Gemeente leudal

Raadsvoorstel

Openbare Raadsvergadering

Datum 30 mei 2023 **Agendapunt**

Onderwerp Nota Grond- en vastgoedbeleid
Portefeuillehouder(s) De heer drs. M. Graef (wethouder)

Inhoudelijk voorstel

Aanleiding

De huidige nota Grondbeleid van de gemeente Leudal stamt uit 2010 en is aan actualisatie toe.

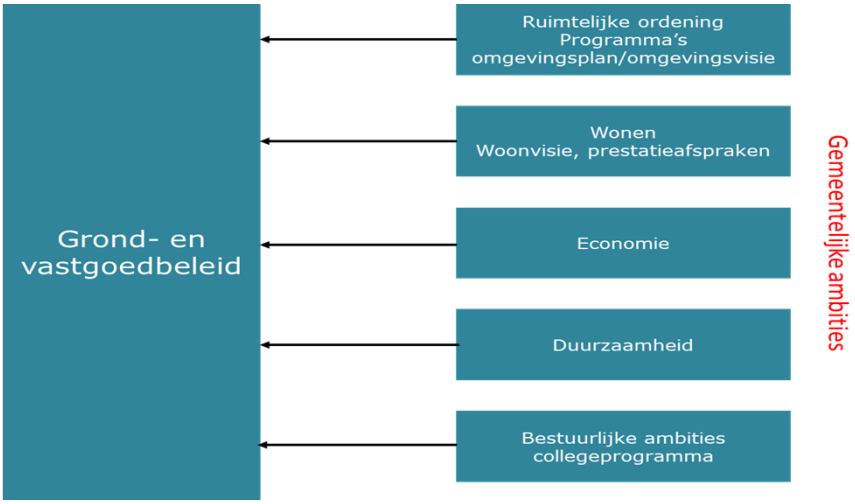
De reden voor de actualisatie is gelegen in het feit dat:

Voor diverse gemeentelijke activiteiten is grond- en vastgoedbeleid nodig. Gemeentelijke plannen op onder meer het gebied van wonen, werkgelegenheid en recreatie hebben consequenties voor het grond- en vastgoedgebruik in de gemeente Leudal. Dat betekent in veel gevallen dat het bestaande gebruik veranderd dient te worden. Zeggenschap over grond en vastgoed is dan ook van groot belang voor het verwezenlijken van initiatieven in de fysieke leefomgeving en publieke voorzieningen. Zonder grond is het immers niet mogelijk om woningbouw grond te verkopen, of wegen of recreatiegebieden aan te (laten) leggen. Er is derhalve een markt waarop grond en vastgoed worden gekocht, geëxploiteerd en/of verkocht.

Een goede werking van de grond- en vastgoedmarkt is belangrijk om maatschappelijk gewenst ruimtegebruik te bevorderen (zoals het realiseren van functies en van beleidsinhoudelijke doelstellingen) en de kwaliteit van het ruimtegebruik te verhogen. Overheden voeren onder meer grond- en vastgoedbeleid met het oog op een goede werking van de grondmarkt en trachten met het beleid veranderingen in het grond- en vastgoedgebruik te sturen.

Zo kunnen we het bereiken van onze doelen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie, werkgelegenheid, maatschappelijke ontwikkeling en verkeer en vervoer, passend binnen de opgaven zoals geformuleerd in onder andere de Zomernota (Passend Wonen, Sociale Basis en Vitaal Buitengebied) veilig stellen. Het grond- en vastgoedbeleid is een ondersteunend middel om ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke doelen in de fysieke leefomgeving te realiseren en het biedt ons diverse instrumenten - de gereedschapskist – om bij te dragen aan deze doelen. Grond- en vastgoedbeleid is daarmee een middel om hogere doelstellingen gerealiseerd te krijgen.

Onderstaand schema laat de relatie van grondbeleid met de gemeentelijke ambities zien.



Figuur 1: Relatie Grond- en vastgoedbeleid en gemeentelijke ambities

Ontwikkelingen die van invloed zijn op de herziening
In de herziene nota wordt onder andere meegenomen de vastgestelde 'Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2022-2025' (inclusief de Versnellingsagenda), het Didam-arrest, de wijziging van het BBV, de toekomstige ontwikkeling van de Omgevingswet en de gewijzigde inzichten met betrekking tot het (her)ontwikkeling en/of herbestemming van vrijkomende gronden en accommodaties (/gemeentelijk vastgoed). Rekening houdend met deze ontwikkelingen en onze ambitie de kernen leefbaar te houden voor onze inwoners en ondernemers, stelt de gemeente Leudal voor de nota Grond- en vastgoedbeleid samen te voegen tot één nota. Met de instrumenten die de nota Grond- en vastgoedbeleid ons zal bieden wordt het mogelijk in te spelen op de bestaande en toekomstige ontwikkelingen.

Beleidsuitgangspunten van het grond- en vastgoedbeleid
In de nota Grond- en vastgoedbeleid worden de belangrijkste uitgangspunten van het beleid toegelicht. Het grond- en vastgoedbeleid is een ondersteunend middel om ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke doelen in de fysieke leefomgeving te realiseren.

Met de geactualiseerde nota beoogd de gemeente Leudal de instrumenten van het grond- en vastgoedbeleid zodanig in te zetten dat de ambities en opgaven in de fysieke leefomgeving van de gemeente Leudal, optimaal gerealiseerd kunnen worden.

Hoe
Grond- en vastgoedbeleid is een middel om gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen te realiseren.

Doelstellingen van grond- en vastgoedbeleid
Grond- en vastgoedbeleid is geen doel op zich.

Grond- en vastgoedbeleid is doelgericht ingrijpen van de overheid op de grond- en vastgoedmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van onroerend goed en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan. De doelstelling is, in beginsel, driedelig. Overheden grijpen in de eerste plaats in op de grondmarkt om het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik (c.q. ruimtelijke ontwikkeling), zoals op het gebied van de volkshuisvesting (genoeg betaalbare huur- en koopwoningen) en economie (groei werkgelegenheid) en dit (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen) te bevorderen. In de tweede plaats richt het beleid zich op het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik en de marktwerking op de grond- en vastgoedmarkt. In de laatste plaats richt het beleid zich op de verdeling van kosten en baten (tussen gemeente en grondeigenaren) die ontstaan door overheidsinterventies, zoals bestemmingswijzigingen en investeringen. Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

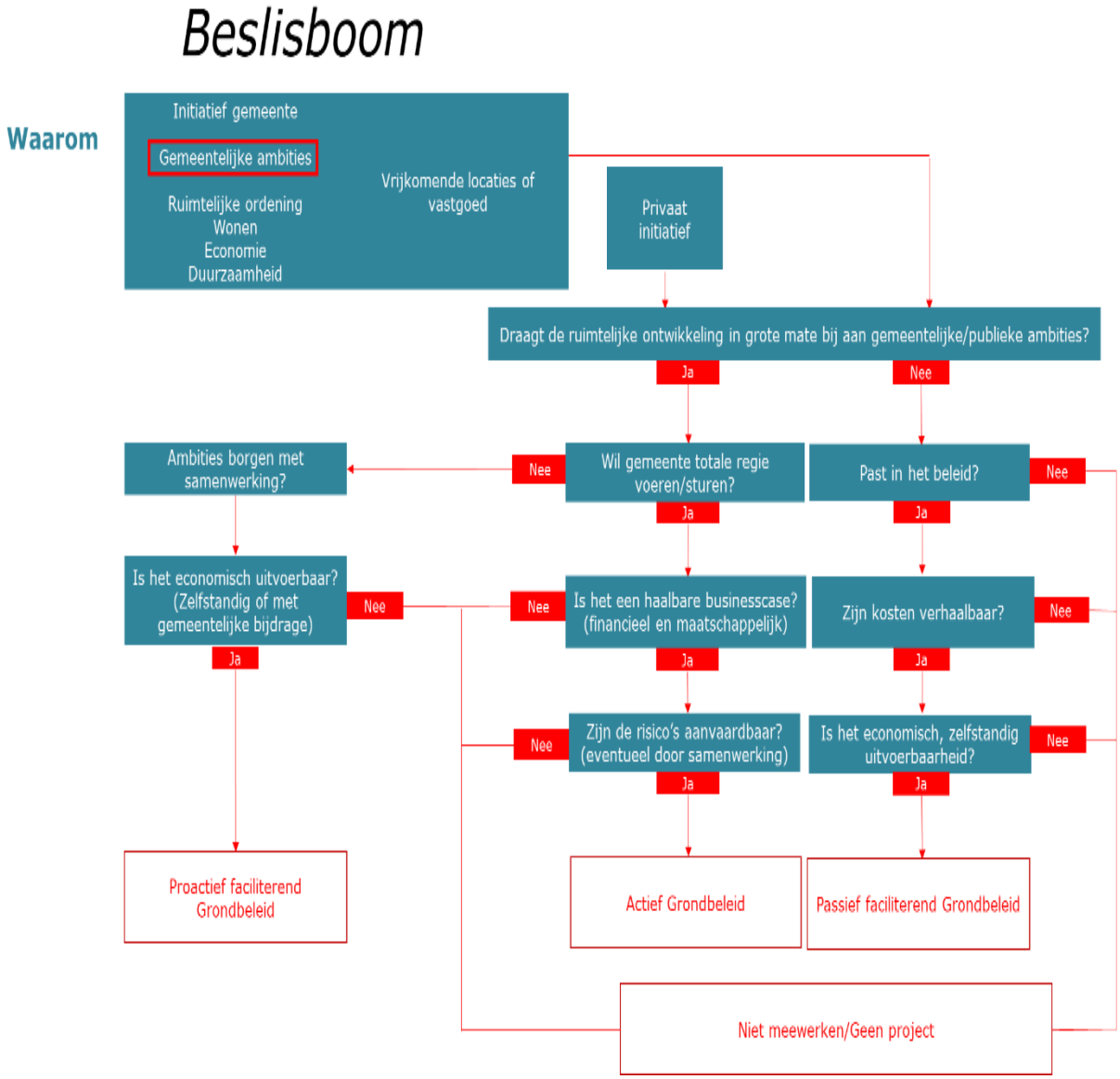
Koers
Ontwikkelingen of veranderingen in de fysieke leefomgeving hebben bijna altijd impact op meerdere beleidsterreinen binnen de gemeente, daarom is een integrale benadering belangrijk. In deze nota wordt de basis gelegd voor een integrale afweging door bij (nieuwe) locaties (her)ontwikkelingen naast de brede financiële gevolgen die ontstaan door de ontwikkeling ook de (maatschappelijk) impact in beeld te brengen. Door de rol van de gemeente 'situationeel te bepalen (situationeel grondbeleid)', kan maatwerk worden geleverd. Het grond- en vastgoedbeleid biedt hiermee een effectief en flexibel kader om te sturen en handelen waar dat nodig is.

Ook de uitgangspunten van ons vastgoedbeleid zijn in deze nota vastgelegd. Er is onder meer verankerd dat we de uitgangspunten met betrekking tot de kostendekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie ter besluitvorming voorleggen. Voor het berekenen van de kostprijs dekkende huur geldt bij nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwingen een gewijzigde berekeningsmethode, hiermee streven we naar een gestandaardiseerde, eenduidige benadering van de (kostprijsdekkende) huurprijs voor de exploitatie van (maatschappelijk) vastgoed.

Met het nieuwe grond- en vastgoedbeleid streven we ernaar strategisch beleid vast te stellen dat:

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

In onderstaand schema zijn de in de nota genoemde strategische beleidsuitgangspunten samengevat.



Figuur 2: Beslisboom

De basis van het Grondbeleid van de gemeente Leudal, en in deze nota uitgewerkt, wordt gevormd door de volgende strategische beleidsuitgangspunten:

1. Grond- en vastgoedbeleid biedt diverse instrumenten - de gereedschapskist – om bij te dragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Grond- en vastgoedbeleid is daarmee een middel om hogere doelstellingen gerealiseerd te krijgen.
2. Bij nieuwe (locatie)ontwikkelingen (waarbij de gemeente positie/een actieve rol heeft) wordt een verdergaande integrale afweging gemaakt waarbij naast het integraal financieel rendement ook het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling wordt meegewogen.
3. We kiezen in Leudal voor situationeel grondbeleid. We beoordelen per situatie welke rol c.q. type grondbeleid de gemeente het beste past in een mogelijke ruimtelijke ontwikkeling. Met behulp van het afwegingskader (bijlage 2 uit de nota Grond- en vastgoedbeleid) wordt de meest passende rol gekozen.
4. Indien gekozen wordt voor een samenwerkende grondproductierol is de specifieke vorm van samenwerking afhankelijk van de omstandigheden bij de betreffende locatie (her)ontwikkeling.
5. Ten aanzien van het faciliteren van private initiatieven voor locatie (her)ontwikkelingen wordt een ‘ja, mits’ benadering gehanteerd.
6. Kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg houdt de voorkeur en zal doorgaans plaatsvinden door het sluiten van een (intentie- en/of anterieure) overeenkomst.
7. Het bestaande gronduitgiftebeleid wordt voortgezet, met dien verstande dat:
    a. Bij de uitgifte van gronden of vastgoed ten behoeve van projectmatige ontwikkelingen wordt gewerkt met een marktconsultatie. Daarbij wordt reeds via de systematiek van het arrest Didam (mededinging) gewerkt.
    b. Bij één-op-één vragen van marktpartijen om aankoop van perceel grond wordt naar deze systematiek verwezen en wordt geen één-op-één onderhandeling gevoerd. Tenzij sprake is van een beoogde functie waarvoor slechts één partij aan de selectiecriteria kan voldoen. De criteria worden vooraf bepaald en het voornemen tot verkoop wordt altijd bekend gemaakt/gepubliceerd.
    c. Een ‘één op één grondverkoop’ op zich vormt geen reden om de gemeenteraad (ingevolge artikel 169 lid 4 Gemeentewet) in de gelegenheid te stellen zijn wensen of bedenkingen kenbaar te maken.
    d. Met betrekking tot de uitgifte van onroerend goed wordt de handelswijze gevolgd zoals op hoofdlijnen is weergegeven in het ‘plan van aanpak in relatie tot de uitgifte van gemeentelijk onroerend goed’.
8. Jaarlijks worden door het college van burgemeester en wethouders de grondprijzen voor verschillende functies opnieuw vastgesteld en/of aangepast aan de marktontwikkelingen, op basis van marktconforme grondprijzen. De gemeenteraad wordt achteraf in kennis gesteld van de aanpassingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in grondprijzen tussen de verschillende kernen binnen de gemeente Leudal alsmede reststroken en industriegrond.
9. Per situatie van een voorgenomen verkoop van gemeentelijke gronden, wordt zorgvuldig afgewogen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst, dit is maatwerk.
10. Het bestaande uitgiftebeleid ten aanzien van erfpacht wordt situationeel bepaald. Hierbij dient tevens rekening gehouden te worden met de regels rondom schaarse publieke en private rechten (onlangs aangescherpt als gevolg van het Didam-arrest. De marktontwikkelingen worden gemonitord en indien noodzakelijk vindt er een bijstelling plaats.
11. Wanneer de gemeente een verzoek ontvangt voor het vestigen van zakelijke rechten (of anderszins) ten behoeve van kabels, leidingen en aanverwanten op gemeentelijk eigendom, zal gebruik worden gemaakt van de meest geschikte en minst belastende optie (juridisch figuur) voor het gemeentelijk eigendom. Dat wordt per object afgewogen. In het geval er al een wet of regeling geldt voor het aanleggen en houden van betreffende objecten op gemeente-eigendom, dan wordt die gebruikt.

De basis van het vastgoedbeleid van de gemeente Leudal, en in deze nota uitgewerkt, wordt gevormd door de volgende strategische beleidsuitgangspunten:

1. De beleidsuitgangspunten met betrekking tot een kostendekkende exploitatie worden gecontinueerd:
   - Uitgangspunt is een kostendekkende exploitatie in het gemeentelijk vastgoed op zowel portefeuilleniveau als objectniveau;
   - Verhuur vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven, waarbij geen sprake mag zijn van ongeoorloofde staatssteun. *Het inzetten op deze wijze van verhuur in geval van gemeentelijke accommodaties is een aspect in het kader van het actualiseren van het accommodatiebeleid analoog aan de bestuursopdracht van 14 maart 2023. Er is nu nog geen zicht of en zo ja hoe dit past binnen het nog te actualiseren gemeentelijk accommodatiebeleid. Duidelijk is wel dat bij mutaties in de huurvergoeding (bij maatschappelijk vastgoed) ook het aspect compensatie van deze huurkosten aan de orde moet komen (flankerend beleid);*
   - Commerciële partijen betalen een marktconform, commercieel tarief;
   - Bij nieuwe vastgoedinvesteringen of nieuwe vastgoedaankopen dient gestuurd te worden op een sluitende business case. Indien bij deze nieuwe projecten geen sluitende business case aanwezig is voor zowel de investering als voor de daaropvolgende exploitatie, kan het project niet worden gerealiseerd, tenzij het college burgemeester en wethouders en/of de gemeenteraad, na een transparante afweging op basis van maatschappelijke doelen, alsnog besluiten het project wel te realiseren. In dat geval zullen extra middelen vrijgemaakt moeten worden om de business case voor investering en exploitatie sluitend te maken.
   - Voor structureel verliesgevende niet meer 1) voor maatschappelijke functie benodigd vastgoed en/of 2) niet meer in de vastgoedportefeuille passende vastgoedobjecten wordt een afweging gemaakt tussen behouden of afstoten. Indien kostendekkende exploitatie niet mogelijk is maar beleidsmatig continuering wel gewenst, dan komen in geval van continuering de afdekking van de tekorten in de exploitatiekosten ten laste van het/de betreffende beleidsveld(en).
2. In geval van nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwing wordt de nieuwe marktconforme dan wel kostprijsdekkende huur bepaald via de kapitaallasten methode.
3. In het geval dat een huurder/gebruiker van maatschappelijk vastgoed de marktconforme huur niet (geheel) kan betalen, wordt deze niet verlaagd. De huurder/gebruiker kan indien gewenst een subsidieaanvraag indienen in het kader van een bestaande subsidieregeling. De (beleids)afdeling beoordeelt dan of op basis van de betreffende subsidieregeling, (huur)subsidie kan worden verstrekt.
4. In de werkwijze komen de huurovereenkomst en de subsidieverlening idealiter parallel tot stand. Het bedrijfsonderdeel (de afdeling Ruimte – team Vastgoed) dat belast is met het vastgoedbeheer is verantwoordelijk voor de huurovereenkomst met daarin onder meer de bepalingen over huur, indexering en eventuele doorbelasting van energielasten. De beleidsafdeling (de afdeling Sociaal domein) verstrekt in voorkomende gevallen conform de subsidieregelingen een subsidie aan de gebruiker/huurder wanneer dit passend is binnen het subsidiebeleid en bijdraagt aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten (beleidsdoelen).
   Een vergelijkbare werkwijze wordt toegepast waar het gaat om investeringen in nieuwbouw. De beleidsafdeling geeft aan wat haar wensen zijn en zorgt voor de benodigde investeringsmiddelen en het bedrijfsonderdeel (de afdeling Ruimte – team Vastgoed) geeft uitvoering aan het project en draagt zorg voor het beheer en onderhoud van het vastgoedobject. Uiteraard is het bedrijfsonderdeel (de afdeling Ruimte – team Vastgoed) tevens (gevraagd en ongevraagd) adviserend wanneer deze signaleert dat een bestaande locatie op basis van herontwikkeling ingezet kan worden teneinde invulling te geven aan de wensen (programma van eisen) van de beleidsafdeling.
5. Om te komen tot een transparante en geobjectiveerde toewijzing en invulling van een vrijkomend gemeentelijk pand wordt een speciaal hiervoor ontworpen procedure toegepast.
6. Het bestaande beleid met betrekking tot de verkoop van vastgoedobjecten (panden) wordt gecontinueerd, inhoudend:
   - Verkoop van een vastgoedobject (een pand) gebeurt in beginsel via een openbare verkoop nadat de zittende huurder in de gelegenheid is gesteld het vastgoedobject onderhands te verwerven;

- Bij een afwijking van voornoemd uitgangspunt (dus bij een voorgenomen één op één verkoop, anders dan aan de zittende huurder) wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten;
- De vraagprijs wordt vastgesteld op basis van een taxatierapport van een externe taxateur.

7. Per situatie van een voorgenomen verkoop van gemeentelijk vastgoed, wordt zorgvuldig afgewogen of al dan niet een meerwaardeclausule wordt opgenomen in de verkoopovereenkomst, dit is maatwerk.
8. In het kader van de verpachting van agrarische grond is door het college van burgemeester en wethouders een pachttoewijzingsbeleid opgesteld.
9. Op het moment dat de gemeente in de gelegenheid komt om agrarische gronden aan te kopen die als ruil- of compensatiegrond kunnen dienen, wordt afgewogen of aankoop toegevoegde waarde kan hebben om het areaal ruil-/compensatiegrond op peil te houden. Het college van burgemeester en wethouders kan, zonder voorafgaande consultatie van de gemeenteraad, besluiten tot aankoop, één en ander voor zover daar een budgettair kader voorhanden is. Rapportage en verantwoording hiervan vindt achteraf plaats bij de P & C-cyclus.
10. Het tijdelijk leegstandsbeheer wordt uitgevoerd met behulp van inschakeling van professionele leegstandsbeheerder(s). De mogelijkheid van tijdelijke verhuur door de gemeente, dus zonder tussenkomst van een leegstandsbeheerder, blijft evenwel tot mogelijkheden behoren.
    De uitvoering van (tijdelijke) leegstandsbeheer geschiedt onder regie van de eigen gemeentelijke afdeling Ruimte – team Vastgoed.
11. Het leegstandsbeheer wordt waar mogelijk ingezet voor het faciliteren van ateliers, broed- en vrijplaatsen. Daarbij, worden voor alle beoogde invullingen (atelier, broedplaats of vrijplaats) de volgende randvoorwaarden gesteld:
    - Gebruikers sluiten een gebruikersovereenkomst voor een bepaalde periode af. Deze gebruikersovereenkomst borgt alle aspecten voor een veilig en bovenal legaal gebruik waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving;
    - Gebruikers betalen in geval van leegstandsbeheer een gebruikersvergoeding;
    - Gebruikers gebruiken het pand in overeenstemming met de wet- en regelgeving met daarbinnen nadrukkelijk aandacht voor regels rondom het omgevingsplan, horeca en overlast.

    Zoals reeds hierboven (punt 10) wordt aangegeven vindt het leegstandsbeheer onder regie plaats van de eigen gemeentelijke afdeling Ruimte – team Vastgoed.
12. Het beleid met betrekking tot het onderhoudsniveau van de vastgoedportefeuille wordt gecontinueerd, inhoudend: er wordt gestuurd op instandhouding van het gemeentelijk vastgoedbezit tegen een onderhoudsniveau met conditiescore 3 (=redelijk)
13. De aanpak voor de verduurzaming van de vastgoedportefeuille zoals die de afgelopen jaren is ingezet wordt voortgezet:
    - Bij vervangingsonderhoud wordt bekeken of een bepaalde aanpassing c.q. vervanging kan leiden tot een duurzamer vastgoedobject. Ook rekening gehouden te worden met het feit dat de duurzamere oplossing mogelijk tot extra kosten leidt;
    - Om te komen tot een klimaat neutrale organisatie in 2050 wordt de routekaart gevolgd die door de VNG is opgesteld;
    - De uitvoering van de verduurzamingsopgave/-ambities geschiedt onder regie binnen de eigen gemeentelijke afdeling Ruimte – team Vastgoed.
14. De bestaande kaders en besluitvormingsprocedure met betrekking tot vastgoed-investeringen worden gecontinueerd.

Financiële paragraaf
Het vaststellen van de Nota Grond- en vastgoedbeleid heeft geen financiële consequenties voor de gemeente Leudal.

Inkoopparagraaf
Nvt

Personele paragraaf
Nvt

Communicatieparagraaf
Nvt

Bijlage(n)
1. Nota Grond- en Vastgoedbeleid

Heythuysen, 2 mei 2023

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN LEUDAL,

De gemeentesecretaris,	De burgemeester,
mr. drs. J.J.Th.L. Geraedts	D.H. Schmalschläger