nee ➔	In beginsel medewerking verlenen aan de hand van de instrumenten raamwerk, gebiedsprofielen en ladder voor locatiekeuze
	Ja ↓		
	Past het initiatief in de uitzonderings-categorieën die in de programmatische kaders zijn benoemd?	Nee ➔	Medewerking weigeren
	Ja ↓		
Passend bij de locatie?	In beginsel medewerking verlenen aan de hand van de instrumenten raamwerk, gebiedsprofielen en ladder voor locatiekeuze		

Figuur 11

* Uiteraard dient een initiatief aanvullend ook te voldoen aan overige voorwaarden die gesteld worden, op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid, gezondheid, milieu, welstand et cetera, alvorens vergunningverlening kan plaatsvinden.

Beleidsuitgangspunt

Ten aanzien van het faciliteren van private initiatieven voor locatieontwikkelingen wordt een 'ja, mits' benadering gehanteerd.

4.4 Kostenverhaal

Inleiding

Niet alleen de gemeente maar ook private partijen kunnen het initiatief nemen om tot een locatieontwikkeling (met bouwactiviteiten) over te gaan. Voor een locatieontwikkeling zullen door de gemeente vaak kosten moeten worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld voor het wijzigen van een bestemmingsplan (straks Omgevingsplan). Maar bijvoorbeeld ook kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden die in de locatieontwikkeling zijn betrokken, zoals de aanleg van wegen en groenvoorzieningen, als ook kosten voor ambtelijk begeleiding. De regels over kostenverhaal zijn nu nog opgenomen in de Wet ruimtelijk ordening, maar krijgen straks een plek in de Omgevingswet. Gelet op de aanstaande inwerkingtreding van deze wet, vindt de hierna volgende uiteenzetting plaats tegen de achtergrond van de aanstaande regelgeving onder de Omgevingswet.

In de Omgevingswet (afdeling 13.6, artikel 13:11) is bepaald dat kostenverhaal verplicht is voor kosten die zijn gemaakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen in verband met aangewezen (bouw)activiteiten en functiewijzigingen. In het Omgevingsbesluit zijn de activiteiten en kostensoorten aangewezen waar verplicht kostenverhaal voor geldt.

Kostenverhaal langs de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke weg

Kostenverhaal kan privaatrechtelijk of publiekrechtelijk worden verhaald. Het privaatrechtelijke kostenverhaal heeft de voorkeur, in dat geval sluiten de gemeente en de initiatiefnemer een overeenkomst voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen bouwplanactiviteit mogelijk maakt. Het kostenverhaal vindt in de gemeente Maastricht doorgaans in twee delen plaats, dit gebeurt door middel van het sluiten van een intentieovereenkomst en vervolgens een anterieure overeenkomst. De reden voor deze werkwijze is, dat een ontwikkelaar of de gemeente na gedaan onderzoek in de eerste c.q. initiële fase de mogelijkheid hebben te besluiten het project of de planologische wijziging toch niet haalbaar te achten. Door het vooraf sluiten van een intentieovereenkomst worden afspraken gemaakt over de kosten in die eerste fase. Indien het plan en de planologische wijziging kansrijk worden geacht door de ontwikkelaar en de gemeente kan volgend op de intentieovereenkomst, een anterieure overeenkomst worden gesloten op grond waarvan het wettelijk verplicht kostenverhaal wordt verhaald en waarbij het reeds eerdere betaalde deel wordt verrekend.

De publiekrechtelijke regeling werkt als stok-achter-de-deur voor het geval het kostenverhaal niet op basis van een anterieure overeenkomst tot stand komt en dientengevolge het verhaal van de kosten niet voldoende is verzekerd. In dat geval worden in het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt, bijvoorbeeld het besluit tot wijziging omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, regels of voorschriften opgenomen over het verhalen van de kosten, ook wel kostenverhaalregels genoemd.

De Omgevingswet onderscheidt twee 'systemen' voor kostenverhaal. Een voor integrale gebiedsontwikkelingen met een beoogd tijdvak waarbinnen de ontwikkeling wordt gerealiseerd, en een voor het organisch ontwikkelen van gebieden. Bij het organisch ontwikkelen van gebieden zijn er nog onzekerheden over het te realiseren eindbeeld en de termijn waarbinnen de (bouw)activiteiten gerealiseerd worden. Hierdoor zijn er in de wet verschillende wijzen van berekenen en verdelen van kosten opgenomen.

Het verhalen van kosten via de legesverordening

Het kan voorkomen dat voor een bepaalde wijziging of afwijking van het Omgevingsplan het kostenverhaal uitsluitend bestaat uit plankosten (denk hierbij aan kosten voor ambtelijke inzet voor toetsing van onderzoeken en het ontwerp-planologisch besluit). Wanneer de plankosten niet hoger zijn dan 10.000 euro kan worden afgezien van kostenverhaal en wordt via de legesverordening een tarief voor de ambtelijke inzet in rekening gebracht.

Financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied

De Omgevingswet kent (naast de regeling voor kostenverhaal in afdeling 13.6) ook een regeling voor financiële bijdragen door de betreffende initiatiefnemer voor ontwikkelingen van een gebied elders in de stad (afdeling

13.7). De gemeente kan gebruik maken van die regeling, de gemeente is daartoe niet wettelijk verplicht. Een financiële bijdrage gebiedsontwikkeling is een financiële bijdrage aan kosten van ontwikkelingen (elders in de stad) die niet onder het kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied. Voorbeelden zijn kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen of de realisatie van sociale woningbouw en het slopen van opstallen in geval van bijvoorbeeld een krimppogave. De financiële bijdrage komt bovenop eventueel verschuldigd kostenverhaal.

Ook hier zijn twee sporen mogelijk: het privaatrechtelijk of het publiekrechtelijk spoor. De mogelijkheid om langs de privaatrechtelijke weg op vrijwillige basis te contracteren over financiële bijdragen, kenden we al onder de Wet ruimtelijke ordening. Deze mogelijkheid zien we op vergelijkbare wijze terug in de Omgevingswet (afdeling 13.7 artikel 13:22).

Nieuw ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening is dat in de Omgevingswet ook een regeling is opgenomen om publiekrechtelijk financiële bijdragen af te dwingen (afdeling 13.7 artikel 13:23).

Keuze om werkwijze te continueren; kostenverhaal in twee delen door het sluiten van een overeenkomst.

Zoals hierboven uiteengezet wordt onder de Omgevingswet de plicht tot kostenverhaal voortgezet. Het contractuele kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg houdt de voorkeur. Er wordt voor gekozen om de werkwijze van de gemeente Maastricht van de afgelopen jaren te continueren; dat betekent dat kostenverhaal doorgaans plaatsvindt in twee delen door het sluiten van een intentieovereenkomst en vervolgens een anterieure overeenkomst.

Onderzoek naar kostenverhaal van gebiedsoverstijgende kosten en financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied

Mede met het oog op de invoering van de Omgevingswet wil de gemeente Maastricht opnieuw kijken naar de mogelijkheden voor kostenverhaal van gebiedsoverstijgende kosten en het vragen van financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. Nadat nader onderzoek is verricht naar het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten en/of het vragen van een financiële bijdrage wordt bekeken of en in hoeverre implementatie van een dergelijke kostenverhaalsmogelijkheid voor de locatieontwikkelingen in Maastricht opportuur is en zal daartoe een nader voorstel worden voorbereid.

Beleidsuitgangspunt:

Kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg houdt de voorkeur en zal doorgaans plaatsvinden in twee delen door het sluiten van een intentieovereenkomst en vervolgens een anterieure overeenkomst.

4.5 Aankoopbeleid

Inleiding

Bij het voeren van regie bij locatieontwikkeling kan het hebben van eigendommen in het betreffende gebied een belangrijke en doorslaggevende factor zijn. In het geval het wenselijk is een eigendomspositie te kunnen verkrijgen is het van groot belang dat de raad het college van burgemeester en wethouders (hierna ook 'het college') in voldoende mate in staat stelt om zo vroeg mogelijk op de vastgoed- en grondmarkt te acteren. Ook kan de gemeente bepaalde ongewenste ontwikkelingen, die bijvoorbeeld vanwege een verouderd planologisch kader niet met publiekrechtelijke instrumenten kunnen worden geweerd, trachten te voorkomen of tegengaan door zelf gronden of vastgoed aan te kopen, te verwerven.

Globaal zijn er drie hoofdvormen op het gebied verwervings-/of aankoopbeleid te onderscheiden:

- Regulier/traditioneel aankoopbeleid: hier kennen we twee varianten:
 - Gronden en/of vastgoed worden door het college verworven na voorafgaande consultatie van de raad, indien er nog geen door de raad vastgestelde (grond)exploitatie is.
 - Gronden en/of vastgoed worden door het college eigenstandig verworven binnen de kaders van de door de raad vastgestelde financiële verordening (w.o. vastgestelde (grond-) exploitaties, bepaalde drempel aankoopbedragen). Het college legt achteraf jaarlijks verantwoording af aan de raad via de planning en controlcyclus (jaarrekening).
- Pro-actief aankoopbeleid: gronden en/of vastgoed worden door het college eigenstandig verworven in die gebieden en voor die doeleinden, waarvoor door de raad op één of andere wijze beleid is vastgesteld. Het college legt ten aanzien van de proactieve aankopen achteraf verantwoording af aan de raad.
- Strategisch aankoopbeleid: gronden en/of vastgoed worden door het college om strategische redenen eigenstandig verworven, zonder dat hieraan op voorhand een door de raad vastgestelde beleidsvisie ten grondslag ligt. Het college legt achteraf verantwoording af aan de raad.

Daarnaast is er de mogelijkheid dat de gemeente het publiekrechtelijk instrumentarium van de wet voorkeursrecht gemeenten en/of onteigening kan inzetten. Afgezien van de hiermee veelal gepaard gaande (langdurige) juridische procedures is zowel de inzet van het gemeentelijk voorkeursrecht op grond van de wet voorkeursrecht gemeenten als instrument, alsook de inzet van onteigening op grond van de Onteigeningswet als 'ultimum remedium'-middel niet in alle gevallen even politiek-bestuurlijk gewenst. Het meest wenselijke is dat de gemeente met een goed aankoopbeleid de gronden minnelijk kan verwerven. Beide genoemde wetten met bijbehorende instrumenten worden ondergebracht in de Omgevingswet.

Het aankoopbeleid is gerelateerd aan het situationeel grondbeleid (paragraaf 4.1). Om in voorkomend geval een actieve grondproductierol te kunnen voeren is grondeigendom een cruciale voorwaarde. Wanneer er geen goed aankoopbeleid is, kan de gemeente haar keuze voor de gewenste actieve grondproductierol, niet in praktijk brengen. Ook voor de samenwerkende grondproductierol en de daaruit voortvloeiende samenwerkingsverbanden / PPS is het hebben van grondeigendom belangrijk. De grondpositie bepaalt in grote mate de invloed en (mede)zeggenschap van de gemeente.

De keuze om het pro-actief aankoopbeleid te reactiveren en aan te vullen met strategisch aankoopbeleid

De afgelopen jaren gold een pro-actief aankoopbeleid maar daar is gaandeweg steeds minder gebruik van gemaakt. Aan een strategisch aankoopbeleid is door de gemeente tot op heden geen toepassing gegeven. In het afgelopen decennium is de gemeentelijke portefeuille qua strategisch grondbezit verder afgenomen. Deze ontstane situatie beperkt de gemeente in toenemende mate in haar positie om vanuit eigendomssituaties regie te kunnen voeren bij toekomstige ontwikkelopgaven. Hierdoor is de gemeente steeds meer aangewezen op het publiekrechtelijk instrumentarium om te kunnen sturen, bijvoorbeeld door middel van het bestemmingsplan en de Verordening betaalbare woningbouw.

Gezien de opgaven en ambities uit de Omgevingsvisie Maastricht 2040 en de keuze voor de inzet van een situationeel grondbeleid (waarbij de keuze ook kan vallen op een actieve grondproductie) is het beschikken over een daarop afgestemd aankoopbeleid van belang.

Daarom kiest de gemeente er voor om het pro-actief aankoopbeleid weer in te zetten (te reactiveren) en hier een investeringsplafond van 20 miljoen euro voor in te stellen. De 20 miljoen euro is een verwervingsbudget voor aankopen welke passen binnen door de raad vastgestelde (ruimtelijke) beleidskaders. Het college legt hierdoor bij een toekomstige aankoop pas achteraf verantwoording af aan de raad via de jaarrekening. Het

verwervingsbudget put gaandeweg uit. Pas zodra bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden over een ontwikkelplan met bijbehorend financieel kader, waarin de pro-actief aangekochte gronden zijn opgenomen, komt weer bestedingsruimte vrij in het pro-actief verwervingsbudget. Dit, omdat dan pas de aankoopinvesteringen overgeboekt worden naar de betreffende planexploitatie(s) van het betreffende ontwikkelplan. De vrijkomende bestedingsruimte kan dan weer worden gebruikt voor nieuwe pro-actieve aankopen.

Ook een pro-actief aankoopbeleid is evenwel niet altijd adequaat. Soms kan het zijn dat locaties op de grond- en vastgoedmarkt beschikbaar komen zonder dat de gemeente al beleidsmatig een keuze voor de toekomstige situatie heeft afgewogen, maar het wel wenselijk is te achten dat de betreffende situatie een verandering ondergaat en/of aankoop mogelijk kan bijdragen om langere termijn doelen beter realiseerbaar te maken.

Daarom wordt ervoor gekozen om het pro-actief aankoopbeleid aan te vullen met strategisch aankoopbeleid. Voor strategische aankopen wordt een apart investeringsplafond van in totaal € 5 miljoen euro ingesteld. De 5 miljoen euro is een verwervingsbudget voor strategische aankopen. Het college legt ook bij dergelijke aankopen pas achteraf verantwoording af aan de raad via de jaarrekening.

Het verwervingsbudget put gaandeweg uit en er komt pas weer bestedingsruimte vrij op het moment dat de raad een beleidskader of project met een bijbehorend financieel kader vaststelt waarin de strategisch aangekochte eigendommen zijn opgenomen.

Het strategisch aankoopbeleid brengt een groter risicoprofiel met zich mee, omdat gronden en/of vastgoed door het college om strategische redenen eigenstandig worden verworven, zonder dat hieraan op voorhand een door de raad vastgesteld (ruimtelijk) beleidskader aan ten grondslag ligt. Het blijft zoeken naar een goede balans, waarbij we vanuit de opgaven die de stad heeft de komende jaren een wat groter risicoprofiel aanvaardbaar achten.

In het kader van risicobeheersing wordt jaarlijks in de Meerjarenprognose Grond- en Vastgoedexploitaties (MPGV) voor alle plannen (dus ook voor mogelijk strategische verwervingen) een risico-analyse uitgevoerd.

De Financiële Verordening Gemeente Maastricht 2021 (in het specifiek artikel 7 Informatieplicht) zal bij de eerst volgende actualisatie van die verordening in lijn met bovenstaande worden aangepast.

De gemeentelijke handelswijze bij het verwerven (aankopen) van vastgoed is opgenomen in het verwervings- en taxatieprotocol uit 2009. Dit protocol wordt geactualiseerd. Hierin is opgenomen hoe de gemeente handelt wanneer zij vastgoed aankoopt en wordt inzicht verschaft in de wijze en de uitgangspunten waarop binnen de Gemeente Maastricht onroerende zaken worden getaxeed/gewaardeerd.

Beleidsuitgangspunt:

Er wordt een pro-actief aankoopbeleid gevoerd waarvoor een investeringsplafond van € 20 miljoen euro wordt ingesteld. Het pro-actief aankoopbeleid wordt aangevuld met een strategisch aankoopbeleid. Voor strategische aankopen wordt een investeringsplafond van € 5 miljoen ingesteld.

4.6 Gronduitgifte

Inleiding

De gemeente kan gronden, die zij in eigendom heeft, op meerdere wijzen uitgeven. Hoofduitgangspunt van het gemeentelijke gronduitgiftebeleid is gronduitgifte in eigendom. In deze paragraaf beperken we ons tot het uitgeven van grond voor zover het betreft verkoop of uitgifte in erfpacht. Bij de uitgifte van grond dient met verschillende aspecten rekening te worden gehouden. Hieronder worden na elkaar de volgende aspecten toegelicht: (1) bevoegdheden van raad en college van burgemeester en wethouders, (2) de gemeentelijke financiële verordening, (3) de mandaatregeling van burgemeester en wethouders bij toewijzing van een kavel en vaststelling van de overeenkomst, (4) de wijze van uitgifte, (5) de grondprijsbepaling en (6) beleid afkomstig van betrokken beleidssectoren.

(1) Bevoegdheden van de raad en het college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet bevoegd om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente. Het sluiten van een overeenkomst met betrekking tot de verkoop van gronden of vastgoed, of het vestigen van een erfpachtrecht valt hier ook onder. Verder voert het college (onder andere) de beslissingen van de raad uit (artikel 160 lid 1 sub b Gemeentewet). Ook bij het sluiten van een overeenkomst dient het college dus binnen de door de raad gegeven kaders te handelen.

De raad

De raad heeft krachtens de Gemeentewet drie taken: volksvertegenwoordiging, kaderstellend en controlerend. Tot de kaderstellende taak behoort onder andere het vaststellen van beleid (bijvoorbeeld de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid, de Grondprijzennota, de Algemene verkoopvoorwaarden, de Algemene erfpachtvoorwaarden, het woonbeleid, het economisch beleid, het milieubeleid etc.), het vaststellen van verordeningen (waaronder de Financiële verordening) en het vaststellen van de Programmabegroting. De controlerende taak heeft betrekking op het uitvoeren van het beleid door het college en het financiële jaarverslag en de jaarrekening.

Artikel 169 Gemeentewet legt het college een aantal verantwoordings- en inlichtingenplichten naar de raad op, zodat de raad zijn controlerende bevoegdheid kan uitoefenen.

Zo is in artikel 169 lid 4 Gemeentewet bepaald dat wanneer het sluiten van een overeenkomst ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, het college pas een besluit neemt nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Gelet op de kaderstellende en controlerende taak van de raad is dit met name aan de orde wanneer er:

- (a) geen eerdere kaders door de raad zijn gesteld (kaderstellende bevoegdheid van de raad) of;
- (b) gehandeld wordt in afwijking van de door de raad gestelde kaders (controlerende bevoegdheid van de raad) of
- (c) wanneer sprake is van politiek of maatschappelijk gevoelige thema's (vanwege de rol van de raad als volksvertegenwoordiger).

Het is geen juridische maar een politieke plicht van het college om de raad te consulteren bij het sluiten van een overeenkomst die ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. De door het college op grond van 160 lid 1 sub e Gemeentewet gesloten overeenkomst komt dus ook zonder het consulteren van de raad rechtsgeldig tot stand.

(2) Financiële verordening

In de Financiële verordening van de gemeente Maastricht is in artikel 7 door de raad aangegeven wanneer deze bij een grondverkoop geïnformeerd wil worden over door het college te nemen besluiten, en in de gelegenheid wordt gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Dat betreft onder andere de situaties:

- de verkoop van onroerend goed groter dan € 1,0 miljoen, tenzij het onroerend goed deel uit maakt van een door de raad vastgestelde grondexploitatie;
- de verkoop van onroerend goed kleiner dan € 1,0 miljoen, tenzij het een marktconforme verkoop (tegen marktwaarde) betreft;

(3) Mandatering

De bevoegdheid om te besluiten tot het aangaan van een overeenkomst kan door het college worden gemandateerd. Ook in de gemeente Maastricht heeft het college haar bevoegdheid tot het aangaan van een overeenkomst in bepaalde gevallen gemandateerd aan bijvoorbeeld de teammanager. Deze mandatering is vastgelegd in de Mandaatregeling Gemeente Maastricht 2010 en de daarop gebaseerde Mandaatlijst.

(4) De wijze van gronduitgifte

Bij de verkoop van gronden treedt de gemeente op als rechtspersoon en handelt zij op basis van het privaatrecht. Een belangrijk uitgangspunt bij het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten is de contractsvrijheid: de vrijheid om zelf te bepalen met wie een overeenkomst wordt gesloten en welke afspraken er worden gemaakt. De gemeente is volgens aanbestedingsrechtelijke jurisprudentie niet verplicht een grondverkoop aan te besteden als daaraan geen andere voorwaarden worden verbonden dan zuiver van stedenbouwkundige aard. Worden er wel extra voorwaarden verbonden aan de grondverkoop dan kan een aanbestedingsplicht ontstaan en zullen procedures krachtens de Aanbestedingswet gevolgd moeten worden. Daar komt bij dat de gemeente bij privaatrechtelijk overheidshandelen ook gebonden is aan de geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur, krachtens artikel 3:14 Burgerlijk wetboek en artikel 3:1 lid 2 Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat ook bij de verkoop van grond onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling en het motiveringsbeginsel door de gemeente in acht genomen dienen te worden. Deze beginselen brengen ook met zich mee dat de keuze voor een bepaalde contractpartner na een zorgvuldige belangenafweging tot stand moet komen. Ook moet de gemeente op grond van transparante en objectieve criteria kunnen motiveren waarom het een keuze voor een bepaalde partij maakt.

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat uit het beginsel van gelijke behandeling voortvloeit dat indien redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn voor de aankoop van een onroerende zaak van de gemeente, de voorgenomen verkoop tezamen met objectieve, toetsbare en redelijke verkoopvoorwaarden openbaar bekend gemaakt dient te worden. Een dergelijke openbare verkoop hoeft niet plaats te vinden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Ook in dat geval dient de gemeente het voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand bekend te maken. Daarbij moet de gemeente motiveren waarom naar haar oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.¹ Het is dus afhankelijk van de omstandigheden van het geval of de gemeente bij gronduitgifte een openbare verkoopprocedure dient te volgen of dat zij de grond 1-op-1 mag verkopen.

(5) Grondprijsbepaling bij de uitgifte van gronden

De uitgangspunten rondom de grondprijsbepaling bij de uitgifte van grond door de gemeente, zijn vastgelegd in de door de raad vastgestelde Nota Grondprijzen. Deze nota gaat onder meer in op de door de gemeente te hanteren grondprijzen voor de verschillende functies zoals woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel.

(6) Beleid van de betrokken sectoren

De gemeentelijke beleidssectoren zoals Wonen, Economie, Cultuur, Sociaal, Ruimte en Vastgoed werken binnen door de Raad vastgestelde beleidskaders. Een gronduitgifte zal dus moeten passen binnen deze beleidskaders. Ook het voornemen van het bebouwen van grond in afwijking van het door de Raad vastgestelde bestemmingsplan zal eerst worden getoetst aan het vastgestelde beleid voordat medewerking wordt gegeven aan de grondverkoop (en het verlenen van planologische medewerking).

Algemene voorwaarden

Zoals aangekondigd in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 zijn in 2013 de algemene verkoop- en erfpachtvoorwaarden geactualiseerd. Deze zijn van toepassing op alle grondverkoop respectievelijk gronduitgiftes in erfpacht.

¹ Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam).

Een aantal van de hierboven geschetste uitgangspunten is in onderstaande matrix (figuur 13) schematisch weergegeven.

Uitgifte gronden (verkoop/erfpacht)	Bevoegdheid	Financiële kaders voor besluiten aangaande de verkoop van onroerend goed	Raad raadplegen voor wensen en bedenkingen alvorens sluiten overeenkomst	Grondprijsbepaling
Het sluiten van de overeenkomst	College op grond van artikel 160 lid 1 sub e gemeentewet en Eventueel een door het college gemandateerde op grond van de Mandaatregeling Maastricht 2010 en de daar bij behorende Mandaatlijst.	Financiële Verordening gemeente Maastricht, artikel 7	Bij verkoop groter dan 1 miljoen, tenzij het onroerend goed deel uit maakt van een door de raad vastgestelde grondexploitatie; of de verkoop van onroerend goed kleiner dan € 1,0 mln., tenzij het een marktconforme verkoop (tegen marktwaarde) betreft; of Wanneer het sluiten van de overeenkomst ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente (artikel 169 lid 4 Gemeentewet)	Aan de hand van de Grondprijzennota
Budgetrecht	Raad			
Vaststellen bestemmingsplan	Raad			

Figuur 13.

Uitgangspunten gronduitgifte

De hierboven uiteengezette uitgangspunten met betrekking tot gronduitgifte worden gecontinueerd.

Verduidelijking rol raad ten aanzien van één op één verkopen

Zoals hierboven uiteengezet heeft de gemeente, afhankelijk van de omstandigheden van het geval al dan niet de mogelijkheid om gronden één op één te verkopen. Terugblikkend op de afgelopen jaren zien we dat bij de verkoop van grond met name in geval van groen- en reststroken, stilaan de handelswijze is ontstaan dat in het geval van een 'één op één grondverkoop', de raad in de gelegenheid wordt gesteld om zijn wensen of bedenkingen kenbaar te maken, alvorens een overeenkomst wordt gesloten.

Dit behelst een langere verkoopprocedure en een tijdsinvestering van de raad. Om dit te voorkomen wordt nu expliciet benoemd dat een 'één op één grondverkoop' op zich geen reden is om de raad (ingevolgde artikel 169 lid 4 Gemeentewet) in de gelegenheid te stellen om zijn wensen of bedenkingen kenbaar te maken. Bijkomende omstandigheden kunnen echter wel maken dat de grondverkoop aan de raad wordt voorgelegd. Bijvoorbeeld wanneer er:

- (a) geen eerdere kaders door de raad zijn gesteld of;
- (b) gehandeld wordt in afwijking van de door de raad gestelde kaders;
- (c) er sprake is van politiek of maatschappelijk gevoelige thema's.

Uitgifte vrije sector kavels door middel van loting of 'wie het eerst komt, eerst maalt'

In 1989 zijn door de raad criteria voor de uitgifte van particuliere woningbouw kavels (individuele vrije sector kavels) vastgesteld. Het beleid is dat deze kavels in principe bij loting worden toegewezen, maar dat zo nodig

een aantal kavels gereserveerd wordt voor toewijzing op basis van andere criteria. Dit uitgangspunt werd in de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 gecontinueerd. Op 16 december 2014 werd, doordat de vraag naar individuele vrije sector destijds afnam, voor de verkoop van bouwkavels in de woningbouwlocatie Ambyerveld een collegebesluit genomen, dat inhoudt dat loting hier niet langer wordt toegepast.

Wat de meest passende vorm voor het uitgeven van individuele vrije sector kavels is, hangt nauw samen met de marktomstandigheden van het moment (vraag groter dan aanbod of juist andersom). Om de komende jaren zo goed als mogelijk aan te kunnen sluiten op de marktomstandigheden, wordt er voor gekozen om het bestaande beleid op dit punt voort te zetten (openbare verkoop door middel van loting), maar met de nuancering dat wanneer de markt daartoe aanleiding geeft de kavel openbaar wordt aangeboden en daarbij het principe geldt 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Waarbij net, zoals bij openbare verkoop met toepassing van loting, geldt dat verkoop plaatsvindt tegen vastgestelde en kenbaar gemaakte grondprijzen en verkoopvoorwaarden.

Nieuwe werkwijze n.a.v. arrest Hoge Raad d.d. 26 november 2021 (Didam)

Het door de Hoge Raad op 26 november 2021 gewezen arrest (Didam) heeft gevolgen voor gemeenten wat betreft de werkwijze bij de uitgifte van onroerend goed, in het bijzonder voor wat betreft selectie van mogelijk in aanmerking komende kandidaten en de bekendmaking daarvan. In het 'plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed' dat op 15 maart 2022 is vastgesteld door het college (bijlage 3 bij deze kadernota) is de (nieuwe) werkwijze op hoofdlijnen weergegeven. Zoals ook in het plan van aanpak aangegeven zal de precieze reikwijdte en uitwerking van het arrest Didam zich nog moeten uitkristalliseren in de jurisprudentie. Waar nodig zal de werkwijze rondom de uitgifte van onroerend goed alsdan worden aangepast en/of zal nader beleid worden opgesteld.

Beleidsuitgangspunten:

Het bestaande gronduitgiftebeleid wordt voortgezet, met dien verstande dat:

- Ten aanzien van de verkoop van individuele vrije sector kavels het uitgangspunt van openbare verkoop middels loting wordt voortgezet, maar met de nuancering dat wanneer de markt daartoe aanleiding geeft de kavel openbaar wordt aangeboden en daarbij het principe geldt 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Hiertoe kan alsdan worden besloten door het college van burgemeester en wethouders.
 - Een 'één op één grondverkoop' vormt op zich geen reden om de raad (ingevolge artikel 169 lid 4 Gemeentewet) in de gelegenheid te stellen zijn wensen of bedenkingen kenbaar te maken.
 - Met betrekking tot de uitgifte van onroerend goed wordt de handelswijze gevolgd zoals op hoofdlijnen is weergegeven in het 'plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed'.
-

4.6.1 Grondprijsbeleid

De uitgangspunten rondom de grondprijsbepaling bij de uitgifte van grond door de gemeente zijn vastgelegd in de door de raad vastgestelde Nota Grondprijzen Maastricht 2020. Deze nota gaat onder meer in op de door de gemeente te hanteren grondprijzen voor de verschillende functies zoals woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel. De richtprijzen worden jaarlijks door het college geactualiseerd in de zogeheten Grondprijzenbrief volgens de in de nota aangegeven methodiek.

4.6.2 Grondprijsbeleid in relatie tot grondruilingen met corporaties bij herstructureringsopgaven

Inleiding

Bij herstructureringsopgaven in de stad komt het regelmatig voor dat er sprake is van grondruilingen tussen de corporaties en de gemeente. Dit is veelal het gevolg van een wijziging van de stedenbouwkundige opzet om verbeteringen te realiseren op het gebied van bijvoorbeeld vergroening, verduurzaming, veiligheidsbeleving en mobiliteit. Doorgaans wordt dit geregisseerd vanuit de gemeente.

De gronden die de corporaties inbrengen zijn ten tijde van de inbreng meestal bebouwd of hebben een bouwbestemming, maar krijgen in de nieuwe stedenbouwkundige opzet in voorkomend geval dan een openbare bestemming, waarvoor het beheer en onderhoud bij de gemeente komt te liggen. De gronden die de gemeente inbrengt krijgen in het kader van de nieuwe stedenbouwkundige opzet vaak een bouwbestemming. De afgelopen jaren was het uitgangspunt dat de gemeente de gronden van de corporaties overnam tegen een waarde van 1 euro en de corporaties voor de grond die de gemeente inbracht een (residueel) getaxeerde bouwgrondwaarde betaalden.

In het verleden was dit niet zo'n groot issue omdat de door de gemeente te ontvangen grondopbrengst doorgaans weer werd ingezet voor bekostiging van de openbare ruimte in het betreffende plan. Sinds 2016 is het thema echter vaker een discussiepunt tussen gemeente en corporaties omdat er bij de herijking van de herstructurering in 2016 (door middel van Package Deals) werd afgesproken dat de corporaties bij de afgesproken sociale woningbouwplannen geen bijdrage doen in de kosten van de openbare ruimte. Door het hanteren van verschillende grondprijzen bij grondruilingen, heerste bij de corporaties het gevoel dat zij verkapt toch mee betaalden aan de openbare ruimte. Hoewel de hiervoor geschetste grondwaardebepaling plaatsvond vanuit de regelgeving in het kader van de Wet Markt en Overheid belemmerde deze de voortgang in de herstructureringsopgaven. Overigens speelt dit alleen bij sociale woningbouw (bij de zogenaamde DAEB-woningen). Het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen aan mensen met een laag inkomen wordt gekwalificeerd als een 'dienst van algemeen economisch belang' (DAEB). Bij vrije sector woningbouw (niet-daeb woningen), is deze handelwijze (het bekostigen van de openbare ruimte door de gemeente) namelijk niet toegestaan op grond van het Europese mededingingsbeleid. In de Nota Grondprijzen Maastricht 2020 werd aangekondigd dat dit thema zou worden meegenomen bij de herijking van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid.

De keuze voor een residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan

Om aan het knelpunt zoals hierboven beschreven tegemoet te komen, kiest de gemeente ervoor om de grondprijs in geval van grondruilingen met corporaties bij herstructureringsopgaven voortaan te berekenen aan de hand van een andere berekeningsmethodiek. Namelijk, op basis van een residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan waarbij de uitkomst van de residuele taxatie een grondprijs is per m² plangebied. Deze grondprijs is de verrekenprijs van zowel toekomstige openbare ruimte die de gemeente van de corporatie koopt als de toekomstige bouwgronden die de corporatie van de gemeente koopt. Hieronder wordt dit nog nader uitgewerkt.

Kosten inrichting openbare ruimte

De gemeente draagt de kosten van de inrichting openbare ruimte, met uitzondering van de bij het plan behorende door de corporatie aan te leggen parkeerplaatsen, indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. Het een (herstructurerings-)project betreft waar in het kader van de meerjarige prestatieafspraken en de daarin opgenomen gebiedsgerichte samenwerking afspraken zijn gemaakt en;
2. Overeenstemming is bereikt tussen de gemeente en de corporatie over de planopzet en;
3. Overeengekomen is dat de gemeente de kosten van de inrichting openbare ruimte draagt en;
4. Het DAEB woningbouw betreft.

In het geval dat (nog) niet aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, komt de aanleg van de openbare ruimte voor rekening en risico van de corporatie.

Beleidsuitgangspunt:

In geval van grondruilingen met corporaties in het kader van herstructureringsopgaven, wordt de grondprijs bepaald op basis van een externe residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan. De uitkomst van de residuele taxatie is een grondprijs per m² plangebied. Deze grondprijs is de verrekenprijs van zowel toekomstige openbare ruimte die de gemeente van de corporatie koopt, als de toekomstige bouwgronden die de corporatie van de gemeente koopt.

4.7 Optievergoeding

Inleiding

Bij uitgifte van gronden door de gemeente kan het voorkomen dat een geïnteresseerde op enig moment verzoekt om de grond te reserveren. De gemeente kan dan besluiten om een optie te verlenen. Hiermee wordt bedoeld dat het onroerend goed tijdelijk wordt gereserveerd voor diegene en niet aan iemand anders wordt uitgegeven. Tijdens de periode van de optie kan de geïnteresseerde bijvoorbeeld onderzoek verrichten naar de haalbaarheid van zijn plannen en de financiering, zonder het risico te lopen dat het onroerend goed aan iemand anders wordt verkocht. Indien de gemeente besluit om voor een bepaalde periode een optie te verlenen, kan zij hier een vergoeding voor vragen, ook wel de optievergoeding genoemd.

De keuze voor een beleidslijn met betrekking tot het hanteren van een optievergoeding.

Ten behoeve van het te hanteren principe van de toepassing van een optievergoeding zal het college van burgemeester en wethouders een nadere handelswijze uitwerken en vaststellen. Dit zorgt voor transparantie en draagt bij aan gelijke behandeling en objectiviteit.

Beleidsuitgangspunt:

Ten behoeve van het te hanteren principe van de toepassing van een optievergoeding zal het college van burgemeester en wethouders een nadere handelswijze uitwerken en vaststellen.

4.8 Meerwaardeclausule

Inleiding

Bij de verkoop van onroerende zaken (zowel bij onbebouwde grond als bij panden) komt de vraag aan de orde of er al dan niet een meerwaardeclausule toegepast dient te worden. Een meerwaardeclausule houdt in dat partijen bij de verkoop afspreken dat de koper of diens rechtsopvolger een bijbetaling op de verkoopprijs doet aan de verkoper (i.c. gemeente) als zich bepaalde omstandigheden voordoen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de omstandigheid dat op verzoek van de koper een functie- of bestemmingswijziging plaatsvindt of dat een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden wordt verkregen/ wordt benut. Een ander voorbeeld is de omstandigheid dat een pand in verhuurde staat aan de koper wordt verkocht en in een bepaald tijdsbestek door die koper of rechtsopvolger huurvrij wordt gemaakt en vervolgens tegen een hogere verkoopopbrengst wordt doorverkocht.

Uitgangspunt is dat verkoop van gemeentelijk vastgoed (en gronden) plaatsvindt tegen marktwaarde. Bij (bouw)gronden ligt de methodiek van vaststelling van de prijs vast in de jaarlijkse grondprijzenbrief. Hierin is voor gronden een vaste of een normgrondprijs opgenomen of is de methodiek voorgeschreven voor het vaststellen van de grondprijzen door een externe taxateur.

Er zijn gevallen waar het aanvullend opnemen van een meerwaardeclausule redelijk is vanwege te verwachten meerwaarde als gevolg van bijvoorbeeld een functiewijziging, extra bebouwingsmogelijkheid of een bestemmingswijziging.

De keuze voor maatwerk ten aanzien van de meerwaardeclausule

Per afzonderlijk geval dient zorgvuldig te worden bekeken of al dan niet een meerwaardeclausule wordt bedongen, dit is maatwerk. Dit ligt anders bij de verkoop van groen- en reststroken hier geldt namelijk op basis van de algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken door de gemeente Maastricht 2013 (AVV) standaard een meerwaardeclausule met betrekking gebruik van het snippergroen voor (uitbreiding) van bebouwing.

Beleidsuitgangspunt:

Per situatie van een voorgenomen verkoop van gemeentelijke gronden, wordt zorgvuldig afgewogen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst, dit is maatwerk.

4.9 Uitgifte van grond in erfpacht (woningbouw, bedrijfskavels en overige terreinen)

Inleiding

Gronduitgifte vind vooral plaats in de vorm van verkoop in eigendom. Een andere, wellicht minder bekende, vorm is het uitgeven van grond in erfpacht. Bij erfpacht koopt de koper *het recht van erfpacht*. Erfpacht is het recht om een stuk grond en de eventuele bebouwing daarop te gebruiken. De grond en de eventuele bebouwing blijven (zogenoeten 'bloot') eigendom van de erfverpachter, ofwel de eigenaar. Dit is bijvoorbeeld de gemeente of een woningcorporatie. Voor het gebruiksrecht betaalt de erfpachter een jaarlijkse vergoeding aan de eigenaar. Die vergoeding wordt 'canon' genoemd. Indien het recht van erfpacht eventueel wordt omgezet naar 'vol' eigendom wordt de reeds betaalde canon niet verrekend met de koopsom van de grond.

Erfpacht in Maastricht

Hoofduitgangspunt van het gemeentelijke gronduitgiftebeleid is gronduitgifte in eigendom. Daarnaast kent de gemeente ook de gronduitgiftevorm van erfpacht. In de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 werd vastgelegd dat de gemeente Maastricht geen grond voor woningbouw uitgeeft in erfpacht. Erfpacht is binnen de gemeente Maastricht voornamelijk nog van toepassing op gronduitgifte voor bedrijven in de breedste zin van het woord, dus inclusief kantoren en bijzondere doeleinden. Daarnaast kan de gemeente in bepaalde gevallen er bewust voor kiezen om een locatie in erfpacht uit te geven in plaats van verkoop om zo meer controlemogelijkheden te behouden op het gebruik en de bestemming van de grond. Dit betreft voornamelijk strategische of prominente locaties in de binnenstad.

Ook kan uitgifte in erfpacht een bruikbaar en betaalbaar alternatief zijn voor verhuur. Sommige maatschappelijke initiatieven, gedragen door stichtingen en verenigingen, zijn financieel moeilijk te realiseren als er moet worden gekocht of gehuurd. Bij koop speelt het vraagstuk van financiering (bijv. verkrijging van een lening) een grote rol. Bij huur maakt de onderhoudsreservering fors deel uit van de huursom en maakt huren vaak onhaalbaar. Bij uitgifte in erfpacht is de partij zelf volledig verantwoordelijk voor o.a. realisatie en onderhoud en kan dat, bijvoorbeeld met vrijwilligers en sponsoring, zelf bewerkstelligen.

Verder zijn er nog diverse sportaccommodaties waarbij de desbetreffende (voetbal-)vereniging erfpachter is van een kantine of kleedclubgebouw met ondergrond. Zolang de accommodatie blijft bestaan, blijft het erfpachtrecht lopen. Als de accommodatie wordt opgegeven, hetzij uit oogpunt van bijvoorbeeld sportspreidingsbeleid buitensportaccommodaties of doordat de (voetbal-)vereniging ophoudt te bestaan, wordt het erfpachtrecht ontbonden. Gebouw en ondergrond komen dan terug naar de gemeente.

Op uitgiften in erfpacht zijn de Algemene voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van (bouw-)terreinen en ander (gebouwd) onroerend goed van de Gemeente Maastricht 2013 (AEV 2013) van toepassing.

De keuze om het beleidsuitgangspunt 'geen uitgifte in erfpacht voor woningbouw' te continueren.

De gemeente zet het bestaande uitgiftebeleid ten aanzien van erfpacht voort. Dit betekent dat er geen grond voor woningbouw wordt uitgegeven in erfpacht en dat het beleid ten aanzien van de uitgifte van erfpacht voor bedrijfskavels en overige terreinen wordt gecontinueerd.

De voor- en nadelen van erfpacht (beschreven in de Analyse (bijlage 1), afwegende wordt de inzet van andere instrumenten zoals de starterslening en doelgroepenverordening als doelmatiger gezien inzake het voorzien in betaalbare woningen en starterswoningen. De marktontwikkelingen blijven we uiteraard wel monitoren.

Beleidsuitgangspunt:

Het bestaande uitgiftebeleid ten aanzien van erfpacht wordt voortgezet. De marktontwikkelingen worden gemonitord.

4.10 Kabels, leidingen en aanverwante voorzieningen

Inleiding

In de gemeentegrond bevinden zich tal van kabels en leidingen ten behoeve van algemene (nuts) voorzieningen, denk hierbij aan elektriciteit, telecommunicatie, water, gas en riolering. Ook bovengronds bevinden zich er diverse aanverwante voorzieningen, zoals elektriciteitsmasten, zendmasten en trafostations. Niet alleen bovengronds maar ook ondergronds wordt de beschikbare ruimte steeds beperkter. De vraag hoe we om gaan met verzoeken van partijen voor het aanbrengen/ hebben en houden van dit soort voorzieningen in/op gemeentegrond, wordt zodoende steeds belangrijker.

Deze vraag wordt in deze paragraaf vanuit de juridische invalshoek bekeken. De ruimtelijke aspecten/ overwegingen die hier aan vooraf gaan blijven buiten beschouwing.

Context

Voor het aanbrengen van kabels en leidingen in gemeentegrond is minimaal toestemming van de gemeente vereist. De Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren 2019 Gemeente Maastricht (AVOI) is van toepassing op de procedures en voorschriften voor het aanleggen, instandhouden en opruimen van kabels en leidingen in of op openbare gronden. Ter uitvoering van de AVOI is het 'Handboek Kabels en Leidingen 2016 gemeente Maastricht' (het Handboek) opgesteld. Het Handboek wordt door de gemeente van toepassing verklaard in alle gevallen waarin de gemeente, al dan niet op grond van een geldende verordening, toestemming verleent voor werkzaamheden aan, of ten behoeve van, kabels en leidingen.

Het hebben en houden van kabels en leidingen kan op verschillende manieren geregeld worden bijvoorbeeld door een gedoogplicht op basis van een wettelijke regeling, zoals bijvoorbeeld de Belemmeringenwet Privaatrecht of de Telecommunicatiewet. Ook kan er een overeenkomst gelden zoals de Overeenkomst tussen de Gemeenten en Nutsbedrijven in de provincie Limburg (OGN). Andere opties zijn het vestigen van een zakelijk recht (bijvoorbeeld een erfdiensbaarheid of recht van opstal) of het vragen van toestemming.

De keuze voor een eenduidige benaderingswijze ten aanzien van verzoeken voor het vestigen van zakelijke rechten (of anderszins) ten behoeve van kabels, leidingen en aanverwanten.

De gemeente krijgt jaarlijks diverse verzoeken voor het vestigen van zakelijke rechten e.d. ten behoeve van kabels en leidingen in de openbare ruimte en op privaat gemeentelijk eigendom. Mede gelet op het feit dat zowel bovengronds maar ook ondergronds de beschikbare ruimte steeds beperkter wordt, is er behoefte aan een eenduidige benaderingswijze hoe we met dit soort verzoeken omgaan. Zodoende wordt er als eenduidige benaderingswijze voor gekozen, gebruik te maken van de meest geschikte en minst belastende optie (juridisch figuur) voor het gemeentelijke eigendom. Dat zal per soort object (bijvoorbeeld kabel, zendmast, trafostation) mede op basis van de impact op de omgeving, de investeringskosten, exploitatieduur en medegebruiksmogelijkheden van de betreffende onroerende zaak afgewogen moeten worden. In het geval er al een wet of regeling geldt voor het aanleggen en houden van betreffende object op gemeentelijk eigendom, dan wordt die gebruikt.

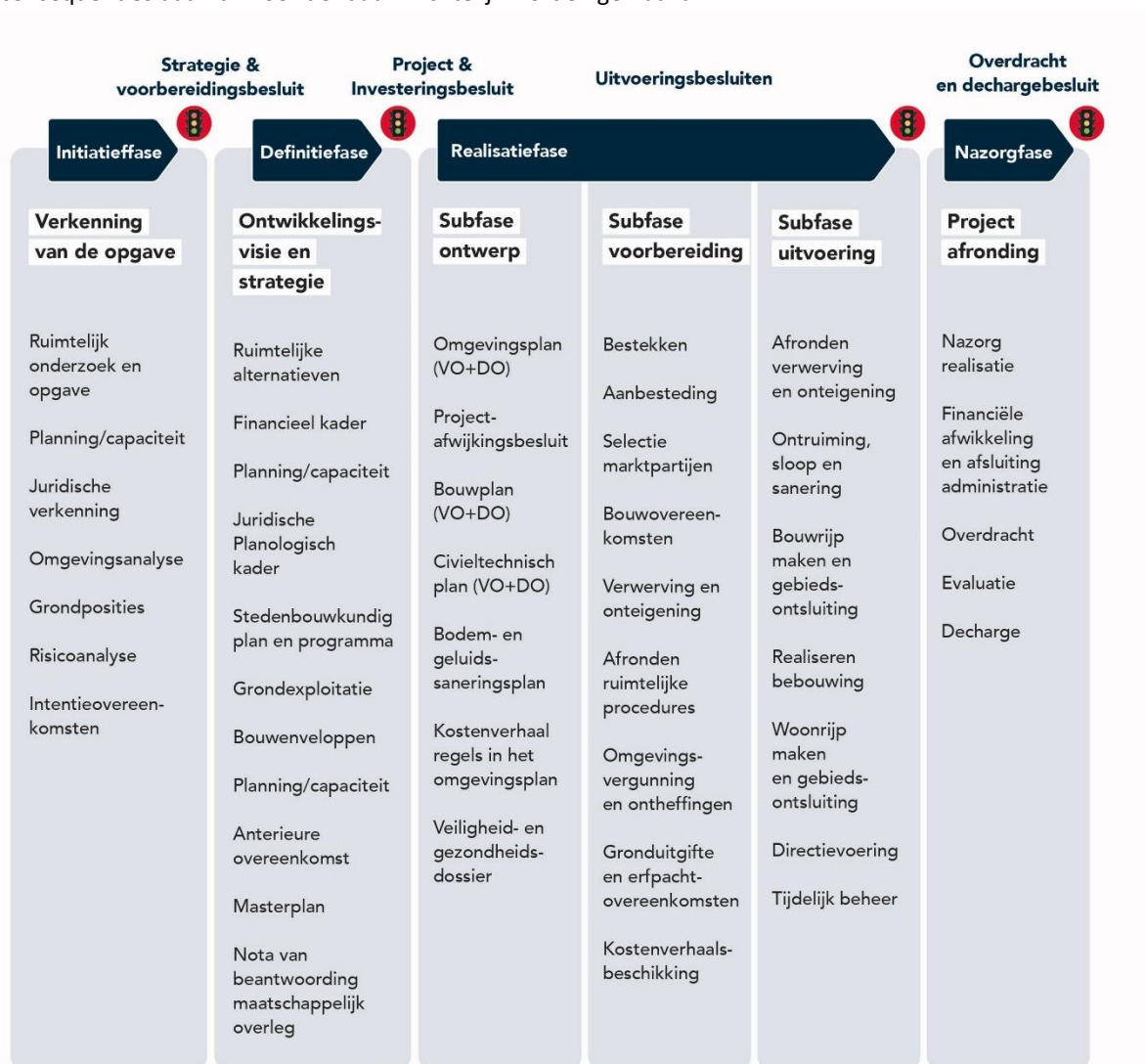
Beleidsuitgangspunt:

Wanneer de gemeente een verzoek ontvangt voor het vestigen van zakelijke rechten (of anderszins) ten behoeve van kabels, leidingen en aanverwanten op gemeentelijk eigendom, zal gebruik worden gemaakt van de meest geschikte en minst belastende optie (juridisch figuur) voor het gemeentelijk eigendom. Dat wordt per object afgewogen. In het geval er al een wet of regeling geldt voor het aanleggen en houden van betreffende objecten op gemeente-eigendom, dan wordt die gebruikt.

4.11 Besluitvormingsprocedure bij locatieontwikkelings- en bouwprojecten

Inleiding

De gemeente Maastricht werkt bij locatieontwikkelings- en bouwprojecten in de regel volgens de uitgangspunten van projectmatig werken. Projecten worden daarbij over het algemeen ingedeeld in de navolgende fasen: initiatiefase, definitiefase, realisatiefase en nazorgfase. Ook bij gemeentelijke grondexploitaties wordt bij locatieontwikkeling deze indeling in grote lijnen aangehouden en is doorgaans bij iedere overgang naar een volgende fase een beslismoment aan de orde. Het is van belang dat parallel aan de besluitvorming over ruimtelijk-programmatische uitgangspunten voor een project ook de financiële consequenties daarvan voor de raad inzichtelijk worden gemaakt.



Figuur 14: Schematische weergave procedure bij projecten strekkende tot nieuwe bouw en gebruiksactiviteiten in de fysieke leefomgeving.

Besluitvormingsprocedure bij locatieontwikkelings- en bouwprojecten

De betrokkenheid van de raad is die van kaderstellend bestuursorgaan.

Binnen de verschillende fasen kan dat betekenen dat de raad om besluitvorming wordt gevraagd. De mate van tussentijdse betrokkenheid van de raad wordt vaak medebepaald door de mate van impact of belang van de betreffende locatieontwikkeling, daarbij ook mede rekening houdend met de wettelijke bevoegdheidstoedeling (attributie), zoals bijvoorbeeld bij vaststelling van bestemmingsplannen (straks Omgevingsplan) met bijbehorend financieel kader, maar ook met inachtneming van besluiten die de raad heeft gedelegeerd aan burgemeester en wethouders.

De momenten waarbij de raad in besluitvorming kan worden betrokken ziet er grofweg als volgt uit.

Initiatieffase: in deze fase wordt bij een door de gemeente op te starten locatieontwikkeling een startnotitie voorgelegd met daarin globale uitgangspunten voor het programma, de gewenste fasering en kwaliteit en een verkenning van de financiële haalbaarheid. Daarnaast wordt in deze fase aan de raad voorgelegd met welke vorm van grondbeleid men het project wil uitvoeren en hoe dat zich verhoudt tot de grondeigendomssituatie in het gebied. De startnotitie bevat ook een inventarisatie van de risico's van het project. Op basis van de startnotitie besluit de raad over het al dan niet in ontwikkeling nemen van het project en geeft de raad aan wat voor hem belangrijke uitgangspunten zijn.

In geval een privaat initiatief wordt eerst met de initiatiefnemer een intentieovereenkomst gesloten om de ruimtelijke en financiële haalbaarheid van het initiatief te onderzoeken.

Definitiefase: in de definitiefase wordt bij een gemeentelijke locatieontwikkeling, op basis van de door de raad vastgestelde uitgangspunten, de grondexploitatie voor het project verder uitgewerkt. Aan het einde van de definitiefase vindt de ruimtelijke besluitvormingsprocedure omtrent de locatieontwikkeling plaats (bestemmingsplan/omgevingsplan of een afwijking daarvan) en wordt het bijbehorend financieel kader in de vorm van de grondexploitatie ter vaststelling aan de raad aangeboden. Bij de vaststelling van de grondexploitatie besluit de raad ook bij welke afwijking van de vastgestelde grondexploitatie er opnieuw een gemotiveerde vaststelling van de grondexploitatie nodig is.

In geval van een privaat initiatief is dit het moment waarop initiatiefnemer en gemeente na het hierboven genoemde onderzoek besluiten het beoogde initiatief wel of niet haalbaar te achten. Wanneer het initiatief haalbaar wordt geacht, wordt de voorbereiding van het sluiten van anterieure (exploitatie)overeenkomst opgestart op basis waarvan toegewerkt wordt naar een ontwerpplan, dat uiteindelijk tot de daarvoor de geëigende ruimtelijke besluitvormingsprocedure moet leiden, inclusief het verhaal en verrekening van de te maken kosten.

Realisatiefase: vanaf deze fase is het ruimtelijk en financieel besluitvormingstraject doorlopen alsook het bijhorend vergunningstraject en wordt het project uitgevoerd. In de planning- en controldocumenten wordt de raad onder meer door middel van de hercalculaties via de Meerjarenprognose Grond- en Vastgoedexploitaties (MPGV) als onderdeel van de jaarrekening op de hoogte gehouden van de voortgang van de exploitatie. In deze documenten wordt per exploitatie aangegeven hoe de voortgang en uitvoering zich verhouden tot de door de raad vastgestelde uitgangspunten. De verslaglegging in de planning en controldocumenten gebeurt conform de normen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Nazorgfase: de afsluiting van het project wordt eveneens via evengenoemde MPGV aan de raad voorgelegd. Daarbij wordt ingegaan op de afwijkingen tussen de oorspronkelijk vastgestelde grondexploitatie en het gerealiseerde eindresultaat, zowel in programma, kwaliteit en financiën.

Komst Omgevingswet

Naar verwachting treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking. Dit heeft tevens gevolgen voor (de inrichting) van het vergunningsproces. De komende periode zal uitwijzen hoe dit proces zich gaat verhouden tot de hierboven geschetste fases van besluitvorming.

Beleidsuitgangspunt:

De besluitvormingsprocedure bij locatieontwikkelings- en bouwprojecten wordt gecontinueerd, met dien verstande dat zodra onder de vigeur van de nieuwe Omgevingswet het vergunningsproces nader is uitgelijnd conform deze nieuwe werkwijze wordt gehandeld.

5 Vastgoedbeleid

Sectorale beleidssectoren ontwikkelen en formuleren beleid. De plaats en rol van de gemeentelijke vastgoedportefeuille is om faciliterend en ondersteunend te zijn aan de sectorale beleidsdoelstellingen door, waar gewenst of noodzakelijk bevonden, te voorzien in de huisvestingsbehoefte. Gemeentelijk vastgoed wordt derhalve ingezet als middel om sectoraal beleid te ondersteunen. Om deze rol volwaardig en transparant te kunnen vervullen, zijn ook (spel)regels, beleidsregels nodig hoe met het gemeentelijke vastgoed dient te worden omgegaan. Daarnaast kan het vastgoedbeleid niet los worden gezien van het grondbeleid.

Vergelijkbaar als bij het grondbeleid wordt ook bij het vastgoedbeleid het inzetten van de vastgoedportefeuille noodzakelijk geacht om bij te dragen aan het realiseren van de opgaves en ambities zoals opgenomen in de Omgevingsvisie en beleidsdoelstellingen. De vastgoedportefeuille heeft zich door de jaren zodanig ontwikkeld dat de gemeente hierin ook een rol van betekenis kan spelen. Om deze functie ook in de toekomst waar te kunnen maken, is een brede samenstelling van de vastgoedportefeuille noodzakelijk.

Het vastgoedbeleid heeft betrekking op zowel gemeentelijke gebouwen als gronden.

Het gemeentelijk vastgoed in Maastricht omvat een aantal categorieën vastgoed, waarbij het maatschappelijk vastgoed drie subcategorieën kent:

1. Huisvesting voor de eigen organisatie;
2. Onderwijs (primair, voortgezet en speciaal);
3. Maatschappelijk vastgoed:
 - a. Culturele voorzieningen,
 - b. Welzijnsvoorzieningen,
 - c. Sport: gebouwen en terreinen;
4. Overig vastgoed, onder andere commercieel vastgoed (winkels, kantoren);
5. Tijdelijk beheer van verworven gronden en gebouwen;
6. Onbebouwde terreinen (eventueel in afwachting van toekomstig gebruik).

De hiervoor aangegeven categorieën worden ten gevolge van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) uit 2019, in de P&C-cyclus anders ingedeeld.

In de MPVG is standaard een overzicht opgenomen van de samenstelling en omvang van de vastgoedportefeuille. De openbare ruimte heeft zijn eigen kader en valt buiten dit vastgoedbeleid.

5.1 Kostendekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie

Inleiding

De gemeentelijke vastgoedportefeuille heeft vele decennia een verliesgevende exploitatie gekend. Dit o.a. vanwege het overwegend sociaal- maatschappelijke karakter van de vastgoedportefeuille en langdurige leegstand bij vooral incurant vastgoed dan wel als gevolg van vertraagde locatieontwikkelingen. Via het treffen van allerlei maatregelen in het beheer en exploitatie en het afstoten van (verliesgevende) objecten is er vanaf 2016 jaarlijks een positief bedrijfsresultaat bewerkstelligd.

Kostendekkende exploitatie

In de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 werd het uitgangspunt herbevestigd dat de totale gemeentelijke vastgoedportefeuille minimaal kostendekkend dient te zijn. Evenals de exploitatie per pand. Indien de vastgoedportefeuille is opgebouwd uit sluitende investeringsvoorstellen is dat per definitie het geval. De praktijk op portefeuilleniveau is weerbarstiger. Door het wegvallen van gebruikers kunnen leegstandsverliezen ontstaan. Door het afstoten van gebouwen kan sprake zijn van winst of verlies. Per jaar kan dus sprake zijn van een wisselend resultaat.

Kostprijsdekkende verhuur

In 2017 heeft de raad "Ruimte voor initiatief, het vervolg op het Integraal Accommodatiebeleid 2005" vastgesteld waarbij specifiek een besispunt is opgenomen over de kostprijsdekkende verhuur. Met betrekking tot kostendekkendheid en tarieven zijn voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed de volgende uitgangspunten richtinggevend:

- Verhuur vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven;
- Commerciële partijen betalen een marktconform, commercieel tarief.

Op grond van de Wet Markt en Overheid en staatsteunregels dienen commerciële partijen een marktconforme huur te betalen. Dit geldt niet voor maatschappelijke instellingen (die geen onderneming zijn), wel dient in dat geval op basis van de Wet Markt en Overheid minimaal een kostprijsdekkende huur in rekening te worden gebracht. Gemeenten kunnen besluiten activiteiten met een groot maatschappelijk belang vrij te stellen van de invloedssfeer van de Wet Markt en Overheid door een zogenaamd Algemeen Belang Besluit.

De huidige gemeentelijke portefeuille voldoet wat betreft het maatschappelijk vastgoed aan het uitgangspunt van kostendekkende verhuur.

Sluitende businesscase bij nieuwe vastgoedinvesteringen of nieuwe vastgoed aankopen

Essentieel is dat gedurende het volledige ontwikkel- en realisatietraject een sluitende en integrale business case verzekerd is voor zowel de investering maar ook voor het beheer, exploitatie en onderhoud na de oplevering. De business case heeft niet alleen betrekking op de investering sec, maar op de effecten van die investering op de totale vastgoedportefeuille en op mogelijke effecten elders in de begroting bijvoorbeeld consequenties voor het vereiste subsidievolume. Deze effecten dienen eveneens bij de business case in beeld gebracht te worden inclusief de dekking ervan. De business case is niet statisch maar wordt voortdurend aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen.

Indien geen sluitende business case beschikbaar is voor de investering en de daarop volgende exploitatie bij nieuwe vastgoedinvesteringen en nieuwe vastgoedaankopen is de consequentie dat het project niet kan worden gerealiseerd, tenzij (afhankelijk van wie bevoegd is) het college en/of raad, na een transparante afweging op basis van maatschappelijke doelen, alsnog besluiten het project wel te realiseren. In dat geval zullen extra middelen vrijgemaakt moeten worden om de businesscase voor investering en exploitatie sluitend te maken.

Bij grote majeure vastgoedontwikkelingen met bijbehorende investeringen zou bij het sluitend businesscase principe ook de integrale benadering rondom maatschappelijk rendement betrokken kunnen worden (zie hoofdstuk 3).

Structureel verliesgevende panden

Niet volledig kostendekkende vastgoedobjecten in de bestaande vastgoedportefeuille dragen bij aan een verliesgevende exploitatie van de totale gemeentelijke vastgoedportefeuille. Voor verliesgevende vastgoedobjecten wordt onderzocht wat de oorzaken zijn en of door ingrepen alsnog een kostendekkende exploitatie kan worden gerealiseerd. De ingrepen zullen zich met name concentreren op de exploitatiekosten. De mogelijkheden van opbrengstenverhoging binnen de bestaande huurovereenkomsten zijn door de huurbescherming veelal beperkt.

Zodra het vastgoedobject vrijkomt ontstaat een nieuwe situatie. Voor vastgoedobjecten die structureel verliesgevend zijn zal een afweging worden gemaakt tussen behoud of afstoten. Indien uit beleidsmatige overwegingen het behoud van het vastgoedobject gewenst is, bijvoorbeeld vanwege het behoud of de realisatie van (maatschappelijke) beleidsdoelstellingen, zal bij de betreffende beleidssector nagegaan moeten worden of een bijdrage geleverd kan worden om de exploitatie te continueren met een andere gebruiker. Zo dat niet het geval is zal het vastgoedobject in beginsel in de markt worden geplaatst.

Verder kan het voorkomen dat vastgoedobjecten die in het verleden zijn verworven voor een bepaald doel, niet meer passen in de vastgoedportefeuille. Bijvoorbeeld omdat het vastgoedobject niet meer nodig is voor de planontwikkeling of omdat het specifieke huisvestingsdoel waarvoor het vastgoedobject is verworven niet langer bestaat. Ook deze vastgoedobjecten worden in beginsel in de markt geplaatst.

De keuze om de uitgangspunten met betrekking tot kostendekkende exploitatie te continueren.

De uitgangspunten met betrekking tot de kostendekkende exploitatie, zoals hierboven beschreven, worden gecontinueerd. Op die manier blijft de balans rondom kostendekking behouden. Ook zijn op deze manier de kosten die het gevolg zijn van gemaakte beleidskeuzes transparant en herleidbaar.

Beleidsuitgangspunten:

De beleidsuitgangspunten met betrekking tot een kostendekkende exploitatie worden gecontinueerd:

- Uitgangspunt is een kostendekkende exploitatie in het gemeentelijk vastgoed op zowel portefeuilleniveau als objectniveau;
 - Verhuur vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven;
 - Commerciële partijen betalen een marktconform, commercieel tarief;
 - Bij nieuwe vastgoedinvesteringen of nieuwe vastgoedaankopen dient gestuurd te worden op een sluitende business case. Indien bij deze nieuwe projecten geen sluitende business case aanwezig is voor zowel de investering als voor de daaropvolgende exploitatie, kan het project niet worden gerealiseerd, tenzij het college en/of raad, na een transparante afweging op basis van maatschappelijke doelen, alsnog besluiten het project wel te realiseren. In dat geval zullen extra middelen vrijgemaakt moeten worden om de businesscase voor investering en exploitatie sluitend te maken;
 - Voor structureel verliesgevende niet meer in de vastgoedportefeuille passende vastgoedobjecten wordt een afweging gemaakt tussen behouden of afstoten. Indien kostendekkende exploitatie niet mogelijk is maar beleidsmatig continuering wel gewenst, dan komen in geval van continuering de afdekking van de tekorten in de exploitatiekosten ten laste van het/de betreffende beleidsveld(en).
-

5.2 Wijze van berekening kostprijsdekkende huur

Inleiding

In de gemeentelijke vastgoedportefeuille bevindt zich als vermeld zowel maatschappelijk als commercieel vastgoed. Voor maatschappelijk vastgoed worden kostprijsdekkende huren (ook wel kostprijshuren genaamd) gehanteerd en het bedrijfsmatig vastgoed wordt tegen commerciële tarieven verhuurd.

Het berekenen van de kostprijsdekkende huur kan op verschillende manieren plaatsvinden. De afgelopen jaren hanteerde de gemeente Maastricht de kapitaallastenmethode. De kostprijshuur werd berekend op basis van de volgende componenten:

- Netto-investering/aanschafwaarde van het vastgoedobject;
- Kapitaallasten (rente, afschrijvingstermijn, jaarlijkse annuïteit als gehanteerde afschrijvingsmethode);
- Exploitatiekosten (administratieve en onderhoudkundige begeleidende beheerskosten van € 5,00/m², storting onderhoudsfonds, Onroerend Zaak Belasting, verzekeringen en waterschapslasten, optioneel energiekosten);
- Een reservering voor huurderiving 2% voor leegstandsrisico.

Doordat bij deze berekeningsmethodiek de kapitaallasten worden bepaald aan de hand van de boekwaarde, hebben in de praktijk panden met een lage boekwaarde een lagere kostprijsdekkende huur dan panden met een hoge boekwaarde. Er kunnen zich daardoor grote verschillen in prijs- en kwaliteitsverhouding voordoen tussen maatschappelijke vastgoedobjecten met dezelfde functie. Kwalitatief goede oudere gebouwen hebben door de jarenlange afschrijvingen een lage of geen boekwaarde, hierdoor zijn de kapitaallasten laag en hebben deze panden navenant een lagere huur. Nieuwbouw is daarentegen in verhouding duur, door de hoge boekwaarde zijn de kapitaallasten en daarmee ook de huur hoger. Ook komt het voor dat gebouwen met een lage boekwaarde op een A-locatie voor een veel lager kostprijsdekkende huur verhuurd worden dan nieuwe gebouwen op C-locaties. Dit kan voor een mate van ongelijkheid zorgen. Zodoende is er gezocht naar een alternatief. Dit is gevonden door toepassing van de kapitaallastenmethode (huidige methode) in vergelijking met de WOZ-waarde methode. Hieronder is dit nader uitgewerkt.

De keuze voor toepassing van de kapitaallastenmethode in vergelijking met de WOZ-waardemethode.

Zoals hiervoor beschreven wordt bij de kapitaallastenmethode de component kapitaallasten (rente en afschrijvingen) berekend aan de hand van de boekwaarde van het pand.

Een andere manier om de kostprijsdekkende huur te berekenen is de WOZ-waardemethode. Bij die methode is een vast percentage van de WOZ-waarde van het pand het uitgangspunt voor het berekenen van de kapitaallasten.

Allebei de methoden hebben hun eigen voor- en nadelen die uitvoerig zijn beschreven in de Analyse (bijlage 1). Gebleken is dat een combinatie van beide methoden het beste aansluit bij de wens voor meer evenwichtige huurprijzen en de risico's door deze combinatie beperkt zijn.

De combinatie van beide methode ziet er als volgt uit:

Op het moment dat er sprake is van een nieuwe verhuring (hiermee wordt niet een contractverlenging met de zittende huurder bedoeld) of een ingrijpende verbouwing is berekening van de kostprijshuur op basis van de kapitaallastenmethode het uitgangspunt, maar er wordt ook een vergelijking gemaakt met wat de huur zou zijn als de WOZ-waarde methode wordt gehanteerd.

Indien de huur lager uitvalt op basis van de kapitaallastenmethode dan op basis van de WOZ-waardemethode, prevaleert de huur op basis van de WOZ-waardemethode. Het aanvangshuurbedrag blijft leidend voor de duur van de verhuring en zal bijgesteld worden aan de hand van een jaarlijkse indexatie.

Zoals hiervoor aangegeven wordt bij de WOZ-methode aan de hand van een vast percentage van de WOZ-waarde van het pand de kapitaallasten berekend. Dit percentage zal in Maastricht 2,5% zijn. Dit percentage, wordt iedere 5 jaar herijkt.

Om inzichtelijk te maken wat het verschil is tussen kapitaallastenmethode en WOZ-methode is onderstaand een rekenvoorbeeld uitgewerkt.

Voorbeeld

Een pand heeft een WOZ-waarde van €400.000,- en een boekwaarde van €0,-. Bij toepassing van de kapitaallastenmethode betekent dit dat er voor dit pand geen kapitaallasten zijn (omdat de boekwaarde €0- is).

Bij de WOZ-waarde methode wordt voor het berekenen van de kapitaallasten uitgegaan van 2.5% van de WOZ-waarde. In dit rekenvoorbeeld bedragen de kapitaallasten dan €10.000,- op jaarbasis (2.5% van €400.000,-). In onderstaande tabel zijn onderdelen van de kostprijsuur te zien:

Onderdelen kostprijsuur	Kapitaallastenmethode	WOZ-methode
Kapitaallasten	€ 0,-	€ 10.000,-
Exploitatiekosten	€ 5.000,-	€ 5.000,-
Reservering huurderiving 2% van huursom	€ 100,-	€ 300,-
Huurprijs	€ 5.100,-	€ 15.300,-

Neveneffect voor beleidsafdelingen en oplossing

Vanwege het streven naar meer evenwichtige huurprijzen, als bovengenoemd, kan het voorkomen dat door toepassing van de kapitaallasten methode in vergelijking met de WOZ-waarde methode de huur in bepaalde gevallen hoger wordt. Immers een hogere huur berekend aan de hand van WOZ-waardemethode prevaleert ten opzichte van een lagere berekende kostprijsuur op grond van de kapitaallastenmethode. Dit kan gevolgen hebben voor de hoogte van de subsidie die door de beleidsafdeling wordt verstrekt; mogelijk is dan meer subsidie nodig voor een bepaalde nieuwe maatschappelijke verhuring.

Dit kan soms in specifiek voorkomende situaties een ongewenst en onbedoeld effect hebben. In die gevallen kan dan besloten worden, dat de hogere huuropbrengst vrijvalt naar de algemene middelen. Die middelen kunnen dan weer ingezet worden voor subsidie als dat nodig is.

Beleidsuitgangspunt:

In geval van nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwing wordt de nieuwe kostprijsuur bepaald via de kapitaallasten methode in vergelijking met de WOZ-waardemethode. Bij een lagere berekende kostprijsuur via de kapitaallasten methode ten opzichte van de berekende huur op basis van de WOZ-waardemethode prevaleert laatstbedoelde huur. Bij een hogere kostprijsuur via de kapitaallasten methode zal deze leidend blijven. Indien op basis van de WOZ-waardemethode de huuropbrengst hoger wordt dan een kostendeckende huur, kan besloten worden dat dit meerdere vrijvalt naar de algemene middelen. Die middelen kunnen vervolgens ingezet worden voor subsidie als dat nodig is.

5.3 Subsidie in relatie tot kostprijsdekkende huur maatschappelijk vastgoed

Inleiding

Ten aanzien van maatschappelijk vastgoed geldt als vermeld het uitgangspunt dat verhuur plaatsvindt tegen tenminste kostendekkende tarieven. Het komt met grote regelmaat voor dat gebruikers van maatschappelijk vastgoed (denk o.a. aan welzijn, sport en cultuur) de kostprijsdekkende huur niet kunnen dragen.

Vanuit de betreffende beleidssector wordt aangegeven of huisvesting van de betreffende doelgroep door middel van inzet van gemeentelijk vastgoed gefaciliteerd dient te worden. Daar waar sprake is van het niet (geheel) kunnen dragen van de huisvestingslasten kan subsidiëring plaatsvinden vanuit de beleidsafdeling aan de betreffende gebruiker. Het vastgoed is volgend op en faciliterend aan wat de gemeente als beleid wenst. Uitgangspunt is daarom dat subsidie gerelateerd is aan de (beleidsmatig wenselijk bevonden) activiteiten van de gebruiker en dus niet vastgoed gerelateerd is. De inzet van gemeentelijk vastgoed voor huisvesting van de gebruiker voor dergelijke te ontplooiën activiteiten heeft evenwel zijn kostprijs die in de beleidsmatige afweging van dergelijke te subsidiëren activiteiten meegewogen moet worden.

De subsidiëring is te onderscheiden in twee hoofdvormen:

- a) een rechtstreekse subsidie aan de gebruiker, waarmee deze o.a. de huisvestingslasten kan dragen. Dit gebeurt op grond van een specifieke subsidieregeling.
- b) tarievenstelsel (bijv. bij sportvoorzieningen).

De kosten van maatschappelijk vastgoed met betrekking tot de eigen huisvesting van de gemeentelijke organisatie(onderdelen) alsook die op het terrein van onderwijshuisvesting zijn gedekt: deze kosten komen rechtstreeks ten laste van de algemene middelen. Voor de gebruikers van andersoortig maatschappelijk vastgoed kunnen de huisvestingskosten, zoals hierboven toegelicht, een probleem vormen. Voor hen gelden de hieronder beschreven uitgangspunten voor subsidiëring. Afwijkend overigens hierop is de situatie bij sportvoorzieningen en gemeenschapshuizen.

Subsidie

Algemene subsidieverordening en subsidieregelingen

In artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De Algemene Subsidieverordening (ASV) Maastricht fungeert in die gevallen zoveel mogelijk als wettelijk kader voor alle subsidies. Vervolgens moeten inhoudelijke beleidsdoelen worden vastgesteld in sectorale beleidskaders door de raad. Die beleidsdoelen en het eventueel subsidiëren om deze beleidsdoelen te halen moeten vervolgens nog wel door het college in specifieke subsidieregelingen worden omgezet. Daarin worden de inhoudelijke beleidskaders, die de raad heeft vastgesteld, vertaald in concrete regels voor bepaalde doelgroepen en te subsidiëren activiteiten. In de subsidieregelingen worden eisen, voorwaarden en verplichtingen die in de ASV zijn geregeld zo nodig nog verder toegespitst op de beoogde doelgroep.

Subsidieproces

Het subsidieproces zoals dat in de Awb en in de Algemene Subsidie Verordening (ASV) is opgenomen, kent drie fasen: subsidieverlening, subsidievaststelling (controle en verantwoording) en uitbetaling.

Werkwijze

De huurovereenkomst en de subsidieverlening komen idealiter parallel tot stand. Het bedrijfsonderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer is verantwoordelijk voor de huurovereenkomst met daarin onder meer bepalingen over huur, indexering en eventuele doorbelasting van energielasten. De beleidssector verstrekt in voorkomende gevallen conform de subsidieregelingen een subsidie aan de gebruiker/ huurder.

De beschikbaarheid van deze subsidies is voor het bedrijfsonderdeel dat is belast met de vastgoedexploitatie van belang bij de planning van huisvesting. Het subsidiebeslag bij de beleidssector is bovendien relevant

voor de algemene middelen.

Beleidsuitgangspunt:

In het geval dat een gebruiker of huurder van maatschappelijk vastgoed de kostprijsdekkende huur niet (geheel) kan dragen, beoordeelt de sectorale beleidsafdeling of op basis van de betreffende subsidieregeling, subsidie kan worden verstrekt.

5.4 Kader herbestemmen vrijkomend gemeentelijk vastgoed

Inleiding

Herbestemmen van het vastgoed krijgt een steeds belangrijkere plaats in het gemeentelijk vastgoedbeleid. Door verschillende ontwikkelingen en veranderingen in de samenleving kunnen panden vrij van gebruik komen. De ontwikkelingen en de soort panden zijn heel divers, zoals: onderwijsgebouwen die vrijkomen door krimp en kantoorpanden die vrijkomen door een andere manier van werken (flexwerken, thuiswerken). Deze panden kunnen een nieuwe bestemming krijgen. De nieuwe bestemming kan zijn voor een andere gemeentelijke of maatschappelijke functie, maar kan ook gebruik door derden (bijv. particuliere bedrijven of organisaties) betreffen. Met name wanneer het rijks- of gemeentelijke monumenten betreft, heeft een herbestemming van deze cultuurhistorisch en bouwhistorisch waardevolle objecten de voorkeur.

Wanneer een pand vrijkomt, moet er een keuze gemaakt worden wat de toekomstplannen van het pand zijn. Er zijn diverse ontwikkelrichtingen te noemen, zoals: verhuren, verkopen, herontwikkeling of slopen. Om tot een afgewogen keuze te komen is binnen de gemeente een uniform proces een goed middel.

De keuze voor een uniform proces om te komen tot een nieuwe invulling van een vrijkomend pand.

Om te komen tot een nieuwe invulling van een vrijkomend pand gaat gewerkt worden via een uniform proces. Voordeel hiervan is dat er een eenduidig en transparante lijn wordt gevolgd om tot een beslissing te komen. Het proces, ook wel de 'leurprocedure' genoemd, is schematisch weergegeven in het processchema 'herbestemmen vrijkomende gemeentelijke panden' (bijlage 4).

De leurprocedure zal niet gestart worden indien reeds eerder een claim op het pand is gelegd. Bijvoorbeeld indien de gemeente het pand nodig heeft in het kader van een huisvestingsplicht of omdat de keuze reeds is gemaakt om het pand te herontwikkelen of te slopen.

Uitgangspunt van de leurprocedure is dat een vrijkomend gemeentelijk vastgoedobject middels een stappenplan aan de beleidsvelden wordt aangeboden. Zij kunnen dan binnen een bepaalde termijn initiatieven, die een gemeentelijk beleidsdoel dienen, aandragen als potentiële kandidaat-huurder van het gemeentelijk vastgoed. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de jurisprudentie inzake partijselectie en bekendmaking². Op deze wijze wordt op een geobjectiveerde en transparante manier gekomen tot een mogelijke nieuwe invulling van het betreffende pand.

Wanneer er geen claim/aanspraak op het pand wordt gelegd, zal een keuze gemaakt moeten worden wat vervolgens ermee gaat gebeuren. Er blijven dan nog twee opties over: op de markt aanbieden voor reguliere verhuur of verkoop. Ook hierbij geldt dat de hiervoor aangehaalde jurisprudentie in acht dient te worden genomen.

Beleidsuitgangspunt:

Om te komen tot een transparante en geobjectiveerde toewijzing en invulling van een vrijkomend gemeentelijk pand wordt een speciaal hiervoor ontworpen procedure toegepast.

² Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam).

5.5 Verkoop vastgoedobjecten (panden)

Inleiding

Bij de verkoop van panden treedt de gemeente op als rechtspersoon en handelt zij op basis van het privaatrecht. Een belangrijk algemeen geldend uitgangspunt bij het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten is de contractsvrijheid: de vrijheid om zelf te bepalen met wie een overeenkomst wordt gesloten en welke afspraken er worden gemaakt.

Zoals reeds in paragraaf 4.6 (gronduitgifte) beschreven is de gemeente niet verplicht een voorgenomen verkoop aan te besteden. Gemeenten zijn daarentegen -in tegenstelling tot particuliere contractspartijen- bij privaatrechtelijk overheidshandelen ook gebonden aan de geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie ook in dat kader paragraaf 4.6). Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat uit het beginsel van gelijke behandeling voortvloeit dat indien redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn voor de aankoop van een onroerende zaak, de voorgenomen verkoop tezamen met objectieve, toetsbare en redelijke verkoopvoorwaarden openbaar bekend gemaakt dient te worden. Een dergelijke openbare verkoop hoeft niet plaats te vinden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Ook in dat geval dient de gemeente het voornemen tot verkoop tijdig vooraf bekend te maken. Daarbij moet de gemeente motiveren waarom naar haar oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.³ Het is dus afhankelijk van de omstandigheden van het geval of de gemeente bij de verkoop van vastgoedobjecten (panden) een openbare verkoopprocedure dient te volgen of dat zij dit 1-op-1 mag doen.

Uitgangspunten verkoop vastgoedobjecten

Openbare verkoop en rol raad

De gemeente Maastricht hanteert al jaren het uitgangspunt dat panden in beginsel via een openbare verkoop worden verkocht nadat de zittende huurder in de gelegenheid is gesteld het vastgoedobject onderhands te verwerven. Bij een afwijking van voornoemd uitgangspunt (dus bij een voorgenomen 1 op 1 verkoop, anders dan aan de zittende huurder) wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten. Dit uitgangspunt wordt gecontinueerd.

Kader financiële verordening en vaststellen vraagprijs

In de Financiële verordening gemeente Maastricht is geregeld dat de raad vooraf geconsulteerd moet worden bij verkopen van onroerend goed, tenzij het een marktconforme verkoop van vastgoed betreft lager of gelijk aan € 1 miljoen. De vraagprijs wordt vastgesteld op basis van een taxatierapport van een externe taxateur. Ook dit uitgangspunt wordt gecontinueerd.

Nieuwe Werkwijze n.a.v. arrest Hoge Raad d.d. 26 november 2021 (Didam)

Het door de Hoge Raad op 26 november 2021 gewezen arrest (Didam) heeft gevolgen voor de werkwijze bij de gemeentelijke uitgifte van onroerend goed, in het bijzonder voor wat betreft partijsselectie en bekendmaking. In het 'plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed' (bijlage 3) is de (nieuwe) werkwijze op hoofdlijnen weergegeven. Zoals ook in het plan van aanpak aangegeven zal de precieze reikwijdte en uitwerking van het arrest Didam zich nog moeten uitkristalliseren in de jurisprudentie. Waar nodig zal de werkwijze rondom de uitgifte van onroerend goed alsdan worden aangepast en/of zal nader beleid worden opgesteld.

³ Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam)

Beleidsuitgangspunten:

Het bestaande beleid met betrekking tot de verkoop van vastgoedobjecten (panden) wordt gecontinueerd, inhoudend:

- Verkoop van een vastgoedobject (panden) gebeurt in beginsel via een openbare verkoop nadat de zittende huurder in de gelegenheid is gesteld het vastgoedobject onderhands te verwerven;
- Bij een afwijking van voornoemd uitgangspunt (dus bij een voorgenomen 1 op 1 verkoop, anders dan aan de zittende huurder) wordt de raad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten;
- De vraagprijs wordt vastgesteld op basis van een taxatierapport van een externe taxateur;

Hieraan wordt nieuw toegevoegd dat:

- Met betrekking tot de uitgifte van onroerend goed de handelswijze wordt gevolgd zoals op hoofdlijnen is beschreven in het 'plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed'.
-

5.6 Optievergoeding

Optievergoeding bij de uitgifte van vastgoedobjecten (panden)

Inleiding

Net zoals bij de uitgifte van gronden kan het ook bij de uitgifte van vastgoed (verkoop, verhuur, erfpacht) voorkomen dat een geïnteresseerde potentiële koper/huurder/gebruiker op enig moment verzoekt om een pand te reserveren. Dat kunnen externe partijen zijn, maar het verzoek kan ook van een intern organisatieonderdeel afkomstig zijn. In dat geval kan er een optie worden verleend. Met een 'optie' wordt bedoeld dat het onroerend goed op verzoek tijdelijk wordt gereserveerd en daarmee niet aan een ander dan verzoeker wordt verkocht of verhuurd. Tijdens de periode van de optie kan de verzoeker bijvoorbeeld onderzoek verrichten naar de haalbaarheid van zijn plannen en de financiering, zonder het risico te lopen dat het onroerend goed aan iemand anders wordt uitgegeven. Indien besloten wordt om voor een bepaalde periode een optie te verlenen, kan hier een vergoeding voor gevraagd worden, ook wel de optievergoeding genoemd.

In de kadernota van 2012 werd reeds aangetekend dat een stringenter toepassing van optievergoedingen een positief effect kan hebben op de vastgoedexploitatie. Tussen het reserveringsverzoek en het moment van het aangaan van een (huur)overeenkomst of het signaal dat van de reservering toch geen gebruik wordt gemaakt kan namelijk een lange periode zitten, hetgeen kan leiden tot onnodig verlies aan huurinkomsten- of uitgestelde verkoopopbrengsten. Dit speelt niet alleen wanneer het gaat om een reservering door een externe partij maar ook bij reservering op verzoek van een van de (interne) beleidsafdelingen.

De keuze voor een beleidslijn met betrekking tot het hanteren van een optievergoeding.

Ten behoeve van het te hanteren principe van de toepassing van een optievergoeding zal het college van burgemeester en wethouders een nadere handelswijze uitwerken en vaststellen. Dit zorgt voor transparantie en draagt bij aan gelijke behandeling en objectiviteit.

Beleidsuitgangspunt:

Ten behoeve van het te hanteren principe van de toepassing van een optievergoeding zal het college van burgemeester en wethouders een nadere handelswijze uitwerken en vaststellen.

5.7 Meerwaardeclausule

Voor een inhoudelijke toelichting over de meerwaardeclausule verwijzen wij korthedshalve naar paragraaf 4.8 waar dit onderwerp reeds uiteengezet is onder het hoofdstuk grondbeleid.

Beleidsuitgangspunt:

Per situatie van een voorgenomen verkoop van gemeentelijk vastgoed, wordt zorgvuldig afgewogen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst, dit is maatwerk.

5.8 Pacht

Inleiding

De gemeente Maastricht heeft van oudsher agrarische gronden in bezit. Deze gronden worden verpacht⁴. De reden van dat bezit is primair om grond voor ruil- of compensatiedoeleinden te kunnen inzetten. Deze gronden worden veelal in pacht uit gegeven en op die manier (tijdelijk) beheerd en onderhouden. Op die manier wordt ook enige opbrengst gegenereerd waarmee zo veel als mogelijk de lasten kunnen worden gedekt. De gemeente heeft haar areaal agrarische grond de afgelopen 30 jaren fors zien afnemen. De redenen van die afname waren inzet van agrarische grond voor plannen op het vlak van woningbouw, bedrijfsterreinen, infrastructuur en natuurontwikkeling. Momenteel is er minder behoefte aan compensatiegrond voor (grote) stedelijke uitbreidingsplannen. Daarentegen is wel natuurontwikkeling in opkomst en ook daar is grond voor nodig.

De gemeente Maastricht kent twee soorten verpachting van agrarische grond:

- De reguliere pacht, ook wel 6-jarige pacht genoemd. In de praktijk is deze pachtvorm veelal moeilijk opzegbaar en gaat de pachtverhouding over van generatie op generatie. Er geldt een zware wettelijke bescherming van de pachter. Nieuwe reguliere verpachtingen worden al jarenlang niet meer gesloten omdat ze weinig voordeel bieden voor de gemeente. Er is dan ook sprake van een soort uitsterf-situatie voor lopende langjarige reguliere verpachtingen.
- De geliberaliseerde pacht. Deze is kortdurend van aard; in het geval van de gemeente Maastricht telkens voor de duur van één jaar. De afgelopen jaren werden deze pachtcontracten in de praktijk elk jaar opnieuw voor de duur van één jaar aangegaan met de zittende pachter.

Incidenteel komt er pachtgrond vrij. Voor die grond wordt dan voor tijdelijke duur een nieuwe pachter gezocht. Er is vanuit de agrarische sector meer vraag dan aanbod als het om pachtgrond gaat. Hoewel er in het verleden algemene uitgangspunten golden bij de toewijzing, was er geen sprake van een vastgelegd toewijzingsbeleid.

De keuze voor het opstellen van een pachttoewijzingsbeleid

Voorgesteld wordt om een pachttoewijzingsbeleid te gaan toepassen. Het opstellen van pachttoewijzingsbeleid heeft als voordeel dat het transparant en objectief is en daarnaast waarborgt het gelijke behandeling van gelijke gevallen. Waardoor dit ook in lijn is met recente jurisprudentie⁵.

Bij het opstellen van een pachttoewijzingsbeleid zal onderzocht worden of er tevens criteria opgenomen kunnen worden die ondersteunend zijn aan andere beleidsdoelen, zoals bijvoorbeeld bepaalde grondgebruikseisen vanuit natuur- en landschapsontwikkelingsmotieven. Daarnaast dient het toewijzingsbeleid ruimte te houden voor verpachting aan een specifieke agrariër, wanneer dit wenselijk is vanwege ruil- of compensatiedoeleinden in verband met verplaatsings- en ontpachtingsvraagstukken in het kader van planontwikkeling. Ook de handelswijze van de afgelopen jaren met betrekking tot de verlenging van kortdurende pacht zal in het beleid worden verankerd. Het pachttoewijzingsbeleid wordt opgesteld en vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Beleidsuitgangspunt:

In het kader van de verpachting van agrarische grond wordt door het college van burgemeester en wethouders een pachttoewijzingsbeleid opgesteld.

⁴ ca. 135 hectare, peildatum mei 2022

⁵ Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam).

5.9 Aankoop van agrarische gronden als ruil- /compensatiegronden

Inleiding

Naast stedelijke ontwikkelingsopgaven voor bijvoorbeeld woningbouw, bedrijfsterreinen en infrastructuur, ontstaat in toenemende mate de vraag naar agrarische grond voor inzet ten behoeve van natuurontwikkeling. Om dergelijke opgaven het hoofd te bieden kan het nodig zijn om agrarische gronden aan te kopen, om die vervolgens als ruil-/compensatiegrond te kunnen inzetten (zie ook paragraaf 5.8).

In de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 werd vastgelegd dat aankoop van agrarische gronden ten behoeve van het op peil houden van het areaal ruilgrond enkel aan de orde is als daar voldoende reden voor is in relatie tot toekomstige ontwikkelingsopgaven. Waarbij ook het uitgangspunt geldt van een kostendekkende exploitatie op basis van een sluitende businesscase.

De keuze om de aankoop van agrarische grond per situatie af te gaan wegen

Kijkend naar de toekomstige ontwikkelopgaven en het huidig areaal (kortdurend verpachte) agrarische gronden, lijkt het areaal voor dit moment voldoende op peil. Desalniettemin kunnen zich gelegenhedaankopen voordoen, die de overweging tot aankoop waard zijn. Door een aankoop niet langer te koppelen aan een ontwikkelopgave, kan dit mogelijk worden gemaakt. Zodoende wordt er voor gekozen om situationeel te beoordelen of een aankoop toegevoegde waarde kan hebben om het areaal ruil-/compensatiegrond op peil te houden. Indien zich een gelegenhedaankoop voordoet kan op dat moment beoordeeld worden en door het college, zonder voorafgaande consultatie van de raad, besloten worden of de betreffende gronden worden aangekocht. Aankoop kan alleen aan de orde zijn, als daartoe een budgettair kader voor voorhanden is, bijvoorbeeld een eerder genomen raadsbesluit met een financieel budgettair kader, dan wel op grond van het investeringsplafond krachtens het pro-actief of strategisch aankoopbeleid. Rapportage en verantwoording hiervan vindt achteraf plaats bij de P&C-cyclus.

Beleidsuitgangspunt:

Op het moment dat de gemeente in de gelegenheid komt om agrarische gronden aan te kopen die als ruil- of compensatiegrond kunnen dienen, wordt afgewogen of aankoop toegevoegde waarde kan hebben om het areaal ruil-/compensatiegrond op peil te houden. Het college kan, zonder voorafgaande consultatie van de raad, besluiten tot aankoop, een en ander voor zover daar een budgettair kader voor voorhanden is. Rapportage en verantwoording hiervan vindt achteraf plaats bij de P&C-cyclus.

5.10 Tijdelijk beheer gebouwen

Inleiding

Panden die behoren tot de gemeentelijke vastgoedportefeuille kunnen op enig moment vrij van gebruik geraken en leeg komen te staan. Dit doet zich bijvoorbeeld voor op het moment dat de huur wordt beëindigd of in het geval van schoolgebouwen wanneer de onderwijsbestemming wordt beëindigd en deze gebouwen worden teruggeleverd aan de gemeente. Deze panden worden in afwachting van herontwikkeling/-bestemming tijdelijk beheerd ter voorkoming van het optreden van leegstandsrisico's zoals het kraken van deze panden, vandalisme, inbraak of beschadiging anderszins.

Ook komt het regelmatig voor dat terreinen en/of gebouwen zijn/worden aangekocht in het kader van en met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar in afwachting van realisatie van de nieuwe ontwikkeling tijdelijk beheerd dienen te worden.

De keuze om het tijdelijk beheer van leegstaande panden door professionele leegstandbeheerders te continueren.

Voor het tijdelijk beheer van leegstaande panden wordt door de gemeente gebruik gemaakt van professionele leegstandbeheerders. De inkoop van deze dienstverlening vindt plaats door middel van de aanbesteding van raamcontracten. Deze lijn zetten we de komende periode voort. Door inzet van deze vorm van leegstandsbeheer door de gemeente worden leegstandsrisico's zo veel mogelijk voorkomen, wordt de levendigheid van de buurt op peil gehouden doordat via de leegstandsbeheerder in tijdelijk gebruik van deze panden wordt voorzien en is bovendien gewaarborgd dat de gemeente weer vrij over het pand kan beschikken zodra dat op afroep benodigd is. Bij toepassing van tijdelijk beheer door middel van extern ingeschakelde leegstandsbeheerder is doorgaans (ook tijdelijk) geen sprake (meer) van een kostendekkende exploitatie van het betreffend vastgoedobject. De leegstandskosten komen in dergelijke gevallen dan, ofwel ten laste van de grondexploitatie behorend bij de locatieontwikkeling, waar de toekomstige aanwending van het betreffend vastgoedobject afhankelijk van is, of ten laste van het betreffende sectorale beleidsveld waarvoor het vastgoed initieel voor diende, dan wel ten laste van de betreffende vastgoedexploitatie in de vastgoedportefeuille.

Overigens blijft tijdelijke verhuur door de gemeente, dus zonder tussenkomst van een leegstandsbeheerder, ook nog altijd mogelijk.

Beleidsuitgangspunt:

Het tijdelijk leegstandsbeheer wordt uitgevoerd met behulp van inschakeling van professionele leegstandsbeheerders. De mogelijkheid van tijdelijke verhuur door de gemeente, dus zonder tussenkomst van een leegstandsbeheerder, blijft evenwel tot mogelijkheden behoren.

5.11 Raakvlakken vastgoedbeleid met ander beleid

Zoals eerder al aangegeven is het vastgoedbeleid ondersteunend aan de sectorale beleidsdoelstellingen. Om door middel van vastgoed(beheer) bij te dragen aan die sectorale beleidsdoelstellingen, is op sommige punten vastgoedgerelateerd beleid nodig. Het sectoraal beleid staat niet centraal in deze kadernota, zodoende dat hier enkel naar verwezen wordt of kort wordt aangehaald om de context te schetsen.

5.11.1 Inzet leegstandsbeheer t.b.v. het faciliteren in broedplaatsen, vrijplaatsen en ateliers

Inleiding

Zoals in paragraaf 5.10 aangegeven worden voor leegstandsbeheer professionele terzake deskundige marktpartijen ingeschakeld. Een nieuw experiment is dat we leegstandsbeheerders stimuleren om een bijdrage te leveren aan gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van de economische, culturele en sociale ontwikkeling van de stad door specifiek (startende) kunstenaars, startende bedrijfjes en sociaal-cultureel maatschappelijke initiatieven te huisvesten.

Aangezien deze gebruikers niet kapitaalkrchtig zijn, maar wel van toegevoegde waarde zijn voor de stad, is voor een nieuwe insteek gekozen om ze via het leegstandsbeheer relatief goedkope huisvesting aan te bieden, zodat ze verder tot ontwikkeling kunnen komen. Hiermee wordt het broedplaatsenbeleid, het atelierbeleid en het vrijplaatsenbeleid gefaciliteerd.

De werkwijze is als volgt: voorafgaand aan het in gebruik geven van een vastgoedobject, wordt door de leegstandsbeheerder in overleg met de afdeling vastgoed en de interne beleidsvelden (o.a. economie en cultuur) van de gemeente bekeken of het betreffende vastgoed kan worden ingezet als broedplaats, atelier of vrijplaats. Bij het daarvoor inzetten geldt in principe een plaatsing van maximaal twee gebruikers/initiatieven per object. Hiervan kan na intern overleg van worden afgeweken, waarbij intern ook afspraken worden gemaakt over de dekking van de hogere exploitatiekosten (o.a. energieverbruik) door het intensiever gebruik.

De keuze voor de inzet van leegstandsbeheer t.b.v. het faciliteren in broedplaatsen, vrijplaatsen en ateliers en bijbehorende randvoorwaarden

In lijn met het eerdere besluit van burgemeester en wethouders ("Nieuwe aanpak rondom vrijplaatsen-uitwerking vrijplaatsenbeleid en toepassing binnen het leegstandsbeheer-", mei 2021) wordt bevestigd dat het leegstandsbeheer waar mogelijk wordt ingezet voor het faciliteren van ateliers, broed- en vrijplaatsen. Daarbij, worden voor alle beoogde invullingen (atelier, broedplaats of vrijplaats) de volgende randvoorwaarden gesteld:

- Gebruikers sluiten een gebruikersovereenkomst voor een bepaalde periode af. Deze gebruikersovereenkomst borgt alle aspecten voor een veilig en bovenal legaal gebruik waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving;
- Gebruikers betalen in geval van leegstandsbeheer een gebruikersvergoeding;
- Gebruikers gebruiken het pand in overeenstemming met de wet- en regelgeving met daarbinnen nadrukkelijk aandacht voor regels rondom het bestemmingsplan, horeca en overlast.

Door het stellen van deze randvoorwaarden streven we een goede balans te bereiken tussen enerzijds het ondersteunen van atelier-, broed- en vrijplaatsenbeleid en anderzijds het beperken van de risico's bij het leegstandsbeheer.

Een evaluatie maakt nadrukkelijk onderdeel uit van dit beleid. Alsdan wordt onder andere geëvalueerd of het introduceren van en experimenteren met ateliers, broed- en vrijplaatsen in het leegstandsbeheer werkt en of door het hanteren van de randvoorwaarden de risico's daadwerkelijk zoveel als mogelijk zijn beperkt.

Beleidsuitgangspunten:

Het leegstandsbeheer wordt waar mogelijk ingezet voor het faciliteren van ateliers, broed- en vrijplaatsen. Daarbij, worden voor alle beoogde invullingen (atelier, broedplaats of vrijplaats) de volgende randvoorwaarden gesteld:

- Gebruikers sluiten een gebruikersovereenkomst voor een bepaalde periode af. Deze gebruikersovereenkomst borgt alle aspecten voor een veilig en bovenal legaal gebruik waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving;
 - Gebruikers betalen in geval van leegstandsbeheer een gebruikersvergoeding;
 - Gebruikers gebruiken het pand in overeenstemming met de wet- en regelgeving met daarbinnen nadrukkelijk aandacht voor regels rondom het bestemmingsplan, horeca en overlast.
-

5.11.2 Monumentaal gemeentelijk vastgoed

Inleiding

In de gemeentelijke vastgoedportefeuille bevinden zich rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten⁶. Een aantal van die monumenten heeft de gemeente van oudsher in bezit en in gebruik, bijvoorbeeld het Stadhuis en de Servatiuschool/Kumulus. Daarnaast heeft de gemeente in de loop der tijd ook enkele monumenten aangekocht, mede om het behoud ervan zeker te stellen. Voorbeeld hiervan is de Hoofdwacht aan het Vrijthof dat in 2006 werd aangekocht. In het verleden zijn ook monumentale panden aangekocht op strategische locaties in het kader van herontwikkeling. Deze panden zijn na een casco restauratie door de gemeente opnieuw uitgegeven (verkoop/erfpacht/verhuur), waarbij naast de herontwikkeling van het gebied ook is gestuurd op een duurzame invulling van deze monumenten. Voorbeelden zijn het Eiffelgebouw en de gemeentelijke gasfabriek (beide Wom Belvedere) en de Timmerfabriek.

De bescherming van cultureel erfgoed is een beleidstaak die breder is dan het gemeentelijk vastgoed. De bescherming ervan wordt naast de Erfgoedwet en de Erfgoedverordening ook door de (toekomstige) Omgevingswet en het Omgevingsplan juridisch verankerd.

In deze sub paragraaf staat centraal hoe we vanuit vastgoed(beheer) omgaan met monumenten.

Aanpak en omgang met betrekking tot gemeentelijk monumentaal bezit

De aanpak en omgang met betrekking tot gemeentelijk monumentaal bezit zoals die de afgelopen jaren is ingezet wordt voortgezet, hieronder volgt een uiteenzetting daarvan.

Verkoopbeleid monumenten

Net als bij andere gemeentelijke vastgoedobjecten geldt, dat in geval van structureel verliesgevende exploitatie bij gemeentelijk monumentaal bezit een afweging wordt gemaakt tussen behouden en afstoten. Indien vanuit beleidsmatige overwegingen (bv. cultuurhistorische belangen of maatschappelijke huisvestingsbelangen) voortzetting van de exploitatie gewenst is, zal dit vanuit de betreffende beleidsafdeling gecompenseerd moeten worden om de exploitatie sluitend te krijgen. Doorgaans zijn hiervoor geen middelen gereserveerd bij de beleidsafdeling. Dit betekent dat ad hoc oplossingen moeten worden gezocht.

Wanneer voortzetting van de exploitatie niet gewenst of financieel niet haalbaar is, wordt bekeken om het vastgoedobject in de markt te plaatsen. Bij verkoop van het pand zal, in overleg met de beleidsafdeling Cultureel Erfgoed, worden afgestemd of het nodig c.q. wenselijk is om naast de publiekrechtelijke voorwaarden, privaatrechtelijk aanvullende voorwaarden te stellen. Dit is maatwerk.

Aankoopbeleid monumenten

De vaste regel van een sluitende businesscase bij gemeentelijke investeringen geldt ook bij aankoop van

⁶ Het gaat om circa 30 rijksmonumenten en 25 monumenten, peildatum mei 2022.

monumenten door de gemeente. Dat is niet anders dan bij de andere gebouwen. Het behoud en herstel van monumentale panden vergt vaak extra investeringen die een kostendekkende exploitatie zwaarder belasten. Bij de investering tot aankoop en overige bijgaande investeringen dient dan ook vooraf een sluitende investeringsbegroting beschikbaar te zijn en voor de daaropvolgende exploitatie een sluitende exploitatiebegroting. De beleidsafdeling kan bij aankoop adviseren over specifieke monumentale waarden en mogelijke randvoorwaarden. Indien monumenten bedreigd worden en aankoop redding kan bieden is een nadere zorgvuldige afweging op zijn plaats. In uitzonderlijke gevallen kan een strategische aankoop een bewuste keuze zijn. Beleidsuitgangspunt is dat we terughoudend omgaan met de aankoop van monumentale panden.

Beleid inzake herbestemming en leegstaande monumenten

Door veranderingen in de samenleving zoals individualisering, ontkerkelijking, onlineshopping, schaalvergroting en centralisatie is de verwachting dat ook meer leegstand gaat ontstaan in monumentale gebouwen. Vaak zijn deze gebouwen de iconen van de buurt vanwege de cultuur- of architectuurhistorische waarden en de beeldbepalende ligging.

Herbestemmen van gemeentelijk en particulier vastgoed wordt daarom gestimuleerd. Hierbij is het van belang dat de monumentale waarde van een gebouw één van de criteria is in het afwegingsproces. Zorgvuldige afweging in het spreidingsbeleid van maatschappelijk vastgoed is noodzakelijk om leegstand van cultureel erfgoed op cruciale plekken of in de meest waardevolle monumenten te voorkomen.

Het makelen en schakelen is bij deze opgave essentieel om programma en plek beter op elkaar af te stemmen, initiatiefnemer en belanghebbenden sneller bij elkaar te brengen en vraag en aanbod met elkaar te matchen. Dit vraagt om een sterke verbinding met markt en samenleving en een goede verleidings- en marketingstrategie. Waar voorheen het Maastricht-LAB hier een belangrijke rol in vervulde wordt deze rol voortaan verder binnen de gemeentelijke organisatie opgepakt.

Beleid met betrekking tot verduurzaming monumenten

De verduurzaming van monumenten, als hier bedoeld, richt zich vooral op het gemeentelijk bezit dat ook door de gemeente in gebruik is. Een van de ambities uit het gemeentelijk coalitieakkoord 2022-2026 “Maastricht, stad van verbondenheid” is verdere verduurzaming van het gemeentelijk vastgoedbezit. Daartoe behoort vanzelfsprekend ook het gemeentelijk monumentaal bezit. Daar waar voor regulier vastgoed wettelijke kaders zijn gesteld als het gaat om verduurzaming (bv energielabel C-plicht voor alle kantoren per 2023) vormt monumentaal vastgoed hierop stevast een uitzondering. Het beleid is er desondanks op gericht ook bij monumentaal gemeentelijk bezit voor zover mogelijk en financieel haalbaar over te gaan tot verdere verduurzaming op de langere termijn (zie in dat kader ook paragraaf 5.14 over verduurzaming van de vastgoedportefeuille).

Beleidsuitgangspunten:

De aanpak en omgang met betrekking tot gemeentelijk monumentaal bezit zoals die de afgelopen jaren is ingezet wordt voortgezet:

- Met de aankoop van monumentaal vastgoed wordt terughoudend omgegaan en ten minste onder de voorwaarde dat zowel ten aanzien van de aankoop en alsook ten aanzien overige bijgaande investeringen een sluitende investeringsbegroting voorhanden dient te zijn evenals een daaropvolgende sluitende exploitatiebegroting;
 - Bij verkoop van monumentaal gemeentelijk vastgoed wordt zoveel mogelijk teruggevallen op de wettelijke beschermende kaders en publiekrechtelijke voorwaarden. Eventueel kunnen privaatrechtelijk aanvullende voorwaarden worden gesteld. Dit is maatwerk;
 - Herbestemming van monumentaal gemeentelijk vastgoed wordt gestimuleerd om leegstand te voorkomen;
 - Bij monumentaal gemeentelijk bezit wordt voor zover mogelijk en financieel haalbaar overgegaan tot verduurzaming op de langere termijn.
-

5.11.3 Rol gemeente ten aanzien van vrijkomend religieus (niet gemeentelijk) vastgoed

Inleiding

Door veranderingen in de samenleving zoals individualisering en ontkerkelijking ontstaat er in de toekomst meer leegstand van religieuze gebouwen. In dat kader gaat een Kerkenvisie opgesteld worden. In de meeste gevallen ligt het eigendom van het religieus vastgoed bij de kerkelijke gemeenschap of het religieuze genootschap. De Kerkenvisie moet met name antwoord geven op de vraag:

- Welke religieuze gebouwen in de toekomst in gebruik blijven en welke aan de eredienst worden onttrokken en/of leeg komen te staan;
- Welke religieuze gebouwen en/of locatie een betekenisvolle rol in het stedelijk weefsel moeten blijven spelen;
- Welke religieuze gebouwen geschikt zijn voor nevenfuncties en welke niet.

Daarnaast moet de visie op algemeen niveau inzicht geven in de technische/bouwkundige staat (van onderhoud) en de duurzaamheidsvraagstukken, zonder een diepgaande studie van elk religieus gebouw te maken. De visie moet aansluiten en onderdeel gaan uitmaken van de Omgevingsvisie en vormt daarmee een toetsingskader met uitgangspunten, beleidsprincipes en maatregelen.

Rol vastgoed ten aanzien van vrijkomend (niet gemeentelijk) religieus vastgoed

De op te stellen Kerkenvisie gaat inzicht bieden in het religieus vastgoed en de toekomst daarvan binnen de gemeente Maastricht. Op basis van de Kerkenvisie wordt bepaald of en welke rol de gemeente wenst in te nemen ten aanzien van het behoud van vrijkomend religieus vastgoed en in hoeverre ook de instrumenten uit het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid hieraan een bijdrage kunnen leveren.

Beleidsuitgangspunt:

Op basis van de (nog op te stellen) Kerkenvisie wordt bepaald of en welke rol de gemeente wenst in te nemen ten aanzien van het behoud van vrijkomend religieus vastgoed en in hoeverre ook de instrumenten uit het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid hieraan een bijdrage kunnen leveren.

5.11.4 Toegankelijkheid gemeentelijk vastgoed

Inleiding

Op 14 juli 2016 trad in Nederland het 'VN-verdrag handicap' in werking. In de Maastrichtse Inclusie Agenda 2019-2022 is aangegeven hoe de gemeente Maastricht streeft naar een inclusieve stad. Niet alle voorzieningen in de gemeente hoeven direct toegankelijk te zijn: het gaat om een geleidelijke verbetering. Een van de speerpunten uit de Inclusie Agenda 2019-2022 is het vergroten van toegankelijkheid van gemeentelijke gebouwen met een publieke functie.

Na de ontwikkeling van het instrument Integrale Toegankelijkheid van Pand (ITP), dat als doel heeft om de toegankelijkheid van een pand zo integraal mogelijk in kaart te brengen, is in 2019 een pilot gestart om dit screeningsinstrument toe te passen bij 10 gemeentelijke openbare gebouwen. In 2020 zijn 10 gemeentelijke panden gescreend. Aan de hand hiervan is een plan van aanpak opgesteld ter uitvoering van de bouwkundige aanpassingen om de toegankelijkheid van deze 10 gemeentelijke panden te verbeteren (hierbij kan men denken aan bewegwijzering, Mindervaliden (MIVA) toiletten, liften, trapleuningen etc.)

Uit de pilot blijkt dat het ITP een goed instrument is om aanpassingen ten behoeve van de toegankelijkheid inzichtelijk te maken.

In deze sub paragraaf staat centraal hoe we het vastgoedbeleid willen inzetten om bij te (blijven) dragen aan realisatie van deze doelstellingen.

Uitgangspunten om bij te (blijven) dragen aan realisatie van de doelstellingen op het gebied van toegankelijkheid.

Relevant is welke gebouwen we in aanmerking laten komen voor het treffen van maatregelen in het kader van toegankelijkheid. In de Inclusie Agenda 2019-2022 wordt gesproken van het vergroten van toegankelijkheid van 'gemeentelijke gebouwen met een publieke functie'. Hier wordt bij aangesloten. Wel is het van belang om te definiëren wat we verstaan onder 'gemeentelijke panden met een publieke functie', dat zijn:

Gemeentelijke gebouwen met een publieke functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn, maatschappelijke opvang en gemeentelijke dienstverlening.

Dit betreft de gebouwen binnen de vastgoedportefeuille:

- waarin maatschappelijke diensten aan burgers worden verleend of door burgers zelf worden gecreëerd en;
- waarvan de exploitatie (gedeeltelijk) door publieke middelen mogelijk wordt gemaakt en;
- waarin vraag (burgers) en aanbod (instellingen) fysiek bij elkaar komen en;
- waar iedereen (voor wie het bedoeld is) toegang toe heeft.

Door het hanteren van de volgende uitgangspunten willen we (blijven) bijdragen aan realisatie van de doelstellingen op het gebied van toegankelijkheid:

- Bij alle toekomstige ver- of nieuwbouw van gemeentelijke gebouwen met een publieke functie wordt aan de hand van het instrument Integrale Toegankelijkheid van Pand (ITP) onderzocht of het verbeteren van de toegankelijkheid wenselijk/noodzakelijk is;
- Na screening van een pand aan de hand van het instrument Integrale Toegankelijkheid van Pand (ITP) wordt op basis van de resultaten een prioritering c.q. keuze gemaakt van de mogelijke aanpassingen/maatregelen. Een procesbeschrijving om te komen tot prioritering en keuze wordt nog door het college opgesteld;
- Indien er aanpassingen uitgevoerd gaan worden bij verbouw van gemeentelijk vastgoed of als er maatregelen meegenomen worden bij nieuwbouw maken de betreffende investeringen op het gebied van toegankelijkheid en het toekomstig onderhoud daarvan onderdeel uit van de businesscase/haalbaarheidsopzet en worden deze zo nodig ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

Beleidsuitgangspunten:

Door het hanteren van de volgende uitgangspunten willen we (blijven) bijdragen aan realisatie van de doelstellingen op het gebied van toegankelijkheid:

- Bij alle toekomstige ver- of nieuwbouw van gemeentelijke gebouwen met een publieke functie wordt aan de hand van het instrument Integrale Toegankelijkheid van Pand (ITP) onderzocht of het verbeteren van de toegankelijkheid wenselijk/noodzakelijk is;
 - Na screening van een pand aan de hand van het instrument Integrale Toegankelijkheid van Pand (ITP) wordt op basis van de resultaten een prioritering c.q. keuze gemaakt van de mogelijke aanpassingen/maatregelen. Een procesbeschrijving om te komen tot prioritering en keuze wordt nog door het College opgesteld;
 - Indien er aanpassingen uitgevoerd gaan worden bij verbouw van gemeentelijk vastgoed of als er maatregelen meegenomen worden bij nieuwbouw maken de betreffende investeringen en het toekomstig onderhoud daarvan onderdeel uit van de businesscase/haalbaarheidsopzet en worden deze zo nodig ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad.
-

5.12 Meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (MJOP)

Inleiding

Voor een duurzame langjarige instandhouding van de gemeentelijke vastgoedportefeuille wordt regulier planmatig onderhoud gepleegd. In deze paragraaf staat centraal hoe we de aanpak voor het meerjarig onderhoud vastgoed (MJOP) inzetten om bij te (blijven) dragen aan realisatie van de doelstellingen.

Meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (MJOP)

De gemeente stelt Meerjaren Onderhoudsplannen (MJOP) op die een doorlooptijd kennen van 20 jaar. Bij het opstellen van deze onderhoudsplannen wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde NEN 2767 conditiemetings-methodiek. Deze methodiek brengt alle bestanddelen van een vastgoedobject (bouwkundig en installatietechnisch) in kaart en kent daar conditie-scores aan toe op een schaal van 1 - 6, waarbij conditieniveau 1 staat voor nieuwbouw en 6 voor slooprijp.

De gemeente Maastricht stuurt reeds lange tijd op de instandhouding van haar gemeentelijk vastgoedbezit middels een instandhoudingskwaliteit van gemiddeld niveau 3. Conditie score 3 betreft een sober en doelmatig onderhoud, dat een redelijke kwaliteit van staat van onderhoud borgt, waarbij incidenteel storingen kunnen optreden. Het sturen op de instandhouding van het gemeentelijk vastgoedbezit tegen een onderhoudsniveau met conditiescore 3 is bij de besluitvorming omtrent "Vaststelling onderhoudsplannen Openbare Ruimte, Vestingwerken, Vastgoed en Sport" d.d. 2 maart 2021 door de raad bekrachtigd. Al deze conditiescores samen leveren een goed beeld op van de onderhoudstoestand per gemeentelijk vastgoedobject op grond waarvan een meerjarig onderhoudsprogramma kan worden opgesteld en maakt zodoende dus inzichtelijk welke investeringen per object gedaan moeten worden om de gewenste onderhoudsconditie te handhaven. De conditiescores worden daarvoor ingevoerd in speciale vastgoedbeheerssoftware waaruit per jaar het benodigde onderhoud volgt. Vanuit deze software volgen de gemiddelde bedragen die noodzakelijk zijn om per jaar het beoogde niveau te bewerkstelligen.

Ingevolge de Nota materiele activa (januari 2020) van de landelijke commissie BBV dient de raad de opgestelde meerjarenonderhoudsplannen iedere 4 jaar vast te stellen. Elke 4 jaar vindt aan de hand van nieuwe (her)inspecties een actualisatie van het MJOP plaats.

Beleidsuitgangspunt:

Het beleid met betrekking tot het onderhoudsniveau van de vastgoedportefeuille wordt gecontinueerd, inhoudend: er wordt gestuurd op instandhouding van het gemeentelijk vastgoedbezit tegen een onderhoudsniveau met conditiescore 3.

5.13 Verduurzaming vastgoedportefeuille

Inleiding

De gemeente Maastricht zet breed in op duurzaamheid. In het coalitieakkoord 2022-2026 is de ambitie opgenomen koers te houden bij het verduurzamen van de gemeentelijke organisatie door onder andere stapsgewijs de gemeentelijke gebouwen verder energieneutraal te maken richting het einddoel van 2030 (een klimaatneutrale gemeentelijke organisatie). Ook wil de gemeente Maastricht stappen zetten op weg naar een volledig circulaire economie in 2050. In een circulaire economie bestaat geen afval meer en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. In deze paragraaf staat centraal hoe we met het vastgoedbeleid (blijven) bijdragen aan deze doelstellingen.

Aanpak voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille

De aanpak voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille zoals die de afgelopen jaren is ingezet wordt voortgezet, hieronder volgt een uiteenzetting daarvan.

Verduurzaming middels energetische maatregelen

Bij vervangingsonderhoud wordt bekeken of een bepaalde aanpassing c.q. vervanging kan leiden tot een duurzamer object. Voorbeelden hiervan zijn het aanbrengen van isolatie bij het vernieuwen van een dak, het toepassen van LED verlichting en het vervangen van CV ketels door HR ketels, waarbij sinds twee jaar wordt ingezet op HR ketels die in de toekomst gecombineerd kunnen worden met warmtepompen. Verduurzaming is (mede gelet op diverse wet- en regelgeving, zoals de verplichting dat in 2023 kantoorpanden energielabel en de EED energie-audit), al geruime tijd een structureel onderdeel binnen de vastgoedportefeuille.

Om te komen tot een klimaatneutrale organisatie in 2030 wordt de routekaart gevolgd die door de VNG is opgesteld. Hierin staat beschreven hoe gemeenten op een adequate manier uitvoering kunnen geven aan de verduurzaming van hun vastgoed.

Insteek en vertrekpunt bij het volgen van de routekaart is vooraleerst het plukken van het zogenaamde 'laaghangend fruit' (eenvoudige maatregelen met een korte terugverdientijd). Voor het uitvoeren van deze maatregelen wordt een samenwerkingsverband opgezocht met de huurders. De huurders ontvangen immers een voordeel bij de uitvoer van deze maatregelen. Er is overeengekomen dat de gemeente weliswaar de maatregelen uitvoert maar dat huurders deze getroffen voorzieningen via een, tijdelijke, huurverhoging terugbetalen waardoor er een win-win situatie voor beide partijen optreedt. De huurder krijgt zo bijvoorbeeld een beter binnenklimaat en een lagere energielast en de eigenaar (gemeente Maastricht) krijgt eigentijdse panden die voldoen aan de actuele energetische wet- en regelgeving. Deze maatregelen worden dus uiteindelijk budgetneutraal uitgevoerd voor de gemeente.

Daarnaast worden maatregelen met een terugverdientijd langer dan 10 jaar opgenomen in het reguliere meerjarig onderhoud. Bij alle vervangingen wordt gekeken of een duurzaamheidsslag gemaakt kan worden binnen het bestaande budget. Maatregelen die extra zijn, en dus niet regulier in het MJOP voorkomen (bijvoorbeeld spouwmuurisolatie of het plaatsen van dubbel glas) zijn vanaf 2021 wel opgenomen in het MJOP, maar de financiële middelen hiervoor ontbreken nog. Doordat de maatregelen nu wel inzichtelijk zijn kan bij een nieuwe vaststelling van de MJOP's in 2024 naar de financiële dekkingsmogelijkheden worden gekeken.

Vanaf 2024 zal er dus niet alleen op papier een zogenaamd Duurzaam MJOP (DJMOP) zijn maar zal er in de uitvoering ook daadwerkelijk mee gewerkt worden wat ervoor zorgt dat verduurzaming op de lange termijn structureel is ingebed in het beheer en onderhoud van het vastgoed van de gemeente Maastricht.

Het streven (en wettelijke verplichting is) dat alle kantoorpanden in 2023 minimaal een energielabel C bevatten, dat kan later nog verder omhoog gebracht worden naar een energielabel A in 2030. Voor het overige vastgoed wordt beoogd om de gehele portefeuille, daar waar mogelijk, in 2030 voorzien te hebben van minimaal een energielabel C.

Uitvoering verduurzamingsopgave in eigen beheer

De uitvoering van de hierboven beschreven verduurzamingsopgave/ ambities geschiedt onder regie binnen de eigen gemeentelijke vastgoedorganisatie.

Verduurzaming middels circulariteit

Zoals in de inleiding van deze paragraaf reeds aangestipt streeft de gemeente naar een volledige circulaire economie in 2050. Deze ambitie heeft het college van Maastricht samen met de gemeenten Meerssen, Valkenburg aan de Geul en Economische Samenwerking Zuid-Limburg (ESZL) vastgelegd met de Grondstoffenvisie Zuid-Limburg. Het doel is de stad en regio toekomstbestendig, duurzaam en aantrekkelijk maken. Aan de hand van vier actielijnen (afval is grondstof, circulaire inkoop, samenwerking, en het stimuleren van circulaire ketens/bedrijvigheid/economie) gaat de gemeente, samen met medeoverheden, bedrijven en kennisinstellingen, werken aan deze ambitie.

Het is thans nog te vroeg om de impact en/of aanpak met betrekking tot vastgoed te kunnen duiden.

Beleidsuitgangspunten:

De aanpak voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille zoals die de afgelopen jaren is ingezet wordt voortgezet:

- Bij vervangingsonderhoud wordt bekeken of een bepaalde aanpassing c.q. vervanging kan leiden tot een duurzamer object;
 - Om te komen tot een klimaatneutrale organisatie in 2030 wordt de routekaart gevolgd die door de VNG is opgesteld;
 - De uitvoering van de verduurzamingsopgave/ -ambities geschiedt onder regie binnen de eigen gemeentelijke vastgoedorganisatie.
-

5.14 Kaders en besluitvormingsproces met betrekking tot vastgoedinvesteringen

Inleiding

Aan de basis van de afwegingen voor het vastgoedbeleid en het vastgoedbeheer behoort een transparante besluitvormingsprocedure ten grondslag te liggen met een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen college en raad. In deze paragraaf worden de kaders en de besluitvormingsprocedure uiteengezet met betrekking tot vastgoedinvesteringen zoals nieuwbouw, grote verbouwingen en onvoorziene zaken. Het regulier programmatisch groot onderhoud van het gemeentelijk vastgoed verloopt via het Meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (MJOP) (zie paragraaf 5.12). Voor dit onderhoud heeft de raad reeds middelen gereserveerd.

Kaders en besluitvormingsproces met betrekking tot vastgoedinvesteringen

Bestaande kader: financiële verordening

De kaders waarbinnen investeringen worden uitgevoerd, de periodieke verantwoording en de verdeling van bevoegdheden tussen het college en de raad zijn vastgelegd in de financiële verordening gemeente Maastricht (versie 2021) (hierna: financiële verordening). De financiële verordening beschrijft onder meer de regels die van toepassing zijn voor alle gemeentelijke investeringsprojecten. De regels zijn onverkort van toepassing op vastgoedinvesteringen.

Budgetbevoegdheid

Jaarlijks stelt de raad de kaderbrief vast met daarin de kaders voor de begroting voor het volgend begrotingsjaar en het meerjarenperspectief (art. 4.1 financiële verordening). De kaderbrief brengt de raad in de positie voorafgaand aan de begroting scherpe keuzes te maken en prioriteiten te stellen over onder meer voorgenomen investeringen, hierbij kan gedacht worden aan investeringen zoals de verbouwing van Centre Ceramique en het realiseren van een Middenzaal voor Theater aan het Vrijthof.

Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen de raad op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. Een voorbeeld hiervan is de businesscase die de raad vraagt bij de realisatie van een Integraal Kindcentrum. De raad heeft met het vaststellen van het Integraal Huisvestingsplan Primair Onderwijs gevraagd om met een uitgewerkte businesscase te komen op het moment dat de investeringen uitgewerkt zijn. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.

Na vaststelling van de kaderbrief door de raad volgt de vertaling daarvan in de programmabegroting voor het volgend begrotingsjaar. De afweging van de voorgenomen investeringen is een integraal onderdeel van zowel de kaderbrief als de programmabegroting.

Voor een investering, niet zijnde productiemiddelen (bijv. software, ICT middelen), waarvan het investeringskrediet *niet* met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor.

Voortgangsrapportage en verantwoording

Inhoudelijke en financiële voortgangsrapportage over investeringsprojecten gebeurt via de planning & control cyclus (kaderbrief, tussenrapportage en jaarrekening, MPG). De jaarrekening geeft aanvullend aan de voortgangsrapportage en verantwoording ook inzicht in de uitputting van de investeringskredieten en de nog beschikbare restantkredieten. Inhoudelijke en financiële afsluiting van investeringsprojecten en de daarbij behorende verantwoording gebeurt eveneens via de planning & control cyclus. Het college rapporteert en legt verantwoording af aan de raad.

Budgetoverschrijdingen

De budgetbevoegdheid ligt bij de raad (budgetrecht van de raad). Het college is ervoor verantwoordelijk dat de lasten van de door de raad geautoriseerde programma's in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden (art. 5.3 financiële verordening). Dit betekent dat onverhoopte budgetoverschrijdingen die niet binnen het door de raad ter beschikking gestelde krediet kunnen worden opgelost aan de raad ter goedkeuring moeten worden voorgelegd. De raad geeft aan of hij een voorstel wil voor het wijzigen van het geautoriseerde investeringskrediet. Het betreft hier vastgoedinvesteringen zoals nieuwbouw, grote verbouwingen en onvoorziene zaken.

Besluitvorming: van grof naar fijn

De besluitvorming over vastgoedinvesteringen verloopt van grof naar fijn. De elementen die in de verschillende fasen van de besluitvorming aan de orde komen verschillen in wezen niet van hetgeen in het onderdeel grondbeleid (zie paragraaf 4.11) is aangegeven bij de uitwerking van ruimtelijke projecten.

Initiatiefase: in deze fase wordt (op basis van de door de raad vastgestelde investeringsruimte) een startnotitie voorgelegd met daarin globale uitgangspunten voor de investering, de gewenste fasering en kwaliteit en een verkenning van de financiële haalbaarheid. De startnotitie bevat ook een inventarisatie van de risico's van de investering. Op basis van de startnotitie besluit het college over het al dan niet in ontwikkeling nemen van de investering en wordt aangegeven wat voor het college belangrijke uitgangspunten zijn.

Definitiefase: in de definitiefase wordt, op basis van de door burgemeester en wethouders vastgestelde uitgangspunten, het investeringsplan verder uitgewerkt van een schetsontwerp naar een definitief ontwerp. Aan het einde van de definitiefase wordt het investeringsplan ter vaststelling aan het college aangeboden.

Realisatiefase: tijdens deze fase wordt de investering uitgevoerd. De aanpak is projectmatig. De interne spelregels van projectmatig werken zijn van toepassing. De sturing van en besluitvorming in het investeringsproject gebeurt volgens deze spelregels en is een verantwoordelijkheid van de projectgroep / projectorganisatie die voor het project is ingesteld. In de planning- en control cyclus wordt het college en de raad op de hoogte gehouden van de voortgang en hoe de voortgang en uitvoering zich verhouden tot de vastgestelde uitgangspunten.

Nazorgfase: na afronding van het investeringsproject levert de projectgroep / projectorganisatie op aan de opdracht gevende sector. Onder verantwoordelijkheid van de projectgroep / projectorganisatie wordt via de planning & control cyclus een inhoudelijke en financiële evaluatie van de uitvoering aan het college en aan de raad voorgelegd.

Sluitende business case

Essentieel is dat gedurende het volledige ontwikkel- en realisatietraject een sluitende en integrale business case verzekerd is voor zowel de investering maar ook voor het beheer, exploitatie en onderhoud na de oplevering. De business case heeft niet alleen betrekking op de investering sec, maar op de effecten van die investering op de totale vastgoedportefeuille en op mogelijke effecten elders in de begroting bijvoorbeeld consequenties voor het vereiste subsidievolume. Deze effecten dienen eveneens bij de business case in beeld gebracht te worden inclusief de dekking ervan. De business case is niet statisch maar wordt voortdurend aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen.

Beleidsuitgangspunt:

De bestaande kaders en besluitvormingsprocedure met betrekking tot vastgoedinvesteringen worden gecontinueerd.

6 Bijlagen in bijlagenboek

Bijlage 1: Analyse t.b.v. actualisatie Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012

Bijlage 2: Nadere uitwerking van de integrale businesscase m.b.t. onderdeel maatschappelijk rendement.

Bijlage 3: Plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed.

Bijlage 4: Processchema 'herbestemmen vrijkomende gemeentelijke panden'