

Kadernota

Grond- en Vastgoedbeleid Maastricht

2012



Gemeente Maastricht



Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	4
1.1	Leeswijzer	4
1.2	Thema's grondbeleid en ruimtelijke ontwikkeling.	4
1.3	Thema's gemeentelijk vastgoedbeleid en beheer	6
1.4	Achtergrond	6
2	<i>Grondbeleid</i>	8
2.1	De kern van de zaak: actieve of passief-faciliterende / kader stellende rol	9
2.2	Publiek-private samenwerking (PPS)	17
2.3	Verwervingsbeleid	18
2.4	Gronduitgifte en grondprijnsbeleid	21
2.5	Faciliteren private initiatieven	22
2.6	Eigen Algemene (bedrijfs)reserve	24
2.7	Besluitvormingsprocedure	25
2.8	Aanbevelingen uit rekenkameronderzoek grondbeleid	27
3	<i>Vastgoedbeleid</i>	30
3.1	Vastgoedbeleid en vastgoedportefeuille in het kort	30
3.2	Twee niveaus in het portefeuillebeleid	33
3.3	Besluitvormingsprocedure investeringsprogramma en projecten	34
3.4	Het beleid op gebouw- en projectniveau	37
3.5	Het beleid op portefeuilleniveau	41
3.6	Dekking van het portefeuillebeleid	44
3.7	Segmenten in het portefeuillebeleid	49



3.8	Verduurzaming in de vastgoedportefeuille	58
-----	--	----

4	<i>Beslispunten</i>	61
----------	----------------------------	-----------

4.1	Grondbeleid	61
-----	-------------	----

4.2	Vastgoedbeleid	62
-----	----------------	----

5 Marktconsultatie

Bijlagen in bijlagenboek

1. Startnotitie kadernota grond en vastgoedbeleid, raadsie SO 7 september 2010
2. Discussienotitie kadernota grond en vastgoedbeleid, collegebesluit 8 december 2011
3. 2^e evaluatie proactief verwervingsbeleid periode 1-10-2004 / 31-12-2010
4. Verslag externe marktconsultatie, 15 februari 2012



1 Inleiding

Voor u ligt de door de gemeenteraad vast te stellen kadernota grond- en vastgoedbeleid. Ter voorbereiding op deze nota heeft de raadscommissie op 7 september 2010 een startnotitie besproken. Daarnaast is een discussienotitie opgesteld die op 8 december 2011 door het college is vastgesteld. In deze twee documenten zijn de onderwerpen waarvoor beleid ontwikkeld werd, bepaald, en is per onderwerp de te kiezen beleidslijn beschreven. Deze kadernota legt het gekozen beleid vast.

1.1 Leeswijzer

In de startnotitie (zie bijlage 1) is aangegeven voor welke onderwerpen de kadernota het beleid vast zou leggen. Op grond van de overwegingen die benoemd zijn in de discussienotitie (zie bijlage 2) wordt in deze kadernota het grond- en vastgoedbeleid vastgelegd. In deze kadernota worden de verschillende onderwerpen achtereenvolgens behandeld. Per onderwerp volgt de nota daarbij het volgende stramien:

- Inleiding met de voor dit thema in de startnotitie en door de raadscommissie benoemde aandachtspunten
- Relatie met andere beleidsonderdelen in de kadernota
- Onderbouwing
- Samenvatting beleidsvoorstel / beslispunt

1.2 Thema's grondbeleid en ruimtelijke ontwikkeling.

In de startnotitie is bepaald dat voor de volgende thema's op het gebied van het grondbeleid in de kadernota beleid moet worden ontwikkeld:

- De afweging tussen een actief grondbeleid met eigen gemeentelijke grondexploitaties, publiek-private samenwerkingsvormen (PPS) of enkel een meer faciliterende/kaderstellende rol van de gemeente.
- In samenhang met de gekozen vorm van grondbeleid is een nadere afweging tussen proactief of strategisch verwervingsbeleid een thema.
- Hernieuwde afweging voor het aangaan van samenwerking met private partijen. 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 (bedrijfsrisico-) reserve van het gemeentelijk organisatie-onderdeel dat belast is met de ontwikkeling en realisatie (Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed).
- Vaststellen van 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.

Op de volgende punten wordt conform de startnotitie het vigerende beleid ongewijzigd voortgezet:

- Gronduitgiftebeleid. Geactualiseerde algemene verkoopvoorwaarden en algemene erfpachtvoorwaarden zullen in de loop van 2012 aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.
- Grondprijnsbeleid. Het beleid van de in 2009 door de raad vastgestelde nota grondprijzen wordt ingepast en de daarin gekozen uitgangspunten worden medio 2012 geëvalueerd.
- Normering/kwaliteitseisen openbare ruimte. 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, blijven van toepassing ingeval deze openbare ruimten aan de gemeente in eigendom en beheer worden overgedragen.

Bij de behandeling van de startnotitie in de commissie op 7 september 2010 is van de volgende aanvullende punten toegezegd dat deze in de kadernota grond- en vastgoedbeleid geregeld zullen worden:

- Onderzoek differentiatiemogelijkheden ten aanzien van te voeren actief grondbeleid en/of passief grondbeleid.
- Uitwerking van de sturingsmogelijkheden voortkomend uit Grondexploitatiewet.
- Hernieuwde afweging van de richtlijnen voor publiek - private samenwerking.

In november 2011 heeft de Rekenkamer Maastricht een onderzoek naar het grondbeleid gepubliceerd. Aan de aanbevelingen uit dat onderzoek aan het college zijn in deze nota gevolg gegeven.



1.3 Thema's gemeentelijk vastgoedbeleid en -beheer

In de startnotitie is bepaald dat voor de volgende thema's op het gebied van het vastgoedbeleid in de kadernota beleid moet worden ontwikkeld:

- 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 verdisconteren van de daarmee gemoeide kosten.

Het thema herbestemming ontbrak in de startnotitie maar is in verband met de actualiteit na de consultatie van de raadscommissie toegevoegd.

- Herbestemming van bestaand vastgoed heeft de voorkeur boven nieuwbouw.

1.4 Achtergrond

Het beleid in deze kadernota staat niet los van de huidige situatie in Maastricht. Deze achtergrond wordt uitgebreider beschreven in de bijgevoegde discussienotitie. De kernpunten daarvan zijn:

- Het actief grondbeleid van de afgelopen jaren heeft tot veel goede resultaten – kwaliteit voor de stad op gebied van wonen, werklocaties, toerisme en recreatie, en investerings-



mogelijkheden – geleid. De laatste jaren zijn de financiële vooruitzichten ervan echter scherp verslechterd.

- Mede door het beleid van de afgelopen jaren beschikt de gemeente thans over een uitgebreide portefeuille grond en vastgoed. Een gedeelte van de portefeuille bestaat uit incourant vastgoed en ook de gemeente ondervindt de nadelen van het overaanbod op de kantorenmarkt.
- De financiële achteruitgang is enerzijds te wijten aan de economische crisis, maar anderzijds ook aan de teruglopende demografische vooruitzichten. Dat betekent dat de situatie op termijn waarschijnlijk wel weer enigszins verbetert, maar dat terugkeer naar het oude niveau onwaarschijnlijk is.
- In de nota stedelijke programmering en in de structuurvisie heeft de gemeente haar ambities voor de ruimtelijke ontwikkeling in de komende jaren beschreven. Kern van deze beleidslijn is blijvend kiezen voor kwaliteit in de stad, ook bij mindere groeiverwachtingen. In lijn met die keuze zijn acht brandpunten benoemd waar de gemeente de komende jaren op inzet. In de structuurvisie kiest de gemeente ervoor om op de ontwikkeling van deze brandpunten actief te sturen. Dat vraagt om scherpe keuzes, ook voor de andere delen van de stad. Deze kadernota grond- en vastgoedbeleid definieert het instrumentarium voor de uitvoering van de structuurvisie.

Grond- en vastgoedbeleid zijn ondersteunende disciplines bij het uitvoeren van ruimtelijk en sectoraal beleid. Met deze kadernota wil de gemeente de instrumenten van grond- en vastgoedbeleid zo inzetten dat in de huidige context de ambities van de gemeente uit de structuurvisie optimaal gerealiseerd worden.



2 Grondbeleid

Voor veel gemeentelijke activiteiten is grond nodig. Gemeentelijke plannen op het gebied van wonen, werkgelegenheid, natuur 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.

De gemeente Maastricht heeft parallel aan deze kadernota grond- en vastgoedbeleid een structuurvisie opgesteld. In die visie zijn de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen voor de komende jaren vastgelegd. Voor de uitvoering van het beleid uit deze visie reikt deze kadernota het instrumentarium aan. Bij grondbeleid gaat het daarbij vooral om het mogelijk maken of actief realiseren van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Het grondbeleid is niet alleen een ondersteunend instrument voor het verwezenlijken van diverse ruimtelijke en sectorale beleidsdoelen, ook gaat dit voor de gemeente gepaard met grote financiële risico's. 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. Voorliggende nota vervolgt na de uitwerking van de keuze tussen actief en passief-faciliterend met het beleid voor samenwerking met private partijen (2.2) en grondverwerving (2.3). Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op het gemeentelijke gronduitgifte en grondprijzenbeleid. In deze paragraaf wordt tevens het verzoek van de raadscommissie om in te gaan op de afweging van gronduitgifte in erfpacht voor woningbouw behandeld. Paragraaf 2.5 is gewijd aan het faciliteren van private initiatieven, onder andere door toepassing van de Grondexploitatiewet. In paragraaf 2.6 wordt de benodigde risico(bedrijfs)reserve aan de orde gesteld. Paragraaf 2.7 beschrijft de rol van het grondbeleid in de besluitvormingsprocedure voor ruimtelijke projecten. In paragraaf 2.8 tot slot wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Rekenkamer in het kader van het onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Maastricht 2000-2010.

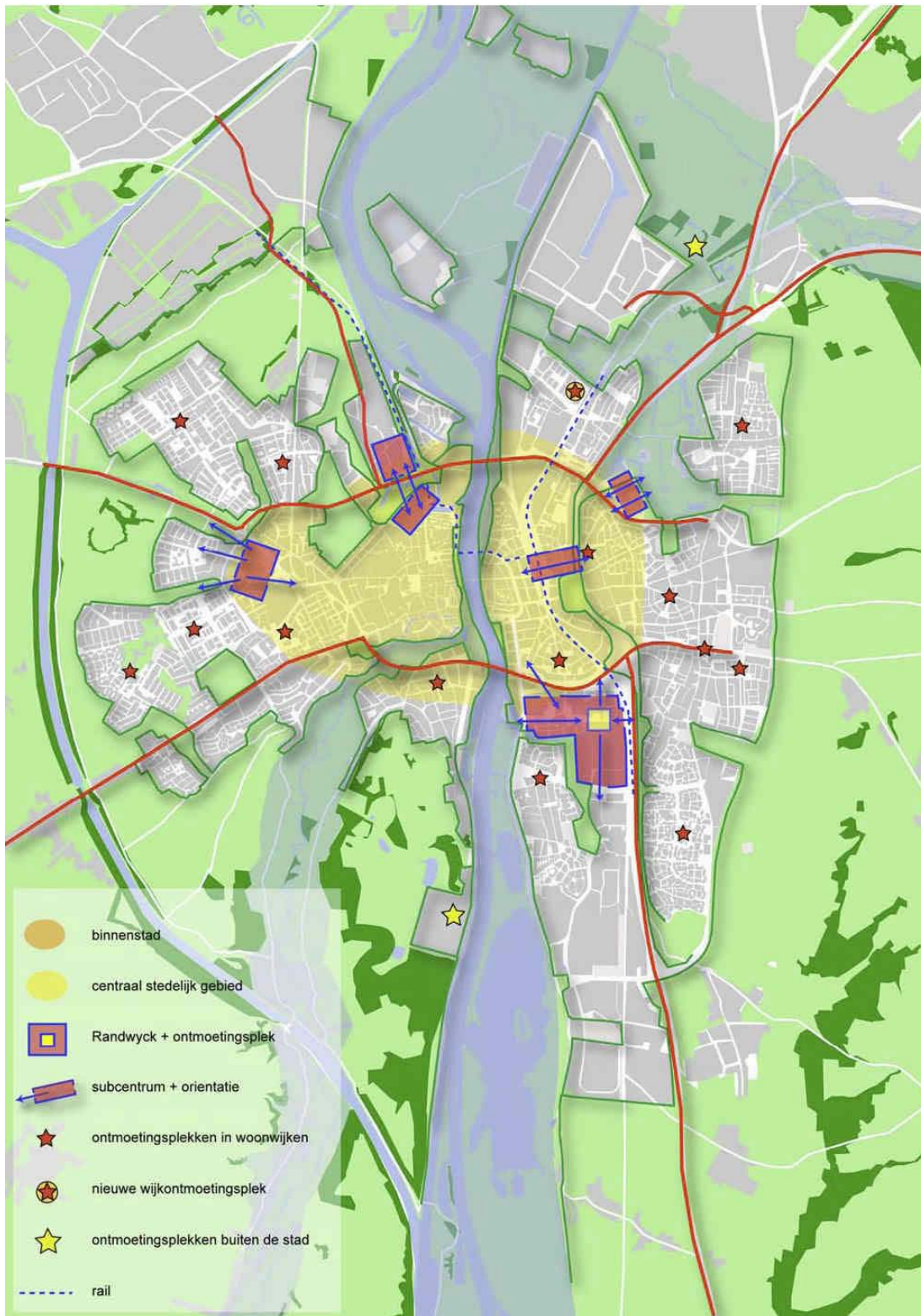
voetnoot

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



2.1 De kern van de zaak: actieve of faciliterende / kader stellende rol

Indachtig de ontwikkelingsopgaven van de structuurvisie is het van belang antwoord te geven op de vraag welke de rol de gemeente daarin wenst in te nemen.



Totaalbeeld Structuurvisie



Met voorliggende beleidsnota ontstaat voor de gemeente Maastricht een expliciet afwegingsmoment ten aanzien van haar rolopvatting 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 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.

Voor en nadelen verschillende grondbeleidsvormen

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

- Regie
- Risico
- Resultaat
- Transparantie

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 functie (lees: aanjaagfunctie) komt bij actief grondbeleid nadrukkelijker naar voren. De gemeente als initiator van nieuwe ontwikkelingen, actief inspeland op zich aandienende kansen kan via een actief grondbeleid sneller hierop 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 worden 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).

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 kostenverhaalsmogelijkheden 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.

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. De gemeente Maastricht heeft decennia lang rendementen weten te behalen uit projecten als o.a. Amby-Zuidoost, Hazendans, Scharn Noord en Randwyck om investeringen af te kunnen dekken in onrendabele stadsvernieuwings- en herstructureringsprojecten zoals o.a. Boschstraatkwartier, Heugemerveld, Boschpoort en Malberg. Met het actief grondbeleid kon al met al zo'n €78 mln. aan rendementen worden geboekt. Verder konden regelmatig uit rendabele grondexploitaties investeringen in publieke voorzieningen worden meegefinancierd, zoals realisatie van buurtvoorzieningen, zoals gemeenschapsaccommodaties en sportvoorzieningen, die anders uit andere (algemene) middelen gefinancierd hadden moeten worden. En ook anderszins is regelmatig een beroep gedaan op de resultaten uit grondexploitaties. Echter de afgelopen jaren is een vrij plotse en onverwachte verslechtering opgetreden op de grond- en woningmarkt, die inmiddels ook de nodige verliezen heeft betekend. Zo is in het kader van de herijking van de stedelijke programmering een afboeking, verliesneming en het treffen van voorzieningen aan de orde geweest van ruim € 46 mln.

Bij faciliterend grondbeleid daarentegen 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.

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.

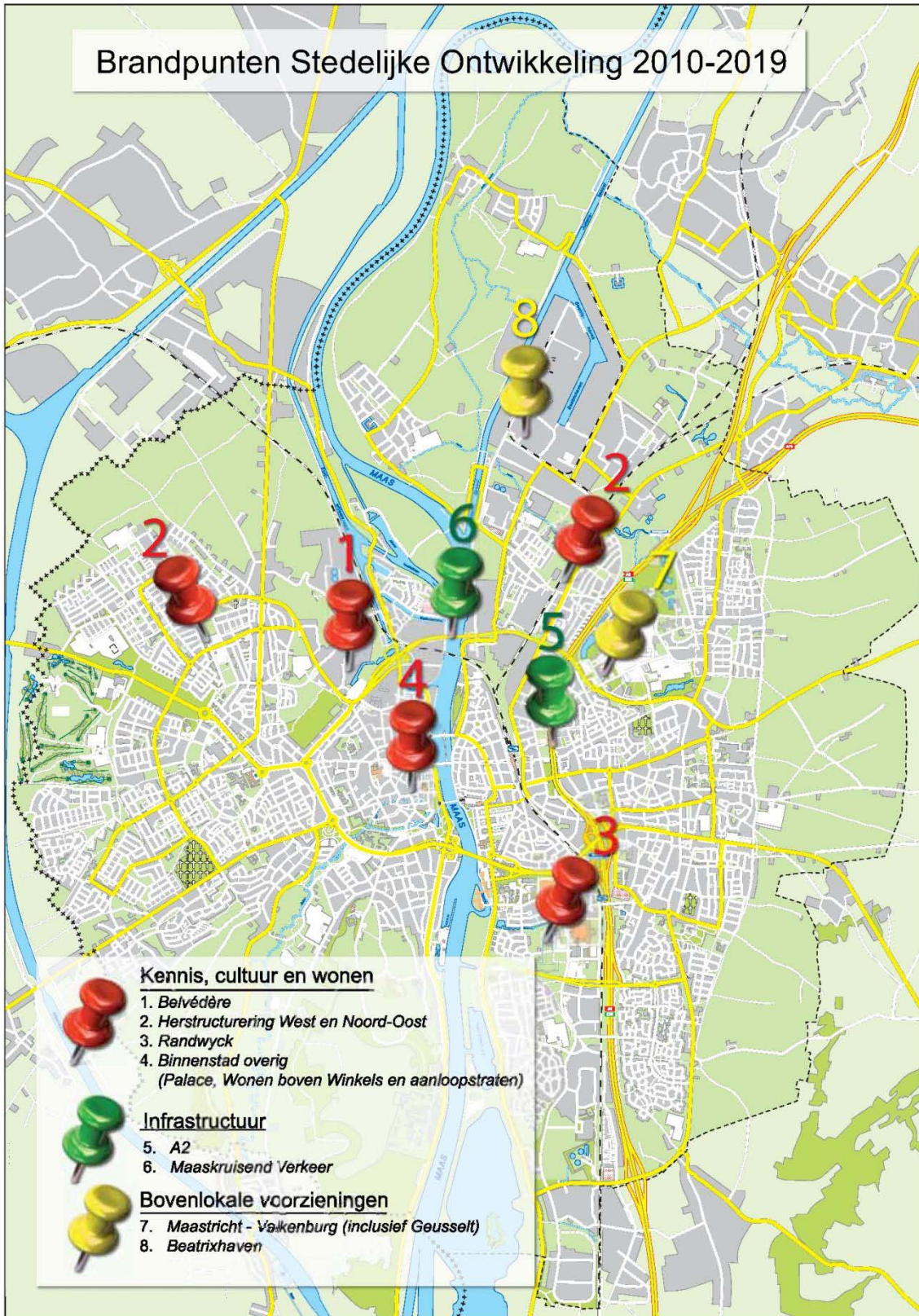
Toepassing beleidsvormen in de Maastrichtse context

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 onder andere 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 jaren het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf (nu Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed en voorheen gemeentelijk grondbedrijf geheten) 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 afgelopen decennia kon als vermeld zo'n € 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 het kader van stedelijke programmering gekozen voor acht brandpunten: Belvédère; Herstructureringswijken West en Noord-Oost; Randwyck; Binnenstad overig (Palace, wonen boven winkels, aanloopstraten e.d.); A2; Maaskruisend verkeer, Gebiedsontwikkeling Maastricht – Valkenburg incl. Geusselt en Beatrixhaven.



kaart Brandpunten Stedelijke Ontwikkelingen 2010 - 2019



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 grondexploitaties niet langer mogelijk om het onrendabele deel van de vastgoedportefeuille uit de winst van de grondexploitatie te dekken.

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 ruimtelijke 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.

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. De laatste jaren 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. Het 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 werd toegepast. Het nieuwe beleid gaat voor andere locaties uit van faciliterend grondbeleid.

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.

Verder is buiten de brandpunten een actief grondbeleid niet helemaal uitgesloten, maar vereist telkenmale een afzonderlijke afweging van de Raad. Gedacht moet hierbij worden aan actief grondbeleid in relatie tot realisatie van een nieuwe maatschappelijke voorzieningstructuur binnen de gemeente (dit mede naar aanleiding van de externe consultatie –zie hoofdstuk 5), of de realisatie van bijv. nieuwe infrastructuur of groenstructuren, een en ander als nader aangegeven in de structuurvisie.

Beslispunt 1:

De gemeente Maastricht kiest voor het continueren van een actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt voor zover het de acht brandpunten betreffen, maar met maatwerk. Buiten de aangewezen brandpunten zal de gemeente vooral regulerend en kaderstellend optreden door middel van het publiekrechtelijke instrumentarium. Van dit laatste kan bij raadsbesluit worden afgeweken.



2.2 Publiek-private samenwerking (PPS)

Het gevoerde grondbeleid van de gemeente Maastricht is, als in de vorige paragraaf vermeld, 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).

Samenwerking met private partijen in het kader van locatie- of gebiedsontwikkeling kan op verschillende manieren vorm krijgen, bijvoorbeeld door een bouwclaimovereenkomst, maar ook door samen met private partijen een exploitatiemaatschappij op te zetten, zoals bijvoorbeeld de grondexploitatiemaatschappij Malberg (GEM Malberg).

Een nadrukkelijk aandachtspunt bij het toekomstig beleid op dit punt is de Europese regelgeving met betrekking tot aanbestedingen en staatssteun, die steeds striktere regels verbindt aan de mogelijkheden om met private partners samen te werken.

De belangrijkste motieven om in de huidige context voor samenwerking met private partijen te blijven kiezen, is de behoefte aan risicospreiding en kennisdeling. De actieve rol op de grondmarkt die de gemeente wenst voort te zetten, zal gepaard blijven gaan met grote financiële belangen. Om de risico's van deze investeringen zo goed mogelijk te spreiden, is samenwerking met private partijen nog steeds wenselijk. Daar komt bij dat het alternatief van volledige eigen gemeentelijke grondexploitaties lang niet altijd mogelijk is (vanwege reeds ingenomen grondposities door zelf realiserende private marktpartijen) c.q. lang niet altijd wenselijk is (vanwege het hoge risicoprofiel bij de locatieontwikkeling).

Daar komt bovendien bij dat de gemeente daar in het verleden goede resultaten mee heeft weten te behalen. De laatste jaren is echter wel te zien dat juist private partijen het risico van grootschalige gebiedsontwikkelingen niet langer willen nemen en – in Maastricht – daarom terug zijn getreden uit PPSverbanden (bijvoorbeeld Belvédère en Geusselt). Dit legt de verantwoordelijkheid voor het risicodragend investeren weer voor een groter deel bij de gemeente.

In de komende jaren zal de omvang van de PPSverbanden naar verwachting bescheidener zijn. Nu er sprake is van forse economische tegenwind, hebben marktpartijen het risico van deze projecten bij de gemeente teruggelegd. Bij het aangaan van nieuwe PPS-overeenkomsten moet daarom het risico overzichtelijk zijn, voor zowel de gemeente als voor de private partners.

Tot slot geldt dat door verschillende uitspraken van het Europees Hof – Scala, Auroux/Roanne, Müller etc. – de eisen voor het aangaan van een PPS strikter geworden zijn dan in het verleden. Kern van de zaak is dat de aanbestedingsplicht voor publieke / openbare werken blijft bestaan en dat een private partner in een PPS op dat vlak geen concurrentievoordeel mag ondervinden. Wanneer er in dat kader vervolgens verdergaande eisen dan het



publiekrechtelijk kader worden gesteld, ontstaat een aanbestedingsplicht. Om juridische procedures tijdens of na afloop van de samenwerking te voorkomen, is gedegen juridische inbreng in het voortraject van de PPS van groot belang.

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 waar mogelijk te blijven inzetten. Omdat de grote, langlopende PPS – projecten niet crisisbestendig zijn gebleken, doen we dat op een kleinschaliger niveau. Bij het aangaan van PPS-overeenkomsten waken we ervoor te blijven binnen de kaders van de Europese regelgeving. Een stapsgewijze aanpak, zoals bepaald in de PPS-nota uit 2000, met inbreng van gedegen juridische kennis blijft daarbij van groot belang.

Beslispunt 2:

Op grond van ervaringen met publiek private samenwerking en vanwege het belang van risicospreiding bij investeringen in de toekomst van de stad zal het instrument PPS waar mogelijk worden ingezet en op een kleinschaliger niveau.

2.3 Verwervingsbeleid

Verwervingsbeleid in het kort

Bij het voeren van regie kan de eigendomspositie van de gemeente in een bepaalde locatie-ontwikkeling 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 aankoopbedra-



gen). 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.

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

Bij de verwerving van gronden en vastgoed wordt het door het college in 2009 vastgestelde verwervings- en taxatieprotocol toegepast. De protocollen worden in 2012 geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

Grondeigendom is een cruciale voorwaarde bij het voeren van een actief grondbeleid. Wanneer er geen adequaat aankoopbeleid 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.

Evaluatie proactief verwervingsbeleid

In 2001 heeft de gemeente gekozen voor een proactief verwervingsbeleid. Dit beleid is nog steeds actueel. Na de 1^e evaluatie in 2004 is dit proactief verwervingsbeleid voortgezet. De 2^e evaluatie van het proactief verwervingsbeleid is een integraal onderdeel van deze kadernota en is opgenomen in de bijlage 3, met daarin een afweging van de alternatieven.

Afweging vormen verwervingsbeleid

De voordelen van een proactief aankoopbeleid blijven 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 risicoprofiel van proactieve verwerving in de huidige situatie binnen de acht brandpunten van de nota stedelijke programmering verantwoord en beheersbaarder dan dat van de afgelopen jaren.

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. 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. Grondeigendom kan verder ook worden gebruikt om op kleine schaal in de stad ontwikkelingen tegen te gaan of te kanaliseren.

Gezien de beperkende randvoorwaarden hecht de gemeente Maastricht een groot belang 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. 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. Het voorgestelde te voeren grondbeleid, de 2^e evaluatie en bedoelde opgaven pleiten voor voortzetting van een proactief verwervingsbeleid, aangevuld met het opstellen van een investeringsplafond voor strategische aankopen. Met het investeringsplafond kunnen op kleine schaal ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan. Over de hoogte van het verwervingsplafond wordt separaat een voorstel aan de raad aangeboden.

Beslispunt 3:

Het proactief verwervingsbeleid wordt gecontinueerd en aangevuld met een nog uit te werken mogelijkheid voor strategische aankopen, bedoeld om op kleine schaal ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.



2.4 Gronduitgifte en grondprijsbeleid

Bij de uitgifte van bouwgrond heeft de gemeente in beginsel de keuze tussen verschillende vormen van gronduitgifte: erfpacht of eigendom. De hoogte van de grondprijs moet daarbij op een objectief bepaalbare wijze worden vastgesteld.



bouwkavels te koop bedrijventerrein Maastricht/Eijsden en Amby - Hagerhof

In 1989 zijn door de raad criteria voor de uitgifte van particuliere woningbouwkavels (bouw in eigen beheer/eigenbouw) vastgesteld. Het beleid is dat kavels in principe bij loting worden toegewezen, maar dat zo nodig 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. Bij de gronduitgifte aan particulieren wordt de koper geselecteerd via loting of openbare verkoop. Bij gronduitgifte aan bouwbedrijven / ontwikkelaars gebeurt dat via diverse soorten overeenkomsten, zoals PPS-overeenkomsten, joint ventures of bouwclaimovereenkomsten, eventueel na aanbesteding.

Op 10 november 1998 is de collegenotitie 'erfpachtdiscussie woningcorporaties' vastgesteld. Daarin is besloten de toentertijd in tijdelijke erfpacht uitgegeven gronden voor woondoel-einden (corporatiebezit) ofwel te converteren naar eeuwigdurende erfpacht (binnen de singels), ofwel te converteren naar volle eigendom (buiten de singels). Momenteel wordt erfpacht slechts in beperkte mate gebruikt als uitgiftevorm, met name bij bedrijfskavels of bijzondere functies zoals bijvoorbeeld parkeergarages en gronden langs de kade van de Maasboulevard.

Bij gronduitgifte horen ook algemene verkoopvoorwaarden c.q. algemene erfpachtvoorwaarden. Deze worden overigens na vaststelling van deze kadernota in 2012 geactualiseerd en herzien.

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 financierbaar wordt. De niet betaalde erfpachtcanon wordt afgelost op het moment dat de woning verkocht wordt. Een dergelijke constructie is vanuit administratief beheer bewerkelijk en vergt extra bestuurlijke lasten. Ook hypotheekverstrekkers (o.a. banken en verzekeraars) lopen hier niet warm voor. In de context van de gemeente Maastricht wordt de starterslening dan ook als een doelmatiger instrument gezien om starters op de koopwoningmarkt te ondersteunen.

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. Dit betekent dat de gemeente voor de meeste commerciële functies een residuele grondwaardebepaling gebruikt. Voor niet-commerciële functies wordt een vaste grondprijs per m² gehanteerd. De richtprijzen worden jaarlijks door het college geactualiseerd in de zogeheten Grondprijzenbrief volgens de in de nota aangegeven methodiek. In 2012 wordt het tot dan toe gevoerde grondprijzbeleid geëvalueerd.

De gemeente geeft derhalve gronden uit in eigendom door middel van een objectief bepaalde grondprijzenmethodiek. Om betaalbare woonruimte voor starters te kunnen realiseren, wordt gebruik gemaakt van de starterslening en niet van gronduitgifte in erfpacht.

Beslispunt 4:

- Voortzetting van het bestaande gemeentelijk gronduitgiftebeleid.
- Voortzetting van het bestaande gemeentelijk grondprijzenbeleid.
- Geen gronduitgifte in erfpacht voor woningbouw.

2.5 Faciliteren private initiatieven

Wanneer bij private initiatieven voor locatie- of gebiedsontwikkeling om gemeentelijke medewerking wordt verzocht, moet de gemeente besluiten daar al dan niet haar medewerking aan te verlenen. Wanneer dergelijke particuliere initiatieven plaatsvinden in gebiedsdelen, die geen onderdeel uitmaken van de meergenoemde brandpunten, kunnen deze concurrentie vormen met de programma's in de brandpunten en daardoor minder gewenst zijn. Daarentegen kunnen ze uit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit juist wel gewenst zijn.

Met het oog op de keuzes in de nota stedelijke programmering ligt het voor de hand om te kiezen voor een 'nee, tenzij'-benadering. Deze benadering is als volgt schematisch samen te vatten:



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 vastgestelde c.q. nog vast te stellen stedelijke programmeringsnota's.	Nee →	In beginsel medewerking verlenen
Ja ↓		
Past het initiatief in uitzonderingscategorieën en evt. bijhorende randvoorwaarden die in de respectievelijke programmeringen (o.a. wonen, detailhandel en hotels) zijn benoemd?	Nee →	Medewerking weigeren
Ja ↓		
De initiatiefnemer is, indien van toepassing en voor zover nodig, bereid tot het nemen van voldoende compenserende maatregelen	Nee →	Medewerking weigeren
Ja ↓		
Voorstel medewerking expliciet aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorleggen		

Wat betreft uitzonderingscategorieën zijn in de nota's over stedelijke programmering (wonen), detailhandel en hotels categorieën benoemd waar flexibiliteit mogelijk is.

- Wonen: uitzonderingscategorieën zijn topsegment, zorgwoningen (extra-muraal), studenten, pijplijnplannen en kleine initiatieven;



- Detailhandel: beperkte mogelijkheid tot solitair faciliteren van PDV naast concentratieplek;
- Hotels: alleen indien aantoonbare niche.

Door de uitzonderingsruimte te beperken tot deze categorieën, wordt voorkomen dat private partijen in programmatisch opzicht concurreren met de door de gemeente geplande ontwikkelingen. Of compensatie nodig is, is afhankelijk van wat er in de betreffende beleidsnota over de programmering is vastgesteld dan wel nog zal worden vastgesteld.

Voor private locatie ontwikkelingen buiten de door de raad aangewezen brandpunten geldt een 'nee, tenzij' benadering. Als privaat initiatief toch doorgang kan vinden, geldt als uitgangspunt het wettelijk verplichte gemeentelijke kostenverhaal, met als voorkeur een exploitatieovereenkomst en als achtervang een exploitatieplan. Kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen vindt zijn grondslag in de structuurvisie.

Beslispunt 5:

Voor private locatie ontwikkelingen buiten de door de stad aangewezen brandpunten geldt een 'nee, tenzij' benadering.

2.6 Eigen Algemene (bedrijfs)reserve

Beleid en Ontwikkeling/ onderdeel Vastgoed dat belast is met de ontwikkeling en uitvoering van grond- en vastgoedexploitaties bij locatieontwikkelingen, beschikt uit hoofde van deze specifieke bedrijfsvoering over een eigenstandige risicoreserve. In relatie tot het risicoprofiel van de onderhanden zijnde projecten en de opgaven dient er voldoende weerstandsvermogen voorhanden te zijn om eventuele financiële tegenvallers zo goed mogelijk op te vangen. Zo heeft de gemeente de afgelopen jaren vanwege het bestaande risicoprofiel als richting gestreefd naar het bereiken van een bedrijfsreserve van €10 mln.. Gelet op de voorgestane ontwikkelingen (w.o. de brandpunten), als weergegeven in de nieuwe structuurvisie en de bijbehorende onderhanden zijnde projecten, blijft een risicoreserve noodzakelijk.

Echter, nieuw onderzoek naar het risicoprofiel is nodig. In het kader van de stedelijke programmering zijn de programma's immers fors bijgesteld. Dat heeft al geleid tot afboekingen en verliesnemingen en het treffen van voorzieningen bij de jaarrekening van 2010. Tegen het licht van deze nieuwe situatie is nieuw onderzoek nodig naar het risicoprofiel van de portefeuille, ook in het perspectief van de ontwikkelingen die in de structuurvisie voorzien zijn.



Op basis daarvan moet met een bepaalde methodiek de benodigde omvang van de reserve bepaald worden.

Qua methodiek voor het bepalen van de benodigde omvang van de risicoreserve zijn er op hoofdlijnen twee alternatieven gangbaar: ofwel op basis van een risicoanalyse per project de benodigde risicoreserve schatten, ofwel een globale regel voor bepaling van de omvang van de reserve hanteren. Bij een globale regel wordt op basis van bepaalde indicatoren op portefeuilleniveau het risicoprofiel geraamd. Een voorbeeld is de IFLO-norm, waarbij als maatstaf voor de risicoreserve 10% van de totale boekwaarde plus 10% van de nog te maken kosten in lopende grondexploitaties wordt aangehouden. Het alternatief is een bepaling van het risicoprofiel als de optelsom van de risico's van de afzonderlijke projecten. Daarbij wordt voor elk project bepaald hoeveel risicoreserve nodig is voor dat project. De totaal benodigde risicoreserve is de som van de benodigde risicoreserves per project.

Beide methoden hebben voor- en nadelen. Voor de globale regel is het voordeel de transparantie, het nadeel is de onnauwkeurigheid. De risicoanalyse per project is omslachtiger en complexer, maar geeft wel nauwkeuriger de risico's van de lopende projecten aan. 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 enkel de majeure 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.

Nadere uitwerking op basis van de meest gereede combinatievorm zal plaatsvinden in separaat raadsvoorstel.

Teneinde de benodigde risicoreserve daadwerkelijk op het nog nader vast te stellen peil te brengen, zullen eventuele toekomstige rendementen uit de grond- en vastgoedexploitatie worden ingezet.

Beslispunt 6:

Voor de bepaling van de hoogte van de benodigde risico (bedrijfs)reserve in relatie tot de totale projectenportefeuille, zal een nieuwe risicoanalyse plaatsvinden en worden uitgewerkt in een separaat raadsvoorstel.

2.7 Besluitvormingsprocedure

De gemeenteraad kan op verschillende niveaus bij de besluitvorming over locatieontwikkelingen betrokken zijn. Bij ruimtelijke projecten wordt door de gemeente gewerkt met de handleiding ruimtelijke projecten. Deze handleiding onderscheidt globaal vier stappen per



project: initiatiefase, definitiefase, realisatiefase en nazorgfase. In deze vier stappen komen ook beslismomenten voor de grondexploitaties voor. Het is van belang dat parallel met de besluitvorming over ruimtelijk-programmatische uitgangspunten voor een project ook de financiële consequenties daarvan voor de raad inzichtelijk worden gemaakt.

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 bij de inhoud van de grondexploitatie: wil de raad bij het vaststellen van een eerste financiële verkenning bij een startnotitie, of de financiële haalbaarheidsstudie bij een programma van eisen of de grondexploitatie behorende bij een bestemmingsplan 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*. De Rekenkamer Maastricht heeft op basis van haar onderzoek naar het grondbeleid de aanbeveling gedaan dat de raad intensiever betrokken moet worden bij de sturing en verantwoording van het grondbeleid en dat de raad zich daarbij zou moeten laten bijstaan door ter zake deskundigen. De Rekenkamer pleit dus voor een rol van de gemeenteraad als *expert*, met externe deskundigheid om deze rol in te vullen.

In het duale stelsel stelt de raad de kaders voor het beleid vast, waarbinnen het college het beleid uitvoert. De raad controleert vervolgens of het beleid conform de kaders is uitgevoerd, op basis van goede verantwoordingsinformatie. Een rol als toetsersrol in plaats van richting de expertrol past dus beter bij deze rolverdeling op hoofdlijnen tussen raad en college.

Het college informeert de raad door middel van de programmabegroting, tussenrapportages en jaarrekeningen/jaarverslagen over de stand van zaken van het grondbeleid. Voor het grondbeleid is het belangrijkste kaderstellende moment de vaststelling van deze kadernota grond- en vastgoedbeleid.

Verder heeft de Maastrichtse rekenkamer aanbevolen jaarlijks de raad te informeren middels een Meerjarenprognose Grond- en Vastgoedexploitaties (MPGV). De MPGV informeert de raad, kort samengevat, over:

1. De stand van zaken in de grond- en vastgoedexploitaties qua programma, planning en financiën.
2. Ontwikkelingen in het afgelopen jaar.
3. Prognoses per exploitatie en voor de totale portefeuille van de kasstromen en daarmee samenhangende financieringsbehoefte.
4. Overzicht van de risico's van de grond- en vastgoedexploitaties en mutaties daarin.



Deze aanbeveling van de Rekenkamer wordt overgenomen. Jaarlijks zal er een MPGCV worden opgesteld. Vanwege het vertrouwelijke karakter van een deel van deze informatie wordt de MPGCV vertrouwelijk in de raad(scommissie) behandeld.

Met deze documenten wordt de raad aldus beter in staat gesteld om te beoordelen of de uitvoering van het grondbeleid door het college past binnen de onder meer in de structuurvisie en deze kadernota geformuleerde kaders.

Beslispunt 7:

- De bestaande besluitvormingsprocedure voor ruimtelijke projecten met de daaraan gekoppelde verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen college en raad wordt herbevestigd.
- De wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende taken uitvoert wordt gecontinueerd op basis van de bestaande producten in de P&C cyclus en conform aanbeveling van de Rekenkamer verder aangevuld met een meerjarenprognose grond- en vastgoedexploitatie (MPGV).

2.8 Aanbevelingen uit rekenkameronderzoek grondbeleid

De rekenkamer van Maastricht heeft in november 2011 een onderzoek gepubliceerd naar het gemeentelijk grondbeleid, met daarin de volgende 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 kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het grondbeleid in de toekomst steviger kan invullen.

Ten aanzien van de kaderstellende 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 reguliere P&C-cyclus;
- geef scenario's aan hoe om te gaan met afwijkingen;



- overweeg of een apart (leesbaar) jaarverslag van het OntwikkelingsBedrijf Maastricht (thans Ontwikkelplan Beleid en Ontwikkeling) ten behoeve van de raad dienstig kan zijn.
4. Voorzie beleidsnota's met grote financiële implicaties van een uitgebreide risicoparaagraaf, waarin ook worst case scenario's worden betrokken. Volgens de rekenkamer verdiende de nota proactief verwervingsbeleid een dergelijke paragraaf.

Het college heeft toegezegd deze aanbevelingen over te nemen en er in de kadernota grond- en vastgoedbeleid nader op in te gaan.

Uitvoering van de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen.

Ad1) De aansluiting tussen "het beleidsvormende systeem" en "het beleidsuitvoerende systeem" wordt opnieuw aangebracht. Als gevolg van de crisis en de herijking van de stedelijke programmering zijn echter eerst maatregelen getroffen (bijstelling programma's en verliesnemingen, afboekingen en treffen van voorzieningen) om de gevolgen van het tot dan toe gevoerde beleid zo veel mogelijk het hoofd te kunnen bieden. Nu dat is gerealiseerd, zal een nieuwe actuele structuurvisie, een woonvisie en later dit jaar een nieuwe bedrijven- en kantorenvisie als onderdeel van de nieuw op te stellen economische visie worden vastgesteld, die als beleidskaders zullen dienen, waaraan met het toe te passen grond- en vastgoedbeleid uitvoering gegeven zal worden.

Ad 2) Het strategisch kader voor het grondbeleid, waarvan de rekenkamer aanbeveelt dat dit vastgesteld wordt, is met de voorliggende kadernota gegeven. De nota grondbeleid geldt voor vier jaar; na die periode wordt – in samenspraak met de raad – overwogen of continuering van het beleid dan wel aanpassing wenselijk is.

Ad 3) Uit hoofde van de kaderstellende én controlerende rol zal voortaan jaarlijks de raad vertrouwelijk via een meerjarenprognose grond- en vastgoedexploitaties (MPGV) worden geïnformeerd over de stand van zaken van de grondexploitaties, nader te definiëren substantiële afwijkingen, de grondvoorraad, het weerstandsvermogen, de risico's en scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van het grondbedrijf. Dit MPGV wordt parallel met de programmabegroting gepresenteerd, zodat bij de begrotingsbehandeling er een actueel inzicht is in de verwachtingen voor de grondexploitaties. Als onderdeel van het MPGV wordt jaarlijks in beeld gebracht wat de belangrijkste risico's van de grond- en vastgoedexploitaties zijn. Bij nieuwe voorstellen met betrekking tot grond- en vastgoedbeleid wordt de raad in een risicoparaagraaf geïnformeerd over de risico's.

Ad 4) Bij de door de Raad vast te stellen grondexploitaties met grote financiële implicaties zal voortaan standaard een uitgebreide risicoparaagraaf opgenomen, waarin ook worst case scenario's worden meegenomen. 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. Ook proactief verwervingsbeleid kent zoals ook in voorliggende nota aangegeven een verhoogd risicoprofiel ten opzichte van een regulier verwervingsbeleid.

Beslispunt 8:

- Uitvoering te geven aan de aanbeveling uit het rekenkameronderzoek grondbeleid door de aansluiting tussen het beleidsvormende systeem en beleidsuitvoerende systeem vorm te geven door nauwe onderlinge samenhang tot stand te brengen tussen de structuurvisie, kadernota grond- en vastgoedbeleid en woonvisie.
- De kadernota grondbeleid geldt voor vier jaar, na die periode wordt – in samenspraak met de raad – vindt heroverweging plaats van de uitgangspunten en aannames van het grondbeleid.
- Vanuit de kaderstellende en controlerende rol wordt de raad vertrouwelijk door middel van een meerjarenprognose grond- en vastgoedexploitaties (MPGV) jaarlijks geïnformeerd over de stand van zaken van de grondexploitaties, substantiële afwijkingen, de grondvoorraad, het weerstandsvermogen, de risico's en scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van het grondbedrijf (Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed).
- Bij door de Raad vast te stellen grondexploitaties met grote financiële implicaties wordt standaard een uitgebreide risicoparagraaf opgenomen.



3 Vastgoedbeleid

3.1 Vastgoedbeleid en vastgoedportefeuille in het kort

De gemeente Maastricht 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 opgaven die er nu liggen, 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 strategische 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 in die zin dat maatwerk van toepassing is voor het vastgoedbezit binnen de 8 brandpunten.

Uitgangspunt vastgoedexploitatie

Uitgangspunt voor de vastgoedexploitatie is dat de vastgoedportefeuille als geheel minimaal kostendekkend is. De exploitatie van vastgoed is geen doel op zich. Het vastgoed is volgend op en faciliterend (in de vorm van passende huisvestingsvoorzieningen) aan wat de gemeente als beleid wenst. Deze huisvesting heeft een 'prijs' in de vorm van een minimaal 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 (huisvesting welzijn, sport, cultuur, etc) waarvan activiteiten worden gefaciliteerd. Eventuele subsidiëring in het kader van het betreffende beleidsproduct (bijvoorbeeld welzijnsinstellingen) is activiteiten gerelateerd en niet vastgoed gerelateerd.

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

De bestaande vastgoedportefeuille

Het vastgoedbeleid heeft betrekking op:



- gemeentelijke eigendommen in de vorm van opstallen / vastgoedobjecten op en in de grond (parkeergarages),
- gemeentelijke eigendommen in de vorm van grond.

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

- Huisvesting voor de eigen bestuurlijke en ambtelijke 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 kent zijn eigen kader en valt buiten dit vastgoedbeleid.



Stadhuis



Randwijcksingel 22



v.l.n.r. Centre Ceramique, Brandweerkazerne, MVV-stadion, Sportpark West

Kengetallen vastgoedexploitatie

De vastgoedportefeuille heeft per 1-1-2011 een boekwaarde van € 196 mln en omvat onder meer 15 gebouwen voor eigen huisvesting, 66 onderwijsgebouwen, 48 sociaal / culturele en maatschappelijke voorzieningen, 51 sportobjecten, 100 overige objecten (woningen 34, kantoren- en bedrijfsruimte 55 en winkels 11) en 494 erfpachtcontracten waarvan 9 parkeergarages. Het exploitatieresultaat van de portefeuille gemeentelijk en overig vastgoed is structureel verliesgevend. Het resultaat over de periode 2002-2011 is € 6,7 mln negatief of gemiddeld € 0,5 mln negatief per jaar.

De gemeente Maastricht heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het gemeentelijk vastgoed. Bovendien is ervoor gekozen het maatschappelijk vastgoed zoveel mogelijk in eigendom te houden, omdat bleek dat de instellingen voor welzijn en sport minder goed uitgerust waren de continuïteit van bouwkundig 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.



De gevolgen van de economische crisis en de 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 gemeentelijk vastgoed.

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

Leeswijzer

De kadernota vastgoedbeleid begint met het onderscheiden van twee niveaus in het vastgoedbeleid: het beleid op gebouw en projectniveau en het beleid op portefeuilleniveau (3.2). Als eerste wordt de besluitvorming besproken die aan de basis ligt bij iedere vastgoedinvestering (3.3). Het beleid op gebouw en projectniveau wordt uitgewerkt in paragraaf 3.4, het beleid op portefeuilleniveau in paragraaf 3.5. De dekking van het portefeuillebeleid wordt besproken in paragraaf 3.6., de verschillende segmenten in de portefeuille in paragraaf 3.7. Duurzaamheid tot slot wordt besproken in paragraaf 3.8.

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.

In deze kadernota maken we een tweedeling in het vastgoedbeleid op gebouw- of projectniveau en op portefeuilleniveau.



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

3.3 Besluitvorming investeringsprogramma en -projecten

Aan de basis van de afwegingen voor het vastgoedbeleid en de vastgoedbeheer ligt een transparante besluitvormingsprocedure ten grondslag met een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen college en raad.

Bestaande kader: financiële verordening

De kaders waarbinnen investeringen worden uitgevoerd, de periodieke verantwoording en de verdeling van bevoegdheden tussen het college en de raad zijn vastgelegd in de financiële verordening gemeente Maastricht (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-financieringsfonds.

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 productieramingen die in de gemeente Maastricht ontwikkelplannen worden genoemd. Het college ziet erop toe dat in de ontwikkelplannen 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 investeringskredieten en de nog beschikbare restantkredieten.

Inhoudelijke en financiële afsluiting van investeringsprojecten en de daarbij behorende verantwoording gebeurt eveneens via de planning & control cyclus. Het 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.

Besluitvorming: van grof naar fijn

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 het onderdeel grondbeleid is aangegeven bij de uitwerking van ruimtelijke projecten.

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

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

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

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



Sluitende business case

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

Beslispunt 1:

De bestaande kaders in de financiële verordening over besluitvorming en verantwoording over investeringen worden ongewijzigd gecontinueerd.

3.4 Het beleid op gebouw- en projectniveau

Sluitende investeringsvoorstellen

Op het niveau van de totale vastgoedportefeuille van de gemeente geldt als primaire taakstelling het bewerkstelligen van een minimale kostendeckende exploitatie. Om dit te realiseren zal nog meer gestuurd moeten worden op de kostendeckendheid bij nieuwe vastgoedinvesteringen en nieuwe vastgoedaankopen op gebouw- en projectniveau.

Investeringsvoorstellen of business cases 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 kostendeckende huur in de exploitatie van het toekomstige zwembad.

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 (bijv. op gebied van welzijn, cultuur, sport), zal de betreffende 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 vastgoedeigenaar en exploitant van het vastgoedobject, het gemeentelijk onderdeel dat is belast met het vastgoedbeheer (Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed), 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 gebouwgerelateerde 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 binnen de totale vastgoedportefeuille 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.

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

Indien bij vastgoedinvesteringen geen sluitende business case aanwezig is voor zowel de investering als voor de daarop volgende exploitatie, kan het project niet worden gerealiseerd. In de praktijk zal echter 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 het besluit genomen kan worden het project toch te realiseren. In dat 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.



Nieuwbouw

Het is belangrijk dat bij de ontwikkeling en realisatie van nieuwe gebouwen doorlopend sprake is van een sluitende business case. Deze wordt in alle fasen van ontwikkeling naar realisatie tot en met de oplevering van het vastgoedproject getoetst en zo nodig geactualiseerd. De besluitvorming voor het bijstellen van de ramingen en investeringsbesluiten tijdens de fasen 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.



nieuwbouw Ankerkade 275

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 hiervoor bij paragraaf 3.3 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.

Bij aankoop van gebouwen is een risicoanalyse van de leegstand eveneens verplicht onderdeel van de business case.

Verkoop gebouwen



Niet volledig kostendekkende vastgoedobjecten in de bestaande vastgoedportefeuille 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. Indien uit beleidsmatige overwegingen het behoud van het vastgoedobject gewenst is, zal bij de betreffende beleidssector nagegaan moeten worden of een bijdrage geleverd kan worden om de exploitatie te continueren met een andere gebruiker. Zo dat niet het geval is zal het vastgoedobject in de markt worden geplaatst.

Verder kan het voorkomen dat vastgoedobjecten die in het verleden zijn verworven voor een bepaald doel, niet meer passen in de vastgoedportefeuille. Bijvoorbeeld omdat het 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.

Beslispunt 2

- Bij nieuwe vastgoedinvesteringen of nieuwe vastgoedaankopen dient gestuurd te worden op een sluitende business case. Indien bij deze nieuwe projecten geen sluitende business case aanwezig is voor zowel de investering als voor de 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 structureel verliesgevende niet meer in de vastgoedportefeuille passende vastgoedobjecten wordt een afweging gemaakt tussen behouden of afstoten. Indien kostendekkende exploitatie niet mogelijk is maar beleidsmatig continuering wel gewenst, dan komen de exploitatiekosten ten laste van het betreffende beleidsveld.



3.5 Het beleid op portefeuilleniveau

In de structuurvisie is aangegeven dat de basisgedachte 'Ruimte voor ontmoeting' richtinggevend is voor het portefeuillebeleid. In Maastricht vindt 'ontmoeting' plaats op drie schaalniveaus: het centrale stedelijke gebied inclusief de binnenstad, de subcentra en de ontmoetingsplekken in de woonwijken.

Op al deze schaalniveaus kunnen maatschappelijke voorzieningen ertoe bijdragen dat 'ontmoeting' wordt gestimuleerd. Bij de schikking van de voorzieningen en de herbestemming van (monumentaal) vastgoed dient de balans tussen stadsdeel en wijkniveau gevonden te worden. De in de Structuurvisie geformuleerde basisprincipes voor clustering en spreiding zijn leidend:

- Goed verspreid over de stad een beperkt aantal grote voorzieningen.
- Verspreid over de ontmoetingsplekken op wijkniveau de verschillende basisvoorzieningen.
- Een klein aantal kleinschalige, flexibele of doelgroep specifieke functies.
- Zoveel mogelijk combineren en clusteren.
- Bij de keuze ook letten op spreiding.

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. Wij gaan deze programma's bundelen tot een geïntegreerd meerjarenprogramma. Dit programma geeft weer hoe het vastgoedaanbod kan worden afgestemd op de vraag en 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 als neergelegd in de structuurvisie komt erin tot uiting, evenals de ambities van het gemeentebestuur op een aantal beleidsterreinen.

Bij herschikking dient de balans tussen stadsdeel en wijkniveau per maatschappelijke voorziening gevonden te worden. Uiteraard dienen bij het spreiden van de voorzieningen de behoefte en gebruikspatroon van de burger uitgangspunt te zijn.



Een bundeling van het beheer van alle gemeentelijk vastgoed maakt het eenvoudiger en efficiënter 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).

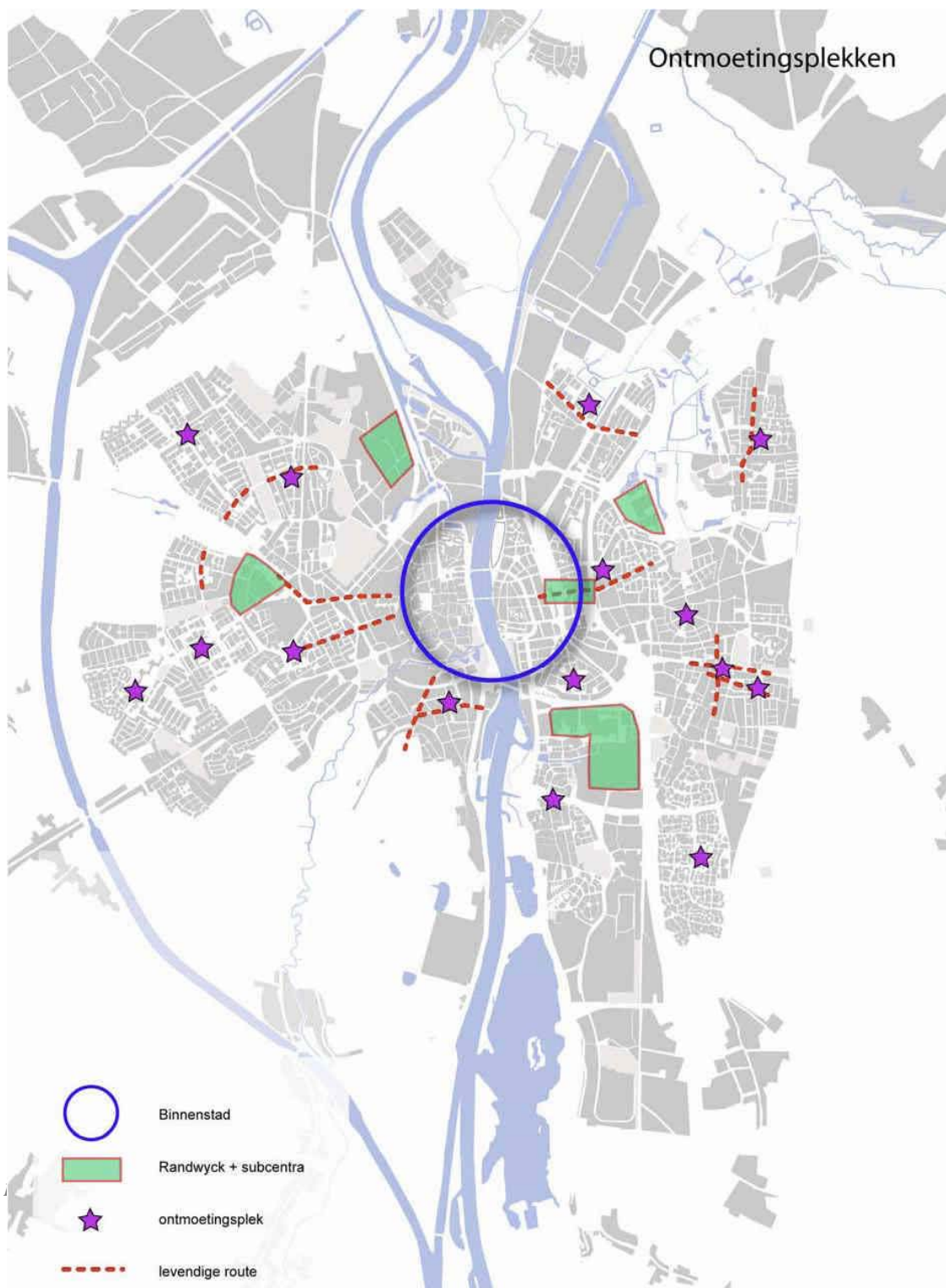
Herbestemming vastgoed

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. Vaak gaat het ook om 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. De in de Structuurvisie geformuleerde basisprincipes voor clustering en spreiding zijn leidend.





Zulke herbestemmingen liggen nauw in het verlengde van de aanpak van het grondbeleid. Hier wordt echter niet de bouwrijpe grond maar worden vrijkomende bestaande gebouwen en ensembles 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.

Beslispunt 3:

- De geldende spreidingsplannen in de loop van 2012-2013 koppelen aan de structuurvisie op basis waarvan een samenhangend en geïntegreerd meerjarenontwikkelings- / onderhoudsprogramma 2013-2018 (5 jaar) wordt gevormd dat tevens inzicht geeft in de verschillende bijbehorende financieringsbronnen.
- De structuurvisie fungeert als leidraad bij de herbestemming van vastgoed.

3.6 Dekking van het portefeuillebeleid

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 – 2011 is € 6,7 mln negatief of gemiddeld € 0,5 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.

Sturingsmogelijkheden kostendekkende verhuur



Om het niveau van een kostendekkende verhuur te bereiken, dienen de sturingsmogelijkheden nader beschouwd te worden. Dit zijn de componenten van rente, afschrijvingsmogelijkheden, huurprijzen, beheers- en exploitatiekosten en leegstandsbestrijding.

Omslagrente

Het tekort is ten dele het gevolg van de rekensystematiek die uitgaat van een relatief hoge omslagrente. Tegenover exploitatieverliezen op het vastgoed staan rendementen 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. Verlaging van de rekenrente, die de vastgoedbegroting sluitend kan maken, heeft evenwel invloed op het niveau van de totale algemene middelen. De renteverlaging komt ten laste van de financieringsbaten elders in de gemeentelijke begroting. Bij een lagere rekenrente moet bovendien rekening worden gehouden met een groter risico van rentestijging in latere jaren.

Differentiatie in afschrijven en restwaarde

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 waarden 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 afschrijvingstermijn dan de voorgeschreven 40 jaar verantwoord.

De gemeente Maastricht hanteert voor het vastgoed dat in portefeuille is bij Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed van oudsher 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 aanvangskosten een betere uitgangspositie voor de berekening van een kostendekkende huur.



Voor het maatschappelijk vastgoed dat onlangs door de centralisatie van het maatschappelijk vastgoed in portefeuille is gekomen bij Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed, 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. 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 omslagpunt 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.

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

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

Heroverweging huurprijzen

Voor de huurprijzen geldt als uitgangspunt van een tenminste kostendeekkende 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 huurprijsvaststelling komt dat nog 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 kostendeekkende huren en de partijen waaraan marktconforme huren in rekening worden gebracht. In beginsel heeft dit geen invloed op de algemene middelen, tenzij uit beleidsmatige overwegingen wordt besloten een deel van de huur te subsidiëren.

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 opge-



trokken. Dat kan bij de gebouwen met lage kapitaalslasten tot aanzienlijk hogere opbrengsten leiden. Een kostendekkende huur zou in sommige gevallen voordelig uit kunnen pakken.

Naar een reële huurprijs

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.

Ingeval van subsidiëring van kostendekkende huren door de betrokken 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.

Kostenreductie beheer en onderhoud

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. 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.

Pro actief handelen bij leegstand en onderbezetting

De tekorten kunnen 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 scherp vastgoedbeheer blijft nodig, gericht op optimale bezetting en exploitatie van gebouwen en verantwoorde huurniveaus.



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 de vastgoedportefeuille 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.

Stringente optievergoeding

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. Stringenter toepassen is realiseerbaar.

Stringentere toepassing van optievergoedingen voor reservering van vastgoed heeft een positief effect op de vastgoedexploitatie. Als de reservering gebeurt op verzoek vanuit een bepaald beleidsveld, drukken de kosten op het betreffende product.

Eerst vastgoedhuishouding op orde

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

Beslispunt 4:

- 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.
- Overgaan 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). Na vaststelling van onderhavige kadernota zal een uitwerkingsnota worden opgesteld met voorstellen voor aanpassing van het beleidskader voor waarderen en afschrijven.
- Voorts worden de mogelijkheden tot verlaging van de interne financieringsrente naar marktconforme tarieven nader onderzocht. Uitgangspunt daarbij is dat door een wijziging van de interne financieringsrente geen tekorten mogen ontstaan in de algemene middelen.



3.7 Segmenten in het portefeuillebeleid

Naast de programmering en bekostiging van het vastgoed zijn er nog een aantal bijzondere onderdelen in de vastgoedportefeuille waar hier nadere aandacht aan is besteed: het maatschappelijk vastgoed (welzijn, sport en cultuur), onderwijsgebouwen, monumenten en het tijdelijk te beheren vastgoed. Ook 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.

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 worden (bouwkundig) beheerd en geëxploiteerd door het gemeentelijk organisatieonderdeel Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed en worden intern verhuurd aan het beleidsveld/organisatie Sport(-service), die vervolgens via vaste tarieven deze voorzieningen weer in gebruik geeft aan sportverenigingen en andere gebruikers.

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.

Het beleidsveld 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 aan wat de gemeente als beleid wenst. Uitgangspunt van de kadernota IAB is daarom dat subsidie activiteiten-gerelateerd is en niet aan het vastgoed gerelateerd. Het vastgoed heeft echter wel zijn prijs die in de beleidsmatige afweging van de te subsidiëren activiteiten meegewogen moet worden.

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 gemeentelijk organisatieonderdeel Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed en het betrokken beleidsveld.

Voor de andere accommodaties, zoals welzijnsinstellingen, worden de algemene kaders van de kadernota IAB gevolgd. De werkwijze is als volgt. De huurovereenkomst en de subsidieovereenkomst komen parallel tot stand. De vastgoedorganisatie van de gemeente is verantwoordelijk voor de huurovereenkomst met daarin onder meer bepalingen over de kostendekkende huur, indexering en eventuele doorbelasting van energielasten. Het betrokken beleidsveld gaat als dat nodig is een subsidieovereenkomst aan met de gebruiker / huurder. Het proces is daarmee transparant.

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 de gemeentelijke vastgoedorganisatie verhuurd voor een tenminste kostendekkende huur. Gebruikers / huurders van maatschappelijk vastgoed die de kostendekkende huur niet kunnen betalen kunnen een subsidie aanvragen bij het betrokken beleidsveld.

Het subsidie-instrument geeft het beleidsveld de mogelijkheid om via de huisvestingsvoorzieningen 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 aanscherping van de criteria van de doelgroepen voor maatschappelijk vastgoed.

De beschikbaarheid van deze subsidies is voor de gemeentelijke vastgoedorganisatie van belang bij de planning van huisvesting. Het subsidiebeslag bij het betrokken beleidsveld is bovendien relevant voor de algemene middelen.

Beslispunt 5:

De bestaande uitgangspunten aangaande kostendekkende huur en subsidiëring uit de kadernota Integraal Accommodatiebeleid IAB uit 2005 en de uitwerkingsnota Bestandsanalyse Gemeenschapshuizen uit 2006 worden gecontinueerd.

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 en zijn in aantocht.

Gesloten financiering

De gemeenteraad 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 eeuwigdurend te maken. Door deze koerswijziging concurreert de wettelijke taak om te voorzien in onderwijshuisvesting in het MJIP met andere investeringswensen.

Multifunctioneel gebruik

De schoolgebouwen en omliggende terreinen spelen een rol in het multifunctionele gebruik van gebouwen. De combinatie met voor- en naschoolse opvang, peuterspeelzalen, sport- en buurtfuncties heeft implicaties voor het vastgoedbeleid: dit vergt afstemming tussen de verschillende gebruikers. De vormgeving hiervan kan uiteenlopen, van samen in één gebouw tot clustering van zelfstandige gebouwen en terreinen dicht bij elkaar. De keuzes daarvoor vormen een belangrijk onderdeel van het geïntegreerde meerjarenprogramma (zie ook par. 3.5). De combinatie van investeringen in onderwijs en gerelateerde functies kan effectief en efficiënt zijn. Geïntegreerde spreidingsplannen voor onderwijs en deze andere functies zullen een nieuw beeld geven van nieuwe toekomstige investeringen enerzijds en de mogelijke dekking ervan anderzijds.



Centre Manjefiek Malberg)



Herontwikkingsopbrengsten

Tot nog toe speelden de mogelijkheden voor binnenstedelijke herontwikkeling in het kader van het grondbeleid op terreinen van voormalige onderwijslocaties een belangrijke rol bij de dekking van nieuwe onderwijshuisvestingsprojecten. 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 hiernavolgende.

Programma onderwijshuisvesting

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 om niet 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 voorzieningen 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.



Kwaliteit onderwijshuisvesting

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 bepaalt het budgettair kader 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.

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. Nader bezien moet worden of combinatie van functies alleen realiseerbaar is wanneer sprake is van reële besparingen in het vastgoed of dat dit ook gepaard mag gaan met extra tekorten/gemeentelijke subsidies (bovenop wat voor maatschappelijk vastgoed en onderwijs gebruikelijk is).

Beslispunt 6:

Het opstellen van een meerjarenprogramma onderwijshuisvesting waarbij meer inzicht wordt gegeven in de (multifunctionele) mogelijkheden om de vereiste kwaliteit en de schaarser wordende middelen op elkaar af te stemmen.

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 mar-



kant, 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).



De Hoofdwacht

Hogere exploitatiekosten

Monumentale panden kennen vaak hoge(re) kosten voor wat betreft verwerving, herstel en onderhoud en daarmee hogere exploitatiekosten. Voor zover sprake is van een verliesgevend exploitatie omdat de hogere kosten niet vertaald kunnen worden in een kostendeekkende huur, staat de gemeentelijke vastgoedorganisatie voor de afweging om het vastgoedobject uit de exploitatie te halen en af te stoten. De taakstelling / opdracht is immers een kostendeekkende exploitatie van de vastgoedportefeuille (zie ook beslispunt 4). Indien vanuit beleidsmatige overwegingen (cultuurhistorische belangen of maatschappelijke huisvestingsbelangen) voortzetting van de exploitatie gewenst wordt, zal vanuit het betreffende beleidsveld in suppletie (subsidie) moeten worden voorzien op een zodanige wijze dat de gebruiker in staat wordt gesteld de kostprijsuur te betalen. Hiervoor zijn geen structurele algemene middelen gereserveerd. Dit betekent dat ad hoc oplossingen moeten worden gezocht.

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 Maastricht heeft ruim 1.600 rijksmonumenten en twee beschermd stadsgezichten. Daarnaast heeft de stad Maastricht ook nog ongeveer 2.000 cultuurhistorisch waardevolle objecten en structuren. Via deze lijn is enkel stimulering van onderhoud mogelijk, het monumentenbehoud en -herstel is lastig af te dwingen.



Gezien de risico's van hoge kosten en onzekerheid over een passende functie en nuttig gebruik ligt een terughoudende 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 het beleidsveld cultureel erfgoed. Als dat niet mogelijk blijkt zal onderzocht worden of het vastgoedobject verkocht kan worden waarbij waar mogelijk bij de verkoop voorwaarden tot behoud en herstel van de cultuur historische waarden van de bestemming worden meegegeven.

Kostenreductie

De hoge exploitatiekosten kunnen enigszins gematigd worden. Het is verantwoord om voor het casco van monumenten onder voorwaarden met langere en / of gedifferentieerde afschrijvingstermijnen 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 vastgoedeconomisch 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 waarderen en afschrijven in de financiële verordening noodzakelijk.

Terughoudende aankoop monumenten

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 / sluitende business case 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. (zie paragraaf 2.3)

Beslispunt 7:

- Met de aankoop van monumenten wordt terughoudend omgegaan.
- In geval van verkoop van monumenten, die niet meer passen in de portefeuille, worden aan de nieuwe eigenaar voorwaarden gesteld ten behoud en herstel.



Tijdelijk beheer van gebouwen

Terreinen en gebouwen worden ook aangekocht in het kader van toekomstige projecten / grondexploitaties en worden in afwachting van de herontwikkeling tijdelijk beheerd. Voorbeelden zijn A2, Belvédère of Geusselt. Dit tijdelijk gebruik is geregeld verliesgevend. Het deficit wordt niet altijd in de toekomstige grondexploitaties verwerkt. Veel plannen voor herontwikkeling kennen een langere aanlooptijd dan voorzien 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.

Beperkte mogelijkheden sluitende exploitatie

De mogelijkheden voor een sluitende exploitatie van vastgoed in tijdelijk beheer zijn beperkt. De huurovereenkomst is 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.

Het is de opgave 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 van verliesgevende exploitatie dat in de lopende begroting moet worden opgevangen.

Agrarische gronden als ruilgronden

Naast het vastgoed in tijdelijk beheer beschikt de gemeente Maastricht 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 vervullen is het



van belang strategische posities in te kunnen nemen, onder meer via de aankoop van gronden. Als deze gronden door de gemeente Maastricht 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 pachttopbrengsten voor agrarische grond.

Beslispunt 8:

- De kosten van het tijdelijke beheer komen in beginsel ten laste van de grondexploitatie of de beleidsontwikkeling waarvoor het vastgoed is verworven.
- Agrarische gronden worden aangekocht ten behoeve van het areaal ruilgrond als daar voldoende reden voor is in relatie tot toekomstige ontwikkelingsopgaven. Uitgangspunt is een kostendekkende exploitatie op basis van een sluitende business case.

3.8 Verduurzaming van de vastgoedportefeuille

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 voetlicht. 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 Maastricht het duurzaam bouwen zal stimuleren en faciliteren. Het ambitieniveau moet evenwel nog geconcretiseerd worden.

De gemeentelijke voorbeeldrol op het gebied van duurzaam bouwen moet onder meer vorm krijgen in het vastgoedbeleid. Bij verschillende nieuwbouwprojecten is in de afgelopen jaren al rekening gehouden met aspecten van duurzaamheid, zoals bij de gemeentelijke huisvesting in Mosae Forum en Randwycksingel 22. Energiebesparing speelt eerder een rol bij groot onderhoud, bijvoorbeeld door plaatsing van HR ketels. Ook bij de nieuwbouw van het Geusselfbad staat de duurzaamheid hoog in het vaandel. Voor het eigen vastgoed kan de gemeente daar natuurlijk niet in achterblijven.

In dit geval is van belang dat per bestaand gebouw en per nieuw investeringsproject moet worden vastgesteld welke investeringen ervoor kunnen zorgen dat het gemeentelijk vastgoed aan de gewenste hoge ambitie van duurzaamheid voldoet. Dit levert een zelfstandig



investeringsprogramma op dat in de tijd moet worden uitgezet en een plaats dient te krijgen in het geïntegreerde meerjarenprogramma.

Investeringsprogramma duurzaamheid

Als er vandaag de dag gesproken wordt over duurzaamheid wordt veelal energieduurzaamheid bedoeld. Duurzaamheid is echter breder. Het behoud van een monument bijvoorbeeld is op zichzelf zeer duurzaam. Behoud van bestaand vastgoed door herbestemming is de meest voor de hand liggende manier van duurzaam bouwen. Daar staat tegenover dat energiebesparende maatregelen in monumentale panden vaak niet of nauwelijks mogelijk zijn zonder aantasting van de historische constructie.

Een duurzaam bouwen investeringsprogramma zal leiden tot extra kosten die veelal niet of nauwelijks uit lopende huurovereenkomsten / lopende exploitaties kunnen worden bekostigd. Bij nieuwe huurovereenkomsten kunnen daarentegen de besparingen (terugverdienen 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 niettemin 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.

Plan van aanpak

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 vervolgens definieert welke investeringen vereist zijn om deze doelstellingen te bereiken. Daarna worden op basis van de gestelde doelstellingen en het huidige referentiekader de reductiemaatregelen gedefinieerd.

In het gemeentelijk plan van aanpak zullen de reductiemaatregelen eerst gekoppeld worden aan hetgeen in de eigen huisvesting voor de komende jaren kan worden gerealiseerd.

Een te overwegen mogelijkheid daarbij is zulks te doen in de vorm van out-sourcing / uitbesteding naar een ESCo (energy service company). Inzet van een ESCo levert een gegarandeerde energiebesparing op 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.

Een andere mogelijkheid is om het in eigen huis opbouwen van de expertise op het gebied van verduurzaming van vastgoed en zodoende goed inzicht te verkrijgen van de mogelijk te treffen maatregelen en daarmee ervaringen op te doen om deze vervolgens – mits succesvol – te verbreden naar de volledige vastgoedportefeuille.

De wijze waarop de ambitie in duurzaam bouwen zich concreet 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 wordt nog verder uitgewerkt.

Beslispunt 9:

Maatregelen in het kader van duurzaam bouwen worden eerst gekoppeld aan de eigen huisvesting, waarbij de voorkeur uitgaat naar het in eigen huis opbouwen van de expertise op dit gebied en te bezien of de aan de hand daarvan opgedane ervaringen vervolgens verbreed kunnen worden naar de volledige vastgoedportefeuille.



4 Beslispunten

In deze kadernota grond en vastgoedbeleid zijn de kaders van het grond- en vastgoedbeleid uitgewerkt. Hierna zijn de in de kadernota genoemde beslispunten samengevat.

4.1 Grondbeleid

1. De gemeente Maastricht kiest voor het continueren van een actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt voor zover het de acht brandpunten betreffen, maar met maatwerk. Buiten de aangewezen brandpunten zal de gemeente vooral regulerend en kader stellend optreden door middel van het publiekrechtelijke instrumentarium. Van dit laatste kan bij raadsbesluit worden afgeweken.
2. Op grond van ervaringen met publiek private samenwerking en vanwege het belang van risicospreiding bij investeringen in de toekomst van de stad zal het instrument PPS waar mogelijk worden ingezet en op een kleinschaliger niveau.
3. Het proactief verwervingsbeleid wordt gecontinueerd en aangevuld met een nog uit te werken mogelijkheid voor strategische aankopen, bedoeld om op kleine schaal ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.
4.
 - Voortzetting van het bestaande gemeentelijk gronduitgiftebeleid.
 - Voortzetting van het bestaande gemeentelijk grondprijzenbeleid.
 - Geen gronduitgifte in erfpacht voor woningbouw.
5. Voor private locatie ontwikkelingen buiten de door de stad aangewezen brandpunten geldt een 'nee, tenzij' benadering.
6. Voor de bepaling van de hoogte van de benodigde risico (bedrijfs)reserve in relatie tot de totale projectenportefeuille, zal een nieuwe risicoanalyse plaatsvinden en worden uitgewerkt in een separaat raadsvoorstel.
7.
 - De bestaande besluitvormingsprocedure voor ruimtelijke projecten met de daaraan gekoppelde verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen college en raad wordt herbevestigd.
 - De wijze waarop de raad zijn kader stellende en controlerende taken uitvoert, wordt gecontinueerd op basis van de bestaande producten in de P&C cyclus en conform de aanbevelingen van de Rekenkamer verder aangevuld met een jaarlijkse meerjarenprognose grond en vastgoedexploitatie (MPGV).
8.
 - Uitvoering te geven aan de aanbeveling uit het rekenkameronderzoek grondbeleid door de aansluiting tussen het beleidsvormende systeem en beleidsuitvoerende systeem vorm te geven door nauwe onderlinge samenhang tot stand te brengen tussen de structuurvisie, kadernota, grond- en vastgoedbeleid en woonvisie.
 - De kadernota grondbeleid geldt voor vier jaar, na die periode wordt – in samenspraak



met de raad – vindt heroverweging plaats van de uitgangspunten en aannames van het grondbeleid.

- Vanuit de kaderstellende en controlerende rol wordt de raad vertrouwelijk door middel van een meerjarenprognose grond- en vastgoedexploitaties (MPGV) jaarlijks geïnformeerd over de stand van zaken van de grondexploitaties, substantiële afwijkingen, de grondvoorraad, het weerstandsvermogen, de risico's en scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van het grondbedrijf (Beleid en Ontwikkeling/Vastgoed).
- Bij door de Raad vast te stellen grondexploitaties met grote financiële implicaties wordt standaard een uitgebreide risicoparagraaf opgenomen.

4.2 Vastgoedbeleid

1. De bestaande kaders in de financiële verordening over besluitvorming en verantwoording over investeringen worden ongewijzigd gecontinueerd.
2.
 - Bij nieuwe vastgoedinvesteringen of nieuwe vastgoedaankopen dient gestuurd te worden op een sluitende business case. Indien bij deze nieuwe projecten geen sluitende business case aanwezig is voor zowel de investering als voor de 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 structureel verliesgevende niet meer in de vastgoedportefeuille passende vastgoedobjecten, wordt een afweging gemaakt tussen behouden of afstoten. Indien kostendekkende exploitatie niet mogelijk is maar beleidsmatig continuering wel gewenst, dan komen de exploitatiekosten ten laste van het betreffende beleidsveld.
3.
 - De geldende spreidingsplannen in de loop van 2012-2013 koppelen aan de structuurvisie op basis waarvan een samenhangend en geïntegreerd meerjarenontwikkelings- / onderhoudsprogramma 2013-2018 (5 jaar) wordt gevormd dat tevens inzicht geeft in de verschillende bijbehorende financieringsbronnen.
 - De structuurvisie fungeert als leidraad bij de herbestemming van vastgoed.
4.
 - 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.
 - 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). Na vaststelling van de onderhavige kadernota zal een uitwerkingsnota worden opgesteld met voorstellen voor aanpassing van het beleidskader voor waarderen en afschrijven.

- Voorts worden de mogelijkheden tot verlaging van de interne financieringsrente naar marktconforme tarieven nader onderzocht. Uitgangspunt daarbij is dat door een wijziging van de interne financieringsrente geen tekorten mogen ontstaan in de algemene middelen.
5. De bestaande uitgangspunten aangaande kostendeekkende huur en subsidiëring uit de kadernota Integraal Accommodatiebeleid IAB uit 2005 en de uitwerkingsnota Bestandsanalyse Gemeenschapshuizen uit 2006 worden gecontinueerd.
 6. Het opstellen van een meerjarenprogramma onderwijshuisvesting waarbij meer inzicht wordt gegeven in de (multifunctionele) mogelijkheden om de vereiste kwaliteit en de schaarser wordende middelen op elkaar af te stemmen.
 7.
 - Met de aankoop van monumenten wordt terughoudend omgegaan.
 - In geval van verkoop van monumenten, die niet meer passen in de portefeuille, worden aan de nieuwe eigenaar voorwaarden gesteld ten behoud en herstel.
 8. De kosten van het tijdelijke beheer komen in beginsel ten laste van de grondexploitatie of de beleidsontwikkeling waarvoor het vastgoed is verworven.

Agrarische gronden worden aangekocht ten behoeve van het areaal ruilgrond als daar voldoende reden voor is in relatie tot toekomstige ontwikkelingsopgaven. Uitgangspunt is een kostendeekkende exploitatie op basis van een sluitende business case.

9. Maatregelen in het kader van duurzaam bouwen worden eerst gekoppeld aan de eigen huisvesting, waarbij de voorkeur uitgaat naar het in eigen huis opbouwen van de expertise op dit gebied en te bezien of de aan de hand daarvan opgedane ervaringen vervolgens verbreed kunnen worden naar de volledige vastgoedportefeuille.



5. Marktconsultatie

De kadernota grond- en vastgoedbeleid vormt de leidraad voor het grond- en vastgoedbeleid in de komende jaren. De gemeente hecht grote waarde aan de visie van haar samenwerkingspartners op het nieuwe beleid. Daarnaast wil de gemeente graag weten wat de wensen en ambities van de marktpartijen zijn. Daarom heeft over de belangrijkste thema's van de kadernota op 15 februari 2012 een externe marktconsultatie met samenwerkingspartners en diverse marktpartijen plaatsgevonden.

De externe consultatie bevestigt in grote lijnen de beleidskeuzes in de kadernota, maar laat tegelijkertijd ook zien dat de markt van de gemeente flexibiliteit vraagt bij de uitvoering van vastgestelde beleidskaders. Het verslag van deze externe consultatie is als bijlage 4 bijgevoegd.