

Bijlagenboek Kadernota
Grond- en Vastgoedbeleid Maastricht
2012



Gemeente Maastricht





Inhoudsopgave

Bijlage 1 Startnotitie kadernota grond vastgoed

Bijlage 2 Grond- en vastgoedbeleid Maastricht - Discussienotitie

Bijlage 3 2^e evaluatie proactief verwervingsbeleid
periode 1-10-2004 / 31-12-2010

Bijlage 4 Verslag externe consultatie



Bijlage 1 Startnotitie kadernota grond vastgoed

Hoofdstuk 1 Inleiding

De vitaliteit van steden en regio's hangt sterker dan ooit af van hun aantrekkelijkheid om te werken en te wonen en van goede verbindingen met andere aantrekkelijke woon- en werkplekken. Parallel aan deze ontwikkeling is er sprake van een ingrijpende demografische verandering. De stedelijke programmering en het woningbouwprogramma van de gemeente Maastricht zijn gebaseerd op andere uitgangspunten, onder meer de aanname dat in de komende periode sprake zou zijn van bevolkingsgroei, of in ieder geval geen krimp. Recente onderzoeken nopen tot bijstelling van deze prognoses. In het beste geval moet worden uitgegaan van gelijk blijvende bevolkingsomvang als er al geen sprake is van krimp. Dit maakt een heroverweging van de stedelijke programmering en het woningbouw programma noodzakelijk.

Naast de structurele bevolkingsontwikkeling speelt de kredietcrisis met ingrijpende gevolgen voor de woning- en vastgoedmarkt. De vraag naar nieuwe huizen en kantoorgebouwen is in korte tijd sterk afgenomen. Het aantal verkochte woningen is in 2009 landelijk met maar liefst 37% gedaald ten opzichte van 2007. Partners van gemeenten (corporaties, ontwikkelaars en beleggers) trappen op de rem. De terugloop van gronduitgifte, zowel in volume als in hoogte, leidt tot minder inkomsten vanuit grondexploitaties. Tegenover dalende inkomsten –en de toenemende behoefte aan een nieuw verdienmodel– staan grotere uitgaven. Gemeenten zijn steeds meer aangewezen op herstructurering van bestaand stedelijk gebied om woningen en kantoren te accommoderen. Herstructurering betekent echter minder inkomsten en complexere projecten met hogere uitvoeringskosten en meer risico's. Om in de nieuwe context van afnemende middelen ambities te realiseren is een fundamentele herbezinning van taakopvatting en organisatiewijze nodig.

Met de Raad is op 26-1-2010 aan de hand van de nota Stedelijke programmering: programma wonen 2010 – 2019 gesproken over de dilemma's die voortkomen uit deze ontwikkelingen. Op korte termijn krijgt dit debat een vervolg in verband met de ingrijpende financiële consequenties. Voorts is bij de vaststelling van de financiële verordening op 14-10-2003 vastgelegd dat een Kadernota Grondbeleid ter vaststelling aan de Raad wordt aangeboden.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen maken een heroverweging van de bestaande beleidskaders op het gebied van grond- en vastgoedbeleid noodzakelijk. Het college van Burgemeester en Wethouders heeft reeds eerder toegezegd een integrale Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid te zullen opstellen, waarin beleid voor deze thema's in samenhang vastgelegd wordt. Tot op heden beschikte de gemeente Maastricht niet over een dergelijke integrale nota, maar zijn verschillende delen van het beleid in verschillende documenten vastgelegd. Met de door de raad vast te stellen Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid worden deze onderwerpen in samenhang geregeld. De voorliggende startnotitie gaat in op de hoofdlijnen van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid en op het vervolg van het proces om de nota op te stellen.

Doel startnotitie

Het doel van deze startnotitie is om vast te stellen op welke thema's de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid in zal gaan en om aan te geven op welke wijze deze thema's aan de orde zullen

worden gesteld. Ook bevat deze startnotitie een voorstel voor het verdere proces om de kadernota op te stellen. De Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid is een kaderstellend beleidsstuk en behoort als zodanig door de gemeenteraad te worden vastgesteld. Om de raadsleden in een vroeg stadium te betrekken bij de beleidsvorming is deze startnotitie opgesteld. Na vaststelling van deze startnotitie worden de thema's en keuzes uitgewerkt in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid.

Totstandkoming startnotitie

Bij het opstellen van deze startnotitie is van een aantal bronnen gebruik gemaakt:

- Ten eerste is geïnventariseerd voor welke onderwerpen in de afgelopen jaren reeds door de gemeente beleid is vastgesteld. In deze notitie is aangegeven in hoeverre dit beleid in ongewijzigde vorm voortgezet kan worden, in hoeverre het beleid op bepaalde punten uitwerking of herziening behoeft en of beleid voor bepaalde thema's nieuw gevormd moet worden.
- Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met diverse betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie, waaronder de directeur stedelijke ontwikkeling, de sectormanager van sector OntwikkelingsBedrijf Maastricht (OBM), de sectormanager van de sector Ruimte, de drie portefeuillehouders Jacobs, Costongs en Winants en verschillende andere ambtelijk betrokkenen. In deze gesprekken is aandacht besteed aan de belangrijkste aandachtspunten voor het toekomstige grond- en vastgoedbeleid en aan de mate waarin bestaand beleid aan herziening toe is.

Inhoud startnotitie

Deze startnotitie begint met een korte introductie in de beleidsvelden grond- en vastgoedbeleid. Vervolgens wordt de context voor het beleid beschreven, waarin bijvoorbeeld de demografische ontwikkelingen in de regio aan de orde komen. De daarop volgende twee hoofdstukken gaan in op het bestaande beleid, de uitkomsten van de gehouden interviewronde en de daaruit volgende conclusie voor achtereenvolgens grond- en vastgoedbeleid. Per onderwerp is een voorstel geformuleerd voor de verdere behandeling. Uitgangspunt is dat de Raad in positie wordt gebracht om over alle thema's een uitspraak te doen. Uitsluitend daar waar de keuze voor voortzetting van bestaand beleid evident is wordt in deze notitie voorgesteld het bestaande beleid te handhaven. De notitie sluit af met een samenvatting van de voorstellen voor de kadernota en een voorstel voor het vervolgproces.

1.1 Introductie: Grondbeleid en Vastgoedbeleid

Grondbeleid en vastgoedbeleid zijn beide ondersteunende disciplines voor de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. De beleidssectoren zijn leidend. Beleidskeuzes gaan immers vooraf aan de inzet van middelen. Grondbeleid en vastgoedbeleid zijn onderdeel van een breder scala instrumenten die het mogelijk maken om de beleidsdoelen te realiseren. Alternatieve instrumenten zijn bijvoorbeeld bestemmingsplannen. Bij grondbeleid gaat het dan vaak om ruimtelijke doelstellingen, samenhangend met stedelijke ontwikkeling van wonen, werken en voorzieningen en grote projecten. Bij vastgoedbeleid gaat het over de manier waarop de gemeente haar vastgoed op een zodanige manier in kan zetten dat de gemeentelijke (huisvesting)doelen zo doeltreffend en doelmatig gerealiseerd worden. Ter introductie worden beide beleidsterreinen kort beschreven.

Grondbeleid en grondexploitatie

Voor veel gemeentelijke activiteiten is grond nodig. Gemeentelijke plannen op het gebied van wonen, werkgelegenheid en recreatie 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.*¹ Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen de gemeente – het bereiken van haar eigen doelstellingen veilig stellen.

Voor gemeenten is het grondbeleid daarom van groot belang. Het grondbeleid is niet alleen een ondersteunend instrument voor het verwezenlijken van diverse ruimtelijke en sectorale beleidsdoelen, ook zijn er voor de gemeente grote financiële risico's aan verbonden. 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.

Vastgoedbeleid

De gemeente Maastricht heeft recent het gemeentelijk vastgoedmanagement geconcentreerd in de organisatie. Het gemeentelijk vastgoed in Maastricht omvat acht categorieën vastgoed:

- Huisvesting voor de eigen organisatie;
- Onderwijs (primair, voortgezet en speciaal);
- Culturele voorzieningen;
- Welzijnsvoorzieningen;
- Sport: gebouwen en terreinen.
- Tijdelijke beheer van verworven gronden en gebouwen
- Onbebouwde terreinen
- Overig vastgoed, onder andere commercieel vastgoed

De openbare ruimte heeft zijn eigen kader en valt buiten dit vastgoedbeleid.

Voor de maatschappelijke voorzieningen is in 2005 een Integraal Accommodatiebeleid vastgesteld. Dit vormt het kader voor het gemeentelijk vastgoed dat voor instellingen op het terrein van onderwijs, cultuur, welzijn en sport wordt ontwikkeld (maatschappelijk vastgoed).

Uitgangspunt daarbij is dat het maatschappelijk vastgoed kostendekkend wordt geëxploiteerd. De huidige boekwaarde van het vastgoed ligt rond € 230 miljoen, waarbij meer dan de helft betrekking heeft op de onderwijsgebouwen en twee grote gemeentelijke gebouwencomplexen (Mosae Forum en Randwycksingel).

De gemeentelijke beleidslijn is ook om het maatschappelijk vastgoed in eigendom te hebben. In de jaren tachtig zijn delen van dit vastgoed geprivatiseerd of in aparte entiteiten ondergebracht (zoals het zwembad in de NV Dousberg en de clubgebouwen voor sport). De negatieve ervaring met de kwaliteitsontwikkeling van dit vastgoed op lange termijn is een van de redenen om het vastgoed in eigen hand te houden en ook weer terug te krijgen.

De stedelijke voorzieningen zullen zich de komende jaren moeten aanpassen aan de verwachte demografische veranderingen. Meer ouderen, minder jongeren en koersen op een stabiele bevolkingsomvang: dit heeft gevolgen voor onderwijs, welzijn, sport en cultuur. De kwaliteit

¹ Bron: Onderzoeksinstituut OTB (www.otb.tudelft.nl).

van deze voorzieningen is mede bepalend voor de kwaliteit van de stad. De gemeente Maastricht voert een actief beleid om kwalitatief goede gebouwen voor deze voorzieningen te realiseren.

Daarnaast heeft Maastricht eigen stedelijke ambities, zoals culturele hoofdstad. Kennis cultuur- en woonstad als ambitie uit Stadsvisie 2030 zijn mede bepalend voor de programmering van voorzieningen.

De programmering van de huisvesting gebeurt naar beleidsveld. Dit wordt uitgewerkt in spreidingsplannen. Voor onderwijsgebouwen geldt specifieke wetgeving, die een nauwe afstemming tussen gemeente en onderwijsinstellingen voorschrijft. Voor welzijn, sport en cultuur zijn en worden afzonderlijke beleidsprogramma's gemaakt die de basis vormen voor het vastgoedbeleid.

De gemeente kiest een actieve rol in het accommodatiebeleid.

De belangrijkste elementen van het vastgoedmanagement zijn

- de afstemming van het vastgoed op de ontwikkeling van de organisatie;
- de (des)investeringsbeslissingen (bouw, koop en huur, financiering);
- de lange termijn ontwikkeling van de gebouwenvoorraad (meerjarenonderhoud, investeringen, waarde, etc);
- en het beheer van dag tot dag (administratie, contacten met gebruikers, relatie met facilitair beheer).

In vergelijking tot het grondbeleid is het gemeentelijk vastgoedbeleid een maagdelijker terrein, waarbij door de concentratie nieuwe mogelijkheden ontstaan voor interactie tussen beleidsterreinen en verdere professionalisering van het vastgoedbeheer.

1.2 Ontwikkelingen context

Stedelijke ontwikkeling

Sinds 2004 ziet de gemeente Maastricht zich geconfronteerd met een teruglopende bevolking. De natuurlijke bevolkingsaanwas – het aantal geboorten min het aantal overledenen – was al langer negatief, maar sinds een aantal jaren is daar een negatief migratiesaldo bij gekomen. Dat betekent voor de gemeente dat de eerdere bevolkingsprognoses naar beneden bijgesteld moeten worden. Daarnaast is sprake van een sterke vergrijzing. Dit laatste is een landelijke ontwikkeling. Kort samengevat ligt de uitdaging voor de gemeente Maastricht nu meer bij de verbetering van de kwaliteit van de bestaande stad dan bij de uitbreiding van de stad.

In de Nota Stedelijke Programmering van 26 januari 2010 heeft de gemeente beschreven wat deze veranderende demografische vooruitzichten betekenen voor de ontwikkeling van de stad. Gekozen is voor de ontwikkeling van een achttal brandpunten. Dat betekent naast de aandacht voor deze acht brandpunten tegelijkertijd dat de andere lopende of in voorbereiding zijnde projecten in de gemeente geen prioriteit krijgen. Met de keuze voor deze acht brandpunten wil de gemeente de ambities uit de Stadsvisie 2030 handhaven bij een lagere verwachte bevolkingsgroei.

De Nota Stedelijke Programmering richt zich op de gevolgen voor woningbouw. Naast deze nota worden andere nota's voorbereid die de lange termijn verwachtingen op het gebied van bijvoorbeeld werkgelegenheidsontwikkeling in beeld brengen. Samen vormen deze nota's de basis voor de te ontwikkelen ruimtelijke structuurvisie van Maastricht.

Economische recessie

Bij de bovenstaande verwachtingen voor de lange termijn komt nog het effect van de economische recessie. Daardoor is ook in Maastricht het aantal transacties op de vastgoedmarkt sterk afgenomen. In ruimtelijke ontwikkelingsprojecten leidt dit al snel tot (financiële) problemen. Ook het beheer van vastgoed kan hierdoor, bijvoorbeeld wanneer de vraag van huurders daalt, minder rendabel worden. Voor de financiële positie van de gemeente en van haar grond- en vastgoedexploitaties heeft de crisis serieuze negatieve gevolgen. Winsten uit grondexploitaties zijn in het verleden meer ingezet voor de financiering van onder meer andere stedelijke ontwikkelingen en het afdekken van tekorten van vastgoedexploitaties. Dit zal in de toekomst naar verwachting niet meer mogelijk zijn.

De verwachting is dat de effecten van de recessie op het prijsniveau van vastgoed nog jarenlang merkbaar zullen zijn. Wat betreft het aantal transacties zijn de meningen verdeeld; sommigen zijn van mening dat dit nog lange tijd op een lager niveau zal liggen, maar anderen stellen dat dit op korte termijn terug zal keren tot het niveau van voor de crisis. In ieder geval is door de recessie de periode van groei abrupter tot haar einde gekomen. Ook leidt de recessie bij de rijksoverheid tot bezuinigingen, die het grond- en vastgoedbeleid van de gemeente Maastricht mogelijk zullen raken. In de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid wordt daarom de recessie niet expliciet bij de beleidsvorming betrokken.

Juridische ontwikkelingen

Voor het grond- en vastgoedbeleid zijn naast de voorziene stedelijke ontwikkelingen in Maastricht en de recente ontwikkelingen van de economie ook de recente ontwikkelingen in de landelijke en Europese regelgeving van belang. Op nationaal niveau moet daarbij vooral gewezen worden op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) met als onderdeel daarvan de nieuwe wettelijke regels met betrekking tot grondexploitatie, ook wel 'Grondexploitatiewet', genoemd. Met deze wet krijgen gemeenten meer mogelijkheden om zonder grondeigendom ruimtelijke ontwikkelingen te sturen.

Europees is vooral de verscherpte regelgeving op het gebied van overheidssteun en aanbestedingsrecht van belang. De regelgeving over overheidssteun maakt dat het impliciet subsidiëren van bepaalde instellingen via de grondprijs niet langer toelaatbaar is.

De voortgaande jurisprudentie over het aanbestedingsrecht maakt vooral de praktijk van publiek-private samenwerking minder eenvoudig. De uitspraken van het Europees hof in verschillende recente arresten hebben uitgewezen dat de verplichting tot aanbesteding van openbare werken ook geldt wanneer een marktpartij vanwege het grondeigendom op de locatie over zelfrealisatierechten beschikt.

Landelijk en provinciaal beleid

Tot slot is het beleid van Rijk en provincie van belang voor het speelveld waarin de gemeente Maastricht met het grond- en vastgoedbeleid opereert. De gebiedsagenda Limburg, een gezamenlijke productie van de ministeries VROM en V&W en de stedelijke regio Limburg, geeft voor Maastricht een aantal belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen aan: Belvédère, het Maaskruisend verkeer, de herstructurering van Maastricht Noordoost en de Geusselt. Daarnaast wordt de woningbouw- en transformatieopgave van de gemeente Maastricht erkend; het Rijk neemt deze over uit de gemeentelijke Nota Stedelijke Programmering.

Het Rijk erkent dus op hoofdlijnen dezelfde brandpunten als de gemeente Maastricht. Het is echter in de huidige economische en bestuurlijke situatie niet te verwachten dat het Rijk aan de erkenning van deze brandpunten financiële bijdragen koppelt. Buiten de toegezegde bijdragen voor de stedelijke vernieuwing in het kader van ISV3 en eventuele bijdragen in het kader van de crisis- en herstelwet is dus geen financiële ondersteuning van het Rijk te verwachten.

Afweging actief of passief beleid

Om voorgaande punten het hoofd te kunnen bieden kan grond- en vastgoedbeleid op twee manieren worden ingezet.

Actief grondbeleid met een sturende, regisserende en participerende positie voor de gemeente. Tegenover de voordelen van hogere opbrengsten staan de nadelen van financiële risico's. Passief grondbeleid waarbij de gemeente alleen de kaders schept en de markt het werk laat doen. Het instrumentarium dat wordt aangereikt door de nieuwe Wro en de nieuwe Grex-wet biedt voldoende mogelijkheden om de kosten van de gemeente volledig te dekken. Naast de inzet van dit instrumentarium worden geen activiteiten ontwikkeld.

Vastgoed kan benaderd worden vanuit verschillende typologieën waarmee anders wordt omgegaan. Bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed wel en kantoren, winkels en woningen niet.

Ook is differentiatie mogelijk naar vormen van stedelijke ontwikkeling. Herstructurering van wijken kan worden aangemerkt als een overheidstaak en vraagt daarmee om een actieve bemoeienis. Daar tegenover staat het ontwikkelen van bedrijventerreinen en kantorenlocaties waarbij de gemeente zich kan beperken tot het scheppen van de kaders in de vorm van een bestemmingsplan en de rest overlaten aan de markt.

De vraag is of in deze tijd van economische teruggang de markt daadwerkelijk zal acteren of dat de gemeente zelf het voortouw moet nemen om niet verder af te zakken. Afwachten wat de markt doet binnen de vastgestelde kaders of achteruitgang en vertrek van marktpartijen opvangen door zelf te opereren.

De keuze voor een actief of passief grond- en vastgoedbeleid is aan de raad.

Grondbeleid in historisch perspectief

Door een jarenlang actief grondbeleid is een forse grond- en vastgoedportefeuille opgebouwd. De strategische posities in deze portefeuille stellen de gemeente in staat in mogelijke locatie ontwikkelingen nadrukkelijk op de locatie te sturen. Afbouw van een dergelijke portefeuille of een wijziging van actief naar passief grondbeleid zijn niet van vandaag op morgen te realiseren, maar een proces van jaren.

1.3 Doelen grond- en vastgoedbeleid

Vanuit deze context kunnen de belangrijkste uitdagingen voor het grond- en vastgoedbeleid als volgt worden samengevat:

- De gemeente Maastricht ziet voor zichzelf een substantiële ruimtelijke ontwikkelingsopgave weggelegd. Deze opgave is deels beschreven in de Nota Stedelijke Programmering, wordt deels nog in beeld gebracht en zal uiteindelijk neerslaan in de door de gemeenteraad vast te stellen structuurvisie. Een belangrijk aspect van deze opgave is het investeren in ruimtelijke kwaliteit.
- Tegelijkertijd geldt dat deze opgave niet langer gepaard gaat met groei van de gemeente en met daarbij behorende financiële voordelen. Niet alleen geeft de recessie nu tijdelijk problemen bij de afzet van woningen, ook is de verwachting dat de afzet van woningen, kantoren, bedrijfsruimten en andere functies blijvend op een lager peil zal liggen.
- Voor deze opgaven kan niet gerekend worden op externe financiële bijdragen. In dat licht is het van groot belang dat de in ontwikkeling en beheer te nemen ruimtelijke projecten en

complexen in totaal ten minste met een neutraal financieel resultaat gerealiseerd kunnen worden.

Het doel van het grondbeleid in Maastricht is om de voorziene stedelijke ontwikkeling van de gemeente, zoals vastgelegd de stadsvisie en vast te leggen in de toekomstige structuurvisie, binnen de gestelde tijdsaders en met de gewenste kwaliteit te ontwikkelen tegen een ten minste neutraal financieel saldo.

Het doel van het vastgoedbeleid is tweeledig: het faciliteren van de gebruiker (effectief) en anderzijds het minimaliseren van de kosten en maximaliseren van de opbrengsten (efficiënt). Een vastgoedeigenaar zal altijd *beide* genoemde doelen nastreven: effectief én efficiënt.

Hoofdstuk 2 Thema's m.b.t. grondbeleid en ruimtelijke ontwikkeling

2.1 Vorm van grondbeleid

Bestaand beleid: de gemeente Maastricht voert voor zover mogelijk een actief grondbeleid. Deze keuze is in de raadsnota pro-actief verwervingsbeleid van 20 maart 2001 impliciet vastgesteld. Daarnaast geeft de PPS-notitie van de raad van 29 februari 2000 een aantal criteria aan voor de gemeente om te kiezen voor samenwerking met marktpartijen, zoals risicospreiding en het aantrekken van deskundigheid uit de markt. In de praktijk heeft de gemeente voor de grote ontwikkelingen in de afgelopen jaren meestal samengewerkt met marktpartijen in een PPS. Een puur actief grondbeleid, met volledig eigen gemeentelijke grondexploitaties, kwam in de praktijk relatief veel minder voor.

Overwegingen: de gemeente Maastricht heeft met haar actieve opstelling op de grondmarkt goede resultaten geboekt. Door een jarenlang actief grondbeleid is een forse grond- en vastgoedportefeuille opgebouwd. De strategische posities in deze portefeuille stellen de gemeente in staat in mogelijke locatie ontwikkelingen nadrukkelijk op de locatie te sturen. Vaak waren ook private partijen betrokken, maar mede door haar eigen grondposities kon de gemeente bij grote ruimtelijke projecten zoals Ceramique en Belvedere een leidende rol spelen. Dat argument voor het voortzetten van het actieve grondbeleid geldt nog steeds.

Daar staat tegenover dat de veranderende demografische situatie, met een veel lagere groeiverwachting dan een aantal jaren geleden voorspeld werd, de risico's van gemeentelijke grondexploitaties groter maakt. Nu al blijkt de gemeente een aantal complexen verworven te hebben die bij nader inzien de komende jaren niet ontwikkeld zullen worden. De financiële consequenties door het moeten afboeken op deze complexen zijn groot. Afbouw van een dergelijke portefeuille of een wijziging van actief naar passief grondbeleid zijn niet van vandaag op morgen te realiseren, maar een proces van jaren.

Een bijkomend punt is dat de sturingsmogelijkheden voor de gemeente bij een niet-actief grondbeleid groter zijn geworden door de invoering van de Grondexploitatiewet. Meer dan een aantal jaren geleden heeft de gemeente nu de mogelijkheid om zonder eigen grondbezit de kosten van de ontwikkeling te verhalen op de exploitanten en om invloed uit te oefenen op de invulling van het plan. Het is met de Grondexploitatiewet gemakkelijker geworden om als gemeente een regierol te vervullen. Hoewel de sturingsmogelijkheden nog niet zo groot zijn als bij actief grondbeleid, verkleint dit wel de behoefte aan gemeentelijke grondposities.

Onafhankelijk van de gekozen vorm van grondbeleid is een inzet van verschillende instrumenten in samenhang nodig om de kwaliteitsopgave waar de stad voor staat te kunnen realiseren.

Voorstel: *gezien bovenstaande overwegingen stellen wij voor om de afweging tussen een actief grondbeleid met eigen gemeentelijke grondexploitaties, PPS of een meer regisserende rol voor de gemeente, expliciet in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid aan de orde te stellen. De belangrijkste argumenten daarbij zijn enerzijds de behoefte aan regie bij de gemeente en anderzijds de financiële risico's van een actief grondbeleid.*

2.2 Verwervingsbeleid

Bestaand beleid: in 2001 (bij raadsbesluit van 20 maart 2001) heeft de gemeente gekozen voor een pro-actief verwervingsbeleid. Op basis van dit beleid kunnen tot een bepaald maximaal plafond gronden verworven worden in die gebieden in de stad waar de gemeenteraad een beleidskader voor heeft vastgesteld. Dit proactief aankoopbeleid is in 2004 door de gemeente geëvalueerd en op basis van die evaluatie is besloten tot voortzetting ervan. Naast het proactief verwervingsbeleid is in juni 2009 door het college van B&NW een verwervings- en taxatieprotocol vastgesteld. Dit protocol bevat regels en richtlijnen voor het handelen van de gemeente bij concrete aankopen. De inzet door de gemeente van de Wet voorkeursrecht gemeenten en van de Onteigeningswet volgt impliciet uit de keuze voor een actief aankoopbeleid. In de afgelopen decennia (vanaf 1996) zijn deze instrumenten in meerdere gevallen ingezet.

Overwegingen: bij de evaluatie van het pro-actief grondbeleid in 2004 gaf de gemeente al aan dat de keuze voor voortzetting van het pro-actief verwervingsbeleid vooral bepaald werd door de afweging tussen het risico van de verwervingen en de extra mogelijkheden daardoor. Als voordelen werden genoemd het snel kunnen handelen door de gemeente, het verkleinen van het kostenverhaalsrisico en het verbeteren van de regiemogelijkheden. In de context van 2004 gaven de extra sturingsmogelijkheden met grondbezit voor de gemeente de doorslag. Om het risico te beperken is al vanaf de start van het pro-actief verwervingsbeleid niet gekozen voor een strategisch verwervingsbeleid. Door de recessie ligt de afweging tussen een pro-actief verwervingsbeleid en een strategisch verwervingsbeleid opnieuw voor. Anti-cyclisch investeren in plaats van het volgen van de markt kan een middel zijn om de gevolgen van de recessie te bestrijden. Dergelijke keuzes zijn echter niet zonder financiële risico's.

In de huidige context krijgt enerzijds het financiële risico meer belang, terwijl anderzijds het belang van grond voor regie afneemt. De Grondexploitatiewet geeft gemeenten meer mogelijkheden om zonder eigen grondbezit de invulling van een project te sturen en om de gemeentelijke kosten van het project te verhalen. Daar komt bij dat de verwachting is dat er de komende jaren geen grote en potentieel winstgevendende locaties meer op het programma staan, waardoor het financiële risico beduidend is toegenomen.

Een ander aandachtspunt is het tijdelijk beheer van verworven gronden en opstallen. Wanneer dat niet op een zorgvuldige wijze vormgegeven wordt, kan de tijdelijke gebruiker mogelijk rechten ontlenen aan het gebruik. Dat kan vervolgens leiden tot vertraging of extra kosten wanneer de gemeente de grond in een ontwikkeling wil inbrengen. Aan de andere kant kan tijdelijk gebruik juist wel de kosten van vroegtijdige grondverwerving beperken.

Voorstel: *op basis van voorgaande overwegingen stellen wij voor om, in samenhang met de gekozen vorm van grondbeleid, het pro-actief of eventueel strategisch verwervingsbeleid bij het opstellen van de nota expliciet aandacht te geven. Naar aanleiding van deze afweging moet eventueel het verwervings- en taxatieprotocol worden aangepast. In de heroverweging moet ook aan de orde komen in hoeverre de gemeente bereid is het voorkeursrecht en onteigening in te zetten voor de verwerving van gronden.*

Van belang is dat het verwervings- en taxatieprotocol, om in lijn te blijven met de Europese regelgeving in verband met ongewenste overheidssteun, benadrukt dat een onafhankelijke taxatie bij verwerving noodzakelijk is.

Tot slot wordt beleid voor tijdelijk beheer van verworven gronden uitgewerkt.

2.3 Openbare ruimte

Bestaand beleid: voor de door de gemeente te stellen kwaliteitseisen aan de openbare ruimte is een 'handboek openbare ruimte' vastgesteld. Dit handboek dient ook als onderbouwing van de kwaliteitseisen aan de openbare ruimte bij private realisatie in het licht van de inzet van de Grondexploitatiewet.

Overwegingen: het handboek openbare ruimte is onlangs (raadsbesluit 23 juni 2009) vastgesteld en behoeft geen herziening. Gezien de opgave voor de komende jaren, die vooral verband houdt met kwaliteitsverbetering en minder met uitbreiding, is het van belang dat de gewenste kwaliteit in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten gehandhaafd wordt. Wanneer dat leidt tot financiële knelpunten bij ruimtelijke ontwikkelingen, moeten eventuele afwijkingen van het gewenste kwaliteitsniveau op een zorgvuldige wijze worden afgewogen.

Procedureel is van belang dat de gemeente zich bij grondexploitaties houdt aan de Europese aanbestedingsregels.

Voorstel: *Het handboek openbare ruimte is recent vastgesteld door de gemeenteraad. We stellen daarom voor in de nota grondbeleid op te nemen dat in grondexploitaties het kwaliteitsniveau conform het handboek openbare ruimte gehanteerd wordt, tenzij de gemeenteraad expliciet besloten heeft voor een bepaald project daarvan af te wijken.*

2.4 Gronduitgifte

Bestaand beleid: in 1989 zijn door de raad criteria voor de kaveluitgifte bij particulier opdrachtgeverschap (bouw in eigen beheer/eigenbouw) vastgesteld. Het beleid is dat kavels in principe bij loting worden toegewezen, maar dat zondig een aantal kavels gereserveerd wordt voor toewijzing op basis van andere criteria. In de praktijk worden deze kavels vooral toegewezen als ruilgrond.

In beginsel worden alle gronden uitgegeven in eigendom. Op 10 november 1998 is de collegenotitie 'erfpachtdiscussie woningcorporaties' vastgesteld. Daarin is besloten de toentertijd in tijdelijke erfpacht uitgegeven gronden ofwel te converteren naar eeuwigdurende erfpacht (binnen de singels), ofwel te converteren naar volle eigendom (buiten de singels). Momenteel wordt erfpacht slechts incidenteel gebruikt als uitgiftevorm.

De gemeentelijke algemene uitgiftevoorwaarden en algemene erfpachtvoorwaarden zijn momenteel aan herziening onderhevig; de voorwaarden worden geactualiseerd naar aanleiding van recente ontwikkelingen in de wet.

Overwegingen: de algemene uitgiftevoorwaarden en algemene erfpachtvoorwaarden worden momenteel geactualiseerd; een nadere herziening in de aanloop naar de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid is niet nodig. Ook voor herziening van de criteria voor de uitgifte van vrije kavels is geen aanleiding. Wel is het van belang om deze opnieuw vast te stellen.

De toepassing van erfpacht bij gronduitgifte is in een aantal gemeenten in den lande opnieuw aan de orde, omdat hiermee door het hanteren van een lagere grondprijs het kopen van een woning mogelijk aantrekkelijker gemaakt kan worden. In Maastricht wordt erfpacht momenteel met enige regelmaat gebruikt bij de gronduitgifte aan startende bedrijven, omdat het voor deze bedrijven financieel aantrekkelijk kan zijn.

Een nieuw thema is het eventueel afstoten van gronden die als gevolg van de stedelijke programmering niet meer voor ontwikkeling in aanmerking komen.

Voorstel: *in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid wordt het bestaand beleid om gronden in eigendom uit te geven gecontinueerd. De geactualiseerde algemene uitgiftevoorwaarden en*

algemene erfpachtvoorwaarden worden te zijner tijd aan de raad voorgelegd. Voor het eventueel afstoten van gronden wordt beleid uitgewerkt.

2.5 Grondprijzen

Bestaand beleid: in september 2009 heeft de gemeenteraad een nota grondprijzen vastgesteld. In deze nota zijn richtprijzen voor bouwterreinen opgenomen voor verschillende functies en is aangegeven op welke wijze de bepaling van de grondprijs bij concrete transacties tot stand komt. Deze richtprijzen worden jaarlijks geactualiseerd volgens de in de nota aangegeven methodiek.

Overwegingen: het beleid voor de grondprijzen is recent geactualiseerd en vastgesteld. Er zijn geen omstandigheden die aanleiding geven tot een herziening van het beleid. Het belangrijkste aandachtspunt voor de toekomst is het volgen van de ontwikkeling van de Europese regelgeving inzake staatssteun en het eventueel aanpassen van het grondprijzbeleid daaraan (bijvoorbeeld het wel of niet mogen verlagen van grondprijzen voor sociale woningbouw).

Voorstel: *het beleid uit de in september 2009 vastgestelde nota grondprijzen in ongewijzigde vorm inpassen in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid.*

2.6 Publiek-private samenwerking

Bestaand beleid: de PPS-notitie uit 2000 van de gemeenteraad geeft een aantal richtlijnen voor wanneer samenwerking met private partijen bij gebiedsontwikkeling gewenst is. Ook voor de selectie van partijen en voor het proces om tot samenwerking te komen, worden richtlijnen gegeven. Daarnaast is er voor de gehele breedte van de gemeente beleid voor zogenaamde “verbonden partijen”, dat ook voor de samenwerking in PPS-verband van belang is. Het beleidskader wordt geactualiseerd, een Kadernota Verbonden Partijen wordt in de zomer 2010 aan de gemeenteraad aangeboden.

Overwegingen: de in de PPS-notitie genoemde criteria zijn op hoofdlijnen nog actueel. Eventueel moeten deze worden herzien, wanneer de gemeente kiest voor een meer faciliterend grondbeleid. Wanneer bij een bepaald project gekozen is voor PPS zijn de verdere richtlijnen voor het aangaan en vormgeven van de samenwerking nog actueel. Wel is het van belang de Europese regelgeving inzake het aanbestedingsrecht goed in het oog te houden.

De nieuwe Kadernota Verbonden Partijen richt zich met name op de governance aspecten van een PPS, onder meer de sturing en verantwoording. De Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid zal ingaan op de vragen waarom en wanneer een PPS.

Voorstel: *we stellen voor de richtlijnen voor samenwerking met private partijen uit de PPS-notitie bij de voorbereiding van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid expliciet aandacht te geven zodat een nieuwe afweging plaats kan vinden. Van groot belang daarbij zijn de recente arresten van het Europees hof inzake het aanbestedingsrecht (Scala, Auroux- Roanne, Müller).*

2.7 Particuliere grondexploitaties

Bestaand beleid: op 16 december 2008 heeft de gemeenteraad een plan voor implementatie van de gevolgen voortvloeiend uit de Grondexploitatiewet voor de gemeentelijke organisatie en werkwijze vastgesteld. In dit plan worden de werkzaamheden benoemd die nodig zijn voor het toepassen van het volledige instrumentarium van de Grondexploitatiewet. Er is nog geen beleid vastgesteld voor het toepassen van een exploitatieplan dan wel een anterieure overeenkomst.

Overwegingen: de gemeente is in 2007 gestart met de werkzaamheden die nodig zijn voor implementatie van de Grondexploitatiewet. Daartoe behoort onder andere het vaststellen van

een structuurvisie en het vaststellen van het beleid voor kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen. Deze werkzaamheden zijn nog niet afgerond.

Onder door de wijzigingen in de Wet Ruimtelijke Ordening als gevolg van de Crisis- en herstelwet zal het in de toekomst mogelijk vaker voorkomen dat de gemeente geconfronteerd wordt met private grondeigenaren die willen ontwikkelen waar dat wel maar ook waar dat niet past in de gemeentelijke visie.

Voorstel: *er is geen aanleiding voor het wijzigen van de ingezette richting. De ontwikkeling van een nieuwe structuurvisie en nieuw beleid voor kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen wordt doorgezet. In de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid moet worden verwezen naar de structuurvisie en de nota bovenwijkse voorzieningen en moet worden aangegeven op welke wijze deze documenten geactualiseerd worden. Van belang is dat eventuele jurisprudentie of reparatiewetgeving indien nodig wordt geïmplementeerd.*

Wat betreft de wenselijkheid van het toepassen van de wet zal in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid worden voorgesteld dat de gemeente bij voorkeur kosten verhaalt via een anterieure overeenkomst, maar daar waar dat niet mogelijk is de gemeente zoveel overgaat tot vaststelling van een exploitatieplan. In de nota wordt duidelijk aangegeven hoe de gemeente omgaat met verzoeken van private partijen voor het starten van eigen ontwikkelingen. Op deze wijze wordt de gemeenteraad in de positie gebracht ter zake een afweging te maken.

2.8 Financiële uitgangspunten

Bestaand beleid: in de nota weerstandsvermogen en in de nota reserves en voorzieningen zijn uitgangspunten opgenomen voor het risicomanagement en de aan te houden reserves in de gemeente. Deze beide nota's zijn echter erg algemeen van aard en gaan slechts in beperkte mate in op de consequenties voor het grondbeleid / voor het OntwikkelingsBedrijf Maastricht.

Overwegingen: juist nu de verwachting is dat het verdienen van het grondbeleid de komende jaren terugloopt, is het van groot belang dat er sprake is van een voldoende grote financiële reserve bij het OntwikkelingsBedrijf Maastricht. Tot een aantal jaren geleden konden de meeste grondexploitaties met een positief financieel resultaat worden afgesloten. De resultaten daarvan werden gebruikt voor het dekken van eventuele tekorten op andere grondexploitaties, voor het afdekken van het negatieve resultaat op de vastgoedexploitatie en voor eventuele bezuinigingen bij de algemene dienst. De verwachting is dat dit in de komende jaren niet langer tot de mogelijkheden behoort.

Voorstel: *gezien het belang van duidelijke uitgangspunten voor het financieel beleid van het OntwikkelingsBedrijf Maastricht, zoals een duidelijk omschreven werkwijze voor het vaststellen van de benodigde weerstandscapaciteit en een duidelijke minimumomvang van de algemene reserve OntwikkelingsBedrijf Maastricht, stellen wij voor dit onderwerp in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid nader uit te werken.*

2.9 Besluitvorming en informatievoorziening

Bestaand beleid: het handvest actieve informatievoorziening gaat specifiek in op de informatievoorziening grondzaken. In die betreffende paragraaf wordt vooral uitgewerkt hoe de informatievoorziening over aan- en verkopen van grond (conform artikel 160 / 169 Gw) verlopen. Er is een besluitvormingsprocedure voor aan- en verkopen van grond benoemd, met bijbehorende grensbedragen voor wanneer een aankoop als 'ingrijpend' (artikel 169 Gw) wordt gekarakteriseerd (Wijziging FV 2005). De financiële verordening geeft daarnaast een aantal andere aanknopingspunten voor rapportage over projecten.

Overwegingen: in het dualistisch stelsel stelt de raad de beleidskaders vast, voert het college binnen die kaders het beleid uit en controleert de raad vervolgens of de uitvoering aan die kaders voldoet. Deze werkwijze is binnen het grondbeleid van de gemeente Maastricht nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Niet duidelijk is welke besluiten op grond van zijn kaderstellende rol aan de raad toekomen en welke besluiten als 'uitvoering' door het college genomen kunnen worden. Er is weinig vastgelegd over de inspraak- en besluitvormingsmomenten voor de raad of de raadscommissie.

Het beleid is dat er geen verplichtingen worden aangegaan, voordat de raad een grondexploitatie heeft vastgesteld, maar hoe de gemeenteraad betrokken wordt in het project voorafgaand aan vaststelling van de exploitaties is niet bepaald. Voor wat betreft de informatievoorziening in het kader van de controlerende rol van de raad geeft de financiële verordening een aantal aanknopingspunten, maar is er geen uitgewerkt overzicht van benodigde informatie.

Een aandachtspunt is ook de prioritering van projecten. Vanuit het bestuur, zowel raad als college, dient volstrekt helder gemaakt te worden welke projecten wel en welke niet in uitvoering genomen worden.

Voorstel: *we stellen voor om dit punt in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid nader uit te werken. Het doel is daarbij het vaststellen van een binnen het dualistisch stelsel passende besluitvormingsprocedure over ruimtelijke projecten, waarin bepaald wordt op welke wijze en wanneer de raad betrokken wordt en op welke informatie de besluitvorming gebaseerd dient te zijn. Ook wordt vastgesteld welke informatie aan de raad verstrekt wordt in het kader van zijn controlerende rol, rekening houdend met de eigen financiële verordening en met de eisen van het BBV.*

Hoofdstuk 3 Thema's gemeentelijk vastgoedbeleid en -beheer

3.1 Contour van het vastgoedbeleid

Het formuleren van vastgoedbeleid is een complexe opgave. Aan de ene kant gaat het om het beantwoorden van strategische vragen die betrekking hebben op de rol die de vastgoedeigenaar wil vervullen. Maatschappelijke en financiële doelstellingen kunnen daarbij een rol spelen. Het heeft echter ook te maken met concrete vragen over de prijsstelling van het onroerend goed en met het opstellen van een onderhoudsplanning. In het vormgeven van het vastgoedbeleid is het de kunst om de antwoorden op de operationele vragen te laten aansluiten op de algemene doelen en strategieën van het bedrijf. En de strategische doelen moeten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het vastgoedbeleid vraagt daarom een beweging van abstract naar concreet, van strategisch naar operationeel en andersom.

De prioriteiten van de vastgoedeigenaar kunnen sterk uiteenlopen. Een verhuurder van commercieel onroerend goed zal financieel rendement hoog in het vaandel hebben staan, terwijl voor veel woningcorporatie financiële continuïteit eerder een randvoorwaarde dan het doel zal zijn. Voor de gemeente Maastricht gaat het om een mix: dienstbaarheid aan de gebruiker is een belangrijke invalshoek voor de vastgoedorganisatie, maar ook een rechtmatige en doelmatige werkwijze daarbij. Doelmatigheid houdt primair in dat het vastgoed kostendekkend wordt geëxploiteerd. De gemeente is ook gehouden aan publiekrechtelijke regels, zoals aanbestedingsrichtlijnen en transparantie bij aan- en verkoop van vastgoed.

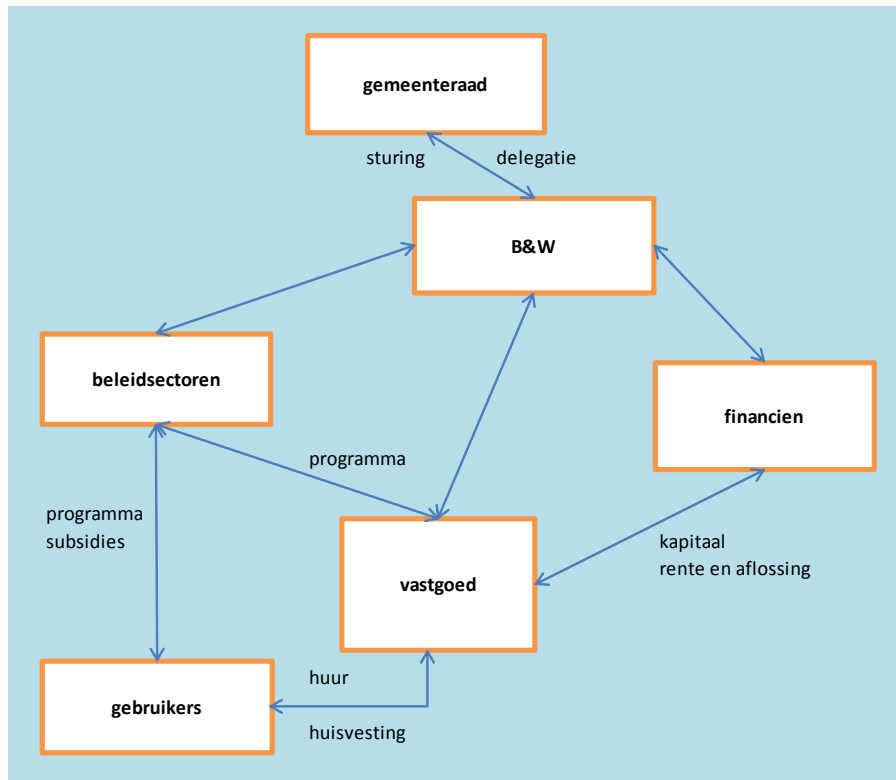
Vastgoedbeleid komt in het algemeen tot stand in een **beleidscyclus** waarin vanuit **doelstellingen** met betrekking tot de gebouwenvoorraad een **portefeuilleplan** wordt gemaakt. Dit plan leidt tot een **meerjarenprogramma** voor het vastgoed, waarin naast het doorexploiteren van een groot deel van de voorraad ook wordt aangegeven welke gebouwen (en terreinen) worden afgestoten, herontwikkeld of toegevoegd aan de voorraad. De cyclus wordt gesloten door evaluatie van het strategisch vastgoedbeleid.

Aan de beleidscyclus is een **beheercyclus** gekoppeld voor het gemeentelijk vastgoed. De beheercyclus omvat het beheer en beperkte investeringen in bestaande gebouwen en het meerjarenonderhoudsprogramma. Deze beheercyclus is geen onderwerp van deze nota.

3.2 Vastgoed in een hand

Het gemeentelijke vastgoed is sinds 2010 geconcentreerd bij het OntwikkelingsBedrijf Maastricht. Voor die tijd was een significant deel van het maatschappelijk vastgoed (onderwijs- en sportaccommodaties) ondergebracht bij de betrokken beleidssectoren en ressorteerde het overig vastgoed, niet zijnde publieke/openbare ruimte, bij OBM. Een eerste aanzet tot concentratie van het maatschappelijk vastgoed bij één organisatieonderdeel is al in 2005 gemaakt met de vaststelling van het Integraal Accommodatiebeleid voor onderwijs, welzijn, sport en cultuurvoorzieningen. In 2006 is bij de organisatieontwikkeling De Uitdaging het daadwerkelijke besluit tot concentratie genomen. In 2006 zijn ook de financiële kaders voor de meerjarenonderhoudsplanning vastgesteld, die zowel voor het maatschappelijk als het gemeentelijk en overig vastgoed geldt (collegebesluit van 6 juni 2006). De concentratie brengt binnen de gemeente een focus op de verschillende rollen met betrekking tot het vastgoed: enerzijds het koppel van eigenaar/-beheerder en gebruiker en anderzijds dat van opdrachtgever/klant en vastgoedleverancier. De gemeente kan via interne financiering het benodigde kapitaal voor het vastgoed leveren. Door de integratie ontstaat het overzicht om huisvestingsvraagstukken van het ene beleidsterrein met die van andere te verbinden.

Onderstaand schema geeft de hoofdlijnen hiervan weer.



3.3 Maatschappelijk vastgoed

Bestaande beleid: In het IAB 2005 zijn een aantal uitgangspunten vastgelegd voor het accommodatiebeleid, die voor het maatschappelijk vastgoed richtinggevend zijn. We vatten ze hier samen:

Verantwoordelijkheid en multifunctionaliteit:

- De gemeente kan accommodaties ter beschikking stellen als dat in het gemeentelijk beleid past en zorgt voor een netwerk van kernvoorzieningen.
- De gemeente kan de huurder of gebruiker subsidiëren indien deze de accommodatie niet kan betalen.
- In plaats van het beschikbaar stellen van vastgoed kan de gemeente de gebruikers ondersteunen bij het vinden van accommodaties.
- Multifunctioneel gebruik is uitgangspunt: dit is efficiënt en bevordert samenwerking tussen gebruikers. De gebruikers zijn medeverantwoordelijk voor beheer en exploitatie.

Kostendekkendheid, tarieven en subsidies:

- Verhuur vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven.
- Commerciële partijen betalen een commercieel tarief, op basis van marktomstandigheden bepaald. Horeca-activiteiten moeten aan wettelijke voorschriften voldoen.
- Gebruikers die het kostendekkende tarief niet kunnen betalen kunnen een 'huursubsidie' vragen aan de gemeente.
- Voor onderwijs geldt een andere systematiek: in plaats van een tarief voor gebruik krijgt de gemeente een budget van het rijk voor onderwijshuisvesting.

Spreiding en bezetting:

- Elke buurt heeft een basisvoorziening, mits voldoende gebruikt.
- Per sector worden spreidingsplannen gemaakt die vervolgens worden samengevoegd in een integraal spreidingsplan en huisvestingsplan voor de sociale pijler.

Eigendom, investeringen en onderhoud:

- De gemeente investeert alleen in eigen gebouwen en regelt de relatie met de exploitant/gebruiker via een huur/verhuurovereenkomst.
- In uitzonderingsgevallen kan de gemeente investeren/subsidiëren in andere gebouwen met clausules over terugbetaling, geen vervreemding en te hanteren tarieven.
- Goed gebruikersonderhoud is een voorwaarde om als gebruiker subsidie te krijgen.
- Voor onderhoudsinvesteringen wordt een beleidskader gemaakt. Op 6 juni 2006 heeft het college van B&W een nota '*financiële kaders meerjarenonderhoudsplanning 2006-2015*' vastgesteld, mede ter dekking van structurele tekorten in de vastgoedexploitatie. In 2006 beliep dit tekort €2 miljoen. In de nota is een aantal hoofdlijnen vastgesteld voor de bekostiging van het vastgoed, ingaande begin 2007. De uitgangspunten voor integrale kostprijshuren liggen in lijn met die van het IAB 2005 en worden ook van toepassing verklaard op de gemeentelijke huisvesting. Verder wordt met ingang van 2007 voor alle kostprijshuren jaarlijkse indexatie van toepassing verklaard. Voor de jaren na 2008 wordt een egalisatiereserve ingevoerd. Daarmee kunnen opbrengsten van verkopen en vrijvallende kapitaallasten worden gebruikt voor hogere rentelasten, exploitatietekorten en onvoorzien onderhoud.

Overwegingen: Het integraal accommodatiebeleid IAB 2005 biedt een bruikbaar kader voor het beleid voor het maatschappelijk vastgoed. Bij de vaststelling ervan zijn principes vastgelegd voor het onderscheid tussen private, commerciële voorzieningen en publieke en/of gesubsidieerde voorzieningen. Voor de laatste geldt de lijn van kostendekkendheid in het vastgoedbeleid en subsidiëring van gebruikers die de kosten niet kunnen opbrengen. Door de concentratie van het vastgoed ontstaat een betere mogelijkheid tot een geïntegreerd gemeentelijk vastgoedprogramma te komen: een integraal vastgoedplan, dat de afzonderlijke spreidingsplannen (sport, onderwijs, gemeenschapshuizen, domushuizen) bundelt. Bij dat plan kan ook het overzicht van benodigde investeringen en de dekking daarvan worden aangegeven. Het geïntegreerd programma geeft betere mogelijkheden om kwaliteit en investeringen van het totale vastgoed te sturen en daarbinnen prioriteiten te bepalen.

Voorstel: *In de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid zal worden voorgesteld de afzonderlijke spreidingsplannen voor maatschappelijk vastgoed te bundelen tot een geïntegreerd vastgoedprogramma, dat als kader dient voor meerjarige investeringen in vastgoed. Dit programma zou voor een periode van 4-5 jaar kunnen dienen, met de mogelijkheid van tussentijdse bijstellingen. De benodigde meerjarige investeringen en de dekking daarvan vormt een vast onderdeel van het vastgoedprogramma.*

3.4 Onderwijshuisvesting

Bestaand beleid: Voor onderwijshuisvesting geldt een wettelijk kader. In afwijking van het overige vastgoed betalen de onderwijsinstellingen niet voor hun huisvesting, maar krijgt de gemeente een budget voor onderwijshuisvesting via het gemeentefonds. Dat is voor Maastricht uitgewerkt in een verordening voorzieningen onderwijshuisvesting met een aantal aanvullende

beleidsuitgangspunten. De verordening (2002) voorziet in een jaarlijkse cyclus waarin scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs huisvestingsvoorzieningen kunnen aanvragen. De gemeente stelt vervolgens een programma vast. Dit omvat onderhoud, herallocatie en mogelijk uitbreiding van scholen. Vrijkomende gebouwen moeten primair voor onderwijs worden gebruikt. Als ze niet meer voor onderwijs nodig zijn kan de gemeente ze voor andere doeleinden bestemmen.

Voor de gemeente impliceert het wettelijk kader een budgettair risico: het kan zijn dat meer huisvestingskosten (moeten) worden gemaakt dan aan budget door het rijk wordt vergoed. Door verandering in de demografische opbouw is te verwachten dat de komende jaren het primair onderwijs verder krimpt. Het speciaal onderwijs laat daarentegen groei zien, terwijl het voortgezet onderwijs nog stabiel blijft. Door meerjarige spreidingsplannen wordt voorgesorteerd op ontwikkelingen waarvoor vervolgens in de jaarprogramma's budget wordt opgenomen. Jaarlijks kunnen aanpassingen nodig zijn voor veranderingen in leerlingenaantallen, waardoor er klaslokalen teveel of te weinig kunnen zijn.

Overwegingen: de gemeente heeft de wettelijke taak om te voorzien in onderwijshuisvesting en krijgt daarvoor een budget van het rijk. Binnen die wettelijke taak zijn er wel sturingsmogelijkheden om zo efficiënt mogelijk in de huisvesting te voorzien. Bovendien is er ook ruimte om bepaalde prioriteiten te stellen wanneer daarover met de onderwijsinstellingen consensus kan worden verkregen.

De schoolgebouwen spelen een rol in het multifunctionele gebruik van gebouwen. De combinatie met voor- en naschool, peuterspeelzalen, sport- en buurtfuncties heeft implicaties voor het vastgoedbeleid: dit vergt afstemming tussen de verschillende gebruikers. De vormgeving hiervan kan uiteenlopen, van samen in een gebouw tot clustering van zelfstandige gebouwen en terreinen dicht bij elkaar.

Voorstel: *gezien het bovenstaande stellen wij voor in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid de afweging voor te leggen om de huidige werkwijze met jaarplannen en spreidingsplannen voor onderwijs te continueren en bij een meer geïntegreerde programmering op buurniveau de combinatie met sport en welzijn op buurniveau vorm te geven. Tevens zal expliciet worden ingegaan op de bekostiging van het spreidingsplan door de inzet van vrijkomende locaties en met herontwikkelingsopbrengsten. Deze herontwikkelingsopbrengsten zijn door de herijkte stedelijke programmering minder vanzelfsprekend, waardoor naar andere dekking gezocht moet worden..*

3.5 Gemeentelijk en overig vastgoed

Bestaand beleid: van 1991 dateert het kader voor het beheer en de exploitatie van het gemeentelijk bebouwd onroerend goed, niet zijnde maatschappelijk vastgoed. Daarbij is de splitting tussen de rol van eigenaar/beheerder en gebruiker en het uitgangspunt van kostendekkende exploitatie vastgelegd, met een aantal uitgangspunten voor financiering en onderhoud. Sprake moet zijn van:

- Consistente besluitvorming op basis van bedrijfseconomische principes;
- Zware budgetdiscipline;
- Centrale sturing besluitvormingsproces;
- Heldere/eenduidige besluitvorming;
- Eenduidige verantwoordelijkstelling;
- Centraal aanspreekpunt zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Daarmee werd vanaf dat moment afscheid genomen van ad hoc beleid tot dan toe. Uitgaande van de kostendekkendheid over een periode van 5-10 jaar zouden vervolgens positieve markt-

effecten gebruikt kunnen worden om voorzieningen en weerstandsvermogen op te bouwen voor latere investeringen. Bezit dat voor het gemeentelijk beleid niet nodig is zou moeten worden afgestoten.

Overwegingen: het overig gemeentelijk vastgoed, niet zijnde maatschappelijk vastgoed, omvat naast de huisvesting voor de eigen organisatie ook ander vastgoed, zoals monumenten in de binnenstad, in erfpacht uitgegeven terreinen en het tijdelijk te beheren vastgoed in gebiedsontwikkelingen. Voor een deel betreft het vastgoed dat marktconform wordt geëxploiteerd, tegen commerciële tarieven.

Het uitgangspunt van minimale kostendekkendheid staat nog steeds centraal. Toch is ook na 1991 sprake geweest van investeringen en onderhoudsuitgaven waarvoor de dekking niet vooraf verzekerd was. Dat kan meerdere oorzaken hebben: onvoldoende weerstandsvermogen, tegenvallende waardeontwikkeling, toename van onderhoudskosten. Vastgoedexploitatie is nu eenmaal met risico's op korte en lange termijn omgeven. De boekwaarde van het gemeentelijk annex overig vastgoed is van 1991 naar 2010 gestegen van € 23 miljoen naar € 130 miljoen, gemiddeld een jaarlijkse groei van bijna 10%. De groei van de boekwaarde van het vastgoed komt vooral door vernieuwing en uitbreiding van gemeentelijk vastgoed. Voor een deel ook omdat in erfpacht uitgegeven gronden aan het vastgoed zijn toegevoegd, met een boekwaarde van €27 miljoen. **Voorstel:** *de integratie van het gemeentelijk en maatschappelijk vastgoed scheidt mogelijkheden om de vastgoedprogramma's op elkaar af te stemmen. Bij het maken van een integraal vastgoedprogramma zal daar extra aandacht voor nodig zijn. In de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid zal een afwegingskader worden voorgesteld voor het doorexploiteren (mogelijk zelfs op commerciële basis ter dekking van andere nog niet volledige kostendekkende panden in exploitatie) of afstoten van vrijkomend vastgoed.*

3.6 Monumenten

Bestaand beleid: onderdeel van het gemeentelijk vastgoed zijn monumenten. Naar aanleiding van de incidentele verkoop van een monument door de gemeente heeft het college van B&W in 2009 de wens geuit dat beleid wordt geformuleerd ten aanzien van verkoop van monumentale panden in eigendom van de gemeente. De Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid zou daarvoor het kader moeten bieden.

Overwegingen: Onder het gemeentelijk vastgoed bevinden zich monumenten, zowel rijks- als gemeentelijk. De gemeente draagt een bijzondere verantwoordelijkheid als het gaat om instandhouding van het cultureel erfgoed. Soms is afstoten van monumenten uit financieel oogpunt van portefeuillebeleid echter een wens en dan is het de vraag welke eisen kunnen worden gesteld om de culturele betekenis te beschermen, zonodig privaat via verkoopvoorwaarden. Omgekeerd kan het gewenst zijn monumentale panden aan te kopen om verval en ongewenste ontwikkelingen te keren.

De vraag is welke taak en beleidsruimte de gemeente ziet om via de eigen vastgoedportefeuille het cultureel erfgoed te behouden en te verbeteren. Denkbaar is ook om particuliere stichtingen hier sterker bij te betrekken. Uitgaande van het harde principe van minimaal kostendekkende exploitatie kan bij voortgezette exploitatie een subsidie nodig zijn vanuit het cultureel erfgoedbeleid (vanuit de beleidsafdeling). Deze werkwijze is transparant maar heft per saldo het exploitatietekort van het betreffende monumentaal pand binnen de gemeentebegroting niet op. In de plaats van het exploitatietekort in de begroting van vastgoed komt het beslag op het subsidiebudget bij de beleidsafdeling. Bij gebruik van dat monument tevens in de functie van maatschappelijk vastgoed kan dat leiden tot twee aparte subsidiestromen van beleid naar gebruikers.

Het gemeentelijk beleidskader voor waarden en afschrijven is onverkort van toepassing op de monumenten. In de praktijk blijkt dat met name voor de afschrijvingstermijnen voor monumentale gebouwen maatwerk gewenst is.

Voorstel: *In de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid zal worden ingegaan op de mogelijkheden om het cultureel erfgoed te beschermen, via het portefeuillebeleid dan wel via andere beleidslijnen. Daarbij komen expliciet aan de orde de voorwaarden waaronder dit vastgoed kan worden aangekocht dan wel afgestoten vanuit het principe van kostendekkendheid en de consequenties die dit heeft voor de gemeentelijke begroting. Voorts wordt een voorstel gedaan voor heroverweging van het bestaande beleidskader voor waarden en afschrijven voor het onderdeel monumentaal vastgoed.*

3.7 Duurzaamheid

Bestaand beleid: In het najaar 2008 heeft het college van B&W een plan van aanpak Duurzaam Bouwen vastgesteld. Een gemeentelijke voorbeeldrol is onderdeel van het beleid. De invoering van "GPR Gebouw" vormt de basis van de duurzaam bouwen aanpak. De prioriteit voor de komende jaren ligt op energiebesparing, nieuwe energievormen en een gezond binnenmilieu. De Gemeentelijke Praktijk Richtlijn is ontwikkeld door WE – adviseurs en 18 gemeenten als voorloper van milieuprestatie-eisen in het Bouwbesluit.

Overwegingen: De gemeentelijke voorbeeldrol betekent dat zowel het bestaande vastgoed als de nieuwe projecten met GPR Gebouw doorgemeten moeten worden en dat de gemeente een gewenst ambitieniveau hiervoor moet bepalen. Momenteel is sprake van toevoeging van milieu-eisen à la GPR Gebouw aan het Bouwbesluit.

Het verhogen van het duurzaamheidspeil zal waarschijnlijk meer investeringen vergen dan door minder energieverbruik en/of langere levensduur kan worden teruggewonnen. Gegeven een kostendekkende exploitatie zal daarvoor aparte financiering of subsidiëring nodig zijn.

Voorstel: *De doorlichting van de voorraad gebouwen met GPR Gebouw zou toegevoegd kunnen worden aan het integrale vastgoedprogramma. Voorwaarde is dat vooraf een ambitieniveau wordt bepaald. Op basis van de uitkomsten van de doorlichting en beschikbare middelen kan een tempo en prioriteit worden bepaald voor het verduurzamen van het vastgoed. Uitgangspunt is dat de kosten van het verduurzamen van het vastgoed kunnen worden doorbelast naar de huurders. De afweging van deze beleidslijn zal opgenomen worden in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid.*

3.8 Kosten en dekking

Bestaand beleid: het maatschappelijk vastgoed wordt tenminste kostendekkend verhuurd. Dat geldt ook voor de gemeentelijke gebruikers. In beperkte mate is ook sprake van verhuur tegen markttarieven (sommige sportvoorzieningen, gezondheidscentra). Als kostprijstarief geldt voor het overig gemeentelijk vastgoed een kapitaalsvergoeding op annuïtaire basis (vast jaarlijks bedrag bestaande uit aflossing en rente) met vaste rekenrente van 5,8%. Voor het maatschappelijk vastgoed geldt op lineaire basis (bestaande uit een vaste aflossing en een rentecomponent die daalt naarmate wordt afgelost) een vaste rekenrente van 5,8%, vermeerderd met exploitatielasten (onderhoud, beheer, verzekeringen en belastingen). Voor meer commercieel gebruik kan het vastgoed tegen markttarieven winstgevend worden verhuurd.

Overwegingen: OntwikkelingsBedrijf Maastricht berekent de kostprijsuur direct door aan haar huurders/gebruikers. Eventuele subsidiëring van gebruikers die dit tarief niet kunnen betalen moet gebeuren door de betreffende beleidsafdeling aan de gebruikers en valt daarmee buiten het kader van het vastgoedbeleid. In het grotere geheel van de totale gemeentelijke

begroting is er wel een relatie door het beslag dat de kostprijs huur legt op beschikbare subsidiebudgetten elders in de begroting. Bij deze subsidiëring is tevens aandacht nodig voor het staatssteun-aspect. In de praktijk wordt nog wel eens anders met de subsidie omgegaan, dan gaat de gemeentelijke subsidie direct naar OBM/Vastgoed. Voor investeringsbeslissingen is het van belang dat er een meerjarige zekerheid is over gebruik en bekostiging van het vastgoed, inclusief dit beslag op, c.q. deze beschikbaarheid van subsidies. Voor de gemeente telt dit beslag op subsidies mee voor de doeltreffendheid van het vastgoedbeleid.

Bij de afweging om gebouwen te blijven exploiteren of af te stoten zal naast de kostprijs ook de marktwaarde bij vrije verkoop een rol kunnen spelen. Die waarde is nodig om huisvestingsalternatieven tegen elkaar af te kunnen wegen. Een groot deel van de kosten van het vastgoed ligt vast door enkele grote gebouwen en de onderwijshuisvesting. Bij verhuur tegen kostprijs kunnen zich grote verschillen in prijs/kwaliteitverhouding voordoen. Kwalitatief goede oude gebouwen hebben een lage boekwaarde en navenant lagere huur, terwijl nieuwbouw in verhouding duur is door de hoge boekwaarde. Bij uitbreiding en vernieuwing van vastgoed zal meestal sprake zijn van een sterke verhoging van de kapitaalslasten, die in eerste instantie niet wordt gedekt door besparingen in exploitatielasten. Dat betekent dat de kostendekkende huurinkomsten ook moeten worden verhoogd. De opbrengsten van af te stoten gebouwen kunnen dit deels dekken, maar de te verwerven inkomsten vergroten het investeringsrisico. In de praktijk kan de exploitatie na verloop van tijd negatief worden en zal OBM dan een bijsturingsmechanisme moeten hebben om huren te verhogen of de huisvesting aan te passen.

Het principe van tenminste kostendekkend verhuren zal versterkt moeten worden doorgevoerd voor zowel het maatschappelijk als het gemeentelijk vastgoed. Voor het overige vastgoed zijn marktconforme tarieven het uitgangspunt. Marktconforme exploitatie veronderstelt dat ook marktconforme economische condities worden gehanteerd. De rekenkundige uitgangspunten (annuïtair/lineair, marktconforme rente) zullen nader moeten worden bepaald. Daarbij is na te gaan of de kostprijs altijd per gebouw moet worden berekend en of kwaliteitsaspecten ook een rol kunnen of moeten spelen in de huurtarieven. Het is denkbaar om tarieven per deelportefeuille te bepalen (sport, welzijn, cultuur) en dit in een tarievennota vast te leggen. Dat heeft dan gevolgen voor de subsidies die vanuit het sectorbeleid nodig zijn. Bij investeringsbeslissingen moet ook het mogelijke beslag op subsidies worden betrokken. Voor nieuwe investeringsprojecten en vastgoedaankopen moet vóór besluitvorming een sluitende businesscase beschikbaar zijn. Vraagpunt is in hoeverre projecten haalbaar gemaakt kunnen worden door de exploitatie van commercieel vastgoed toe te voegen aan vastgoedprogramma's van investeringsprojecten: welke armslag heeft de gemeente daarvoor.

Voorstel: *Bovenstaande overwegingen zullen in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid worden uitgewerkt en geconcretiseerd.*

3.9 Investeringsprojecten vastgoed

Bestaand beleid: de gemeente Maastricht heeft een team projectmanagers dat ruimtelijke projecten ontwikkelt, zowel infrastructuur als ruimtelijke plannen als maatschappelijk en gemeentelijk vastgoed. Voor het welslagen van deze projecten draagt de betrokken portefeuillehouder de politieke verantwoordelijkheid. Bij de ontwikkeling van projecten is er een aantal momenten waarop go/no gobesluiten en bijstellingen van programma, budget of planning moeten/kunnen plaatsvinden.

Overwegingen: het investeringsprogramma voor het vastgoed resulteert in een reeks van te realiseren investeringsprojecten. Afhankelijk van type project, omvang en de ontwikkelperiode wordt bepaald hoe de realisatie wordt vormgegeven en in welke mate andere partijen betrok-

ken zijn. Projecten kennen vaste planfasen (aansluitend bij het Maastrichtse model van Projectmatig werken):

- Projectopdracht: initiatief, projectdefinitie (programmafase);
- Projectplanfase: samenstelling planteam, voorlopig ontwerp, definitief ontwerp, contractuele fase, uitvoering bouw, oplevering en ingebruikname.

De projecten hebben een gemeentelijke projectmanager. Bij grote projecten zijn de risico's met betrekking tot programma, budget, planning en complexe aansturing ook groot. Bij de selectie en gunning moeten de Europese aanbestedingsrichtlijn worden gevolgd. Binnen de vastgoedportefeuille zijn deze projecten dan ook de belangrijkste te bewaken risico's.

De komende jaren zal de druk om financiële risico's te beheersen toenemen, door bezuinigingen die zowel de gemeente als de instellingen op het terrein van onderwijs, cultuur, sport en welzijn raken.

Voorstel: *In de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid uit te werken welke besluiten met betrekking tot projecten door B&W en gemeenteraad worden genomen en welke elementen met betrekking tot het project in elk geval in het besluit moeten zijn verwerkt. Differentiatie naar projectomvang ligt daarbij voor de hand. Gedurende het ontwikkeltraject moet een sluitende businesscase verzekerd zijn (van begin tot eind).*

Hoofdstuk 4 Samenvatting voorstellen

Samengevat stellen wij in deze startnotitie voor om in de vast te stellen Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid de volgende punten op te nemen:

Grondbeleid

- De afweging tussen een actief grondbeleid met eigen gemeentelijke grondexploitaties, PPS of louter een regisserende rol van de gemeente.
- In samenhang met de gekozen vorm van grondbeleid de afweging tussen pro-actief of strategische verwervingsbeleid.
- Hernieuwde afweging van de richtlijnen voor samenwerking met private partijen, mede met het oog op actuele wet- en regelgeving en jurisprudentie over aanbestedingsrecht en staatssteun.
- Afweging van de mogelijkheden van kostenverhaal van onder andere bovenwijkse voorzieningen op grond van de Grondexploitatiewet.
- Vaststellen van een afwegingskader voor verzoeken van private partijen voor het starten van eigen ontwikkelingen.
- Bepalen van een duidelijk omschreven werkwijze voor het vaststellen van de benodigde weerstandscapaciteit en bepalen van de minimumomvang van de algemene reserve van het OntwikkelingsBedrijf Maastricht.
- Vaststellen van een in het dualistische stelsel passende besluitvormingsprocedure over ruimtelijke projecten, waarin bepaald wordt op welke wijze en wanneer de raad betrokken wordt en op welke informatie de besluitvorming gebaseerd dient te zijn.

De startnotitie stelt voor op de volgende onderdelen het bestaande beleid te handhaven:

- Het handboek openbare ruimte is in 2009 door de raad vastgesteld en kan 1 op 1 worden opgenomen in de kadernota
- Continueren van het gronduitgifte beleid. De geactualiseerde algemene uitgiftevoorwaarden en algemene erfpachtvoorwaarden worden te zijner tijd aan de raad voorgelegd.
- Het beleid van de in 2009 vastgestelde nota grondprijzen kan ook in ongewijzigde vorm worden ingepast in de kadernota.

Thema's gemeentelijk vastgoedbeleid en beheer.

- Bundeling van de afzonderlijke spreidingsplannen voor maatschappelijk vastgoed tot een geïntegreerd vastgoedprogramma dat kan dienen als kader voor meerjarige investeringen in vastgoed.
- Voortzetting van de huidige werkwijze met jaarplannen en spreidingsplannen voor onderwijs. Voorts bij een meer geïntegreerde programmering op buurtniveau de combinatie van welzijn en sport op buurtniveau vorm te geven.

- Vaststellen van een afwegingskader voor het in exploitatie nemen / houden van niet volledig kostendekkende panden in exploitatie of het afstoten van vrijkomend vastgoed.
- Vaststellen van een afwegingskader voor monumentaal vastgoed.
- Verduurzaming van vastgoed en het doorbelasten van de daarmee gemoeide kosten naar de gebruikers.
- Uitwerken van de uitgangspunten van kostendekkende verhuur inclusief de voorwaarde van een sluitende business case bij vastgoedaankopen en investeringen in vastgoed en de consequenties van kostendekkende verhuur voor de totale gemeentelijke begroting.
- Duidelijke uitgangspunten welke besluiten met betrekking tot vastgoedprojecten door college en raad worden genomen en welke elementen met betrekking tot het project in elk geval in het besluit moeten zijn verwerkt.

4.1 Vervolg proces opstellen Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid

Deze startnotitie geeft een overzicht van de onderwerpen die een plaats krijgen in de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid. Nadat deze startnotitie door het college is vastgesteld, na advisering door de raadscommissies Stadsontwikkeling en Algemene Zaken, worden de verschillende onderwerpen nader uitgewerkt.

Uitwerking startnotitie in kadernota

Voor het uitwerken van de startnotitie tot een volledige Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid wordt de volgende procedure voorgesteld.

RIGO maakt voor die onderwerpen die expliciet aan de orde worden gesteld een discussienotitie waarin voor- en nadelen van te kiezen beleidsopties worden uitgewerkt. Deze discussienotitie wordt zowel op ambtelijk als op collegeniveau besproken binnen de gemeente. Na deze discussie kunnen de hoofdlijnen van het beleid worden vastgesteld.

Deze hoofdlijnen kunnen, samen met de onderwerpen waarbij het bestaand beleid gecontinueerd kan worden, worden uitgewerkt in een concept-kadernota. Het opstellen en uitwerken van dit concept gebeurt door RIGO in samenspraak met de ambtelijke werkgroep.

Voorafgaand aan het opstellen van de discussienotitie worden de belangrijkste samenwerkingspartners van de gemeente geconsulteerd. De belangrijkste vraag bij deze consultatie is wat voor deze partijen de inzet zal zijn in de komende jaren en in hoeverre zij bereid zijn een bijdrage te leveren aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Vooral bij het maken van een keuze tussen actief grondbeleid, PPS of een meer faciliterende regierol is de inzet van marktpartijen van belang.

Planning

De planning is dat het uitwerken van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid vanaf het moment dat de startnotitie in de raadscommissie is behandeld tot het moment van behandeling in het college ongeveer 5 maanden vergt.

- | | |
|--|-------------------------|
| • Collegebehandeling startnotitie 1 ^e termijn | 13-07-2010 |
| zomervakantie | |
| • Commissiebehandeling startnotitie | 07-09-2010 |
| • Collegebehandeling startnotitie 2 ^e termijn | 29-09-2010 |
| • Consultatie samenwerkingspartner | 20-09-2010 / 01-10-2010 |

- Opstellen discussienota (na commissiebehandeling) 07-09-2010 / 15-10-2010
- Bespreken discussienota 25-10-2010 / 05-11-2010
- Opstellen Kadernota 15-11-2010 / 15-12-2010

kerstvakantie

- Collegebehandeling kadernota 01-02-2011
- Commissiebehandeling kadernota februari 2011
- Raadsbehandeling kadernota februari 2011



Bijlage 2 Grond- en vastgoedbeleid Maastricht - Discussienotitie

Grond- en vastgoedbeleid Maastricht

Discussienotitie

Conform besloten door burgemeester en wethouders: 8-12-2011

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	3
1.1	Leeswijzer	3
1.2	Thema's grondbeleid en ruimtelijke ontwikkeling	4
1.3	Thema's gemeentelijk vastgoedbeleid en beheer	4
1.4	Achtergrond	5
1.5	Samenvatting voorstellen grondbeleid	6
1.6	Samenvatting voorstellen vastgoedbeleid	7
1.7	Relatie gemeentebegroting	8
2	<i>Grondbeleid</i>	9
2.1	De kern van de zaak: actieve of passief faciliterende rol	9
2.2	Publiek-private samenwerking	16
2.3	Verwervingsbeleid	19
2.4	Faciliteren private initiatieven	24
2.5	Toepassing grondexploitiewet bij faciliterend grondbeleid	25
2.6	Financiële uitgangspunten risicoreserve	27
2.7	Besluitvormingsprocedure	29
2.8	Uitgifte in erfpacht voor startershuisvesting	32
2.9	Onderzoek rekenkamer gemeentelijke grondbeleid	34
3	<i>Vastgoedbeleid</i>	36
3.1	Vastgoedbeleid en vastgoedportefeuille in het kort	36
3.2	Twee niveau's in het portefeuillebeleid	39
3.3	Het portefeuillebeleid	41
3.4	Dekking van het portefeuillebeleid	45
3.5	Segmenten in het portefeuillebeleid	50
3.6	Het gebouw- en projectniveau: sluitende investeringsvoorstellen	61
3.7	Besluitvormingsprocedure investeringsprogramma en -projecten	65

Bijlagen vertrouwelijk

1 Inleiding

De gemeente Maastricht bereidt momenteel een kadernota grond- en vastgoed-beleid voor. Deze beleidsnota moet door de gemeenteraad worden vastgesteld. In een hieraan voorafgaande startnotitie, die op 7 september 2010 in de raadscommissies SO / AZ is behandeld, zijn de onderwerpen aangegeven die in de kadernota zullen worden opgenomen. Voor diverse onderwerpen wordt in overweging gegeven welke koers/richting de gemeente Maastricht de komende jaren op het grond- en vastgoedbeleid zal gaan varen. Voorliggende discussienota is opgesteld om te ondersteunen bij het maken van de keuzes.

1.1 Leeswijzer

De onderwerpen die in de startnotitie ter bespreking zijn geagendeerd, worden in deze discussienotitie in samenhang behandeld. De belangrijkste keuze waar de gemeente Maastricht voor staat is die tussen het continueren van de actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt of het kiezen voor een meer faciliterende rol. Uit de keuze die op dit punt gemaakt wordt, vloeien ook keuzes op andere gebieden voort. Alleen wanneer de gemeente kiest voor een blijvend actieve rol is samenwerking met private partijen aan de orde. Kiest de gemeente voor een passieve, faciliterende rol, dan ligt het werken met PPS niet voor de hand. Ook keuzes die gemaakt worden voor het verwervingsbeleid zijn afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de rol van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast is het bij een keuze voor een actieve rol van belang dat er voldoende risicoreserves worden aangehouden om tegenvallende resultaten van het grond- en vastgoedbeleid op te kunnen vangen. Ook de andere thema's hangen samen met deze keuze tussen een actieve of passief-faciliterende rol op de grond- en de vastgoedmarkt, zoals het beleid voor toepassing van de Grondexploitatiewet en het portefeuillebeleid voor vastgoed in eigendom van de gemeente.

Zoals hiervoor aangegeven zijn veel keuzes onderling gerelateerd. De belangrijkste keuze is daarbij die tussen een actieve of een passief-faciliterende rol op de grond- en vastgoedmarkt. Beginnend met die keuze en vervolgens met de andere keuzes in samenhang daarmee worden in het vervolg van deze discussienotitie de verschillende onderwerpen voor de kadernota grond- en vastgoedbeleid, zoals die in de startnotitie zijn benoemd besproken. De notitie volgt daarbij per onderwerp een standaardstrategie:

- Een beknopte herhaling van de toezeggingen die in de startnotitie gedaan zijn, aangevuld met wat daar door de raadscommissie aan toegevoegd is.
- Een inleiding van het thema, waarin 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. De voor- en nadelen worden samengevat in een tabel, waarin wordt aangegeven of het (+/0/-, waarbij + is positief, 0 is neutraal en – is negatief) voor dan wel tegen deze beleidskeuze pleit of (met ***) hoe groot het verwachte effect is.
- Een afsluitende conclusie, 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 Thema's grondbeleid en ruimtelijke ontwikkeling.

In de startnotitie zijn de volgende grondbeleid thema's benoemd die in de kadernota grond- en vastgoedbeleid een plek dienen te krijgen:

- De afweging tussen een actief grondbeleid met eigen gemeentelijke grondexploitaties, publiek-private samenwerkingsvormen (PPS) of enkel een regisserende rol van de gemeente.
- In samenhang met de gekozen vorm van grondbeleid is een nadere afweging tussen pro-actief of strategisch verwervingsbeleid een thema.

- Hernieuwde afweging van de geldende richtlijnen voor het aangaan van samenwerking met private partijen, mede met het oog op actuele wet- en regelgeving en jurisprudentie over aanbestedingsrecht en staatssteun. Afweging van de mate van inzet van het kostenverhaalsinstrumentarium krachtens de Grondexploitatiewet/Wro in het algemeen, alsook de toepassing ervan in het kader van kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen in het bijzonder.
- Vaststellen van procesregels voor verzoeken van private partijen voor het starten van eigen particuliere ontwikkelingen.
- Omschrijving werkwijze voor het vaststellen van de benodigde weerstandscapaciteit en bepalen van de minimumomvang van de algemene reserve van het OntwikkelingsBedrijf Maastricht.
- Vaststellen van interne eenduidige procesregels afgestemd op de in het dualistische stelsel geldende besluitvormingsprocedure voor ruimtelijke projecten, met daarin bepaald op welke wijze en wanneer college respectievelijk raad daarbij betrokken wordt en op welke informatie de besluitvorming gebaseerd dient te zijn.

De startnotitie stelt voor op de volgende grondbeleid thema's het bestaande beleid te handhaven:

- Continueren van het vigerende gronduitgifte beleid. N.B. geactualiseerde algemene verkoopvoorwaarden en algemene erfpachtvoorwaarden zullen binnenkort aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.
- Continueren van het vigerende grondprijnsbeleid. Het beleid van de in 2009 door de raad vastgestelde nota grondprijzen wordt in ongewijzigde vorm ingepast.
- Voortzetting van de in 2009 door de raad vastgestelde normen / kwaliteitseisen, neergelegd in het Handboek openbare ruimte, welke gelden voor de aanleg van openbare ruimten door private grond-exploitanten, ingeval deze openbare ruimten aan de gemeente in eigendom en beheer worden overgedragen.

1.3 Thema's gemeentelijk vastgoedbeleid en beheer

In de startnotitie zijn de volgende vastgoed thema's benoemd die in de kadernota grond- en vastgoedbeleid een plek dienen te krijgen:

- Vaststellen van een afwegingskader voor het in exploitatie nemen / houden van niet volledig kostendekkende panden en het afstoten van vrijkomend vastgoed.
- Formuleren van de uitgangspunten van kostendekkende verhuur inclusief de voorwaarde van een sluitende business case bij vastgoedaankopen en investeringen in vastgoed. Beschrijving van de consequenties van kostendekkende verhuur voor de totale gemeentelijke begroting.
- Uiteenzetting welke besluiten met betrekking tot vastgoedprojecten door college en/of raad worden genomen en welke elementen met betrekking tot het project in elk geval in het besluit moeten zijn verwerkt.
- Bundeling van de afzonderlijke spreidingsplannen voor maatschappelijk vastgoed tot één geïntegreerd vastgoedprogramma zodanig dat dit kan dienen als kader voor meerjarige investeringen in vastgoed.
- Herbevestiging en voortzetting van de huidige werkwijze met jaarplannen en spreidingsplannen voor onderwijs, voorzien van een meer geïntegreerde programmering in combinatie met welzijn en sport.
- Vaststellen van een afwegingskader voor aan- en verkoop en in exploitatie nemen/houden van monumentaal vastgoed.
- Vaststellen van een afwegingskader gericht op het treffen van maatregelen tot verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed en de wijze van doorbelasten van de daarmee gemoede kosten.

1.4 Achtergrond

De context voor alle keuzes die gemaakt moeten worden is de huidige situatie in Maastricht. In de afgelopen jaren heeft de gemeente steeds een actieve rol gespeeld op de grondmarkt en vastgoedmarkt. Dat betekent onder andere dat de gemeente momenteel eigenaar is van een omvangrijke portefeuille grond en bebouwd onroerend goed. Vaak werd er in die actieve rol samengewerkt met private partijen, instellingen en instituten, zoals bij Belvédère, Geusselt, Amby ZO, de herstructureringslocaties, Entre Deux en Maastricht Exhibition & Congress Centre MECC / Randwijck. In de afgelopen jaren heeft Maastricht met

deze actieve rol een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteitsontwikkeling van de stad. In de afgelopen jaren kon het ontwikkelingsbedrijf (vroeger grondbedrijf) als geheel inclusief de bijbehorende organisatie en de vastgoedportefeuille kostendekkend opereren. Daarbij was het tevens mogelijk impliciet een grote bijdrage te leveren aan andere gemeentelijke diensten, in de vorm van onder meer berekening van niet-kostendekkende huurtarieven bij gebruik van het bestaande vastgoed. Daarnaast was het mogelijk maatschappelijke voorzieningen en andere kwaliteitsimpulsen mee te financieren die de stad duidelijk aantrekkelijker hebben gemaakt voor bewoners en bezoekers. In de periode 1978 – 2009 kon in totaal € 78 mln uit het grondbedrijf worden bijgedragen en konden via herbestemming van vastgoed nieuwe voorzieningen als Theater aan het Vrijthof, het Kruisherhotel, de commerciële invulling van de Dominicanerkerk, Centre Ceramique en de brandweerkazerne worden gerealiseerd. De actieve rol van de gemeente op de grond- en vastgoedmarkt heeft de gemeente in het verleden dus veel opgebracht. Niet alleen in materiële zin, maar ook in de vorm van economische en sociaal culturele spin off.

De laatste jaren heeft het actief grond- en vastgoedbeleid echter ook in negatieve zin consequenties gehad voor de gemeente in de vorm van financiële tegenvallers. In 2011 moet bijvoorbeeld een bedrag van € 46,3 mln worden afgeboekt. De tegenvallers zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan twee ontwikkelingen: de economische recessie van de laatste jaren en de demografische ontwikkelingen in Zuid-Limburg. De economische recessie heeft acuut geleid tot een verminderde afzetbaarheid van woningen en ander vastgoed. Daarnaast betekende de recessie ook een daling van de prijzen. Beide ontwikkelingen hebben geleid tot een afnemende financiële resultaatverwachting van de ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Ook voor het gemeentelijk vastgoed heeft dit effecten. Veel projecten voor sport, cultuur, onderwijs en welzijn vervullen een functie in de ruimtelijke ontwikkeling. Aanpassingen in het ruimtelijk beleid en in de financiële armslag van de gemeente zullen hun weerslag hebben op deze projecten. Deze winsten tegelijkertijd aan belang om in moeilijke omstandigheden de gebiedsontwikkeling te stimuleren.

De landelijke ontwikkeling van leegstand in het commercieel vastgoed is ook voelbaar in de gemeentelijke vastgoedportefeuille. De samenstelling van de vastgoedportefeuille is een mix van courant en niet courant onroerend goed. Dit bemoeilijkt het in de markt zetten van niet renderend vastgoed.

De demografische ontwikkelingen hebben een sluipender effect, maar de consequentie ervan is uiteindelijk wellicht omvangrijker. In tegenstelling tot een aantal jaren geleden kan voor Maastricht nu niet meer een groei van de stad naar 150.000 inwoners worden verondersteld, maar wordt gerekend op een gelijkblijvend en mogelijk licht teruglopend inwonertal. Dat betekent dat ook de opbrengsten van de uitbreiding van de stad in de afgelopen jaren in de toekomst hoogstwaarschijnlijk niet terugkeren.

De gemeente Maastricht is bezig zich te bezinnen op haar positie in deze veranderende context. Als onderdeel van die bezinning heeft de gemeente begin 2010 de nota stedelijke programmering voor woningbouw vastgesteld. In die nota kiest de gemeente voor een actieve inzet op acht brandpunten, om zo de ambities van de stadsvisie zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Momenteel wordt ook gewerkt aan een soortgelijke nota voor werklocaties, om ook op dat beleidsterrein heldere keuzes te maken voor de toekomst. De gemaakte keuzes voor de toekomst worden vastgelegd in de op te stellen gemeentelijke structuurvisie.

Het is in dat perspectief dat ook de kadernota grond- en vastgoedbeleid en de structuurvisie worden opgesteld. Grond- en vastgoedbeleid zijn ondersteunende disciplines bij de ruimtelijke ontwikkeling en het ruimtelijk beheer van de stad. De kadernota grond- en vastgoedbeleid wordt een van de bouwstenen en instrumenten om uitvoering te kunnen geven aan het ruimtelijk ordeningsbeleid van de gemeente, zoals dit nader vertaald zal worden in de aanstaande nieuwe Structuurvisie, waarvan de Stadsvisie 2030 en de nota Stedelijke programmering de voorlopers zijn. In de vast te stellen kadernota geeft de gemeente aan op welke wijze en met welke instrumenten zij de opgave uit de nota stedelijke programmering en, breder, de opgave van de toekomstige ontwikkeling van de stad aan wil pakken.

1.5 Samenvatting voorstellen grondbeleid

Het voorstel is dus om de actieve rol van de gemeente Maastricht op de grondmarkt te continueren (2.1). Zeker met de opgave die er nu ligt, is de verwachting dat een actief optreden van de gemeente op de grond- en vastgoedmarkt onontbeerlijk is. Wel is bezinning op zijn plaats en moet bij nieuwe ontwikkelingen het risicoprofiel nadrukkelijk in de afwegingen betrokken worden. Indien mogelijk wil de gemeente daarbij wel op zoek blijven gaan naar private partijen om mede te investeren in de kwaliteit van de stad (2.2). In samenwerking met private partijen is de afgelopen jaren veel bereikt en mede met het

oog op de beperking van de risico's is ook voor de toekomst samenwerking op een kleinschaliger niveau wenselijk.

Om de actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt te kunnen continueren, wordt voortzetting van het pro-actief verwervingsbeleid wenselijk geacht (2.3). Gezien de keuzes die de afgelopen jaren gemaakt zijn, lijkt het risico van het continueren van dit beleid acceptabel. Daarnaast stellen wij een investeringsplafond voor strategische verwervingen voor, met name bedoeld om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan wanneer daar geen publiekrechtelijk kader voor beschikbaar is.

Het voorstel is dat de gemeente kiest voor continueren van de actieve rol voor zover het de acht aangewezen brandpunten betreft, maar wij willen niet bij voorbaat initiatieven van private partijen die buiten de door de gemeente benoemde plannen vallen, afwijzen (2.4). Wel moet er bij de besluitvorming over deze plannen terdege rekening gehouden worden met het effect ervan op de realisatie van de gemeentelijk prioriteiten. Wanneer een grondexploitatieproject door een private partij uitgevoerd wordt, stellen wij voor om indien mogelijk het kostenverhaal en de regie in een exploitatieovereenkomst vast te leggen en het exploitatieplan slechts te gebruiken wanneer dat niet mogelijk blijkt (2.5).

Voor het continueren van de actieve rol is het van groot belang dat er een voldoende risicoreserve wordt aangehouden bij het OntwikkelingsBedrijf Maastricht. Wij stellen voor (2.6) een passende risicoreserve aan te houden, afgestemd op de gewenste regierol van de gemeente. Rendementen uit grond- en vastgoedexploitatie worden ingezet om de risicoreserve van het Ontwikkelings Bedrijf Maastricht weer op het vereiste minimumniveau te brengen. De minimale omvang van deze reserve moet nog worden bepaald.

Om de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid te waarborgen, is ons voorstel deze gedetailleerd en frequent op de hoogte te houden van de stand van zaken van de grondexploitaties (2.7). Voornamelijk gebeurt dat via de gebruikelijke documenten in het kader van de planning- en control cyclus.

1.6 Samenvatting voorstellen vastgoedbeleid

1.6.1 Portefeuillebeleid

- De geldende spreidingsplannen in de loop van 2012-2013 koppelen aan de structuurvisie die op dit moment wordt ontwikkeld. Daaruit kan vervolgens een samenhangend en geïntegreerd meerjarenontwikkelings- / onderhoudsprogramma 2013-2018 (5 jaar) ont-staan dat tevens inzicht geeft in de verschillende bijbehorende financieringsbronnen.

1.6.2 Dekking van het portefeuillebeleid

- Herbevestigen dat kostendekkende exploitatie zowel op portefeuilleniveau als objectniveau (met uitzondering van onderwijshuisvesting) het uitgangspunt is. Voor vastgoedobjecten die structureel verliesgevend zijn zal een afweging worden gemaakt tussen behouden en afstoten.
- Bij panden voor gemeentelijke huisvesting alle kosten doorbelasten naar de interne organisatie.
- Over gaan tot een combinatie van meer mogelijkheden tot differentiatie bij afschrijvingen (onder meer afschrijven tot een restwaarde die gelijk is aan 50% van de WOZ waarde, niet afschrijven op grond, langere afschrijving op monumenten) en een scherpere definitie van het toepassingsgebied van kostendekkende en marktconforme huren.
- Voorts wordt verlaging van de interne financieringsrente naar marktconforme tarieven onderzocht. Uitgangspunt daarbij is dat door een wijziging van de interne financieringsrente geen tekorten mogen ontstaan in de algemene middelen.
- Het streven is het instrument optievergoeding bij reservering van vastgoed voor toekomstige ontwikkelingen of initiatieven standaard toe te passen.
- Nader onderzoeken van de mogelijkheden van het normeren van kwaliteitsaspecten om deze vervolgens als 'toeslag' te betrekken bij de bepaling van de kostendekkende huur.
- Na vaststelling van de kadernota door de gemeenteraad zal een uitwerkingsnota worden aangeboden met voorstellen voor aanpassing van het beleidskader voor waarderen en afschrijven.

1.6.3 Segmenten in het portefeuillebeleid

- De kaders van de kadernota Integraal Accommodatiebeleid IAB en de uitwerkingsnota Bestands-analyse Gemeenschapshuizen niet te heroverwegen maar te continueren.
- Het bedrijfs onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer verhuurt op basis van een kostendekkende huur aan Sport(-service), die vervolgens via vaste tarieven de sportvoorzieningen in gebruik

geeft aan sportverenigingen en andere gebruikers. Het exploitatietekort van Sport(-service) wordt afgedekt via de algemene middelen of (na eventuele verzelfstandiging) via een subsidie.

- Het op te stellen meerjarenprogramma onderwijshuisvesting moet meer inzicht geven in de mogelijkheden om de vereiste kwaliteit en de schaarser wordende middelen op elkaar af te stemmen.
- In verband met de hoge(-re) exploitatielasten en de beperkte mogelijkheden voor een kostendekkende exploitatie is terughoudendheid geboden bij de aankoop van monumenten.
- De bestaande portefeuille monumentaal vastgoed wordt geanalyseerd. Indien kosten-dekkende exploitatie niet mogelijk is maar beleidsmatig wel gewenst, dan zal bij de beleidssector nagegaan worden of een bijdrage geleverd kan worden om de exploitatie te continueren. Zo dat niet het geval is zal alternatieve geschikte huisvesting voor de gebruiker binnen de bestaande gemeentelijke vastgoedportefeuille onderzocht worden. Als deze zich aandient is vervolgens de intentie om na een hernieuwde afweging het vrijkomend monumentaal object her in te vullen dan wel in de markt te plaatsen.
- Bij verkoop van monumenten die niet meer passen in de portefeuille voorwaarden verbinden aan de exploitatie door de nieuwe eigenaar.
- Bij aankoop van vastgoed in het kader van grond- en planexploitaties, in het kader van pro-actief aankoopbeleid of nieuwe beleidsinitiatieven moeten de kosten van de aanloop-periode en het tijdelijk beheer opgenomen zijn in de business case. De kosten van het tijdelijk beheer komen ten laste van de ontwikkelende beleidssector.
- Agrarische gronden worden aangekocht ten behoeve van het areaal ruilgrond als daar voldoende reden voor is in relatie toe toekomstige ontwikkelingsopgaven. Uitgangspunt is een kostendekkende exploitatie op basis van een sluitende business case.
- De reductiemaatregelen van duurzaam bouwen eerst koppelen aan de eigen huisvesting, al dan niet in de vorm van outsourcing naar een gespecialiseerde marktpartij en de ervaring-en vervolgens verbreden naar de volledige vastgoedportefeuille.

1.6.4 *Het gebouw en projectniveau*

- Sturen op sluitende business cases voor nieuwe vastgoedinvesteringen of nieuwe vastgoedaankopen. Indien bij deze nieuwe projecten geen sluitende business case aanwezig is voor zowel de investering als voor de daarop volgende 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 vastgoedobjecten die structureel verliesgevend zijn of die anderszins niet meer in de vastgoedportefeuille passen, wordt een afweging gemaakt tussen behouden of afstoten. Indien kostendekkende exploitatie niet mogelijk is maar beleidsmatig wel gewenst, dan komen de exploitatiekosten ten laste van het betreffende beleidsveld.

1.6.5 *Besluitvorming investeringsprogramma en –projecten*

- De bestaande kaders in de financiële verordening over besluitvorming en verantwoording over investeringen ongewijzigd continueren.

1.7 **Relatie gemeentebegroting**

De beleidsvoorstellen in deze discussienotitie hebben betrekking op nieuwe ontwikkelingen. De discussienotitie heeft niet de intentie om uitgangspunten met terugwerkende kracht aan te passen. Claims op de algemene middelen zijn daarom niet aan de orde.

De beleidsvoorstellen over differentiatie bij afschrijvingen, aanpassing van de interne financieringsrente en de risicoreserve van het OntwikkelingsBedrijf Maastricht worden na vaststelling van de Kadernota Grond- en Vastgoedbeleid via separate uitwerkingsnota's aan de raad voorgelegd.

2 Grondbeleid

Voor veel gemeentelijke activiteiten is grond nodig. Gemeentelijke plannen op het gebied van wonen, werkgelegenheid en recreatie 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.¹ Door in de grondmarkt te interveniëren kan de overheid – in de meeste gevallen de gemeente – het bereiken van haar eigen doelstellingen veilig stellen. Interventies zijn er daarbij in verschillende vormen: de gemeente kan via het publiekrecht ingrijpen, zoals door middel van een exploitatieplan, maar ook via de privaatrechtelijke weg door het zelf aan- en verkopen van grond.

Voor gemeenten is het grondbeleid daarom van groot belang. Het grondbeleid is niet alleen een ondersteunend instrument voor het verwezenlijken van diverse ruimtelijke en sectorale beleidsdoelen, ook zijn er voor de gemeente grote financiële risico's aan verbonden. 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.

Het onderdeel grondbeleid begint met de keuze tussen een actieve of een passief-faciliterende rol. Van de keuze die hierin gemaakt wordt, zijn de andere keuzes grotendeels afhankelijk. De notitie vervolgt met de uitwerking van de keuze tussen actief en passief-faciliterend voor het beleid voor samenwerking met private partijen (2.2) en grondverwerving (2.3). Vervolgens worden twee paragrafen gewijd aan het faciliteren van private initiatieven (2.4), onder andere door toepassing van de Grondexploitatiewet (2.5). In paragraaf 2.6 wordt de benodigde risicoreserve aan de orde gesteld. Paragraaf 2.7 beschrijft de rol van het grondbeleid in de besluitvormingsprocedure voor ruimtelijke projecten (Plaberum). In paragraaf 2.8 is op verzoek van de raadscommissie de afweging van gronduitgifte in erfpacht aan de orde gesteld. In paragraaf 2.9 zijn de aanbevelingen van de rekenkamer naar aanleiding van het onderzoek naar het gevoerde grondbeleid 2000 – 2010 opgenomen.

2.1 De kern van de zaak: actieve of passief-faciliterende rol

2.1.1 Startnotitie en commissie

In de startnotitie is aangegeven dat de afweging tussen actief grondbeleid, PPS en een faciliterende rol expliciet aan de orde zal worden gesteld. In deze paragraaf wordt de afweging tussen actief en passief-faciliterend grondbeleid gemaakt. Paragraaf 2.2 gaat in op de samenwerking met private partijen.

De commissie heeft bij dit onderwerp twee aandachtspunten benoemd:

Onderzoek differentiatiemogelijkheden ten aanzien van te voeren actief grondbeleid en/of passief grondbeleid.

Uitwerking van de sturingsmogelijkheden voortkomend uit Grondexploitatiewet.

2.1.2 Inleiding

Met een nieuwe beleidsnota in wording ontstaat voor de gemeente Maastricht een expliciet afwegingsmoment ten aanzien van haar rol opvatting 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.

Bij een actieve rol met actief gemeentelijk grondbeleid koopt de gemeente zelf grond of bebouwd onroerend goed aan om met die eigendommen bij te kunnen dragen aan de ontwikkeling van de stad. Dat kan bijvoorbeeld door de opstallen te laten slopen, de grond opnieuw geschikt te maken voor bebouwing en

¹ Bron: Onderzoeksinstituut OTB (www.otb.tudelft.nl).

de grond vervolgens te verkopen aan een bouwbedrijf die er de gewenste ontwikkeling realiseert. Het kan ook door de grond in de bestaande vorm te verkopen aan een private partij onder voorwaarde dat die partij er de benodigde werkzaamheden verricht, of door het complex samen met de eigendommen van één of meerdere private partijen in te brengen in een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij. In al deze gevallen kan de gemeente in de verkoopprijs van de grond de gemeentelijke kosten verdisconteren.

Bij passief-faciliterend grondbeleid maakt de gemeente geen gebruik van deze sturingsmogelijkheden die het eigendomsrecht biedt en zijn de regiemogelijkheden van de gemeente dus beperkter. De gemeente beperkt zich bij die keuze tot de inzet van haar publiekrechtelijk instrumentarium, zoals het bestemmingsplan, de exploitatie overeenkomst of het exploitatieplan. Bij een passief-faciliterende rol verwerft de gemeente dus zelf geen gronden of bebouwd onroerend goed. Dat betekent ook dat er geen mogelijkheid is om in de gronduitgifteprijs (een deel van) de kosten te verrekenen. Kostenverhaal is slechts mogelijk voor zover het publiekrechtelijk instrumentarium dat toelaat.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Er is dus in ieder geval een logische samenhang tussen dit thema en het thema verwervingsbeleid: een actief grondbeleid betekent dat de gemeente gronden verwerft, bij een passief-faciliterend grondbeleid doet de gemeente dat niet. In de paragraaf 'verwervingsbeleid' (2.3) wordt vervolgens uitgewerkt welke gronden de gemeente onder welke condities mag verwerven. Er is ook een logische samenhang met het thema publiek-private samenwerking, want als de gemeente kiest voor een actieve rol op de grondmarkt komt de vraag aan de orde hoe zij dan haar verhouding tot de andere spelers op de grondmarkt ziet. Deze vraag komt aan de orde in de paragraaf 'publiek-private samenwerking' (2.2). Als de gemeente in beginsel kiest voor een actieve rol is het ook van belang om te bepalen hoe om te gaan met verzoeken van private partijen voor het starten van projecten waarvan de gemeente geen initiator is. Deze vraag komt aan de orde in de paragraaf 'faciliteren private initiatieven' (2.4).

Huidig grondbeleid gemeente Maastricht

Het gevoerde grondbeleid van de gemeente Maastricht is de afgelopen decennia (ruim 35 jaar) voornamelijk gekenmerkt door een actief grondbeleid. Door de steeds grotere en complexere ruimtelijk-fysieke ontwikkelingsopgaven in de afgelopen vijftien jaar is evenwel ten aanzien van de grotere opgaven een verschuiving opgetreden van actief grondbeleid naar meer publiek-private samenwerking (PPS). Een uitgangspunt van de gemeente Maastricht is in ieder geval dat geen open ontwikkelingen (een bestemmingsplan met bouwmogelijkheden zonder zicht op de uitvoering van de grondexploitatie) worden toegestaan, ook gezien het feit dat deze manier van werken volgens de nieuwe systematiek van de Wro überhaupt tot het verleden zou moeten behoren.

In tabel 1 is een niet uitputtend overzicht opgesomd van projecten die sinds de jaren '80 in Maastricht zijn uitgevoerd, onderscheiden naar periode en vorm van grondbeleid.

Tabel 1 Overzicht projecten naar vorm van grondbeleid en periode

	Periode 1980-1990	Periode 1990-2000	Periode 2000-2010
Actief grondbeleid	Woningbouw Wolder Woningbouw De Heeg Bedrijventerrein Randwijk Noord MABRO terrein Oud Wijck Abtstraat Oost Kerk Limmel	Kaveluitgifte D'Artagnanlaan Biesland Kaveluitgifte Molenweg Oost Woningbouw en kavel-uitgifte Heugem zuid-oost Woningbouw Hazendans Woningbouw Amby Zuid Oost Bedrijventerrein Randwijk Zuid. Bedrijventerrein Scharn-Noord Herdenkingsplein	Recreatie Dousberg Woningbouw Vroendael, Bedrijventerrein Maastricht-Eijsden Woningbouw Amby-Hagerhof Artifort Palace
PPS	MECC Boschstraat Oost	Ceramique	Markt-Maas Herstructureringen Malberg en Wittevrouwenveld Geusselt Belvédère A2-project (publiek/publiek)
Faciliterend grondbeleid	Hotelschool Limmel	Vaeshartelt	Amby-witteboerderij Amby-supermarkt e.o.

			Woningbouwplan In den Drinck, Woningbouw Amby- Doomhoeve Woningbouwplan Malberg- Papyrussingel Herontwikkeling Trichterveld Heugem-Maasveld (fase 1 en 2) Milleniumbos Coffeeshops Wonen Boven Winkels
--	--	--	--

2.1.3 Keuzemogelijkheden

De keuzemogelijkheden zijn:

Continueren van de huidige, actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt en dus ook in de toekomst de mogelijkheid behouden om gronden of bebouwd onroerend goed te verwerven voor ontwikkeling.

Overgaan op een passief-faciliterende rol, waarbij geen nieuwe gronden meer verworven worden en waarbij nader beleid moet worden gevormd voor het omgaan met de huidige portefeuille.

Gekozen kan worden voor een situationeel gedifferentieerde variant, waarbij per project besloten wordt over de rol die de gemeente op zich neemt.

2.1.4 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

In het algemeen worden de volgende voor- en nadelen van actief dan wel passief-faciliterend grondbeleid genoemd:

Regie

Risico

Resultaat

Transparantie

In het vervolg van deze discussienotitie worden deze voor- en nadelen eerst in algemene zin beschreven, om ze vervolgens op de situatie in de gemeente Maastricht toe te passen en zo te komen tot een afsluitend, richtinggevend advies.

Regie

Wat betreft regievoering door de gemeente zijn de mogelijkheden bij een actief grondbeleid het grootst. Het gaat bij regie om het kunnen sturen op locatieontwikkelingen, waarbij zaken als initiatie, gronduitgifte- en realisatietempo, ruimtelijke kwaliteit, zekerstelling volledig kosten-verhaal, verevening rendabele exploitaties, de selectie van private partijen en het proces als geheel een belangrijke rol spelen

Met de nieuwe wettelijke regels over de grondexploitatie in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (afd. 6.4, ook wel Grondexploitatiewet genoemd), is voorzien in die situatie dat een gemeente, al dan niet daartoe genoodzaakt, voor een faciliterend grondbeleid opteert.

Ofschoon de nieuwe regels de verschillen tussen de regievoering bij actief grondbeleid enerzijds en faciliterend grondbeleid anderzijds hebben kleiner gemaakt, is er één kenmerkend verschil namelijk de initiërende (lees: aanjaagfunctie) komt bij actief grondbeleid nadrukkelijker naar voren. De gemeente als initiator van nieuwe ontwikkelingen, actief inspelend op zich aandienende kansen kan via een actief grondbeleid sneller op kansen inspelen en door middel van eigendomsverwerving eenvoudiger de randvoorwaarden scheppen voor een haalbare locatieontwikkeling, dan wanneer ze daartoe eerst de publiekrechtelijke kaders voor moet creëren en voorafgaand met private partijen ter zake afspraken moet maken.

Bij faciliterend grondbeleid heeft de regievoering met de nieuwe Wro duidelijk aan sturingsmogelijkheden gewonnen. De omslag in wetsystematiek, te weten van een ruimtelijk toelatingsbeleid naar een ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, leidt ertoe dat ruimtelijke ontwikkelingen die in bestemmingsplannen worden opgenomen ook daadwerkelijk gerealiseerd dienen te worden. Dit betekent dat niet langer vrijblijvende locatieontwikkelingen in bestemmingsplannen opgenomen, maar dat deze ofwel met behulp van private partijen gerealiseerd zullen worden (exploitatieovereenkomst of exploitatieplan), ofwel dat de gemeente uiteindelijk zelf voor de realisatie dient zorg te dragen (via onteigening).

Actief, faciliterend of mengvorm van grondbeleid: regie in Maastrichtse situatie

Maastricht wil in de komende jaren haar drie grote troeven *kennisstad*, *cultuurstad* en *woonstad* uitbouwen om zo een volgende stap te zetten vergelijkbaar met de komst van de universiteit einde jaren zeventig. Belangrijke impulsen voor de *kennisstad* zijn de groei van de universiteit en de groei van de Life & Science Campus met Zuid-Limburgse partners, voor de *cultuurstad* de uitvoering van de Cultuursprong, de Culturele Carrières en de kandidaatstelling voor de Culturele Hoofdstad van Europa 2018 samen met EU-regionale partners.

De kansen van Maastricht als *woonstad* liggen vooral in de verdere ontwikkeling van drie woonmilieus: het centrumstedelijke (binnen de singels, veelal gestapeld) het stedelijke (aan de rand van de binnenstad, vooral grondgebonden stadswoningen) en het rand-stedelijke (grenzend aan het buitengebied, met name grondgebonden woningen met tuin) woonmilieu. Deze woonmilieus dienen niet alleen in de veranderende woonbehoefte van de huidige burger te voorzien. Ook is het van belang een aantrekkelijk woonklimaat te bieden voor de nieuwe creatieve, artistieke en kenniswerkers die Maastricht als *kennisstad* en *cultuurstad* aantrekt.

De gemeenteraad heeft in januari 2010 de nota stedelijke programmering vastgesteld met daarin acht brandpunten voor stedelijke ontwikkeling woningbouw voor de periode 2010-2020. In de komende tien jaar zullen de strategische impulsen in de stad plaatsvinden in deze brandpunten. Een nota over de programmering van kantoren en bedrijventerreinen in dezelfde periode wordt in het eerste kwartaal 2011 gepresenteerd.

Om deze ambities te realiseren is een actieve en initiërende overheid noodzakelijk. De beoogde ontwikkelingen aan de markt overlaten is, gelet op de veelheid aan belangen, geen reële optie. De gemeente zal zelf regie moeten voeren om de ambities te realiseren en waar dat kan bij voorkeur in samenwerking met externe partijen. Dit kan het beste met primair een actief grondbeleid en van daaruit de publiek-private of publiek/publieke samenwerking opzoekend. De nieuwe Wro biedt hier niet de geëigende handvatten voor.

Risico

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 actief grondbeleid dan bij een faciliterend grondbeleid. Het grotere risico bij actief grondbeleid is vooral te herleiden tot de veelal grotere (voor-)investeringen (bijv. aankopen grond en vastgoed) die de gemeente doet voor een locatieontwikkeling.

Bij faciliterend grondbeleid zijn de financiële risico's vanwege gepleegde (voor-)investeringen beduidend geringer. Echter, ook deze vorm van grondbeleid kent de nodige risico's. Vóór de wijziging van de nieuwe Wro manifesteerden zich deze risico's vooral in het gebrekkige juridisch kostenverhaalsinstrumentarium. De exploitatieovereenkomst en de 'stok achter de deur' van de baatbelasting bleken vele juridische valkuilen te kennen, waardoor gemeenten hun kosten vaak niet of maar ten delen vergoed zagen.

Met de nieuwe Wro is het juridisch instrumentarium en de bijbehorende kostenverhaals-mogelijkheden aanzienlijk verbeterd. Ofschoon de wetgever uitgaat van het principe dat contractering 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 en de nieuwe planfiguur van het exploitatieplan als nieuwe 'stok achter de deur' leiden tot nieuwe rechterlijke procedures en daarmee tijdsverlies, stagnatie en dus financiële risico's.

Risico's bij vormen van grondbeleid: risico's in Maastrichtse situatie

Met het oog op de woningbouw- en bedrijventerreinprogrammering vanaf de eind jaren '90 zou het gebied Lanakerveld tot ontwikkeling moeten worden gebracht voor de voorziening in de woning- en bedrijventerreinbehoefte voor het Stads-gewest Maastricht. Niet alleen de Vinex en het Streekplan Zuid-Limburg (later POL) maar ook het structuurplan Maastricht gaven deze ontwikkelingsrichting aan voor het betrokken gebied. Vanuit een gemeentelijke actieve grondpolitiek is getracht in dit gebied zoveel mogelijk gronden in eigendom te verwerven teneinde te komen tot planrealisatie. Daarbij hebben grondaankopen langs minnelijke weg en met toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten plaatsgevonden. Een groot deel van de verwervingsopgave is inmiddels volbracht.

Door de besluitvorming over de herijking van de stedelijke woningbouwprogrammering en naar verwachting ook de bedrijventerreinprogrammering zullen beide ontwikkelingen echter in ieder geval in het komende decennium niet tot uitvoering komen, waardoor de gemeente de kosten van de grondverwerving niet terug kan verdienen. De afboeking van boekwaarden van ruim € 18 mln. lijkt daarbij onvermijdelijk. Een duidelijk voorbeeld van risico's van actief grondbeleid.

Ook in de PPS-en Belvédère en Geusselt, waar sprake is van financiële risicospreiding, is vanwege de vaak grotere investeringsopgaven een navenant risicoprofiel aan de orde. Ook hier zijn onder meer als gevolg van de herijking stedelijke

programmering en kredietcrisis afboekingen aan de orde geweest voor wat betreft het gemeentelijk aandeel van ruim € 35 mln.

Voorbeelden van risico's in faciliterend grondbeleid zijn er niet echt, omdat Maastricht traditioneel deze koers nimmer heeft gevaren. Dat het bijhorend kostenverhaalinstrumentarium van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting van voor de nieuwe Wro ook voor de gemeente Maastricht ook niet zonder risico's is geweest, kan worden geïllustreerd aan de hand van het project Herontwikkeling Kernwinkelgebied, waar de gemeente in 2008 voor ruim € 7,5 mln. aan kostenverhaal in rook zag opgaan.

Resultaat

Een voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente in de gelegenheid is om de eventuele rendementen uit grondexploitaties in te zetten als vereveningsmiddel in van gemeentewege evenzeer wenselijk geachte maar niet-kostendekkende locatieontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld kostbare binnenstedelijke opgaven en herstructureringslocaties en deze zodoende alsnog financieel haalbaar te maken. Verder worden regelmatig uit rendabele grondexploitaties investeringen in publieke voorzieningen meegefinancierd, zoals realisatie van buurtvoorzieningen, zoals gemeenschapsaccommodaties en sportvoorzieningen, die anders uit andere (algemene) middelen gefinancierd hadden moeten worden. Ook anderszins wordt een beroep gedaan op de resultaten uit grondexploitaties. Het totale exploitatieresultaat over de periode 1987 – 2009 is € 80 mln bestaande uit € 31 mln resultaat grondexploitaties, € 3 mln resultaat erfpacht, -/- € 7 mln resultaat exploitatie vastgoed, € 8 mln rente en € 45 mln boekwinst uit omzetting erfpacht sociale woningbouw. In de afgelopen jaren is € 78 mln besteed voor: bijdragen infrastructuur en maatschappelijke projecten € 57 mln, beleidswijzigingen en planaanpassingen € 7 mln, bijdragen algemene middelen € 9 mln, bijdragen in diverse gemeentelijke kosten € 5 mln. In de bijlage 1 is een specificatie van de opbrengsten en bestedingen opgenomen.

Bij faciliterend grondbeleid is alleen kostenverhaal aan de orde en is reeds hierom van winst en winstdeling geen sprake. Bij deze vorm van grondbeleid is volledig kostenverhaal dan ook het maximaal haalbare. Met de nieuwe Wro wordt in de mogelijkheid van bovenplanse verevening voorzien, echter hieraan worden aanvullende eisen gesteld, zoals het vereiste van een gemeentelijke structuurvisie, waarin een samenhang tussen de te verevenen locaties geduid moet worden.

Resultaten bij vormen van grondbeleid: resultaten in Maastrichtse situatie

Een ruim scala aan rendabele grondexploitaties in voornamelijk uitleggebieden hebben in het verleden rendementen weten te genereren, waarmee andere onrendabele grondexploitaties kostendekkend (bijvoorbeeld Markt-Maas, herstructurering Heugemerveld, Wittevrouwenveld) konden worden gemaakt. Voorbeelden van rendabele exploitaties zijn Hazendans, Randwyck, Amby-zuidoost, Scharn Noord/Vroendael.

Een voorbeeld waarin de grondexploitatie mede-kostendrager is van meerdere te realiseren publieke voorzieningen is de gebiedsontwikkeling Geusseltpark. Deze ontwikkeling betreft niet alleen de bouw van woningen en kantoren maar fungeert ook als kostendrager voor de aanleg van een groot bovenwijk park (Geusseltpark), levert een bijdrage van €5 mln. voor de realisatie een nieuwe sporthal en een bijdrage van €3,5 mln. voor de stadsbrede realisatie van het spreidingsplan buitensportaccommodaties. Deze grondexploitatie kampt overigens momenteel door verschillende ontwikkelingen (crisis kantorenmarkt, kredietcrisis, woningmarktcrisis) met een zwaar tekort van € 8-10 mln. De ingrijpend veranderende economische en maatschappelijke omgeving, verwachte bevolkingskrimp trekken een zware wissel op de afzet van de twee belangrijkste programmaonderdelen van het Geusseltpark. De slechtere afzetcijfers voor zowel de kantoren als de woningen (omvang en termijn), betekenen een aantasting van de inkomsten die nodig zijn om de ambities te realiseren. Tegelijkertijd zijn er relatief weinig planonderdelen waarop substantiële bezuinigingen kunnen worden behaald zonder de ambities aan te tasten. Dat heeft met name te maken met het feit dat een groot aantal plankosten of reeds zijn gemaakt, bijvoorbeeld de hoge verwervingskosten (kapitaallasten) dan wel onomkeerbaar zijn, zoals de kosten van infrastructurele aanpassingen in het kader van de bouw van het Geusseltpark.

Van behaalde resultaten bij faciliterend grondbeleid zijn nog weinig actuele illustrerende voorbeelden te noemen. De eerste echte voorbeelden die zich aandienen, zijn bijvoorbeeld de herontwikkeling van het Klevarieterrein (Vivre) en woningbouw Vroendael-Zuid (Nieuwe Borg), alwaar grondexploitatieovereenkomsten wordt gesloten, waarbij uitsluitend de gemeentelijke (apparaats)kosten worden verhaald.

Transparantie

Wat betreft transparantie voor de gemeenteraad is deze bij actief grondbeleid en bij toepassing van het exploitatieplan (faciliterend) het meest gewaarborgd. Bij deze twee varianten kunnen planwijzigingen alleen met instemming van de gemeenteraad worden doorgevoerd. Bij faciliterend grondbeleid met een exploitatieovereenkomst is de raad doorgaans minder betrokken. Als nauwe betrokkenheid van de raad dus

gewenst is, pleit dat voor een keuze voor ofwel actief grondbeleid, ofwel de toepassing van het exploitatieplan.

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

De vraag is wat deze voor- en nadelen in algemene zin betekenen in de context van de gemeente Maastricht. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden, is het van belang om de opgave waar het grond- en vastgoedbeleid aan dienstbaar moet zijn, helder voor ogen te hebben. Die opgaven zijn geformuleerd in de nota stedelijke programmering voor woningbouw en, meer in het algemeen, de visies op de ontwikkeling van Maastricht woonstad, kennisstad en cultuurstad.

In Maastricht kon in de afgelopen het ontwikkelingsbedrijf (vroeger grondbedrijf) als geheel (inclusief de bijbehorende organisatie en de vastgoedportefeuille) kostendekkend opereren. Daarbij was het tevens mogelijk impliciet een grote bijdrage te leveren aan andere gemeentelijke diensten, in de vorm van onder meer berekening van niet-kostendekkende huurtarieven bij gebruik van het bestaande vastgoed. Daarnaast was het mogelijk maatschappelijke voorzieningen en andere kwaliteitsimpulsen mee te financieren. In de periode 1978 – 2009 kon in totaal € 78 mln worden bijgedragen.

De actieve rol van de gemeente op de grond- en vastgoedmarkt heeft de gemeente in het verleden dus veel opgebracht.

Voor de toekomst heeft de gemeente in de nota stedelijke programmering voor woningbouw gekozen voor acht brandpunten:

Belvédère

Herstructurering West en Noord-Oost

Randwyck

Binnenstad overig (Palace, wonen boven winkels, aanloopstraten e.d.)

A2

Maaskruisend verkeer

Gebiedsontwikkeling Maastricht – Valkenburg incl. Geusselt

Beatrixhaven

Het moge duidelijk zijn dat dit geen van alle ontwikkelingen zijn waarop een positief financieel rendement te verwachten is. Het gaat in verschillende vormen om investeringen in de verbetering van de kwaliteit van de stad, door bestaande gebieden te revitaliseren of door het aanleggen van infrastructuur. Het zijn daarmee opgaven die uiteindelijk een investering van de gemeente vergen, in plaats van dat de realisatie hiervan voor de gemeente financiële rendementen met zich mee kan brengen.

Dat betekent dus dat het argument 'financieel rendement' ten faveure van een actieve rol van de gemeente vervalt. Het betekent daarbij dat het maar de vraag is of de door de gemeente gewenste ontwikkelingen zullen worden opgepakt door marktpartijen. De verwachting is dat het op een kwalitatief goede wijze ontwikkeling van de brandpunten een investering van de ontwikkelende partij zal vergen. Ook is het vanwege de teruglopende opbrengstcapaciteit van de grondexploitatie niet langer mogelijk om het onrendabele deel van de vastgoedportefeuille uit de winst van de grondexploitatie te dekken.

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de achtpunten naar de vorm van grondbeleid.

Tabel 2 Overzicht brandpunten naar vorm van grondbeleid

	Periode 2011 - 2020
Actief grondbeleid	Randwijck Binnenstad overig (Palace, aanloopstraten e.d.) Bedrijventerrein Beatrixhaven
PPS	Belvedere Herstructurering West en Noord Oost A2 Maaskruisend verkeer Gebiedsontwikkeling Maastricht – Valkenburg inclusief Geusselt
Faciliterend grondbeleid	Binnenstad overig (Wonen Boven Winkels)

Het belang van regie is in de huidige Maastrichtse situatie juist zeer groot. Zoals ook de startnotitie vermeldde: steeds meer zijn steden en regio's voor hun ontwikkeling afhankelijk van het kunnen bieden van een kwalitatief aantrekkelijk woon- en werkmilieu. In de wetenschap dat de nu gemaakte keuzes bij ruim-

telijke ontwikkelingen nog vele decennia effect zullen hebben op de aantrekkelijkheid van de stad, vindt de gemeente Maastricht het uitermate belangrijk om voldoende grip te hebben op de kwaliteit van de te realiseren ontwikkelingen.

	Regie mogelijkheden	Risico	Resultaat	Transparantie
Actief grondbeleid	+	-	+	+
Passief-faciliterend grondbeleid	-	+	-	0

2.1.5 Afsluiting: beleidsvoorstel

Het is een feit dat er in het kader van de stedelijke programmering al duidelijke keuzes zijn gemaakt voor wat betreft de ontwikkelingsrichting in de komende jaren. Een strikt faciliterende rol van de gemeente is daarmee vrijwel uitgesloten; er zijn hoe dan ook keuzes gemaakt en de gemeente zet zich in om die keuzes ook nader in de praktijk te brengen.

Daar komt bij dat het de vraag is in hoeverre private partijen bereid zijn de opgave die er nu ligt in de gemeente Maastricht te realiseren. In het laatste jaar is veeleer een tegenovergestelde beweging te zien geweest: private partijen trekken zich terug uit ontwikkelingen en laten deze aan de gemeente over. Ook die beweging maakt dat de gemeente voor de realisatie van de opgaven voor de toekomst niet kan terugvallen op enkel haar publiekrechtelijke rol, waarbij zij met een passief-faciliterend grondbeleid de kaders stelt voor de uitvoering van projecten door private partijen.

Een keuze voor een actieve rol van de gemeente Maastricht geeft dus, ondanks de investeringen die dat voor de gemeente met zich meebrengt en ondanks de daaraan verbonden financiële risico's, het beste perspectief op een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van de stad Maastricht. Ons voorstel is daarom om in beginsel te kiezen voor het continueren van een actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt van de gemeente Maastricht voor zover het de acht aangewezen brandpunten betreft en vooral in het binnenstedelijk gebied.

De concentratie van het actief grondbeleid binnen de acht brandpunten én het stedelijk gebied is een wezenlijke bijstelling ten opzichte van de bestaande situatie waarin actief grondbeleid in principe voor alle locaties wordt toegepast. Het nieuwe beleid gaat voor andere locaties uit van faciliterend grondbeleid. Voor woningbouw geldt dat buiten de acht brandpunten én het stedelijk gebied het 'nee tenzij principe' van toepassing is (tenzij = uitzonderingscategorieën en ruimtelijke kwaliteitstoevoeging).

Actief grondbeleid is in het verleden succesvol gebleken maar heeft ook nadelen. Om die reden is bezinning op zijn plaats en moet bij nieuwe ontwikkelingen het risicoprofiel nadrukkelijk in de afweging worden betrokken. Buiten de aangewezen brandpunten is het voorstel dat de gemeente vooral regulerend door middel van het publiekrechtelijke instrumentarium zal zijn.

Deze keuze op hoofdlijnen betekent niet dat de gemeente Maastricht in alle projecten met een puur actief grondbeleid wil werken. In de praktijk wordt de vorm van grondbeleid niet alleen door de gemeente bepaald, maar is de gemeente hierin ook afhankelijk van de betrokkenheid en het initiatief van private partijen. Maatwerk is dus nodig. Dat betekent dat in de praktijk per project een afweging zal moeten worden gemaakt van de wijze waarop de gemeente de ontwikkeling van die concrete locatie ter hand neemt. De uiteindelijke keuze zal daarbij afhangen van onder andere het risicoprofiel van de locatie en de mogelijkheden om in samenwerking met private partijen tot ontwikkeling te komen. Een verdere uitwerking van deze keuze richting beleid voor publiek-private samenwerking en verwervingsbeleid is te vinden in de paragrafen 2.2 en 2.3.

2.2 Publiek-private samenwerking

2.2.1 Startnotitie en commissie

In de startnotitie is aangegeven dat de richtlijnen voor samenwerking met private partijen expliciet aan de orde gesteld worden. De Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun en aanbestedingen speelt hierbij een belangrijke rol.

De commissie heeft bij dit onderwerp een aandachtspunt benoemd:
Hernieuwde afweging van de richtlijnen voor publiek - private samenwerking.

2.2.2 Inleiding

Samenwerking met private partijen kan op verschillende manieren. Een beperkte vorm van samenwerking is het bouwclaimmodel, waarbij de gemeente een eigen grondexploitatie voert, die mogelijk wordt gemaakt door een overeenkomst met een private partij waarin in ruil voor bouwrechten de grond aangekocht wordt. Een andere vorm is het concessiemodel, waarbij de rol van de private partij juist groot is en die van de gemeente beperkt: de gemeente laat de ontwikkeling van het terrein onder bepaalde randvoorwaarden over aan de markt. Een nauwere vorm van publiek-private samenwerking is de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij, zoals die bijvoorbeeld voor Belvédère is opgericht.

De laatste jaren hebben uitspraken van het Europees Hof, zoals het Scala-arrest en het Auroux/Roanne-arrest, geleid tot veel onduidelijkheid over de mogelijkheden om de gangbare PPS-praktijk voort te zetten. Eén van de hoofdregels is in ieder geval dat openbare werken altijd moeten worden aanbesteed. Een ander belangrijk punt in de recente uitspraken van het Europees hof is dat de aanbestedingsplicht niet alleen geldt bij het direct verstrekken van overheidsopdrachten. Ook bij het aangaan van een samenwerking met een private partij, waar die partij voordeel aan heeft en waar de gemeente bijzondere eisen stelt aan de uitvoering van het project, kan indirect sprake zijn van een overheidsopdracht die aanbestedingsplichtig is.

Relaties met andere onderdelen kadernota

De keuze voor verschillende manieren van samenwerking is gerelateerd aan de keuze tussen een actieve of passief-faciliterende rol (2.1). Ook het verwervingsbeleid (2.3) en het beleid voor de risicoreserve (2.6) zijn gerelateerd aan het beleid voor PPS.

Huidig beleid gemeente Maastricht

De gemeente Maastricht heeft in diverse projecten ervaring opgedaan met publiek-private samenwerking. Bekende voorbeelden zijn Céramique en Belvédère. Bij Belvédère werd actief gezocht naar samenwerking met private partijen, ook omdat de opgave om een terrein van 300 ha te herstructureren te groot was voor de gemeente alleen. Een ander voorbeeld van een PPS is Markt Maas.

Publiek-private samenwerking zal naar verwachting in de toekomst nog aan de orde zijn, maar niet meer in de omvang zoals dat in het verleden het geval is geweest bij met name grootschalige lange termijn gebiedsontwikkelingen. Publiek-private samenwerking zal naar verwachting op beperkte schaal qua locatie ontwikkeling plaatsvinden.

Het beleid van de gemeente Maastricht voor publiek-private samenwerking noemt een aantal richtlijnen voor het al dan niet starten van een PPS en voor het selecteren van een samenwerkingspartner. De criteria die genoemd worden gaan vooral over het beperken van het risico van de ontwikkeling en over het voor een langere termijn gebruik maken van de kennis en inzet van private partijen. De bestaande criteria (uit de PPS-nota van 2000) besteden echter relatief weinig aandacht aan de hierboven genoemde Europese regelgeving. De huidige richtlijnen van de gemeente voor PPS stellen dat de gemeente op basis van een afweging van de mogelijke bijdrage van een private partij en van het gewenste risicoprofiel zelf partijen in de markt benadert. Het belangrijkste criterium voor de selectie is hierbij of verwacht kan worden dat een partij bereid is voor de langere termijn een bijdrage aan de kwaliteit van de stad te leveren. Deze werkwijze is met de huidige Europese regelgeving niet langer toegestaan.

Het is dus voor de gemeente Maastricht – zeker wanneer men richting de toekomst een voorkeur blijft houden voor samenwerking met private partijen – van belang om met deze regelgeving terdege rekening te houden.

Keuzemogelijkheden

De keuze is tussen het continueren van het beleid om samen te werken met private partijen of het beperken van de samenwerking met private partijen, onder andere vanwege eventuele juridische procedures achteraf.

2.2.3 Voor- en nadelen van de verschillende alternatieven

Voor- en nadelen van de samenwerking met private partijen zijn ook beschreven in de nota pro-actief verwervingsbeleid en in de PPS-nota.

Regie

Bij publiek-private samenwerking is doorgaans sprake van een samenwerkingsvorm, waarbij partijen expliciete afspraken maken over de mate van verdeling van zeggenschap. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de stemverhouding van de gezamenlijk op te richten entiteiten, die als vehikel dienen voor de gekozen samenwerkingsvorm. Denk bijvoorbeeld aan Wijkontwikkelingsmaatschappij Belvédère (WOM Belvédère BV) of Grondexploitatie-maatschappij Malberg (GEM Malberg CV/BV). Het spreekt voor zich dat deze zeggenschapsdeling van invloed is op de regievoering van de gemeente. De gemeente zal bij de locatieontwikkeling namelijk tevens rekening dienen te houden met de belangen van haar samenwerkingspartner. Dit laatste geldt ook voor publiek/publieke samenwerking, zoals in het A2-project, waarin vooral de actieve/initiërende rol van de gemeente deze samenwerkingsvorm tot stand heeft weten te brengen. Deze initiërende rol van de gemeente heeft tevens een basis gelegd voor een mogelijke publiek/publieke samenwerkingsvorm in het kader versnelde aanpak Maaskruisend verkeer.

Risicospreiding

Voordelen van het nauw betrekken van private partijen bij de ontwikkelende rol van de gemeente zijn risicospreiding, het optimaal gebruik maken van de kennis van marktpartijen en het voor een langere periode nauw betrekken van private partijen bij de ontwikkeling van de stad.

Transparantie

Een nadeel is dat de transparantie voor de gemeenteraad minder wordt. Dat laatste geldt vooral in de loop van het project; net als bij een puur gemeentelijke grondexploitatie is de raad ook bij samenwerking met private partijen betrokken bij de start, maar de voortgang van het project onttrekt zich bij PPS meer aan het oog van de raad.

Juridische consequenties verscherpte EU-wetgeving

Een ander mogelijk nadeel is dat een samenwerkingsovereenkomst leidt tot allerlei juridische bezwaren in het licht van het aanbestedingsrecht. Bij de selectie van private partijen moet daarom zorgvuldig gehandeld worden, zodat niet ongewild deze regels overschreden worden. Een nadeel ten opzichte van de vorige afweging van de richtlijnen voor PPS is dat de gemeente met de huidige regelgeving niet meer vrij is in het zelf selecteren van partijen.

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

Als de gemeente – zoals in paragraaf 2.1 wordt voorgesteld – kiest voor het continueren van haar actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt, is het van groot belang dat maatregelen genomen worden om het risico te beperken. Met het oog op de opgave die er de komende jaren ligt voor de ontwikkeling van de stad, is een actieve, investerende rol van de gemeente gewenst. Bijdragen van private partijen aan de ontwikkeling van Maastricht zijn daarbij echter zeer gewenst, ook om het risico voor de gemeente te beperken.

Tegelijkertijd geldt dat private partijen zich de laatste tijd terugtrekken van de markt en ontwikkelingen weer aan de gemeente overlaten. Het is dus de vraag of de bereidheid vanuit private partijen om een bijdrage te leveren aan de stad Maastricht nog zo groot zal zijn als in de afgelopen jaren.

Door de kleinschaligere omvang van toekomstige publiek-private samenwerking zal ook de bekostiging van nieuw te realiseren maatschappelijk vastgoed via grondexploitatie opbrengsten in de toekomst minder voor de hand liggen. De mogelijkheden voor bekostiging via grondexploitatie opbrengsten droogt daarmee verder op.

	Regie mogelijkheden	Risico spreiding	Transparantie	Juridische regels EU
Zelfstandig gemeentelijk grondbeleid	+	-	+	+
Samenwerking met private partijen	0	+	-	0

2.2.4 Afsluiting: beleidsvoorstel

De gemeente Maastricht heeft in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met publiek-private samenwerking. Met name de grote, langlopende PPS – projecten zoals Geusselt en Belvedere blijken echter niet crisisbestendig. De financiële consequenties zijn fors gebleken. Daardoor is een heroverweging op zijn plaats. Gezien de ervaring met publiek-private samenwerking en gezien het belang van risicospreiding bij de investeringen in de toekomst van de stad wordt voorgesteld de inzet van het instrument PPS te continueren, echter op een kleinschaliger niveau en met aandacht voor de consequenties van de nieuwe Europese regelgeving. Het beleid uit de PPS-nota van 2000, om bij het aangaan van een PPS stapsgewijs te werken, is mede daarom nog steeds van toepassing. Wel dient dit beleid aangepast te worden in die zin dat de gemeente niet langer bepaalde partijen uitnodigt voor samenwerking, maar dat voor het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst de benodigde aanbestedingsprocedures gevolgd worden. Daarbij kan aangehaakt worden bij de aanbestedingsleidraad KOMPAS licht die ontwikkeld is in samenwerking met onder meer de Rijksbouwmeester en VNG.

2.3 Verwervingsbeleid

2.3.1 Startnotitie en commissie

In de startnotitie werd voorgesteld om het pro-actief of eventueel strategisch verwervingsbeleid bij het opstellen van de nota expliciet aandacht te geven. Naar aanleiding van deze afweging moet eventueel het verwervings- en taxatieprotocol worden aangepast. In de heroverweging moet ook aan de orde komen in hoeverre de gemeente bereid is het voorkeursrecht en onteigening in te zetten voor de verwerving van gronden.

Ook wordt in de kadernota beleid voor tijdelijk beheer van verworven gronden uitgewerkt. Dat wordt in deze discussienotitie echter niet expliciet aan de orde gesteld.

2.3.2 Inleiding

Bij het voeren van regie kan de eigendomspositie van de gemeente in een bepaalde locatieontwikkeling een belangrijke en doorslaggevende factor zijn. Om die eigendomspositie te kunnen verkrijgen is het van cruciaal 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 vanwege een verouderd planologisch kader niet met publiekrechtelijke instrumenten te verhinderen zijn, voorkomen of tegengaan door zelf gronden of vastgoed te verwerven.

Globaal zijn er drie vormen van verwervingsbeleid 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 kunnen door het college eigenstandig verworven worden binnen de kaders van de door de gemeenteraad vastgestelde financiële verordening (w.o. vastgestelde (grond-) exploitaties, bepaalde drempelbedragen aankoopbedragen). Het college legt achteraf jaarlijks verantwoording af aan de raad via de planning en controlcyclus (jaarrekening).

Pro-actief aankoopbeleid: gronden en/of vastgoed kunnen door het college eigenstandig verworven worden 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 kunnen door het college om strategische redenen eigenstandig verworven worden, zonder dat hieraan op voorhand een door de raad vastgestelde beleidsvisie ten grondslag ligt. Het college legt achteraf verantwoording af aan de raad.

Een ander aspect is dat de gemeente het publiekrechtelijk instrumentarium van onteigening kan inzetten. Naast de daarmee gepaard gaande (langdurige) juridische procedures is dit 'ultimum remedium'-middel niet altijd even politiek-bestuurlijk gewenst. Idealiter kan de gemeente met een goed verwervingsbeleid de gronden minnelijk verwerven.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Grondeigendom is een cruciale voorwaarde voor het kunnen voeren van een actief grondbeleid. Wanneer er geen goed verwervingsbeleid is, kan de gemeente haar keuze voor de gewenste actieve betrokkenheid bij ontwikkelingen (zie 2.1) niet in de praktijk brengen.

Ook bij het aangaan van PPS-vormen door de gemeente is grondeigendom belangrijk, omdat in een PPS in te brengen gronden de invloed en zeggenschap van de gemeente kunnen vergroten (2.2).

De verwerving van gronden behelst echter ook financiële risico's. Om die af te dekken is een voldoende reservepositie noodzakelijk (2.6).

Huidig grondbeleid gemeente Maastricht

Sinds 2001 voert de gemeente Maastricht een pro-actief grondbeleid. Dit beleid is in 2005 geëvalueerd met als conclusie voortzetting van dat beleid voor een volgende vier jaren met daarna een nieuwe evaluatie. In het licht van onderhavige kadernota zal deze evaluatie plaatsvinden.

2.3.3 Keuzemogelijkheden

Wanneer inderdaad gekozen wordt voor het continueren van de actieve rol van de gemeente op de grond- en vastgoedmarkt, ligt de keuze voor een niet-actief verwervingsbeleid niet voor de hand. De voorliggende keuze is daarom die tussen het continueren van het pro-actief verwervingsbeleid dan wel het kiezen voor een regulier of strategisch verwervingsbeleid.

2.3.4 Voor- en nadelen van 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 pro-actief verwervingsbeleid 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. Mogelijk wordt de verwervingsprijs opgedreven wanneer bekend wordt dat een nieuwe ontwikkeling op komst is.

(Rente)risico

Een belangrijk nadeel van vroeg verwerven is dat de boekwaarde van de complexen 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 dan na de verwerving blijkt dat een bepaald perceel uiteindelijk toch niet in ontwikkeling genomen wordt, zodat de gemeente met een 'overtollig' perceel zit. Bij een perceel dat vroeg verworven wordt, zijn daarnaast de kosten voor tijdelijk beheer hoger, hoewel tijdelijk beheer ook opbrengsten kan genereren.

De risico's zijn dus groter bij een strategisch verwervingsbeleid, waarbij gronden mogen worden aangekocht zonder dat daar een door de raad vastgesteld beleidskader voor is. Bij een pro-actief verwervingsbeleid is het risico kleiner, maar bestaat nog steeds de mogelijkheid dat een ontwikkeling uiteindelijk toch niet door gaat. Bij een regulier verwervingsbeleid worden gronden pas verworven nadat een ontwikkeling begonnen is, of met uitdrukkelijke instemming van de raad. Het risico is bij deze complexen het kleinst (hoewel niet afwezig).

Regie

Een laatste voordeel van vroeg verwerven en daarmee van een strategisch of pro-actief verwervingsbeleid is dat de kans kleiner is dat al ongewenste grondposities zijn ingenomen door private partijen. Vroeg verwerven draagt zo bij aan het verkrijgen van een gunstigere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor regievoering door de gemeente. Wanneer er – bij een regulier verwervingsbeleid – pas grondaankopen worden gedaan nadat de ontwikkeling is vastgesteld, is de kans groter dat er al grondposities zijn ingenomen door private partijen en kan daarmee de onderhandelings- en regievoeringspositie van de gemeente aangetast zijn.

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

Reeds bij de 1^e evaluatie van het pro-actief verwervingsbeleid in 2005 werden de voor- en nadelen van dit aankoopbeleid genoemd. Als belangrijkste voordeel werd gezien de snelheid van handelen die mogelijk is, omdat de verwerving aan het college gedelegeerd is. Een transactie kan daardoor in beginsel binnen twee weken afgerond zijn.

Als belangrijkste nadeel werd aangehaald dat er bij een pro-actieve verwerving nog geen goed zicht is op de haalbaarheid van het plan. Tot dan toe was het pas één keer voorgekomen dat een verworven perceel bij nader inzien overbodig was. Inmiddels vereist dat, gezien de keuzes die in het kader van de stedelijke programmering gemaakt zijn, de nodige nuancering.

De Maastrichtse voorbeelden

In 2000 is het Artifort-complex te koop. In planologisch opzicht heeft de gemeente op dat moment nauwelijks grip op de locatie. Voor de herinvulling of herontwikkeling van de locatie gelden krachtens het vigerende bestemmingsplan ruime bebouwingmogelijkheden met nagenoeg geen beperkingen. Hierdoor zouden cultuurhistorisch waardevolle en nog niet beschermde gewelvenkelders en gevels mogelijk teniet kunnen gaan. De aankoop door de gemeente heeft deze teloorgang voorkomen en deze heeft voor een nieuwe planontwikkeling zorg gedragen, waarbij de cultuurhistorisch waardevolle gevels en gewelven behouden zijn gebleven.

Een ander voorbeeld uit het verleden is de gemeentelijke interventie op de vastgoedmarkt door middel van een aankoopbeleid van panden met behulp van toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Onder meer langs deze weg is in het kader van de herstructurering van de buurt Boschpoort uitvoering gegeven aan het beleid tot betuigeling van de groei van coffeeshops in deze wijk.

Een laatste voorbeeld illustreert, dat een strategisch aankoopbeleid in situaties waar nog geen door de raad vastgesteld beleidskader voorhanden is, een toegevoegde waarde kan bieden. Met strategische aankopen kan de gemeente in een vroegtijdig stadium zodanige eigendomsposities verwerven, dat zij een relevante aanjager en spil wordt van een locatieontwikkeling. Bovendien komt zij dan ook tevens in een sterkere positie te verkeren binnen het krachtenveld van belangstellende mogelijke participanten. Zo hebben de gemeente Maastricht, de universiteit Maastricht samen met het Maastricht Universitair Medisch Centrum (MUMC+), AZM, LIOF en de Provincie Limburg in mei 2009 een convenant gesloten, inzake een gezamenlijk haalbaarheidsonderzoek voor een ontwikkeling van een Maastricht Life&Science Campus in het gebied Randwyck. In de togedachte gebiedsontwikkeling is een toename van het aantal academische en bedrijfsmatige activiteiten op het gebied van gezondheid, life style en life sciences voorzien, resulterend in additionele werkgelegenheid en de transformatie van Randwyck tot een kennisintensieve stadscampus van internationaal niveau. In een vroeg en nog verkennend stadium rondom de haalbaarheid van een dergelijke ontwikkeling kan de verwerving van strategische eigendomsposities net de doorslaggevende factor zijn voor de doorgang van een project of niet.

De geschetste voordelen van een pro-actief aankoopbeleid blijven in de huidige gegeven omstandigheden grotendeels overeind. Het is immers de vraag in hoeverre het risico dat ontwikkelingen niet doorgaan in de komende jaren veel groter zal zijn, nu de gemeente in de nota herijking stedelijke programmering duidelijk heeft gemaakt welke brandpunten van locatieontwikkelingen er zijn voor de komende jaren. Het is wat dat betreft duidelijk wat de inzet van de gemeente voor de komende tijd is en daarmee lijkt het risicoprofiel van pro-actieve verwerving in de huidige situatie binnen de brandpunten van de nota stedelijke programmering niet groter dan dat van het verwervingsbeleid in de afgelopen jaren.

Tegelijkertijd geldt dat de gemeente gezien de beperkende randvoorwaarden een groot belang hecht aan goede sturingsmogelijkheden in de komende jaren. Grondeigendom is daarin een belangrijk middel. Grondeigendom kan (zie kader) ook gebruikt worden om op kleine schaal in de stad ontwikkelingen tegen te gaan of te kanaliseren.

Waar een pro-actief verwervingsbeleid in de huidige situatie waarschijnlijk minder voordelen heeft, is op het gebied van de prijs. Mogelijk is het nog steeds zo dat bij het aankopen van percelen voordat er een nieuw planologisch kader is het waarde-effect van deze nieuwe ontwikkelingen nog niet in de prijs verdisconteerd is. Bij de huidige opgave – veel binnenstedelijke herontwikkeling, geen locaties ‘in de wei’ – is de omvang van de (speculatieve) prijsstijging waarschijnlijk veel geringer.

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

2.3.5 Afsluiting: beleidsvoorstel

Indachtig de stedelijke ontwikkelingsopgaven voor de komende jaren, zoals onder meer bepaald in de acht brandpunten in het kader van de stedelijke programmering woningbouw, alsook het voorgestelde te voeren grondbeleid, als beschreven in paragraaf 2.1, past daarbij ook een daarop afgestemd aankoopbeleid. Een stap terug naar enkel een traditioneel of regulier aankoopbeleid ligt daarbij niet direct voor de hand. Deze opgaven pleiten in elk geval voor voortzetting van een pro-actief verwervingsbeleid.

Een strategisch verwervingsbeleid lijkt in de huidige situatie echter ook slechts een beperkte meerwaarde te kennen. Voor de komende jaren ligt de ontwikkelingsrichting op hoofdlijnen immers al vast; er is dus een besluit op grond waarvan pro-actief verworven kan worden. Om buiten de kaders van de nota stedelijke programmering te gaan verwerven is in de huidige situatie extra risicovol en ligt daardoor ook niet voor de hand. Een uitzondering daarop is het op kleine schaal verwerven van gronden of vastgoed voor het tegenhouden van bepaalde ontwikkelingen. Hierbij valt onder meer te denken aan monumenten die bedreigd worden en dermate belangrijk zijn voor de stad dat door aankoop behoud wordt gegarandeerd.

Alles afwegende wordt daarom voorgesteld het pro-actief aankoopbeleid te continueren en om daarnaast een investeringsplafond in te stellen voor strategische aankopen, bedoeld om op kleine schaal ontwikkelingen te kunnen tegengaan. Over de hoogte van het investeringsplafond wordt separaat een voorstel aan de raad aangeboden.

2.4 Faciliteren private initiatieven

2.4.1 Startnotitie en commissie

De startnotitie geeft aan dat in de kadernota wordt opgenomen hoe de gemeente omgaat met verzoeken van private partijen voor het starten van eigen ontwikkelingen.

2.4.2 Inleiding

Het komt voor dat private partijen het initiatief nemen tot een bepaalde ontwikkeling en daarvoor de medewerking van de gemeente vragen. De vraag is hoe de gemeente daarmee omgaat wanneer de betreffende ontwikkeling geen onderdeel is van de genoemde brandpunten in het kader van de stedelijke programmering. Vanuit programmatisch oogpunt zou een dergelijke ontwikkeling niet gewenst kunnen zijn – omdat deze interfereert met de plannen die wel in de nota stedelijke programmering zijn benoemd – terwijl vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit de plannen juist wel gewenst zouden zijn.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Het beleid voor het al dan niet faciliteren van private initiatieven is gerelateerd aan de keuze tussen een actieve en een passief-faciliterende rol (2.1). Verder is er zijdelings een relatie met het beleid voor publiek-private samenwerking (2.2).

Huidig beleid gemeente Maastricht

Beleidskaders zijn geformuleerd in de nota's over stedelijke programmering (wonen), detailhandel en hotels. In de nota's zijn de categorieën benoemd waar flexibiliteit mogelijk is.

Wonen: uitzonderingscategorieën zijn topsegment, studenten, pijplijnplannen en kleine initiatieven;

Detailhandel: beperkte mogelijkheid tot solitair faciliteren van PDV naast concentratieplek;

Hotels: alleen indien aantoonbare niche.

2.4.3 Keuzemogelijkheden

De keuze is tussen het strikt beperken van private ontwikkelingen tot de in de nota stedelijke programmering (en eventuele vervolgnota's) benoemde brandpunten en programma's alsmede de daarin benoemde mogelijkheden om af te wijken of het onder voorwaarden toestaan van andere ontwikkelingen buiten de brandpunten.

2.4.4 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

Inzet private partijen

Een voordeel van medewerking verlenen is dat het de betrokkenheid van private partijen bij de stad vergroot. Juist met het oog op risicospreiding en het gebruik maken van de capaciteit van private partijen (zie 2.2) zou het wenselijk zijn om initiatieven niet bij voorbaat af te wijzen.

Ruimtelijke kwaliteit

Medewerking verlenen aan private initiatieven heeft als tweede voordeel dat er met relatief beperkte inspanningen van de gemeente toch een kwaliteitsverbetering in de stad plaats kan vinden. Ook buiten de brandpunten van het gemeentelijk beleid liggen er kansen voor kwaliteitsinvesteringen.

Beperking programmatische ruimte

Nadeel van ruimte geven voor private initiatieven is dat de programmatische ruimte die hiervoor gebruikt wordt niet meer beschikbaar is voor de gemeentelijke projecten in de brandpunten. De afzet van woningen e.d. in die projecten wordt hierdoor dus beperkt en heeft gevolgen die eerst onder ogen moeten worden gezien en waar eerst oplossingen voor gevonden moeten worden.

Voor- en nadelen in de Maastrichtse situatie

Voorkomen moet worden dat de initiatieven van private partijen het gemeentelijk beleid voor de ontwikkeling van de stad in de komende jaren doorkruisen. Meewerken aan initiatieven voor kwaliteitsinvesteringen in de stad kan dus alleen onder strikte voorwaarden. De programmatische ruimte voor ontwikkelingen is beperkt en met de beperkte ruimte moet zorgvuldig worden omgegaan.

	Inzet private partijen	Ruimtelijke kwaliteit	Beperking programmatische ruimte
Medewerking beperken tot brandpunten	-	+	+
Onder voorwaarden andere ontwikkelingen faciliteren	+	0	-

2.4.5 Afsluiting: beleidsvoorstel

Met het oog op de keuzes in de nota stedelijke programmering ligt het voor de hand om te kiezen voor een 'nee, tenzij'-benadering, waarbij ontwikkelingen alleen toegestaan worden wanneer deze passen binnen de gekozen brandpunten en de vastgestelde programmering of wanneer de ontwikkelingen passen binnen de uitzonderingscategorieën die in het programmeringsbesluit zijn benoemd en daarnaast een grote bijdrage leveren aan de kwaliteitsontwikkeling van de stad. In dat laatste geval dient in beginsel op één of andere wijze gecompenseerd te worden voor de vermindering van de bouw mogelijkheden elders. Compensatie is niet altijd vereist. Dit is afhankelijk van wat ter zake is geregeld in de betreffende beleidsnota's (stedelijke programmering, detailhandel en hotels). Bijvoorbeeld: voor studentenhuisvesting geldt geen compensatieplicht en aan kleine initiatieven wordt alleen medewerking verleend indien ruimtelijke meerwaarde is aangetoond op kleine schaal. Voor een afwegingskader kan in die lijn het volgende schema worden gebruikt:

Verzoek private partij		
Passend in brandpunten stedelijke programmering	Ja →	In beginsel medewerking verlenen
Nee ↓		
Heeft de private partij onderbouwd aangetoond dat het project een bijdrage levert aan de ambities van de stadsvisie Maastricht	Nee →	Medewerking weigeren
Ja ↓		
Wordt een programma voorzien dat strijdig is met de nota stedelijke programmering, bijvoorbeeld doordat er woningen worden gerealiseerd buiten de door de gemeente benoemde brand-punten	Nee →	In beginsel medewerking verlenen
Ja ↓		
Past het initiatief in de uitzonderings-categorieën die in de respectievelijke programmeringen (wonen, detailhandel en hotels) zijn benoemd?	Nee →	Medewerking weigeren
Ja ↓		
De initiatiefnemer is indien van toepassing bereid tot het nemen van voldoende compenserende maatregelen	Nee →	Medewerking weigeren
Ja ↓		
Voorstel medewerking expliciet aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorleggen		

2.5 Toepassing Grondexploitatiewet bij faciliterend grondbeleid

2.5.1 Startnotitie en commissie

In de startnotitie is aangegeven dat zal worden voorgesteld dat de gemeente bij voorkeur kosten verhaalt via een anterieure overeenkomst, maar daar waar dat niet mogelijk is de gemeente zoveel overgaat tot vaststelling van een exploitatieplan.

2.5.2 Inleiding

Gezien de voorgestelde keuze om in de komende jaren de actieve rol te continueren, zal de toepassing van de Grondexploitatiewet naar verwachting slechts in een beperkt aantal gevallen nodig zijn. Het gaat om gevallen waarbij een private grondeigenaar uitvoering moet geven aan door de gemeente gewenste ontwikkelingen. In die gevallen, staan de gemeente twee instrumenten ter beschikking voor regie en kostenverhaal: de exploitatieovereenkomst en het exploitatieplan. De exploitatieovereenkomst is een overeenkomst met een private partij over de realisatie van de ontwikkeling en over de financiële bijdrage aan de gemeente. Het exploitatieplan is een publiekrechtelijk plan waarin de gemeente vast kan leggen op welke wijze een ontwikkelaar uitvoering dient te geven aan een bestemmingsplan en welke financiële bijdrage aan de gemeente daar tegenover dient te staan. In de Grondexploitatiewet is verondersteld dat gemeenten bij voorkeur een exploitatieovereenkomst aan zouden gaan.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Deze keuze is gerelateerd aan de keuze voor een actieve of passief-faciliterende rol (2.1) en aan het besluit over het faciliteren van private initiatieven (2.4).

Huidig beleid gemeente Maastricht

Het huidige beleid van de gemeente Maastricht preferert een exploitatieovereenkomst boven een exploitatieplan.

2.5.3 Keuzemogelijkheden

Zoals in de startnotitie is aangegeven, wordt in de kadernota vastgesteld dat de gemeente bij toepassen van de grondexploitatiewet voor de keuze staat tussen toepassen van een exploitatieovereenkomst of een exploitatieplan.

2.5.4 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

Procedureel

Het werken met een exploitatieovereenkomst heeft als voordeel boven het werken met een exploitatieplan dat de overeenkomst met minder formele procedures omgeven is. Een exploitatieplan dient door de gemeenteraad te worden vastgesteld en dient ter inzage te worden gelegd, net als het bestemmingsplan. Ook bij substantiële wijzigingen is een nieuwe besluitvormingsprocedure voor het exploitatieplan noodzakelijk, met alle rechtsbeschermings-mogelijkheden die daarbij horen.

Een nadeel van een overeenkomst kan zijn dat er langdurige onderhandelingen voor nodig kunnen zijn, die voorafgaand aan de ontwikkeling de nodige tijd kosten en zo tot vertraging leiden. Waar het vaststellen van een exploitatieplan tijd kost door verplichte procedures, kost het afsluiten van een overeenkomst tijd vanwege het onderhandelen met private partijen. Afhankelijk van de in de overeenkomst gemaakte afspraken over substantiële planwijzigingen zal dit bovendien opnieuw het geval zijn bij in de loop van het project optredende veranderingen.

Aanvullend kostenverhaal

Een laatste voordeel van het werken met een overeenkomst is dat extra kostenverhaal kan plaatsvinden voor 'toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen' in het algemeen, bijvoorbeeld vervat in een structuurvisie (bovenplanse verevening). In de praktijk is deze mogelijkheid echter moeilijk toepasbaar, zeker omdat een private partij altijd in moet stemmen met een overeenkomst en weet dat de gemeente langs de publiekrechtelijke weg deze mogelijkheid niet heeft. Bij het sluiten van een overeenkomst kan de gemeente daarnaast proberen een deel van de winst af te romen door een hogere bijdrage dan de eigen kosten te verdienen, maar bedacht moet worden dat daar in de wet geen enkele grond voor bestaat.

In beide gevallen moeten kosten die voor bovenwijkse voorzieningen verhaald worden, onderbouwd worden. In dat kader is momenteel een nota bovenwijkse voorzieningen in voorbereiding.

Voor- en nadelen in Maastrichtse context

De toekomstige ontwikkelingen van de gemeente Maastricht zullen waarschijnlijk meer en meer onrendabel worden in de zin dat afdekking van tekorten plaats moet vinden langs de weg van bijdragen uit de algemene middelen, subsidies, etc.. In geval de geraamde kosten meer bedragen dan de geraamde opbrengsten, kan nimmer meer aan kosten worden verhaald dan waar opbrengsten tegenover staan. Volledig kostenverhaal zal daarom met het nieuwe instrumentarium niet haalbaar zijn. De mogelijkheden zijn groter bij het werken met een exploitatieovereenkomst en dat pleit – naast de genoemde algemene overwegingen – voor het bij voorkeur toepassen van een exploitatieovereenkomst.

Verder kan een rol spelen dat de betrokkenheid van private partijen bij een overeenkomst groter is, omdat daarvoor instemming van die partijen benodigd is. Een exploitatieplan kan door de gemeente eenzijdig worden vastgesteld.

	Procedureel	Aanvullend kostenverhaal	Betrokkenheid private partijen
Exploitatieovereenkomst	+	+	+
Exploitatieplan	-	-	-

2.5.5 Afsluiting: beleidsvoorstel

Gezien de voor- en nadelen wordt voorgesteld om in gevallen waar faciliterend grondbeleid gegeven de situatie en omstandigheden het meest voor de hand ligt bij voorkeur te werken met een exploitatieovereenkomst.

2.6 Financiële uitgangspunten risicoreserve

2.6.1 Startnotitie en commissie

In de startnotitie is vastgesteld dat er in de kadernota een duidelijk omschreven werkwijze voor het vaststellen van de benodigde weerstandscapaciteit en een duidelijke minimumomvang van de algemene reserve OntwikkelingsBedrijf Maastricht bepaald wordt.

De commissie heeft bij dit onderwerp een aandachtspunt benoemd:
Uiteenzetting van de bestemming van behaalde rendementen voortkomend uit gevoerd actief grondbeleid.

2.6.2 Inleiding

Het grondbeleid brengt omvangrijke financiële risico's met zich mee. Zeker bij het continueren van de actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt heeft het OntwikkelingsBedrijf Maastricht voldoende reserves nodig om eventuele tegenvallende resultaten in de lopende onderhanden zijnde projecten op te kunnen vangen.

Naast een regel voor de gewenste omvang van de reserve kan een regel worden opgesteld voor het omgaan met tekorten of overschotten in het OntwikkelingsBedrijf Maastricht.

Relaties met andere onderdelen kadernota

De benodigde risicoreserve is sterk afhankelijk van de rol van de gemeente op de grondmarkt (2.1) en van het verwervingsbeleid (2.3).

Huidig beleid gemeente Maastricht

Op grond van de omvang van het huidige investeringsvolume gerelateerd aan de onder handen zijnde projecten is een norm voor risicoreserve in Maastricht op € 10 mln gesteld. De gevolgen van de herijking in de stedelijke programmering zijn van een dermate grote omvang dat deze de mogelijkheden van het OntwikkelingsBedrijf Maastricht overstijgen en vragen om een gemeentebrede oplossing. Los van deze ontwikkeling wordt de norm al meerdere jaren niet gehaald.

Bij een besluit over de gewenste norm voor de omvang van de risicoreserve behoren dus ook suggesties voor een strategie om de reserve weer naar deze omvang te laten groeien.

Onderzoek rekenkamer

De rekenkamer heeft in het kader van het onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid de aanbeveling gedaan om zogenaamde meerjarenprognose grondexploitaties (MPG) op te stellen (zie ook paragraaf 2.9). Een dergelijke rapportage beoogt een inschatting en transparante onderbouwing te geven van de financiële risicobuffer van het OntwikkelingsBedrijf Maastricht. De rapportage richt zich primair op de bestuurlijk vastgestelde grondexploitaties. Bij de besluitvorming over nieuwe projecten zullen de consequenties voor het benodigde weerstandsvermogen inzichtelijk moeten worden gemaakt.

2.6.3 Keuzemogelijkheden

Voor het relateren van de weerstandscapaciteit aan de risico's kan gekozen worden tussen een globale norm of een berekening in aansluiting op een gedetailleerde eigen risico-inventarisatie. Wat betreft globale normen zijn er twee relatief gangbare normen:

De IFLO-norm: de weerstandscapaciteit bedraagt minimaal 10% van de boekwaarde plus 10% van de nog te maken kosten.

De 'Noord-Brabantse' norm: tot voor kort hield de provincie Noord-Brabant voor gemeenten de regel aan dat de weerstandscapaciteit ten minste de omvang diende te hebben van de gemiddelde grondopbrengsten in de afgelopen vijf jaren en de geraamde gemiddelde grondopbrengsten van de komende vijf jaren.

Voor wat betreft het beleid voor overtollige of ontbrekende reserves binnen het OntwikkelingsBedrijf Maastricht is de vraag is of de reserve OntwikkelingsBedrijf Maastricht 'automatisch' aangevuld en afgeroomd worden zodra de stand afwijkt van de gewenste stand, of dat het OntwikkelingsBedrijf Maastricht in beginsel een financieel gesloten systeem is.

2.6.4 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

Eenvoud

Een voordeel van de bepaling van de benodigde risicoreserve met een globale regel is de eenvoud van deze methode ten opzichte van het werken met een eigen risicoanalyse. Er is geen specifieke risico-inventarisatie per project benodigd om de minimale weerstandscapaciteit te kunnen bepalen. De methode is ook relatief transparant: de benodigde reserve kan door iedereen nagerekend worden. Dat maakt ook voor de raad inzichtelijk waarop de omvang van de risicoreserve gebaseerd is.

Specificiteit

Een nadeel van de twee globale richtlijnen is dat beide methoden – vanzelfsprekend – minder rekening houden met de specifieke situatie van de complexen in Maastricht. Ook worden – althans in de bovengenoemde twee globale regels – de risico's van PPS-exploitaties niet meegerekend bij de bepaling van de risicoreserve. Dat laatste is eenvoudig op te lossen door de regel indien gewenst aan te passen.

Onvoorzienbare risico's

De methode op basis van een risico-inventarisatie heeft als nadeel ten opzichte van de methoden op basis van een globale regel dat niet-voorzienbare risico's per definitie niet meegenomen worden.

Direct aanvullen en afromen

Wat betreft het direct afromen van overtollige reserves is het voordeel dat de gemeente – in goede tijden – kan beschikken over extra financiële middelen.

Het nadeel is dat de risico's in het ontwikkelingsbedrijf in een vrij directe relatie staan met de algemene gemeentebegroting en dat daar dus behoorlijke fluctuaties kunnen optreden. In sommige jaren zal er een bijdrage vanuit het OntwikkelingsBedrijf Maastricht aan de algemene dienst worden gedaan, maar in andere jaren zal het OntwikkelingsBedrijf Maastricht juist een kostenpost voor de gemeente blijken.

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

De kans is groot dat er de komende jaren in verband met bezuinigingen bij de gemeente ook gekeken gaat worden naar het OntwikkelingsBedrijf Maastricht. Het lijkt daarom belangrijk om een regel te hebben die inzichtelijk is voor een ieder binnen de gemeente, zodat het te allen tijde duidelijk is waarom de reserve niet onder een bepaald minimum mag dalen.

Tegelijkertijd is er een aantal projecten dat zo omvangrijk is (o.a. Belvédère) dat daarvoor mogelijk extra dekking gezocht moet worden. Dat dient voor die projecten apart beoordeeld te worden.

Een combinatie van methoden voor de vaststelling van de gewenste omvang van de reserve ligt het meest voor de hand: een globale regel om voor alle complexen de minimum omvang van de risicoreserve te bepalen, aangevuld met een specifieke risicoanalyse voor grotere projecten. Wanneer op basis van die risicoanalyse blijkt dat het risico groter is dan op basis van de globale regel wordt ingeschat, dient de risicoreserve te worden verhoogd. Voor de gemeente ligt er vervolgens de opgave om de risicoreserve daadwerkelijk op het vastgestelde peil te brengen.

Als globale regel is de IFLO-norm in de Maastrichtse situatie beter haalbaar dan bijvoorbeeld de 'Noord-Brabantse norm'. Deze laatste is hoger. De IFLO-norm kan daarentegen beschouwd worden als de ondergrens van de noodzakelijke risicoreserve. Het is daarom verdedigbaar om in elk geval deze norm voor de risicoreserve te hanteren.

	Eenvoud	Specificiteit	Onvoorzienbare risico's
Globale regel	+	-	0
Specifieke risicoanalyse per project	-	+	-

2.6.5 Afsluiting: beleidsvoorstel

Het voorstel is om in te stemmen met herbevestiging van het bestaande beleid en een passende risicoreserve aan te houden, afgestemd op de gewenste regierol van de gemeente. Rendementen uit de grond- en vastgoedexploitatie worden ingezet om de risicoreserve van het OntwikkelingsBedrijf Maastricht weer op het vereiste minimumniveau te brengen. Voorts wordt voorgesteld het opstellen van meerjarenprognoses grondexploitaties in de kadernota nader uit te werken.

Het minimumniveau van de risicoreserve moet nog nader worden vastgesteld. Als oriëntatie voor de berekening kan dienen 10% van de boekwaarde van alle grondexploitaties, inclusief het gemeentelijk aandeel in PPS-constructies en inclusief de niet in exploitatie genomen gronden, plus 10% van de nog te maken kosten in de lopende grondexploitaties inclusief PPS-exploitaties, plus eventuele aanvullingen die nodig blijken op basis van een nadere risicoanalyse voor ieder project met een boekwaarde ofwel verwachte omzet van meer dan €10 mln..

2.7 Besluitvormingsprocedure

2.7.1 Startnotitie en commissie

In de startnotitie is vastgesteld dat in de kadernota een binnen het dualistisch stelsel passende besluitvormingsprocedure over ruimtelijke projecten opgenomen wordt. In deze procedure wordt bepaald op welke wijze en wanneer de raad betrokken wordt en op welke informatie de besluitvorming gebaseerd dient te zijn. Ook wordt vastgesteld welke informatie aan de raad verstrekt wordt in het kader van zijn controlerende rol, rekening houdend met de eigen financiële verordening en met de eisen van het BBV.

De commissie heeft bij dit onderwerp een aandachtspunt benoemd:

Uiteenzetting besluitvormingsprocedure voor ruimtelijke projecten, waarin aangegeven de besluitvormingsbevoegdheden van respectievelijk college en raad.

2.7.2 Inleiding

De gemeenteraad kan op verschillende detailniveaus bij de besluitvorming over locatie ontwikkelingen betrokken zijn. Afhankelijk van welke rol de gemeenteraad wil spelen zijn er meer of minder sturingsmogelijkheden bij grondexploitatieprojecten.

Formeel stelt de raad altijd de grondexploitatie per project vast, in het kader van het budgetrecht. Wat in de praktijk kan verschillen is de mate van bemoeienis die de raad wenst te hebben de inhoud van de grondexploitatie: wil de raad bij het vaststellen van startnotitie, programma van eisen en bestemmingsplan / grondexploitatie ook zelf de mogelijkheid hebben om bepaalde wijzigingen aan te brengen, of beperkt de rol van de raad zich tot toetsen of de exploitatie past binnen de algemeen vastgestelde beleidskaders? Ruwweg kan men in het eerste geval spreken van een rol van de raad als *expert*, in het tweede geval van een rol als *beslisser*.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Voor alle andere onderdelen van het grond- en vastgoedbeleid is het van belang dat er een goede besluitvormingsprocedure is.

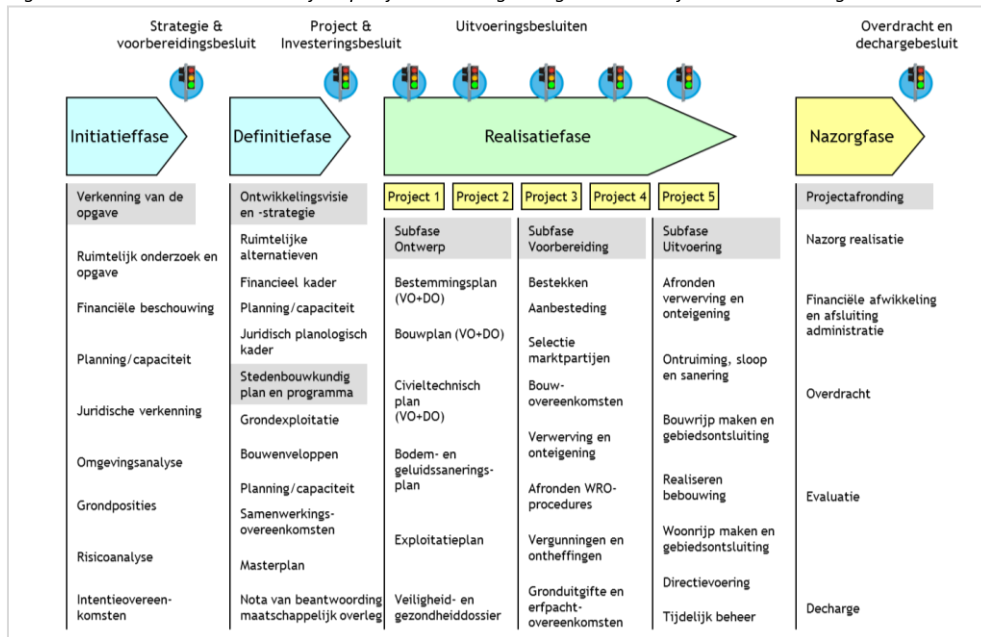
Huidig beleid gemeente Maastricht

De gemeente Maastricht werkt bij ruimtelijke projecten met een *Handleiding ruimtelijke projecten*, het Plaberum. Deze handleiding onderscheidt globaal vier stappen per project:

Initiatiefase
Definitiefase
Realisatiefase
Nazorgfase

Figuur 1 geeft een schematische weergave van de handleiding. In de kadernota moet worden vastgesteld hoe de besluitvorming en informatievoorziening over grondbeleid en grond-exploitaties in deze fasen plaatsvindt.

Figuur 1 Procedure ruimtelijke projecten volgens gemeentelijke handleiding



Onderzoek rekenkamer

De rekenkamer heeft in het kader van het onderzoek naar het gemeentelijk grondbeleid de aanbeveling gedaan om de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad verder te intensiveren en zich daarbij te laten bijstaan door externe deskundigen. De rekenkamer stelt voor dat de raad zich daarbij meer ontwikkelt van expert in plaats van beslisser.

2.7.3 Keuzemogelijkheden

Er dient een keuze gemaakt te worden tussen een meer of minder gedetailleerd niveau van betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming over grondbeleid en grondexploitaties.

Deze keuze kan dan uitgewerkt worden en ingepast in de bestaande procedure volgens de Handleiding Ruimtelijke Projecten OBM.

2.7.4 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

In het duale stelsel stuurt de raad op hoofdlijnen. Dit past bij de rol van beslisser. Daarvoor is minder inhoudelijke deskundigheid van grondbeleid nodig. De rol van expert past niet bij het sturen op hoofdlijnen. Bovendien zal de vereiste deskundigheid om tot een inhoudelijke afweging tussen verschillende keuzemogelijkheden bij grondexploitaties bij de raad onvoldoende aanwezig zijn.

2.7.5 Afsluiting: beleidsvoorstel

De betrokkenheid van de gemeenteraad is die van kader stellend bestuursorgaan. De rol van de raad die meer neigt naar 'beslisserbetrokkenheid' ligt daarom meer voor de hand. Dat betekent dat de raad op de momenten van cruciale afwegingen bij de uitwerking van de individuele grondexploitaties sturend betrok-

ken is. Deze werkwijze komt tevens tegenmoet aan de aanbevelingen van de Rekenkamer in het rekenkameronderzoek Grondbeleid.

Binnen de verschillende fasen van de *Handleiding ruimtelijke projecten* betekent dat het volgende:

Initiatiefase: in deze fase wordt 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.

Definitiefase: in de definitiefase wordt, op basis van de door de raad vastgestelde uitgangspunten, de grondexploitatie voor het project verder uitgewerkt. Aan het einde van de definitiefase wordt de grondexploitatie voor het eerst 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.

Realisatiefase: tijdens deze fase wordt het project uitgevoerd. In de planning- en controldocumenten wordt de gemeenteraad onder meer door middel van de hercalculaties 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: na afronding van het project wordt een evaluatie van de uitvoering 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.

De aanbevelingen uit het onderzoek van de rekenkamer over te nemen:

De wijze waarop de raad zijn kader stellende en controlerende taken uitvoert te continueren op basis van de bestaande planning & control producten en daarbinnen ook de periodieke herijking van de uitgangspunten en aannames bij het grondbeleid een plaats te geven.

Betere aansluiting tussen het beleidsvormende systeem (demografische onderzoeken, ruimtelijk beleid en woningprogrammering) en het beleidsuitvoerende systeem (waaronder het grondbeleid) vorm te geven door nauwe onderlinge samenhang tot stand te brengen tussen de structuurvisie, kadernota grond- en vastgoedbeleid en woonvisie.

2.8 Uitgifte in erfpacht voor startershuisvesting

2.8.1 Startnotitie en commissie

In startnotitie werd het onderwerp 'gronduitgifte' niet geagendeerd voor de kadernota. De commissie heeft echter gevraagd om een analyse van voor- en nadelen van uitgifte in erfpacht voor woningbouw (starterwoningen).

2.8.2 Inleiding

Verschillende gemeenten in Nederland overwegen, 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 hoopt 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.

Relaties met andere onderdelen kadernota

Gronduitgifte – al dan niet in erfpacht – is alleen aan de orde bij een actief gemeentelijk grondbeleid (2.1).

Huidig beleid gemeente Maastricht

Het bestaand beleid inzake erfpacht is vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde Algemene Voorwaarden voor de uitgifte in erfpacht van bouwterreinen en ander (bebouwd) onroerend goed. De erf-

pacht 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 jaarlijkse canon wordt periodiek herzien, voor het eerst na 10 jaar en vervolgens telkens na 5 jaar. De periodiek verhoging is gebonden aan een minimum (nimmer lager dan de oorspronkelijke uitgifteprijs) en een maximum (indexcijfer CBS).

Voor brandstofverkooppunten geldt een afwijkende looptijd van 20 jaar. De waarde 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.

Hoofddijn van het gemeentelijke gronduitgiftebeleid is gronduitgifte in eigendom. Daarnaast kent de gemeente ook de gronduitgiftevorm van erfpacht. Deze is voornamelijk nog van toepassing van gronduitgifte voor bedrijven in de breedste zin van het woord, dus inclusief kantoren en bijzondere doeleinden. Bij de uitgifte van bedrijventerreinen heeft iedere gegadigde de keuze tussen koop en erfpacht. Het alternatief van erfpacht kan in bepaalde gevallen interessant zijn voor startende bedrijven. De investeringslast voor een bedrijfsgebouw is lager als de grond niet in eigendom verworven hoeft te worden. In de praktijk blijkt een voorkeur te bestaan voor koop omdat de financiering van een bedrijfsgebouw op grond die niet in eigendom is op problemen stuit bij bankiers. Op verzoek van de erfpachter kan de erfpacht ten allen tijde worden omgezet 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. Met deze transactie is een boekwinst gerealiseerd van € 44,8 mln (zie ook 2.1.4).

Momenteel wordt grond voor woningbouw in eigendom uitgegeven. Erfpacht voor woningbouw komt in de praktijk nauwelijks voor. Ook hier speelt dat de financiering van een gebouw op grond die niet in eigendom is op problemen stuit bij bankiers.

2.8.3 Keuzemogelijkheden

De keuze die voorligt is of de gemeente een deel van de bouwkvavels voor woningbouw in erfpacht uit zal geven met specifiek de bedoeling om daarmee koopwoningen beter betaalbaar te maken of dat zij andere instrumenten inzet om de huisvestingsmogelijkheden van starters te verbeteren.

2.8.4 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

Complexiteit

De gemeente beschikt in feite in de starterslening over een gemakkelijker 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.

Grondeigendom en waardeontwikkeling

Een belangrijk verschil tussen de starterslening en uitgifte in erfpacht is dat de koper van de woning in het eerste geval wel, en in het tweede geval niet volledig eigenaar wordt van de grond onder de woning. De waardeverhoging van de grond komt dus bij de starterslening 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 dan bij de starterslening. Ook zijn de risico's groter: wanneer de grondwaarde daalt, wordt bij uitgifte in erfpacht de gemeente daardoor getroffen en bij de starterslening de woningeigenaar.

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.

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

Gezien de demografische ontwikkelingen en de recessie moet de kans op grote prijsstijgingen in Maastricht niet overschat worden. Het eventuele financiële voordeel van de gemeente bij een erfpachtconstructie is daarmee minder aan de orde.

2.8.5 Afsluiting: beleidsvoorstel

We stellen voor het bestaande uitgiftebeleid voort te zetten hetgeen betekent dat geen grond voor woningbouw wordt uitgegeven in erfpacht.

2.9 Onderzoek Rekenkamer gemeentelijk grondbeleid

In november 2011 heeft de Rekenkamer naar aanleiding van het onderzoek naar het gemeentelijke grondbeleid in de periode 2000 – 2010 de volgende aanbevelingen gedaan.

Aanbevelingen

1. Zorg voor een betere aansluiting op beleidsvormend en beleidsuitvoerend systeem.
2. Zorg voor een periodieke herijking van de uitgangspunten en aannames van het grondbeleid.
3. Betrek de raad intensiever bij de beleidsvoorbereiding- en uitvoering zodat de raad haar kader stellende en controlerende rol ten aanzien van het grondbeleid in de toekomst steviger kan invullen.
Ten aanzien van de kader stellende rol:
 - stel hiervoor een integrale nota grondbeleid op;
 - stel jaarlijkse een meerjarenprognose grondexploitaties op (MPG), die inzicht biedt in de grondexploitaties, het weerstandsvermogen, plannen met gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen, voorbereidingskredieten, kwantificering van de risico's. Bij de behandeling van het MPG wordt de raad in overweging gegeven zich te laten bijstaan door externe deskundigen;
 - stel kaders voor afwijkingen op.
 Ten aanzien van de controlerende rol:
 - rapporteer over substantiële afwijkingen in de regulier P&C-cyclus;
 - geef scenario's aan hoe om te gaan met afwijkingen;
 - overweeg of een apart (leesbaar) jaarverslag van het OBM ten behoeve van de raad dienstig kan zijn.
4. Voorzie beleidsnota's met grote financiële implicaties van een uitgebreide risicoparagraaf, waarin ook worst case scenario's worden betrokken. Volgens de rekenkamer verdiende de nota proactief verweringsbeleid een dergelijke paragraaf.

De aanbevelingen 5 en 6 zijn rechtstreeks aan de raad gericht.

De bestuurlijke reactie van het college aan de rekenkamer bij brief van 12 oktober 2011 luidde als volgt:

Reactie college op aanbevelingen:

1. Het college kan zich prima vinden in de aanbeveling om 'het beleidsvormende systeem' en 'het beleidsuitvoerende systeem' goed op elkaar te laten aansluiten. Als gevolg van de crisis is evenwel de volgorde aangepast om namelijk met maatregelen eerst de gevolgen van het tot dan toe gevoerde beleid zo veel mogelijk het hoofd te kunnen bieden. Nu dat is gerealiseerd, zullen vanaf het 1^e kwartaal

2012 achtereenvolgens de structuurvisie, het grond- en vastgoedbeleid en de woonvisie aan de raad ter besluitvorming worden aangeboden.

2. Het college is van mening dat dit onverminderd plaatsvindt. Niettemin ondersteunen wij volledig deze aanbeveling.
3. Als suggestie wordt door uw rekenkamer een uitbreiding op het huidige rapportagekader voorgesteld. Wij zullen deze aanbeveling betrekken in de bredere discussie met de raad in het kader van het vast te stellen Grond- en Vastgoedbeleid.
4. Deze aanbeveling nemen wij over. We doen dit overigens ook al. Voorbeeld is recent de revitalisering van de Beatrixhaven waarin een uitvoerige risicoparagraaf is opgenomen evenals het A2-project waar ook in het besluitvormingstraject de financiële paragraaf tussen bestuursovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst ingrijpend is bijgesteld. Ten aanzien van de nota proactief verwervingsbeleid gaf uw college aan dat in de raadsnota Nota proactief verwervingsbeleid van 20 maart 2001 op het verhoogde risicoprofiel was gewezen.

3 Vastgoedbeleid

3.1 Vastgoedbeleid en vastgoedportefeuille in het kort

De gemeente wil een regiegemeente zijn. De beleidssector formuleert beleid en ontwikkelt. De rol van de vastgoedportefeuille is faciliterend en ondersteunend aan dit beleid door te voorzien in de huisvestingsbehoefte. Vastgoed wordt ingezet als middel om beleid te ondersteunen.

Daarnaast kan het vastgoedbeleid niet los worden gezien van het grondbeleid. Zeker met de opgave die er nu ligt, is de verwachting dat een actief optreden van de gemeente op de grond- en vastgoedmarkt onontbeerlijk is.

Vergelijkbaar als bij het grondbeleid wordt ook bij het vastgoedbeleid het inzetten van de vastgoedportefeuille noodzakelijk geacht om sturing te kunnen geven aan de stedelijke ontwikkeling. In de toekomst zal daarbij meer focus liggen op de 8 aangewezen brandpunten in het kader van de stedelijke programmering. 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 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 continueren, wordt voortzetting van het proactief verwervingsbeleid wenselijk geacht (zie ook paragraaf 3.4) om strategische posities in te kunnen nemen via de aankoop van vastgoed en gronden. Vastgoed wordt ingezet als sturend instrument via eigen vastgoedposities.

Uitgangspunt voor de vastgoedexploitatie is dat de vastgoedportefeuille als geheel kostendekkend is. 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.

Uitzondering op de regel van kostendekkendheid vormt de onderwijshuisvesting aangezien de gemeente hier een wettelijke zorgplicht heeft. Onderwijs wordt gefinancierd uit het gemeentefonds.

Het vastgoedbeleid heeft betrekking op:
gemeentelijke eigendommen in de vorm van opstallen / panden op en in de grond (parkeergarages),
gemeentelijke eigendommen in de vorm van grond.

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

Huisvesting voor de eigen organisatie;
Onderwijs (primair, voortgezet en speciaal);
Maatschappelijk vastgoed:
Culturele voorzieningen;
Welzijnsvoorzieningen;
Sport: gebouwen en terreinen;
Overig vastgoed, onder andere commercieel vastgoed (winkels, kantoren);
Tijdelijk beheer van verworven gronden en gebouwen;
Onbebouwde terreinen (in afwachting van toekomstig gebruik).

De onbebouwde terreinen zijn te rekenen tot het tijdelijk beheer en zijn eigenlijk nog geen vastgoed. De openbare ruimte heeft zijn eigen kader en valt buiten dit vastgoedbeleid.

Zie ook de bijlagen 2 en 3 voor een gedetailleerde specificatie en een overzicht met kengetallen over: boekwaarde naar categorieën, courant / incourant, exploitatiecijfers 2010, volume onderhoud, leegstand per categorie en spreiding vastgoedportefeuille ten opzicht van de acht brandpunten.

Het exploitatieresultaat van de portefeuille gemeentelijk en overig vastgoed is structureel verliesgevend. Het resultaat over de periode 2002-2009 is € 6,7 mln negatief of gemiddeld € 0,8 mln negatief per jaar. Het verlies is vooral te wijten aan strategische aankopen in het verleden. Bijvoorbeeld: winkel/kantoor/horecapanden in verband met branchering, panden Bosscherweg in verband met coffee shop beleid en voormalig WML gebouw in verband met tijdelijke huisvesting gemeente. Zie ook de uitwerking in onderstaand kader.

De exploitatie van het gemeentelijk en overig vastgoed kan in de toekomst kostendekkend worden gemaakt door een verbeterd beheer van de bestaande portefeuille in combinatie met een aantal maatregelen die in paragraaf 3.4 van deze discussienotitie worden beschreven. Daarnaast zal in de toekomst scherper gestuurd dienen te worden op sluitende business cases zodat de kostendekkendheid gewaarborgd is bij nieuwe vastgoedaankopen of nieuwe vastgoedinvesteringen. Aankopen met een verliesgevende exploitatie zoals de hiervoor genoemde voorbeelden kunnen daarmee worden voorkomen.

Voor nieuwe investeringen is een sluitende business case verplicht. Het aangescherpte beleid betekent 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.

Tijdelijke huisvesting gemeentelijke organisatie

Voor de tijdelijke huisvesting van de gemeentelijke organisatie is aan de Randwijcksingel 22 een nieuw pand gebouwd. De verwachting was dat, in verband met de grote vraag vanuit de markt naar direct beschikbare kantoorruimte, de investering na de overbruggingsperiode kon worden terugverdiend door verkoop van het pand. Door gewijzigde inzichten over de marktsituatie voor kantoorpanden stemt de raad in 2006 in met behoud van het pand voor de herhuisvesting van de Sociale Dienst en het Werkplein. Het resterende deel van het pand moet via commerciële verhuur in de markt worden gezet. Door de wisselende leegstand is de exploitatie verliesgevend. De jaarlijkse exploitatietekorten komen ten laste van het resultaat van vastgoed.

Coffeeshop beleid

De voormalige woon- en bedrijfspanden van de 'bananenboxer' aan de Bosscherweg 27 – 29 worden in 2001 strategisch verworven als mogelijke locatie in verband met het coffeeshop beleid. In verband met gewijzigde inzichten zal het pand uiteindelijk niet voor het coffeeshop beleid worden gebruikt. Ook de veronderstelde strategisch ligging voor bedrijfsverplaatsingen vanuit de Noord West Entree blijkt in de praktijk niet te vertalen in commerciële verhuur. De exploitatie is verliesgevend. Het jaarlijkse exploitatietekort komt ten laste van het resultaat van vastgoed. De panden worden beheerd door anti kraak en staan te koop. Bij verkoop moet rekening worden gehouden met een boekverlies.

Ook het voormalige bedrijfspand van KPN aan de Francois de Veyestraat 9 wordt in 2001 strategisch verworven als mogelijke locatie in verband met het coffeeshop beleid. Als alternatieve mogelijkheden voor invulling worden voorts genoemd: het op voorraad hebben van grote kantoorlocaties, tijdelijke herhuisvestinglocatie in verband met de nieuwbouw voor de dienst SBF in Limmel en bedrijvent centrum. In afwachting van besluitvorming over het coffeeshop beleid is het pand gedeeltelijk verhuurd als opslagruimte en gedeeltelijk in gebruik gegeven aan diverse gebruikers. De exploitatie is verliesgevend. Het jaarlijkse exploitatietekort komt ten laste van het resultaat van vastgoed. De onderhoudstoestand van gebouw en technische installaties is slecht.

Branchering

In 2001 wordt vooruitlopend op nog vast te stellen beleid over strategische verwervingen in het kader van branchering een deel van een vastgoedportefeuille van een belegger gekocht. De verwachting is dat via eigendomsposities beter gestuurd kan worden op verbetering van de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de binnenstad. De portefeuille bestaat uit een drietal woonwinkelpanden, een horecapand en een kantoorpand. De investering is niet onderbouwd met een business case. De portefeuille blijkt structureel verliesgevend. Het jaarlijkse exploitatietekort komt ten laste van de exploitatie van vastgoed. In de afgelopen jaren zijn het kantoorpand en een woon- winkelpand verkocht. De beide andere woon- winkelpanden en het horecapand staan te koop. De boekverliezen komen ten laste van de algemene reserve van het grondbedrijf.

De gemeente Maastricht heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het gemeentelijk vastgoed. De gemeente heeft er bovendien voor gekozen het maatschappelijk vastgoed zoveel mogelijk in eigendom te houden, omdat bleek dat de instellingen voor welzijn en sport minder goed in staat waren de continuïteit van onderhoud en beheer te garanderen. Welzijnsvoorzieningen zijn vernieuwd. Voor sport is een ambitieus programma in gang gezet om vijf nieuwe kwaliteitssportcentra te ontwikkelen. De eigen huisvesting wordt op orde gebracht. Er liggen nieuwe opgaven op het vlak van het onderwijs en de verduurzaming van het vastgoed. Deels onderhanden of op korte termijn te starten zijn flinke investeringen in zwembad, onderwijsgebouwen, stadsbeheer, cultuur.

Maar net als bij het grondbeleid zal ook in het vastgoedbeleid de komende jaren sprake moeten zijn van strakkere teugels. De gevolgen van de economische crisis en de komende Rijksbezuinigingen remmen de mogelijkheden en de middelen. Effectiviteit en efficiency staan voorop. De ruimte voor nieuwe vastgoedinvesteringen zal beperkt zijn. De programmering van investeringen en de prioritering ervan zal in sterke mate afhankelijk zijn van opbrengsten die worden gegenereerd door ander vastgoed af te stoten of door langs andere weg de kosten te verlagen of beter te beheersen. Een discussie over kerntaken kan leiden tot een afslanking van het vastgoed voor de eigen organisatie.

De uitbouw van Maastricht als woonstad, kennisstad en cultuurstad zal ook vragen om nieuwe investeringen. Een aantal initiatieven zal de komende jaren worden gerealiseerd. De gemeente heeft de plicht om in de onderwijshuisvesting te voorzien.

De startnotitie heeft een aantal uitgangspunten aangegeven voor het vastgoedbeleid die zullen bijdragen aan de effectiviteit en de efficiency. De centralisatie van het vastgoed in de gemeentelijke organisatie schept voorwaarden voor een effectiever gebruik, door de ruimere mogelijkheden om het gebruik te combineren of uit te wisselen. De effectiviteit wordt nog groter wanneer dit vastgoed grotere gebiedsontwikkelingen verder kan helpen, door de toevoeging van ruimtelijke kwaliteit.

Primair uitgangspunt voor de gemeente is dat het vastgoed tenminste kostendekkend wordt geëxploiteerd, en daar waar mogelijk marktconform. Indien voor sommige soorten vastgoed de gebruikers deze kosten niet kunnen dragen, dan zal vanuit de beleidssector aangegeven moeten worden of in de huisvesting voorzien moet blijven en zodanig steun in de vorm van een subsidie moeten worden geboden dat de gebruikers de kostendekkend huur kunnen betalen.

3.2 Twee niveaus in vastgoedbeleid

Maatschappelijke en financiële doelstellingen zijn de dragers van het vastgoedbeleid. Het vastgoedbeleid heeft te maken met concrete vragen als de prijsstelling van het onroerend goed en het opstellen van een onderhoudsplanning. In het vormgeven van het vastgoedbeleid is het de kunst om de antwoorden op operationele vragen te laten aansluiten bij de algemene doelen en strategieën van de stad. De strategische doelen moeten worden gerealiseerd. Het vastgoedbeleid vraagt daarom een beweging van abstract naar concreet, van strategisch naar operationeel en andersom.

Het vastgoedbeheer verloopt via een cyclisch proces. De behoefte aan gemeentelijk en maatschappelijk vastgoed is geen constante. Demografische en economische ontwikkelingen in Maastricht en veranderingen in landelijke regelgeving zorgen ervoor dat de vraag naar vastgoed verandert.

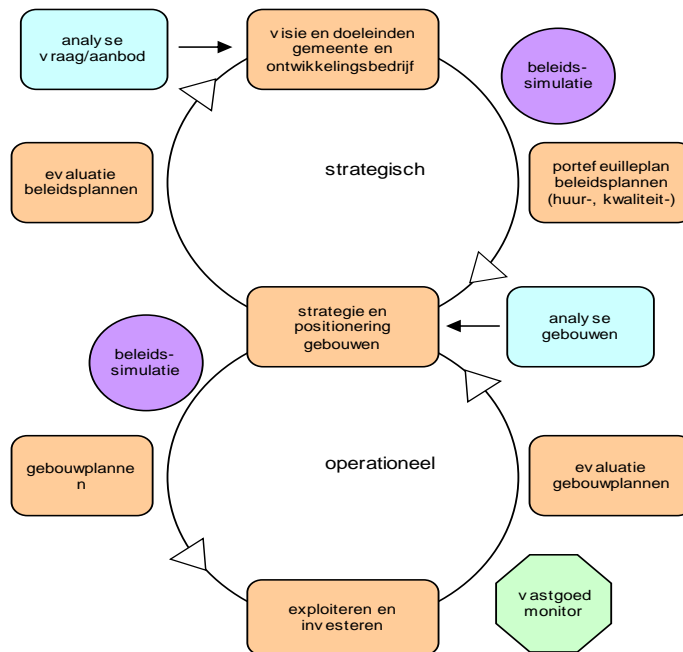
Bij een veranderende samenstelling van de bevolking hoort een andere behoefte aan voorzieningen. De waardeontwikkeling van bepaalde delen van het vastgoed kan aanleiding geven tot aanpassing van de vastgoedportefeuille. Het vastgoedbeleid is als een 'beleidsachtbaan' weer te geven (zie figuur 2). Hierin komt het strategisch tactische en operationele niveau van vastgoedbeleid naar voren.

De beleidsachtbaan² bestaat uit acht deelprocessen en bijbehorende werkwijzen, instrumenten en (beleids)producten, waaronder:

- verkenningen van de omgeving (analyse vraag/aanbod, SWOT analyse);
- doelstellingen (strategische doelstellingen voor de totale portefeuille en kaderstellingen voor de gebouwen en projecten);
- plannen (portefeuilleplan, beleidsplannen op onderdelen, gebouwplannen en investerings-programma's);
- prestatiemetingen (voor de portefeuille als geheel en voor de gebouwen afzonderlijk);
- prognoses en simulaties.

² Zie www.beleids8baan.nl.

figuur 2 de twee niveaus in het vastgoedbeleid: strategisch en operationeel



In deze discussienotitie maken we conform deze beleidsachtbaan een tweedeling in het vastgoedbeleid op portefeuilleniveau en op gebouw/projectniveau.

Op het portefeuilleniveau is sprake van een meerjarig programma voor het vastgoed, gericht op kwalitatief goede huisvesting tegen zo laag mogelijke kosten en een maximale bezetting van de gebouwen. Deze programmering geeft zicht op de gewenste veranderingen in de portefeuille en schetst ook de mogelijkheden ervoor: een afstemming van vraag en aanbod en een raming van benodigde (des-)investeringen. Kenmerkend van het vastgoed is de beperkte verandering erin: van jaar tot jaar blijft veel hetzelfde. Dat geldt echter veel minder voor het gebruik van het vastgoed.

Het gebouw- of projectniveau richt zich enerzijds op het door-exploiteren via beheer en onderhoud en anderzijds op de gewenste veranderingen in de portefeuille: de gebouwen die moeten worden toegevoegd of afgestoten, dan wel een ingrijpende verandering moeten ondergaan. Essentieel daarbij is dat er altijd per gebouw of project sprake is van een sluitend exploitatie- of investeringsvoorstel, waarin de investering wordt gedekt door opbrengsten.

Beide niveaus zijn van groot belang om kwaliteit te verhogen en kosten laag te houden. Op het portefeuilleniveau gaan we in op de thema's meerjarenontwikkelingsprogramma (paragraaf 3.3), de sluitende begroting (paragraaf 3.4) en een aantal deelaspecten van het vastgoed (maatschappelijk vastgoed, onderwijs-huisvesting, monumenten, tijdelijk beheer en duurzaam bouwen, paragraaf 3.5). Het gebouw- en projectniveau concentreert zich op de sluitende exploitatie en sluitende investeringsvoorstellen (paragraaf 3.6). Tenslotte gaat paragraaf 3.7 in op de besluitvorming over het vastgoedbeleid en de vastgoedprojecten door college en raad.

3.3 Het portefeuillebeleid

3.3.1 Startnotitie en commissie

In de startnotitie is aangegeven dat bundeling van de afzonderlijke spreidingsplannen voor maatschappelijk vastgoed tot een geïntegreerd vastgoedprogramma dat kan dienen als kader voor meerjarige vastgoedinvesteringen expliciet aan de orde zal komen.

3.3.2 Geïntegreerd meerjarenprogramma

Het portefeuillebeleid kwam tot nog toe tot uiting in sectorale spreidingsplannen. Voor de drie soorten onderwijs (primair, voortgezet en speciaal), voor sport en voor welzijnsvoorzieningen vormen de spreidingsplannen het kader om na te gaan waar gebouwen vrijkomen of waar nieuwe gebouwen en voorzieningen nodig zijn. De startnotitie geeft aan dat in de kadernota wordt voorgesteld deze programma's te bundelen tot een geïntegreerd meerjarenprogramma. Het geeft weer hoe het vastgoedaanbod kan worden afgestemd op de vraag en het kan inzicht geven in de ruimtelijke en financiële gevolgen. Dit programma zou 4-5 jaar vooruit moeten kijken en kan tussentijds worden bijgesteld. Het gaat in op de gevolgen van de bevolkingskrimp in relatie tot de behoefte aan beschikbaar gemeentelijk en maatschappelijk vastgoed. Het ruimtelijk beleid gericht op de ontwikkeling van een aantal brandpunten komt erin tot uiting, evenals de ambities van het gemeentebestuur op een aantal beleidsterreinen.

De centralisatie van de vijf categorieën vastgoed (de onbebouwde terreinen blijven hier verder buiten beschouwing) schept mogelijkheden om de vastgoedprogramma's voor zowel ontwikkeling als onderhoud op elkaar af te stemmen. Bij het maken van een integraal vastgoedprogramma zal daar extra aandacht voor nodig zijn.

3.3.3 Herbestemmen vastgoed

Het herbestemmen van het vastgoed krijgt een steeds belangrijker plaats in het portefeuillebeleid. Bij minder expansie en bij krimp zal vaker sprake zijn van herontwikkeling in het bestaande stedelijk gebied. Gemeentelijk vastgoed maar bijvoorbeeld ook onderwijsgebouwen komen vrij en kunnen een nieuwe bestemming krijgen. Dat kan zijn voor een andere gemeentelijke of maatschappelijke functie, maar ook voor gebruik door derden.

Succesvolle voorbeelden van herbestemming zijn:

- Theater aan het Vrijthof
- herbestemming Bonbonniere
- Bordenhal (huisvesting Het Vervolg)
- het Kruishercomplex (verkocht voor hergebruik als hotel)
- Entre Deux (gesloopt en herontwikkeld gebied),
- Dominicanenkerk (verhuurd voor commercieel gebruik),
- SNS-kantoor Aureliushof (gekocht voor huur door maatschappelijke instelling),
- Wonen boven Winkels (stimulering van gebruik leegstaande ruimte).

Het merendeel van bovenstaande voorbeelden is een rijks- of gemeentelijk monument. Herbestemming van deze cultuur- en bouwhistorisch waardevolle objecten heeft de voorkeur. Ontwikkelingen die mogelijk in de komende jaren een vraagstuk van de gemeente gaan worden zijn de leegstaande en vrijkomende scholen, fabrieksgebouwen en kerkgebouwen waarbij in het laatste geval ook het bisdom een rol in de bestemmingsdiscussie zal spelen. In de afweging van spreiding, bundeling en locatiekeuze van voorzieningen of maatschappelijk vastgoed zal het behoud van monumentale waarden mee in de afweging betrokken moeten worden.

Zulke herbestemmingen liggen in het verlengde van het grondbeleid, waarbij echter niet de bouwrijpe grond maar vrijkomende bestaande gebouwen en ensembles worden ontwikkeld voor nieuw gebruik. De gemeente zal mogelijk ook vaker vrijkomende gebouwen verwerven om te voorzien in de ruimtebehoefte van gemeentelijke organisatie onderdelen of maatschappelijke instellingen. Bij het herbestemmen spelen andere vragen dan bij nieuwbouw: de (cultuurhistorische) waarde van het ingebrachte of aan te kopen gebouw, de geschiktheid voor de nieuwe functie, de alternatieve gebruiksmogelijkheden, de omvang van investeringen in vergelijking met nieuwbouw, hoge of lage exploitatielasten. De afweging tussen doorexploiteren, investeren in nieuw gebruik, aan- of verkoop kan ingewikkeld zijn en meer voorstudie vergen dan het ontwikkelen van een nieuw gebouw. Bij toename van leegstand is het hergebruik van bestaande gebouwen een middel om de vastgoedmarkt te stabiliseren.

Het herbestemmen van gebouwen speelt ook bij het maken van meerjarige programma's voor het vastgoed en bij keuzen die vervolgens voor deelprogramma's spelen evenals bij de uitwerking van investeringsplannen. Alle onderwerpen die in de volgende paragrafen tevens aan bod komen.

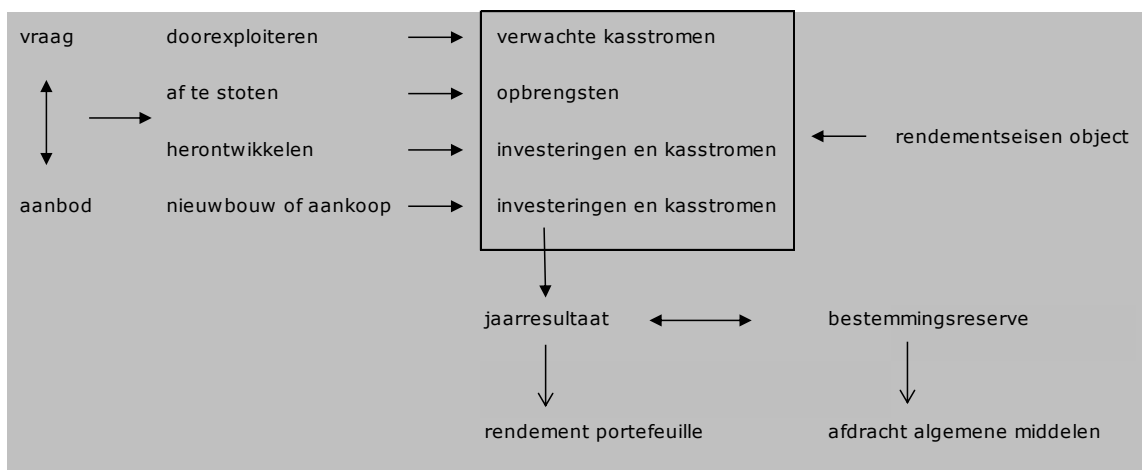
3.3.4 Overwegingen

De bundeling van het beheer van het gemeentelijk vastgoed maakt het gemakkelijker om bij de meerjarige investeringsprogramma's rekening te houden met de mogelijkheden die vrijkomende gebouwen bieden voor hergebruik of herontwikkeling. Daarbij kan worden aangesloten bij de huidige werkwijze van spreidingsplannen. Ook wordt het mogelijk om de onderlinge relaties tussen deze segmenten beter uit te werken, zoals de combinatie van onderwijs met enerzijds sport en anderzijds maatschappelijke functies.

De meerjarige programma's maken het ook mogelijk de omvang van de jaarlijkse uitgaven en de bijbehorende dekking voor een aantal jaren vooruit te ramen. In de uitgaven is een tweedeling te maken tussen enerzijds lopende kapitaallasten en beheer- en onderhoudslasten en anderzijds nieuwe, te activeren investeringen (zowel nieuwbouw als verbetering / herontwikkeling). De eerste post zal in principe gedekt zijn door lopende huurinkomsten en gemeentelijke budgetten (bijvoorbeeld onderwijs), de tweede moet bekostigd worden uit nieuwe huurinkomsten c.q. huisvestingsbudget.

De benodigde subsidies / bijdragen werken door in de begrotingshoofdstukken van de beleidssector (sport, welzijn, onderwijs, cultuur, milieu).

De omvang van het meerjarig investeringsprogramma en een inschatting van de daaraan verbonden kosten heeft een eigen plaats in de gemeentelijke begrotings- en verantwoordings-cyclus. Er is sprake van een benodigde financieringsruimte en een begroot jaarresultaat. Schematisch kan dit zo worden weergegeven:



3.3.5 Keuzemogelijkheden

Bij de toekomstige opzet van het meerjarig vastgoed investeringsprogramma zijn grofweg twee alternatieven denkbaar.

De planning en programmering van beheer, onderhoud en investeringen in het vastgoed kan op de huidige voet worden voortgezet, dus met sectorale spreidingsplannen, met een lichte vorm van onderlinge afstemming als het gaat om verwachte leegstand of onderbezetting van gebouwen (efficiënt gebruik van het vastgoed, toetsing van voor-nemens gebouwen af te stoten).

Het alternatief hiervoor is dat de planning en programmering van de vastgoedactiviteiten wordt geïntegreerd, waarbij bewust wordt gezocht naar een efficiënt en meervoudig gebruik van gebouwen. Als gevolg van de meer geïntegreerde planning ontstaat beter inzicht in de behoefte aan aanpassing van de voorraad, zodat duidelijk wordt in welke mate het afstoten en nieuw verwerven van vastgoed, c.q. nieuwbouw aan de orde is. Het nog niet bestemde of leegstaande vastgoed kan daarin worden betrokken. De integratie kan de afstemming met de ruimtelijke ontwikkeling en grondbeleid bevorderen.

3.3.6 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

De huidige vorm van meerjarige programmering, met sectorale spreidingsplannen is een goed instrument om de behoefte aan vastgoed per sector te bepalen. De afstemming met andere beleidssectoren vraagt evenwel speciale aandacht. Door verschillen in timing (verschillende perioden) kunnen kansen tot samenvoeging of bundeling worden gemist. Ook de ruimtelijke afstemming is belangrijk, nu te voorzien is dat gebiedsontwikkeling in de komende jaren beperkt zal zijn en zich beperkt tot de acht brandpunten. Het integreren van de planning en programmering van de vastgoedontwikkelingen maakt het vastgoed-beleid wel complexer, maar geeft ook meer mogelijkheden om directer bij te dragen aan de kwaliteit van nieuw te ontwikkelen gebieden en zo het investeringsklimaat gunstig te beïnvloeden.

Indien sprake is van het faciliteren in meer of minder vastgoed ten behoeve van bepaalde doelgroepen dat op niveau van de gemeentebegroting niet kostendekkend zal zijn, is het noodzakelijk om een (indicatief) inzicht te hebben in de subsidiebehoefte (of vrijval daarvan). Dat is nodig om te sturen in het volume aan vastgoed in relatie tot de beschikbare middelen.

De afstemming van het meerjarenontwikkelingsprogramma op de beschikbare investeringsruimte is een belangrijk instrument voor een effectief en efficiënt vastgoedbeleid: het dwingt tot creatief zoeken naar een intensiever gebruik van de gebouwen en voorzieningen en alternatieven goed tegen elkaar af te wegen.

De onderlinge afhankelijkheden die zo in de vastgoedprogrammering ontstaan hebben voor- en nadelen. Het efficiënter gebruik van gebouwen wordt bevorderd, maar er kunnen ketens van verhuizingen en bouwactiviteiten ontstaan die een goede planning vereisen. Zonder goede planning van projecten kan jarenlang sprake zijn van een suboptimaal gebruik. Maar een goede planning kan juist zorgen voor soepele overgangen van de ene gebruiker naar de andere.

De grotere complexiteit van de programmering moet beheersbaar blijven. De kansen van samenwerking tussen onderwijs, sport, cultuur en welzijnsaccommodaties moeten bij een integrale programmering beter zichtbaar worden. Actuele ontwikkelingen zoals de spreiding van voorzieningen voor basisonderwijs ten gevolge van de krimp raakt ook het integraal accommodatiebeleid en vergroot de dynamiek van het vastgoedbeleid. Doel is te komen tot een afgewogen en gedragen spreiding van maatschappelijke voorzieningen over de stad. Vanwege demografische ontwikkelingen, zoals ontgroening en vergrijzing en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals toename van mobiliteit en behoefte aan afgestemde voorzieningen en dagarrangementen, zullen ook andere educatieve en maatschappelijke voorzieningen in dit proces worden meegenomen.

De integrale planning biedt een beter houvast om de mogelijkheden van nog niet bestemde gebouwen te verwerken, zowel ruimtelijk als financieel. Bij de grotere investeringsopgaven in het programma zullen alternatieve mogelijkheden met elkaar worden vergeleken. De projecten die uit het programma voortkomen zullen in de opeenvolgende planfasen gaan afwijken van hetgeen in het programma was voorzien. Actualisering van het programma zal daarom nodig zijn. Dat is ook nodig omdat zich nieuwe en andere huisvestingsbehoeften en huisvestingsmogelijkheden zullen voordoen.

Voorbeelden van de integratie van functies zijn te zien bij de wijkcombinatie gebouwen. Bij La Belletsa in Heugemerveld gaan school, buitenschoolse opvang en welzijnswerk in een Brede School samen. In het Centre Manjefiek Malberg bevinden zich de twee Malbergse basisscholen Het Palet en Markus, Peuterspeelzaal Samsam, wijkcentrum het Ruweel en welzijnsorganisatie Trajekt. Deze partijen werken samen onder het 'brede school' concept. Naast het fysiek vormgeven van een brede school concept, vervult het Centre Manjefiek Malberg een professionele- en informele buurtfunctie.

Momenteel loopt een inventarisatie van mogelijke achterstanden in het onderhoud. Gekoppeld aan een meerjarige inventarisatie van de onderhoudslasten levert dit een belangrijke bouwsteen voor de raming van de toekomstige kasstroom voor het vastgoed. De inventarisatie vormt de basis voor een nieuw meerjarenonderhoudsprogramma dat de volledige vastgoedportefeuille afdekt.

De marktwaarde van de gebouwen kan in de loop der tijd zowel stijgen waardoor stille reserves ontstaan als dalen waardoor boekverliezen optreden. Bij een gunstige waardeontwikkeling nemen de mogelijkheden om de vastgoedportefeuille aan te passen aan nieuwe wensen toe, want het wordt gemakkelijker gebouwen in te wisselen voor nieuwe. Veel van deze waarde-ontwikkeling ontstaat door externe invloeden, zoals conjunctuur, dalende rente en toenemende vraag naar vastgoed. De invloed van het gemeentelijk

vastgoedbeleid hierop is beperkt. Om het verschil tussen boekwaarde en marktwaarde te kunnen volgen is het nodig om op gezette tijden het vastgoed te laten taxeren. Dat kan een beeld geven van de ruimte die er is om de bouwvoorraad door aan- en verkopen aan te passen.

Meerjarig programma vastgoedportefeuille	Beheersing uitgaven	Benutten inter-actie	Inverdien mogelijkheden	Mogelijkheden planning
Nu: spreidingsplannen en MJOP	**	*	**	***
Geïntegreerd meerjarenprogramma ontwikkeling en onderhoud	***	***	***	**

3.3.7 Beleidsvoorstel

De opgave voor het gemeentelijk vastgoedbeleid voor de komende jaren is te voorzien in de erkende huisvestingsbehoefte van gemeentelijke en maatschappelijke instellingen. Waar mogelijk kan deze huisvesting een rol spelen in de gebiedsontwikkeling met een accent op de brandpunten daarin. De opgave is ook om dit op effectieve en efficiënte wijze te doen. Voor een sturing op kasstromen, die de komende jaren ongetwijfeld aan belang zal winnen, is een meerjarig totaaloverzicht van de investeringen en onderhoudsprogrammering onontbeerlijk.

We stellen voor de geldende spreidingsplannen in de loop van 2012-2013 te koppelen aan de structuurvisie die op dit moment wordt ontwikkeld. Daaruit kan vervolgens een samenhangend en geïntegreerd meerjarenontwikkelings- / onderhoudsprogramma 2013-2018 (5 jaar) ontstaan dat tevens inzicht geeft in de verschillende bijbehorende financieringsbronnen.

3.4 Dekking van het portefeuillebeleid

3.4.1 Startnotitie en commissie

In de startnotitie is aangegeven dat het bedrijfsonderdeel dat is belast met de vastgoedexploitatie de kostendekkende huur direct doorberekent aan de huurders / gebruikers. Eventuele subsidiëring van huurders / gebruikers die de kostendekkende huur niet kunnen betalen gebeurt door de beleidssector aan de gebruikers en valt buiten het bereik van het vastgoedbeleid. Verder geeft de startnotitie aan dat het principe van tenminste kostendekkende verhuren versterkt zal moeten worden doorgevoerd voor zowel gemeentelijk als maatschappelijk vastgoed. Voor het overige zijn marktconforme tarieven het uitgangspunt.

De commissie heeft bij dit onderwerp een aandachtspunt benoemd:
Uiteenzetting relatie huurtarieven en subsidiëring van huren bij met name maatschappelijk vastgoed.

3.4.2 Kostendekkende verhuur

De totale gemeentelijke vastgoedportefeuille dient minimaal kostendekkend te zijn. 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.

De huidige portefeuille voldoet niet aan het uitgangspunt van kostendekkende verhuur: er is sprake van een negatief exploitatieresultaat. De exploitatie van het gemeentelijk vastgoed was in de afgelopen jaren structureel verliesgevend. Het resultaat over de periode 2002 – 2009 is € 6,7 mln negatief of gemiddeld € 0,8 mln negatief per jaar. Het feitelijk exploitatieresultaat uit reguliere bedrijfsvoering is negatiever omdat incidentele baten in de vorm van boekwinsten uit verkoop van vastgoed in het saldo zijn verdisconteerd.

Het tekort is ten dele het gevolg van de rekensystematiek die uitgaat van een relatief hoge omslagrente. Tegenover exploitatieverliezen op het vastgoed staan winsten in de financieringsfunctie elders in de algemene middelen. Bijstelling van de omslagrente naar een lager percentage zal het tekort in de vastgoedexploitatie verminderen. Momenteel wordt voor het vastgoed gerekend met een rentepercentage van 5,8%, terwijl de leningen op de kapitaalmarkt minder dan 4,0% kosten. Ter indicatie: verlaging van de omslagrente met 1% geeft een positief effect van € 0,8 mln in de vastgoedexploitatie.

Ook het gebruik om het vastgoed volledig, inclusief de grondwaarde, af te schrijven verhoogt de kapitaallasten en draagt daardoor bij aan het tekort. Het is alleszins verdedigbaar om de economische waarde van een vastgoedobject gelijk te stellen aan de WOZ waarde en de restwaarde waarover niet wordt afgeschreven vast te stellen op 50% van de WOZ waarde. De door deze ingreep dalende kapitaallasten hebben een positief effect op de vastgoedexploitatie.

Het beleidskader waarderen en afschrijven in de financiële verordening is bepalend voor de te hanteren afschrijvingstermijnen. Het beleidskader gaat uit van volledige afschrijving. Aanpassing van het beleidskader is noodzakelijk om afschrijven tot een restwaarde mogelijk te maken. In de praktijk blijken ook de afschrijvingstermijnen in het beleidskader te algemeen. Meer differentiatie is gewenst. Voor het casco van monumentaal vastgoed is bijvoorbeeld een langere afschrijvings-termijn dan de voorgeschreven 40 jaar verantwoord. Daarentegen is de voorgeschreven afschrijvingstermijn van 25 jaar voor sportaccommodaties te lang. Bijvoorbeeld kunstgrasvelden hebben een levensduur van 10 a 15 jaar.

Bij toepassing van kostendekkende verhuur kunnen zich grote verschillen in prijs- en kwaliteitverhouding voordoen. Kwalitatief goede oudere gebouwen hebben een lage boekwaarde en navenant lagere huur, terwijl nieuwbouw in verhouding duur is door de hogere boekwaarde. Het normeren van kwaliteitsaspecten en deze vervolgens als 'toeslag' betrekken bij de bepaling van de kostendekkende huurtarieven zal een positief effect hebben op de exploitatie en in elk geval maatschappelijk betere verdedigbare huurprijzen.

Voor maatschappelijk vastgoed is denkbaar tarieven per deelportefeuille te bepalen (sport, welzijn, cultuur) en dit in een tarievennota vast te leggen.

Ook een bijstelling van de kosten van beheer en onderhoud kan de tekorten verminderen. Daarbij moet echter ook de vraag gesteld worden of het onderhoudsprogramma de ruimte biedt voor bijstelling. Door verouderde of ontbrekende inspecties is het beeld dat hier sprake is van achterstallig onderhoud en dat nieuwe inspecties eerder zullen leiden tot hogere lasten voor het vastgoed.

De tekorten kunnen natuurlijk ook het gevolg zijn van leegstand, onderbezetting of de wijze waarop het vastgoed wordt beheerd. Bij welke gebouwen is sprake van verliezen op jaarbasis? Komt daar de komende jaren verandering in? Een scherper vastgoedbeheer is nodig, gericht op optimale bezetting en exploitatie van gebouwen en verantwoorde huurniveaus. Om meer inzicht te krijgen is in 2010 de volledige portefeuille gemeentelijk vastgoed doorgelicht. Doel van de analyse is beter te kunnen sturen op portefeuilleniveau en beheer en exploitatie van het vastgoed aan te scherpen. De analyse wordt jaarlijks geactualiseerd.

Tijdelijke leegstand kan ook het gevolg zijn van het op verzoek reserveren van vastgoed voor nieuwe ontwikkelingen en initiatieven. Tussen het reserveringsverzoek en het moment van aangaan van een huurovereenkomst of het signaal dat van de reservering toch geen gebruik wordt gemaakt kan een langere periode zitten van huurderiving. In dergelijke situaties kan voor de reservering van het vastgoed een optievergoeding in rekening worden gebracht om op die manier de kosten van huurderiving te dekken. Dit gebeurt reeds incidenteel.

Voor de huurprijzen geldt als uitgangspunt van een tenminste kostendekkende huur voor de eigen gemeentelijke huisvesting en voor maatschappelijk vastgoed. Andere partijen betalen een marktconforme, commerciële huur. In de praktijk blijkt voor het vastgoed dat niet in gebruik is bij de eigen gemeentelijke organisatie of maatschappelijke instellingen een grijs gebied te bestaan. Bijvoorbeeld organisaties voor kinderopvang maken vaak gebruik van ruimtes in maatschappelijk vastgoed zoals voormalige schoolgebouwen. Kinderopvang is een commerciële activiteit. In de huurprijvaststelling komt dat lang niet altijd tot

uiting, de huurprijzen zijn vaak niet marktconform. Dit grijze gebied draagt bij aan het beeld dat de markt heeft van de gemeente als verhuurder van relatief goedkoop vastgoed. Door scherper de doelgroepen te definiëren kan een beter onderscheid worden gemaakt tussen de partijen die in aanmerking komen voor de veelal lagere kostendekkende huren en de partijen waaraan marktconforme huren in rekening worden gebracht.

Op de mogelijkheden om door subsidiering, door specifiek beleid voor monumenten en door regels voor de implementatie van duurzaam bouwen een kostendekkende exploitatie te verzekeren gaan we verderop afzonderlijk in. Ook de opbouw van een sluitend investeringsvoorstel beschrijven we verderop in de uitwerking van het projectniveau.

3.4.3 Keuzemogelijkheden

De sturingsmogelijkheden voor de kostendekking op portefeuilleniveau zijn samengevat:

- Algemene uitgangspunten voor berekening van kosten en opbrengsten;
- Aanpassing van kosten van beheer en onderhoud;
- Bestrijding van leegstand en onderbezetting;
- Vervanging van dure gebouwen door goedkopere;
- Aanpassing van de huurniveaus.

3.4.4 Voor- en nadelen van bijstellingen

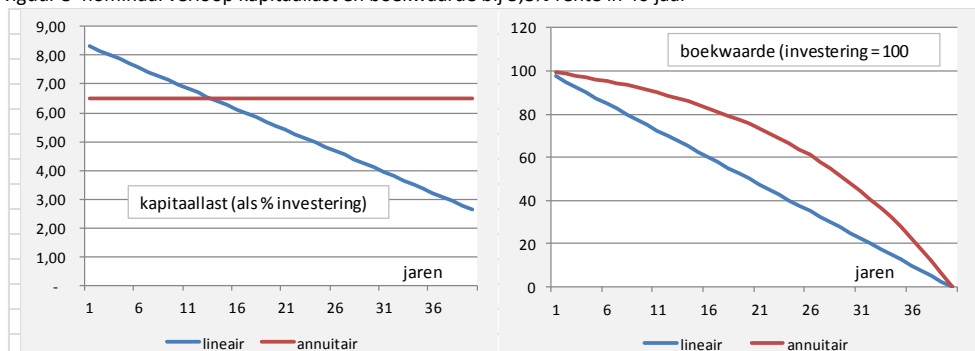
Bijstelling van uitgangspunten voor de berekening van opbrengsten en kosten zullen op het niveau van de vastgoedportefeuille zeker effect hebben, maar op het niveau van de totale algemene middelen deels wegvallen.

Verlaging van de rekenrente, die de vastgoedbegroting sluitend kan maken, heeft invloed op het niveau van de totale algemene middelen. De renteverlaging komt ten laste van de financieringswinsten elders in de gemeentelijke begroting. Bij een lagere rekenrente moet wel rekening worden gehouden met een groter risico van rentestijging in latere jaren.

De gemeente hanteert voor het vastgoed dat van oudsher in beheer en exploitatie is bij het bedrijfs onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer een afschrijving op basis van annuïteiten. Kenmerk van een annuïteit is dat bij gelijkblijvende rente de som van rente en afschrijving (de kapitaallasten) over de volledige looptijd gelijk is. Bovendien is de kapitaallast aan het begin van de looptijd lager bij afschrijving op basis van annuïteiten dan bij een lineaire afschrijving. Afschrijving op basis van annuïteiten biedt door de gelijkblijvende kapitaallasten en de lagere aanvangslasten een betere uitgangspositie voor de berekening van een kostendekkende huur.

Voor het maatschappelijk vastgoed dat recent door de centralisatie van het maatschappelijk vastgoed in beheer en exploitatie is gekomen bij het bedrijfs onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer, is lineaire afschrijving van toepassing. Door de samenvoeging van beide vastgoedportefeuilles is een hernieuwde afweging aan de orde. Over een tussentijdse wijziging van de systematiek van afschrijven zal overeenstemming moeten worden bereikt met de accountant.

figuur 3 nominaal verloop kapitaallast en boekwaarde bij 5,8% rente in 40 jaar



Lineaire afschrijving is normaal gesproken in eerste instantie duurder maar levert op de langere termijn door de dalende rentelasten voordelen op. Bij lineaire afschrijving is de rentelast na verloop van tijd minder.

Uit een analyse van de portefeuille gemeentelijk vastgoed blijkt dat bij toepassing van lineaire afschrijving in plaats van de huidige afschrijving op basis van annuïteiten na 10 jaar het omslag-punt van lagere kapitaallasten wordt bereikt. Door de relatief lange afschrijvingstermijnen duurt het echter 23 jaar voor de meerkosten uit de 'dure' periode voor het omslagpunt zijn terugverdiend. Wijziging van de methode van afschrijving op basis van annuïteiten naar lineaire afschrijving ligt hier niet voor de hand.

Doordat een aantal grote, lopende investeringen (kwaliteitssportparken en Geusselt zwembad) nog niet zijn opgenomen in de vastgoedportefeuille van het bedrijfsonderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer (overdracht volgt na oplevering), is het op dit moment nog niet mogelijk om uitspraken te doen over het omslagpunt bij een wijziging van de huidige lineaire afschrijving bij sportaccommodaties naar afschrijving op basis van annuïteiten. In verband met de betere uitgangspunten voor de berekening van een interne huurprijs heeft die wijziging wel de voorkeur.

Bij onderwijshuisvesting speelt het argument van de kostendekkende huur niet. Bij dit vastgoed is de bestaande lineaire afschrijving de meest aangewezen vorm.

Het normeren van kwaliteitsaspecten en deze vervolgens als 'toeslag' betrekken bij de bepaling van de kostendekkende huurtarieven zal een positief effect hebben op het exploitatieresultaat van de vastgoedportefeuille. Ingeval van subsidiëring van kostendekkende huren door de beleidssector zal dit ook elders in de algemene middelen effect hebben in de vorm van hogere subsidiebijdragen. Uitgaande van een tenminste kostendekkende huur voor maatschappelijk vastgoed heeft ook het vaststellen van tarieven per deelportefeuille elders in de algemene middelen effect in de vorm van hogere subsidiebijdragen.

De mogelijkheden voor bijstelling van de kosten van beheer en onderhoud moeten niet worden overschat. Bij een goed uitgewerkt meerjarenonderhoudsprogramma kan door uitstel van activiteiten met enkele jaren een rentebesparing worden behaald. Te weinig onderhoud kan echter ook leiden tot dure schades aan gebouwen die tegen veel hogere kosten moeten worden hersteld.

Kostenbeheersing en betere bezettingsgraad van gebouwen, mogelijk met (winstgevende) afstoting van vastgoed leidt tot reële lagere kosten voor de gemeente. Daar ligt een belangrijke sleutel om het vastgoed kostendekkend te krijgen. Maar vervanging van dure gebouwen is alleen zinvol wanneer de opbrengst hoger is dan de exploitatielast van de vervangende gebouwen. Het winstgevend afstoten van gebouwen met een lage boekwaarde werkt averechts wanneer ter vervanging dure gebouwen met hoge jaarlijkse lasten moeten worden aangeschaft.

Consequente toepassing van optievergoedingen voor reservering van vastgoed heeft een positief effect op de vastgoedexploitatie. Als de reservering gebeurt op verzoek van de beleidssector, drukken de kosten op het betreffende product.

Verhoging van huren kan de begroting sluitend maken. Huurovereenkomsten kennen gewoonlijk de correctie voor inflatie als mechanisme om de huur actueel te houden. Bij nieuwe huurovereenkomsten kan de huur op een nieuw niveau worden vastgesteld. Aanpassingen van de huurprijzen bij bestaande huurovereenkomsten zijn doorgaans niet eenvoudig door te voeren (huurbescherming). Door de huur op een passend niveau te stellen, van vergelijkbare gebouwen voor dezelfde categorie gebruikers, kan het huurniveau soms worden opgetrokken. Dat kan bij de gebouwen met lage kapitaallasten tot aanzienlijk hogere opbrengsten leiden. Een kostendekkende huur zou in sommige gevallen voordelig uit kunnen pakken.

Aanscherping van de definitie welke partijen in aanmerking komen voor de kostendekkende en welke voor de marktconforme, commerciële huurprijzen heeft een positief effect op de exploitatie van de vastgoedportefeuille. In beginsel heeft dit geen invloed op de algemene middelen, tenzij uit beleidsmatige overwegingen wordt besloten een deel van de huur te subsidiëren.

Exploitatievoordelen als gevolg van bijstelling van de uitgangspunten kunnen pas worden doorgegeven aan de gebruikers (lagere huren) wanneer de vastgoedhuishouding op langere termijn sluitend is.

3.4.5 Beleidsvoorstel

Uitgangspunt voor het vastgoedbeleid is een sluitende exploitatie op zowel objectniveau als voor de totale portefeuille. Gegeven de resultaten van de afgelopen jaren is er een doelstelling om duurzaam kosten te verminderen en opbrengsten te verhogen. De mogelijkheden om dit, zonder extra subsidiering vanuit de beleidssector, te realiseren worden in beeld gebracht, waarbij rekening gehouden wordt met risicofactoren zoals een groter onderhoudsbehoefte, plussen en minnen in kapitaallasten en wijziging afschrijvingsmethodiek. Een reëel zicht op de ontwikkeling van kapitaallasten en variabele lasten van het vastgoed is noodzakelijk om het doel van de sluitende begroting te halen. Dit moet verder worden uitgebouwd.

Het voorstel is over te gaan tot een combinatie van meer mogelijkheid tot differentiatie bij afschrijvingen (onder meer afschrijven tot een restwaarde die gelijk is aan 50% van de WOZ waarde, niet afschrijven op grond, langere afschrijving op casco monumenten) en een scherpere definitie van het toepassingsgebied van kostendekkende en marktconforme huren. Voorts wordt verlaging van de interne financieringsrente naar marktconforme tarieven onderzocht. Uitgangspunt daarbij is dat door een wijziging van de interne financieringsrente geen tekorten mogen ontstaan in de algemene middelen. Deze ingrepen zullen het exploitatieresultaat van de vastgoedportefeuille al op korte termijn gunstig beïnvloeden. Bovendien vergroot dit de investeringsruimte op langere termijn.

Herbevestigen dat kostendekkende exploitatie (met uitzondering van onderwijshuisvesting) het uitgangspunt is voor de vastgoedexploitatie. Voor vastgoedobjecten die structureel verliesgevend zijn zal een afwijking worden gemaakt tussen behouden en afstoten. Bestaande overeenkomsten worden door dit uitgangspunt niet aangetast. Claims op de beleidssector of de algemene middelen zijn niet aan de orde.

Bij panden voor gemeentelijke huisvesting worden alle kosten doorbelast naar de interne organisatie.

Aanscherping van de definitie welke partijen in aanmerking komen voor de kostendekkende en welke voor de marktconforme, commerciële huurprijzen.

Omzetting van de afschrijving op basis van annuïteiten van de portefeuille bebouwd onroerend goed naar lineaire afschrijving is niet zinvol. De financiële voordelen liggen te ver in de toekomst. Voor de sportaccommodaties wordt voorgesteld de bestaande lineaire afschrijving om te zetten naar afschrijving op basis van annuïteiten. De accountant zal hier wel mee moeten instemmen. Voor onderwijshuisvesting kan de bestaande lineaire afschrijving gehandhaafd blijven.

Het streven is het instrument van optievergoeding bij reservering van vastgoed voor toekomstige ontwikkelingen of initiatieven standaard toe te passen. De optievergoeding gaat in op het moment van reservering en eindigt zodra de reservering wordt opgeheven.

De mogelijkheden van het normeren van kwaliteitsaspecten om deze vervolgens als 'toeslag' te betrekken bij de bepaling van de kostendekkende huur en het vaststellen van tarieven per deelportefeuille worden nader onderzocht op haalbaarheid.

Na vaststelling van de kadernota door de gemeenteraad zal een uitwerkingsnota worden aangeboden met voorstellen voor aanpassing van het beleidskader voor waarderen en afschrijven.

Om de begroting sluitend te krijgen worden in het meerjarenprogramma voorstellen opgenomen die de opbrengsten kunnen vergroten en de kosten kunnen verlagen.

Vanuit het principe van een kostendekkende exploitatie op portefeuilleniveau zal meer gestuurd worden op sluitende business cases voor nieuwe investerings- en vastgoedprojecten.

3.5 Segmenten in het portefeuillebeleid

3.5.1 Startnotitie en commissie

Voor onderwijshuisvesting gaat de startnotitie uit van voortzetting van de huidige werkwijze met jaarplannen en spreidingsplannen voor onderwijshuisvesting. Voorts worden de mogelijkheden benoemd van een meer geïntegreerde programmering met andere voorzieningen. Voor monumenten moet een afwegingskader worden vastgesteld. Verduurzaming van vastgoed dient verder uitgewerkt te worden met als uitgangspunt doorbelasting van de kosten naar de gebruikers.

De commissie heeft voorts de volgende aandachtspunten benoemd:

Uiteenzetting relatie huurtarieven en subsidiëring van huren bij met name maatschappelijk vastgoed.

Formulering van beleid ten aanzien van tijdelijk beheer van vastgoed waarvoor nog geen eindbestemming bekend is.

Uitwerking van beleid en gevolgen ten aanzien van verduurzaming van vastgoed.

3.5.2 Inleiding

Naast de programmering en bekostiging van het vastgoed zijn er nog een aantal bijzondere onderdelen in de vastgoedportefeuille: het maatschappelijk vastgoed (welzijn, sport en cultuur), onderwijsgebouwen, monumenten en het tijdelijk te beheren vastgoed. Het duurzaam bouwen is een specifiek element in het vastgoedbeleid.

Per segment van het vastgoed zal het exploitatieresultaat verschillend zijn. De eigen huisvesting wordt tegen kostprijs in de gemeentelijke begroting opgenomen. Bij verhuur in de commerciële sfeer moeten de opbrengsten marktconform en tenminste kostendekkend zijn. De segmenten die we hier behandelen hebben hun eigen bijzonderheden.

3.5.3 Maatschappelijk vastgoed

Bij verhuur van maatschappelijk vastgoed (met name welzijn, sport en cultuur) is doorgaans sprake van gebruikers van het vastgoed die geen kostendekkende huur kunnen betalen. Er dient dan bepaald te worden welke huur wel kan worden betaald. Het resterende zal uit (gemeentelijke of andere) subsidies richting de gebruikers moeten worden aangevuld, op een zodanige manier dat in ieder geval de kostendekkende huur kan worden voldaan.

De kosten van het vastgoed zijn voor de gemeentelijke huisvesting en onderwijshuisvesting gedekt: deze kosten komen ten laste van de algemene middelen. Voor het maatschappelijk vastgoed kunnen de huisvestingskosten een probleem vormen. Sport- en welzijnsinstellingen zijn vaak niet in staat om een kostendekkende huur te betalen. Voor hen gelden de hierna beschreven uitgangspunten voor subsidiëring van huren.

De sportvoorzieningen wijken hiervan af. De sportvoorzieningen zijn in eigendom bij het bedrijfs onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer en worden intern verhuurd aan de beleidsafdeling Sport(-service), die vervolgens via vaste tarieven de sportvoorzieningen in gebruik geeft aan sportverenigingen en andere gebruikers.

3.5.3.1 Subsidiëring van huren

In de kadernota Integraal Accommodatiebeleid IAB uit 2005 zijn door de gemeenteraad een aantal uitgangspunten vastgelegd voor het accommodatiebeleid, die voor het maatschappelijk vastgoed richtinggevend zijn. Met betrekking tot kostendekkendheid, tarieven en subsidies zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld:

Verhuur vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven.

Commerciële partijen betalen een marktconform, commercieel tarief.

Gebruikers / huurders die een kostendekkend tarief niet kunnen betalen kunnen een 'huursubsidie' vragen aan de gemeente.

De beleidssector maakt een inhoudelijke afweging en bepaalt of een gebruiker / huurder in aanmerking komt voor subsidie als deze de accommodatie niet kan betalen. Daarbij moet rekening worden gehouden met regels voor staatssteun. Als alternatief voor het beschikbaar stellen van vastgoed in combinatie met een 'huursubsidie' 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 naar wat de gemeente als beleid wenst. Uitgangspunt van de kadernota IAB is daarom dat subsidie activiteiten gerelateerd is en niet vastgoed gerelateerd. Het vastgoed heeft echter wel zijn prijs die in de beleidsmatige afweging van de te subsidiëren activiteiten meegewogen moet worden.

Het subsidiemodel uit de kadernota IAB is transparant en past in het nieuwe organisatieconcept. Mocht in de toekomst besloten worden tot outsourcing van de vastgoedexploitatie naar een marktpartij, dan dient de subsidiëring activiteiten gerelateerd te zijn en niet vastgoed gerelateerd.

In de uitwerkingsnota Bestandsanalyse Gemeenschapshuizen uit 2006 is de kadernota Integraal Accommodatiebeleid IAB verder uitgewerkt voor de gemeenschapshuizen. De raad heeft (in afwijking van de algemene kaders zoals vastgesteld in de kadernota IAB) bepaald dat de stichtingsbesturen de gemeenschapshuizen huren voor € 45,- per jaar. Het verschil tussen de symbolische huur en de kostendekkende huur wordt ten laste van de algemene middelen gebracht via een interne verrekening tussen het bedrijfs-onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer en de beleidssector.

Voor de andere accommodaties worden de algemene kaders van de kadernota IAB gevolgd. De werkwijze is als volgt. De huurovereenkomst en de subsidieovereenkomst komen parallel tot stand. Het bedrijfs-onderdeel 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 gaat als dat nodig is een subsidieovereenkomst aan met de gebruiker / huurder. Het proces is transparant.

De beschikbaarheid van deze subsidies is voor het bedrijfs-onderdeel 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.

3.5.3.2 Beleidsvoorstel

De bestaande kaders uit de kadernota Integraal Accommodatiebeleid IAB uit 2005 en de uitwerkingsnota Bestandsanalyse Gemeenschapshuizen uit 2006 over kostendekkende verhuur en subsidiëring zijn nog steeds actueel. Met uitzondering van gemeenschapshuizen worden huisvestingsvoorzieningen door het bedrijfs-onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer verhuurd voor een tenminste kostendekkende huur. Gebruikers / huurders van maatschappelijk vastgoed die de kostendekkende huur niet kunnen betalen kunnen een subsidie aanvragen bij de beleidssector.

Het subsidie instrument geeft de beleidssector de mogelijkheid om via de huisvestings-voorzieningen te sturen. Daarbij kan gedacht worden aan spreiding of juist bundeling van voorzieningen maar ook aan versterking van de zelfredzaamheid van instellingen en burgers door aanscherpen van de criteria van de doelgroepen voor maatschappelijk vastgoed.

Voorgesteld wordt om de kaders van de kadernota Integraal Accommodatiebeleid IAB en de uitwerkingsnota Bestandsanalyse Gemeenschapshuizen niet te heroverwegen maar te continueren.

De staande praktijk voor de verhuur van gemeenschapshuizen wordt in verband met het verhoogde risico-profiel gehandhaafd. Materieel is het effect hetzelfde als bij toepassing van de uitgangspunten van de kadernota IAB omdat via een interne verrekening tussen het bedrijfs-onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer en de beleidssector de kostendekkende huur wordt vergoed. Wel zal het subsidiebestanddeel in de toekomst transparant moeten worden gemaakt in de huurovereenkomsten.

Voor de buitensportaccommodaties is geen sprake van kostendekkende exploitatie. Omwille van de transparantie wordt voorgesteld voor deze categorie maatschappelijk vastgoed de volgende methodiek toe te passen. Het bedrijfs-onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer verhuurt op basis van een kostendek-

kende huur aan Sport(-service), die vervolgens via vaste tarieven de sportvoorzieningen in gebruik geeft aan sportverenigingen en andere gebruikers. Het exploitatietekort van Sport(-service) wordt afgedekt via de algemene middelen of (na eventuele verzelfstandiging) via een subsidie.

3.5.4 Onderwijshuisvesting

Het principe van kostendekkende exploitatie is niet van toepassing op onderwijshuisvesting. De gemeente heeft de wettelijke taak en zorgplicht om te voorzien in onderwijshuisvesting en krijgt daarvoor een budget via het gemeentefonds. Binnen die wettelijke taak zijn er wel sturingsmogelijkheden om zo efficiënt mogelijk in de huisvesting te voorzien. Bovendien is er ook ruimte om bepaalde prioriteiten te stellen wanneer daarover met de onderwijsinstellingen consensus kan worden verkregen. Uit onderzoek van de rekenkamercommissie Maastricht in 2008 is gebleken dat de kosten van de huisvesting passen binnen het budget dat de gemeente in het gemeentefonds hiervoor krijgt. Momenteel worden enkele aanzienlijke investeringen in schoolgebouwen gedaan.

De raad heeft in 1998 bij de decentralisatie onderwijshuisvesting besloten tot een gesloten financiering voor onderwijshuisvesting. De door het Rijk aan het gemeentefonds toegevoegde middelen voor onderwijshuisvesting zijn taakstellend. Het principe van de gesloten financiering is in 2008 impliciet verlaten met het raadsbesluit om het Vruchtboomfonds eeuwig durend te maken. Het impliciete besluit wordt nog omgezet in een expliciet besluit. Door deze koerswijziging concurreert de wettelijke taak om te voorzien in onderwijshuisvesting in het MJIP met andere investeringswensen.

De schoolgebouwen en omliggende terreinen spelen een rol in het multifunctionele gebruik van gebouwen. De combinatie met voor- en naschool, peuterspeelzalen, sport- en buurtfuncties heeft implicaties voor het vastgoedbeleid: dit vergt afstemming tussen de verschillende gebruikers. De vormgeving hiervan kan uiteenlopen, van samen in een gebouw tot clustering van zelfstandige gebouwen en terreinen dicht bij elkaar. De keuzen daarvoor zijn een belangrijk onderdeel van het geïntegreerde meerjarenprogramma.

De combinatie van investeringen in onderwijs en gerelateerde functies kan effectief en efficiënt zijn. Spreidingsplannen voor onderwijs en deze andere functies geven een beeld van de nieuwe investeringen enerzijds en de mogelijke dekking ervan.

Tot nog toe speelden de mogelijkheden voor herontwikkeling in het kader van het grondbeleid op terreinen van voormalige onderwijslocaties een belangrijke rol bij de dekking van nieuwe onderwijshuisvestingprojecten. De opbrengsten van herontwikkeling zijn minder zeker geworden: de afzetmogelijkheden en prijzen van af te stoten vastgoed liggen na de kredietcrisis een stuk lager. Te verwachten is dat de opbrengsten van oude schoolgebouwen minder worden. Er moeten andere manieren worden gevonden om de investeringen te dekken. Bij vernieuwing van scholen kan de inbreng van besparingen op het onderhoudsbudget van de onderwijsinstelling worden betrokken. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het volgende.

De gemeente dient te voorzien in huisvesting voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs. De ontwikkeling van leerlingenaantallen vormt de grondslag voor de benodigde huisvesting. Het budgettaire risico voor de huisvesting ligt bij de gemeente: gegeven de bekostiging via het gemeentefonds en de gewenste hoeveelheid en kwaliteit van de huisvesting is de praktijk dat gemeenten vaak nog eigen middelen (moeten) vrijmaken om voor goede huisvesting te zorgen.

Schoolgebouwen worden gefinancierd met overheidsmiddelen. De gemeente stelt na een goedgekeurde bouwaanvraag geld ter beschikking. In beginsel treedt het schoolbestuur op als bouwheer. De gemeente zorgt voor de grond. Deze wordt voorafgaande aan de bouw aan het schoolbestuur in eigendom overgedragen. Het schoolbestuur wordt daarmee juridisch eigenaar van de grond en het gebouw en staat als zodanig in het kadastraal register genoemd. De gemeente behoudt het economisch claimrecht. Dit houdt in dat wanneer, om welke reden dan ook, de onderwijsbestemming van het gebouw wordt opgeheven (buitengebruikstelling), het eigendom overgaat van het schoolbestuur naar de gemeente. Het schoolbestuur heeft geen invloed op de bestemming die het gebouw krijgt nadat het niet langer voor de school wordt gebruikt. Dat is een zaak van de gemeente. Het komt voor dat het schoolbestuur met eigen middelen voor-

zeningen heeft gefinancierd, bijvoorbeeld voor bouwkundige aanpassing of een uitbreiding van het gebouw. Bij buitengebruikstelling heeft het schoolbestuur geen aanspraak op een vergoeding voor deze gedane investeringen.

Eventuele besparingen op het onderhoudsbudget kunnen in verband met het juridische eigendom van de schoolbesturen slechts in overleg met de schoolbesturen en niet eenzijdig door de gemeente worden gerealiseerd.

Door krimpende leerlingaantallen zullen de komende jaren onderwijsgebouwen leeg komen waarvoor dan nieuwe en andere gebruikers moeten worden gevonden.

3.5.4.1 Keuzemogelijkheden

De gemeente moet voorzien in de vraag naar onderwijshuisvesting die volgt uit de ontwikkeling van het aantal leerlingen. De gemeente maakt echter ook een keuze voor een bepaald niveau aan kwaliteit en kosten. De gemeente zal een budgettair kader moeten bepalen voor onderwijshuisvesting. Daarin is een bandbreedte te onderscheiden lopend van laag en kostendekkend tot duur en kwaliteit gedreven.

Aan de onderkant van de bandbreedte ligt het accent op kostenbesparing, aan de bovenzijde op de kwaliteit van de huisvesting. Dit laatste kan een (flink) beslag leggen op de gemeentefinanciën. De mate waarin zal door de gemeenteraad moeten worden vastgesteld. De verwachting is dat de beschikbare middelen sterk zullen verminderen. Dit vermindert de investeringsruimte. De huisvestingslasten van oudere gebouwen zullen lager zijn dan van de nieuwste. Het ongewijzigd gebruik van die oudere gebouwen past in een besparingsbeleid en indien monumentale waarden aanwezig zijn ook in het monumentenbeleid, maar zal ten koste gaan van de huisvestingskwaliteit, terwijl ook nog investeringen wenselijk of noodzakelijk zijn voor binnenklimaat en energiehuishouding.

Een analyse van de onderwijshuisvestingsportefeuille biedt inzicht in de variatie in kwaliteit en kosten en de risico's van een terughoudend of offensiever investeringsbeleid. De komende jaren lijkt een verschuiving naar zuinig ruimtegebruik, hergebruik van gebouwen, integratie met andere functies de aangewezen weg om de wegvallende middelen uit herontwikkeling te compenseren.

De combinatie van onderwijs met andere functies op het vlak van sport en welzijn kan kostenbesparend werken bij een goede spreiding over de stad. Vastgesteld moet worden of combinatie van functies alleen zal gebeuren wanneer sprake is van reële besparingen in het vastgoed of ook gepaard mag gaan met extra tekorten/gemeentelijke subsidies (bovenop wat voor maatschappelijk vastgoed en onderwijs gebruikelijk is).

Onderwijshuisvesting	Beheersing uitgaven	Effectief gebruik	Kosten / kwaliteit	Kwaliteit vastgoed
Budget voor onderwijs en kwaliteitscriteria	*	***	***	***
Combinatie functies en gebruikers	***	***	**	***

3.5.4.2 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

Er is een spanningsveld tussen sobere huisvesting en kwaliteitsstreven in het onderwijs. De kosten van duurere vormen van huisvesting moeten worden afgewogen tegen de baten van kwalitatief goed onderwijs. In elk geval is een goede raming noodzakelijk van het investeringsbeslag in de eerstkomende jaren, zowel in nieuwe projecten als in onderhoud en verbetering. Daarmee wordt ook het benodigde inzicht verkregen in de bij te stellen opbrengsten uit herontwikkeling.

3.5.4.3 Beleidsvoorstel

De spreiding en aanpassing van onderwijshuisvesting vergt de komende jaren aandacht. Door de afname van jongeren zullen schoolgebouwen in aantal en omvang afnemen. Dat schept ruimte voor integratie met andere voorzieningen op het vlak van welzijn en sport. De investeringsruimte staat onder druk doordat de herontwikkelingsopbrengst van de ruimte en gronden van vrijkomende schoolgebouwen minder zal op-

brengen. Dat maakt het noodzakelijk om de vereiste kwaliteit en beschikbare middelen nauwkeuriger op elkaar af te stemmen. Het geïntegreerde meerjarenprogramma zal hierover uitsluitel moeten geven.

3.5.5 Monumenten in het gemeentelijk vastgoed

De gemeente Maastricht heeft in de loop der tijd rijks- en gemeentelijke monumenten aangekocht, mede om het behoud ervan zeker te stellen, naast bezit dat van oudsher in gemeentelijk bezit is. Onder het vastgoed is er een dertigtal monumenten, enkele daarvan zijn markant, zoals het Stadhuis. Een enkele keer is een aankoop aan de orde, zoals de Hoofdwacht aan het Vrijthof in 2006. Ook is incidenteel een monument verkocht aan ideële stichtingen (in 2008 het Spaans Gouvernement, aan een stichting met behulp van subsidies van de stichting Elisabeth Strouven).

Monumentale panden kennen doorgaans hoge(re) kosten voor wat betreft verwerving, herstel en onderhoud en daarmee hogere exploitatiekosten. Voor zover sprake is van een verliesgevende exploitatie omdat de hogere kosten niet vertaald kunnen worden in een kostendekkende huur, staat het bedrijfsonderdeel dat is belast met de vastgoedexploitatie voor de afweging om het vastgoedobject uit de exploitatie te halen en af te stoten. De opdracht is immers een kostendekkende exploitatie van de vastgoedportefeuille. Indien vanuit beleidsmatige overwegingen (cultuurhistorische belangen of maatschappelijke huisvestingsbelangen) voortzetting van de exploitatie gewenst wordt, zal vanuit de betreffende beleidsafdeling in supplementie (bijvoorbeeld subsidie) moeten worden voorzien op een zodanige wijze dat de gebruiker in staat wordt gesteld de kostprijsuur te betalen. Hiervoor zijn geen middelen gereserveerd. Dit betekent dat ad hoc oplossingen moeten worden gezocht.

Monumenten

Het pand Vrijthof 25, beter bekend als de Hoofdwacht, wordt in 2006 in verband met het markante uiterlijk en zijn cultuur historische waarde alsmede zijn strategische / gevoelige ligging op het Vrijthof verworven. De verkoper van het pand, de Staat der Nederlanden (Defensie), heeft de gemeente Maastricht verplicht het pand enkel aan te wenden voor culturele en/of publieke bestemming, gebaseerd op het geldende bestemmingsplan. Door middel van een kettingbeding is zelfs bepaald dat dit gebruik voor een periode van 15 jaar gegarandeerd dient te worden. Mocht binnen deze periode de bestemming door de gemeente Maastricht worden gewijzigd, dan is de gemeente aan de Staat een meerprijs verschuldigd.

Naast de bepalingen in de koopakte zijn er ook andere beperkingen voor de exploitatie in de vorm van bijvoorbeeld 'verworven rechten' voor tijdelijk gebruik door culturele instellingen tijdens evenementen. Daardoor en door het grote aantal evenementen op het Vrijthof is commerciële verhuur van het pand nauwelijks mogelijk. Dit is onderkend bij de aankoop. Het jaarlijkse exploitatiekort komt daarom niet ten laste van het resultaat van Vastgoed maar daarentegen wel ten laste van de algemene middelen.

De bescherming van het cultureel erfgoed is een beleidstaak die veel breder is dan het gemeentelijk vastgoed en wordt via monumentenwet en erfgoedverordening afgedekt. Daarnaast wordt de bescherming in bestemmingsplannen verwerkt door middel van het 'planologisch erfgoedregime', in lijn met beleidsveranderingen die ook het Ministerie van OCW nastreeft. De stad heeft ruim 1.600 rijksmonumenten en twee beschermde stadsgezichten. Via deze lijn is echter slechts stimulering van onderhoud mogelijk, het monumentenbehoud en –herstel is lastig af te dwingen.

3.5.5.1 Keuzemogelijkheden

Gezien de risico's van hoge kosten en onzekerheid over een passende functie en nuttig gebruik ligt een teughoudende inzet van monumentale panden als gemeentelijk vastgoed voor de hand. Daar waar geen sprake is van een kostendekkende exploitatie van de eigen monumenten ten gevolge van het monumentale karakter van het vastgoedobject zullen de hogere lasten als gevolg van restauratie en duur onderhoud gedekt moeten worden uit bijdragen uit landelijke subsidiemogelijkheden of door een claim op extra middelen via de afdeling cultureel erfgoed. Als dat niet mogelijk blijkt zal onderzocht worden of het vastgoedobject verkocht kan worden waarbij waar mogelijk voorwaarden voor de bestemming worden meegegeven.

De hoge exploitatiekosten kunnen enigszins gematigd worden. Het is verantwoord om voor het casco van monumenten onder voorwaarden met langere en / of gedifferentieerde afschrijvings-termijnen te werken

en ook niet af te schrijven op de grondwaarde. Lagere kapitaallasten geven op die manier enig tegenwicht tegen de hogere onderhoudslasten. Dit is ook vastgoed-economisch te verantwoorden omdat monumentaal vastgoed vaak een hogere economische waarde behoudt en om cultuurhistorische redenen minder snel door de gemeente verkocht zal worden. Daarvoor is wel een aanpassing van het beleidskader waarden en afschrijven in de financiële verordening noodzakelijk.

De vaste regel van kostendekkende exploitatie geldt ook bij aankoop van monumenten door de gemeente. Die zijn niet anders dan bij de andere gebouwen. Bij aankoop en investeringen dient vooraf een sluitende investeringsbegroting beschikbaar te zijn en voor de daarop volgende exploitatie een sluitende exploitatiebegroting. 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.

3.5.5.2 Beleidsvoorstel

Het behoud en herstel van de monumenten in het vastgoed van het beleidsonderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer vergt vaak extra investeringen die een kostendekkende exploitatie zwaarder belasten. Terughoudendheid in de aankoop van monumenten is geboden. Vanuit de opgave van een kostendekkende exploitatie zal bij bestaand monumentaal vastgoed geanalyseerd worden of sprake is van een verliesgevende exploitatie en wat de oorzaak daarvan is. Indien deze voornamelijk bepaald worden door extra kosten van onderhoud en herstel als gevolg van de monumentale constructie en status zal een afweging worden gemaakt tussen behoud of afstoten van het vastgoedobject. Ingeval uit beleidsmatige redenen het behoud van het vastgoedobject door de gemeente gewenst is, zal bij de beleidssector nagegaan moeten worden of een bijdrage geleverd kan worden om de exploitatie te continueren. Zo dat niet het geval is zal alternatieve geschikte huisvesting voor de gebruiker binnen de bestaande gemeentelijke vastgoedportefeuille onderzocht worden. Als deze zich aandient is het vervolgens de intentie om na een hernieuwde afweging het vrijkomend monumentaal vastgoedobject her in te vullende dan wel in de markt te plaatsen. Verder wordt onderzocht of het mogelijk is de exploitatiekaders te verruimen door langere en / of gedifferentieerde afschrijvingstermijnen te hanteren voor monumenten in goede staat.

In geval van verkoop van monumenten die niet passen in de portefeuille streeft de gemeente naar zekerheden over een verantwoorde exploitatie door de koper. Daarbij wordt zoveel mogelijk terug gevallen op wettelijke beschermende kaders.

3.5.6 Tijdelijk beheer van vastgoed

De commissie heeft aandacht gevraagd voor een bijzonder element in de huisvesting: het tijdelijk beheer van vastgoed waarvoor nog geen eindbestemming bekend is.

Tijdelijk beheer van gebouwen

Terreinen en gebouwen worden aangekocht in het kader van toekomstige grondexploitaties en worden in afwachting van de herontwikkeling beheerd. Voorbeelden zijn A2, Belvédère of Geusselt. Dit tijdelijk gebruik is vaak verliesgevend. Het deficit wordt niet altijd in de toekomstige grondexploitaties verwerkt. Veel plannen voor herontwikkeling kennen een langere aanlooptijd waarin kapitaal- en beheerslasten ten laste van de vastgoedexploitatie komen. Tussentijds kan ook nog wel eens het ontwikkelperspectief veranderen. Beleidswijzigingen en planaanpassingen betekenen haast automatisch dat het tijdelijk beheer langer duurt dan oorspronkelijk gepland, met als gevolg stijgende kosten van tijdelijk beheer. Bij vrijkomend gemeentelijk vastgoed kan ook enige tijd sprake zijn van leegstand.

Projecten en gebouwen zoals Francois de Veyestraat, woningen Cannerweg, Bosscherweg, Hoolhoes hebben beheerkosten die door de duur van de planvoorbereiding of door een beleidswijziging hoger oplopen dan aanvankelijk gedacht.

De mogelijkheden voor een sluitende exploitatie van vastgoed in tijdelijk beheer zijn beperkt. Huurovereenkomst zijn afgestemd op een tijdelijk gebruik en moeten eenvoudig ontbonden kunnen worden. Als tijdelijke verhuur niet mogelijk is wordt ter voorkoming van leegstandsrisico's als kraken, vandalisme, inbraak etc gebruik gemaakt van professioneel leegstandsbeheer. Het ontbreken van huurbescherming in de huur- en gebruiksvoorwaarden heeft een prijs in de vorm van lage opbrengsten uit verhuur of leegstandsbeheer. De nieuwe wet Kraken en Leegstand (in de volksmond antikraakwet) die per 1-10-2010 in werking is getreden, beperkt de mogelijkheden om via tijdelijk beheer vastgoed te reserveren voor toekomstige ontwikkeling.

Het is de opgave van het bedrijfsonderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer ten behoeve van dergelijke toekomstige projecten door tijdelijke verhuur de frictiekosten zo laag mogelijk te houden. De duur van de beheerperiode kan slechts beperkt beïnvloed worden. De kosten van het tijdelijke beheer komen in beginsel ten laste van de grondexploitatie of de beleidsontwikkeling waarvoor het vastgoed is verworven. Indien dat niet mogelijk is, hetzij doordat het tijdelijk beheer minder opbrengt dan gedacht, hetzij doordat de beheerperiode uitloopt, blijft er een risico voor het OntwikkelingsBedrijf Maastricht van verliesgevend exploitatie dat in de lopende begroting moet worden opgevangen.

Agrarische gronden als ruilgronden

Naast het vastgoed in tijdelijk beheer beschikt de gemeente ook over een areaal onbebouwde agrarische gronden dat tijdelijk wordt beheerd. Deze gronden worden aangehouden als ruilgronden voor toekomstige ontwikkelingsopgaven in het kader van het grondbeleid. Om de actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt te kunnen continueren is het noodzakelijk strategische posities in te kunnen nemen, onder meer via de aankoop van gronden.

Gelegenheidsaankopen van agrarische gronden zijn actueel nu bijvoorbeeld marktpartijen in het kader van de stedelijke programmering mogelijkerwijs gronden buiten de acht brandpunten aan de gemeente te koop gaan aanbieden. Als deze gronden door de gemeente worden aangekocht, moet daar voldoende reden voor zijn in relatie tot toekomstige ontwikkelingsopgaven. Het uitgangspunt van een kostendekkende exploitatie op basis van een sluitende business case is ook hier van toepassing. In de praktijk zullen de mogelijkheden voor een kostendekkende exploitatie beperkt zijn in verband met de relatief lage pacht-opbrengsten voor agrarische grond.

3.5.6.1 Beleidsvoorstel

Bij aankoop van vastgoed in het kader van grond- en planexploitaties of in het kader van pro-actief aankoopbeleid moeten de kosten van de aanlooperperiode en het tijdelijk beheer opgenomen zijn in ofwel een sluitend exploitatievoorstel dan wel geormerkt en verwerkt worden in de toekomstige grondexploitatie.

Bij aankoop van vastgoed in het kader van toekomstige beleidsontwikkelingen of nieuwe beleidsinitiatieven zoals bijvoorbeeld het coffee shop beleid geldt hetzelfde principe als bij optievergoedingen (zie paragraaf 3.4) en komen de kosten van het tijdelijk beheer ten laste van de ontwikkelende beleidssector.

Gelegenheidsaankopen van agrarische gronden ten behoeve van het areaal ruilgrond zijn aan de orde als daar voldoende reden voor is in relatie toe toekomstige ontwikkelingsopgaven. Het uitgangspunt van een kostendekkende exploitatie op basis van een sluitende business case is ook hier van toepassing.

3.5.7 Verduurzaming van de vastgoedportefeuille

3.5.7.1 Inleiding

De gemeente Maastricht heeft als ambitie gesteld het duurzaam bouwen in de hele gemeente te bevorderen. De thema's energiebesparing, gezondheid, materiaalgebruik en cradle to cradle staan daarbij in het

voetlicht³. Voor het gemeentelijk vastgoed vertaalt zich dit in het streven naar het doorvoeren van aanpassingen in de bestaande vastgoedportefeuille en specifieke eisen bij nieuwbouw. De gemeente ziet voor zichzelf een voorbeeldrol weggelegd, die tot uiting kan komen in nieuwbouw-, onderhoud- en renovatieprojecten.

Het collegeprogramma geeft aan dat de gemeente het duurzaam bouwen zal stimuleren en faciliteren. Het ambitieniveau moet evenwel nog geconcretiseerd worden.

3.5.7.2 Overwegingen

De gemeentelijke voorbeeldrol op het gebied van duurzaam bouwen moet onder meer vorm krijgen in het vastgoedbeleid. Bij verschillende projecten is in de afgelopen jaren al rekening gehouden met aspecten van duurzaamheid, zoals bij de gemeentelijke huisvesting in Mosae Forum en Randwijcksingel. Energiebesparing speelt een rol bij groot onderhoud, bijvoorbeeld door plaatsing van HR ketels. Ook bij de nieuwbouw van het Geusseltbad staat de duurzaamheid hoog in het vaandel.

Voor het eigen vastgoed kan de gemeente daar natuurlijk niet in achterblijven.⁴ In dit geval is van belang dat per bestaand gebouw en nieuw investeringsproject zou moeten worden vastgesteld welke investeringen ervoor kunnen zorgen dat het gemeentelijk vastgoed aan de gewenste hoge ambitie van duurzaamheid voldoet. Dit levert een zelfstandig investeringsprogramma dat in de tijd moet worden uitgezet en een plaats kan krijgen in het geïntegreerde meerjarenprogramma.

Een duurzaam bouwen investeringsprogramma zal leiden tot extra kosten die veelal niet uit lopende huurovereenkomsten / lopende exploitaties kunnen worden bekostigd. Bij nieuwe huurovereenkomsten kunnen daarentegen de besparingen (terugverdien mogelijkheid) die in het gebruik optreden, zoals door minder energiegebruik, eenvoudiger worden verwerkt in een hogere huurprijs. Andere kosten, zoals bijvoorbeeld duurzaam en houdbaar materiaalgebruik, zal veelal een hogere kostendekkende huur tot gevolg hebben die niet altijd naar de gebruiker / huurder doorbelast kunnen worden. Als de gemeente zich niet-temin ten doel stelt dit materiaal toe te passen in haar vastgoedbezit, zullen hiervoor extra middelen gevonden moeten worden. Dit maakt het noodzakelijk om bij deze investeringen te selecteren op het rendement van de duurzaam bouwen maatregelen.

3.5.7.2 Keuzemogelijkheden

De wijze waarop de ambitie in duurzaam bouwen zich vertaalt in aanpassingen van bestaande gebouwen en nieuwe investeringsprojecten is nog in onderzoek. De relatie tussen investering, milieuwinst, financiële besparingen en de doorvertaling daarvan naar respectievelijk eigenaar of gebruiker is nog niet volledig uitgewerkt. De implementatie van duurzaam bouwen kent de volgende opties:

Voor de vastgoedportefeuille wordt geïnventariseerd welke maatregelen nodig zijn om het gemeentelijk vastgoed op het gewenste ambitieniveau te brengen. Hierbij wordt een investeringsraming gemaakt en een dekkingsplan. De investeringen die voldoende dekking krijgen worden doorgevoerd.

voetnoot

³ Voorstel Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen, maart 2007.

⁴ Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat er verschillende methoden worden gebruikt om het duurzaamheidsniveau te bepalen: GPR-gebouw, Greencalc, BreAAM, LEED. Deze wereld is nog in beweging en er zijn initiatieven om de methoden meer op een lijn te brengen.

Bij de opstelling van toekomstige investeringsplannen wordt separaat een voorstel gedaan van duurzaam bouwen maatregelen met een raming van kosten en opbrengsten. Met de gebruiker wordt getracht overeenstemming te bereiken over de kostenverdeling. Bijvoorbeeld 50% vast en 50% variabel. Zo wordt het duurzaam bouwen geleidelijk doorgevoerd.

Het bedrijfsonderdeel dat is belast met de vastgoedexploitatie start om de investeringen in de huisvesting van de eigen ambtelijke organisatie zo duurzaam mogelijk uit te voeren. Met Facilitaire Zaken, zijnde de huurder van de gemeentelijke huisvesting, wordt afgestemd in hoeverre besparingen in het gebruik (energie, onderhoud) kunnen worden vertaald in een aanpassing van de interne huurovereenkomst. De kennis die hierbij wordt opgedaan en de methoden die worden gebruikt worden geëvalueerd en toegepast bij latere projecten met 'derden' gebruikers.

De gemeente sluit een contract met gespecialiseerde marktpartijen waarin de energiebesparing wordt gegarandeerd. Deze bedrijven, ook wel Energy Service Companies (ESCO's) genaamd zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de afgesproken energiebesparing en de daarvoor benodigde investering. De ESCO financiert de investering en verdient deze terug door besparing op de energierekening

3.5.7.2 Voor- en nadelen van de verschillende keuzes

De aangegeven keuzemogelijkheden zijn ongelijksoortig.

Ad 1. Een analyse op portefeuilleniveau moet een goed overzicht verschaffen van wenselijke aanpassingen van gebouwen. Het is evenwel te verwachten dat de kostenraming daarvan tegen budgettaire grenzen aan zal lopen, mede omdat de aanpassingen niet vanzelfsprekend kostendekkend zijn. De gebouwanalyse zal zicht moeten geven op de maatregelen die makkelijk of juist alleen met grote investeringen kunnen worden genomen. Dat maakt het vervolgens mogelijk om te selecteren naar rendement van de investering, waarbij moet worden vastgesteld welk deel van de investeringen te dekken zal zijn uit lagere exploitatielasten (energie, milieu). Het onrendabel deel zal uit de algemene middelen gedekt moeten worden, waarbij in het bijzonder naar milieubeleid gekeken wordt. Als daarvoor geen ruimte is zullen de ambities op dit vlak moeten worden bijgesteld.

Ad 2. Beperking tot voorgenomen / toekomstige investeringsplannen biedt een pragmatischer ingang, omdat dit aansluit op de projecten die op korte of middellange termijn worden gerealiseerd. Daarbij moeten oplossingen worden gevonden om wenselijke investeringen in duurzaam bouwen kostendekkend te krijgen, waaronder afspraken met de gebruikers van het vastgoedobject. Voor de maatregelen die niet kostendekkend zijn zal in de algemene middelen (milieubeleid) dekking moeten worden gevonden.

Ad 3. Beperking tot alleen de investeringsprojecten voor eigen gemeentelijke huisvesting kan voor de drempel van kostendekkendheid een oplossing bieden: de kosten worden dan in principe doorberekend in de algemene middelen.

Ad 4. Gegarandeerde energiebesparing in bestaand vastgoed waarbij de noodzakelijke investeringen door en voor rekening van een derde partij worden gerealiseerd. De gemeente sluit na aanbesteding een meerjarig contract met een ESCO en legt daarin de overeengekomen prestaties voor reductie van het energieverbruik duidelijk vast. De ESCO financiert de investering en verdient deze terug door kostenbesparing op de energierekening. Aangezien de kosten van energie tot de gebruikerslasten behoren, is de gebruiker van het vastgoed een van de contractpartijen.

Duurzaam bouwen	Beheer- uit- sing uit- gaven	Effectief gebruik	Kosten / kwaliteit	Kwaliteit vastgoed
Inventarisatie portefeuille	*	**	***	***
Beperking tot investeringsprojecten	**	**	**	**
Beperking tot eigen huisvesting gemeente	***	**	*	*
Outsourcen naar ESCO	***	**	***	***

3.5.7.3 Beleidsvoorstel

De ambitie van het duurzaam bouwen vergt in eerste instantie nog een aantal stappen voordat deze vertaald kan worden in concrete gevolgen voor het gemeentelijk vastgoed. Eerste stap is te komen tot een duurzaamheidsbeleid waarin de gemeente haar doelstellingen bepaalt, gebaseerd op de huidige situatie als referentiepunt, en definieert welke investeringen vereist zijn om deze doelstellingen te bereiken. Vervolgens worden op basis van de gestelde doelstellingen en het huidige referentiekader de reductiemaatregelen gedefinieerd.

Voorgesteld wordt de reductiemaatregelen eerst te koppelen aan hetgeen in de eigen huisvesting voor de komende jaren kan worden gerealiseerd, al dan niet in de vorm van outsourcing naar een ESCo, en de ervaringen vervolgens te verbreden naar de volledige vastgoedportefeuille.

3.6 Het gebouw- en projectniveau: sluitende investeringsvoorstellen

3.6.1 Uit de startnotitie

In de startnotitie is aangegeven dat voor nieuwe investeringsprojecten en voor vastgoedaankopen vóór de besluitvorming een sluitende business case beschikbaar moet zijn. Bij investerings-beslissingen moet ook het mogelijke beslag op subsidies worden betrokken. Voorts is een afwegingskader in het vooruitzicht gesteld voor het in exploitatie nemen / houden van niet volledig kostendekkende panden in exploitatie of het afstoten van vrijkomend vastgoed.

3.6.2 Inleiding

De voorgaande paragrafen gingen in op het portefeuillebeleid met betrekking tot het vastgoed. Dit portefeuillebeleid resulteert in projecten: nieuwbouw, herontwikkeling, aan- en verkopen van gebouwen. In deze paragraaf stappen we over naar het niveau van individuele gebouwen en projecten, waar basisregels gelden voor de exploitatie en project uitvoering. Deze regels zorgen ervoor dat de kernpunten van het portefeuillebeleid verzekerd zijn bij de uitwerking van projecten. Een deel van deze regels volgt uit keuzen die hiervoor op portefeuilleniveau zijn aangegeven in de paragrafen 3.3 t/m 3.5. De regels die betrekking hebben op de besluitvorming over investeringsprojecten zijn eveneens van toepassing, deze worden uitgewerkt in paragraaf 3.7.

De primaire opdracht is een kostendekkende exploitatie op portefeuilleniveau. Om dit te realiseren zal in de toekomst ook scherper gestuurd moeten worden op de kostendekkendheid bij nieuwe vastgoedinvesteringen en nieuwe vastgoedaankopen.

Op gebouw- en projectniveau is het nodig om te laten zien dat de voorgenomen investeringen kunnen worden gedekt uit toekomstige huuropbrengsten, eventueel aangevuld met subsidiebijdragen. In de praktijk wordt dit in de ontwikkeling van projecten uitgewerkt in investeringsvoorstellen of business cases die sluitend moeten zijn.

Investeringsvoorstellen kunnen betrekking hebben op nieuw vastgoed, maar ook op herontwikkeling van bestaand gemeentelijk vastgoed of nog aan te kopen bestaande gebouwen. Een deel van de investeringen kan worden gedekt uit bijdragen van derden, die dan direct kunnen worden afgeboekt. Bij het zwembad De Geusselt wordt zo bijvoorbeeld 25% van de investering gedekt door bijdragen van provincie, rijk, buurgemeenten en de stichting Elizabeth Strouven. Door directe afboeking leidt dit tot een lagere kapitaallast en daarmee een lagere kostendekkende huur in de exploitatie van het toekomstige zwembad.

3.6.3 Overwegingen

Zoals eerder aangegeven is het gemeentelijk vastgoed te onderscheiden in een aantal groepen: de huisvesting van de eigen ambtelijk organisatie, onderwijsgebouwen, het maatschappelijk vastgoed (welzijn, sport, cultuur), gebouwen in tijdelijk beheer (onder meer bij grondexploitatie) en gebouwen met een commercieel gebruik (winkels, kantoren). In ieder van die groepen is sprake van een uiteenlopende leeftijd van de gebouwen, van monument tot modern.

Nieuwe vastgoedprojecten hebben een klant, namelijk een toekomstige gebruiker, die een programma van eisen heeft waar het gebouw in moet voorzien. Indien de toekomstige gebruiker een maatschappelijke instelling is zal de beleidssector mede het programma van eisen goedkeuren en de kosten ervan bewaken, zeker wanneer daarbij sprake zal zijn van (subsidie-) bijdrage in de toekomstige huurprijs. Ook de toekomstige eigenaar en exploitant van het vastgoedobject, het bedrijfsonderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer, beoordeelt het programma van eisen en bewaakt tijdens de voorbereiding en realisatie dat het vastgoedobject na oplevering ook tegen aanvaardbare beheer- en onderhoudskosten exploitabel is.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de kosten van de gebouwen te berekenen en dus ook in verschillen in de opzet van investeringsvoorstellen. De gemeentelijke methodiek kent als uitgangspunt dat gerekend wordt met een historische boekwaarde en jaarlijkse afschrijving. Dit leidt tot uiteenlopende kosten per gebouw, waarbij oude, goed onderhouden gebouwen lage kosten kennen en nieuwe gebouwen veel duurder zijn: de kapitaallasten over de boekwaarde spelen daarin een sterk bepalende rol. Op basis van deze kostenberekening zijn de investeringen in gebouwen over de levensduur / gebruiksduur kostendekkend. Daarnaast zijn er de kosten van beheer en onderhoud. Deze kosten zullen de neiging hebben in de toekomst te stijgen, waarschijnlijk harder dan de inflatie.

Naast de kosten van het gebouw zijn er nog gebouw gerelateerde gebruikskosten zoals energie, facilitaire diensten die hier buiten beschouwing blijven. Dit zijn kosten die voor rekening van de gebruiker / huurder komen, niet voor de vastgoedeigenaar.

De dekking van de kosten komt voor een deel direct uit de algemene middelen, namelijk voor de eigen huisvesting en de onderwijsgebouwen. Voor het maatschappelijk vastgoed wordt aan de gebruikers een huur in rekening gebracht. De gemeente hanteert hier het uitgangspunt dat deze huur kostendekkend is. Bij commerciële verhuur wordt een markthuur in rekening gebracht, onder de veronderstelling dat deze markthuur tenminste kostendekkend is.

In een investeringsvoorstel of business case zijn in ieder geval opgenomen:

- Kapitaallasten (rente en afschrijving)
- Onderhoudskosten (dagelijks onderhoud en voorziening groot onderhoud)
- Verzekeringen
- Beheerskosten
- Heffingen voor rekening van de eigenaar (OZB, waterschap)
- Risicoanalyse leegstand

De business case is sluitend als de opbrengsten uit de kostendekkende huur toereikend zijn voor een positieve exploitatie gedurende in ieder geval de afschrijvingstermijn. De risicoanalyse geeft inzicht in de voorwaarden en looptijd van de huurovereenkomst en daarmee in de gegarandeerde dekking, de verhuurbaarheid en het risico van leegstand.

In een later stadium kunnen nog elementen aan de business case worden toegevoegd. Bijvoorbeeld de mogelijkheden van het normeren van kwaliteitsaspecten om deze vervolgens in de vorm van een 'toeslag' te betrekken bij de bepaling van de kostendekkende huur worden nog onderzocht.

Als gebruikers de kostendekkende huur niet zelf kunnen opbrengen is (gemeentelijke) suppletie bijvoorbeeld in de vorm van subsidie nodig.

Het is van belang dat een functiescheiding geldt tussen het portefeuillemanagement, projectmanagement bij investeringen, aankopen en het opstellen / onderbouwen van investeringsvoorstellen of business cases. Daarmee wordt vermeden dat het voorstel naar een gewenst resultaat wordt opgesteld.

3.6.4 Nieuwbouw

Het is belangrijk om bij de ontwikkeling en realisatie van nieuwe gebouwen op vijf momenten vast te stellen dat (nog steeds) sprake is van een sluitende business case:

- in de initiatief/programmafase (budget vaststellen);

- na afronding van het schetsontwerp en
- het definitief ontwerp (toetsing aan budget);
- bij gunning/start bouw en
- bij oplevering (nacalculatie).

De besluitvorming voor het bijstellen van de ramingen en investeringsbesluiten dient helder te zijn. Budgetverhoging boven een bepaalde grens vergt instemming college en/of raad.

De basis onder de berekening is een realistische raming van de investering. Bij nieuwbouw bestaat deze uit de kosten van verwerving en inrichting van het terrein (grondkosten), de kosten van het realiseren van het gebouw (bouwkosten) en de bijkomende kosten, bestaande uit de kosten van ontwerp, advies en onderzoek, aanloopkosten, overheidsheffingen en financieringskosten en een reservering voor meerwerk / onvoorzien.

3.6.5 Aankoop gebouwen

Een voorafgaand sluitend investeringsvoorstel is nodig om de besluitvorming over de aankoop te onderbouwen. Indien vervolgens (ingrijpende) verbouwingen nodig zijn volgen nog dezelfde fasen als hierboven bij nieuwbouw aangegeven.

Voor toekomstig beheer en onderhoud moet in de ontwikkelingsfase van projecten en in het aankoopvoorstel met een realistische norm worden gewerkt, die is ontleend aan de kosten die gemiddeld gelden per m² in de vastgoedportefeuille.

Ook bij aankoop van gebouwen is een risicoanalyse van de leegstand verplicht onderdeel van de business case.

3.6.6 Verkoop gebouwen

Niet volledig kostendekkende vastgoedobjecten in de bestaande portefeuille dragen bij aan een verliesgevende exploitatie van de totale portefeuille. 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. Ingeval uit beleidsmatige redenen het behoud van het vastgoedobject gewenst is, zal bij de 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 vastgoedobject niet meer nodig is voor de planontwikkeling of omdat het specifieke huisvestingsdoel waarvoor het vastgoedobject is verworven niet langer bestaat. Ook deze vastgoedobjecten worden in de markt geplaatst.

Voor de verkoop van vastgoedobjecten gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

In de financiële verordening is geregeld dat de raad vooraf geconsulteerd moet worden bij verkopen van onroerend goed. Uitgezonderd van deze regel is de verkoop van onroerend goed dat deel uitmaakt van een door de raad vastgestelde grondexploitatie en de markconforme verkoop van vastgoed lager of gelijk aan € 1 mln.

De vraagprijs wordt vastgesteld op basis van een taxatierapport van een externe taxateur.

Verkoop van een vastgoedobject gebeurt in beginsel via een openbare verkoop nadat de zittende huurder in de gelegenheid is gesteld het vastgoedobject onderhands te verwerven.

Onder meer om meer inzicht te krijgen in de oorzaken van de negatieve exploitatieresultaten is in 2010 de volledige portefeuille gemeentelijk vastgoed doorgelicht. Op basis van deze objectenanalyse zijn in 2010 voorbereidingen getroffen voor de verkoop van vier structureel verliesgevende vastgoedobjecten. De analyse wordt jaarlijks geactualiseerd.

3.6.7 Beleidsvoorstel

De uitgangspunten voor het opstellen van investeringsvoorstellen worden conform de hierboven beschreven lijnen vastgelegd, met per segment in de vastgoedportefeuille een geëigend standaardmodel voor kosten en opbrengsten. In het standaardmodel zijn in ieder geval de volgende elementen opgenomen:

- Onafhankelijke taxaties bij aan- en verkoop van gebouwen;
- Een sluitende business case met daarin een berekening van een kostendekkende huur waarin in ieder geval zijn opgenomen: kapitaallasten, onderhoudskosten, beheerskosten, verzekeringen en heffingen;
- Raming opbrengsten met eventuele aanvullende bijdragen / subsidies;
- Raming investeringskosten in verschillende planfasen, met zo nodig ook aanpassing van de opbrengsten;
- Inschatting van risico's in kosten en projectplanning;
- Risicoanalyse leegstand.

Gelet op de opdracht van een kostendekkende exploitatie op portefeuilleniveau zal scherper gestuurd worden op sluitende business cases voor nieuwe projecten. 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 altijd een bestuurlijke afweging 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.

Voor vastgoedobjecten die structureel verliesgevend zijn of die anderszins niet meer in de vastgoedportefeuille passen, zal een afweging worden gemaakt tussen behoud of afstoten. Ingeval uit beleidsmatige redenen het behoud van het vastgoedobject gewenst is, zal bij de 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. De bestaande beleidsuitgangspunten bij verkoop kunnen ongewijzigd worden gehandhaafd.

3.7 Besluitvorming investeringsprogramma en -projecten

3.7.1 Uit de startnotitie

In de startnotitie is aangegeven dat in de kadernota wordt uitgewerkt welke besluiten met betrekking tot vastgoedprojecten door het college en de gemeenteraad worden genomen en welke elementen met betrekking tot het project in elk geval in het besluit moeten zijn verwerkt. Differentiatie naar projectomvang ligt daarbij voor de hand. Gedurende het ontwikkeltraject moet een sluitende business case verzekerd zijn (van begin tot eind).

3.7.2 Bestaande kaders

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 (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 de drie daarop volgende jaren (art. 3.1 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 die in verschillende verschijningsvormen worden gepresenteerd:

onrendabele investeringen via het meerjareninvesteringsprogramma;

investeringen in het kader van het programma onderwijshuisvesting als een ophoging van de exploitatiebudgetten ter dekking van de kapitaallasten;

de onderhoudsprogramma's maken gebruik van door de raad te autoriseren stortingen en onttrekkingen aan voorzieningen voor planmatig onderhoud;

co-financiering van middelgrote projecten via onttrekkingen aan het co-financierings-fonds.

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.

Met de vaststelling van de programmabegroting autoriseert de raad ook de investeringen die zijn opgenomen in de eerste jaarschijf van de programmabegroting. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting en autoriseert daartoe de productenramingen die in de gemeente Maastricht sectorplannen worden genoemd. Het college ziet erop toe dat in de sectorplannen opgenomen investeringen passen binnen de kaders zoals door de raad geautoriseerd in de programmabegroting (art. 5.2 financiële verordening).

Autorisatie investeringsproject

Voordat een investeringsproject in uitvoering wordt genomen legt de sector dit ter goedkeuring voor aan het college. Voor raamkredieten schrijft de financiële verordening bovendien voor dat het college aan de bevoegde raadscommissie een uitvoeringsplan ter kennisgeving aanbiedt. Een raamkrediet is een investeringskrediet met een vooraf vastgesteld bestedingsdoel, dat later uitgewerkt wordt in een uitvoeringsplan (art. 9 financiële verordening).

Voortgangsrapportage en verantwoording

Inhoudelijke en financiële voortgangsrapportage over investeringsprojecten gebeurt via de planning & control cyclus (kaderbrief, tussenrapportage en jaarrekening). Er zijn twee tussentijdse rapportagemomenten aan de raad over de uitvoering van de begroting en daarmee ook de voortgang van de investeringsprojecten. De eerste rapportage met peildatum 1 mei is onderdeel van de kaderbrief en wordt in juni in de raad behandeld. De tweede tussenrapportage met peildatum 1 september wordt via de commissie middelen ter vaststelling aangeboden aan de raad (art.7.1 financiële verordening). De jaarrekening geeft aanvullend aan de voortgangsrapportage en verantwoording ook inzicht in de uitputting van de investerings-kredieten en de nog beschikbare restantkredieten.

Inhoudelijke en financiële afsluiting van investeringsprojecten en de daarbij behorende verantwoording gebeurt eveneens via de planning & control cyclus. Het sectormanagement rapporteert en legt op deze manier verantwoording af aan het college. Het college rapporteert en legt verantwoording af aan de raad.

Budgetoverschrijdingen

De budgetbevoegdheid ligt bij de raad. Het college is 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.

Elementen besluitvorming

De besluitvorming over investeringsprojecten 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 paragraaf 2.7.2 van 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 verantwoordelijk 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.

3.7.3 Beleidsvoorstel

Bovenstaande uitwerking is een vertaling van de bestaande kaders waarbij rekening is gehouden met de wijzigingen met betrekking tot de tussenrapportages die in maart 2011 door de raad zijn vastgesteld. Voorgesteld wordt om de kaders niet te heroverwegen maar te continueren.



Bijlage 3 2^e evaluatie proactief verwervingsbeleid

periode 1-10-2004 / 31-12-2010

Bijlage 3

2^e evaluatie proactief verwervingsbeleid periode 1-10-2004 / 31-12-2010

1. Inleiding

Om haar ambities inzake stadsontwikkeling en woningbouwprogrammering waar te maken, heeft de gemeente Maastricht in 2001 ingezet op de zogenaamde proactieve verwerving van gronden. In 2001 heeft de gemeenteraad voor de proactieve verwerving een krediet van € 45 mln vastgesteld, waarvan € 34 mln voor Belvedere en € 11 mln voor overige verwervingen. Daarnaast is in 2003 een separaat verwervingsplafond vastgesteld van € 45 mln ten behoeve van het A2-project.

De raad heeft tevens de bevoegdheid aan het college gedelegeerd om over de aankopen ten laste van het verwervingsplafond te beslissen. De raadscommissie wordt achteraf geïnformeerd over de aankopen. Voorts heeft de raad besloten dat twee jaar na inwerkingtreding van het proactieve verwervingsbeleid een evaluatie plaats diende te vinden.

2. Evaluatie periode 2001 – 2004

De raad heeft op 14-12-2004 kennis genomen van de eerste evaluatie van het proactieve verwervingsbeleid en besloten het proactief verwervingsbeleid te continueren tot 1-1-2008. Voorts is besloten dat in 2007 opnieuw een evaluatie van het proactief verwervingsbeleid aan de raad moest worden aangeboden.

3. Onderzoek Rekenkamer 2011

De Rekenkamer constateert in het rapport 'Grondbeleid gemeente Maastricht 2000 - 2010':

- 'De rekenkamer stelt vast dat ook na het inzetten van het proactieve grondbeleid de gemeente er niet in geslaagd is de kwantitatieve ambities te realiseren. Een evaluatie van dat beleid in 2007 had meer duidelijkheid moeten verschaffen.'

en

- 'Pas in 2007 is het besef doorgedrongen dat het optimisme over bevolkingsgroei niet realistisch was en het nog tot 2009 duurde voor het beleid werd omgebogen en de grondverwerving en ontwikkeling werd herzien. Dit acht de Rekenkamer te lang.'

De tweede evaluatie is inderdaad niet in de geplande periode uitgevoerd. Op 7-9-2009 is vervolgens in overleg met de raadscommissie besloten de evaluatie onderdeel te maken van de onderhanden kadernota grond- en vastgoedbeleid.

Met betrekking tot het tweede punt heeft het college in zijn reactie op het onderzoek laten weten de conclusie niet te onderschrijven. Sinds 2007 / 2008 zijn geen proactieve aankopen meer gedaan en werden verwervingen vrijwel alleen maar uitgevoerd in het kader van vastgestelde plannen.

4. Evaluatie periode 1-10-2004 / 31-12-2010

Het verwervingsplafond voor overige verwervingen per 31-12-2011 bedraagt € 1.583.206 Het verwervingsplafond daalt bij nieuwe verwervingen. Het verwervingsplafond stijgt als verworven vastgoed wordt ingebracht in een grondexploitatie.

Het verwervingsplafond voor Belvédère (oorspronkelijk groot € 34 mln) is niet meer actief. De verwervingen zijn in 2005 overgeboekt naar de PPS Belvédère. Ook het verwervingsplafond voor A2 (oorspronkelijk groot € 45 mln) is niet meer actief. Deze verwervingen zijn in 2007 overgeboekt naar het project A2.

In de bijlage 1 is een overzicht opgenomen van het verloop van de onttrekkingen aan de drie verwervingsplafonds gedurende de periode vanaf de 1^e evaluatie tot en met 31-12-2010.

5. Inhoudelijke evaluatie verwervingsbeleid

Verwervingsbeleid in het kort

Bij het voeren van regie kan de eigendomspositie van de gemeente in een bepaalde locatieontwikkeling een belangrijke en doorslaggevende factor zijn. Om die eigendomspositie te kunnen verkrijgen is het van cruciaal 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 vanwege een verouderd planologisch kader niet met publiekrechtelijke instrumenten te verhinderen zijn, voorkomen of tegengaan door zelf gronden of vastgoed te verwerven.

Globaal zijn er drie vormen van verwervingsbeleid 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 kunnen door het college eigenstandig verworven worden binnen de kaders van de door de gemeenteraad vastgestelde financiële verordening (w.o. vastgestelde (grond-) exploitaties, bepaalde drempelbedragen aankoopbedragen). Het college legt achteraf jaarlijks verantwoording af aan de raad via de planning en control cyclus (jaarrekening).
- Proactief aankoopbeleid: gronden en/of vastgoed kunnen door het college eigenstandig verworven worden 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 kunnen door het college om strategische redenen eigenstandig verworven worden, zonder dat hieraan op voorhand een door de raad vastgestelde beleidsvisie ten grondslag ligt. Het college legt achteraf verantwoording af aan de raad.

Een ander aspect is dat de gemeente het publiekrechtelijk instrumentarium van onteigening kan inzetten. Naast de daarmee gepaard gaande (langdurige) juridische procedures is dit 'ultimum remedium'-middel niet altijd even politiek-bestuurlijk gewenst. Verder kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen via de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Idealiter kan de gemeente met een goed verwervingsbeleid de gronden minnelijk verwerven.

Grondeigendom is een cruciale voorwaarde bij het voeren van een actief grondbeleid. Wanneer er geen adequaat verwervingsbeleid is, kan de gemeente haar keuze voor een actieve betrokkenheid bij ontwikkelingen niet in de praktijk brengen. Ook bij het aangaan van PPS-vormen door de gemeente is grondeigendom belangrijk, omdat in een PPS in te brengen gronden de invloed en zeggenschap van

de gemeente kunnen vergroten. De verwerving van gronden behelst echter ook financiële risico's. Om die af te dekken is een voldoende reservepositie en weerstandsvermogen noodzakelijk.

Voor en nadelen van de verschillende alternatieven

De argumenten voor of tegen een van de alternatieven 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. Proactief aankoopbeleid zit er tussenin.

Prijs Een voordeel van vroeg verwerven en daarmee van een strategisch of proactief verwervingsbeleid 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. Mogelijk wordt de verwervingsprijs opgedreven wanneer bekend wordt dat een nieuwe ontwikkeling op komst is.

(Rente)risico Een belangrijk nadeel van vroeg verwerven is dat de boekwaarde van de complexen 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 dan na de verwerving blijkt dat een bepaald perceel uiteindelijk toch niet in ontwikkeling genomen wordt, zodat de gemeente met een 'overtollig' perceel zit. Bij een perceel dat vroeg verworven wordt, zijn daarnaast de kosten voor tijdelijk beheer hoger, hoewel tijdelijk beheer ook opbrengsten kan genereren.

De risico's zijn dus groter bij een strategisch verwervingsbeleid, waarbij gronden mogen worden aangekocht zonder dat daar een door de raad vastgesteld beleidskader voor is. Bij een proactief verwervingsbeleid is het risico kleiner, maar bestaat nog steeds de mogelijkheid dat een ontwikkeling uiteindelijk toch niet door gaat. Bij een regulier verwervingsbeleid worden gronden pas verworven nadat een ontwikkeling begonnen is, of met uitdrukkelijke instemming van de raad. Het risico is bij deze complexen het kleinst (hoewel niet afwezig).

Regie Een laatste voordeel van vroeg verwerven en daarmee van een strategisch of proactief verwervingsbeleid is dat de kans kleiner is dat al ongewenste grondposities zijn ingenomen door private partijen. Vroeg verwerven draagt zo bij aan het verkrijgen van een betere onderhandelingspositie en meer mogelijkheden voor regie-door de gemeente. Wanneer er – bij een regulier verwervingsbeleid – pas grondaankopen worden gedaan nadat de ontwikkeling door de raad is vastgesteld, is de kans groter dat er al grondposities zijn ingenomen door private partijen en kan daarmee de onderhandelings- en regievoeringspositie van de gemeente aangetast zijn.

Voor- en nadelen in de Maastrichtse context

Reeds bij de eerste evaluatie van het proactief verwervingsbeleid in 2004 werden de voor- en nadelen van dit aankoopbeleid genoemd. Als belangrijkste voordeel werd gezien de snelheid van handelen die mogelijk is, omdat de verwerving aan het college gedelegeerd is. Een transactie kan daardoor in beginsel binnen twee weken afgerond zijn. Als belangrijkste nadeel werd aangehaald dat er bij een proactieve verwerving nog geen goed zicht is op de haalbaarheid van het plan. Tot dan toe was het pas één keer voorgekomen dat een verworven perceel bij nader inzien overbodig was. Inmiddels vereist dat, naar aanleiding van de demografische transitie en wereldomvattende crisis in de vastgoedmarkt en de daarop gemaakte bijstellingen die in het kader van de herijking stedelijke programmering gemaakt zijn (met forse afwaarderingen en afboekingen) de nodige nuancering.

Afweging van de alternatieven

Ondanks de zojuist aangehaalde negatieve maar ook onvoorzienbare gevolgen blijven de geschetste voordelen van een proactief aankoopbeleid in de context van de herijkte stedelijke programmering en nieuwe structuurvisie grotendeels overeind. Door de herijkte stedelijke programmering is het immers de vraag of het risico dat ontwikkelingen niet doorgaan in de komende jaren net zo groot als voorheen

zal zijn. Dit omdat de gemeente in de nota herijking stedelijke programmering duidelijk heeft gemaakt welke brandpunten van locatieontwikkelingen er zijn voor de komende jaren. Het is wat dat betreft duidelijk wat de inzet van de gemeente Maastricht voor de komende tijd is en daarmee lijkt het risico-profiel van proactieve verwerving in de huidige situatie binnen de acht brandpunten van de nota stedelijke programmering beheersbaarder dan dat van de afgelopen jaren.

Tegelijkertijd geldt dat de gemeente Maastricht gezien de beperkende randvoorwaarden een groot belang hecht aan goede sturingsmogelijkheden in de komende jaren. Grondeigendom is daarin een belangrijk middel. Grondeigendom kan ook gebruikt worden om op kleine schaal in de stad ontwikkelingen tegen te gaan of te kanaliseren.

Waar een proactief verwervingsbeleid in de huidige situatie waarschijnlijk minder voordelen heeft, is op het gebied van de prijs. Mogelijk is het nog steeds zo dat bij het aankopen van percelen voordat er een nieuw planologisch kader is het waarde-effect van deze nieuwe ontwikkelingen nog niet in de prijs verdisconteerd is. Bij de huidige opgave – veel binnenstedelijke herontwikkeling, geen locaties ‘in de wei’ – is de omvang van de (speculatieve) prijsstijging waarschijnlijk veel geringer.

Indachtig de stedelijke ontwikkelingsopgaven voor de komende jaren, zoals onder meer bepaald in de acht brandpunten in het kader van de stedelijke programmering woningbouw, alsook het voorgestelde te voeren grondbeleid past daarbij ook een daarop afgestemd aankoopbeleid. Een stap terug naar enkel een traditioneel of regulier aankoopbeleid ligt daarbij niet direct voor de hand. Deze opgaven pleiten in elk geval voor voortzetting van een proactief verwervingsbeleid.

Een strategisch verwervingsbeleid lijkt in de huidige situatie echter ook slechts een beperkte meerwaarde te kennen. Voor de komende jaren ligt de ontwikkelingsrichting op hoofdlijnen immers al vast; er is dus een besluit op grond waarvan proactief verworven kan worden. Om buiten de kaders van de nota stedelijke programmering te gaan verwerven is in de huidige situatie extra risicovol en ligt daardoor ook niet voor de hand. Een uitzondering daarop is het op kleine schaal verwerven van gronden of vastgoed voor het tegenhouden van bepaalde ontwikkelingen. Hierbij valt onder meer te denken aan monumenten die bedreigd worden en dermate belangrijk zijn voor de stad dat door aankoop behoud wordt gegarandeerd.

Voorstel

Alles afwegende wordt daarom in de kadernota grond- en vastgoedbeleid voorgesteld het proactief aankoopbeleid te continueren en om daarnaast een investeringsplafond in te stellen voor strategische aankopen, bedoeld om op kleine schaal ontwikkelingen te kunnen tegengaan.

Over de hoogte van het verwervingsplafond wordt separaat een voorstel aan de raad aangeboden.

Bijlage 1 overzicht onttrekkingen verwervingsplafonds

verwervingen project Belvedere			
	onttrekking	saldo	raadsbesluit
		ontwikkeling	
		peildatum	
startsaldo		34.033.517	raadsbesluit 20-3-2001
onttrekkingen t/m 30-9-2004	23.400.569		
saldo per 1-10-2004		10.632.948	raadsbesluit 14-12-2004 evaluatie verwervingbeleid
saldo in 2005 overgeboekt naar PPS Belvedere	-23.400.569	34.033.517	raadsbesluit 23-5-2006 vaststelling jaarrekening 2005
slotsaldo / verwervingsplafond is vervallen		0	
overige verwervingen			
	onttrekking	saldo	raadsbesluit
		ontwikkeling	
		peildatum	
startsaldo		11.344.506	raadsbesluit 20-3-2011
onttrekkingen t/m 30-06-2004	7.780.725		
saldo per 01-07-2004		3.563.781	raadsbesluit 14-12-2004 evaluatie verwervingbeleid
onttrekkingen 01-07-2004 / 31-12-2004	1.776.000	1.787.781	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2004
onttrekkingen 01-01-2005 / 30-06-2005	0		periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2005
onttrekkingen 01-07-2005 / 31-12-2005	0		periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2005
onttrekkingen 01-01-2006 / 31-09-2006	0		periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2006
onttrekkingen 01-09-2006 / 31-12-2006	0		periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2006
onttrekkingen 01-01-2007 / 31-12-2007	157.950	1.629.831	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2007
onttrekkingen 01-01-2008 / 31-12-2008	0		periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2008
onttrekkingen 01-01-2009 / 31-12-2009	0		periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2009
onttrekkingen 01-01-2010 / 31-12-2010	46.625	1.583.206	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2010
saldo per 31-12-2010		1.583.206	raadsbesluit 28-06-2011 vaststelling jaarrekening 2010
verwervingen project A2			
	onttrekking	saldo	raadsbesluit
		ontwikkeling	
		peildatum	
startsaldo		45.000.000	raadsbesluit 21-1-2003
verwervingen t/m 31-12-2002	11.451.500	33.548.500	saldo jaarrekening 2002
verwervingen 01-01-2003 t/m 31-01-2003	2.212.012	31.336.488	
saldo per 01-02-2003		31.336.488	raadsbesluit 21-1-2003
onttrekkingen 01-02-2003 / 30-06-2003	5.358.200	25.978.288	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2003
onttrekkingen 01-07-2003 / 30-09-2003	2.724.200	23.254.088	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2003
onttrekkingen 01-10-2003 / 31-12-2003	2.140.000	21.114.088	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2003
onttrekkingen 01-01-2004 / 31-12-2004	4.295.150	16.818.938	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2003
onttrekkingen 01-01-2005 / 30-06-2005	2.901.350	13.917.588	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2005
onttrekkingen 01-07-2005 / 30-09-2005	1.816.500	12.101.088	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2005
onttrekkingen 01-07-2005 / 31-12-2005	791.000	11.310.088	periodieke verantwoording achteraf in commissie / jaarrekening 2005
saldo in 2007 overgeboekt naar project A2	-33.689.912	45.000.000	raadsbesluit 24-6-2008 vaststelling jaarrekening 2007
slotsaldo / verwervingsplafond is vervallen		0	



Bijlage 4 Verslag externe consultatie



Externe consultatie
grond- en vastgoed beleid

Februari 2012

Beleid en Ontwikkeling/Onderzoek & Statistiek



Gemeente Maastricht

Verslag conferentie Grond- en Vastgoed beleid, 15 februari 2012

Tafel 1: Grondbeleid en PPS, onder leiding van Francois Weerts.

Deelnemers groep 1:

1. M. Ghelali, BPF;
2. Carl Smeets, directeur Nouvelle Ontwikkelaars;
3. Jo Vanwersch, hoofd grondbedrijf Provincie Limburg;
4. Saskia van der Laak, SIM;
5. Toine van Summeren, DTZ makelaars;
6. Paul van de Wollenberg, ontwikkelingsmanager AM Wonen;
7. Fred Sijben, gemeente Maastricht.

Verhinderd: Andre Volders, Servatius

Deelnemers groep 2:

1. Mirjam Depondt, Algemeen directeur Woonpunt;
2. Jacky Lamoré, LVO;
3. Marjan Groeneveld, GNM Makelaardij;
4. Rob van Leendert, SIM;
5. F. Schneiders, lid CvB ROC Leeuwenborgh;
6. Rene Verhoeven, directeur KvK Limburg;
7. Frans Crijns, Maasvallei;
8. Hans Achten, Notariskantoor Achten en van Gent;
9. Guido Derks, gemeente Maastricht.

Stelling: De gemeente voert alleen nog een actief grondbeleid in de acht brandpunten.

Ronde 1:

Eens met de stelling. Maar dat wil niet zeggen dat initiatieven buiten de brandpunten onmogelijk zijn. Deze moeten mogelijk zijn indien zij additioneel iets toevoegen aan de acht brandpunten.

Ronde 2:

De stelling is niet correct. Je moet als gemeente ook kijken naar je rol als eigenaar van maatschappelijk vastgoed dat een transformatie moet ondergaan. Denk bij voorbeeld aan gemeenschapshuizen, sportvoorzieningen, zorgvoorzieningen. De gemeente moet zich hier, als transformatie noodzakelijk is, proactief opstellen en kan daarbij niet wachten tot marktpartijen hierin initiatieven nemen. Soms moet de gemeente hier zelf risico's in nemen.

Maak de brandpunten concreter. Specificeer wat je er precies mee bedoelt. Bijvoorbeeld: Als we Randwijck benoemen als brandpunt bedoelen we alleen de Health Campus binnen Randwijck en niet het hele gebied. Wordt met het brandpunt Maastricht-Valkenburg niet alleen het zwembad bedoeld? De brandpunten zoals ze nu zijn beslaan een te groot gedeelte van de stad.

Projecteer de brandpunten tegen de achtergrond van het lonkend perspectief. Tegen de contouren van de toekomstige stad zoals je die als gemeentebestuur nastreeft. Dat toekomstbeeld is het bindende element dat je hebt naar je burgers en naar marktpartijen en zorgt voor een gezamenlijke "mindsetting".

Stelling: Publieke private samenwerkingsverbanden voor grootschalige locatieontwikkelingen zijn passé!

Ronde 1:

Publiek-private samenwerkingsverbanden zijn niet passé! Belangrijk is dat bij dit soort projecten de juiste “korrelgrootte” wordt gekozen. Dit wil zeggen: maak de projecten niet te grootschalig en kies de juiste tijdshorizon. Als voorbeeld wordt het project Belvédère genoemd. Dit beslaat ongeveer een kwart van het grondgebied van Maastricht en loopt over een periode van meer dan 30 jaar. Dat is voor private partners niet meer behapbaar.

Ronde 2:

Stuur als gemeente op visie op wat je als gemeente wilt en interesseer marktpartijen voor de realisatie van onderdelen. De gemeente staat voor het algemene en langdurige belang om de stad goed te houden. Criteria die daarbij in het oog moeten worden behouden zijn:

- Wie doet wat? Wat is ieders rol en wat is ieders belang? Het meerjarige belang van de gemeente kan op gespannen voet staan met het kortere termijn belang dat marktpartijen vaak hebben (bijv. rendement).
- Waar gaat het over? Bij herstructurering van bestaande zaken kun je een langere horizon hanteren dan bij nieuwbouw.
- De tijdsfactor: is het een meerjarig project of niet?
- Flexibiliteit. Je moet het vermogen hebben om je aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Tafel 2: Stimulering woningbouw en Private exploitaties, onder leiding van John Wijnands.

Deelnemers:

1. Eelco Siersema, directeur projectontwikkeling BPF
2. Carl Smeets, directeur Nieuw Ontwikkelaars
3. Martin Geurts, hoofd vastgoed UM
4. Jo Vanwersch, hoofd grondbedrijf Provincie Limburg
5. M. van Sloun, bouwadviseur rayon zuid bisdom Roermond
6. Dave Huntjens, Bovenschools Management Mosa Lira
7. Fred Sijben, manager Ontwikkeling gemeente Maastricht

Verhinderd: Louis Prompers, directeur project A2; Jaco Meeuwissen, algemeen directeur 3W; de heer van Midden, algemeen directeur Liof; Erik de Vetter, afdelingshoofd Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf; Jan Blokker, directeur vastgoed Grouwels Daelmans; Gilbert van Goethem, directeur Omgeving & Economie gemeente Sittard-Geleen.

Stimulering van woningbouw? De markt is aan zet!

De markt moet even passen, want de markt heeft een infarct. Op dit moment kan van de markt niet veel verwacht worden. De landelijke overheid kan maatregelen nemen om “de markt vlot te trekken”:

- Lagere grondprijzen
- Verlaging van BTW

- Afschaffen van de aftrekbaarheid van hypotheekrente (dit creëert duidelijkheid. In eerste instantie zal de woningmarkt hierdoor verder inzakken om daarna aan te trekken).

Van het invoeren van erfpacht worden geen wonderen verwacht.

Voor private exploitaties buiten de brandpunten geldt een “nee, tenzij”- beleid.

Eens. Er is sprake van een “tenzij-situatie” indien er sprake is van onderscheidende initiatieven die iets toevoegen aan het bestaande. De vraag “Wat is dan onderscheidend aan een initiatief?” kon niet eenduidig en uitputtend worden beantwoord. Wel werd als voorbeeld gegeven de “niche”.

Tafel 3: Spreidingsplannen en Onderwijshuisvesting onder leiding van John Vandenboorn.

Deelnemers (groep 1):

1. Jacky Lamoré, lid centrale directie voortgezet onderwijs Maastricht van Stichting LVO
2. Ferno. Schneiders, lid CvB ROC Leeuwenborgh
3. Edwin van den Heuvel, vastgoedstrateeg gemeente Tilburg
4. Paul Hinssen, gemeente Maastricht, Onderzoek en Statistiek

Verhinderd: Mark Schmidt, Servatius; Helmut Castro, manager projectontwikkeling Woonpunt; Roel Willems, directeur ontwikkelingsbedrijf Syntrus Achmea; Roy Beijnsberger, directeur Stadsontwikkeling gemeente Eindhoven;

Een goede spreiding van accommodaties voor onderwijs, sport en welzijn met een zekere robuuste omvang is noodzakelijk om het voorzieningenniveau in Maastricht te behouden.

Er is hoofdzakelijk gesproken over onderwijsvoorzieningen.

Het verzorgingsgebied van een aantal (onderwijs-)voorzieningen houdt niet op bij de wijk/buurt of gemeentegrenzen. Regionaal durven denken. Voorzieningen dienen een kritische massa te hebben om exploitabel te blijven. Omvang mag niet ‘doorschieten’, vandaar een bovengrens (de school wordt een fabriek) en een ondergrens (de school voldoet niet meer aan de minimale bestaansnorm). Veiligheid en geborgenheid vormen belangrijk aspect bij benoemen van de gewenste omvang.

Bij de spreiding van onderwijsvoorzieningen spelen twee dimensies een rol: 1. De locatie in relatie tot waar komen de leerlingen vandaan (dichtbij en veraf; veiligheid) 2. Hoe hou je een opleiding doelmatig in de lucht?

Onderwijshuisvesting: alleen nog combinatievormen mogelijk! Anders beginnen we er niet meer aan.

Allerlei combinatievormen zijn mogelijk: bijv. een school in een bedrijf (les in vertrekhal vliegveld) of een bedrijf in een school (vb. technieklokalen) . Onderwijslocaties worden steeds vaker gehuurd (vb. huren per deelnemer). De school is niet meer het gebouw waar alleen les wordt gegeven. Kwaliteit, flexibiliteit en doelmatigheid zijn de drie speerpunten die gelden voor onderwijsvoorzieningen.

Onderwijsvoorzieningen kunnen een vitaliserend effect hebben op het gebied waarin ze zich bevinden. Als je iets nieuws tot stand brengt is de beeldvorming belangrijk.

Tafel 4: Leegstand, monumentaal vastgoed, duurzaam bouwen onder leiding van Frans Mourmans

Deelnemers groep 1:

1. Mirjam Depondt, Algemeen directeur Woonpunt
2. Paul van de Wollenberg, ontwikkelingsmanager AM Wonen
3. Rene Verhoeven, directeur KvK Limburg
4. M. van Sloun, bouwadviseur rayon zuid bisdom Roermond
5. Marjan Groeneveld, directeur GNM Makelaars
6. Hans Achten, Notariskantoor Achten en van Gent

Verhinderd: Erik de Vetter, afdelingshoofd Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf; Wout van Hees, hoofd ontwikkelingsbedrijf gemeente Nijmegen

Deelnemers groep 2:

1. Edwin van den Heuvel, vastgoedstrateeg gemeente Tilburg
2. Toine van Summeren, DTZ makelaars
3. Jos Geurts, project A2
4. Jackie Lammé, LVO
5. Rob van Leendert, SIM
6. P van de Laar, directeur van de Laar makelaars

Verhinderd: dhr. Jagersma, directeur Vastgoed Syntrus Achmea

Leegstand herbestemmen is beter dan nieuwbouw

Ronde 1:

Herbestemmen is beter dan nieuwbouw. Denk in oplossingen niet in regels. Fixeer bestemmingen niet te sterk. Creëer ruimte binnen bestaande bestemmingen dan heb je vaak geen nieuwbouw nodig. Er is veel gesproken over het toepassen van meer flexibiliteit. Alle marktpartijen zijn het er over eens dat er regels moeten zijn. Maar die regels moeten niet in beton worden gegoten. Er moet ruimte zijn om flexibel en adequaat met de regels om te gaan.

Ronde 2:

Mede met het oog op duurzaamheid gaat herbestemmen (of hergebruik) boven nieuwbouw. Wat betreft het grondbeleid voor bedrijven zouden gemeenten zich meer regionaal moeten oriënteren. Hergebruik van bestaande, niet meer gebruikte, industrieterreinen verdient de voorkeur boven nieuwe industrieterreinen.

Bedreigde monumenten zijn geen verantwoordelijkheid van de gemeente maar zijn een verantwoordelijkheid van de eigenaar!

Ronde 1:

Het behoud van bedreigde monumenten is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de eigenaar als de gemeente. Daarbij moet ruimte gemaakt worden binnen de bestaande regels. Gemeentelijke beleidsmakers zijn onvoldoende doordrongen van de gevolgen van hun beleid. Bij de beleidsuitvoering wordt inlevingsvermogen en flexibiliteit gemist. Handel meer in de geest van de regels dan naar de letter van de regels. De gemeente moet actiever handhaven om de basiskwaliteit van monumenten in stand te houden.

Ronde 2:

In principe is het behoud van monumenten de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Als de gemeente echter de spelregels wijzigt moet de gemeente de gevolgen daarvan dragen. Er ontstaat discussie of dat ook het geval is indien er als gevolg van wijziging van gemeentelijke regels sprake is van een winstsituatie (bijv. waarde van pand neemt toe indien de gemeente het pand ontdoet van de monumentstatus).

Duurzaam bouwen is een linkse hobby!

Ronde 1:

Duurzaamheid is niet links en duurzaamheid is ook geen hobby. Duurzaamheid is een MUST. De bestaande regels op dit gebied worden als knellend ervaren. De gemeente moet ook over haar grenzen heen durven te kijken: soms liggen oplossingen in zee (windenergie) of in de woestijn (zonne-energie).

Ronde 2:

Is een nieuwe Prius, die nog gemaakt moet worden, duurzamer dan een oude Fiat, die er al is? Sommige partijen profileren zichzelf met het begrip "duurzaam" door duurzame nieuwbouw te plegen waar hergebruik van bestaande gebouwen de voorkeur verdient.

Epiloog:

Gemist wordt aandacht voor een adequate zorg infrastructuur. Hier wordt in de Structuurvisie van de gemeente Maastricht aandacht aan geschonken.

Benadrukt wordt nogmaals dat de acht brandpunten meer concreet gemaakt moeten worden. Grond- en vastgoed beleid is volgend beleid, dat voortvloeit uit of is afgeleid uit de primaire beleidsuitgangspunten van de gemeente Maastricht. Het primaire beleid is op dit moment de gemeentelijke Structuurvisie.

Geconcludeerd wordt dat ook een marktconsultatie niet bij machte is om alle vragen, die met grond- en vastgoed beleid samenhangen, eenduidig en uitputtend te beantwoorden.

Het beleid dat straks wordt vastgesteld is slechts een papieren document dat door een zeer beperkt aantal mensen wordt gelezen. Zorg er voor dat de mensen binnen de gemeente straks ook conform de geest van het nieuwe beleid gaan werken. Niet alleen strikt de regels volgen, maar vooral ook medewerkers het vertrouwen geven om ruimte te nemen. Het gaat dus naast het nieuw vast te stellen beleid ook om het creëren van gedragsverandering en een cultuuromslag.

Van de bijeenkomst wordt een verslag gemaakt dat als bijlage wordt gevoegd bij de kadernota Grond en Vastgoedbeleid die aan het Collega van B&W zal worden voorgelegd.