

Bijlagenboek

KADERNOTA GROND- EN VASTGOEDBELEID MAASTRICHT 2022

Gemeente Maastricht
2022

Inhoudsopgave

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'

Analyse ten behoeve van de actualisatie van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012

Maart 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
1.1	Leeswijzer.....	2
1.2	Achtergrond.....	2
1.3	Samenvatting aanbevelingen onderdeel grondbeleid.....	4
1.4	Samenvatting aanbevelingen onderdeel vastgoedbeleid.....	5
2	Integrale businesscase.....	8
3	Grondbeleid.....	16
3.1	De kern van de zaak: de rol van de gemeente.....	17
3.2	Publiek Private Samenwerking (PPS).....	24
3.3	Faciliteren private initiatieven.....	29
3.4	Kostenverhaal.....	32
3.5	Aankoopbeleid.....	35
3.6	Gronduitgifte.....	38
3.6.1	Grondprijnsbeleid.....	44
3.6.2	Grondprijnsbeleid in relatie tot grondruilingen met corporaties bij herstructureringsopgaven.....	44
3.7	Optievergoeding.....	47
3.8	Meerwaardeclausule.....	50
3.9	Uitgifte van grond in erfpacht (woningbouw, bedrijfskavels en overige terreinen).....	52
3.10	Kabels, leidingen en aanverwante voorzieningen.....	56
3.11	Besluitvormingsprocedure.....	59
4	Vastgoedbeleid.....	62
4.1	Kostendeekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie.....	64
4.2	Wijze van berekening kostprijsdekkende huur.....	67
4.3	Subsidie in relatie tot kostprijsdekkende huur maatschappelijk vastgoed.....	74
4.4	Kader herbestemmen vrijkomend gemeentelijk vastgoed.....	76
4.5	Verkoop vastgoedobjecten (panden).....	79
4.6	Optievergoeding.....	81
4.7	Meerwaardeclausule.....	83
4.8	Pacht.....	84
4.9	Aankoop van agrarische gronden als ruilgronden.....	87
4.10	Tijdelijk beheer gebouwen.....	88
4.11	Faciliteren in broedplaatsen, vrijplaatsen en ateliers.....	89
4.12	Monumentaal gemeentelijk vastgoed.....	91
4.13	Rol gemeente ten aanzien van vrijkomend religieus (niet gemeentelijk) vastgoed.....	94
4.14	Toegankelijkheid gemeentelijk vastgoed.....	96
4.15	Meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (MJOP).....	98
4.16	Verduurzaming vastgoedportefeuille.....	99
4.17	Kaders en besluitvormingsproces met betrekking tot vastgoedinvesteringen.....	101
5	Bijlagen.....	103

1 Inleiding

Op 24 april 2012 is door de gemeenteraad de kadernota grond- en vastgoedbeleid Maastricht 2012 vastgesteld. Mede gelet op de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Omgevingsvisie Maastricht 2040 wordt het grond- en vastgoedbeleid herzien. Als start van het actualisatieproces is op 2 april 2019 door het college de startnotitie 'een geactualiseerd grond- en vastgoedbeleid' vastgesteld. Als opmaat naar het opstellen van de geactualiseerde kadernota grond- en vastgoedbeleid is onderhavige analyse opgesteld. In deze analyse wordt per onderwerp onder andere inzichtelijk gemaakt wat het huidige beleid is, wat belangrijke vragen zijn die spelen bij het betreffend onderwerp, welke beleidskeuzes er mogelijk zijn en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Op basis daarvan volgt per onderwerp een onderbouwde aanbeveling. Deze analyse biedt inzicht in de diverse onderwerpen, ondersteunt (straks) bij het maken van keuzes en dient als basis voor het opstellen van de geactualiseerde kadernota grond- en vastgoedbeleid.

1.1 Leeswijzer

In deze analyse worden diverse onderwerpen uiteengezet als opmaat naar de op te stellen geactualiseerde kadernota grond- en vastgoedbeleid.

In hoofdstuk 2 wordt een bredere benaderingswijze ten aanzien van (gebieds)ontwikkelingen geschetst. Hoofdstuk 3 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 regiovoering en het richting geven aan de ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen van de stad, het aankoopbeleid, publiek private samenwerkingen en het faciliteren van initiatieven van derden. Ook wordt stilgestaan bij gronduitgifte, het grondprijnsbeleid, kostenverhaal en de besluitvormingsprocedure. In hoofdstuk 4 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. In onderhavige notitie wordt bij de behandeling van de diverse onderwerpen zo veel als mogelijk het volgende stramien aangehouden:

- Een inleiding van het thema waarin wordt beschreven wat het huidige beleid of handelswijze is en wordt uitgelegd wat de belangrijkste vragen bij dit thema zijn, hoe het thema samenhangt met andere onderwerpen en hoe dit thema specifiek in Maastricht aan de orde is.
- Een beknopte weergave van de verschillende keuzemogelijkheden.
- Een overzicht van de voor- en nadelen per keuze.
- Een afsluitende aanbeveling waarin op basis van de voorgaande argumenten in de specifieke situatie van Maastricht wordt aangegeven hoe met de verschillende aspecten van grond- en vastgoedbeleid kan worden omgegaan.

1.2 Achtergrond

De context voor alle keuzes die gemaakt moeten worden is de huidige situatie in Maastricht. Bij het opstellen van de kadernota grond- en vastgoedbeleid in 2012 waren er vanzelfsprekend 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 grond- en woningmarkt. 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 zeer fors 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 op de ontwikkeling van deze brandpunten actief te sturen.

Het grond- en vastgoedbeleid is een ondersteunend middel bij de ruimtelijke ontwikkeling en het ruimtelijk beheer van de stad. Bij het opstellen van de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 vormde de structuurvisie Maastricht 2030 zodoende het vertrekpunt. 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 hebben 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 buiten de benoemde brandpunten om 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 rond 2024 worden geactualiseerd. Bij deze actualisatie zal ook rekening worden gehouden met de (fysieke doorvertaling van) de 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 wilt 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.

Zoals eerder al opgemerkt zijn het grond- en vastgoedbeleid ondersteunende disciplines bij het uitvoeren van ruimtelijk en sectoraal beleid. Met de straks geactualiseerde kadernota willen we de instrumenten van het grond- en vastgoedbeleid zo in zetten dat onze ambities en opgaves zoals onder meer vastgelegd in de Omgevingsvisie optimaal gerealiseerd kunnen worden.

De ambities die we hebben en de maatschappelijke opgaves waar we voor staan vragen om een integrale benadering. Hier willen we ook met ons grond- en vastgoedbeleid aan bij dragen.

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;
- Duurzaam is en onafhankelijk van de conjunctuur doordat het resultaatgericht is.

1.3 Samenvatting aanbevelingen onderdeel grondbeleid

In deze analyse worden samengevat de volgende aanbevelingen gedaan voor het onderdeel grondbeleid:

1. Anders dan in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012, in het nieuwe beleid bij nieuwe (locatie)ontwikkelingen een verdergaande integrale afweging te maken waarbij zowel het integraal financieel rendement als het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling wordt meegewogen.
2. Anders dan bij de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012, in het nieuwe beleid te kiezen voor een situationeel grondbeleid.
3. 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.
4. Anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, ten aanzien van private locatieontwikkelingen een 'ja, mits' benadering te hanteren.
5. De huidige werkwijze van de gemeente Maastricht, waarbij het kostenverhaal (langs privaatrechtelijk weg) doorgaans in twee delen plaatsvindt, door het sluiten van een intentieovereenkomst en vervolgens een anterieure overeenkomst, te continueren.
6. Anders dan de gevolgde handelswijze van de afgelopen jaren, het pro-actief aankoopbeleid weer ruimer in te zetten (te heractiveren). Aanbevolen wordt om een investeringsplafond van 20 miljoen euro in te stellen voor pro-actieve aankopen. Daarnaast wordt aanbevolen om anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, een mogelijkheid voor een strategisch aankoopbeleid op te nemen met een investeringsplafond van in totaal € 5 miljoen euro. 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.
7. Het bestaande gronduitgifte beleid te continueren, met dien verstande dat:
 - het op het volgende punt ten opzichte van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 wordt genuanceerd: ten aanzien van de verkoop van individuele vrije sector kavels wordt het uitgangspunt dat deze openbaar worden verkocht door middel van loting 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.
 - het op het volgende punt wordt verduidelijkt ten opzichte van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012: een 'één op één verkoop' an sich vormt geen reden om de raad (ingevolge artikel 169 lid 4 Gemeentewet) in de gelegenheid te stellen zijn wensen of bedingen kenbaar te maken.
 - het op het volgende punt wordt aangevuld: met betrekking tot de uitgifte van onroerend goed wordt de handelswijze gevolgd zoals op hoofdlijnen is beschreven in het 'plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed'.
8. Anders dan onder de vigeur van de Kadernota 2012, bij grondruilingen met corporaties bij herstructureringsopgaven de grondprijs te bepalen op basis van een externe residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan (marktwaaarde van de opstallen minus de stichtingskosten = grondwaarde) waarbij de gemeente de kosten van de openbare infrastructuur draagt (met uitzondering van de bij het plan behorende door de corporatie aan te leggen parkeerplaatsen). De uitkomst van de residuele taxatie is een grondprijs per m² plangebied (derhalve voor zowel de gronden met een openbare bestemming als de gronden met een bouwbestemming). Dit geldt uitsluitend voor die (herstructurerings)projecten waar in het kader van de meerjarige prestatieafspraken 2022-2026 en de daarin opgenomen gebiedsgerichte samenwerking overeenstemming is bereikt tussen de gemeente en corporatie en waarbij overeengekomen is dat de gemeente de kosten van de openbare infrastructuur draagt.

In overige gevallen wordt voorgesteld om dezelfde systematiek toe te passen, met dien verstande dat de corporatie de kosten van de openbare infrastructuur draagt; de gemeente heeft hiervoor geen gelden gereserveerd.

9. Anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 het geval, expliciet op te nemen om bij de uitgifte van gronden, in het geval dat er een optie wordt verleend c.q. een reservering wordt aangehouden, een optievergoeding in rekening te brengen. Ook bij interne reserveringen. Indien er moverende redenen zijn, kan van bovenstaande lijn worden afgeweken en maatwerk worden geboden. Hiertoe zal dan expliciet en onderbouwd toe besloten dienen te worden door het college van burgemeester en wethouders.
10. Anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, waar dit onderwerp niet aan de orde is geweest, thans expliciet op te nemen om bij de verkoop van onroerend goed per geval zorgvuldig af te wegen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst (maatwerk).
11. Het bestaande uitgiftebeleid ten aanzien van erfpacht voort te zetten, hetgeen betekent dat 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 marktontwikkelingen blijven gemonitord worden.
12. (Juridische) uitgangspunten¹ vast te stellen met betrekking tot het aanleggen, hebben en houden van kabels, leidingen en aanverwante voorzieningen.
13. De besluitvormingsprocedure te continueren, met dien verstande dat zodra onder de vigeur van de nieuwe Omgevingswet het vergunningsproces nader is uitgelijnd conform deze nieuwe werkwijze wordt gehandeld.

1.4 Samenvatting aanbevelingen onderdeel vastgoedbeleid

In deze analyse worden samengevat de volgende aanbevelingen gedaan voor het onderdeel vastgoedbeleid:

14. De uitgangspunten met betrekking tot kostendekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie te continueren, dat betekent:
 - 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. Onderdeel van de procedure is een hardheidsclausule op basis waarvan college en / of raad, na een transparante afweging, alsnog kan / kunnen besluiten het project wel te realiseren.
 - Voor structureel verliesgevend 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 betreffende beleidsveld.
15. Aanbevolen wordt om voor nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwingen de kostprijsuur te bepalen via de kapitaallasten methode (huidige methode) in vergelijking met de WOZ-waardemethode. Bij de WOZ-waardemethode wordt een percentage van 2,5% van de WOZ-waarde als uitgangspunt gehanteerd om de kapitaallasten te berekenen. Bij een lagere kostprijsuur via de kapitaallasten methode prevaleert de WOZ-waardemethode. Bij een hogere kostprijsuur via de kapitaallasten methode zal deze leidend blijven. Het percentage zal iedere vijf jaar herijkt worden wanneer ook de herijking van de kadernota Grond- en Vastgoedbeleid aan de orde is. Het kan zijn dat op basis van de aanbevolen nieuwe methode de huur hoger wordt dan een kostendekkende huur. Indien dit het geval is, valt dit meerdere vrij in de algemene middelen. Die middelen kunnen vervolgens ingezet worden voor subsidie als dat nodig is.
16. In lijn met de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, terzake van subsidie in relatie tot de kostprijsdekkende huur van maatschappelijk vastgoed, het volgende uitgangspunt te hanteren: het beleidsveld maakt een inhoudelijke afweging en bepaalt of een gebruiker/huurder conform de subsidieregelingen in aanmerking komt voor subsidie als deze gebruiker/huurder de kostprijsdekkende huur van de accommodatie niet kan dragen.

¹ Zie pagina 63 voor een overzicht van deze uitgangspunten.

17. Een uniform proces te hanteren om te komen tot een nieuwe invulling van een vrijkomend pand. Dit proces (ook wel de 'leurprocedure' genoemd) is schematisch weergegeven in het processchema 'herbestemmen vrijkomende gemeentelijke panden'. De 'leurprocedure' zal niet gestart worden indien reeds eerder een claim op het pand is gelegd.
18. Het bestaande beleid met betrekking tot de verkoop van vastgoedobjecten (panden) te continueren:
 - 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 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.
 Met als aanvulling op het bestaande beleid 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. Bij de uitgifte van vastgoed, anders dan bij toepassing van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 het geval is geweest, als vaste lijn het principe van een optievergoeding te hanteren. Ook bij interne reserveringen. Indien er moverende reden zijn, kan van bovenstaande lijn worden afgeweken en maatwerk worden geboden. Hiertoe zal dan expliciet en onderbouwd toe besloten dienen te worden door het college van burgemeester en wethouders.
20. Anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, waar dit onderwerp niet aan de orde is geweest, thans expliciet op te nemen om bij de verkoop van onroerend goed per geval zorgvuldig af te wegen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst (maatwerk).
21. Agrarische grond in geval van verpachting toe te wijzen op basis van een nieuwe pachttoewijzingsprocedure, waarbij ruimte blijft voor verpachting aan een specifieke agrariër wanneer dit wenselijk is vanwege ruil- of compensatiedoelinden in verband met verplaatsings- en ontpachtingsvraagstukken in het kader van planontwikkeling. De criteria van de pachttoewijzingsprocedure zullen nog nader door het college worden uitgewerkt.
22. Anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 aangegeven, op het moment dat de gemeente in de gelegenheid komt om agrarische gronden aan te kopen die kunnen dienen als ruilgrond en aan het areaal ruilgrond kunnen worden toegevoegd, burgemeester en wethouders de gelegenheid te bieden daartoe over te gaan, zonder voorafgaande consultatie van de raad. Rapportage en verantwoording hiervan vindt dan achteraf plaats bij de P&C-cyclus.
23. Anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, waar dit aspect impliciet werd benoemd, expliciet op te nemen dat het tijdelijk leegstandsbeheer wordt uitgevoerd met behulp van inschakeling van professionele leegstandsbeheerders. Met dien verstande dat de mogelijkheid van tijdelijke verhuur door de gemeente, dus zonder tussenkomst van een leegstandsbeheerder, onverlet blijft.
24. Conform het eerder genomen collegebesluit ("Nieuwe aanpak rondom vrijplaatsen- uitwerking vrijplaatsenbeleid en toepassing binnen het leegstandsbeheer-", mei 2021) te bevestigen dat 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 een kostendekkende gebruikersvergoeding;
 - Gebruikers gebruiken het pand in overeenstemming met de wet- en regelgeving met daarbinnen nadrukkelijk aandacht voor regels rondom het bestemmingsplan, horeca en overlast.
 Daarnaast maakt een evaluatie van het beleid nadrukkelijk onderdeel uit van de voorwaarden van dit beleidsvoorstel.
25. Aanbevolen wordt om de huidige beleidsmatige aanpak en omgang met betrekking tot gemeentelijk monumentaal bezit ook onder de nieuwe kadernota grond- en vastgoedbeleid voort te zetten, hetgeen kort weergegeven inhoudt:
 - 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 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.
 - Naast regulier vastgoed wordt ook bij monumentaal gemeentelijk bezit voor zover mogelijk en financieel haalbaar overgegaan tot verduurzaming op de langere termijn.
26. De Kerkensie (die inzicht gaat bieden in het religieus vastgoed en de toekomst daarvan binnen de gemeente Maastricht) af te wachten en vervolgens op basis van de Kerkensie te bepalen 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. Aan de hand van de volgende uitgangspunten bij te (blijven) dragen aan realisatie van de doelstellingen op het gebied van toegankelijkheid:
- Bij alle toekomstige ver- of nieuwbouw van gemeentelijke gebouwen met een publieke functie geldt als voorwaarde te onderzoeken of het verbeteren van de toegankelijkheid aan de hand van het Integrale Screeningsinstrument wenselijk/noodzakelijk is.
 - Na screening van een pand aan de hand van het Instrument Integrale Toegankelijkheid 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 zo nodig ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad;
28. Het beleid met betrekking tot het onderhoudsniveau van de vastgoedportefeuille, zoals dat reeds is bekrachtigd in het raadsbesluit van 2 maart 2021 (volgnummer 14-2021) voort te zetten.
29. De huidige aanpak voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille te continueren.
30. De bestaande kaders in de financiële verordening over besluitvorming en verantwoording over vastgoedinvesteringen te continueren.

2 Integrale businesscase

Inleiding

Bestuurlijke besluitvorming én verantwoording over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving (ruimtelijke projecten) vindt nu vooral plaats tegen de achtergrond van het financiële resultaat van de grondexploitatie. 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. Kijkend naar de fysieke leefomgeving zien we dat binnen dezelfde (beperkte) ruimte steeds meer complexe maatschappelijke vraagstukken opgelost moeten worden. Dit vraagt om een integrale benadering van ruimtelijke opgaven, waarin maatschappelijke waarden een plek krijgen naast de financieel-economische waarden.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Deze paragraaf staat in relatie met de paragraaf over het grondbeleid (paragraaf 3.1) en dan met name met de beschreven actieve grondproductierol. Bij die rol voert de gemeente een eigen grondexploitatie en kan zij optimaal sturen en keuzes maken ten aanzien van de ontwikkeling. Dit kan ook het geval zijn bij de samenwerkende grondproductierol, maar in welke mate is afhankelijk van de specifieke samenwerkingsvorm. Ook bestaat er een relatie met de faciliterende grondproductierol en de paragraaf over het faciliteren van private initiatieven (paragraaf 3.3). In die gevallen zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente beperkter.

Huidig beleid

Op dit moment vindt, zoals hierboven al aangestipt, bestuurlijke besluitvorming en verantwoording over ontwikkelingen in een gebiedsontwikkeling met name plaats tegen de achtergrond van het financiële resultaat van de grondexploitatie. De focus ligt daarbij vaak op de vraag of er sprake is van een minimaal sluitende grondexploitatie. De invloed van de gebiedsontwikkeling op andere gemeentelijke geldstromen wordt op dit moment niet inzichtelijk gemaakt.

En hoe zit het dan met het meewegen van het maatschappelijke rendement van een gebiedsontwikkeling bij de keuzes die gemaakt worden? Hier geldt dat bij de ontwikkeling van een locatie vaak al meerdere belangen tegen elkaar afgewogen worden. Een voorbeeld hiervan is het uitschrijven van een tender waarbij niet alleen de geboden prijs bepalend is maar ook tal van andere criteria, zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke kwaliteit en maatschappelijke aspecten (zoals inclusief en betaalbaar wonen, duurzaamheid en een goede bereikbaarheid). Het sturen op, het inzichtelijk maken en het meewegen van maatschappelijke meerwaarde bij een (gebieds)ontwikkeling is nu echter geen vaste expliciete (proces)stap c.q. vastgesteld uitgangspunt.

Keuzemogelijkheden

De voorliggende keuze is of de gemeente de besluitvorming aangaande (gebieds)ontwikkelingen met name tegen de achtergrond van het directe financiële resultaat van die ontwikkeling blijft maken of dat zij bij (gebieds)ontwikkelingen een verdergaande integrale afweging gaat maken waarbij zowel het integraal financieel rendement als het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling wordt meegewogen ('integrale businesscase').

Achtergrond integrale businesscase

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. Zo is de oplossing voor een leefbaarheidsprobleem in een wijk niet alleen gevonden in het aanbrengen van veiligheidscamera's, maar wordt gekeken naar het verbeteren van het woningaanbod en de openbare ruimte, het creëren van ontmoetingsplekken en werkgelegenheid en wordt gezondheid van inwoners een belangrijk doel als onderdeel van de aanpak om de leefbaarheid te verbeteren in de wijk.

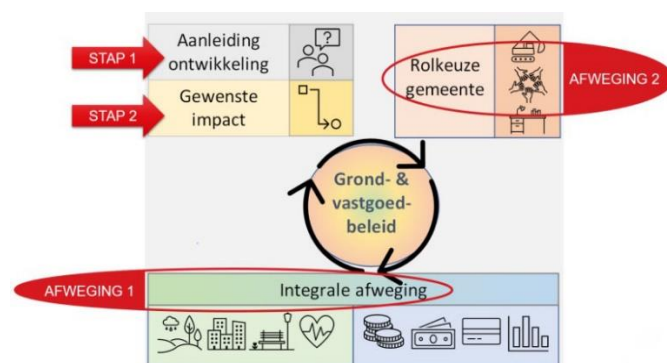
De gebiedsontwikkeling heeft (te) lang financieel voor zichzelf moeten zorgen. Binnen het traditionele verdienmodel van de gebiedsontwikkeling (grondexploitatie plus ontwikkelexploitatie plus vastgoedbeheerexploitatie) zijn de marges dusdanig beperkt dat het programma en de financiële dekking vaak naar elkaar toe worden gerekend. Het gevolg hiervan is dat functies met een maatschappelijke meerwaarde het onderspit delven ten opzichte van functies die financieel in verkoop of exploitatie meer rendabel zijn. Er is 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.

We zien daarom steeds nadrukkelijker de zoektocht om de integrale afweging een goede plek te geven in gebiedsontwikkelingen, maar ook in het grondbeleid van de gemeente. Er wordt gezocht naar een nieuwe werkwijze waarbij maatschappelijke meerwaarde een belangrijk onderdeel is in de afwegingen en besluitvorming. Het is echter niet makkelijk om die maatschappelijke waarde in beeld te brengen en mee te wegen in de besluitvorming. Maatschappelijke waarden zijn immers niet per definitie op eenzelfde wijze te kwantificeren als de financiële kant van de businesscase. Ze kunnen door verschillende belanghebbenden ook anders worden ervaren en daardoor anders worden gewaardeerd. Inmiddels is door verschillende partijen onderzoek gedaan naar methoden om de maatschappelijke waarden mee te kunnen wegen in de besluitvorming. Daaruit wordt duidelijk dat maatschappelijke waarden het beste op een kwalitatieve manier beoordeeld kunnen worden.

Door de werkwijze waarin we nieuwe ontwikkelingen beoordelen op maatschappelijke meerwaarde en het bredere financiële rendement op te nemen in het grondbeleid, leggen we een belangrijke basis voor de uitwerking in de individuele gebiedsontwikkelingen die om verder maatwerk vragen.

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 ons 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 wilt 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 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’ 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.

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 aan bod in voornoemde paragraaf.

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 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 1.

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.

			Vooruitstrevend					
			Plus					
			Basis					
(Eu)regionale netwerkfunctie			Gezond en leefbaar			Ontmoeting en beleven		
Regionale functies en werkgelegenheid			Veiligheid			Maatschappelijke initiatieven		
Multimodale bereikbaarheid			Stedelijke natuur en klimaatadaptatie			Publieksaantrekkende functies		
Regionale energietransitie			Schone mobiliteit			Cultureel erfgoed		
			Verstoring en bodemkwaliteit					

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 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 afgesloten worden.

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

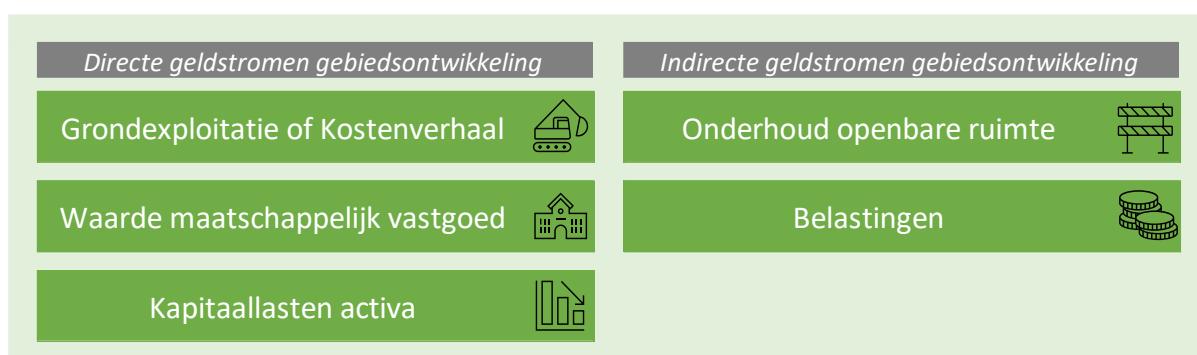
vastgoed.

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 gemeenteraad 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.

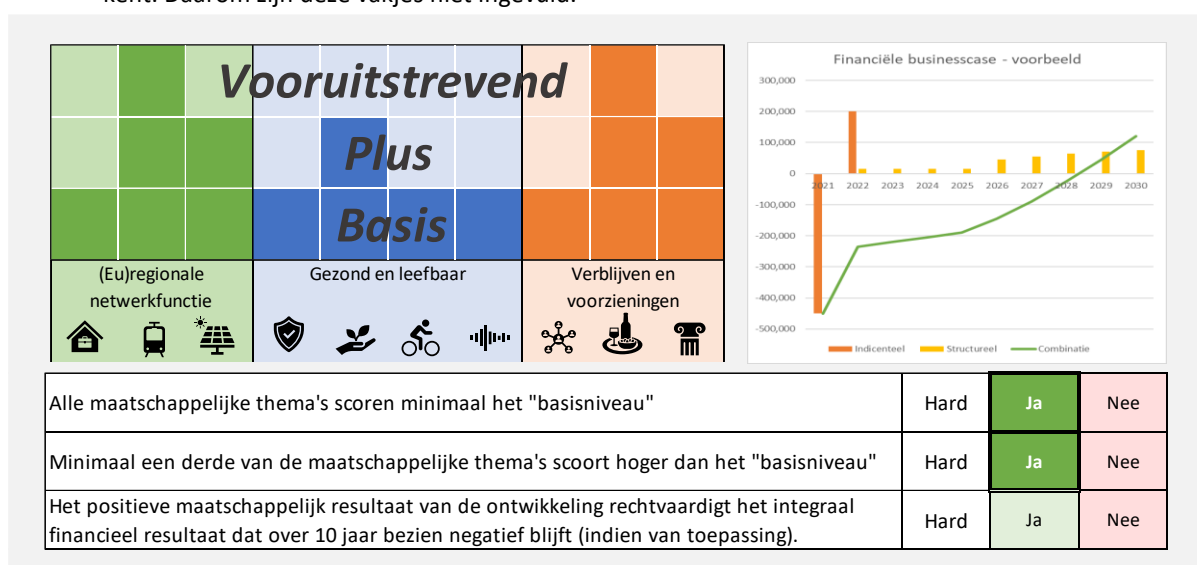
Integrale afweging

In de vorige paragraaf over “maatschappelijke impact” hebben we uiteengezet hoe we de verschillende maatschappelijke ambities die in een gebied gewenst zijn in beeld kunnen brengen. In de paragraaf “financiële impact” hebben we vervolgens uiteengezet dat we naar meer financiële gevolgen voor de gemeente gaan kijken dan alleen het saldo van de grondexploitatie. In deze paragraaf bespreken we 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 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 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 x.
- 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 vergunningsverlening 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. Tijdens de eerste twee stappen van dit grondbeleid, zoals beschreven onder de paragraaf "Processtappen voor een integrale benadering van een gebiedsontwikkeling", beschrijven we 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 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.

Voor- en nadelen van de verschillende alternatieven:

Het maken van een integrale afweging heeft de volgende voordelen:

- Het stelt ons in staat om het gewenste maatschappelijk rendement te benoemen en om duidelijk vast te stellen waarom juist deze ontwikkelingen nagestreefd worden.
- We kunnen de uitdagingen goed op elkaar afstemmen en voorkomen dat we een overambitieuze stapeling van wensen en ambities opnemen waardoor de uitvoering onhaalbaar wordt.
- Indien er tekorten zijn in de financiële businesscase dan kunnen we ook weloverwogen bepalen welk financieel tekort we acceptabel vinden vanwege het belang van het maatschappelijk te behalen rendement.
- We kunnen beter prioriteringen aanbrengen tussen verschillende ontwikkelingen doordat we goed zien welke maatschappelijke en financiële impact iedere ontwikkeling kan veroorzaken.
- Indien we voor een bepaalde locatie verschillende ontwikkelvarianten hebben dan kunnen we goed zien welke maatschappelijke en financiële impact iedere variant kan veroorzaken, waardoor we gefundeerd een keuze voor een van de ontwikkelvarianten kunnen maken.

Als nadeel van de integrale afweging zou mogelijk een toename van ambtelijke inzet genoemd kunnen worden. Hierbij kan echter de kanttekening geplaatst worden dat het werk vooral op andere momenten plaatsvindt (meer bij de start en minder gedurende het project). Daarnaast geldt dat het integraler werken (en daarmee mogelijk een toename van ambtelijke inzet) niet alleen uit het integraal businesscase principe voortvloeit, maar ook uit de Omgevingswet.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om, anders dan in de vorige Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012, in het nieuwe beleid bij nieuwe (locatie)ontwikkelingen een verdergaande integrale afweging te maken waarbij zowel het integraal financieel rendement als het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling wordt meegewogen. Door deze werkwijze op te nemen in het grond- en vastgoedbeleid leggen we een belangrijke basis voor de uitwerking in de individuele (locatie)ontwikkelingen die om verder maatwerk vragen.

3 Grondbeleid

Voor veel gemeentelijke activiteiten 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 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.

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

Inleiding

Met de actualisatie van het grond- en vastgoedbeleid ontstaat voor de gemeente Maastricht een expliciet afwegingsmoment ten aanzien van haar rol op het gebied van de toekomstige regievoering en richting geven aan de ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen van de stad. De wijze en mate van inzet van het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium is in het kader van deze ruimtelijke ordeningstaak van de gemeente een belangrijke ondersteunende factor daarbij.

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.

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 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, risico's en het resultaat. Deze paragraaf staat in het teken van de vraag voor welke rol c.q. welk vorm grondbeleid de gemeente kiest voor de komende periode.

Relaties met andere onderdelen kadernota

De keuze voor een bepaald type grondbeleid oftewel de rolkeuze van de gemeente maakt onderdeel uit van de integrale benadering van locatieontwikkelingen (hoofdstuk 2). Ook is er een belangrijke samenhang tussen dit thema en het thema aankoopbeleid: een actieve grondproductie behelst dat de gemeente gronden verwerft. In de paragraaf 'aankoopbeleid' (paragraaf 3.5) wordt uitgewerkt welke gronden de gemeente onder welke condities mag verwerven. Ook is er een samenhang met het thema publiek-private samenwerking; bij een samenwerkende grondproductie komt de vraag aan de orde hoe hier invulling aan kan worden gegeven. Deze vraag komt aan de orde in de paragraaf 'publiek-private samenwerking' (paragraaf 3.2). In het geval van een faciliterende grondproductie is het ook van belang om te bepalen hoe om te gaan met initiatieven van private partijen voor het starten van projecten. Deze vraag staat centraal in de paragraaf 'faciliteren private initiatieven' (paragraaf 3.3). In het verlengde daarvan is er tevens een samenhang met de paragraaf 'kostenverhaal' (paragraaf 3.4).

Huidig beleid

In 2012 heeft de gemeente bij de vaststelling van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid besloten haar actieve (grondproductie)rol op de grond- en vastgoedmarkt te continueren voor zover het de acht brandpunten uit de structuurvisie Maastricht 2030 betreft, hetzij met maatwerk. Buiten de aangewezen brandpunten is het uitgangspunt dat de gemeente vooral faciliterend optreedt door middel van het publiekrechtelijk instrumentarium.

In een aantal grote ontwikkelingen is de gemeente gaan samenwerken met private partijen. Op deze wijze is

de gemeente zo actief mogelijk geweest en heeft zij gebruik gemaakt van de kennis en middelen van externe partners.

Periode 2011 - 2021	
Actieve grondproductie	<ul style="list-style-type: none"> - Randwijck - Binnenstad overig (Palace, aanloopstraten e.d.) - Bedrijventerrein Beatrixhaven
Samenwerkende grondproductie (PPS)	<ul style="list-style-type: none"> - Belvédère - Herstructurering West en Noord Oost - A2 - Maaskruisend verkeer - Gebiedsontwikkeling Maastricht – Valkenburg inclusief Geusselt
Faciliterende grondproductie	<ul style="list-style-type: none"> - Ravelijn Woningbouw - Winkelcentrum Brusselsepoort - Studentenhuisvesting Limmel Hotelschool - Campagne Zorgcentrum

Figuur 6: schematische weergave van de vorm van het grondbeleid c.q. de grondproductierol ten aanzien van een aantal gebiedsontwikkelingen de afgelopen jaren.

Keuzemogelijkheden

De voorliggende keuze is of de gemeente op voorhand kiest voor een bepaalde voorkeursrol (zoals in het huidige beleid) of dat wordt gekozen voor een model waarin situationeel, dus per locatie, aan de hand van een afwegingskader wordt afgewogen welke rol het meest passend is, dus situationeel grondbeleid.

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 (vorig hoofdstuk) werd al aangegeven dat grondbeleid is gericht is 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 uitgifbare 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.

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, 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; de actieve of de reactieve regierol en uit drie productierollen; 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.

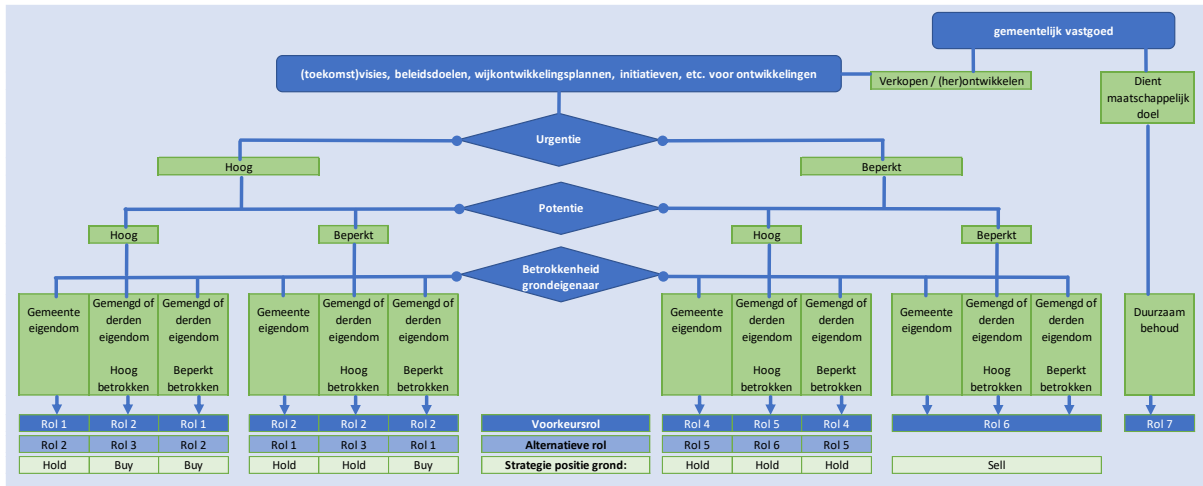
Om te beoordelen hoeveel potentie een beoogd gebied heeft, kunnen de volgende vragen worden beantwoord:

- 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 gemeenteraad

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.

Voor- en nadelen van de keuzemogelijkheden; bepaalde voorkeursrol of het situationeel bepalen van rol

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 in op de dynamiek.

Nadeel van het vooraf innemen van een voorkeursrol is dat de keuze voor een (voornamelijk) actieve of faciliterende grondproductierol weinig flexibel is en daarmee onvoldoende rekening houdt met de complexiteit en de diversiteit van gebiedsontwikkelingen. Iedere locatie op zichzelf is uniek. De urgentie om te ontwikkelen varieert, evenals 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, 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.

Een ander voordehand liggend nadeel is dat wanneer voor een puur actieve of faciliterende grondproductierol gekozen wordt, geen gebruik kan worden gemaakt van de voordelen die de variatie van manieren om grondbeleid te voeren biedt. De voor- en nadelen staan hieronder verder uitgewerkt.

Voor- en nadelen van de verschillende grondproductierollen

Regie

In algemene zin geldt dat hoe actiever we zelf optreden in een ontwikkeling, hoe meer invloed we hebben op de realisatie en het eindresultaat. Het maatschappelijk rendement kan zo heel groot zijn en vooral ook gewenst. Ook wanneer we als gemeente faciliterend grondbeleid voeren, kunnen we nog op bepaalde zaken sturen. We zijn daar echter gebonden aan wat wettelijk mogelijk is en/of wat ook op medewerking van de grondeigenaar kan rekenen. Het komt in de praktijk regelmatig voor dat maatschappelijk gewenste ontwikkelingen niet worden opgepakt door de grondeigenaren.

(Financieel) resultaat

Bij een actieve grondproductierol komt het direct financieel resultaat dat te relateren is aan de ontwikkeling, zijnde het saldo van de grondexploitatie, voor rekening van de gemeente. Hierdoor is de gemeente in de gelegenheid om de eventuele rendementen uit de grondexploitatie in te zetten als vereveningsmiddel in van gemeentewege evenzeer wenselijk geachte maar niet kostendekkende locatieontwikkelingen. Om van deze mogelijkheid gebruik te maken, dient er een eigen grondreserve aanwezig te zijn. Hier heeft de gemeente Maastricht evenwel niet meer voor gekozen. Het direct financieel resultaat kan ook negatief zijn. Zeker wanneer het een binnenstedelijke (her)ontwikkeling betreft is het vaak lastig om dit met een positief financieel resultaat af te sluiten. Daarbij dient wel in beschouwing te worden genomen dat de (her)ontwikkeling vaak plaatsvindt om een maatschappelijk ongewenste situatie te verbeteren. De maatschappelijke impact die hiermee gerealiseerd wordt, heeft ook zijn invloed op de gemeentebegroting. Algemeen bekend is bijvoorbeeld dat een hoger sociaal welzijn zorgt voor minder druk op de gelden van het sociaal domein. Bij een faciliterende grondproductie is alleen kostenverhaal aan de orde en is reeds hierom van winst en winstdeling geen sprake. Op grond van de Omgevingswet kan naast het kostenverhaal onder bepaalde voorwaarden eventueel een financiële bijdrage worden gevraagd (en in sommige gevallen zelfs publiekrechtelijk afgedwongen) voor de ontwikkeling van een gebied.

Financiële risico's

Risico's zijn in meerdere vormen te onderscheiden, maar uiteindelijk komen deze altijd in financiële zin tot uitdrukking. Zo zijn er risico's te noemen die een gevolg zijn van grote gedane investeringen, waarbij bijvoorbeeld door vraaguitval, kredietcrisis, de oplopende rentelasten als kostenfactor optreden. Maar ook zijn er risico's te noemen die bijvoorbeeld voortkomen uit (juridische) procedures die tot vertraging en stagnatie leiden, met wederom oplopende rentelasten tot gevolg.

Wat betreft financiële risico's geldt, dat deze in de regel groter zijn bij een actieve grondproductie dan bij een faciliterende grondproductie. Het grotere risico bij de actieve grondproductie is vooral te herleiden tot de veelal grotere (voor-)investeringen (bijv. aankopen grond en vastgoed) die de gemeente doet voor een locatie-ontwikkeling.

Bij een faciliterende grondproductie zijn de financiële risico's vanwege gepleegde (voor-) investeringen beduidend geringer. Echter, ook deze vorm van grondbeleid kent de nodige risico's. Hoewel de wetgever uitgaat van het principe dat contracteren met partijen zoveel mogelijk de voorkeur geniet en daarin het principe van contractsvrijheid huldigt, blijkt dit in de praktijk toch weerbarstiger te zijn. De contractinhoud is vatbaar voor rechterlijke toetsing. Daarnaast wordt de regelgeving met betrekking tot kostenverhaal met de komst van de Omgevingswet op enkele punten gewijzigd. Hier zullen zowel gemeenten als marktpartijen hun weg in moeten zien te vinden en daar komt dan bij dat over de nieuwe regelgeving nog geen jurisprudentie is. Dit laatste kan dan eventueel weer leiden tot rechterlijke procedures en daarmee tot financiële risico's.

Indirect financieel risico (maatschappelijk risico)

Uit bovenstaande teksten blijkt al dat we met een actieve rol beter onze maatschappelijke doelen kunnen realiseren. Vaak volstaat actieve regie, maar in bepaalde gevallen kan ook een actieve grondproductie noodzakelijk zijn. Door te afwachtend te zijn op locaties die urgent om een ontwikkeling vragen, loopt de gemeente daarom het risico dat locaties voor lange tijd niet opgepakt worden met verdere achteruitgang tot gevolg. Daar schuilt zowel een maatschappelijk risico in als een financieel risico. Al is dat financieel risico waarschijnlijk moeilijker in beeld te brengen, aangezien het indirecte geldstromen in de gemeentebegroting betreft (invloed op onderhoud, uitkeringen, belastingen, etc.).

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

Het grond- en vastgoedbeleid is een ondersteunend middel om ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke doelen in de fysieke leefomgeving te realiseren. De opgaves en ambities van de gemeente Maastricht op dit gebied zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie. De keuze voor het type grondbeleid dienen indachtig deze opgaves en ambities gemaakt te worden.

Wanneer voor situationeel grondbeleid wordt gekozen kan per gewenste ontwikkeling worden bekeken welke rol van de gemeente hier het meest passend voor is. Er kan dus maatwerk worden geleverd.

Dat maatwerk is nodig als gekeken wordt naar de grote diversiteit in zowel de opgaven en ambities die zijn opgenomen in de Omgevingsvisie als ook in de verschillende locaties en gebieden van onze gemeente. Door te kiezen voor een situationeel grondbeleid kan de gemeente beter dan voorheen op verschillende momenten kiezen waar ze regie wilt voeren op de totstandkoming van een ontwikkeling en op de daadwerkelijke realisatie ervan. Zo kan de focus worden gelegd op de gebieden die het meest urgent zijn in het behalen van een gewenst maatschappelijk rendement.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om, anders dan bij de vorige Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012, in het nieuwe beleid thans te kiezen voor een situationeel grondbeleid. Dit betekent dat per ontwikkeling zal worden bepaald welke rol c.q. type grondbeleid het meest passend is. De keuze hangt af van diverse omstandigheden zoals de urgentie van de ontwikkeling, de potentie van de locatie en de positie en betrokkenheid van partijen. Met behulp van het afwegingskader kiezen we de meest passende rol. Het voorstel is dus om te kiezen voor een situationeel grondbeleid.

3.2 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. Aan de hand van urgentie, potentie en positie wordt per gebieds- of locatieontwikkeling afgewogen welke rol het beste kan worden ingenomen. Een van de mogelijke rollen is de samenwerkende grondproductie.

Voor het realiseren van gebiedsontwikkelingen kan de overheid samenwerken met een of meerdere private marktpartij(en). Er kan op verschillende manieren worden samengewerkt. Deze samenwerkingsvormen worden publiek private samenwerkingen (PPS) genoemd.

Een vaak gebruikte definitie/uitleg van PPS is²:

een tijdelijke samenwerkingsrelatie (voor de duur van het project of de overeenkomst) tussen een publieke partij (vaak de opdrachtgever) en een private partij (vaak de opdrachtnemer) in een bepaalde samenwerkingsvorm gericht op het gezamenlijk realiseren van een publiek product of het verlenen van een publieke dienst, en gericht op het gezamenlijk delen van risico's, kosten, opbrengsten en zeggenschap. Ook zonder gemeentelijke gronduitgifte kan dus sprake zijn van publiek- private samenwerking, bijvoorbeeld als er sprake is van gemeentelijke werken of diensten waarbij voor langere termijn samengewerkt wordt tussen de gemeente en een private partij.

Onder PPS wordt niet een reguliere verkoop van een bouwrijpe kavel tegen een marktconforme prijs begrepen.

Samenwerkingsvormen gericht op een grondtransactie:

Een aantal voorbeelden van samenwerkingsvormen zijn:

- Bouwclaimmodel: van de private partij die eigenaar is van gronden binnen het plangebied wordt grond aangekocht door de gemeente en in ruil daarvoor krijgt de private partij bouwrechten naar verhouding van zijn inbreng. De gemeente voert een eigen grondexploitatie, gebruikt haar publiekrechtelijke bevoegdheden voor de wijziging van het bestemmingsplan en aankoop van resterende gronden indien nodig door middel van WVG of onteigening en verkoopt bouwrijpe kavels terug aan de private partij die de bouwrechten heeft. Dit is een beperkte vorm van samenwerking die bijvoorbeeld in Amby-zuidoost is toegepast.
- Joint-venture: de gemeente en de private partij voeren een gezamenlijke grondexploitatie en delen de financiële en economische risico's van bouw- en woonrijp maken en de opstalrealisatie in een rechtspersoon of personenvennootschap. De maatschap Geusselt, WOM Belvédère en CV BV Malberg zijn voorbeelden hiervan.
- Concessiemodel: de gemeente is eigenaar van de gronden binnen het plangebied en stelt vergaande eisen aan ontwikkeling. Voorbeelden hierbij zijn de Gebiedsontwikkeling A2, het plan Hoolhoes en de zonneweide Lanakerveld.

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

² (Eversdijk 2010)

ruimtelijke ordening leiden tot een aanbestedingsplicht. Het aangaan van een samenwerking in een joint-venture of concessiemodel is daardoor in principe aanbestedingsplichtig geworden.

Daarnaast wordt het inbrengen van grond of panden voor een lagere dan de marktconforme waarde of het verrichten van gemeentelijke werkzaamheden zonder verhaal van kosten, snel aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Dit onderdeel over PPS is rechtstreeks gerelateerd aan het grondbeleid (paragraaf 3.1). De verschillende publiek- private samenwerkingsvormen zoals hierboven uiteengezet zijn een instrument om invulling te geven aan de samenwerkende grondproductierol. Ook is er een relatie met het aankoopbeleid (paragraaf 3.5)

Huidig beleid gemeente Maastricht

In de kadernota grond- en vastgoedbeleid uit 2012 is als uitgangspunt vastgelegd dat het instrument PPS waar mogelijk wordt ingezet, hetzij op een kleinschaliger niveau dan dat voorheen (jaren vóór 2012) gebeurde.

Het beleid uit de PPS-nota van 2000, om bij het aangaan van een PPS stapsgewijs te werken, werd in 2012 gecontinueerd. Echter, met dien verstande dat de gemeente niet langer bepaalde partijen uitnodigt voor samenwerking, maar voor het aangaan van een PPS gebiedsontwikkeling indien noodzakelijk, een aanbestedingsprocedure volgt. Dit, mede gelet op de eerder in deze paragraaf genoemde aanbestedingsregels en Europese wetgeving.

Aanbestedingsprocedures.

De omvang van de gebiedsontwikkeling en inhoud van de opdracht zijn bepalend voor de te kiezen aanbestedingsprocedure. De Gids Proportionaliteit die via de Aanbestedingswet daarin leidend is, geeft aan dat de concurrentiegerichte dialoog bij omvangrijke projecten verdedigbaar is. Deze is toegepast in de gebiedsontwikkeling A2. In projecten die kleiner van omvang zijn ligt de niet-openbare aanbesteding meer voor de hand. De niet-openbare aanbestedingsprocedure bestaat uit 2 ronden. In de 1e ronde worden op basis van objectieve, gepubliceerde criteria (doorgaans) 5 partijen geselecteerd. Uitsluitend deze partijen kunnen inschrijven op het plan. De inschrijvingen worden beoordeeld op grond van gunningscriteria die vooraf kenbaar zijn gemaakt en leiden tot gunning aan de inschrijver met het beste plan. Deze procedure is bijvoorbeeld toegepast bij de gebiedsontwikkeling Hoolhoes.

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 gemeenteraad 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 gemeenteraad is uitgewerkt in de Gemeentewet en de Financiële verordening van de gemeente Maastricht.

Een PPS hoeft niet uitsluitend gericht te zijn op een grondlevering, maar kan ook betrekking hebben op diensten. Met 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. Twee voorbeelden van PPS'en die zijn aanbesteed zijn de gebiedsontwikkeling A2 en de Hoolhoeslocatie in Limmel. In beide projecten had de ontwikkelaar oorspronkelijk geen grondeigendom en was het wenselijk voor de gemeente om een aantal eisen te stellen aan de wijze van realisatie van het project. In het geval van de A2 is de realisatie van onder andere de tunnel waarvoor als tegenprestatie 5 vastgoedlocaties zijn ingebracht, door middel van de concurrentiegerichte dialoog aanbesteed. De gebiedsontwikkeling Hoolhoes waarbij een ontwikkelaar werd gezocht om een specifiek bouwprogramma te realiseren, werd aanbesteed met een niet-openbare procedure. Er zal bij iedere samenwerkingsvorm dus een toets dienen plaats te vinden aan het aanbestedingsrecht.

Het proces rond PPS heeft zich door de loop der jaren geleidelijk ontwikkeld en 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

Keuzemogelijkheden

Het situationeel grondbeleid (paragraaf 3.1) leidt er toe dat we in bepaalde gevallen kiezen voor een samenwerkende grondproductie. In dat geval zal ook een keuze moeten worden gemaakt voor de vorm van samenwerking. Eerder in deze paragraaf beschreven we al enkele vormen van samenwerking (niet uitputtend). Hieronder worden de voor- en nadelen van diverse samenwerkingsvormen kort aangestipt.

Voor- en nadelen van de verschillende alternatieven

Bouwclaimmodel:

Het voordeel van het bouwclaimmodel ligt met name in de grondruil op minnelijke wijze waardoor onteigening niet noodzakelijk is. Grondaankopen en grondverkoop dienen getaxeerd te worden in verband met het staatssteunverbod. Ook zal kostenverhaal voor de aanleg van infrastructuur en het verlenen van planologische medewerkingen moeten worden berekend om staatssteun uit te sluiten. Onder staatssteun vallen naast grondverkoop onder de marktwaarde of onvolledig kostenverhaal ook het verstrekken van

garanties, leningen en een verlaagde huur.

Joint-venture:

In dit samenwerkingsmodel waarin een gezamenlijke rechts- of personenvennootschap kan worden opgericht, worden onder andere afspraken gemaakt over de inbreng van kapitaal en arbeid ten behoeve van het project, zeggenschap en winstverdeling. De gezamenlijke inbreng van voor een project benodigde onroerende zaken en het delen van hiermee gepaard gaande financiële risico's zijn daarmee belangrijkste voordelen van een joint venture.

Het is door ontwikkelingen in het aanbestedingsrecht voor een gemeente niet langer mogelijk om met een ontwikkelaar die een goed plan heeft voor gebiedsontwikkeling, een rechts- of personenvennootschap met een gedeelde grondexploitatie op te richten. Het lopen van economische risico's in een project of het meebetalen aan een project (zie hiervoor onder staatsteun) door de gemeente leidt veelal tot een overheidsopdracht. Wanneer er sprake is van een overheidsopdracht, is sprake van een aanbestedingsplicht.

Afhankelijk van de waarde van de opdracht zullen op grond van de Aanbestedingswet procedurele eisen gesteld worden aan het zoeken van een samenwerkingspartner die variëren van een enkelvoudig onderhandse, tot Europees aanbesteden.

Concessiemodel:

In dit model wordt na een aankondiging op een in de Aanbestedingswet voorgeschreven wijze een overeenkomst met een aannemer of leverancier gesloten voor werken en/of diensten. Hiervoor betaalt de gemeente in de vorm van het verlenen van een exploitatierecht (soms in combinatie met een geldbedrag). De grondprijs wordt door de hoogste bieder (inschrijver op een voorgenomen locatieontwikkeling) bepaald waardoor deze (eventueel in combinatie met de overige door de bieder te verrichten prestaties) automatisch marktconform is en geen staatssteungevaar oplevert. Door de procedurele eisen kan het enige tijd duren voordat een samenwerkingspartner gevonden wordt.

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

Economische, demografische en juridische ontwikkelingen hebben hun invloed gehad op een afnemende populariteit van de PPS-en wat betreft samenwerkingen binnen een rechts- of personenvennootschap.

Voor de PPS WOM Belvédère heeft de crisis op de huizen en kantorenmarkt en de bevolkingskrimp de private aandeelhouders ING en BPF aanleiding gegeven tot een herverdeling in hun beleggingsportefeuilles. Omvangrijke langjarige gedeelde grondexploitaties werden beëindigd. De aandelen van ING en BPF in de WOM Belvédère en Exploitatiemaatschappij het Bassin BV werden aan de gemeente Maastricht overgedragen, die daarmee vrijwel volledig aandeelhouder werd. Ook de PPS Maatschap Geusselt tussen de gemeente Maastricht en BPF werd in 2010 beëindigd, inclusief de gemeenschappelijke grondexploitatie in het Geusseltplan. Tussen de gemeente en BPF werd in 2010 een koop-verkoopovereenkomst gesloten die gedurende 11 jaar niet langer voldeed aan de kenmerken van publiek private samenwerking.

In de PPS CV Malberg hebben Woonpunt, Servatius, AM Wonen BV en de gemeente samengewerkt. Redenen voor de opheffing waren de wijziging van de Woningwet per 1 juli 2015 als gevolg waarvan de woningcorporaties zich moesten beperken tot hun kerntaak, te weten de verhuur van sociale woningen aan mensen met een inkomen onder een specifieke inkomensgrens. Gemeenten werd het nog slechts toegestaan diensten van algemeen economisch belang (DAEB) te financieren zonder dat sprake is van staatssteun (denk hierbij aan de inbreng van grond voor een lagere dan de marktconforme waarde). Daarnaast speelden wijzigingen op Rijksniveau met betrekking tot het Grote Stedenbeleid en de toekenning van bijdragen uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing een rol.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is 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 oprichten zal terughoudend gebruik worden gemaakt.

3.3 Faciliteren private initiatieven

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.

Huidig beleid

De afgelopen jaren werd veelal een 'nee, tenzij' benadering gehanteerd ten aanzien van private ontwikkelingen. De tenzij had betrekking op ontwikkelingen die pasten binnen de in de structuurvisie Maastricht 2030 benoemde acht brandpunten en de vastgestelde programmering (bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw, retail, horeca, kantoren en bedrijven).

Met de komst van de Omgevingswet wordt het instrument structuurvisie vervangen door een Omgevingsvisie. In Maastricht is de structuurvisie Maastricht 2030 inmiddels vervangen door de Omgevingsvisie Maastricht 2040. Hierin wordt het ruimtelijk streefbeeld voor Maastricht als geheel en ook per stads- of gebiedsdeel geschetst (in de zogenaamde gebiedsprofielen). Ook is er een 'ladder voor locatiekeuze' opgenomen die als richtlijn dient voor beslissingen over het al dan niet faciliteren van private initiatieven op bepaalde locaties.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Het beleid voor het al dan niet faciliteren van private initiatieven is gerelateerd aan het grondbeleid (paragraaf 3.1), met name aan de faciliterende grondproductierol en zijdelings met samenwerkende grondproductierol. Daarnaast is er een relatie tussen het faciliteren van private initiatieven en het kostenverhaal (paragraaf 3.4). Indien er ook sprake is van uitgifte van gemeentelijk eigendom bestaat er ook een relatie met de paraaf over gronduitgifte (paragraaf 3.6) en/of de paragraaf over de verkoop van vastgoedobjecten (paragraaf 4.5) en/of de paragraaf over het herbestemen van vrijkomend gemeentelijk vastgoed (paragraaf 4.4.)

Keuzemogelijkheden

Er zijn twee benaderingen ten aanzien van het faciliteren van private initiatieven in geval deze niet passen binnen het vigerend Omgevingsplan. Een 'nee, tenzij' benadering die de afgelopen periode als vertrekpunt diende of een 'ja, mits' benadering. Gelet op de gedachte achter de Omgevingswet en de in lijn daarmee opgestelde Omgevingsvisie Maastricht 2040 en de daarin opgenomen 'Ladder voor locatiekeuze', is eerstgenoemde benadering verlaten en is gekozen voor een '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 publiekstrekende 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 het hoofdstuk hiervoor 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.

Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

Betrokkenheid private partijen

De omgevingsvisie zet in op een geleidelijke, gebiedsgerichte transformatie op basis van heldere strategische doelen, die in samenwerking met de diverse partners zijn opgesteld en worden gerealiseerd. Het is daarmee dus nadrukkelijk een uitnodiging aan de samenleving om hier gezamenlijk in op te trekken. De aard en omvang van de behoeften en de opgaven geven aanleiding tot een hernieuwde samenwerking en relatie met de overheid. Ook met het oog op risicospreiding en het gebruik maken van de capaciteit van private partijen is het wenselijk om initiatieven niet bij voorbaat af te wijzen. Integendeel, het biedt een voordeel dat de betrokkenheid van private partijen bij de ontwikkeling van de stad vergroot.

Gebundelde inspanning

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. Ook buiten de prioritair aangewezen locaties voor integrale gebiedsontwikkeling en de aangegeven hoofdstructuren, liggen er immers kansen voor kwaliteitsinvesteringen.

Gebiedsgerichte transformatie

Hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een hoge mate van flexibiliteit bij het realiseren van ruimtelijke ambities. Meer gebiedsgerichte (maatwerk) en flexibele stadsontwikkeling met de nadruk op herbestemmen heeft als voordeel dat dit kansen biedt om de schaarse ruimte te benutten en de huidige condities van een gebied optimaal in te zetten en in te spelen op het dagelijks leven van bewoners en gebruikers met een groeiende behoefte aan invloed en diversiteit. Met de omgevingsvisie zet Maastricht bovendien in op het faciliteren van initiatieven en het ruimte bieden voor starters, tijdelijke functies, experimenten en broedplaatsen, ook buiten de genoemde locaties voor (bepaalde) integrale gebiedsontwikkeling. Ook hier geldt dat nieuwe initiatieven moeten passen binnen de programmatische kaders en onder meer beoordeeld worden op hun toegevoegde waarde voor de stad en effect op de bestaande voorraad.

Beperking programmatische ruimte

Als nadeel van het meer ruimte geven voor private initiatieven is dat de beschikbare programmatische ruimte (voor wonen of andere functies) die hiervoor gebruikt wordt ten koste gaat van het beoogde programma bij andere beoogde projecten de locatie-ontwikkelingen.

Afsluiting: beleidsvoorstel

Het voorstel is om, anders dan in de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, ten aanzien van private locatieontwikkelingen een 'ja, mits' benadering te hanteren. Dit, met het oog op de gemaakte keuzes in de omgevingsvisie en de manier waarop de gemeente aangeeft hier invulling aan te willen geven door vooral samenwerking met haar bewoners en partners. De "mits" bestaat uit toetsing aan de toegevoegde maatschappelijke waarde en het eventueel nadelig effect op de bestaande voorraad en programmering bij andere beoogde projecten. Dit wordt bepaald aan de hand van de uitgangspunten in het raamwerk, de gebiedsprofielen en de ladder voor locatiekeuze. De eerder beschreven stappen (zie hoofdstuk 2) om inzichtelijk te maken wat het gewenste maatschappelijke rendement is en de uitkomsten hiervan, kunnen in het overleg met de initiatiefnemer en de toetsing als hulpmiddel dienen.

Deze 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.

3.4 Kostenverhaal

Inleiding

De verplichting tot kostenverhaal

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.

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening (artikel 6.12 e.v) is de gemeente verplicht kostenverhaal toe passen in geval van een bestemmingsplanwijziging of afwijking van een geldend bestemmingsplan, mits ook voldaan is aan de criteria van artikel 6.2.1. Besluit ruimtelijke ordening dat kort samengevat een bouwplan van een bepaalde omvang omschrijft.

De regelgeving over kostenverhaal wordt opgenomen 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.

In het geval dat de gemeente zelf grond uitgeeft voor bouwactiviteiten wordt het kostenverhaal hetzij in de koopsom verdisconteerd, hetzij separaat in rekening gebracht.

Kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg

De gemeente en een initiatiefnemer kunnen privaatrechtelijk een overeenkomst sluiten over kostenverhaal voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt: een zogenoemde anterieure overeenkomst. Daarbij kunnen afspraken op maat gemaakt worden en geldt in principe het uitgangspunt van contractsvrijheid, een en ander binnen de begrenzing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die ook op privaatrechtelijk handelen van de gemeente van toepassing zijn.

Doordat er in de regelgeving een onderscheid wordt gemaakt tussen een publiekrechtelijk en een privaatrechtelijk spoor zijn de elementen uit de publiekrechtelijke regeling, bijvoorbeeld de kostensoortenlijst, de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (ook wel PPT-criteria genoemd) en de maximering van verhaalbare kosten, niet rechtstreeks van toepassing op de overeenkomst in het privaatrechtelijke spoor. Desalniettemin kan de publiekrechtelijke regeling als referentiekader dienen, casu quo een schaduwwerking hebben op de onderhandelingen over een overeenkomst.

Kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg

Daarnaast kent de wet een publiekrechtelijke regeling, die 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 (bijv. besluit tot wijziging omgevingsplan) regels of voorschriften opgenomen over het verhalen van de kosten (ook wel kostenverhaalregels genoemd). Andere besluiten dan een omgevingsplan is de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Krachtens de publiekrechtelijke regeling mogen kosten alleen worden verhaald als ze voldoen aan de PPT-criteria en op de kostensoortenlijst staan.

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. 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 voor ontwikkelingen van een gebied (afdeling 13.7). Ook hier zijn twee sporen mogelijk: het privaatrechtelijk of het publiekrechtelijk spoor.

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). Die regeling maakt het kort gezegd mogelijk om voor een limitatief aantal in de wet genoemde ontwikkelingen ter verbetering van de fysieke leefomgeving in een Omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verhaald op degene die een bepaalde (bouw)activiteit verricht. Het gaat dan om ontwikkelingen als kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen, de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied en het slopen van opstallen in geval van bijvoorbeeld een krimpopgave. In de toelichting van het omgevingsplan moet een onderbouwing worden gegeven van de functionele samenhang tussen de bouwactiviteit en de ontwikkeling. De onderbouwing van de functionele samenhang kan gebaseerd worden op een Omgevingsvisie of -programma. Een verantwoording over de verplichte financiële bijdrage kwaliteitsverbetering is verplicht.

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). Partijen kunnen op basis van een Omgevingsvisie of -programma in een overeenkomst over bepaalde (bouw)activiteiten bepalingen opnemen over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied, zoals aanleg van groenvoorzieningen, ondersteunende infrastructuur of een waterberging. Er is geen verantwoording over de besteding van de bijdrage verplicht.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Kostenverhaal is gerelateerd aan het situationeel grondbeleid (par..) en dan in het bijzonder aan de faciliterende grondproductierol en aan het faciliteren van private initiatieven (par..).

Huidig beleid gemeente Maastricht

Huidig uitgangspunt bij een privaat initiatief is het wettelijk verplicht kostenverhaal. Op dit moment verhaalt de gemeente bij een planologische wijziging of afwijking ten behoeve van een bouwplan, de plankosten, planschadeposten en de kosten van bouw- en woonrijp maken. 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. Zodra 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 hele wettelijk verplicht kostenverhaal wordt verhaald en waarbij het reeds eerdere betaalde deel wordt verrekend.

Een voorbeeld van een project waar eerst een intentieovereenkomst en vervolgens een anterieure overeenkomst is gesloten is de 'Palace'-locatieontwikkeling. Ook bij veel herstructureringsprojecten zoals bij Caberg Zuid-Oost en de Blauwe Loper in Mariaberg wordt deze werkwijze met woningcorporaties toegepast.

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. Gebiedsoverstijgende kosten zijn kosten die gemaakt worden voor voorzieningen die niet alleen toe te rekenen zijn aan de betreffende gebiedsontwikkeling, maar ook ten gunste komen van andere gebiedsontwikkelingen en/of de bestaande stad. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de kosten voor aanleg van de Noorderbrug en de Belvédèrelaan. De afgelopen jaren zijn door de gemeente Maastricht geen gebiedsoverstijgende kosten verhaald of financiële bijdragen gevraagd. Dit, mede omdat de (ten gevolge van de bijgestelde herprogrammering woningbouw, en bedrijven- en kantoorlocaties) overgebleven bouwprogramma's doorgaans onrendabel waren en vanwege de complexiteit van het vaststellen van een objectieve kostenverdeelsleutel.

Vooruitkijkend zien we diverse (maatschappelijke) opgaven op ons af komen op bijvoorbeeld het gebied van klimaatadaptie, bereikbaarheid en de energietransitie. Om Maastricht ook in de toekomst leefbaar en aantrekkelijk te houden zijn investeringen nodig. Vaak zorgt de gemeente voor de financiering hiervan of zijn hiervoor subsidies beschikbaar. Ook kan het voorkomen dat het Rijk of de Provincie mee betaalt aan specifieke investeringen. Echter, ook initiatiefnemers van bouwplannen profiteren van een aantrekkelijke stad. 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 opportuun is en zal daartoe een nader voorstel worden voorbereid.

Afsluiting: aanbeveling

Zoals hierboven uiteengezet wordt onder de Omgevingswet de plicht tot kostenverhaal voortgezet. Het contractuele kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg heeft daarbij de voorkeur.

Het voorstel is om de huidige werkwijze van de gemeente Maastricht, waarbij het kostenverhaal (langs privaatrechtelijk weg) doorgaans in twee delen plaatsvindt, door het sluiten van een intentieovereenkomst en vervolgens een anterieure overeenkomst, te continueren.

3.5 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 gemeenteraad 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 gemeenteraad 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 gemeenteraad 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 onteigening kan inzetten. Afgezien van de hiermee gepaard gaande (langdurige) juridische procedures is dit 'ultimum remedium'-middel niet altijd even politiek-bestuurlijk gewenst.

Het meest wenselijke is dat de gemeente met een goed aankoopbeleid de gronden minnelijk kan verwerven.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Het aankoopbeleid is gerelateerd aan het grondbeleid (paragraaf 3.1). Een van de productierollen waar de gemeente voor kan kiezen is de actieve grondproductierol. Om 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 (paragraaf 3.2) is het hebben van grondeigendom belangrijk. De grondpositie bepaalt in grote mate de invloed en (mede)zeggenschap van de gemeente. Bij een faciliterende grondproductierol is grondeigendom een ondergeschikt facet.

Huidig beleid gemeente Maastricht

In de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012 is besloten het proactief aankoopbeleid van voordien te continueren en aan te vullen met een nog uit te werken mogelijkheid voor strategische aankopen, bedoeld om op kleine schaal ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Hoewel het proactief aankoopbeleid formeel nog steeds geldt is er de afgelopen jaren geen gebruik meer van gemaakt. Binnen de acht brandpunten (zoals benoemd in de structuurvisie Maastricht 2030) voerde de gemeente een actieve grondproductie. Met gebruikmaking van het pro-actief aankoopbeleid zijn in deze gebieden gronden aangekocht. Op enig moment waren de grondposities binnen deze gebieden ingenomen, waardoor er de laatste jaren nauwelijks nog aanleiding was tot inzet van het pro-actief aankoopbeleid. Bij grondaankopen buiten de brandpunten is, ook in de gevallen waar theoretisch gezien pro-actieve aankopen mogelijk waren vanwege het bestaan van een beleidskader, het regulier aankoopbeleid gevolgd omdat de crisis en het (financieel) risicoprofiel aanleiding gaven tot terughoudendheid.

Een uitwerking voor het op kleine schaal toepassen van strategische aankopen, zoals aangekondigd in de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, heeft geen vervolg gekregen.

Keuzemogelijkheden

De voorliggende keuze is die tussen het heractiveren van het pro-actief aankoopbeleid eventueel aangevuld met de mogelijkheid tot het doen van strategische aankopen of enkel overgaan tot een regulier verwervingsbeleid. Wanneer gekozen wordt voor het situationeel grondbeleid, waarbij de keuze ook kan vallen op een actieve grondproductie, ligt de keuze voor een regulier aankoopbeleid echter minder voor de hand, omdat met een pro-actief aankoopbeleid sneller op de grond- en vastgoedmarkt kan worden gehandeld.

Voor- en nadelen van de verschillende alternatieven

De argumenten voor of tegen een bepaalde keuze kunnen, kort samengevat, worden weergegeven als de voor- en nadelen van te vroeg dan wel te laat verwerven. De kans dat een perceel te vroeg wordt verworven, wordt groter bij een strategisch aankoopbeleid, de kans dat een perceel te laat wordt verworven is juist bij een regulier of traditioneel aankoopbeleid groter. Pro-actief aankoopbeleid zit er tussenin.

Prijs

Een voordeel van vroeg verwerven en daarmee van een strategisch of (hetzij in mindere mate ten opzichte van strategisch) pro-actief aankoopbeleid kan zijn dat de prijs nog laag is door de afwezigheid van speculatieve prijsstijgingen. Vanuit dat oogpunt zou het wenselijk kunnen zijn gronden zo vroeg mogelijk te verwerven (al dan niet door middel van verplaatsing). Mogelijk wordt de verwervingsprijs opgedreven wanneer bekend wordt dat een nieuwe ontwikkeling op komst is.

Risico's

Een belangrijk nadeel van vroeg verwerven is dat de boekwaarde van aangekocht onroerend goed voor lange tijd op de gemeentelijke balans staat en dat er daarmee gedurende een langere tijd rentelasten moeten worden betaald. Ook kan het zo zijn dat na de verwerving blijkt dat een bepaald perceel of vastgoed uiteindelijk toch niet in ontwikkeling genomen wordt, waardoor dit in feite 'overtollig' wordt. Vroeg aangekocht onroerend goed brengt ook tijdelijke beheerslasten met zich mee, maar kan ook tijdelijke opbrengsten genereren.

Al met al zijn de risico's groter bij een strategisch aankoopbeleid, waarbij gronden en /of vastgoed mogen worden aangekocht zonder dat daar een door de raad vastgesteld beleidskader voor is. Bij een proactief verwervingsbeleid daarentegen is het risico kleiner, maar bestaat evenwel nog steeds de mogelijkheid dat een ontwikkeling uiteindelijk toch niet doorgaat.

Bij een regulier aankoopbeleid worden gronden pas verworven nadat duidelijk is dat met een ontwikkeling een aanvang wordt gemaakt, veelal na uitdrukkelijke instemming van de raad. Het risico is bij deze complexen het kleinst (hoewel niet afwezig).

Gronden die aangekocht worden onder het pro-actief aankoopbeleid mogen volgens het BBV onder voorwaarden worden geactiveerd op basis van toekomstige bestemming.

Gronden die aangekocht worden onder strategisch aankoopbeleid mogen geactiveerd worden op basis van de huidige bestemming. Strategische aankopen dienen marktconform te worden aangekocht en kunnen daarmee geactiveerd worden. Vanwege het strategisch karakter, kan het zijn dat de waarde na verloop van tijd anders kan liggen dan eerder ingeschat. Dit kan tot toekomstige winsten, maar ook tot toekomstige verliezen leiden. Deze zullen ten gunste / laste van het weerstandvermogen van de gemeente komen.

Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties zoals kosten van onderzoek en ontwikkeling is op grond het BBV onder condities mogelijk: de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wet ruimtelijke ordening/Besluit ruimtelijke ordening (straks Omgevingswet en -besluit), de raad moet een ontwikkelingsbesluit nemen en ze mogen maximaal vijf jaar worden geactiveerd waarna de grondexploitatie door de raad moet zijn vastgesteld. Indien de grondexploitatie niet binnen vijf jaar wordt vastgesteld moeten de geactiveerde voorbereidingskosten (niet zijnde het aankoopbedrag) worden afgeboekt.

Regie

Een laatste voordeel van vroeg verwerven en daarmee van een strategisch of pro-actief aankoopbeleid is, dat de kans kleiner is dat al ongewenste grondposities zijn ingenomen door andere concurrerende marktpartijen. Vroeg verwerven draagt zo bij aan het verkrijgen van een betere onderhandelingspositie en meer

mogelijkheden voor regievoering door de gemeente. Bij een pro-actief aankoopbeleid is dit voordeel kleiner dan bij strategisch aankoopbeleid, aangezien er al sprake is van een beleidskader waar ook marktpartijen kennis van hebben kunnen nemen. Een strategisch of pro-actief aankoopbeleid stelt de gemeente in staat om op de vastgoedmarkt slagvaardiger te kunnen optreden gelijk als private partijen. Hierdoor verkeert de verkopende partij ook minder lang in onzekerheid of een geïnteresseerde gemeente de aankoop wel of niet doorzet.

Bij een regulier aankoopbeleid worden pas aankopen gedaan nadat de ontwikkeling is vastgesteld. In dergelijke gevallen is de kans groter dat er al posities zijn ingenomen door marktpartijen hetgeen de onderhandelings- en regievoeringspositie van de gemeente kan bemoeilijken. Bij een regulier aankoopbeleid neemt daarnaast de aankoopprocedure meer tijd in beslag, waardoor de gemeente minder slagvaardig kan zijn dan een private partij.

	Verwervingsprijs	(Rente)risico	Regie mogelijkheden
Regulier verwervingsbeleid	-	+	-
Pro-actief verwervingsbeleid	+	-	+
Strategisch verwervingsbeleid	+	--	++

Figuur 12: schematische weergave van de voor- en nadelen van het type verwervingsbeleid

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

Belangrijkste voordeel van het pro-actief aankoopbeleid is de snelheid van handelen die mogelijk is, doordat de aankoop aan het college is gedelegeerd. Als nadeel van een pro-actieve aankoop geldt in algemene zin dat er nog geen goed zicht op de haalbaarheid van het plan is, dat ertoe kan leiden dat bij nader inzien het aangekochte overbodig is.

Een nadeel momenteel is, dat voor gewenste aankopen buiten de brandpunten niet altijd een beleidskader voor handen is, waardoor aankoop op basis van het proactief aankoopbeleid niet mogelijk is.

Ook een eerder aangekondigde nadere uitwerking van een strategisch aankoopbeleid op grond van de Kadernota uit 2012 is vanwege het risicoprofiel, de boekverliezen als gevolg van de economische crisis uitgebleven. Bijgevolg hiervan is dat terreinen zoals de Van Wessem/ Innovatest locatie en het Tregaterrein vanwege onduidelijk ontwikkelingsperspectief in die jaren als risicovol werden gezien en om die reden niet zijn verworven.

Een ander nadelig aspect van het beperkte aankoopbeleid van de afgelopen jaren (hetgeen samenhangt met de keuze om in beginsel enkel een actieve rol te vervullen in de acht brandpunten) is dat de gemeentelijke portefeuille qua strategisch grondbezit verder is afgenomen. Ook dit beperkt de gemeente verder in haar positie om vanuit eigendomssituaties regie te kunnen voeren bij toekomstige ontwikkelopgaven. Hierdoor dient vaker ander publiekrechtelijk instrumentarium te worden ingezet om te kunnen sturen op een opgave. Een voorbeeld hiervan is de doelgroepenverordening.

Afsluiting: aanbeveling

Gezien de opgaven en ambities uit de Omgevingsvisie Maastricht 2040 en het gedane voorstel voor de inzet van een situationeel grondbeleid (paragraaf 3.1) is het beschikken over een daarop afgestemd aankoopbeleid van belang. Anders dan de gevolgde handelswijze van de afgelopen jaren is het thans gewenst om het pro-actief aankoopbeleid weer ruimer in te zetten (te heractiveren). Voorstel is om een investeringsplafond van 20 miljoen euro in te stellen voor pro-actieve aankopen.

En verder, zoals hiervoor toegelicht, kan gesteld worden dat ook een pro-actief aankoopbeleid niet altijd adequaat is. 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 niettemin wenselijk is te achten dat de betreffende situatie een verandering ondergaat. Voor die situaties is het voorstelbaar om in beperkte mate strategische aankopen mogelijk te maken.

Het voorstel is om anders dan in de vorige Kadernota een mogelijkheid voor een strategisch aankoopbeleid op te nemen met een investeringsplafond van in totaal € 5 miljoen euro.

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.

3.6 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 gemeenteraad 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 gemeenteraad 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 gemeenteraad

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 haar 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 gemeenteraad 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.

(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, 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.³

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 gemeenteraad 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 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).

Relatie met andere onderdelen kadernota

Deze paragraaf over gronduitgifte heeft een relatie met het grondbeleid (paragraaf 3.1), en dan met name met betrekking tot de actieve grondproductierol en eventueel met de samenwerkende grondproductierol. Ook is er een relatie met de paragraaf met betrekking tot het hanteren van een optievergoeding (paragraaf 3.8) en de paragraaf over het al dan niet opnemen van een meerwaardeclausule (paragraaf 3.9)

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

Huidig beleid

Bij het vaststellen van de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 werd besloten om het toen vigerende gronduitgiftebeleid voort te zetten. Aangetekend werd dat de algemene verkoopvoorwaarden en algemene erfpachtvoorwaarden geactualiseerd zouden worden. Dit is in 2013 gebeurd. De algemene verkoop- en erfpachtvoorwaarden zijn van toepassing op alle grondverkoop respectievelijk gronduitgiftes in erfpacht.

In onderstaande matrix (figuur 13) zijn schematisch de huidige uitgangspunten die de gemeente Maastricht hanteert ten aanzien van de hiervoor uiteengezette aspecten schematisch weergegeven per gronduitgiftecategorie. Vervolgens zullen we nog stil staan bij de handelswijze wanneer naast grondverkoop ook een afwijking van het bestemmingsplan aan de orde is.

Gronduitgifte	Bevoegdheden <i>op grond van Gemeentewet/ Wro/Wabo (besluit)</i>	Financiële kaders voor besluiten aangaande de verkoop van onroerend goed <i>op grond van de Financiële Verordening</i>	Mandaat door college aan <i>op grond van Mandaatlijst</i>	Wijze van verkoop(**) <i>op grond van Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012</i>	Grondprijsbepaling <i>Op grond van de grondprijzennota</i>	Beleid van de sector <i>op grond van gepubliceerd raadsbesluit</i>
Vrije sector woningbouw	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad	Marktconform tot 1 miljoen	Teammanager bij vastgestelde grondprijs	Loting	Comparatief of vastgestelde verkoopprijs	Wonen Vastgoed
Woningbouw complexmatig	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad	Marktconform tot 1 miljoen	- toewijzen college - besluit overeenkomst college	-	Sociaal: normprijs Overig: residueel door college	Wonen Verkeer Vastgoed
Bedrijfsterrein	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad Bedrijfseconomisch Vastgoed	Marktconform tot 1 miljoen	- toewijzen portefeuillehouder - besluit overeenkomst Teammanager bij vastgestelde grondprijs	-	Comparatief door college of vastgestelde verkoopprijs	Economie Vastgoed
Kantoren, hotel Detailhandel PDV bijzondere doeleinden	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad	Marktconform tot 1 miljoen	- toewijzen portefeuillehouder - besluit overeenkomst college	-	Residueel door college of vastgestelde verkoopprijs	Ruimte Vastgoed
Snippergroen (max 150 m2 vm openbaar groen, buiten singels, grenzend aan woonperceel koper)	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad	Marktconform tot 1 miljoen	- besluit overeenkomst teammanager	-	€ 75/m2	Ruimte Vastgoed
Groen- en reststroken in geval van: • grenscorrectie Woningcorporatie • t.b.v. realisatie nieuwbouwplan of uitbreiding bestaand gebouw • direct grenzend aan eigendom koper • nutsvoorziening/ algemeen belang	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad	Marktconform tot 1 miljoen	- besluit overeenkomst Teammanager (*)	-	Taxatie en vaststelling verkoopprijs door college	Vastgoed
Agrarisch	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad	Marktconform tot 1 miljoen	- besluit overeenkomst teammanager (*)	-	Taxatie en vaststelling verkoopprijs door college	Vastgoed
Natuur/Bos	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad	Marktconform tot 1 miljoen	- toewijzen college - besluit overeenkomst college	-	Taxatie en vaststelling verkoopprijs door college	Vastgoed
Uitgifte in Erfpacht Woningcorporaties binnen singels. Bedrijfsterreinen Bijzondere objecten bv parkeergarages	Overeenkomst: college Budgetrecht: raad Bestemmingsplan: raad	Marktconform tot 1 miljoen	Conform bestemming	-	3,8% grondwaarde conform bestemming, WOM 4,1%	Vastgoed

Figuur 13

(*) bij politieke gevoeligheid vindt in de praktijk de toewijzing via portefeuillehouder plaats in lijn met de verkoop van grond t.b.v. complexmatige woningbouw of kantoren.

(**) daar waar een '-' staat, houdt in dat geen specifieke bepaling over de wijze van verkoop in de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 is opgenomen.

Vaste handelwijze als naast de grondverkoop ook een afwijking van bestemmingsplan (straks Omgevingsplan) aan de orde is

Gronduitgifte vindt vaak plaats ten behoeve van een voorgenomen bouwplan. Bij de realisatie van het bouwplan kan een afwijking van het bestemmingsplan aan de orde zijn. Ook kan sprake zijn van een van het bestemmingsplan/ afwijkend gebruik. De raad is bevoegd tot het vaststellen van een bestemmingsplan op grond van de Wro of het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen als door middel van een omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing wordt afgeweken van het bestemmingsplan (op grond van de Wabo).

Aan het vaststellen van het bestemmingsplan door de raad gaat een proces vooraf, dat meestal bestaat uit twee fasen, een fase met een intentieovereenkomst en aansluitend een fase met een anterieure overeenkomst. Bij kleinere projecten kan er ook voor gekozen worden om uitsluitend met een anterieure overeenkomst te werken.

Voor het bouwterrein zal na een eerste quick scan door de gemeente met het oog op het schetsontwerp van de ontwikkelaar een intentieovereenkomst worden gesloten waarin wordt afgesproken dat de financieel economische haalbaarheid van het plan door de initiatiefnemer wordt getoetst en de kansrijkheid van de planologische wijziging of afwijking door de gemeente wordt onderzocht en getoetst aan geldend beleid. In deze fase van intentie en planvorming betaalt de initiatiefnemer na het ondertekenen van de intentieovereenkomst 50% van de begrote plankosten aan de gemeente. De potentiële grondverkoop wordt in de intentieovereenkomst opgenomen.

Wanneer op grond van de onderzoeken het planvoornemen haalbaar wordt geacht en leidt tot een "go" van initiatiefnemer en gemeente, wordt vervolgens een anterieure overeenkomst voorbereid. In de anterieure overeenkomst wordt opgenomen dat het overige deel van de nu definitief berekende plankosten en kosten voor bouw- en woonrijp maken worden betaald door de ontwikkelaar, hoe het exploitatiegebied wordt ingericht en binnen welke planning het bouwplan wordt gerealiseerd. Eisen aan werken en werkzaamheden (zoals het aanbesteden van de aanleg van de openbare ruimte, en de kwaliteitseisen die aan de openbare ruimte worden gesteld) worden ook in de anterieure overeenkomst opgenomen. De door de ontwikkelaar ondertekende anterieure overeenkomst wordt vooraf of gelijktijdig met het in opdracht van de ontwikkelaar opgestelde ontwerp-bestemmingsplan of ruimtelijke onderbouwing aan het college voorgelegd waarbij tevens de grondverkoop een besispunt is in het voorstel; bij een positief besluit van het college wordt de inspraak gestart en de anterieure overeenkomst namens de gemeente door de teammanager Vastgoed ondertekend.

Bij de verkoop van bouwrijpe grond is het kostenverhaal doorgaans in de residueel berekende grondprijs begrepen. Bij de berekening van de residuele grondprijs worden ook de kosten van de planologische wijziging of afwijking meegenomen. In projecten waarin veel gemeentelijke grond wordt verkocht, wordt daarom het reeds betaalde kostenverhaal bij het sluiten van de anterieure overeenkomst, doorgaans op het moment van juridische levering met de grondprijs verrekend omdat anders dubbel wordt betaald. Verrekening van de plankosten met de grondprijs is gezien de omvang van de koopsom in verhouding tot het kostenverhaal niet altijd mogelijk. In dat geval zullen grondprijs en kostenverhaal separaat in rekening worden gebracht.

Keuzemogelijkheden

De voorliggende keuze is om het huidige gronduitgiftebeleid te continueren of om dit op enkele punten te wijzigen en/of te verduidelijken. Het gaat dan om de volgende punten:

Verduidelijking rol raad ten aanzien van één op één verkopen

Zoals hierboven (onder het kopje 'de wijze van gronduitgifte') 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 gemeenteraad. Door in het nieuwe grond- en vastgoedbeleid expliciet te benoemen dat een 'één op één verkoop' an sich geen reden is om de

raad (ingevolgd artikel 169 lid 4 Gemeentewet) in de gelegenheid te stellen om zijn wensen of bedenkingen kenbaar te maken, kan dit voorkomen worden. 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 gemeenteraad 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 woningbouwkavels (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 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 voorgesteld om het bestaande beleid op dit punt voor 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.

Voor- en nadelen van de keuzemogelijkheden

De keuze om expliciet op te nemen dat een 'één op één' verkoop an sich geen reden is om de raad op grond van artikel 169 lid 4 Gemeentewet voor het sluiten van de overeenkomst in de gelegenheid te stellen om zijn wensen of bedenkingen te uiten, heeft tot gevolg dat het verkoopproces sneller doorlopen kan worden en ambtelijk minder tijd vraagt. Ook leidt dit tot een mindere belasting van de raad.

Door ten aanzien van het uitgangspunt dat individuele sector kavels openbaar worden verkocht door middel van loting, de nuancering aan te brengen dat wanneer de markt daartoe aanleiding geeft de kavel openbaar wordt aangeboden en daarbij het principe geldt 'wie het eerst komt, het eerst maalt' (in plaats van loting) kan beter worden aangesloten bij de marktomstandigheden van het betreffend moment.

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 uitgifte van onroerend goed, in het bijzonder voor wat betreft partijselectie en bekendmaking. In het 'plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed' (bijlage 2) is de (nieuwe) werkwijze op hoofdlijnen weergegeven.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om het bestaande gronduitgifte beleid te continueren, met dien verstande dat:

het op het volgende punt ten opzichte van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012 wordt genuanceerd:

- ten aanzien van de verkoop van individuele vrije sector kavels wordt het uitgangspunt dat deze openbaar worden verkocht door middel van loting 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.

het op het volgende punt wordt verduidelijkt ten opzichte van de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012:

- een 'één op één grondverkoop' an sich vormt geen reden om de raad (ingevolgd artikel 169 lid 4 Gemeentewet) in de gelegenheid te stellen zijn wensen of bedenkingen kenbaar te maken.

het op het volgende punt wordt aangevuld:

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

3.6.1 Grondprijnsbeleid

De uitgangspunten rondom de grondprijnsbepaling bij de uitgifte van grond door de gemeente zijn vastgelegd in de door de gemeenteraad 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.

3.6.2 Grondprijnsbeleid 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. Bij deze grondruilconstructies neemt de gemeente de gronden van de corporaties, die na herstructurering aan haar worden overgedragen over tegen een waarde van 1 euro. Het betreffen dan doorgaans gronden met een nieuwe openbare bestemming, waarvoor het beheer en onderhoud bij de gemeente komt te liggen. Voor de gronden die ten behoeve van de herstructurering door de gemeente worden ingebracht, en die in het kader van de nieuwe stedenbouwkundige opzet dan een bouwbestemming krijgen, betalen de corporaties aan de gemeente een getaxeerde bouwgrondwaarde. Genoemde gronden die door de corporaties worden ingebracht, zijn ten tijde van de inbreng veelal bebouwd of hebben een bouwbestemming, maar krijgen in de nieuwe stedenbouwkundige opzet, na de sloop, als vermeld een openbare bestemming.

De wijziging van de stedenbouwkundige opzet, om verbeteringen te realiseren op het gebied van bijvoorbeeld vergroening, verduurzaming, veiligheidsbeleving en mobiliteit wordt vaak geregisseerd vanuit de gemeente.

Weliswaar vindt de grondwaardebepaling plaats vanuit de regelgeving in het kader van de Wet Markt en Overheid, echter binnen deze herstructureringsopgaven frustreert deze gang van zaken de voortgang, omdat het als onrechtvaardig wordt ervaren dat de corporaties door deze wijze van grondruiling financieel nadeel ondervinden.

In de Nota Grondprijzen Maastricht 2020 is aangekondigd dat dit thema wordt meegenomen bij de herijking van de kadernota grond- en vastgoedbeleid en de nieuw te maken afspraken met de corporaties met betrekking tot de herstructureringsopgaven vanaf 2022.

Relatie met andere onderdelen kadernota

Deze paragraaf over Grondruilingen met corporaties bij herstructureringsopgaven heeft een relatie met het grondbeleid (paragraaf 3.1) en de paragraaf over Gronduitgifte (paragraaf 3.6).

Huidig beleid gemeente Maastricht

De huidige methodiek wordt al meerdere jaren in Maastricht gehanteerd. 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 in de Package Deals is 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, heerst bij de corporaties het gevoel dat zij verkapt toch mee betalen aan de openbare ruimte. Deze discussie speelt overigens 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 namelijk niet toegestaan op grond van het Europese mededingingsbeleid.

Bij de Package Deals zijn afspraken gemaakt voor locaties waar daeb en niet-daeb woningen gerealiseerd worden. Inmiddels willen de corporaties echter een aantal locaties van woningbouw wijzigen wat tot extra discussie leidt, zowel over de grondprijs, als voor de bijdrage voor openbare ruimte.

Keuzemogelijkheden

De keuze die voorligt, is die tussen het continueren van de huidige methodiek dan wel deze wijzigen en vertalen in een nieuw beleidsvoorstel.

Om tot een beleidsvoorstel te komen is door Maastricht een benchmark uitgezet bij andere gemeenten. Hieruit blijkt dat veel gemeenten de problematiek rondom grondruilingen bij herstructureringsopgaven onderkennen. Ook is duidelijk geworden dat gemeenten hier verschillend mee omgaan. Als algemeen beeld is te zien dat corporaties de nieuwe sociale woningbouwgrond tegen getaxeerde bouwgrondprijs aankopen en de gemeente met de grondopbrengst de openbare ruimte aanlegt, waarbij sporadisch grondruil om niet plaatsvindt. Echter vaak wordt bij herstructureringsprojecten maatwerk geleverd. Om te onderzoeken of er binnen Maastricht naast het maatwerk per project ook een aantal uitgangspunten gehanteerd kunnen worden, is met behulp van een extern deskundige gekeken naar een aantal alternatieve scenario's.

Naast de huidige methodiek, waarbij op basis van een (residuele) taxatie een marktwaarde wordt bepaald voor de bouwgronden die de corporatie aankoopt van de gemeente en de gemeente de gronden ten behoeve van de openbare ruimte van de corporatie aankoopt voor 1 euro, kunnen drie mogelijke alternatieven worden genoemd.

- 1) Ontwikkeling op basis van residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan (marktwaarde van de opstallen minus de stichtingskosten) *waarbij de gemeente de kosten van de openbare infrastructuur draagt (met uitzondering van de bij het plan behorende door de corporatie aan te leggen parkeerplaatsen):*
De uitkomst van de residuele taxatie is een grondprijs per m² plangebied (derhalve voor zowel de gronden met een openbare bestemming als de gronden met een bouwbestemming). 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. *De aanleg van de openbare ruimte is voor rekening en risico van de gemeente (met uitzondering van de bij het plan behorende door de corporatie aan te leggen parkeerplaatsen). Dit is alleen mogelijk indien er sprake is van 100% daeb woningbouw.*
- 2) Ontwikkeling op basis van residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan (marktwaarde van de opstallen minus de stichtingskosten van de opstallen en de kosten openbare ruimte) *waarbij de corporatie de kosten van de openbare infrastructuur draagt:*
De uitkomst van de residuele taxatie is een grondprijs per m² plangebied (voor zowel gronden met een openbare bestemming als voor gronden met een bouwbestemming). 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. *De aanleg van de openbare ruimte is voor rekening en risico van de corporatie. Dit is alleen mogelijk indien er sprake is van 100% daeb woningbouw.*
- 3) Ontwikkeling op basis van taxatie op basis van de grondexploitatie waarbij de corporatie de kosten van de openbare ruimte draagt:
De residuele grondwaarde wordt bepaald op basis van het plan, waarbij de financiële resultaten van de opstalexplotatie verder buiten beschouwing worden gelaten.

Bij alle drie varianten wordt het egalisatiebeginsel als uitgangspunt gehanteerd. Dit betekent dat alle gronden gelijk zijn en over en weer tegen dezelfde getaxeerde prijs per m² worden afgerekend. De koop en verkoop vindt plaats tegen dezelfde getaxeerde waarde. Er is dus geen sprake meer van dat de gemeente 1 euro betaalt voor de door de corporatie te leveren bouwgronden ten behoeve van openbare ruimte. Evenmin betaalt de corporatie de bouwgrondprijs voor de door de gemeente te leveren gronden van openbare ruimte ten behoeve van te bebouwen gronden.

Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

De huidige methodiek heeft als voordeel dat de gemeente de gronden van de corporaties aankoopt voor een bedrag van 1 euro. Nadeel voor de gemeente is dat de gemeente voor haar rekening en risico de openbare ruimte aanlegt, waarvoor dan wel gedeeltelijk de ontvangen grondopbrengst (van de aan de corporatie

verkochte bouwgrond) kan worden ingezet. Het grootste nadeel van deze methodiek is echter dat de corporaties het onderscheid in grondprijzen (gemeente koopt gronden toekomstige openbare infrastructuur tegen 1 euro en corporaties kopen toekomstige sociale woningbouwgrond tegen de getaxeerde marktwaarde) als oneerlijk ervaren en de herstructureringsopgaven frustreert.

Variante 1 heeft als grote voordeel is dat er geen sprake meer is van onderscheid in grondprijzen. Nadeel voor de gemeente is dat de gemeente minder grondopbrengsten genereert en dat de gemeente voor haar rekening en risico de openbare ruimte aanlegt. Dit laatste is overigens alleen mogelijk indien het daerom woningen betreft. Indien er sprake is van niet-daerom woningbouw worden de kosten voor de aanleg van de infrastructuur en openbare ruimte altijd in rekening gebracht bij de initiatiefnemer.

Variante 2 sluit qua systematiek aan bij alternatief 1 met het grote verschil dat de openbare ruimte voor rekening en risico van de corporaties wordt aangelegd. Het grote voordeel is ook bij dit alternatief dat er geen sprake meer is van onderscheid in grondprijzen. Daarnaast is het een voordeel voor de gemeente dat de corporaties voor haar rekening en risico de openbare ruimte aanleggen. Het grootste nadeel is dat de corporaties in de huidige situatie waarschijnlijk niet beschikken over de benodigde middelen om openbare ruimte aan te kunnen leggen, waardoor projecten niet gerealiseerd kunnen worden terwijl dit vanuit maatschappelijk oogpunt wel wenselijk is.

Variante 3 sluit qua systematiek aan bij variante 2. Het verschil is dat hierbij de residuele grondwaarde wordt bepaald op basis van het plan, waarbij de financiële resultaten van de opstalexplotatie verder buiten beschouwing worden gelaten. Naast de genoemde voor- en nadelen zoals genoemd bij variante 2 is bij variante 3 het nadeel dat dus in de berekening (taxatie) geen rekening wordt gehouden met alle facetten (opstalexplotatie is uitgesloten). Ook in de opstalexplotatie kan immers rendement zijn ingesloten die de corporatie ten deel valt en op grond waarvan ook afspraken zijn te maken in relatie tot kosten die voortkomen uit de grondexploitatie. Dit geniet evenwel niet de voorkeur vanuit motieven van transparantie.

Afsluiting: aanbeveling

Anders dan onder de vigeur van de Kadernota 2012 is thans het voorstel is om bij grondruilingen met corporaties bij herstructureringsopgaven 'variante 1', zoals hierboven geschetst, als uitgangspunt te hanteren. Deze variante gaat uit van ontwikkeling op basis van een externe residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan (marktwaarde van de opstallen minus de stichtingskosten) waarbij de gemeente de kosten van de openbare infrastructuur draagt (met uitzondering van de bij het plan behorende door de corporatie aan te leggen parkeerplaatsen). De uitkomst van de residuele taxatie is een grondprijs per m² plangebied (derhalve voor zowel de gronden met een openbare bestemming als de gronden met een bouwbestemming). Dit geldt uitsluitend voor die (herstructurerings)projecten waar in het kader van de meerjarige prestatieafspraken 2022-2026 en de daarin opgenomen gebiedsgerichte samenwerking overeenstemming is bereikt tussen de gemeente en corporatie (en waarbij overeengekomen is dat de gemeente de kosten van de openbare infrastructuur draagt).

Bij overige gevallen wordt voorgesteld om 'variante 2' zoals hierboven geschetst, als uitgangspunt te hanteren. Deze variante gaat uit van ontwikkeling op basis van externe residuele taxatie van de grondwaarde van het bouwplan (marktwaarde van de opstallen minus de stichtingskosten van de opstallen en de kosten openbare ruimte) waarbij de corporatie de kosten van de openbare infrastructuur draagt; de gemeente heeft hiervoor geen gelden gereserveerd. De uitkomst van de residuele taxatie is een grondprijs per m² plangebied (derhalve voor zowel de gronden met een openbare bestemming als de gronden met een bouwbestemming).

3.7 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 uitgegeven. 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.

Huidig beleid gemeente Maastricht

De huidige handelswijze in de praktijk is dat per uitgifte op het moment dat wordt verzocht om een reservering, wordt bekeken of we een optie willen verlenen en of hier een optievergoeding voor in rekening wordt gebracht. Deze afweging gebeurt momenteel niet altijd expliciet.

De hoogte van de optievergoeding wordt berekend aan de hand van de erfpachtcanon die wordt afgeleid van de grondwaarde van de betreffende uit te geven grond, waarvoor de reservering wordt verzocht. De canon wordt jaarlijks in de grondprijzenbrief vastgelegd (ter illustratie in 2021 bedroeg deze 3,8% van de grondwaarde (n.b. bij WOM Belvédère is dit percentage 4,3%) De uitkomst wordt gedeeld door 12 om de verschuldigde optievergoeding per maand te bepalen.

Keuzemogelijkheden

De keuze die voorligt is die tussen het al dan niet vastleggen van een beleidslijn omtrent het in rekening brengen van een optievergoeding in het geval dat er een optie wordt verleend. In het geval voor een beleidslijn wordt gekozen, wordt voorgesteld die er als volgt te laten uitzien.

Uitwerking keuzemogelijkheid: beleid voor het hanteren van een optievergoeding

1. Uitgifte gronden

De uitgifte (verkoop, verhuur en uitgeven in erfpacht) van gemeentelijke gronden, geschiedt op basis van de kaders van het grond- en vastgoedbeleid. Nadat de grond op de markt is gebracht - via de gebruikelijke verkoopkanalen en eventuele inschakeling van een makelaar- kan de markt haar interesse hierin kenbaar maken. Daarna begint de onderhandelingsfase, waarbij er met één of meerdere partijen wordt onderhandeld.

2. Reserveringsverzoek

Tijdens deze onderhandelingsperiode kan een partij verzoeken om het perceel te reserveren.

De gemeente zal dan een afweging maken of zij al dan niet een optie wilt verlenen, waarbij een inschatting zal worden gemaakt hoe reëel de aankoopplannen van een partij zijn en/of een toewijzing aan die partij door het college van B&W zal slagen (rekening houdend met de ruimtelijke/beleidsuitgangspunten op de betreffende locatie).

3. Optie eerste twee maanden om niet

In eerste instantie zal er een optie worden verleend voor een termijn van twee maanden. Gedurende deze twee maanden wordt er geen optievergoeding in rekening gebracht.

De optie geeft het exclusieve recht aan een partij, in die zin dat de gemeente de betreffende grond tijdens de optieperiode niet aan een andere partij zal verkopen dan wel zal toewijzen. Een partij heeft geen afnameplicht tijdens of na deze periode en de gemeente heeft geen verkoopplicht. Het doel is om een partij de mogelijkheid te bieden om binnen deze optieperiode haar eigen ruimtelijke en financiële (haalbaarheids-) onderzoeken te (laten) verrichten en dat er naar toegewerkt wordt om binnen of aansluitend aan deze twee maanden te komen tot een verkoop- of verhuurovereenkomst of een uitgifte in erfpacht van grond. In de meeste gevallen is twee maanden voor partijen toereikend.

4. Verlenging van de optie, optievergoeding verschuldigd

Mocht het desalniettemin nodig zijn, dan kan de betreffende partij na afloop van deze eerste 2 maandsperiode een gemotiveerd verzoek indienen om de optie te verlengen. Dit kan telkens voor een periode van twee maanden, met een maximum van zes maanden. Na elk verlengingsverzoek zal de gemeente afwegen of zij hier al dan niet mee instemt. Bij de afweging over het al dan niet verlengen van de optieperiode zal de gemeente onder andere inschatten hoe groot de kans is dat binnen de maximale duur van 6 maanden een overeenkomst gesloten kan worden. Vanaf de eerste verlenging wordt er een optievergoeding gehanteerd.

5. Hoogte van de te hanteren optievergoeding

Voor het bepalen van de hoogte van de optievergoeding wordt aangesloten bij de voor erfpacht geldende canon over de grondwaarde van het betreffende terrein. De hoogte van de canon wordt jaarlijks in de grondprijzenbrief bepaald.

De te betalen optievergoeding zal niet worden verrekend met de koopsom, huursom of erfpachtcanon van de uit te geven grond en zal niet terugbetaald worden indien partijen niet komen tot een koop-/huur-/erfpacht overeenkomst.

6. Het vastleggen van de optie(vergoeding)

Het verlenen van de optie alsmede een (of meerdere) eventuele verlenging(en) en de daarbij behorende vergoeding, wordt vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst. Na afloop van de overeenkomst c.q. optietermijn, heeft de partij rechten noch plichten en is de gemeente vrij in haar handelen. Zowel de gemeente als de partij waarmee een optieovereenkomst wordt gesloten mogen deze overeenkomst niet aan derden overdragen.

7. Maatwerk bij moverende redenen

Indien er moverende redenen zijn, kan van bovenstaande beleidslijn worden afgeweken en maatwerk worden geboden. Hiertoe zal dan expliciet en onderbouwd toe worden besloten door het college van burgemeester en wethouders. Dit zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn bij de uitgifte van minder courante gronden.

8. Geen optievergoeding bij intentieovereenkomst/antérieure overeenkomst

In het geval dat met een partij een intentieovereenkomst wordt gesloten om voor de ontwikkeling te onderzoeken of de plannen mogelijk zijn of dat er antérieure overeenkomst wordt gesloten, wordt geen optievergoeding gehanteerd.

Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

Transparantie en gelijke behandeling

Het opstellen van beleid met betrekking tot het hanteren van een optievergoeding heeft als voordeel dat er transparant wordt gehandeld en het draagt bij aan gelijke behandeling en objectiviteit.

Onderhandelingspositie

De onderhandelingspositie van de gemeente zal bij een “verkopersmarkt” (vraag groter dan het aanbod), niet verslechteren door het, nagenoeg, standaard in rekening brengen van een optievergoeding. Bij kleinere ondernemingen en bij een “kopersmarkt” (aanbod groter dan de vraag) zou dit wel tot een beperkte verslechtering van de onderhandelingspositie van de gemeente kunnen leiden.

Voortgang proces

Een voordeel is dat gedurende het proces de optievergoeding voor de geïnteresseerde een stok achter de deur kan zijn om voortvarend de mogelijkheden te onderzoeken om tot een overeenkomst te komen met de gemeente.

Administratieve lasten

Nadelig is dat de administratieve lasten voor de gemeente in beperkte mate zullen toenemen, doordat een overeenkomst opgesteld zal moeten worden en facturatie van de verschuldigde optievergoeding.

Financiële consequenties

Gedurende een reservering maakt de gemeente kosten, denk hierbij aan doorlopende rentelasten en/of exploitatiekosten en eventueel huurdering. Het voordeel van het hanteren van een optievergoeding is, dat deze kosten dan (voor een deel) worden gedekt.

Afsluiting: aanbeveling

Anders dan in de Kadernota 2012 het geval, wordt thans voorgesteld expliciet op te nemen om bij de uitgifte van gronden, in het geval dat er een optie wordt verleend c.q. een reservering wordt aangehouden, een optievergoeding in rekening te brengen. Op het moment dat een partij verzoekt om een reservering, kan de gemeente besluiten om een optie te verlenen voor in eerste instantie een periode van twee maanden. Dit gebeurt om niet. De optie kan vervolgens worden verlengd voor telkens twee maanden, waarbij een maximum geldt van zes maanden. Vanaf de eerste verlenging wordt een optievergoeding in rekening gebracht. Ook bij interne reserveringen gelden deze uitgangspunten. Indien er moverende reden zijn, kan van bovenstaande lijn worden afgeweken en maatwerk worden geboden. Hiertoe zal dan expliciet en onderbouwd toe besloten dienen te worden door het college van burgemeester en wethouders.

3.8 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 voor een bepaalde periode een bijbetaling op de verkoopprijs aan verkoper (i.c. gemeente) verschuldigd wordt indien door zijn/haar toedoen een functie- of bestemmingswijziging, of een uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden wordt verkregen/ wordt benut dan wel het pand aan koper in verhuurde staat wordt verkocht en in een bepaald tijdsbestek door die koper of rechtsopvolger huurvrij wordt gemaakt en vervolgens tegen een hogere verkoopopbrengst doorverkocht.

Relaties met andere onderdelen van de Kadernota

Er is een rechtstreekse relatie met de uitgifte van gronden (paragraaf 3.6) en verkoop van panden (paragraaf 4.6). Ook is er een relatie met het grondprijnsbeleid (paragraaf 3.7.1) van de gemeente Maastricht.

Huidig beleid gemeente Maastricht

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, danwel is de methodiek voorgeschreven voor het vaststellen van de grondprijs door een extern 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.

Voor het al dan niet opnemen van een meerwaardeclausule bij de verkoop van onroerende zaken is op dit moment geen vastgesteld beleid, met uitzondering van de verkoop van groen- en reststroken.

Bij de verkoop van groen- en reststroken geldt namelijk op basis van de algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken door de gemeente Maastricht 2013 (AVV) een meerwaardeclausule. Deze houdt kort gezegd in dat de koper in het geval dat binnen tien jaar na aankoop van de grond, bebouwing van betreffende grond door de gemeente wordt toegestaan, een meerprijs dient te worden voldaan.

In de overige gevallen wordt momenteel bij iedere verkoop afzonderlijk zorgvuldig bekeken of al dan niet een meerwaardeclausule wordt bedongen.

In sommige gevallen is het opnemen van een meerwaardeclausule redelijk te achten en van toegevoegde waarde. Bijvoorbeeld indien op het moment van verkoop de verkoopprijs is gebaseerd op de functie/bestemming van maatschappelijke doeleinden terwijl in de toekomst een functiewijziging naar wonen of een andere commerciële functie niet uitgesloten moet worden geacht. Ander voorbeeld is voor de gevallen waar sociale woningen (of zorgwoningen) in de toekomst door uitponing (verkoop) in de vrije sector woningen worden omgezet.

Door het opnemen van een meerwaardeclausule ontvangt de gemeente alsnog de grondprijs die zij had ontvangen wanneer op het moment van verkoop betreffende functie- en of bestemmingswijziging reeds had plaatsgevonden.

Nog een ander voorbeeld van een overeenkomst waarin een meerwaardeclausule is opgenomen, is de overeenkomst tussen WOM Belvédère en een retailbedrijf. In die overeenkomst is kort gezegd bepaald dat wanneer wordt overgegaan tot de (gefaseerde) invulling van de momenteel leegstaande tweede laag en hoger van het verkochte gebouwencomplex, naar de waarde van die nieuw in te vullen bestemming – door koper met verkoper onder bijbetaling nader dient te worden afgerekend.

Ter illustratie een voorbeeld van een meerwaardeclausule:

Bij een wijziging van de bestemming Maatschappelijke doeleinden naar Wonen binnen xx jaar na het sluiten van deze overeenkomst is een bijbetaling van het verschil tussen de koopsom en de alsdan door middel van taxatie vast te stellen geldende grondwaarde, door koper of zijn rechtsopvolger(s) verschuldigd. Deze verplichting zal als een kwalitatieve verplichting in de akte van levering worden opgenomen. Wanneer de verplichting niet wordt opgenomen in de akte van levering of niet wordt nagekomen is een boete verschuldigd door koper of zijn rechtsopvolger van € xxx,- per overtreding, onverminderd het recht van de gemeente om nakoming te vorderen.

Keuzemogelijkheden

De keuze die voorligt is of we de huidige lijn willen voortzetten hetgeen betekent dat per geval zorgvuldig wordt bekeken of er al dan niet een meerwaardeclausule wordt bedongen of dat we nader benoemen in welke situaties het opnemen van een meerwaardeclausule als uitgangspunt geldt.

Voor- en nadelen per keuzemogelijkheid

Financiële consequenties

Een voordeel wanneer een meerwaardeclausule wordt opgenomen is dat de koper verplicht wordt tot een bijbetaling bovenop de verkoopprijs op het moment dat zich een bepaalde situatie voordoet (bijvoorbeeld een functie-/bestemmingswijziging of het benutten van een extra bebouwingmogelijkheid) waardoor de waarde van het verkochte onroerend goed stijgt. In gevallen waar zo een situatie is te voorzien kan het opnemen van een meerwaardeclausule redelijk en billijk zijn. Op deze manier kan marktconformiteit gewaarborgd worden en wordt eventuele staatssteun voorkomen.

Verkoopbaarheid onroerend goed

Een nadeel van het opnemen van een meerwaardeclausule is dat hier een beperkende werking van uitgaat die in bepaalde gevallen kan leiden tot het moeilijker verkocht krijgen van het onroerend goed. Dit kan zich voordoen bij verkoop van incourant vastgoed.

Complexiteit vaststellen meerwaarde

De methodiek van berekenen van de meerwaarde zal situationeel bij een beoogde verkoop moeten worden bekeken. Er zijn varianten denkbaar waarbij een extern taxateur moet worden ingeschakeld, maar ook kan een vooraf vastgesteld bedrag een methodiek zijn. Nadeel bij het toepassen van een meerwaardeclausule is dat dit vatbaar kan zijn voor (juridische) discussie. Bijvoorbeeld discussie over de wijze van taxatie (waarderingsmethode) of over het vaststellen en waarden van de eigen gepleegde investeringen nadien door de koper.

Afsluiting: aanbeveling

Anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, waar dit onderwerp niet aan de orde is geweest, is thans expliciet het voorstel om bij de verkoop van onroerend goed per geval zorgvuldig af te wegen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst (maatwerk).

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

Inleiding

Zoals eerder in deze analyse aan de orde gesteld (zie paragraaf 3.6) vindt gronduitgifte vooral plaats in de vorm van verkoop. 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 (zogenoemde '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.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Het onderdeel uitgifte van grond in erfpacht staat in relatie tot het grondbeleid (paragraaf 3.1). Ook is er een relatie met de paragraaf over gronduitgifte (paragraaf 3.6).

Huidig beleid gemeente Maastricht

Het bestaand beleid inzake erfpacht is vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012 en de Algemene Voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van bouwterreinen en ander (bebouwd) onroerend goed. De erfpacht wordt in de regel aangegaan voor 75 jaar indien het onroerend goed bestemd is voor woondoeleinden en voor 40 jaar indien het onroerend goed bestemd is voor andere doeleinden. Uitgifte in erfpacht geschiedt na een besluit van de gemeenteraad tegen een canon in geld.

De waarde van de canon is gelijk aan een percentage van de grondwaarde. De gemeente heeft het recht de jaarlijkse canon periodiek te herzien, voor het eerst na 10 jaar en vervolgens telkens na 5 jaar. De herziening is gebonden aan een minimum en een maximum (doordat de stijging van de grondwaarde, waarvan de canon wordt afgeleid, is gemaximeerd via een indexcijfer van het CBS).

Voor brandstofverkooppunten geldt een afwijkende looptijd van 20 jaar. De hoogte van de canon wordt bepaald op basis van een combinatie van de grondwaarde en de gemiddelde brandstofomzet in de voorafgaande 5 jaar. De jaarlijkse canon wordt periodiek herzien, voor het eerst na 5 jaar en vervolgens telkens na 5 jaar.

Hoofduitgangspunt van het gemeentelijke gronduitgiftebeleid is gronduitgifte in eigendom. Daarnaast kent de gemeente ook de gronduitgiftevorm van erfpacht. Deze is voornamelijk nog van toepassing op gronduitgifte voor bedrijven in de breedste zin van het woord, dus inclusief kantoren en bijzondere doeleinden. In bepaalde gevallen kan de gemeente 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 (bijvoorbeeld het Eiffelgebouw en La Bonbonnière) of langs de Maas (bijvoorbeeld Brasserie Bonhomme en de Platte Zaol) waar de gemeente een positie wilt blijven behouden op de opstallen en/of de gronden.

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. Recente voorbeelden zijn hondensportverenigingen in Itteren en Borgharen, Bikepark in De Heeg en Buurtpark in Boschpoort.

Er zijn 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 (zoals Toustruwe) of doordat de voetbalvereniging ophoudt te bestaan (zoals

Boschpoort), wordt het erfpachtrecht ontbonden. Gebouw en ondergrond komen dan terug naar de gemeente.

Bij de uitgifte van bedrijventerreinen heeft in beginsel iedere gegadigd bedrijf de keuze tussen koop of erfpacht. De mogelijkheid van erfpacht kan in bepaalde gevallen interessant zijn voor startende bedrijven. De investeringslast voor een bedrijfsgebouw is lager als de grond niet in eigendom aangekocht hoeft te worden. Er moet een jaarlijkse canon in plaats van een eenmalige koopsom betaald worden en daarnaast kan op het erfpachtrecht een hypotheekrecht gevestigd worden. In de praktijk blijkt een voorkeur te bestaan voor koop omdat de financiering van een bedrijfsgebouw op grond die niet in eigendom is toch op problemen of belemmeringen kan stuiten bij bankiers. De erfpachter kan te allen tijde verzoeken om het recht van erfpacht om te zetten in koop tegen de op dat moment actuele grondprijs.

In 2000 is een convenant gesloten met de Maastrichtse woningcorporaties. Op grond van dit convenant zijn onder meer de erfpachtrechten met betrekking tot de sociale woningbouwcomplexen 'buiten de singels' omgezet in volledig eigendom en de erfpachtrechten 'binnen de singels' van bepaalde tijd in onbepaalde tijd (eeuwigdurend).

Bij het opstellen van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012 werd door verschillende gemeenten in Nederland overwogen, mede in het kader van de crisis op de woningmarkt, om een deel van hun kavels voor woningbouw uit te geven in erfpacht. Met deze maatregelen hoopte men vooral starters op de koopwoningmarkt te kunnen helpen bij het kopen van een huis. Ook door corporaties wordt deze vorm gebruikt (sociale koop). De koper krijgt dan een uitstel van betaling voor de periodieke erfpachtcanon, waardoor de woning gemakkelijker financieerbaar wordt. De niet betaalde erfpachtcanon wordt afgelost op het moment dat de woning verkocht wordt. Een dergelijke constructie is vanuit administratief beheer bewerkelijk en vergt extra bestuurlijke lasten. Ook voor hypotheekverstrekkers (o.a. banken en verzekeraars) is dit minder aantrekkelijk.

In de context van de gemeente Maastricht werd destijds de starterslening dan ook als een doelmatiger instrument gezien om starters op de koopwoningmarkt te ondersteunen. Daarom is destijds door de gemeente besloten geen grond voor woningbouw uit te geven in erfpacht.

In 2013 zijn bij het vaststellen van de Algemene Voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht de oude bepalingen uit 1985 met betrekking tot (nieuwe erfpachtuitgiften voor) sociale woningbouw ook geschrapt.

Keuzemogelijkheden

De keuze die nu voorligt is of de gemeente het bestaande beleidsuitgangspunt ten aanzien van erfpacht voor woningbouw continueert (hetgeen betekent dat er geen grond voor woningbouw in erfpacht wordt uitgegeven) óf dat de gemeente het bestaande beleidsuitgangspunt aanpast hetgeen betekent dat zij wel grond voor woningbouw in erfpacht gaat uitgeven aan particulieren met specifiek de bedoeling om daarmee te voorzien in betaalbare woningen en starterswoningen.

Huidige instrumenten om de huisvestingsmogelijkheden van starters te verbeteren

Zoals uitgewerkt in de Woonprogrammering 2021-2030 geldt voor koopstarters dat de afgelopen jaren de financieringsnormen weliswaar zijn verruimd, maar dat de bereikbaarheid van een koopwoning hiermee niet is vergroot, omdat meer leencapaciteit gepaard is gegaan met een stijging van de huizenprijzen (door o.a. de lage rente, het enorme woningtekort en de stabiele sociaaleconomische vooruitzichten zijn de woningprijzen hard gestegen en hebben kopers (waaronder starters) het moeilijk op de overspannen markt een woning aan te kopen). Ruimte voor (koop-)starters moet volgens adviesbureau Stec Groep worden gevonden in het bouwen voor de doorstroming zodat er meer betaalbare woningen in de bestaande woningvoorraad vrijkomen, flexibele (verplaatsbare/modulaire) woonconcepten en tijdelijke contracten voor de verhuur van bestaande woningen. De tijdelijke huisvesting moet dan wel gepaard gaan met voldoende mogelijkheden om daarna door te kunnen stromen naar andere huisvesting. Er zijn op zich voldoende goedkopere koopwoningen, maar deze zijn voor koopstarters niet altijd betaalbaar. Daarom is reeds besloten dat de starterslening

(Stimuleringsfonds Volkshuisvesting)⁴ wordt voortgezet. De starterslening is een steun in de rug voor mensen die voor de eerste keer een eigen woning willen kopen. De lening is een tweede hypotheek en is aanvullend op de reguliere hypotheek. Het bedrag kan het verschil overbruggen tussen de prijs van de woning en de maximaal mogelijke reguliere hypotheek. De eerste 3 jaar van de starterslening betaalt men geen rente en aflossing. Pas na drie jaar, als het inkomen van de koper voldoende gestegen is, gaat men rente en aflossing betalen.

Een andere stimuleringsmaatregel voor starters is dat woningkopers van 18 tot 35 jaar vanaf 1 januari 2021 eenmalig geen overdrachtsbelasting betalen bij aankoop. De Rijksoverheid wil met deze maatregelen starters en doorstromers meer kansen geven op de woningmarkt.

Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

Complexiteit

De gemeente beschikt in feite in de starterslening over een eenvoudiger instrument om de koop van een woning voor starters bereikbaar te maken. Net als gronduitgifte in erfpacht is de starterslening bedoeld om de financierbaarheid van een koopwoning gemakkelijker te maken. De starterslening doet dat echter in de vorm van een 'rechtstreekse' lening. Bij gronduitgifte in erfpacht gaat het om een complexere constructie via een uitgestelde betaling. Ook zal er een gemeentelijk grondwaardebeleid inzake erfpacht voor woningbouw (in plaats van verkoop) dienen te worden uitgewerkt om zo zorg te dragen voor een doorzichtig, begrijpelijk en eenduidig stelsel voor alle erfpachters/particulieren waarbij sprake is van een gelijke mate van belasting en waarop interne en externe controle kan worden uitgevoerd.⁵

Grondeigendom en waardeontwikkeling

Een belangrijk verschil tussen verkoop en uitgifte in erfpacht is dat de bewoner van de woning in het eerste geval wel, en in het tweede geval niet volledig eigenaar wordt van de grond onder de woning. De waardeinstijging van de grond komt dus bij verkoop ten goede aan de koper van de woning en bij uitgifte in erfpacht aan de gemeente. Voor de gemeente kan dit aantrekkelijk zijn; daaraan is echter direct gerelateerd dat de aantrekkelijkheid voor de koper minder is. Dit wordt als een nadeel gezien. Ook zijn de risico's groter: wanneer de grondwaarde daalt, wordt bij uitgifte in erfpacht de gemeente daardoor getroffen en bij verkoop de woningeigenaar. Ook geldt dat in het geval van een lage hypotheekrente (waarvan momenteel sprake is) het voor kopers/starters aantrekkelijker kan zijn om te kopen in plaats van erfpacht waarbij ze een vaste erfpachtcanon moeten betalen.

Administratieve lasten gemeente

Een nadeel voor de gemeente is dat gronduitgifte in erfpacht vraagt om een andere administratieve inrichting bij de gemeente dan gronduitgifte in eigendom. Omdat de grond in eigendom blijft bij de gemeente en er uitstel van betaling wordt verleend voor de verschuldigde erfpachtcanon, blijven administratieve werkzaamheden bij de gemeente nodig.

⁴ Het gaat om de koop van bestaande en nieuwbouwwoningen in de gemeente Maastricht met een maximale koop- (aanneem)som van € 225.000 inclusief verbeterkosten en meerwerk. De aankoop moet voldoen aan de meest actuele Voorwaarden en Normen van de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). Het maximale leenbedrag is € 45.000,- (20 procent van € 225.000,-).

⁵ Onlangs is het onderzoeksrapport van Berenschot naar consumentenbescherming in het erfpachtsysteem in Amsterdam in de periode 2000 – 2020 verschenen. Het rapport is opgesteld in opdracht van de gemeenteraad, naar aanleiding van het SEBA-volksinitiatief. SEBA spreekt zelf van een 'vernietigend rapport' dat het hele grondprijnsbeleid van de gemeente Amsterdam onderuithaalt. Samenvattend pleit Berenschot voor een nieuw erfpachtstelsel omdat het erfpachtsysteem te duur is, ondoorzichtig en voor erfpachters onbegrijpelijk. Het is een verkapte vorm van extra belastingheffing. Door de vele wijzigingen door de jaren heen zijn er veel verschillende erfpachtcontracten die leiden tot rechtsongelijkheid. Bovendien is er bij de gemeente een gebrek aan interne controle en ook extern is er geen toezicht (aldus Berenschot).

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

De huur- en koopprijzen zijn het afgelopen jaar sterk gestegen, zowel in de nieuwbouw als in de bestaande woningvoorraad. Gezien de demografische ontwikkelingen, de reeds ver bereikte piek in prijsstijgingen en de verwachte effecten van de coronacrisis op de woningmarkt is de verwachting dat de komende jaren de prijzen in Maastricht eerder gaan dalen dan stijgen. Het eventuele financiële voordeel van de gemeente bij een erfpachtconstructie is daarmee minder aan de orde. Verder zijn in de Woonprogrammering 2021-2030 andere voorstellen uitgewerkt om de positie van starters te verbeteren en te voorzien in betaalbare woningen.

Afsluiting: aanbeveling

In lijn met de Kadernota 2012 wordt ook voor de komende beleidsperiode voorgesteld het bestaande uitgiftebeleid ten aanzien van erfpacht voort te zetten, hetgeen betekent dat 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 marktontwikkelingen blijven gemonitord worden.

3.10 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.

Huidige situatie

Voor het aanbrengen van kabels en leidingen in gemeentegrond is minimaal toestemming van de gemeente vereist. De Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuur 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.

Als de kabels en leidingen eenmaal in de grond liggen, kan, voor het hebben en houden van deze kabels en leidingen, een wettelijke gedoogplicht gelden zoals bij Telecomkabels of op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Ook kan er een overeenkomst gelden zoals de Overeenkomst tussen Gemeenten en Nutsbedrijven in de provincie Limburg (OGN). Het vragen van toestemming of het vestigen van een zakelijk recht zijn ook opties.

Voor de eigendom van kabels en leidingen is een opstalrecht niet meer noodzakelijk. Op basis van een uitspraak van de Hoge Raad in 2003 is in artikel 5:20 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek kort gezegd vastgelegd dat het eigendom van een net toebehoort aan de bevoegde aanlegger (en dus niet aan de eigenaar van het perceel waar het net in is gelegen). De aanwezigheid van kabels en leidingen kan wel een gebruiksbeperking van de grond tot gevolg hebben. Deze gebruiksbeperking kan beperkt zijn door de ligging in kabel- en leidingentracés of omvangrijker door het ruimtebeslag van grotere items die aan het netwerk verbonden zijn (bijvoorbeeld stations of zendmasten). Bij een omvangrijker gebruiksbeperking is een vergoeding naar rato van de gebruiksbeperking aan de orde.

Verplicht tot gedogen op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht

Op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht kan een gedoogplicht aan de gemeente en particulieren worden opgelegd door de Minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) voor openbare werken van algemeen nut, zoals bijvoorbeeld hoogspanningslijnen, hoge druk gastransportbuizen, riolering, olieleidingen of waterleidingen. De Belemmeringenwet Privaatrecht (BP) geeft de minister van I&M de bevoegdheid om een rechthebbende van een stuk grond te verplichten om de aanleg en/of instandhouding of wijziging van werken in, op of boven zijn grond te gedogen. De BP voorziet in het recht op een volledige schadeloosstelling (inclusief deskundigenkosten) voor de aanleg en instandhouding van een werk inclusief de waardevermindering van de percelen waarop het werk betrekking heeft⁶. Deze regeling is vooral van belang als "stok achter de deur" als het partijen er samen niet minnelijk uitkomen, en geeft ook een referentiekader voor de te betalen vergoeding.

Verplicht tot gedogen op grond van de Telecommunicatiewet

Een aparte categorie zijn datatransportleidingen voor telefoon, televisie en internet. Deze vallen onder de Telecommunicatiewet. De grondeigenaar is verplicht zonder daarvoor een vergoeding te ontvangen, telecommunicatiekabels te gedogen (toe te staan) in zijn grond. Die gedoogplicht houdt tevens in dat als het nodig is kabels te verleggen, de kabelbeheerder dit regelt en de kosten betaalt ("liggen om niet, verplaatsen om niet").

Telecommasten vallen niet onder gedoogplicht van de Telecommunicatie wet, er zal derhalve in onderling

⁶ Zie <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:996>

overleg tussen provider en gemeente een locatie gezocht moeten worden. Voor het te vestigen zakelijk recht dient een marktconforme vergoeding door de provider betaald te worden.

Ondanks de gedoogplicht krijgt de gemeente jaarlijks diverse verzoeken voor het vestigen van zakelijke rechten ten behoeve van kabels ten behoeve van telecommunicatie in de openbare ruimte en op privaat gemeentelijk eigendom binnen. Het betreft doorgaans het verzoek een opstalrecht te vestigen op een strook van ca 1 meter breed (gezien de marge van 50 cm aan weerszijden van de indicatief op tekening weergegeven kabel) om de telecomaandbieder te verzekeren van exclusiviteit omdat de grond na vestiging van een opstalrecht niet meer benut kan worden door andere kabelleggers, en het bemoeilijken van verlegging, die op grond van artikel 5.8 van de Wet op de Telecommunicatie op kosten van de kabelbeheerder gevraagd kan worden door de rechthebbenden ten behoeve van de oprichting van gebouwen of de uitvoering van werken.

Kabels en leidingen in publiek eigendom (openbare ruimte)

De eigendom van waterleidingen, rioolbuizen, gasleidingen, elektriciteitsleidingen, telecomnetwerken voor internet en vaste telefonie in de grond is in artikel 5:20 lid 2 BW geregeld zodat het niet nodig is daarvoor een zakelijk recht te vestigen. Krachtens artikel 5:20 lid 2 BW is de "bevoegd aanlegger" van een net of diens rechtsopvolger eigenaar van dat net. De bevoegdheid tot aanleg kan onder andere blijken uit een gevestigd zakelijk recht, een gedoogplicht of een vergunning. Ook (schriftelijke) toestemming van de grondeigenaar kan de bevoegdheid tot aanleg aantonen.

Voor de aanleg van kabels en leidingen door nutsbedrijven in de openbare ruimte geldt de Overeenkomst Gemeenten en Nutsbedrijven (OGN) 2021. Krachtens de OGN worden water elektriciteits- en gasleidingen voor distributie als onderdeel van de openbare infrastructuur, in openbare grond (met name in kabel en leidingentracés in het trottoir) om niet gedoogd. Grotere bovengrondse items zoals schakelstations, transformatorstations, drukvermeerdering of drukverminderingstations, pompstations en dergelijke maken ook onderdeel uit van het kabels en leidingennetwerk voor distributie, maar daarvoor wordt op grond van artikel 1.3.2 van de OGN een marktconforme vergoeding betaald voor het verwerven van de grond door de nutsbedrijven, aan de gemeente of aan derden.

Voor niet-openbare gronden waarvan de gemeente eigenaar is, zal op een vergelijkbare wijze een overeenkomst kunnen worden gesloten.

Nieuwe netwerken en bijhorende voorzieningen

Het warmtenet (stadsverwarming in de wijken Ceramique en Belvédère inclusief Mosae Forum) omvat infrastructuur (leidingen) van Ennatuurlijk waardoor centraal opgewekte warmte of restwarmte van de warmtebron vervoerd wordt naar woningen en kantoren.

Warmte-koudeopslag (WKO) in de bodem in combinatie met een warmtepomp is een toepassing op particulier initiatief met de pompinstallatie binnen de opstal. Een grootschalige WKO opslag wordt toegepast in het Polverpark (Klevarie) voor de verwarming en koeling van 3 appartementencomplexen en een verpleeghuis. Voor deze voorziening is een opstalrecht gevestigd in de openbare ruimte van het Polverpark omdat het als "groter ondergronds item" in verband met gebruiksbeperkingen voor de bovengrond (denk bijvoorbeeld aan diepwortelende bomen of de aanleg van een fundering voor bestrating of verlichting), van belang is om terug te kunnen vinden in het kadaster en de openbare registers.

Behoeftte aan eenduidige benaderingswijze

De gemeente krijgt jaarlijks diverse verzoeken voor het vestigen van zakelijke rechten ten behoeve van kabels en leidingen in de openbare ruimte en op privaat gemeentelijk eigendom. Er is op dit moment geen eenduidige benaderingswijze ten aanzien van het al dan niet vestigen van zakelijke rechten ten behoeve van kabels, leidingen en aanverwante voorzieningen.

Keuzemogelijkheden:

De keuze is tussen het al dan niet vastleggen van (juridische) uitgangspunten die worden gehanteerd ten aanzien van het aanleggen, hebben en houden van kabels, leidingen en aanverwante voorzieningen.

Voorstel uitgangspunten

Uitgangspunten ten aanzien van algemene (nuts)voorzieningen:

1. Indien een regeling krachtens wet (bijvoorbeeld de Belemmeringen wet Privaatrecht of de Telecommunicatiewet) of overeenkomst (OGN) van toepassing is wordt deze gevolgd.
2. Indien er geen regeling krachtens wet of overeenkomst van toepassing is, geldt dat:
 - voor kabels en distributieleidingen in openbaar gemeente-eigendom een erfdienstbaarheid wordt gevestigd, met een retributie om niet (kosten akte voor rekening van de aanlegger).
Toelichting: er wordt gekozen voor een erfdienstbaarheid om enige flexibiliteit te behouden en uitsluiting van mede-gebruik van schaarse ruimte te voorkomen. Voor wat betreft retributie is aansluiting gezocht bij de OGN. Tevens is de tarievenlijst op grond van het 'Handboek' van toepassing.
 - voor kabels en distributieleidingen op privaat gemeente-eigendom een erfdienstbaarheid wordt gevestigd tegen een aan de gebruiksbeperking gerelateerde vergoeding die bestaat uit een marktconforme retributie.
Toelichting: er wordt gekozen voor een erfdienstbaarheid om enige flexibiliteit te behouden en uitsluiting van mede-gebruik van schaarse ruimte te voorkomen. Voor een marktconforme retributie wordt gekozen, vanwege de waardevermindering van de grond ten gevolge van de erfdienstbaarheid.
 - voor grotere bovengronds gelegen onderdelen als onderdeel van het distributienetwerk of telecomnetwerk (zoals kastjes, transformators stations en zendmasten) of ondergronds gelegen grotere voorzieningen zoals een WKO voorziening of een warmtenet vindt bij voorkeur vestiging van een opstalrecht plaats⁷. Het opstalrecht wordt gevestigd tegen marktconforme voorwaarden.
Toelichting: deze lijn sluit aan bij de OGN.

Uitgangspunten ten aanzien van niet- algemene voorzieningen:

3. Voor aanleg van een voorziening voor privaat gebruik in de openbare ruimte (bijvoorbeeld een kabel tussen een café en de parasol op een terras op een openbaar plein) of op private grond van de gemeente wordt een erfdienstbaarheid met een retributie om niet (met kosten van de akte voor rekening van de verzoeker) gehanteerd. Ook in dit geval zijn AVOI en het Handboek inclusief tarievenlijst van toepassing.

Voor- en nadelen keuzemogelijkheden

Een vaste lijn hoe om te gaan met verzoeken voor het vestigen van een zakelijk recht en tegen welke vergoeding, bevordert transparantie en gelijke behandeling.

Door als uitgangspunt te nemen dat primair uit wordt gegaan van de wettelijke regeling, wordt ongewenste exclusiviteit (en daarmee beperking van de mededinging) tegengegaan.

Daarnaast is bij het opstellen van uitgangspunten ten aanzien van gevallen waar geen wettelijke regeling of overeenkomst van toepassing is, zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij de in de OGN beschreven handelswijze. Dit om willekeur te voorkomen en gelijke behandeling zoveel als mogelijk te bevorderen.

Afsluiting: aanbeveling

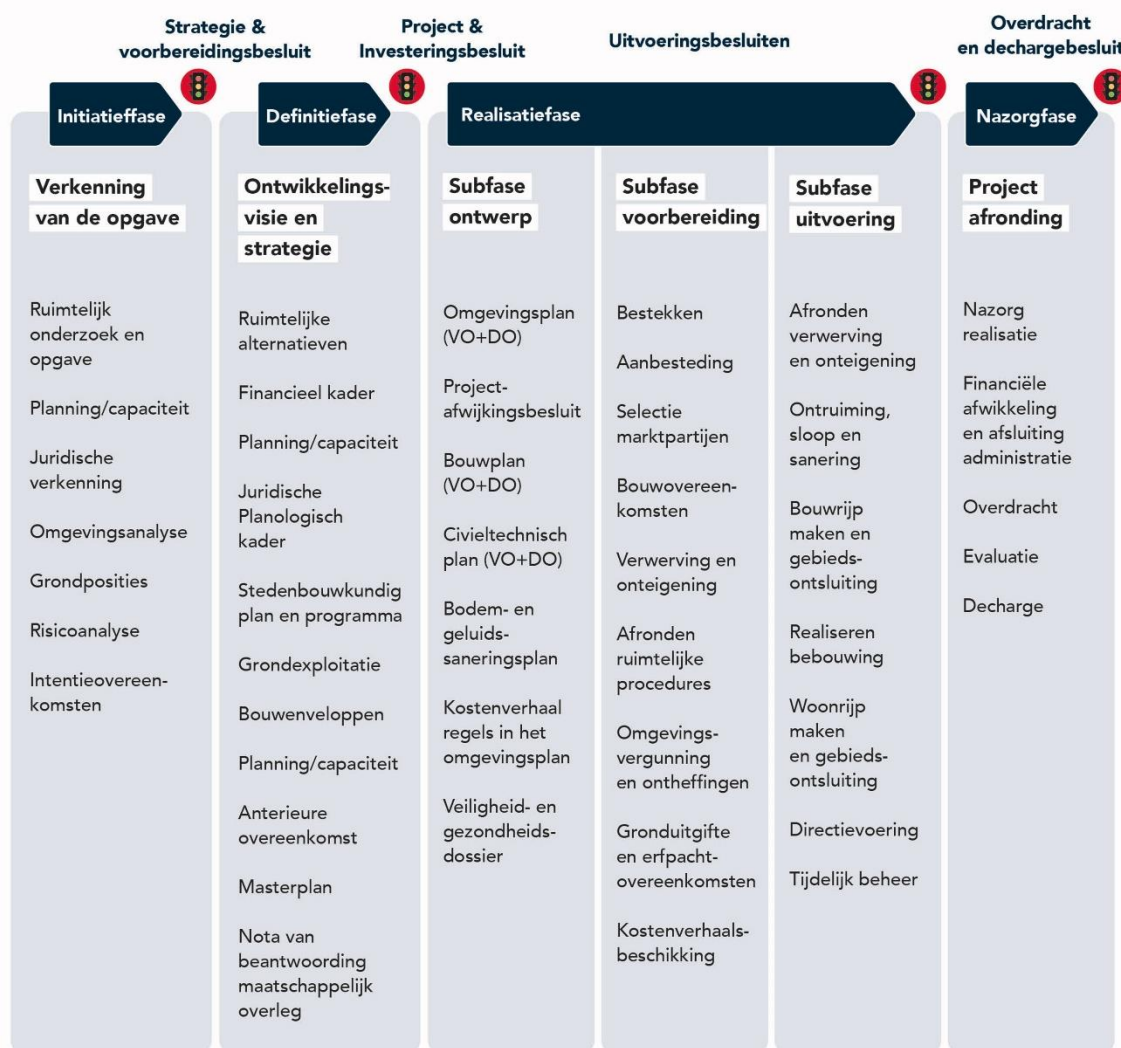
Anders dan in de Kadernota 2012, waar dit onderwerp niet is behandeld, is het voorstel om dit wel in de nieuwe Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid een plek te geven. Het voorstel is om de hierboven opgenomen (juridische) uitgangspunten vast te stellen met betrekking tot het aanleggen, hebben en houden van kabels, leidingen en aanverwante voorzieningen. Voor wat betreft de marktconforme vergoeding bij het vestigen van zakelijke rechten voor objecten van grotere omvang vindt een nadere uitwerking plaats in de volgende Grondprijzennota. Reeds bestaande zakelijke rechten worden gerespecteerd.

⁷ Ook bij de vestiging van een recht van opstal dient rekening gehouden te worden met de wijze van partijselectie en bekendmaking voortvloeiend uit het arrest Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam).

3.11 Besluitvormingsprocedure

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 met 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.

Huidig beleid

De betrokkenheid van de gemeenteraad is die van kaderstellend bestuursorgaan.

Binnen de verschillende fasen kan dat betekenen dat de gemeenteraad 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 met bijbehorend financieel (straks omgevingsplan) en 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.

Initiatiefase: 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 of projectafwijkingbesluit) en wordt het bijbehorend financieel kader in de vorm van de grondexploitatie ter vaststelling aan de gemeenteraad 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 ter hand genomen 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 gemeenteraad onder meer door middel van de hercalculaties via de Meerjarenprognose Grond- en Vastgoedexploitaties (MPGV) als onderdeel van 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 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 fasen van besluitvorming.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om de besluitvormingsprocedure te continueren, met dien verstande dat zodra onder de vigeur van de nieuwe Omgevingswet het vergunningsproces nader is uitgelijnd conform deze nieuwe werkwijze wordt gehandeld.

4 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. Uitgangspunt blijft een vastgoedportefeuille die in financiële zin als geheel kostendekkend is. Ook voor de afzonderlijke vastgoedobjecten geldt als uitgangspunt dat de exploitatie minimaal kostendekkend moet zijn. Daar waar dat kan (bij commercieel vastgoed) wordt gestreefd naar een exploitatie op marktconforme principes. Ofschoon de gemeente geen winstoogmerk heeft, betekent dit niet dat commercieel vastgoed wordt afgestoten. Integendeel, als de gemeente in staat is tot een rendabele exploitatie draagt dit vastgoed bij aan de kostendekkendheid van de vastgoedportefeuille als geheel.

Om de actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt te kunnen vervullen waar nodig (zie in dat kader ook paragraaf 3.1), wordt voortzetting van het pro-actief verwervingsbeleid aangevuld met strategisch verwervingsbeleid wenselijk geacht (zie ook paragraaf 3.5) om strategische posities in te kunnen nemen via de aankoop van vastgoed en gronden. Vastgoed wordt ingezet als sturend instrument via eigen vastgoedposities.

De exploitatie van vastgoed is geen doel op zich. Het vastgoed is volgend op en faciliterend (in de vorm van passende huisvestingsvoorzieningen) naar wat de gemeente als beleid wenst. Deze huisvesting heeft een 'prijs' in de vorm van een kostendekkende huur. Door de toepassing van kostendekkend huren worden de 'echte' kosten van het beleid zichtbaar. Immers, de kosten van het vastgoed worden door de toepassing van kostendekkende huren meegewogen in de afweging van het beleidsproduct waarvan activiteiten worden gefaciliteerd. Eventuele subsidiëring is activiteiten gerelateerd en niet vastgoed gerelateerd.

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 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.

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. Het resultaat over de jaren 2008 tot en met 2015 was gemiddeld € 0,380 mln. negatief per jaar variërend van € 0,8 mln. tot € 0,2 mln. 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. In hoeverre deze lijn zich ook in de komende jaren voortzet, is naar aanleiding van de ontstane COVID-situatie en de mogelijke consequenties voor de vastgoedexploitatie momenteel nog ongewis.

Voor nieuwe vastgoedinvesteringen is sinds de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid van 2012 een sluitende business case verplicht. Het aangescherpte beleid betekent overigens niet dat voor bestaande negatieve exploitaties via claims op de begroting of de beleidssector extra middelen gevonden moeten worden om de exploitatie sluitend te maken. Het betekent wel een opgave om te kijken naar mogelijkheden om een financieel betere exploitatie te bewerkstelligen

Vanwege de aantrekkende vastgoedmarkt is er vanaf 2016 sprake van meer vraag naar vastgoed en heeft de gemeentelijke vastgoedportefeuille vanaf dat moment te maken met leegstandspercentages die vergelijkbaar zijn met de gezonde frictieleegstand (2%). Dit lage leegstandspercentage wordt naast de aantrekkende economie mede veroorzaakt door het sturen op het afstoten van vastgoed dat niet langer voor beleidsdoeleinden benodigd is.

De gemeente heeft de afgelopen jaren aanzienlijk geïnvesteerd in het gemeentelijk vastgoed. Voorbeelden hiervan zijn het MECC, Theater aan het Vrijthof, de Timmerfabriek en Centre Ceramique. Ook het planmatig onderhoud is geprofessionaliseerd en gebeurt binnen de gemeente op basis van meerjaren onderhoudsplanningen die -vastgelegd in een geautomatiseerd systeem- iedere 4-5 jaar herijkt worden. De komende jaren ligt de nadruk op verdere verduurzaming en verbetering van de toegankelijkheid bij publieke gebouwen binnen de vastgoedportefeuille.

Strategische portefeuillesturing is één van de grotere doorontwikkelingen voor de Vastgoedportefeuille. De huidige vastgoedportefeuille is volledig in kaart en de vastgoedkeuzemogelijkheden zijn per object in 2019 gebundeld in een portefeuilleplan voor de vastgoedportefeuille. Zodoende kan een betere sturing op de vastgoedportefeuille plaatsvinden en is aan de hand daarvan een kernportefeuille bepaald. Het leegstandsbeheer voor tijdelijk leegstaand gemeentelijk vastgoed is in 2021 opnieuw aanbesteed. Daarbij is de inzet van leegstaand vastgoed als onderdeel voor het faciliteren in mogelijke broed-, vrijplaatsen en ateliers in meegenomen.

In 2018 is de financiële verordening gewijzigd. Voor het gemeentelijk vastgoed betekent dit onder andere gewijzigde uitgangspunten bij afschrijvingstermijnen voor investeringen ten aanzien van onderhoud.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de beleidsvoorstellen die nu volgen voor het vastgoedbeleid.

4.1 Kostendekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie

Inleiding

De totale gemeentelijke vastgoedportefeuille dient minimaal kostendekkend 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.

Huidig beleid

Kostprijsdekkende verhuur

In 2017 heeft de raad "Ruimte voor initiatief, het vervolg op het Integraal Accommodatiebeleid 2005" vastgesteld waarbij specifiek een beslispoint 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.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds ondernemingen (commerciële partijen) en maatschappelijke instellingen. 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.

De BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) kent ook een onderscheid in maatschappelijke functies en bedrijfseconomische functies. Bij vastgoed met een maatschappelijke functie gaat het bijvoorbeeld om het gemeentehuis, maar ook om gebouwen of terreinen met een maatschappelijke functie op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, sport, cultuur, welzijn, maatschappelijke opvang en/of zorg. Vanuit het algemeen geldend principe van een financieel sluitende gemeentelijke vastgoedexploitatie (sluitende businesscase) zal het betrokken beleidsveld, waarvoor in maatschappelijke huisvesting dient te worden voorzien, zorgdragen voor de benodigde middelen om de huisvesting te kunnen bekostigen. Naast eigen middelen die de te huisvesten doelgroep daarbij dient in te zetten, vindt daarom ook veelal aanvullende subsidiëring (activiteitensubsidie) plaats (zie paragraaf 4.3). Voor bedrijfseconomische functies wordt een marktconforme, commerciële huurprijs gehanteerd, die minimaal kostprijsdekkend dient te zijn. Deze marktconforme huurprijs wordt bepaald aan de hand van een taxatie. De huidige methode sluit dus aan bij de BBV.

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.

In de praktijk zal dan altijd een bestuurlijke afweging moeten plaatsvinden. Onderdeel van de procedure is een hardheidsclausule op basis waarvan, afhankelijk van wie bevoegd is, college en / of raad alsnog na een transparante afweging kan / kunnen besluiten het project wel te realiseren. In dit geval zullen extra middelen vrijgemaakt moeten worden om de business case voor investering en exploitatie sluitend te maken. Dit is eerder al gebeurd bij de verwerving van het vastgoedobject de Hoofdwacht op het Vrijthof. Het exploitatietekort van dit pand wordt gedekt ten laste van de algemene middelen.

Bij grote majeure vastgoedontwikkeling met bijbehorende investeringen zou bij het sluitend businesscase principe ook de integrale benadering rondom maatschappelijk rendement betrokken kunnen worden (zie hoofdstuk 2).

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, 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 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 vastgoed-object 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 de markt geplaatst.

Keuzemogelijkheden

Het al dan niet continueren van de hierboven geschetste uitgangspunten met betrekking tot het uitgangspunt van kostendekkende exploitatie.

Voor- en nadelen alternatieven

Wanneer het huidige uitgangspunt van kostendekkende exploitatie losgelaten zou worden, heeft dit als significant nadeel dat de balans rondom kostendekking weg is. Een voordeel van het loslaten van het uitgangspunt van kostendekking kan zijn dat dan niet langer de opgave bestaat om middelen te vinden om de exploitatie volledig dekkend te krijgen. Bijkomend nadeel is dan dat kosten die het gevolg zijn van gemaakte beleidskeuzes steeds minder transparant en minder te herleiden zijn.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om de uitgangspunten met betrekking tot de kostendekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie te continueren, dat betekent:

- 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. Onderdeel van de procedure is een hardheidsclausule op basis waarvan college en / of raad, na een transparante afweging, alsnog kan / kunnen besluiten het project wel te realiseren.

- 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).

4.2 Wijze van berekening kostprijsdekkende huur

Inleiding

In de gemeentelijke vastgoedportefeuille bevindt zich als vermeld zowel maatschappelijk als commercieel vastgoed. Op basis van het huidige beleid worden kostprijs dekkende huren (ook wel kostprijs huren genaamd) gehanteerd voor maatschappelijk vastgoed en het bedrijfsmatig vastgoed wordt tegen commerciële tarieven verhuurd. Het bepalen van deze kostprijs dekkende huur kan echter op verschillende manieren plaatsvinden. In deze paragraaf wordt de huidige wijze van het bepalen van een kostprijs huur tegen het licht gehouden en is gekeken naar alternatieve mogelijkheden.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Het onderdeel wijze van berekening kostprijs dekkende huur heeft een relatie met het uitgangspunt van een kostendekkende exploitatie (paragraaf 4.1), subsidie in relatie tot kostprijs dekkende huur maatschappelijk vastgoed (paragraaf 4.3) en het meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (paragraaf 4.15).

Huidig beleid

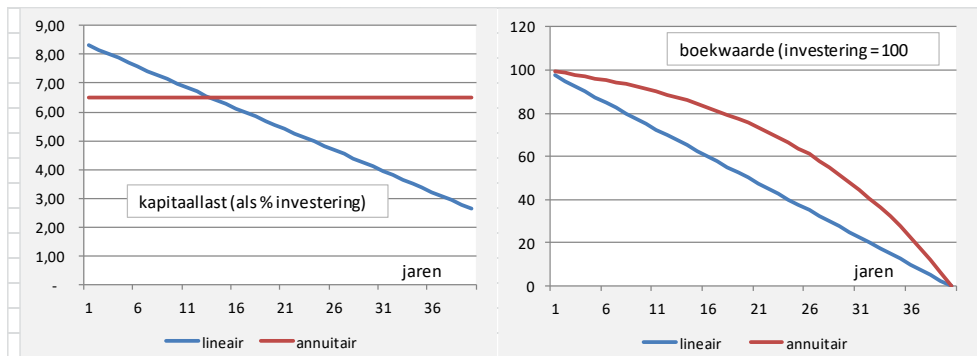
Huidige opbouw van de kostprijs huur bepaling bij maatschappelijk vastgoed

De kostprijs huur wordt 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.

In de kadernota 2012 werd aangegeven dat er een aantal draaiknoppen zijn waarmee de hoogte van de kostprijs huur beïnvloed kan worden zoals de interne rentevoet, anders afschrijven en waarderen en het bijstellen van de kosten van beheer en onderhoud. Sinds 2012 zijn een aantal draaiknoppen al ingebed in de huidige situatie:

- De interne rentevoet: De huidige interne rekenrente sluit momenteel zeer goed aan op de marktrente. De interne rekenrente wordt jaarlijks vastgesteld in de programmabegroting. In 2017 bedroeg het rentepercentage voor de vastgoedportefeuille 3,5%. Vanaf 2018 wordt voor de vastgoedportefeuille, o.b.v. de BBV-voorschriften, het werkelijke interne rentepercentage doorbelast. Dit rentepercentage kan jaarlijks fluctueren en bedroeg voor de vastgoedportefeuille in 2020 0,2% en 2021 0,25%. In de Programmabegroting 2022 is vooralsnog een rentepercentage voor 2022 aangehouden van 0,5%. De rentewijzigingen van de afgelopen jaren hebben wel invloed gehad op het gemeentelijke financieringssysteem, maar niet op de lopende externe huurovereenkomsten. Voor nieuwe huurovereenkomsten met externe huurders wordt voorzichtigheidshalve 2,75% in rekening gebracht om de fluctuaties van de komende jaren te mitigeren omdat deze contracten ook langjarig worden afgesloten (Bron: MPGV 2020);
- Afschrijvingsmethode: Alle vaste activa, waaronder vastgoed, worden lineair afgeschreven. De keuze voor lineair afschrijven is gemeentebreed gemaakt en ook vertaald in de financiële verordening. Dit zorgt voor een financieel dilemma. Er is tegelijkertijd ook bepaald dat voor het bepalen van de kostprijs huur wordt gerekend met een annuïtaire afschrijving om zo een gelijk bedrag per jaar te kunnen bepalen. Uiteindelijk gaan de kosten die er zijn vanwege de lineaire afschrijving uit de pas lopen met de kostprijs dekkende huur die betaald wordt. Deze is immers op basis van een annuïteit bepaald.



figuur x: nominaal verloop kapitaallast en boekwaarde in 40 jaar

Het hanteren van een lineaire afschrijvingsmethode zou een hoge aanvangshuur opleveren voor de huurder, en beweegt zich in de tijd omgekeerd evenredig aan de verwachte omzetontwikkeling van de meeste huurders. Om een bestendig huurbedrag te kunnen bepalen is de berekening op basis van de annuïteit praktisch de best uitvoerbare gebleken. Een variabel huurbedrag, op basis van een lineaire afschrijving, zou voor de huurder te veel schommelingen in het huurbedrag betekenen; Anders afschrijven en waarderen: Het is niet mogelijk gebleken om andere afschrijvingsmogelijkheden te hanteren of met restwaardes te werken.

De mogelijkheid tot langer afschrijven is onderzocht (van 40 naar 50 jaar) voor nader bepaald gemeentelijk vastgoed. De aanname is dat door het consequent en periodiek onderhouden op basis van vastgestelde conditiescores het vastgoed een gegarandeerde staat van onderhoud en vaste waarde blijft behouden. Voor een gedeelte van de portefeuille is dit ook doorgevoerd.

Gemeentebreed zorgt dit voor minder kapitaallasten (circa € 1 mio). De vertaling hiervan heeft in de begroting plaatsgevonden en ook een plek gekregen in de financiële verordening (versie 2021).

Dilemma

Nu bekend is dat de in 2012 nog denkbare draaiknoppen inmiddels allemaal zijn verkend en waar mogelijk toegepast resteert er nog een laatste dilemma.

Bij toepassing van de huidige methode van kostprijsdekkende huur blijkt in de praktijk dat panden die een lage boekwaarde kennen door maatschappelijke huurders tegen een veel gunstigere kostprijsdekkende huur gehuurd kunnen worden dan panden met hoge boekwaardes. Dit heeft te maken met de kapitaallasten die op basis van de boekwaarde in de huurprijs worden berekend. Dit kan voor een mate van ongelijkheid zorgen. Bij de huidige toepassing van kostprijsdekkende verhuur kunnen zich daardoor grote verschillen in prijs- en kwaliteitverhouding tussen maatschappelijke vastgoedobjecten met dezelfde functie voordoen. Kwalitatief goede oudere gebouwen hebben door de jarenlange afschrijvingen een lage of geen boekwaarde en navenant lagere huur vanwege lagere kapitaallasten, terwijl nieuwbouw in verhouding duur is door de hogere kapitaallasten vanwege hoge boekwaarde. 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.

Als we naar een andere methode zouden overstappen en gaan afwijken van het hanteren van de daadwerkelijke kosten zou dit kunnen leiden tot een verhoging van de kostprijsuur voor panden die reeds ver afgeschreven zijn. Dat is dus een dilemma. Kiezen we voor een uniforme werkwijze en nivellering over de gehele vastgoedportefeuille of blijven we verhuringen op A-locaties ook mogelijk maken voor partijen tegen een relatief lage kostprijsuur?

Onderstaand is gekeken naar mogelijke oplossingen voor deze ongelijkheid om vervolgens op basis hiervan een beleidsvoorstel te kunnen doen.

Keuzemogelijkheden

Uit onderzoek is gebleken dat dit dilemma bij veel gemeenten speelt. De afweging wordt gemaakt tussen het afdekken van daadwerkelijke kosten of het hanteren van een methode waarbij de kosten evenredig verdeeld worden over de vastgoedportefeuille en er dus sprake is van nivellering. Bij die laatste methode kan er nog voor gekozen worden om dit specifiek per beleidsveld te doen. Om voor Maastricht te kunnen bepalen wat de juiste methode is zijn onderstaand de methoden nader uitgewerkt, inclusief voor- en nadelen, om op basis daarvan een beleidsvoorstel te kunnen doen.

1. Kostprijsdekkende huur op basis van huidige boekwaarde (Kapitaallasten methode) (huidige methode)

De kapitaallastenmethodiek berekent de kostprijs dekkende huur per jaarschijf. De kostprijsdekkende huur is elk jaar een optelsom van de optredende kosten. Deze kosten bestaan uit exploitatielasten en kapitaallasten in de vorm van rente en afschrijving. Voor het bepalen van de kapitaallasten wordt uitgegaan van de huidige boekwaarde. Dit kan betekenen dat panden die langer in bezit zijn en reeds afgeschreven zijn of nog maar een geringe boekwaarde kennen, vrijwel geen kapitaallasten kennen. Dit resulteert in een lage kostprijsdekkende huur waarmee de beleidsdoelstelling tot faciliteren in een huisvestingsmogelijkheid eerder bereikt kan worden. Het kost dan immers minder huur om een partij te huisvesten.

2. Kostprijsdekkende huur op basis van een percentage van de WOZ-waarde (Amsterdamse methode / WOZ-waarde methode)

Uit onderzoek is gebleken dat de gemeente Amsterdam in 2015 heeft gekozen voor een aanpassing van de berekening van hun kostprijsuur. Zij hebben gekozen voor een berekening van de kostprijsdekkende huur, waarbij voor de gehele vastgoedportefeuille een vast percentage van de WOZ-waarde het uitgangspunt is voor de kapitaallasten, die dan wordt doorberekend in de huurprijs. Zij hebben hiervoor 8% gehanteerd. Dit percentage is gebaseerd op het bedrag aan daadwerkelijke totale kapitaallasten afgezet tegen de totale WOZ-waarde.

3. Kostprijsdekkende huur op basis van huidige boekwaarde in vergelijking met WOZ-waarde methode

Een alternatieve methode is het combineren van bovenstaande twee methodes. Bij nieuwe verhuringen of bij ingrijpende verbouwingen kan een controleberekening worden gemaakt waarbij de kostprijsuur op basis van de huidige boekwaarde het uitgangspunt is, maar ook een vergelijking wordt gemaakt met wat de huur zou zijn als de WOZ-waarde methode wordt gehanteerd. Hiervoor dient een percentage vastgesteld te worden op basis van de methodiek die Amsterdam hanteert: kapitaallasten portefeuille /WOZ waarde portefeuille.

Als de huur lager uitvalt bij de kostprijsuur op basis van de huidige boekwaarde dan op basis van de WOZ-waarde methode, zou dit een indicatie kunnen zijn dat de huur mogelijk te laag is en dit impliciet een vorm van subsidie betekent. In die gevallen wordt bij de eerste huurvaststelling de WOZ-waarde methode toegepast. In de overige gevallen (kostprijsuur op basis van huidige boekwaarde is hoger dan controleberekening op basis van de WOZ-waarde methode), wordt de kostprijsdekkende huur op basis van de huidige boekwaarde gehanteerd. Aangezien de huidige huurcontracten niet opgebroken kunnen worden voor een prijsaanpassing, kan deze combinatie methode alleen gelden voor nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwingen.

Het aanvangshuurbedrag blijft leidend voor de duur van de verhuring en zal bijgesteld worden aan de hand van een jaarlijkse indexatie. Een herijking van het percentage is aan te raden. Hierbij zou de herijking van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid, iedere 5 jaar, een goed moment voor kunnen zijn.

4. Kostprijsdekkende huur op basis van boekwaardes behorende bij beleidsvelden

Deze methode is vergelijkbaar met de methode zoals omschreven onder 1 (huidige methode) met daarbij nog een verdere onderverdeling naar beleidsvelden. Er wordt dan uitgegaan van de boekwaardes die alleen bij dit betreffende beleidsveld horen.

Voor en nadelen keuzemogelijkheden:

Ad 1. Kostprijsdekkende huur op basis van huidige boekwaarde

Voordelen:

- Het ontbreken van (boekhoudkundige) aanvangsverliezen; de methodiek sluit direct aan bij de gemeentelijke administratie;
- Transparante methode op basis van daadwerkelijke kosten waardoor inzicht in de kosten per pand goed inzichtelijk zijn;
- De mogelijkheid om maatschappelijke huurders op een A-locatie te huisvesten tegen een lage huur;

Nadelen:

- De grote huurverschillen die kunnen ontstaan bij objecten van een vergelijkbare kwaliteit, waarvan de een inmiddels is afgeschreven en de ander nog niet;

Ad 2. Kostprijsdekkende huur op basis van een percentage van de WOZ-waarde;

Voordelen:

- Nivellering van de kosten over de gehele vastgoedportefeuille;
- Voorkomen van grote huurverschillen bij gelijke kwaliteit;

Nadelen:

- Toename van de kostprijsdekkende huur voor locaties die nu een lage of geen boekwaarde kennen.
- Geen aansluiting bij de administratie;
- Bij laagconjunctuur betekent het hanteren van WOZ- en of Marktwaardes ook een risico voor de portefeuille;
- Regelmatig het percentage van WOZ-waarde herijken na verbouwingen, recessie. Voor lopende huurcontracten kan hiervoor niet eenvoudig een prijsaanpassing worden gedaan gedurende de looptijd van het contract;
- De WOZ-waarde van maatschappelijk vastgoed wordt bepaald op basis van een gecorrigeerde vervangingswaarde-berekeningsmethodiek die in de praktijk vaak leidt tot een hogere WOZ-waarde.

Ad 3. Kostprijsdekkende huur op basis van huidige boekwaarde in vergelijking met WOZ-waarde methode

Voordelen:

- Nivellering van de kosten over de gehele vastgoedportefeuille;
- Voorkomen van grote huurverschillen bij gelijke kwaliteit;
- Door het toepassen, bij nieuwe verhuringen of ingrijpende verbouwingen, treden er nu geen acute verschillen op bij de lopende huurovereenkomsten;
- Door de WOZ-waarde als aanvangswaarde te hanteren en geen jaarlijkse bijstellingen te doen biedt je zekerheid voor huurder en verhuurder.

Nadelen:

- Het hanteren van 2 verschillende berekeningsmethodes;
- Toename van de kostprijsdekkende huur voor locaties die nu een lage of geen boekwaarde kennen ingeval van een nieuwe verhuring al dan niet na ingrijpende verbouwing;
- Voor nieuwe en/ of verbouwde panden is bij toepassing van de WOZ-methode geen aansluiting bij de administratie;
- Bij daling van de WOZ- en Marktwaardes betekent het hanteren van WOZ- en of Marktwaardes ook een risico voor de portefeuille;
- De WOZ-waarde van maatschappelijk vastgoed wordt bepaald op basis van een gecorrigeerde vervangingswaarde-berekeningsmethodiek die in de praktijk vaak leidt tot een hogere WOZ-waarde.
- Er is een ijkmoment nodig om het percentage waarop de kapitaallasten worden bepaald te herzien.

Ad 4. Kostprijsdekkende huur op basis van boekwaardes behorende bij beleidsvelden

Voordelen:

- Nivellering van de kosten per beleidsveld waardoor de betreffende beleidssector ook de kosten draagt die direct relatie hebben met het beleidsveld;
- Elke huurder binnen het betreffende beleidsveld betaalt een evenredig deel aan totale vaste lasten/m².

Nadelen:

- Panden zonder boekwaardes kunnen tot forse verschillen per beleidsveld gaan leiden en dit zorgt derhalve niet voor een evenredige verdeling van de kosten voor de gehele vastgoedportefeuille;
- De jaarlijkse herijking (nieuwe panden, nieuwe huurders, afgestoten panden) is bewerkelijk.

Uitrekenen gevolgen beleidskeuze:

Om ook de financiële gevolgen inzichtelijk te maken van de methode op basis van een percentage van de WOZ-waarde is dit uitgerekend uitgaande van methodiek die Amsterdam hanteert. Omdat de 4^e methode (boekwaarde per beleidsveld) niet de oplossing zal bieden voor de ongelijkheid in kapitaallasten zijn hiervan niet de financiële consequenties nader uitgewerkt.

De keuze voor het bepalen van de kapitaallasten op basis van boek- of WOZ-waarde heeft gevolgen voor de maatschappelijke verhuringen tegen kostprijs dekkende huur. Het hanteren van de WOZ-waarde heeft geen effect voor de commerciële verhuring, uitgaande ervan dat kostprijs huur lager ligt dan marktconforme huur. In de vergelijking zijn alle panden meegenomen exclusief gemeentelijke huisvesting, onderwijs en sport. Hier is geen sprake van reguliere verhuur.

Als uitgangspunt voor het berekenen van de verschillen is gekozen om de portefeuille Culturele en Maatschappelijke voorzieningen (38 objecten) te nemen. Hier zullen de gevolgen het grootst voor zijn.

Uitgangspunten ⁸	Waarde
Boekwaarde 2020	€ 5.400.000,-
WOZ-waarde 2020	€ 23.106.000,-
Kapitaallasten 2020	€ 258.000,-

In Amsterdam is de 8% bepaald door de daadwerkelijke kapitaallasten te delen op de WOZ-waarde. Vervolgens wordt dit percentage gebruikt om op basis van de WOZ-waarde van het betreffende pand ook de kapitaallast per pand te bepalen. Indien we dit toepassen op de Maastrichtse situatie levert dit een percentage op van 1,2% (€ 258.000,- /€23.106.000,-). Op dit moment hebben 14 van de 38 objecten nog een boekwaarde. Dit betekent dat de overige 24 objecten een verhoging van de kostprijsdekkende huur krijgen bij een nieuwe verhuring of bij een grootschalige verbouwing. Hier is namelijk nu geen sprake van kapitaallasten en bij het toepassen van de methode waarbij kapitaallasten op basis van de WOZ-waarde worden berekend gaat hier wel sprake van zijn. Het verschil van 1.2% (Maastrichtse situatie) v.s. 8% (Amsterdamse situatie) is te verklaren door het grote aandeel panden zonder boekwaarden/kapitaallasten op dit moment. Door het percentage op 1.2 % te houden, in plaats van 8% (Amsterdamse situatie), blijven de kapitaallasten op portefeuilleniveau gelijk maar kan op pandniveau wel tot extra kapitaallasten leiden bij panden waarvoor nu geen boekwaarde geldt.

Het is aan te raden om een buffer in te bouwen vanwege de onzekerheden die schommelingen in de WOZ-waardes met zich meebrengen en nieuwe boekwaardes vanwege verbouwingen. Hierbij is het goed om een parallel te trekken met de rente waarbij we het principe van een buffer ook toepassen bij verhuringen. Het te hanteren percentage zou 2,5 % kunnen zijn in plaats van 1.2%. Naast de kapitaallasten bestaat de kostprijs huur ook uit exploitatiekosten en een reservering voor leegstand. In totaal is er dan sprake van een percentage dat dichterbij marktconforme cijfers zal komen te liggen (huur is 4.5-12% van de waarde van het gebouw). Bij panden waarbij de kostprijs huur op basis van de boekwaarde hoger is dan middels de WOZ-waarde

⁸ Bron: MPG V 2020

berekening zal de kostprijsuur op basis van de boekwaarde leidend zijn. Het principe van kostendekkende huur staat immers niet ter discussie.

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

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 huurdering 2% van huursom	€ 100,-	€ 300,-
Huurprijs	€ 5.100,-	€ 15.300,-

Hieruit blijkt dat bij de WOZ-methode er dus sprake is van kapitaallasten en dat de reservering huurdering ook navenant toeneemt.

Neveneffect voor beleidsafdelingen en oplossing

Het kan zijn dat door toepassing van de kapitaallasten methode in vergelijking met de WOZ-waarde methode in bepaalde gevallen de huur hoger wordt. Immers, bij een lagere kostprijsuur op basis van de kapitaallasten methode prevaleert de WOZ-waardemethode. Dit kan gevolgen hebben voor de hoogte van de subsidie die door de beleidsafdeling wordt verstrekt; mogelijk is dan meer subsidie nodig voor een initiatief.

In dat geval is dit een ongewenst en onbedoeld effect van de kapitaallasten methode in vergelijking met de WOZ-waarde methode. Om dit te voorkomen kan de hogere huur (het meerdere ten opzichte van de kostendekkende huur) die Vastgoed in een dergelijk geval ontvangt, vrijvallen in de algemene middelen. Die middelen kunnen weer ingezet worden voor subsidie als dat nodig is.

Resumerend

Bij dit beleidsvoorstel is het van belang het doel van de gemeentelijke vastgoedportefeuille goed onder ogen te zien: het gemeentelijk vastgoed is er om de sectorale beleidsdoelen te dienen. Het exploiteren van een gemeentelijke vastgoedportefeuille om rendementsoverwegingen is geen doel op zich.

Om aan de geuite wens voor meer evenwichtige huurprijzen bij het bestaand gemeentelijk maatschappelijk vastgoed tegemoet te kunnen komen, is onderzocht wat de alternatieven zijn. De kapitaallasten en hoe deze tot stand komen zijn hier bepalend in. De berekeningswijze die tot nu toe werd gehanteerd: berekening op basis van daadwerkelijke kapitaallasten leidt tot ongelijkheid. Panden zonder boekwaarde kennen daardoor veel lagere huurprijzen dan panden met een boekwaarde. De onderzochte alternatieven kennen zowel nadelen als voordelen. Nadeel is onder meer de stijging van de huurprijzen voor maatschappelijke functies, die nu een lagere huurprijs kennen. Een meerderheid van de objecten kent geen boekwaarde meer waardoor het toepassen van een kapitaallastenmethode op basis van de WOZ-waarde leidt tot verhoging van de kostprijsuren. Dit zal echter alleen aan de orde zijn bij nieuwe verhuringen en/of grootscheepse verbouwingen. Het hanteren van WOZ- en of marktwaardes bij laagconjunctuur kan in termen van opbrengsten ook een financieel risico voor de gemeente betekenen omdat de waardes dan dalen en er derhalve minder kapitaallasten in rekening kunnen worden gebracht. De risico's zijn echter beperkt bij een combinatie van de methode op basis van kapitaallasten en de methode op basis van de WOZ-waarde, mede gezien de beperkte nieuwe huurovereenkomsten die gesloten worden die gelden voor de maatschappelijke verhuringen op jaarbasis. Aangezien middels het hanteren van deze combinatiemethode voor nieuwe huurovereenkomsten en grootschalige verbouwingen er sprake kan zijn van een gelijkere verdeling van de kosten, zonder de huidige huurders te confronteren met huurverhogingen, heeft deze combinatiemethode de voorkeur.

Afsluiting: aanbeveling

Aanbevolen wordt om voor nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwingen de kostprijsuur te bepalen via de kapitaallasten methode in vergelijking met de WOZ-waardemethode. Bij de WOZ-waardemethode wordt een percentage van 2.5% van de WOZ-waarde als uitgangspunt gehanteerd om de kapitaallasten te berekenen. Bij een lagere kostprijsuur via de kapitaallasten methode prevaleert de WOZ-waardemethode. Bij een hogere kostprijsuur via de kapitaallasten methode zal deze leidend blijven. Het doel van dit voorstel is immers om de ongelijkheid ten aanzien van lage boekwaardes vs hoge boekwaardes te beperken. Het percentage zal iedere vijf jaar herijkt worden wanneer ook de herijking van de kadernota Grond- en Vastgoedbeleid aan de orde is. Het kan zijn dat op basis van de voorgestelde nieuwe methode de huur hoger wordt dan een kostendekkende huur. Indien dit het geval is, valt dit meerdere vrij in de algemene middelen. Die middelen kunnen vervolgens ingezet worden voor subsidie als dat nodig is.

4.3 Subsidie in relatie tot kostprijsdekkende huur maatschappelijk vastgoed

Inleiding

Ten aanzien van maatschappelijk vastgoed geldt het uitgangspunt dat verhuur plaatsvindt tegen tenminste kostendekkende tarieven. De gebruikers van maatschappelijk vastgoed (denk o.a. aan welzijn, sport en cultuur) kunnen doorgaans de kostprijsdekkende huur niet 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 vindt subsidiëring vanuit de beleidsafdeling plaats aan de betreffende gebruiker.

Deze subsidiëring is te onderscheiden in twee hoofdwijzen:

- 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 gemeentelijke huisvesting en onderwijshuisvesting zijn gedekt: deze kosten komen 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. Uitzondering overigens hierop is de situatie bij sportvoorzieningen en gemeenschapshuizen.

Huidig beleid

Met betrekking tot subsidies in relatie tot de kostprijsdekkende huur van maatschappelijk vastgoed geldt dat wanneer gebruikers/huurder de kostprijsdekkende huur van de accommodatie niet kunnen dragen het betreffende beleidsveld een inhoudelijke afweging maakt en bepaalt of een gebruiker/huurder in aanmerking komt voor subsidie, dit op grond van de bestaande subsidieregeling

Daarbij moet rekening worden gehouden met de regels rondom staatssteun. Als alternatief voor het beschikbaar stellen van vastgoed in combinatie met een subsidie kan de gemeente ook ondersteunen bij het vinden van accommodaties.

De exploitatie van vastgoed is geen doel op zich. Het vastgoed is volgend op en faciliterend aan wat de gemeente als beleid wenst. Uitgangspunt is daarom dat subsidie gerelateerd is aan de activiteiten van de gebruiker en niet vastgoed gerelateerd. Het vastgoed heeft echter wel zijn prijs die in de beleidsmatige afweging van de te subsidiëren activiteiten meegewogen moet worden.

Algemene subsidieverordening en subsidieregelingen

Artikel 4:23 van de Awb schrijft voor dat slechts subsidie wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, dat regelt voor welke activiteiten subsidie wordt verleend. De Algemene Subsidieverordening Maastricht fungeert in die gevallen zoveel mogelijk als wettelijk kader voor alle subsidies. Vervolgens moeten inhoudelijke beleidsdoelen worden vastgesteld in 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 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 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.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om, in lijn met de kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, terzake van subsidie in relatie tot de kostprijsdekkende huur van maatschappelijk vastgoed, het volgende uitgangspunt te hanteren: het beleidsveld maakt een inhoudelijke afweging en bepaalt of een gebruiker/huurder conform de subsidieregelingen in aanmerking komt voor subsidie als deze gebruiker/huurder de kostprijsdekkende huur van de accommodatie niet kan dragen.

4.4 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 vrijkomen. 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 cultuur 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 een uniformproces een goed middel. In deze paragraaf wordt beschreven hoe dit proces eruit kan komen te zien.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf heeft een relatie met de verkoop van vastgoedobjecten (paragraaf 4.5) en het hanteren van een optievergoeding (paragraaf 4.6)

Huidig beleid gemeente Maastricht

Het uitgangspunt van het vastgoedbeleid is dat het pand een gemeentelijk huisvestingsdoel of beleidsdoel dient. Wanneer dit niet het geval is wordt het pand in beginsel afgestoten. In het algemeen wordt deze keuze nu gemaakt door het leveren van maatwerk en middels het consulteren van stakeholders (organisatieonderdelen) binnen de gemeente. Hier ligt geen uniform proces aan ten grondslag.

Om tot een werkwijze te komen waarbij een transparante keuze wordt gemaakt, is onderzoek gedaan naar de werkwijze van andere gemeenten. Zo gebruikt de gemeente Amsterdam een zogenaamde 'leurprocedure' waarbij het betreffend object middels een stappenplan aan de beleidsvelden en stadsdelen wordt aangeboden. Zij kunnen dan initiatieven aandragen als huurder van het gemeentelijk vastgoed, die een gemeentelijk beleidsdoel dienen, binnen een bepaalde termijn. Zo'n soort procedure kan ook toegepast worden in Maastricht, met dien verstande dat rekening gehouden dient te worden met recente jurisprudentie (Hoge Raad d.d. 26 november 2021 (Didam) inzake partijsselectie en bekendmaking.⁹ Op deze wijze wordt op een eenduidige en transparante manier gekomen tot een nieuwe invulling van het pand.

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

Keuzemogelijkheden

1. Het continueren van de huidige werkwijze om te komen tot een nieuwe invulling van een pand middels het leveren van maatwerk, waarbij diverse stakeholders (organisatieonderdelen) worden geraadpleegd. Hier ligt geen uniform proces aan ten grondslag;
2. Het hanteren van een uniform proces om te komen tot een nieuwe invulling van een pand.

Voor- en nadelen keuzemogelijkheden

Het werken met een uniform proces(keuzemogelijkheid 2) heeft ten opzichte van de huidige werkwijze (keuzemogelijkheid 1) als voordeel dat er een eenduidig en transparante lijn wordt gevolgd om tot een beslissing te komen.

Een eventueel nadeel is dat de doorlooptijd mogelijk langer wordt, omdat diverse disciplines bevroegd moeten

⁹ Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam).

worden en diverse aspecten onderzocht moeten worden. Dit kan een langere periode van leegstand met leegstandskosten tot gevolg hebben. Om te trachten dit zoveel als mogelijk te voorkomen c.q. deze periode zo kort mogelijk te houden, zal het proces direct gestart moeten worden zodra bekend is dat een pand vrijkomt. In de huidige werkwijze schuilt als nadeel het risico van een langere doorlooptijd doordat bepaalde stakeholders wellicht vergeten worden en alsnog diverse aspecten onderzocht moeten worden.

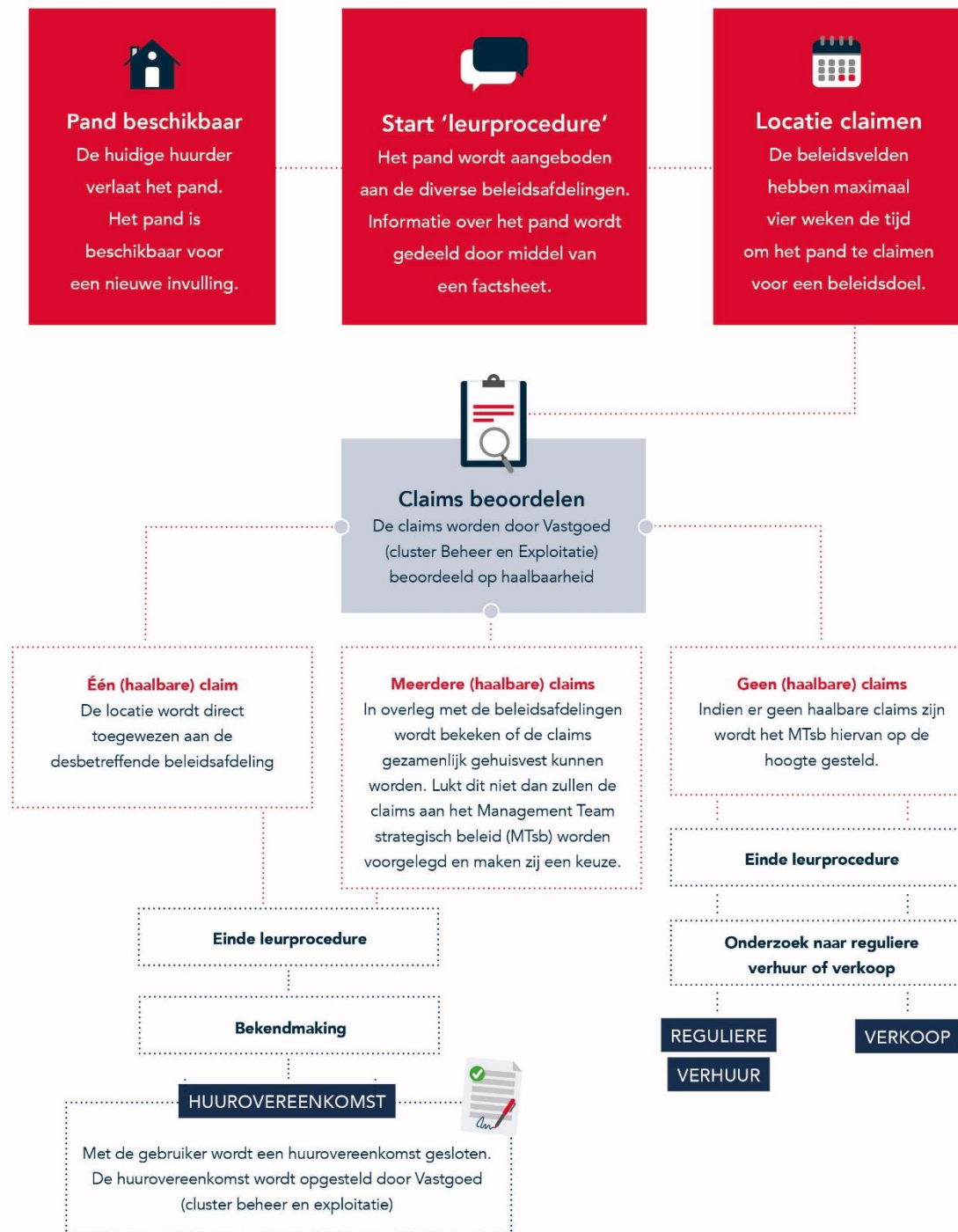
Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om een uniform proces te hanteren om te komen tot een nieuwe invulling van een vrijkomend pand. Dit proces (ook wel de 'leurprocedure' genoemd) is hieronder weergegeven in het processchema 'herbestemmen vrijkomende gemeentelijke panden'.

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.

Onderstaand het processchema 'Herbestemmen vrijkomend gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed'.

Processchema herbestemmen vrijkomende gemeentelijke panden



4.5 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 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 3.6 beschreven is de gemeente volgens aanbestedingsrechtelijke jurisprudentie niet verplicht een verkoop aan te besteden. Wel zijn gemeenten bij privaatrechtelijk overheidshandelen ook gebonden aan de geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie ook in dat kader paragraaf 3.6). 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 voorafgaand bekendmaken. 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.¹⁰

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.

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. In het geval dat vanwege onderbouwde redenen van voorgaand uitgangspunt wordt afgeweken, wordt de raad in de gelegenheid gesteld om zijn wensen en bedenkingen te uiten over het voornemen van de 1-op-1 verkoop.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf over de verkoop van panden heeft een relatie met de paragraaf over kostendekkende exploitatie (paragraaf 4.1), het herbestemmen van vrijkomend gemeentelijk vastgoed (paragraaf 4.5) en het hanteren van een optievergoeding (paragraaf 4.6).

Huidig beleid

Huidig beleidsuitgangspunt is dat verkoop van een vastgoedobject in beginsel gebeurt via een openbare verkoop nadat de zittende huurder in de gelegenheid is gesteld het vastgoedobject onderhands te verwerven. In de financiële verordening is geregeld dat de raad vooraf geconsulteerd moet worden bij verkopen van onroerend goed. Uitgezonderd van deze regel is de markconforme verkoop van vastgoed lager of gelijk aan € 1 miljoen. De vraagprijs wordt vastgesteld op basis van een taxatierapport van een externe taxateur.

Keuzemogelijkheden

De voorliggende keuze is of we het beleidsuitgangspunt dat panden in beginsel via een openbare verkoop worden verkocht nadat de zittende huurder in de gelegenheid is gesteld het vastgoedobject onderhands te verwerven, al dan niet wensen te continueren. Wel is het belangrijk om hierbij te vermelden dat dit vaak niet een puur beleidsmatige afweging is. In sommige gevallen is de gemeente op basis van de algemene beginselen van bestuur namelijk gehouden tot een openbare verkoop. Bij een 1 op 1 verkoop zal de raad in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten.

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 uitgifte van onroerend goed, in het bijzonder voor wat betreft partijselectie en bekendmaking. In het 'plan van

¹⁰ Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam)

aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed' (bijlage 2) is de (nieuwe) werkwijze op hoofdlijnen weergegeven.

Voor- en nadelen keuzemogelijkheden

Het voordeel van een openbare verkoop is dat transparantie en gelijke behandeling zijn gewaarborgd en sprake is van optimale marktwerking. Het nadeel is dat een openbare verkoop vanwege de te doorlopen processtappen (bekendmaking, weging biedingen, onderhandelingstrajecten met mogelijk meerdere kandidaten) meer tijd in beslag neemt dan bij 1:1 situaties.

Het voordeel van 1:1 verkoop is de snelheid van kunnen handelen en focus op afhandeling van de betreffende transactie. Nadeel is dat de marktwerking met concurrerende biedingen is uitgeschakeld.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om het bestaande beleid met betrekking tot de verkoop van vastgoedobjecten (panden) te continueren:

- 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 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

Met als aanvulling dat:

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

4.6 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 voor haar te reserveren. Dat kunnen externe partijen zijn, maar kan ook een intern organisatieonderdeel zijn. De gemeente kan in dat geval een optie verlenen. Met een 'optie' wordt bedoeld dat het onroerend goed tijdelijk wordt gereserveerd voor diegene en niet aan iemand anders wordt verkocht of verhuurd. 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 uitgegeven. 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.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf staat rechtstreeks in relatie tot het hanteren van optievergoedingen bij de uitgifte van gronden (paragraaf 3.7). Daarnaast is er een relatie met de paragraaf over het herbestemmen van vrijkomend gemeentelijk vastgoed (paragraaf 4.4) en de verkoop van vastgoedobjecten (paragraaf 4.5).

Huidig beleid

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 langere periode zitten, hetgeen kan leiden tot onnodig inkomstenverlies. 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 afgelopen jaren is bij het toepassen van een optievergoeding bij de uitgifte van panden geen consistente lijn aangehouden. Conjunctuurschommelingen op de vastgoedmarkt zijn hier van medebepalende invloed geweest.

Keuzemogelijkheden

De keuze die voorligt is die tussen het al dan niet vastleggen van een beleidslijn met als uitgangspunt het in rekening brengen van een optievergoeding in het geval dat er een optie wordt verleend.

Uitwerking keuzemogelijkheid: beleid voor het hanteren van een optievergoeding

Voor de uitwerking van een beleidslijn verwijzen wij naar de paragraaf 'optievergoeding bij de uitgifte van gronden' (paragraaf 3.7). Het voorstel is om bij de daar uiteengezette beleidslijn aan te sluiten. De hoogte van de optievergoeding bij de uitgifte van panden wordt berekend aan de hand van de WOZ-waarde. Dit betekent dat een percentage (gelijk aan erfpachtcanon, zoals jaarlijks opgenomen in de grondprijzenbrief) wordt berekend over de WOZ-waarde van het vastgoedobject. Dit bedrag delende door twaalf, bedraagt de optievergoeding per maand.

Deze beleidslijn wordt zowel bij externe partijen als interne afnemende organisatieonderdelen toegepast tenzij het college hier expliciet afwijkend toe besluit.

Afsluiting: beleidsvoorstel

Anders dan bij toepassing van de Kadernota 2012 het geval is geweest, luidt het voorstel thans om bij de uitgifte van vastgoed als vaste lijn het principe van een optievergoeding te hanteren. Deze lijn houdt kort gezegd in dat op het moment dat een partij verzoekt om een reservering, de gemeente kan besluiten om een optie te verlenen voor in eerste instantie een periode van twee maanden, dit gebeurt om niet. De optie kan vervolgens worden verlengd voor telkens twee maanden, waarbij een maximum geldt van zes maanden. Vanaf de eerste verlenging wordt er een optievergoeding gehanteerd. Ook bij interne reserveringen gelden deze uitgangspunten.

Indien er moverende redenen zijn, kan van bovenstaande lijn worden afgeweken en maatwerk worden geboden. Hiertoe zal dan expliciet en onderbouwd toe besloten dienen te worden door het college van burgemeester en wethouders.

4.7 Meerwaardeclausule

Voor een inhoudelijke toelichting over de meerwaardeclausule verwijzen wij korthedshalve naar paragraaf 3.8 waar dit onderwerp reeds uiteengezet is onder het hoofdstuk grondbeleid.

Afsluiting: aanbeveling

Anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, waar dit onderwerp niet aan de orde is geweest, is thans expliciet het voorstel om bij de verkoop van onroerend goed per geval zorgvuldig af te wegen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst (maatwerk).

4.8 Pacht

Inleiding

De gemeente Maastricht heeft van oudsher agrarische gronden in bezit. Deze gronden, thans in de orde van grootte van ca. 135 hectare, worden verpacht. De reden van dat bezit is primair om grond voor ruil- of compensatiedoeleinden te kunnen inzetten bij verplaatsings- en ontpachtingsvraagstukken in het kader van planontwikkeling.

De reden om de in bezit zijnde agrarische gronden in pacht uit te geven is voornamelijk gelegen in het feit dat de gronden op die manier (tijdelijk) worden beheerd en onderhouden en dat er bovendien enige opbrengst wordt 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.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf met betrekking tot pacht staat in relatie tot de paragraaf over het aankopen van agrarische gronden als ruilgronden (paragraaf 4.9).

Huidige situatie

De gemeente Maastricht kent twee soorten verpachting van agrarische grond:

- a. 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 eigenlijk 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.
- b. De geliberaliseerde pacht. Deze is kortdurend van aard; in het geval van de gemeente Maastricht telkens voor de duur van één jaar. In de praktijk worden deze pachtcontracten elk jaar opnieuw voor de duur van één jaar aangegaan met de zittende pachter. Op die manier heeft de pachter in de praktijk de gelegenheid te investeren in bodemverbetering etc. In theorie loopt hij elk jaar het risico de grond te moeten vrijgeven aan de gemeente. Dat gebeurt in de praktijk echter alleen als de gemeente de grond dringend nodig heeft.

Incidenteel komt er grond vrij als langlopende pachtrechten worden beëindigd doordat bijvoorbeeld de pachter met zijn bedrijf stopt of overlijdt zonder dat er opvolgers zijn. 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, echter een toewijzingsbeleid is er eigenlijk niet.

In 2010 zijn uitgangspunten geformuleerd die sindsdien toegepast worden bij de toewijzing van uit te geven pachtgronden. Deze luiden als volgt.

- a. *Toewijzing van pachtgronden aan een agrariër vanwege contractuele afspraken gemaakt door de gemeente bij de aankoop van agrarische percelen van die betreffende agrariër. Doorgaans betreft het afspraken omtrent aankoop onder voorwaarde van voortzetting van het agrarisch gebruik, hetzij "om niet" hetzij op basis van geliberaliseerde pachtvereenkomsten tot een bepaald moment (= harde einddatum) of tot een vooralsnog onbepaald moment, zodra de Gemeente dient te beschikken over de grond.*
- b. *Toewijzing van pachtgronden aan een agrariër bij wijze van compensatie als gevolg van verwerving en/of ontpachting in het kader van de realisatie van gemeentelijke plannen (dit ter beperking of vervanging van financiële schadeloosstelling). De toewijzing kan ook van tijdelijke aard zijn, bijvoorbeeld als aanvullende*

tegemoetkoming voor de duur van een vooraf vastgestelde periode.

- c. *Toewijzing van pachtgronden aan agrariërs waarvan bijvoorbeeld eerder geliberaliseerde pachtovereenkomsten zijn opgezegd c.q. niet langer verlengd worden vanwege de realisatie van gemeentelijke plannen, al dan niet in combinatie met verkoop aan derden (denk aan Grensmaas, Waterschap etc.). Deze agrariërs hebben in principe geen recht op compensatie gekregen. Echter in het geval dat zich naderhand een situatie voordoet waarbij voor hen interessant gelegen gronden beschikbaar komen, kan daar vervolgens rekening mee worden gehouden.*
- d. *Toewijzing van pachtgronden aan agrariërs die expliciet hebben verzocht om zo mogelijk in aanmerking te komen voor het pachten van agrarische grond. In gevallen dat de gemeente geheel vrij is om grond toe te wijzen, wordt tevens gekeken naar de ligging van de uit te geven pachtpercelen in relatie tot ligging van de andere grond van geïnteresseerde agrariërs en wordt getracht | aansluiting te maken op reeds aan betrokkenen verpachte gemeentegrond, dit ten behoeve van een werkbare verkaveling.*

Keuzemogelijkheden

De voorliggende keuzemogelijkheid bestaat uit voortzetting van de huidige handelwijze, zoals hierboven beschreven of het vaststellen van een nieuw beleid op basis waarvan pachttoewijzing kan plaatsvinden.

Voor- nadelen keuzemogelijkheden

De handelwijze, zoals tot nu toe werd gevolgd, heeft als voordeel dat het praktisch goed werkbaar is en vanuit de grondpositietoedeling ook efficiënt en doelmatig is.

Het nadeel is dat het feitelijk ontbreekt aan transparantie, objectiviteit en gelijke behandeling. Dat leidt ertoe dat bij toewijzing de indruk kan ontstaan dat de toewijzing willekeurig gebeurt en dat is niet wenselijk.

Een eenduidige pachttoewijzingsprocedure 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 jurisprudentie¹¹. Ook bestaan er mogelijkheden om bij de toewijzing en uitgifte eisen te stellen op het vlak van andere beleidsdoelen, zoals bijvoorbeeld bepaalde grondgebruikseisen vanuit natuur- en landschapsontwikkelingsmotieven. Het voeren van een toewijzingsprocedure vergt per toewijzing weliswaar meer tijd en inspanning voor de gemeente, maar dat is verwaarloosbaar te achten.

Uitwerking pachttoewijzingsbeleid

Voorstel voor een toewijzingsprocedure met puntenwaardering o.b.v. gemeentebrede criteria

Elke methode van toewijzing (bijvoorbeeld op basis van loting of hoogste prijs) zal voor- en nadelen kennen. Een procedure met objectieve criteria en een daaraan gekoppelde puntenwaardering doet evenwel het meest recht aan de na te streven transparantie en eenduidigheid van handelen.

Op basis van door de gemeente gewenste criteria kunnen punten worden toegekend aan (onderdelen van) de biedingen op de toe te wijzen/uit te geven pachtgronden. Het hoogst vergaarde puntenaantal krijgt de toewijzing.

De betreffende toe te passen specifieke criteria moeten nog nader uitgewerkt moeten. Voorbeelden kunnen zijn: een inschrijving bij de Kamer van Koophandel en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland als actieve agrarische ondernemer, het hebben van een hoofdvesting in Maastricht, in het bezit zijn van bepaalde certificaten, criteria op het vlak van natuurbewust ondernemen.

Net als bij de specifieke criteria zullen ook onderdelen van de procedure voor toewijzing, zoals de bekendmaking en gunning, nog nader uitgewerkt moeten worden.

¹¹ Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam).

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om agrarische grond in geval van verpachting toe te wijzen op basis van een nieuwe pachttoewijzingsprocedure, waarbij ruimte blijft voor verpachting aan een specifieke agrariër, wanneer dit wenselijk is vanwege ruil- of compensatiedoelinden in verband met verplaatsings- en ontpachtingsvraagstukken in het kader van planontwikkeling. De criteria van de pachttoewijzingsprocedure zullen nog nader door het college worden uitgewerkt.

4.9 Aankoop van agrarische gronden als ruilgronden

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 stedelijke opgaven het hoofd te bieden kan het nodig zijn om agrarische gronden aan te kopen, om die vervolgens als compensatie te kunnen inzetten (zie ook paragraaf 4.9).

Huidig beleid

Het huidige beleid ingevolge de Kadernota 2012 is 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. Daarbij geldt bovendien als uitgangspunt dat er sprake moet zijn van een kostendekkende exploitatie gebaseerd op een sluitende business case.

Keuzemogelijkheden

De keuze die thans wordt voorgelegd is hetzij het voortzetten van het huidige beleid hetzij de (gelegenheid tot) aankoop van agrarische grond ten behoeve van ruilgrond niet langer meer te koppelen aan een ontwikkelingsopgave maar situationeel te beoordelen of een aankoop toegevoegde waarde kan hebben om het areaal ruilgrond op peil te houden

Voor- en nadelen alternatieven

Het voordeel om aankoop van agrarische grond niet langer te koppelen aan een ontwikkelingsopgave, is dat ook in gevallen waar geen relatie bestaat tot toekomstige ontwikkelingsopgaven, in overweging kan worden genomen agrarische gronden aan te kopen. Indien zich een gelegenhedaankoop voordoet kan op dat moment beoordeeld en door het college, zonder voorafgaande consultatie van de raad, besloten worden of de betreffende gronden worden aangekocht. Rapportage en verantwoording hiervan vindt dan achteraf plaats bij de P&C-cyclus.

Voor- en nadelen in Maastrichtse context

Kijkend naar de toekomstige ontwikkelopgaven en het huidige areaal (kortdurend verpachte) agrarische gronden, lijkt het areaal voor dit moment voldoende op peil. Desalniettemin kunnen zich gelegenhedaankopen voordoen, die de overweging waard zijn. Door een aankoop niet langer te koppelen aan een ontwikkelopgave, kan dit mogelijk worden gemaakt.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om anders dan in de Kadernota 2012 aangegeven op het moment dat de gemeente in de gelegenheid komt om agrarische gronden aan te kopen die kunnen dienen als ruilgrond en aan het areaal ruilgrond kunnen worden toegevoegd, burgemeester en wethouders de gelegenheid te bieden daartoe over te gaan, zonder voorafgaande consultatie van de raad. Rapportage en verantwoording hiervan vindt dan achteraf plaats bij de P&C-cyclus.

4.10 Tijdelijk beheer gebouwen

Inleiding

Panden die behoren tot de gemeentelijke vastgoedportefeuille kunnen op enig moment 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 leegstandsrisico's zoals kraken, vandalisme en inbraak. Ook komt het regelmatig voor dat terreinen en/of gebouwen zijn/worden aangekocht in het kader van toekomstige ontwikkelingen, maar in afwachting van realisatie van de nieuwe ontwikkeling tijdelijk beheerd dienen te worden.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Het onderdeel tijdelijk beheer heeft een relatie met de paragraaf over het herbesteden van vrijkomend gemeentelijk vastgoed (paragraaf 4.4) en daarnaast bestaat er een relatie met de paragraaf over het faciliteren van broedplaatsen, ateliers en vrijplaatsen door middel van leegstandsbeheer (paragraaf 4.11).

Huidige werkwijze

Voor het tijdelijk beheer van leegstaande panden wordt door de gemeente gebruik gemaakt van professionele leegstandbeheerders. Op deze wijze worden leegstandsrisico's zo veel mogelijk voorkomen, wordt de levendigheid van de buurt op peil gehouden en is tegelijkertijd gewaarborgd dat de gemeente weer vrij over het pand kan beschikken zodra dat benodigd is.

Bij tijdelijk beheer door middel van extern ingeschakelde leegstandsbeheerder is doorgaans geen sprake van een kostendekkende exploitatie. De leegstandskosten komen ofwel ten laste van de grondexploitatie behorend bij de betreffende locatieontwikkeling ofwel ten laste van het betreffende beleidsveld waarvoor het vastgoed is verworven, dan wel ten laste van de betreffende vastgoedexploitatie in de vastgoedportefeuille.

Keuzemogelijkheden

De keuze is om tijdelijk beheer onder eigen regie van de gemeente te laten plaatsvinden of met behulp van externe professionele leegstandsbeheerders

Voor- en nadelen van de verschillende alternatieven

Een voordeel van het inschakelen van een professioneel leegstandsbeheerder is dat een leegstandbeheerder in beginsel per direct een gebruiker heeft voor het pand. Op die manier worden leegstandsrisico's bijvoorbeeld kraak en verloedering van het pand zoveel als mogelijk voorkomen en blijft de leefbaarheid van de buurt behouden.

Een ander voordeel is de flexibele korte opzegtermijn (doordat geen huurbescherming van toepassing is), hierdoor is gewaarborgd dat de gemeente vrij over het pand kan beschikken zodra dat benodigd is.

Een nadeel is dat bij tijdelijk beheer via een leegstandsbeheerder doorgaans geen sprake is van een kostendekkende exploitatie.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om anders dan in de Kadernota grond- en vastgoedbeleid 2012, waar dit aspect impliciet werd benoemd, expliciet op te nemen dat het tijdelijk leegstandsbeheer wordt uitgevoerd met behulp van inschakeling van professionele leegstandsbeheerders. Met dien verstande dat de mogelijkheid van tijdelijke verhuur door de gemeente, dus zonder tussenkomst van een leegstandsbeheerder, onverlet blijft.

4.11 Faciliteren in broedplaatsen, vrijplaatsen en ateliers

Inleiding

Zoals in voorgaande paragraaf aangegeven worden voor leegstandsbeheer professionele marktpartijen ingeschakeld. Leegstandsbeheerders worden op basis van raamcontracten aanbesteed. 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 kapitaalkrachtig 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.

Net als het atelierbeleid en het broedplaatsenbeleid is ook het vrijplaatsenbeleid door het College verder uitgewerkt. Vrijplaatsenbeleid was tot voor kort nog de ontbrekende schakel in een dynamisch stedelijke omgeving die Maastricht is en wil blijven, waarbij nieuwe initiatieven opkomen en ruimte zoeken. Het vrijplaatsenbeleid is een aanvulling op het bestaande beleid rondom broedplaatsen en ateliers, omdat het activiteiten huisvest die niet enkel gericht zijn op economische groei (zoals het broedplaatsenbeleid waarmee we startende bedrijven faciliteren) of artistieke groei (zoals het atelierbeleid waarbinnen we kunstenaars en kunstpraktijken faciliteren). De activiteiten van een vrijplaats zijn cultureel of sociaal van aard en het primaire doel van de activiteiten is een van meerwaarde zijn voor een buurt en of gemeenschap gericht op sociale cohesie, participatie en een betere leefomgeving.

In het collegebesluit “Nieuwe aanpak rondom vrijplaatsen- uitwerking vrijplaatsenbeleid en toepassing binnen het leegstandsbeheer- ” (mei 2021) is opgenomen dat het faciliteren van vrijplaatsen uitbesteed wordt aan een leegstandsbeheerder. Ook is in dit collegebesluit opgenomen dat de uitgangspunten ten aanzien van inzet van leegstandsbeheer voor het vrijplaatsenbeleid in de nieuwe kadernota Grond- en Vastgoedbeleid opgenomen en bevestigd dienen te worden.

De werkwijze daarbij is als volgt: voorafgaand aan het in gebruik geven van een vastgoedobject, wordt door de leegstandsbeheerder op basis van een toewijzingsbeleid en in overleg met de afdeling vastgoed en de interne beleidsvelden (o.a. economie en cultuur) van de gemeente besloten of het betreffende vastgoed kan worden ingezet als broedplaats, atelier of vrijplaats. Bij het inzetten als broedplaats, atelier of vrijplaats geldt in principe een plaatsing van maximaal twee gebruikers/initiatieven per object. De gemeente kan, na intern overleg en op basis van een nog op te stellen toewijzingsbeleid, ertoe besluiten van dit maximum af te wijken.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf heeft een relatie met de paragraaf over het herbestemmen van vrijkomend gemeentelijk vastgoed (paragraaf 4.4) en tijdelijk beheer gebouwen (paragraaf 4.10).

Keuzemogelijkheden

Bij leegstaand gemeentelijk vastgoed ligt de keuzemogelijkheid voor om bij gebruikmaking van professionele leegstandsbeheerders wel of geen tijdelijke huisvestingsgelegenheid te bieden ter uitvoering van het gemeentelijk atelier-, broed- en vrijplaatsenbeleid.

Voor- en nadelen van de verschillende alternatieven

Een voordeel is dat naast het realiseren van relatief goedkope huisvesting voor ateliers, broed- en vrijplaatsen een bijdrage kan worden geleverd aan navolgende beleidsdoelstellingen:

- Broedplaatsen/ starters zijn essentieel voor de economische ontwikkeling en werkgelegenheid van de stad.
- Ateliers/kunstenaars zijn essentieel voor een cultuurproductiestad als Maastricht. Maastricht is een van de acht culturele kernpunten van Nederland. Volgens de Atlas van Gemeenten (2018) is Maastricht zelfs tweede monumenten- en cultuurstad van Nederland. In Maastricht is de culturele sector ook van economische betekenis.

- Vrijplaatsen/sociaal- culturele initiatieven zijn essentieel voor een sociale en aantrekkelijke stad als Maastricht. Vrijplaatsinitiatieven bereiken een groep inwoners – en als studiestad meer internationaal en dynamisch qua doelgroepen – die geactiveerd worden door initiatieven die buiten de gevestigde structuren liggen. Deze vrijplaatsinitiatieven leveren een specifieke bijdrage aan Maastricht als saamhorige en aantrekkelijke stad. De bijdragen aan de saamhorige stad uit zich enerzijds in de ruimte voor tolerantie en diversiteit en anderzijds in de betekenis die vrijplaatsen hebben voor een buurt of een gemeenschap. De bijdrage aan een aantrekkelijke stad komt naar voren in de kansen en doorgroeimogelijkheden vanuit een brede basis opdat er dynamiek mogelijk is. Vrijplaatsen bevorderen dus ook de stedelijke dynamiek; nieuwe ontwikkelingen aanzwengelen e.d.

Het inzetten van leegstandsbeheer voor het faciliteren van ateliers, broed- en vrijplaatsen kent ook een aantal nadelen. Het brengt de nodige risico's met zich mee doordat het onzeker is hoe eenvoudig de panden weer ter beschikking worden gesteld, zodra deze worden opgeëist voor een nieuwe functie. Daarnaast is ten aanzien van vrijplaatsen uit de ervaringen van de laatste jaren gebleken dat veiligheidsregels met betrekking tot gebruik onder spanning staan. Ook is de ervaring dat toezicht en controle op naleving regels zeer arbeidsintensief is. Andere ervaringen zijn dat vaak geen gebruikersvergoeding wordt betaald, gebruikers zich niet aan afspraken houden met de eigenaar van het gebouw met als consequentie dat er onvoorziene kosten zijn voor de gemeente en tot slot dat er (weliswaar vaker persoonsafhankelijk) af en toe spanningen zijn met de buurt omdat goede afspraken met de buurt ontbraken.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om, in lijn met het eerder genomen collegebesluit ("Nieuwe aanpak rondom vrijplaatsen-uitwerking vrijplaatsenbeleid en toepassing binnen het leegstandsbeheer-", mei 2021) te bevestigen 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 een kostendekkende gebruikersvergoeding;
- Gebruikers gebruiken het pand in overeenstemming met de wet- en regelgeving met daarbinnen nadrukkelijk aandacht voor regels rondom het bestemmingsplan, horeca en overlast.

Er wordt zo getracht een goede balans te bereiken tussen atelier-, broed- en vrijplaatsenbeleid zonder extra risico's te lopen bij het leegstandsbeheer.

Daarnaast maakt een evaluatie van het beleid nadrukkelijk onderdeel uit van de voorwaarden van dit beleidsvoorstel. Alsdan wordt onder andere geëvalueerd of het introduceren en experimenteren van 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.

4.12 Monumentaal gemeentelijk vastgoed

Inleiding

De stad Maastricht heeft circa 1660 rijksmonumenten, circa 3000 gemeentelijke monumenten, 350 waardevolle cultuurhistorische elementen, twee archeologische rijksmonumenten en twee beschermde stadsgesichten. Daarmee is Maastricht de tweede monumentenstad van Nederland.

In de gemeentelijke vastgoedportefeuille bevinden zich circa 30 rijksmonumenten en 25 gemeentelijke monumenten. 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.

Het cultureel erfgoed van de stad maakt onderdeel uit van de centrale waarden van de stad en is daarmee een belangrijke drager van stedelijke ontwikkelingen. Herbestemming en restauratie bepaalt mede de kwaliteit van de leefomgeving.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Dit onderdeel heeft een relatie met de paragraaf kostendekkende exploitatie (paragraaf 4.1), het meerjarig vastgoed onderhoud (MJOP) (paragraaf 4.15) en de paragraaf over verduurzaming van gemeentelijk vastgoed (paragraaf 4.16).

Huidig beleid en regelgeving

Wettelijk kader

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 de omgevingsplannen juridisch verankerd. Via deze lijn wordt het behoud van rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten gewaarborgd doordat wijzigingen aan monumenten omgevingsvergunningplichtig gesteld zijn. Daarnaast moet een specifieke zorgplicht beschadiging en vernieling door bijvoorbeeld verwaarlozing en vandalisme voorkomen.

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 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. Centrumfuncties zoals buurt-, cultuur-, of onderwijsfuncties worden samengevoegd alsook wijken met kleinschalige centra worden opnieuw geprogrammeerd. Terugloop van kerkgangers en leerlingenaantallen is een feit. Kerken, fabrieken, boerderijen, kantoren, scholen, winkelplinten en andere historische gebouwen en complexen zullen hierdoor vaker hun oorspronkelijke functie verliezen.

Leegstand kan leiden tot verval, waardoor belangrijke cultuurhistorische waarden verloren gaan. Voor een deel kan herbestemming van gebouwen en complexen dit tegengaan. De verwachting is dat in de komende jaren tientallen monumentale panden leegkomen. 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.

Demografische groei van de stad door toename van studenten, expats, immigranten en vluchtelingen vraagt om meer huisvestingsprogramma en kan in die zin behulpzaam zijn bij herbestemming van monumentale complexen. Succesvolle voorbeelden zijn het Jezuitenklooster, Franciscanerklooster, Bonnefantenklooster, Toneelacademie, Eiffelgebouw, Klooster van de broeders Onbevleete Ontvangenis en Sigarenfabriek aan de Tongereseweg, maar ook aan het voormalige Rijkskantorengedrag als asielzoekerscentrum.

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. Eén van speerpunten uit het gemeentelijk coalitieakkoord 2018-2022 “Onbegrensd en ontspannen” is verdere verduurzaming van het gemeentelijk vastgoedbezit. Daartoe behoort vanzelfsprekend ook het gemeentelijk monumentaal bezit.

Zo is het Stadhuis in 2018 verduurzaamd tot Energielabel B en zijn op het gebouw van Kumulus (vml. Servatiussschool) en het Theater aan het Vrijthof zonnepanelen aangebracht. In 2020 zijn energiescans uitgevoerd met betrekking tot de gehele gemeentelijke vastgoedportefeuille. Ook hiertoe behoren enkele monumenten, waarbij onderzocht wordt welke duurzaamheidsmaatregelen haalbaar zijn.

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 steevast 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 4.17 over verduurzaming van de vastgoedportefeuille).

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om de huidige beleidsmatige aanpak en omgang met betrekking tot gemeentelijk monumentaal bezit, zoals hierboven omschreven, ook onder de nieuwe Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid voort te zetten, hetgeen kort weergegeven inhoudt:

- 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.
- Naast regulier vastgoed wordt ook bij monumentaal gemeentelijk bezit voor zover mogelijk en financieel haalbaar overgegaan tot verduurzaming op de langere termijn.

4.13 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. Steeds minder mensen bezoeken regelmatig de kerk, waardoor er minder geld is om kerkgebouwen te onderhouden. De gebouwen zijn vaak duur in onderhoud, niet energiezuinig en lastig in gebruik.

Toch zijn deze gebouwen voor veel mensen waardevol bijvoorbeeld vanwege het religieuze gebruik, als gemeenschapsgebouw in het hart van de wijk, vanwege een emotionele binding door gezamenlijke rituelen, vanwege de architectonische, culturele en kunsthistorische betekenis, of als stedenbouwkundig landmark of stadsicoon.

In de meeste gevallen ligt het eigendom van het religieus vastgoed bij de kerkelijke gemeenschap of het religieuze genootschap.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf heeft indirect een relatie met de paragraaf over monumentaal gemeentelijk vastgoed (paragraaf 4.12).

Achtergrond

Maastricht staat bekend om haar groot aantal torens van de vele kerken en kloosters. Dit bepaalt onder andere de aantrekkingskracht en de identiteit, maar ook een groot deel van de fysieke, culturele en sociale structuur. Maastricht kent dan ook een grote geschiedenis wat betreft het herbestemmen van religieus erfgoed.

Onder religieus vastgoed verstaan we niet alleen kerkgebouwen, maar ook kloostercomplexen, kapellen, synagoge, moskeeën en gebedshuizen van andere religies en daarnaast zijn er ook nog aan religie gerelateerde gebouwen zoals het parochiehuis, de pastorie of kapelanie. De begraafplaatsen en kleine kruisen en kapelletjes laten we hierbij buiten beschouwing.

Maastricht heeft ongeveer 60 kerkgebouwen, waarvan er nog ongeveer 30 in gebruik zijn als kerk. Circa 25 kerken hebben reeds een herbesteding en circa 5 kerken staan leeg. Drie wederopbouwkerken zijn in het verleden reeds gesloopt. De verwachting is dat binnen nu en 10 jaar door ontkerkelijking en herschikking van de parochiegrenzen nog eens 10 tot 15 kerken leeg komen te staan. Daarnaast heeft Maastricht één synagoge, twee moskeeën en een vijftal gebouwen voor andere religies.

Aanpak tot heden

In publiekrechtelijke zin neemt de gemeente op dit moment een rol door:

- de omgevingsvisie indien nodig aan te passen en te volgen
- flexibel beleid te maken in omgevingsplannen
- te adviseren over eventuele afwijkingen van de omgevingsplannen.
- de behoudenswaardige gebouwen te beschermen (via gemeentelijke monumentenstatus).
- afgewogen spreidingsbeleid op te stellen van maatschappelijk vastgoed.

Ter verdere ondersteuning hiervan heeft de gemeente de voorbereiding ter hand genomen om te komen tot een zogeheten “kerkenvisie”.

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.

Keuzemogelijkheden

De voorliggende keuze is of de gemeente ten aanzien van vrijkomend religieus vastgoed 'de markt zijn werk wil laten doen' of dat ook de gemeente hier een rol in wil nemen om vrijkomend religieus vastgoed in stand te houden.

Afsluiting: aanbeveling

De op te stellen Kerkenvisie gaat inzicht bieden in het religieus vastgoed en de toekomst daarvan binnen de gemeente Maastricht. Het voorstel is om de Kerkenvisie af te wachten en vervolgens op basis van de Kerkenvisie te bepalen 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.

4.14 Toegankelijkheid gemeentelijk vastgoed

Inleiding

In het coalitieakkoord 2018-2022 is aangegeven dat Maastricht een inclusieve stad wil zijn. De optimale toegankelijkheid van gebouwen waar de gemeente voor verantwoordelijk is, is daarbij als doelstelling opgenomen. 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.

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

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Dit onderdeel heeft een relatie met de paragraaf over het meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (paragraaf 4.15).

Huidige aanpak

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.)

Ten tijde van de presentatie van het coalitieakkoord bestond het voornemen de resultaten van de scans gelijktijdig mee te zullen nemen bij de uitvoering van de duurzaamheidsaanpak. Vanwege een langere doorlooptijd van de toegankelijkheidsscans dan voorzien, kennen beide trajecten sedertdien ieder een eigenstandig spoor, zij het dat daar waar mogelijk gelijktijdige aanpak wordt nagestreefd.

Voorliggende vraag is hoe we in de toekomst omgaan met toegankelijkheid in relatie tot de vastgoedportefeuille. Relevant voor beantwoording van deze vraag 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 'gemeentelijke panden met een publieke functie'. Het voorstel is om dit uitgangspunt te continueren. 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 en maatschappelijke opvang.

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.

Uitkomsten pilot toepassing instrument Integrale Toegankelijkheid van Pand (ITP)

Uit de pilot waarbij aan de hand van het instrument Integrale Toegankelijk van Pand (ITP) tien gemeentelijke panden met een publieke functie zijn gescreend, blijkt dat het ITP een goed instrument is om aanpassingen ten behoeve van de toegankelijkheid inzichtelijk te maken.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om aan de hand van de volgende uitgangspunten bij te (blijven) dragen aan realisatie van de doelstellingen op het gebied van toegankelijkheid:

- Bij alle toekomstige ver-of nieuwbouw van gemeentelijke gebouwen met een publieke functie geldt als voorwaarde te onderzoeken of het verbeteren van de toegankelijkheid aan de hand van het Integrale Screeningsinstrument wenselijk/noodzakelijk is.
- Na screening van een pand aan de hand van het Instrument Integrale Toegankelijkheid 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 zo nodig ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad;

4.15 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) willen inzetten om bij te (blijven) dragen aan realisatie van de doelstellingen.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf heeft een relatie met de paragraaf verduurzaming vastgoedportefeuille (paragraaf 4.16) en de paragraaf kaders en besluitvormingsproces met betrekking tot vastgoedinvesteringen (paragraaf 4.17)

Huidig beleid

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 onlangs bij de besluitvorming omtrent 2 maart 2021 door de gemeenteraad 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 gemeenteraad 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.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om het beleid met betrekking tot het onderhoudsniveau van de vastgoedportefeuille, zoals dat reeds is bekrachtigd in het raadsbesluit van 2 maart 2021 (volgnummer 14-2021) voort te zetten.

4.16 Verduurzaming vastgoedportefeuille

Inleiding

De gemeente Maastricht zet breed in op duurzaamheid. In het coalitieakkoord 2018-2022 heeft het college aangegeven in te zetten op een duurzame en bereikbare stad. De gemeente sluit aan bij de diverse landelijke en lokale actielijnen die lopen op dit vlak. De doelstellingen die hierin specifiek benoemd staan zijn onder andere het plaatsen van zonnepanelen op zoveel mogelijk gemeentelijk vastgoed en het zijn van een 100% klimaat neutrale gemeentelijke organisatie in 2030 als aanjager van de duurzame ambitie om vervolgens binnen afzienbare tijd, samen met bewoners en bedrijven, de volledig klimaatneutrale stad Maastricht te realiseren.

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 de vraag centraal hoe we met het vastgoedbeleid (blijven) bijdragen aan deze doelstellingen.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf staat in relatie met het onderwerp meerjarig onderhoud vastgoed (paragraaf 4.15).

Huidige aanpak

Verduurzaming middels energetische maatregelen

Het verduurzamen van vastgoed heeft al lange tijd onze aandacht. Zo wordt al jaren bij het vervangingsonderhoud 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), dus al geruime tijd een structureel onderdeel binnen de vastgoedportefeuille.

Om te komen tot een klimaat neutrale 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 financieel 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 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 DMJOP (Duurzaam MJOP) 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 kan geschieden onder regie binnen de eigen gemeentelijke vastgoedorganisatie (verantwoordelijkheden, uitvoering, controle et cetera) of kan uitbesteed worden aan bedrijven via een zogenaamde ESCO (Energy Service Company). Indien hiervan gebruik wordt gemaakt zullen de noodzakelijke duurzaamheidsscans per pand, de op grond daarvan te treffen maatregelen en het monitoren van de verduurzamingseffecten en de gehele kennis- en ervaring opbouw zich in belangrijke mate buiten het gemeentelijk gezichtsveld voltrekken. In 2012 is reeds besloten om de verduurzaming in eigen beheer door te voeren bij het gemeentelijk Vastgoed en deze lijn wordt vanaf 2020 in de praktijk gebracht.

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.

Keuzemogelijkheden:

Als alternatief voor de huidige aanpak bestaat de keuzemogelijkheid om als gemeente zelf meer te investeren in het nemen van eenvoudige maatregelen met een korte terugverdientijd in plaats van hier (financiële) afspraken over te maken met de huurders.

Daarnaast is er de mogelijkheid om de verduurzamingsopgave in eigen beheer door te voeren of om dit te doen door middel van een Energy Service Company (ESCO).

Voor- en nadelen alternatieven:

Het voordeel van zelf meer investeren (in eenvoudige duurzaamheidsmaatregelen) is dat de verduurzamingsdoelstellingen sneller en eenvoudiger worden bereikt. Het nadeel hiervan is dat dit gepaard gaat met extra kosten voor de gemeente en waarbij bovendien de huurder (ten onrechte) zonder tegenprestatie van de energiekostenbesparing voordeel geniet.

Het voordeel van het uitvoeren van de verduurzamingsopgave door middel van een ESCO is dat dit minder risico's voor de gemeente met zich meebrengt. De maatregelen/voorzieningen worden gefinancierd en getroffen door het betreffende ESCO-bedrijf. De ontstane energiebesparingen en kostenbesparingen vloeien terug naar het ESCO-bedrijf. Het ESCO-bedrijf heeft dus de lasten maar ook de lusten van investering en de gemeente haalt haar duurzaamheidsdoelstelling. Een nadeel hiervan is dat de gemeente niet verder deelt in eventuele extra rendementen op energiekostenbesparingen. Een bijkomend nadeel is ook dat de kennis en kunde ten aanzien van de verduurzaming zich dan niet in de eigen organisatie bevindt, terwijl eerder de keuze is gemaakt om professionaliteit op dit gebied in de gemeente te verankeren.

Afsluiting: aanbeveling

Het voorstel is om de huidige aanpak voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille te continueren.

4.17 Kaders en besluitvormingsproces met betrekking tot vastgoedinvesteringen

Inleiding

Aan de basis van de afwegingen voor het vastgoedbeleid en het vastgoedbeheer ligt een transparante besluitvormingsprocedure ten grondslag 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 onderhoud van het gemeentelijk vastgoed verloopt via het Meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (MJOP) (zie paragraaf 4.15), voor dit onderhoud heeft de raad al middelen gereserveerd.

Relaties met andere onderdelen van de kadernota

Deze paragraaf heeft een relatie met het meerjarig vastgoed onderhoud (MJOP) (paragraaf 4.16)

Huidig beleid:

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 2018) (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 gemeenteraad 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).

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. 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 is aangegeven bij de uitwerking van ruimtelijke projecten.

Initiatieffase: in deze fase wordt (op basis van de door de gemeenteraad 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 geeft aan wat voor het college belangrijke uitgangspunten zijn.

Definitiefase: in de definitiefase wordt, op basis van de door het college 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 worden college en gemeenteraad 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 college en 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.

Afsluiting: aanbeveling

De hierboven onder 'huidig beleid' geschetste procedure betreft een transparante besluitvormingsprocedure die voldoet aan de gestelde richtlijnen. Het voorstel is derhalve om de bestaande kaders in de financiële verordening over besluitvorming en verantwoording over vastgoedinvesteringen te continueren.

5 Bijlagen

Bijlage 1: Nadere uitwerking van de integrale businesscase m.b.t. onderdeel maatschappelijk rendement.

Bijlage 2: Plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed.

Bijlage 3: Gespreksverslag dialogosessies met externe partners.

Bijlage 1

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

Kadernota grond- en vastgoedbeleid

Het voorstel is om, anders dan in de vorige Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012, in het nieuwe beleid bij nieuwe (locatie)ontwikkelingen een integrale afweging te maken waarbij zowel het integraal financieel rendement als het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling wordt meegewogen. Door deze werkwijze op te nemen in het grond- en vastgoedbeleid leggen we een belangrijke basis voor de uitwerking in de individuele (locatie)ontwikkelingen die om verder maatwerk vragen.

Stappen

In hoofdstuk 1 van de kadernota grond- en vastgoedbeleid zijn in het hoofdstuk 'integrale businesscase' de stappen om tot een integrale afweging te komen toegelicht. Korthedshalve zijn dat de volgende stappen:

Stap 1: Wat is de aanleiding van de ontwikkeling?

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

Stap 3: Integrale afweging

Stap 4: Keuze voor type grondbeleid

Nadere uitwerking ten aanzien van het inzichtelijk krijgen van de gewenste maatschappelijke impact

Algemeen

Door de gewenste impact van een gebiedsontwikkeling op de verschillende beleidsambities gezamenlijk in beeld 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.

Als hulpmiddel zijn in onderstaande tabel op hoofdlijnen de maatschappelijke opgaven en ambities van de gemeente Maastricht schematisch weergegeven.

Waardethema	Maatschappelijke opgaven en ambities		Voorbeelden van initiatieven
(Eu)regionale netwerkfunctie	Regionale functies en werkgelegenheid <ul style="list-style-type: none"> (eur)regionaal stedelijk netwerk en vestigingsklimaat Kenniseconomie en innovatie 		Gezondheid-, onderwijs-, kennis- en overheidsinstellingen (zoals ziekenhuizen, campussen, rechtbank, en MECC). Culturele instellingen zoals theaters, podia, evenementlocaties, productiehuisen, ateliergebouwen. Met werkgelegenheid in onder meer winkels, horeca, (maak)industrie, dienstverlening, MKB, cultuur, zakelijk toerisme en vrijetijdseconomie, ...
	Multimodale bereikbaarheid		OV knooppuntontwikkeling, P&R, gebruik maken van spoor en water,...
	Stedelijk wonen		Passend bij onderscheidend woonmilieu in Maastricht: stedelijk wonen met regionale en stedelijke voorzieningen 'om de hoek'.
	Regionale energietransitie		Energieopwekking, energiebesparing, ...
	Landschapsontwikkeling		Aansluiting stadsrand – Heuvelland, doortrekken groene oostelijke maasoever tbv hoogwaterveiligheid, ...
Gezond en Leefbaar	Veiligheid		'hardware' (openbare ruimte, gebouwen) en 'software' (activiteiten, sociale veiligheid, cohesie en veiligheidsbeleving).
	Stedelijke natuur en klimaatadaptatie		Biodiversiteit, tegengaan hittestress, wateropvang, parken, bomen, ...
	Schone en klimaatvriendelijke mobiliteit		Lopen, fietsen, OV, elektrificatie van verkeer, deelmobiliteit (bijv. autoverhuur), autoluw, ...
	Sporten, spelen en ruimte voor bewegen en cultuurbeoefening		Sportgebouwen, openbare ruimte (uitnodigen tot bewegen, sportroutes, autoluwe straten, sportparken, (stads)parken, groenstroken), en laagdrempelige cultuuractiviteiten zoals dansen in park), ...
	Verstoring van de leefomgeving en bodemkwaliteit		Lucht, geluid, bodem, trillingen, externe veiligheid, lichthinder, geuroverlast, ...
	Basisvoorzieningen en ontmoetingsplekken (commercieel/cultureel/maatschappelijk)		Denk aan supermarkt, apotheek, drogist, huisarts, fysio, kindcentra (basisscholen/(kinder)opvang), gemeenschapshuis, culturele voorzieningen zoals buurthuisactiviteiten, podia en ateliers, ... Die onder meer aansluiten bij beleidsdoelen Sociaal en Economie (= inclusieve Stad)
	Wonen		Woonprojecten die aansluiten bij de woonprogramming of combinaties met wonen die aansluiten bij onder meer beleidsdoelen Sociaal en Economie. Zoals zorgwoningen, opvang- en begeleidend wonen, wonen en werken/werken aan huis, woonwerkateliers voor starters, ...
Ontmoeting en beleving	Maatschappelijke initiatieven		Kleinschalige 'Sociale' en publieke ontmoetingsplekken (zoals o.a. 'huiskamers'/'buurtbroks', vrijplaatsen). Activiteiten ter versterking van de participatie waarbij diverse doelgroepen zoals jongeren, internationals en diversiteit aan culturen zich verbinden.
	Publiek aantrekkelijke functies		Commerciële, maatschappelijke en culturele functies zoals horeca, detailhandel, galerie, gemeenschapshuis/gezondheidscentra, bibliotheek, (openlucht)theaters, bioscopen en filmhuizen, bowling, poppodia, musea en evenementlocaties.
	Cultuurparticipatie		Gelegenheid bieden voor laagdrempelige cultuurbeoefening in de vorm van plekken en activiteiten zoals buurttheaters, -opera en -festivals, culturele broedplaatsen en vrijplaatsen. Denk bijvoorbeeld aan buurtopera Malpertuis, Carnaval, Manus van Alles en participeren aan de Heiligdomsvaart.
	Cultureel erfgoed		Onderhouden en herbestemming monumenten, zorgvuldige omgang met bodemarchief en erfgoedstructuren, zichtbaar en beleefbaar maken van de (euregionale) geschiedenis (in fysieke en/of digitale vorm), ... Denk bijvoorbeeld de passage in het Sphinxkwartier of nieuwe virtuele projecten en apps om de geschiedenis van de stad te tonen.

















Figuur 1: Schematische weergave maatschappelijke ambities en opgaven van Maastricht op basis van de Omgevingsvisie Maastricht 2040 'Koester de Balans'.

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

De hierboven genoemde maatschappelijke opgaven en ambities zullen niet voor iedere locatie en/of ontwikkeling even relevant zijn. Ook het (te veel) stapelen van ambities dient voorkomen 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.

Onderstaande tabel dient als hulpmiddel c.q. als vertrekpunt bij het maken van de selectie. De tabel geeft schematisch weer op welke maatschappelijke opgaven en ambities binnen een bepaald gebiedsprofiel de focus ligt. Waarbij de bolletjes in hun onderlinge verhouding een geleidelijke schaal zijn van 'meest' tot 'minder focus' (van drie tot geen bolletjes). Per specifieke ontwikkeling zal een gedetailleerdere afwegingsanalyse gemaakt worden en is er wanneer nodig ruimte voor maatwerk.

Waardethema	Maatschappelijke opgaven en ambities		dynamische centra	Stedelijk gebied	Stadscentra	Parkwijk	Dorpen	Levendige gebieden	Levendige routen	Ontmoetingsplekken	Stedelijke werkrelaties	(industriële) bedrijventuinen	Groen en natuurgebieden	Trega/Zinkwitterein	Bedrijventerrain ENCI	Noord oostelijke Maasoever	Overmaze	
(Eu)regionale netwerkfunctie	Regionale functies en werkgelegenheid		•••	••	•	•	•	••	••	•••	•••	•••	•	•••	•••		•••	
	Multimodale bereikbaarheid		•••	••	•	•	•	•	•	••	•	•••		••	••		••	
	Stedelijke wonen		•••	•••		•		•	•	•	•••			•••				
	(regionale) energietransitie		•	•	••	••	••	•	•	•	•••	•••	••	•••	•••	•••	•••	
	Landschapsontwikkeling				••	•••	•••					•	•••	•	••	•••		
Gezond en Leefbaar	Veiligheid		•••	••	••	••	••	••	••	•••	••	••	•	••	•••	••	••	
	Stedelijke natuur en klimaatadaptie		•••	•••	••	••	••	••	••	••	•	•	•••	••	••	•••	•	
	Schone mobiliteit		•••	•••	••	••	••	•••	•••	•••	••	••	•••	•••	•••	•••	••	••
	Sporten, spelen en ruimte voor bewegen en cultuurbeoefening		•	•	••	••	••	•••	••	•••	•		•••	•	•••	•••	•	
	Verstoring en bodemkwaliteit		•••	•••	••	••	••	•••	•••	•••	•	•	•••	•	••	••	•	
	Basisvoorzieningen en ontmoetingsplekken (commercieel/cultuur/maatschappelijk)		•••	•••	•	•	•	•••	•••	•••	•	•			•		•	
	Wonen		•••	•••	••	••	••	•	•	•	•	•			••		•	
Ontmoeting en beleving	Maatschappelijke initiatieven		•••	•••	•	•	•	•••	•••	•••			•	•	•••	••		
	Publieksaantrekende functies		•••	•	•	•	•	••	••	•••	•		•	•	•••	••	•	
	Cultuurparticipatie		•••	•••	•	•	•	••	••	•••	•		•	•	•••	••	•	
	Cultureel erfgoed		•••	•••	•	•	••	••	••	••			••	•	•••	•		

Figuur 2: Schematische weergave van focus maatschappelijke opgaven en ambities binnen een bepaald gebiedsprofiel op basis van de Omgevingsvisie Maastricht 2040 'Koester de Balans'.

Ambitieniveau geselecteerde opgaven en ambities

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. Dit, om aan te kunnen geven welke verwachtingen we van een ontwikkeling hebben en om (in een later stadium) plannen te kunnen toetsen en beoordelen. We gebruiken daarvoor drie ambitieniveaus: basis (cijfer vanaf 6), plus (cijfer vanaf 7,5) en vooruitstrevend (cijfer vanaf 9).

De beleidskaders en normering zijn en blijven uiteraard een sectorale aangelegenheid. Er wordt samen met de beleidsafdelingen nog gewerkt aan een overzicht waarin per maatschappelijke ambitie/opgave wordt weergegeven waar een ontwikkeling aan moet voldoen om een van deze drie niveaus te behalen.

Bijlage 2

Plan van aanpak in relatie tot uitgifte van gemeentelijk onroerend goed Maart 2022

Inleiding

De gemeente geeft in voorkomend geval onroerend goed uit. Het gaat dan bijvoorbeeld om gronden, bouwkavels, panden, grond gelegen in de openbare ruimte of snippergroen. De gemeente geeft onroerend goed uit door dit bijvoorbeeld te verkopen, te verhuren of uit te geven in erfpacht. Wanneer het onroerend goed openbaar wordt uitgegeven maakt de gemeente de uitgifte bekend via haar gemeentelijke website. Er zijn echter ook situaties waarin de gemeente onroerend goed onderhands (1 op 1) doet uitgeven.

De handelswijze rondom het uitgeven van onroerend goed is na een arrest van de Hoge Raad op 26 november 2021¹, ook wel 'arrest Didam' genoemd, echter aangescherpt. In dit arrest oordeelt de Hoge Raad dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) kopers om mee te dingen. Dit geldt alleen indien er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten formuleren, aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd.

Van zo'n selectieprocedure kan worden afgezien (en is een 1 op 1 verkoop dus mogelijk), 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. In dat geval dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend te maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn 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.

Het is aannemelijk dat de uitspraak van de Hoge Raad niet alleen van toepassing is op de verkoop van onroerende zaken, maar ook op andere vormen van uitgifte van onroerend goed, zoals uitgifte in erfpacht, verhuringen en verpachting. Vooralsnog gaan we er dus van uit dat de uitspraak Didam van toepassing is op alle vormen van uitgifte van onroerende zaken. De precieze reikwijdte van het arrest zal zich nog moeten uitkristalliseren in de jurisprudentie.

Naar aanleiding van arrest Didam is onderzocht hoe we voortaan omgaan met de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen een drietal categorieën, te weten

1. Overeenkomsten gesloten voor 26.11.2021;
2. Lopende onderhandelingen gestart voor 26.11.2021;
3. Uitgiften vanaf 26.11.21;

In onderstaand plan van aanpak is per categorie op hoofdlijnen weer gegeven hoe de gemeente met toepassing van arrest Didam handelt.

¹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2021:1778>

Plan van Aanpak

1. Overeenkomsten gesloten voor 26.11.2021;

Gesloten overeenkomsten voor 26 november 2021 worden gerespecteerd; voor reeds gesloten contracten waarbij gehandeld is in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals deze tot 26-11-2021 werden toegepast bij gemeentelijke uitgiften (geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten) wordt ervan uit gegaan dat het rechtszekerheidsbeginsel prevaleert.

2. Lopende onderhandelingen gestart voor 26.11.2021;

Bij thans lopende onderhandelingen die zijn gestart voor 26 november 2021 stellen we ons de vraag of we kunnen motiveren dat de partij waarmee we in gesprek c.q. in onderhandeling zijn redelijkerwijs als enige serieuze gegadigde is aan te merken op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria?

Is dat het geval; dan kan 1 op 1 uitgifte plaatsvinden, met dien verstande dat het voornemen tot de 1 op 1 uitgifte tijdig wordt gepubliceerd en bekendgemaakt.

Is dat niet het geval; dan vindt een openbare uitgifte plaats op basis van objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria, mits dit (op basis van een juridische toets) nog mogelijk is gezien de reeds gevoerde onderhandelingen.

3. Uitgiften vanaf 26.11.21;

Bij nieuwe uitgiften vanaf 26.11.21 stellen we ons de vraag of er meerdere gegadigden voor de uitgifte van de desbetreffende onroerende zaak zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn.

Is dat het geval; dan vindt een openbare uitgifte plaats tegen objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria.

Is dat niet het geval; met andere woorden er staat bij voorbaat vast of er mag redelijkerwijs worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt, dan kan 1 op 1 uitgifte plaatsvinden, met dien verstande dat het voornemen tot de 1 op 1 uitgifte tijdig wordt gepubliceerd.

Publicatie van openbare uitgiften

Wanneer vastgoed wordt uitgegeven via een openbare selectieprocedure wordt dit, net zoals voorheen, kenbaar gemaakt via de gemeentelijke website. De objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria zijn niet altijd voorzienbaar en vaak ook maatwerk. Deze zullen voorafgaand aan de selectieprocedure bekend worden gemaakt.

Publicatie van voorgenomen 1 op 1 uitgiften

Publicatie en bekendmaking van voorgenomen onderhandse (1 op 1) uitgiften vindt plaats op de gemeentelijke website. Daarbij wordt dan gemotiveerd aangegeven waarom er slechts met één partij wordt onderhandeld c.q. waarom deze partij naar de mening van de gemeente als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Bij de bekendmaking wordt een reactietermijn van twintig dagen opengesteld waarbinnen eventuele derdepartijen die van mening zijn dat ook zij als gegadigden in aanmerking dienen te komen, zich kunnen melden. De termijn van 20 dagen is vergelijkbaar met de "Alcatel-termijn" in het aanbestedingsrecht de periode die

tussen de voorlopige gunning en de definitieve gunning in acht genomen moet worden.

Hoe handelen we na de publicatie van voorgenomen 1 op 1 uitgiften

Indien zich geen andere gegadigden melden naar aanleiding van de kennisgeving kan de overeenkomst in beginsel worden gesloten.

Mochten zich wél een of meerdere andere gegadigde(n) melden naar aanleiding van de kennisgeving, zal in de eerste plaats worden beoordeeld of het inderdaad gaat om serieuze gegadigden c.q. of het een gerechtvaardigd beroep op het gelijkheidsbeginsel betreft. Hiertoe zal moeten worden getoetst of de andere gegadigden voldoen aan de in de kennisgeving gestelde criteria op basis waarvan werd aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking kwam. Indien blijkt dat aan die criteria is voldaan, ligt het in de rede alsnog een selectieprocedure te starten. Indien daarentegen wordt geconcludeerd dat de andere gegadigden niet aan de criteria voldoen, worden deze partijen hiervan in kennis gesteld, waarbij tevens een termijn kan worden gesteld waarbinnen de kwestie aan de rechter kan worden voorgelegd voordat de koopovereenkomst gesloten wordt. Deze termijn zal voldoende lang zijn voor de afgewezen gegadigden om zich te kunnen beraden over de motivering van de afwijzing.

Positie WOM Belvédère BV in relatie tot arrest Didam

WOM Belvédère BV (WOM) is als private rechtspersoon partij bij uitgiftecontracten binnen de Belvédère. De WOM heeft echter nauwe banden met de gemeente op het gebied van financiën, beheer en toezicht waardoor de WOM ook aanbestedingsplichtig is. Daarnaast is gemeentelijk beleid op het gebied van grond- of vastgoeduitgifte zoals bijvoorbeeld het grondprijzenbeleid en de Algemene verkoopvoorwaarden ook van toepassing op de WOM. Uit de Hoge Raad arresten RZG/Comformed (2003) en KLM (2013) volgt grosso modo voor private rechtspersonen dat zij contractvrijheid hebben maar wegens bijzondere omstandigheden via de redelijkheid en billijkheid (artikel 6:248 lid 2 BW) in de precontractuele fase aan de beginselen van gelijkheid en transparantie gebonden kunnen zijn. Het is te verwachten dat WOM via de redelijkheid en billijkheid ook gebonden is aan de beginselen van gelijkheid en transparantie uit het arrest Didam.

Slot

De precieze reikwijdte en uitwerking van het arrest Didam zal zich nog moeten uitkristalliseren in de jurisprudentie. Waar nodig zal de werkwijze rondom de uitgifte van onroerend goed alsdan worden aangepast.

Bijlage 3

Verslag dialoogsessies actualisatie kadernota grond- en vastgoedbeleid

Groep: 1

Datum: donderdag 28 januari 2021

Locatie: MSTeams vergadering

Vraag 1: Als u terugkijkt naar het grond- en vastgoedbeleid; hoe heeft u dit ervaren en welke feedback geeft u ons mee?

1. Het maken van afspraken over grond: het sluiten van anterieure overeenkomsten en het maken van afspraken over kostenverhaal verloopt goed en helder.
2. Bepalen van de grondprijs gebeurt objectief.
3. De algemene voorwaarden zijn soms wat star.
4. Gemeente Maastricht wordt als prettig ervaren.
5. Daar waar samen wordt gewerkt, gebeurt dit constructief.
6. Grondprijs die wordt gehanteerd bij grondruil met corporaties is te hoog.
7. Weinig ervaring met het grond- en vastgoedbeleid, daarom geen feedback.

Vraag 2: Als u vooruitkijkt naar het te actualiseren grond- en vastgoedbeleid; welke input wilt u ons dan meegeven?

1. Winkelmarkt wordt transformatiemarkt: proactieve visie maken en naar handelen.
2. Wendbaarheid en flexibiliteit is belangrijk: proactief handelen en voor zover mogelijk andere functies toelaten.
3. Aandacht voor de 'plinten', ook in de aanloopstraten en buiten het centrum in de wijken.
4. Na corona meer behoefte aan ontmoetingsplekken; plekken om samen te komen en samen te werken.
5. Mogelijk maken van diversiteit van ruimtegebruik. Monumentale binnenstad nieuw elan geven voor andere activiteiten dan alleen winkelen. Combinatie met wonen en sociaal-culturele mogelijkheden.
6. Vermenging van de student met andere locals, bevordert aantrekkelijkheid stad.
7. Ruimtegebruik zal veel meer gaan lijken op concepten zoals mensen nu televisie kijken (Netflix, Spotify). Anders met vastgoed omgaan.
8. Spanning tussen verduurzaming en welstand. Hoe vindt je optimum? Meer overleg is nodig.
9. Met betrekking tot verduurzaming is een goede afweging nodig tussen verduurzamen, esthetiek, wooncomfort en financiën. Er is één aanspreekpunt bij de gemeente nodig om vanuit verschillende invalshoeken tot een beoordeling te komen.
10. Rekening houden met de effecten van corona: deze zullen in grote mate blijvend zijn.
 - a. Kwaliteit van de ontmoeting wordt leidend in het gedrag van mensen.
 - b. Vergaande consequenties voor ruimtegebruik: kantoren, bezetting universiteit, en bezetting van winkels
 - c. Vraagt om flexibiliteit (menging van functies), maar ook sturen (borgen van leefkwaliteit) en expliciete, transparante keuzes.
11. Expliciet en transparant maken van keuzes; waarbij ook de maatschappelijke impact explicieter mee wordt genomen. Deze lijn wordt teruggezien in de startnotitie, dat is positief.
12. Aandacht voor trend van monotone sociale woonwijken: zorgelijke ontwikkeling is de clustering van problematiek, bubbel met negatieve effecten. Inzetten op gemengd wonen op schaalniveau van de wijk. Hier kan met grond- en vastgoedbeleid actief op worden gestuurd.
13. Differentiatie van grondprijzen in wijken om gemengd wonen mogelijk te maken. Bijvoorbeeld: goedkoop voor vrije sector in sociale woonwijken, duur voor sociale huur.
14. Oog voor maatschappelijk doel dat partijen vertegenwoordigen. Gemeente wordt gevraagd om hierin mee te denken. Bijvoorbeeld door hanteren verschillende grondprijzen. Daarom in beleid vastleggen waarom je keuzes maakt en onderscheid maken, afhankelijk van partij waar je mee werkt en maatschappelijk doel dat je dient.
15. Grondprijzen meer toespitsen op ambities in wijken. Belangrijk voor marktpartijen, eenvoudig om ontwikkelingen te stimuleren.
16. Rekening houden met de energietransitie: voorbereiden warmtetransport, positie kiezen in grond- en vastgoedbeleid.

17. Flexibiliteit als kernbegrip voor de toekomst.
18. Beleid anticyclisch maken; beleid maken kost jaren maar vastgoed ontwikkelen ook.
19. Ontwikkelaar doet niks waar geen markt voor is, zodoende meer luisteren naar de markt.
20. Afstand tot werk wordt steeds minder belangrijk, hier kan je ook op inspelen.
21. Corona geeft niks nieuws, maar versnelt bestaande trends. Oproep: als wereld sneller gaat veranderen, probeer dan als gemeente sneller te handelen. Maar ook de grond- en vastgoednota gebruiken om alvast voor te sorteren op gewenste beleidsmatige veranderingen.

Vraag 3: Wat vindt u van de gepresenteerde ideeën? Zijn er nog andere aandachtspunten/ onderwerpen m.b.t. het grond- en vastgoedbeleid die u aan ons mee wilt geven?

1. Situationeel de rol van gemeente bepalen doet recht aan diversiteit van ontwikkelingen.
2. Goede aanpak wat betreft bredere benadering om naast financiële haalbaarheid ook de beoogde maatschappelijke effecten explicieter te maken. Zodoende meer sturing mogelijk en geeft ruimte aan gemeente om goed te blijven aansluiten op ontwikkelingen.
3. Risico: hoelang duurt de procedure om rol te bepalen?
4. Stimuleren van start-ups. Belang: creëren van mogelijkheden om jongeren/studenten te laten experimenteren. Niet alleen goedkope plekken, maar ook combinatie van functies mogelijk maken.
5. Alle facetten van de stad gebruiken: meer bruisen, meer aantrekkelijke plekken voor jongeren in openbare ruimte, aan het water etc.
6. Meer oog voor culturele activiteiten/ creatieve ruimte; prijstechnisch ook buiten de binnenstad mogelijk maken.
7. Vraag aan deelnemers: hoe kijkt markt aan tegen nota kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen en financiële bijdragen voor fysieke ontwikkelingen?
 - Hoeft geen probleem te zijn; echter in sommige gevallen kan dit ten koste gaan van haalbaarheid.
 - Vanuit solidariteitsprincipe is deze richting redelijk.
 - Niet alleen kijken naar 'meer' maar ook naar wat 'minder' kan, bijvoorbeeld parkeernormen.
 - Duidelijkheid aan de voorkant is noodzakelijk; verplicht of niet, hoogte bedrag etc.

Groep: 2

Datum: maandag 1 februari 2021

Locatie: MSTeams vergadering

Vraag 1: Als u terugkijkt naar het grond- en vastgoedbeleid; hoe heeft u dit ervaren en welke feedback geeft u ons mee?

1. Huidig beleid is vergelijkbaar met dat van andere gemeenten in Nederland.
2. Actieve rol van de gemeente (in bijvoorbeeld het A2 project) zorgt voor positief effect op de samenwerking met marktpartijen.
3. Logische keuze om actieve rol te pakken ten aanzien van de acht brandpunten benoemd in de structuurvisie. Kanttekening: invulling van de programmering wel overlaten aan de markt.
4. Samenwerking gaat goed als je samen met gemeente werkt aan ontwikkeling in een brandpunt. Maar daarnaast ook tal van initiatieven, die goed zouden zijn geweest voor de stad, die niet door zijn mogen gaan: markt gedwongen om zorg- en studentenwoningen te ontwikkelen.
5. Achteraf gezien is het beleid uit 2012 een te heftige rem geweest.
6. Marktpartijen worden beperkt door de strikte keuzes/brandpunten.
7. Goede sturing door gemeente en prettige samenwerking

Vraag 2: Als u vooruitkijkt naar het te actualiseren grond- en vastgoedbeleid; welke input wilt u ons dan meegeven?

1. Meegaan in de dynamiek van maatschappelijke opgaven en zorgen dat het grond- en vastgoedbeleid geen remmend effect heeft op de realisatie hiervan (moet wendbaar zijn, gelet op snel veranderende wereld)
2. Uitnodigingsplanologie: initiatiefnemers prikkelen om met ideeën te komen in plaats van zelf invulling te geven; meer loslaten en open het proces ingaan.
3. Vertrouwen op functioneren van de markt, die weet waar welke behoefte is.
4. Oplossingen alleen in tijdelijkheid faciliteren is een gebrek aan moed. Meer durven te anticiperen.
5. Sturing is prima, maar meer mogelijkheden voor de markt om stad in de gewenste richting te helpen.
6. Woonvisie: goed dat we durven te kiezen voor groeiscenario. Maastricht is motor van heel Zuid-Limburg. Als Maastricht op de rem gaat, gaat heel de regio op de rem.

Vraag 3: Wat vindt u van de gepresenteerde ideeën? Zijn er nog andere aandachtspunten/ onderwerpen m.b.t. het grond- en vastgoedbeleid die u aan ons mee wilt geven?

1. Eisen gemeente en wensen projectontwikkelaars liggen nogal eens ver uiteen. Nodig om rekening te houden met elkaars belangen en rollen. Goed om in samenspraak tot het meest optimale plan te komen.
2. Integrale afweging (aan de hand van de breder voorgestelde aanpak om naast financiële haalbaarheid ook de beoogde maatschappelijke effecten explicieter in beeld te brengen) is logische keuze: bij grootschalige ontwikkelingen kan het niet anders dan deze integraal aan te pakken. Voor kleine inpassing ligt dit anders. Onderscheid is dus noodzakelijk.
3. Evident dat bij integrale gebiedsontwikkelingen de maatschappelijke opgaven centraal staan.
4. Goed uitleggen aan burgers wat 'integraal' en 'maatschappelijke ontwikkeling' betekent.
5. Vroegtijdig overleg is van groot belang om tot een gezamenlijk plan te komen. Zou goed zijn als gemeente daar een rol in neemt.
6. Welke veranderopgave ligt er ten aanzien van het ambtelijk apparaat, dat nu sectoraal is ingedeeld?
7. Instemming met gepresenteerde systematiek.
8. Vraag aan deelnemers: hoe kijkt markt aan tegen nota kostenverhaal met betrekking tot bovenwijkse voorzieningen en financiële bijdragen voor fysieke ontwikkelingen?
 - Hier kan je in principe niet tegen zijn; altijd bereid bij te dragen aan hogere doelen, mits het financieel haalbaar blijft. Er is een (pijn)grens.
 - Het leveren van een maatschappelijke bijdrage, betekent niet dat altijd gedacht moet worden aan financiële afdrachten. Dit kan ook op een andere manier. Bijvoorbeeld door in het project slim te kijken hoe maatschappelijke doelen kunnen worden bereikt; meer groen in plaats van steen hoeft bijvoorbeeld niet altijd extra geld te kosten.
 - Kan plannen ook frustreren wanneer er sprake is van overvragen.
 - Als duidelijk is waar de afdracht aan wordt besteed (transparantie) dan maakt dat de bereidheid tot een afdracht groter.
9. Vraag van deelnemer: Als een ontwikkeling of initiatief niet past in de Omgevingsvisie, hoe gaan de gemeente dan met dergelijke ontwikkelingen om? Er moet dan ruimte zijn, indachtig de Omgevingswet om ook dergelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dat is nu juist de kracht van de nieuwe Omgevingswet.
10. Vraag van deelnemer: wat wilt de gemeente doen als de behoefte aan het aantal kantoor vierkante meters n.a.v. de nieuwe werkelijkheid (COVID-crisis en meer thuiswerken) gaan afslanken?
 - Te vroeg om deze vraag te beantwoorden.
11. Vraag van deelnemer: hoe ziet gemeente risicobeheer ten aanzien van flexibiliteit in beleid?
 - Risicobeheer is inmiddels ingebouwd bij de gemeente. Oog voor risico maar ook oog voor kansen. Reëel blijven is het evenwicht.
 - Niet alleen kijken naar risico's om ontwikkeling aan te gaan, maar ook kijken naar de risico's van iets niet oppakken.

Groep: 3

Datum: maandag 4 februari 2021

Locatie: MSTeams vergadering

Vraag 1: Als u terugkijkt naar het grond- en vastgoedbeleid; hoe heeft u dit ervaren en welke feedback geeft u ons mee?

1. Huidig beleid gericht op kwaliteit in plaats van kwantiteit: heeft voor kwaliteitsimpuls gezorgd.
2. Keerzijde brandpunten: plannen buiten deze gebieden konden geen doorgang vinden m.u.v. studentenhuisvesting en zorgwoningen. Daardoor veel gebouwd in deze segmenten, terwijl mix wellicht beter was geweest.
3. Actief op acht brandpunten was destijds de juiste keuze, nu niet meer gelet op huidige ontwikkelingen. Markt moet meer de ruimte worden gegeven in Maastricht.
4. Momenteel niet duidelijk waar (maatschappelijke) initiatieven kunnen landen.

Vraag 2: Als u vooruitkijkt naar het te actualiseren grond- en vastgoedbeleid; welke input wilt u ons dan meegeven?

1. Het hoger onderwijs voorziet niet enkel in opleidingen, maar zet zich ook in om op maatschappelijk gebied een bijdrage te leveren. Kans om hier meer verbinding te zoeken.

2. Meer visie gewenst ten aanzien van hoger onderwijs: op welke plek zie je dit graag?
3. Zoeken naar gebiedsgerichte oplossingen (integraal) en ook vanuit gemeente bekijken hoe de maatschappelijke ambities kunnen worden bereikt. Dit lukt niet meer alleen, maar moet vooral meer in publiek-private samenwerking.
4. Verschillende grondprijzen hanteren voor verschillende huurklasse. Oplossing: residuele benadering of nadenken over uitgifte in erfpacht.
5. Kijk meer naar maatschappelijke waarden in plaats van financiële waarden.
6. Balans vinden tussen maatschappelijk rendement en financieel rendement.
7. Markt meer ruimte geven voor invulling.
8. Actieve grondpositie kan ook belemmering vormen voor de gemeente; publieke en private rol vermengd: spanning mogelijk tussen maatschappelijke doelen en financiële doelen. Pleidooi voor meer PPS of tenders.
9. Gevolgen corona: rekening houden met vrijkomende kantoren.

Vraag 3: Wat vindt u van de gepresenteerde ideeën? Zijn er nog andere aandachtspunten/ onderwerpen m.b.t. het grond- en vastgoedbeleid die u aan ons mee wilt geven?

1. Wie gaat de integrale afweging maken?
2. Één aanspreekpunt/ regisseur binnen de gemeente.
3. Grondprijs bij grondruil met corporaties (i.v.m. herstructurering) is te hoog.
4. Thans een strikt aanbestedingsbeleid, zoeken naar openingen die wet biedt.
5. Interessant dat maatschappelijke thema's een rol krijgen in de integrale afweging. Wel benieuwd hoe straks gekozen wordt tussen maatschappelijke en financiële belangen.
6. Vroegtijdig aan tafel met partijen: kijken wat binnen financiën mogelijk is.
7. Opzet afwegingskader is positief.
8. Ten aanzien van de invulling van/ keuze voor bepaalde maatschappelijke thema's, ook enige ruimte over laten voor inbreng van initiatiefnemer/marktpartij.
9. Meer inzicht creëren en houden in de belangen /actualiteiten van diverse partijen in de stad. Op die manier kan gemeente als 'bemiddelaar' partijen bij elkaar brengen.
10. Benadering van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' is goed.
11. Businesscase en samenwerking integraal aanpakken.
12. Een stadsbouwmeester kan wellicht als stadsregisseur een rol voor de gemeente vervullen.
13. Vraag aan deelnemers: hoe kijkt markt aan tegen nota kostenverhaal met betrekking tot bovenwijkse voorzieningen en financiële bijdragen voor fysieke ontwikkelingen?
 - Ja, waar het financieel mogelijk is. Nee, waar het financieel niet mogelijk is.
 - Toewerken naar gezamenlijk belang, anders wordt het een soort van pressiemiddel.
 - Wanneer het gaat om ontwikkeling in de buurt heb je sneller een gezamenlijk belang. Wanneer het te ver van plan afstaat, dan lijkt het meer op belastingheffing.

Groep: 4

Datum: donderdag 11 februari 2021

Locatie: MSTeams vergadering

Vraag 1: Als u terugkijkt naar het grond- en vastgoedbeleid; hoe heeft u dit ervaren en welke feedback geeft u ons mee?

1. De keuzes die gemaakt zijn in het verleden zijn begrijpelijk (focus op brandpunten). Echter, kijkend naar Maastricht dan was (en is) er meer ruimte voor ambitie.
2. Maastricht is (te) sterk gericht op Nederland. De banden met de euregio (bijvoorbeeld Luik, Hasselt en Aken) zijn verloren gegaan. Wanneer deze banden worden versterkt en er solidariteit ontstaat tussen deze steden, dan heb je een parel. Er zijn de afgelopen jaren nagenoeg geen crossborder-projecten gedaan, waar Maastricht bij betrokken was.
Aanvulling deelnemer: vaak bestaat wel de wil om euregionaal samen te werken, maar maakt (nationale) regelgeving dit niet mogelijk. Pleidooi: lobby richting Den Haag om die euregionale banden/samenwerking mogelijk te maken.
3. Goede samenwerking met gemeente.

Vraag 2: Als u vooruitkijkt naar het te actualiseren grond- en vastgoedbeleid; welke input wilt u ons dan meegeven?

1. Aandacht voor samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening: streven naar transnationale samenwerking op projectniveau.
2. In plaats van focus op (geografische) brandpunten, meer aandacht voor bepaalde thema's. Bijvoorbeeld: leegstand kerken, vrijkomende schoolgebouwen, woningtekort en energietransitie.
3. Aandacht voor herbestemming van markante gebouwen al dan niet zijnde monumenten. Deze gebouwen hebben een maatschappelijke waarde.
4. Je ziet steeds vaker multifunctioneel gebruik van gebouwen. Kunst om alles zo goed mogelijk te combineren dat exploitatie mogelijk is, belangrijk hierbij is om in vroeg stadium met alle partijen aan tafel te gaan.

Vraag 3: Wat vindt u van de gepresenteerde ideeën? Zijn er nog andere aandachtspunten/ onderwerpen m.b.t. het grond- en vastgoedbeleid die u aan ons mee wilt geven?

1. Projecten samen oppakken op euregionaal niveau, ook ten aanzien van maatschappelijke thema's. Op het moment dat er meer financiële middelen zijn wordt het maatschappelijk rendement ook groter.
2. Het is goed om te zien dat in de integrale afweging, zowel het financieel rendement als het maatschappelijk rendement van een ontwikkeling een plek krijgt.
3. Balans tussen ambitie en haalbaarheid is belangrijk.
4. Belangrijk dat (ruimtelijk) beleid flexibel is, bepaalde vertragingen of versnellingen op bepaalde ontwikkelingen kan je aan zien komen, deze moeten vroegtijdig worden gesignaleerd zodat hierop kan worden gereageerd.
5. Goed om ook vastgoed te behouden en beheren. Kanttekening: sommige organisaties hebben ondersteuning nodig bij exploitatie.
6. Aandacht voor ondergrond: hoe zit het bijvoorbeeld met funderingen?
7. Vraag aan deelnemers: hoe kijkt markt aan tegen nota kostenverhaal met betrekking tot bovenwijkse voorzieningen en financiële bijdragen voor fysieke ontwikkelingen?
 - Ondernemingen willen vaak ook meewerken aan het realiseren aan maatschappelijke impact, vaak zijn zij hier ook bij gebaat. Echter, niet bekend met kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen / financiële bijdrage voor fysieke ontwikkelingen.
 - In de gezondheidszorg is zelfde tendens gezien als idee van gemeente, ziekenhuizen willen bijvoorbeeld werken aan preventie, maar krijgen hier geen budget voor.

Reactie: door in beeld te brengen wat je wilt bereiken, kan ook bekeken worden wie er baat bij heeft en mogelijk mee wilt investeren.
8. Tip: kijk eens naar mogelijkheden van het Urban Land Institute.

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

Kadernota grond- en vastgoedbeleid

Het voorstel is om, anders dan in de vorige Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid 2012, in het nieuwe beleid bij nieuwe (locatie)ontwikkelingen een integrale afweging te maken waarbij zowel het integraal financieel rendement als het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling wordt meegewogen. Door deze werkwijze op te nemen in het grond- en vastgoedbeleid leggen we een belangrijke basis voor de uitwerking in de individuele (locatie)ontwikkelingen die om verder maatwerk vragen.

Stappen

In hoofdstuk 1 van de kadernota grond- en vastgoedbeleid zijn in het hoofdstuk 'integrale businesscase' de stappen om tot een integrale afweging te komen toegelicht. Korthedshalve zijn dat de volgende stappen:

Stap 1: Wat is de aanleiding van de ontwikkeling?

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

Stap 3: Integrale afweging

Stap 4: Keuze voor type grondbeleid

Nadere uitwerking ten aanzien van het inzichtelijk krijgen van de gewenste maatschappelijke impact

Algemeen

Door de gewenste impact van een gebiedsontwikkeling op de verschillende beleidsambities gezamenlijk in beeld 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.

Als hulpmiddel zijn in onderstaande tabel op hoofdlijnen de maatschappelijke opgaven en ambities van de gemeente Maastricht schematisch weergegeven.

Waardethema	Maatschappelijke opgaven en ambities		Voorbeelden van initiatieven
(Eu)regionale netwerkfunctie	Regionale functies en werkgelegenheid <ul style="list-style-type: none"> (eur)regionaal stedelijk netwerk en vestigingsklimaat Kenniseconomie en innovatie 		Gezondheid-, onderwijs-, kennis- en overheidsinstellingen (zoals ziekenhuizen, campussen, rechtbank, en MECC). Culturele instellingen zoals theaters, podia, evenementlocaties, productiehuisen, ateliergebouwen. Met werkgelegenheid in onder meer winkels, horeca, (maak)industrie, dienstverlening, MKB, cultuur, zakelijk toerisme en vrijetijdseconomie, ...
	Multimodale bereikbaarheid		OV knooppuntontwikkeling, P&R, gebruik maken van spoor en water,...
	Stedelijk wonen		Passend bij onderscheidend woonmilieu in Maastricht: stedelijk wonen met regionale en stedelijke voorzieningen 'om de hoek'.
	Regionale energietransitie		Energieopwekking, energiebesparing, ...
	Landschapsontwikkeling		Aansluiting stadsrand – Heuvelland, doortrekken groene oostelijke maasoever tbv hoogwaterveiligheid, ...
Gezond en Leefbaar	Veiligheid		'hardware' (openbare ruimte, gebouwen) en 'software' (activiteiten, sociale veiligheid, cohesie en veiligheidsbeleving).
	Stedelijke natuur en klimaatadaptatie		Biodiversiteit, tegengaan hittestress, wateropvang, parken, bomen, ...
	Schone en klimaatvriendelijke mobiliteit		Lopen, fietsen, OV, elektrificatie van verkeer, deelmobiliteit (bijv. autoverhuur), autoluw, ...
	Sporten, spelen en ruimte voor bewegen en cultuurbeoefening		Sportgebouwen, openbare ruimte (uitnodigen tot bewegen, sportroutes, autoluwe straten, sportparken, (stads)parken, groenstroken), en laagdrempelige cultuuractiviteiten zoals dansen in park), ...
	Verstoring van de leefomgeving en bodemkwaliteit		Lucht, geluid, bodem, trillingen, externe veiligheid, lichthinder, geuroverlast, ...
	Basisvoorzieningen en ontmoetingsplekken (commercieel/cultureel/maatschappelijk)		Denk aan supermarkt, apotheek, drogist, huisarts, fysio, kindcentra (basisscholen/(kinder)opvang), gemeenschapshuis, culturele voorzieningen zoals buurthuisactiviteiten, podia en ateliers, ... Die onder meer aansluiten bij beleidsdoelen Sociaal en Economie (= inclusieve Stad)
	Wonen		Woonprojecten die aansluiten bij de woonprogramming of combinaties met wonen die aansluiten bij onder meer beleidsdoelen Sociaal en Economie. Zoals zorgwoningen, opvang- en begeleidend wonen, wonen en werken/werken aan huis, woonwerkateliers voor starters, ...
Ontmoeting en beleving	Maatschappelijke initiatieven		Kleinschalige 'Sociale' en publieke ontmoetingsplekken (zoals o.a. 'huiskamers'/'buurtbroks', vrijplaatsen). Activiteiten ter versterking van de participatie waarbij diverse doelgroepen zoals jongeren, internationals en diversiteit aan culturen zich verbinden.
	Publiek aantrekkelijke functies		Commerciële, maatschappelijke en culturele functies zoals horeca, detailhandel, galerie, gemeenschapshuis/gezondheidscentra, bibliotheek, (openlucht)theaters, bioscopen en filmhuizen, bowling, poppodia, musea en evenementlocaties.
	Cultuurparticipatie		Gelegenheid bieden voor laagdrempelige cultuurbeoefening in de vorm van plekken en activiteiten zoals buurttheaters, -opera en -festivals, culturele broedplaatsen en vrijplaatsen. Denk bijvoorbeeld aan buurtopera Malpertuis, Carnaval, Manus van Alles en participeren aan de Heiligdomsvaart.
	Cultureel erfgoed		Onderhouden en herbestemming monumenten, zorgvuldige omgang met bodemarchief en erfgoedstructuren, zichtbaar en beleefbaar maken van de (euregionale) geschiedenis (in fysieke en/of digitale vorm), ... Denk bijvoorbeeld de passage in het Sphinxkwartier of nieuwe virtuele projecten en apps om de geschiedenis van de stad te tonen.

Figuur 1: Schematische weergave maatschappelijke ambities en opgaven van Maastricht op basis van de Omgevingsvisie Maastricht 2040 'Koester de Balans'.

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

De hierboven genoemde maatschappelijke opgaven en ambities zullen niet voor iedere locatie en/of ontwikkeling even relevant zijn. Ook het (te veel) stapelen van ambities dient voorkomen 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.

Onderstaande tabel dient als hulpmiddel c.q. als vertrekpunt bij het maken van de selectie. De tabel geeft schematisch weer op welke maatschappelijke opgaven en ambities binnen een bepaald gebiedsprofiel de focus ligt. Waarbij de bolletjes in hun onderlinge verhouding een geleidelijke schaal zijn van 'meest' tot 'minder focus' (van drie tot geen bolletjes). Per specifieke ontwikkeling zal een gedetailleerdere afwegingsanalyse gemaakt worden en is er wanneer nodig ruimte voor maatwerk.

Waardethema	Maatschappelijke opgaven en ambities		Dyna- mische centra	Ste- delijk ge- bied	Stads- rand	Park- wijk	Dor- pen	Leven- dige gebie- den	Leven- dige routes	Ont- moe- tings- plekken	Stede- lijke werklo- caties	(indus- triële) bedrijven- parken	Groen en na- tuurge- bieden	Trega/ Zinkwit- terrein	Bedrij- ven terrein ENCI	Noord oostelij- ke Maas- oever	Over- maze
(Eu)regionale netwerkfunctie	Regionale functies en werkgelegenheid		•••	••	•	•	•	••	••	•••	•••	•••	•	•••	•••		•••
	Multimodale bereikbaarheid		•••	••	•	•	•	•	•	••	•	•••		••	••		••
	Stedelijke wonen		•••	•••		•		•	•	•	•			•••			
	(regionale) energietransitie		•	•	••	••	••	•	•	•	•••	•••	••	•••	•••	•••	•••
	Landschapsontwikkeling				••	••	•••						•	•••	•	••	•••
Gezond en Leefbaar	Veiligheid		•••	••	••	••	••	••	••	•••	••	••	•	••	•••	••	••
	Stedelijke natuur en klimaatadaptie		•••	•••	••	••	••	••	••	••	•	•	•••	••	••	•••	•
	Schone mobiliteit		•••	•••	••	••	••	•••	•••	•••	••	••	•••	•••	•••	••	••
	Sporten, spelen en ruimte voor bewegen en cultuurbeoefening		•	•	••	••	••	•••	••	•••	•		•••	•	•••	•••	•
	Verstoring en bodemkwaliteit		•••	•••	••	••	••	•••	•••	•••	•	•	•••	•	•	••	•
	Basisvoorzieningen en ontmoetingsplekken (commercieel/cultuur/ maatschappelijk)		•••	•	•	•	•	•••	•••	•••	•	•			•		•
	Wonen		•••	•••	••	••	••	•	•	•	•	•			••		•
Ontmoeting en beleving	Maatschappelijke initiatieven		•••	•••	•	•	•	•••	•••	•••			•	•	•••	••	
	Publieksaantrekkende functies		•••	•	•	•	•	••	••	•••	•		•	•	•••	••	•
	Cultuurparticipatie		•••	••	•	•	•	••	••	•••	•		•	•	•••	••	•
	Cultureel erfgoed		•••	••	•	•	••	••	••	••			••	•	•••	•	

Figuur 2: Schematische weergave van focus maatschappelijke opgaven en ambities binnen een bepaald gebiedsprofiel op basis van de Omgevingsvisie Maastricht 2040 'Koester de Balans'.

Ambitieniveau geselecteerde opgaven en ambities

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. Dit, om aan te kunnen geven welke verwachtingen we van een ontwikkeling hebben en om (in een later stadium) plannen te kunnen toetsen en beoordelen. We gebruiken daarvoor drie ambitieniveaus: basis (cijfer vanaf 6), plus (cijfer vanaf 7,5) en vooruitstrevend (cijfer vanaf 9).

De beleidskaders en normering zijn en blijven uiteraard een sectorale aangelegenheid. Er wordt samen met de beleidsafdelingen nog gewerkt aan een overzicht waarin per maatschappelijke ambitie/opgave wordt weergegeven waar een ontwikkeling aan moet voldoen om een van deze drie niveaus te behalen.

Plan van aanpak in relatie tot uitgifte van gemeentelijk onroerend goed Maart 2022

Inleiding

De gemeente geeft in voorkomend geval onroerend goed uit. Het gaat dan bijvoorbeeld om gronden, bouwkavels, panden, grond gelegen in de openbare ruimte of snippergroen. De gemeente geeft onroerend goed uit door dit bijvoorbeeld te verkopen, te verhuren of uit te geven in erfpacht. Wanneer het onroerend goed openbaar wordt uitgegeven maakt de gemeente de uitgifte bekend via haar gemeentelijke website. Er zijn echter ook situaties waarin de gemeente onroerend goed onderhands (1 op 1) doet uitgeven. De handelswijze rondom het uitgeven van onroerend goed is na een arrest van de Hoge Raad op 26 november 2021¹, ook wel 'arrest Didam' genoemd, echter aangescherpt. In dit arrest oordeelt de Hoge Raad dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) kopers om mee te dingen. Dit geldt alleen indien er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten formuleren, aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd.

Van zo'n selectieprocedure kan worden afgezien (en is een 1 op 1 verkoop dus mogelijk), 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. In dat geval dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend te maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn 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.

Het is aannemelijk dat de uitspraak van de Hoge Raad niet alleen van toepassing is op de verkoop van onroerende zaken, maar ook op andere vormen van uitgifte van onroerend goed, zoals uitgifte in erfpacht, verhuringen en verpachting. Vooral nog gaan we er dus van uit dat de uitspraak Didam van toepassing is op alle vormen van uitgifte van onroerende zaken. De precieze reikwijdte van het arrest zal zich nog moeten uitkristalliseren in de jurisprudentie.

Naar aanleiding van arrest Didam is onderzocht hoe we voortaan omgaan met de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen een drietal categorieën, te weten

1. Overeenkomsten gesloten voor 26.11.2021;
2. Lopende onderhandelingen gestart voor 26.11.2021;
3. Uitgiften vanaf 26.11.21;

In onderstaand plan van aanpak is per categorie op hoofdlijnen weer gegeven hoe de gemeente met toepassing van arrest Didam handelt.

¹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2021:1778>

Plan van Aanpak

1. Overeenkomsten gesloten voor 26.11.2021;

Gesloten overeenkomsten voor 26 november 2021 worden gerespecteerd; voor reeds gesloten contracten waarbij gehandeld is in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals deze tot 26-11-2021 werden toegepast bij gemeentelijke uitgiften (geen aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten) wordt ervan uit gegaan dat het rechtszekerheidsbeginsel prevaleert.

2. Lopende onderhandelingen gestart voor 26.11.2021;

Bij thans lopende onderhandelingen die zijn gestart voor 26 november 2021 stellen we ons de vraag of we kunnen motiveren dat de partij waarmee we in gesprek c.q. in onderhandeling zijn redelijkerwijs als enige serieuze gegadigde is aan te merken op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria?

Is dat het geval; dan kan 1 op 1 uitgifte plaatsvinden, met dien verstande dat het voornemen tot de 1 op 1 uitgifte tijdig wordt gepubliceerd en bekendgemaakt.

Is dat niet het geval; dan vindt een openbare uitgifte plaats op basis van objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria, mits dit (op basis van een juridische toets) nog mogelijk is gezien de reeds gevoerde onderhandelingen.

3. Uitgiften vanaf 26.11.21;

Bij nieuwe uitgiften vanaf 26.11.21 stellen we ons de vraag of er meerdere gegadigden voor de uitgifte van de desbetreffende onroerende zaak zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn.

Is dat het geval; dan vindt een openbare uitgifte plaats tegen objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria.

Is dat niet het geval; met andere woorden er staat bij voorbaat vast of er mag redelijkerwijs worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt, dan kan 1 op 1 uitgifte plaatsvinden, met dien verstande dat het voornemen tot de 1 op 1 uitgifte tijdig wordt gepubliceerd.

Publicatie van openbare uitgiften

Wanneer vastgoed wordt uitgegeven via een openbare selectieprocedure wordt dit, net zoals voorheen, kenbaar gemaakt via de gemeentelijke website. De objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria zijn niet altijd voorzienbaar en vaak ook maatwerk. Deze zullen voorafgaand aan de selectieprocedure bekend worden gemaakt.

Publicatie van voorgenomen 1 op 1 uitgiften

Publicatie en bekendmaking van voorgenomen onderhandse (1 op 1) uitgiften vindt plaats op de gemeentelijke website. Daarbij wordt dan gemotiveerd aangegeven waarom er slechts met één partij wordt onderhandeld c.q. waarom deze partij naar de mening van de gemeente als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Bij de bekendmaking wordt een reactietermijn van twintig dagen opengesteld waarbinnen eventuele derdepartijen die van mening zijn dat ook zij als gegadigden in aanmerking dienen te komen, zich kunnen melden. De termijn van 20 dagen is vergelijkbaar met de "Alcatel-termijn" in het aanbestedingsrecht de periode die

tussen de voorlopige gunning en de definitieve gunning in acht genomen moet worden.

Hoe handelen we na de publicatie van voorgenomen 1 op 1 uitgiften

Indien zich geen andere gegadigden melden naar aanleiding van de kennisgeving kan de overeenkomst in beginsel worden gesloten.

Mochten zich wél een of meerdere andere gegadigde(n) melden naar aanleiding van de kennisgeving, zal in de eerste plaats worden beoordeeld of het inderdaad gaat om serieuze gegadigden c.q. of het een gerechtvaardigd beroep op het gelijkheidsbeginsel betreft. Hiertoe zal moeten worden getoetst of de andere gegadigden voldoen aan de in de kennisgeving gestelde criteria op basis waarvan werd aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking kwam. Indien blijkt dat aan die criteria is voldaan, ligt het in de rede alsnog een selectieprocedure te starten. Indien daarentegen wordt geconcludeerd dat de andere gegadigden niet aan de criteria voldoen, worden deze partijen hiervan in kennis gesteld, waarbij tevens een termijn kan worden gesteld waarbinnen de kwestie aan de rechter kan worden voorgelegd voordat de koopovereenkomst gesloten wordt. Deze termijn zal voldoende lang zijn voor de afgewezen gegadigden om zich te kunnen beraden over de motivering van de afwijzing.

Positie WOM Belvédère BV in relatie tot arrest Didam

WOM Belvédère BV (WOM) is als private rechtspersoon partij bij uitgiftecontracten binnen de Belvédère. De WOM heeft echter nauwe banden met de gemeente op het gebied van financiën, beheer en toezicht waardoor de WOM ook aanbestedingsplichtig is. Daarnaast is gemeentelijk beleid op het gebied van grond- of vastgoeduitgifte zoals bijvoorbeeld het grondprijzenbeleid en de Algemene verkoopvoorwaarden ook van toepassing op de WOM. Uit de Hoge Raad arresten RZG/Comformed (2003) en KLM (2013) volgt grosso modo voor private rechtspersonen dat zij contractvrijheid hebben maar wegens bijzondere omstandigheden via de redelijkheid en billijkheid (artikel 6:248 lid 2 BW) in de precontractuele fase aan de beginselen van gelijkheid en transparantie gebonden kunnen zijn. Het is te verwachten dat WOM via de redelijkheid en billijkheid ook gebonden is aan de beginselen van gelijkheid en transparantie uit het arrest Didam.

Slot

De precieze reikwijdte en uitwerking van het arrest Didam zal zich nog moeten uitkristalliseren in de jurisprudentie. Waar nodig zal de werkwijze rondom de uitgifte van onroerend goed alsdan worden aangepast.

Processchema herbestemmen vrijkomende gemeentelijke panden

