Nota Grond- en vastgoedbeleid

INHOUD

Samenvatting **3**

1. Inleiding **8**

1.1. Aanleiding, waarom een nieuwe nota grond- en vastgoedbeleid? 8
1.2. Doel en visie grond- en vastgoedbeleid 11
1.3. Leeswijzer 12

2. Naar een integrale benadering **13**

3. Grondbeleid **20**

3.1. Grondbeleid Leudal 20
3.1.1. Inleiding 20
3.1.2. Rolkeuze grondbeleid 20
3.2. Instrumentarium van grondbeleid 24
3.2.1. Inleiding 24
3.2.2. Actief grondbeleid 25
3.2.3. Faciliterend grondbeleid 29
3.2.4. Samenwerking 32
3.3. Besluitvormingsprocedure bij locatie (her)ontwikkelings- en bouwprojecten 33
3.4. Financieel kader 33
3.4.1. Inleiding 33
3.4.2. Winst- en verliesneming bouwgrond in exploitatie 34
3.4.3. Governance/financiële rapportage over grondexploitatie en projecten 37
3.4.4. Autorisatie projectbudgetten en sturing 39
3.4.5. Risicobepaling en bepaling benodigde grondexploitatie reserve 40

4. Vastgoedbeleid **41**

4.1. Kostendekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie 42
4.2. Kader herbestemming en/of (her)ontwikkeling vrijkomend gemeentelijk vastgoed 48
4.3. Onderhoud 56

Bijlagen **63**

Bijlage 1: Verschillende aspecten gronduitgifte 63
Bijlage 2: Afwegingskader ten behoeve van het bepalen van de rol 66
Bijlage 3: Spelregels grondexploitatie portefeuille 67
Bijlage 4: Uitwerking beleid kostenverhaal 70
Bijlage 5: Didam arrest 76
Bijlage 6: Grondprijzen methodiek 77
Bijlage 7: Begrippen 82

Samenvatting

In de voorliggende nota zijn de (strategische) beleidsuitgangspunten van het grond- en vastgoedbeleid opgenomen. Het grond- en vastgoedbeleid is een ondersteunend middel om ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke doelen in de fysieke leefomgeving te realiseren.

Met de geactualiseerde nota beogen we de instrumenten van het grond- en vastgoedbeleid zodanig in te zetten dat onze 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

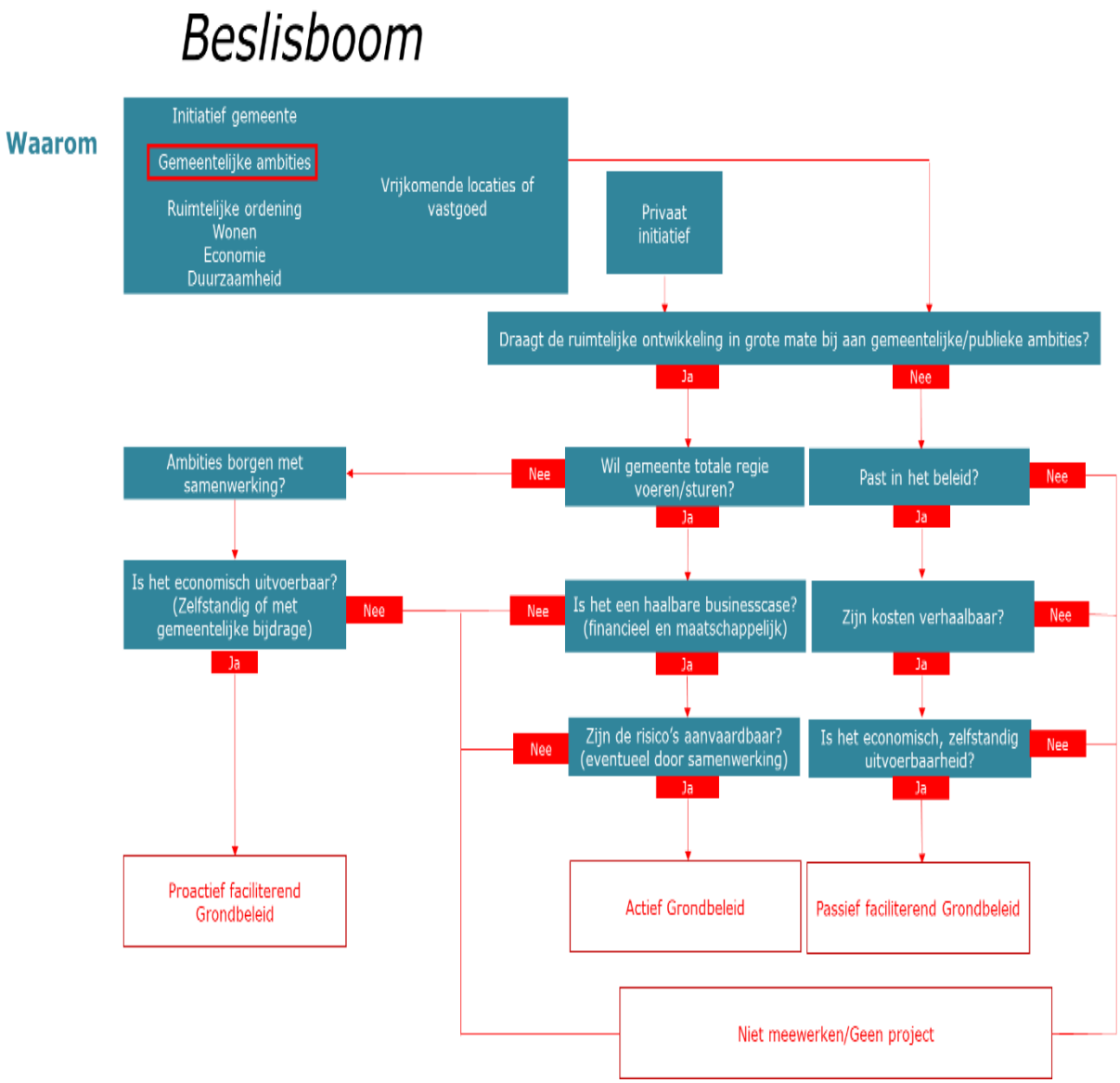
Ontwikkelingen of veranderingen in de fysieke leefomgeving hebben bijna altijd impact op meerdere beleidsterreinen binnen de gemeente, daarom is een integrale benadering belangrijk. In deze nota wordt de basis gelegd voor een integrale afweging door bij (nieuwe) locaties (her)ontwikkelingen naast de 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 1: 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) 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.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding, waarom een nieuwe nota grond- en vastgoedbeleid?

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

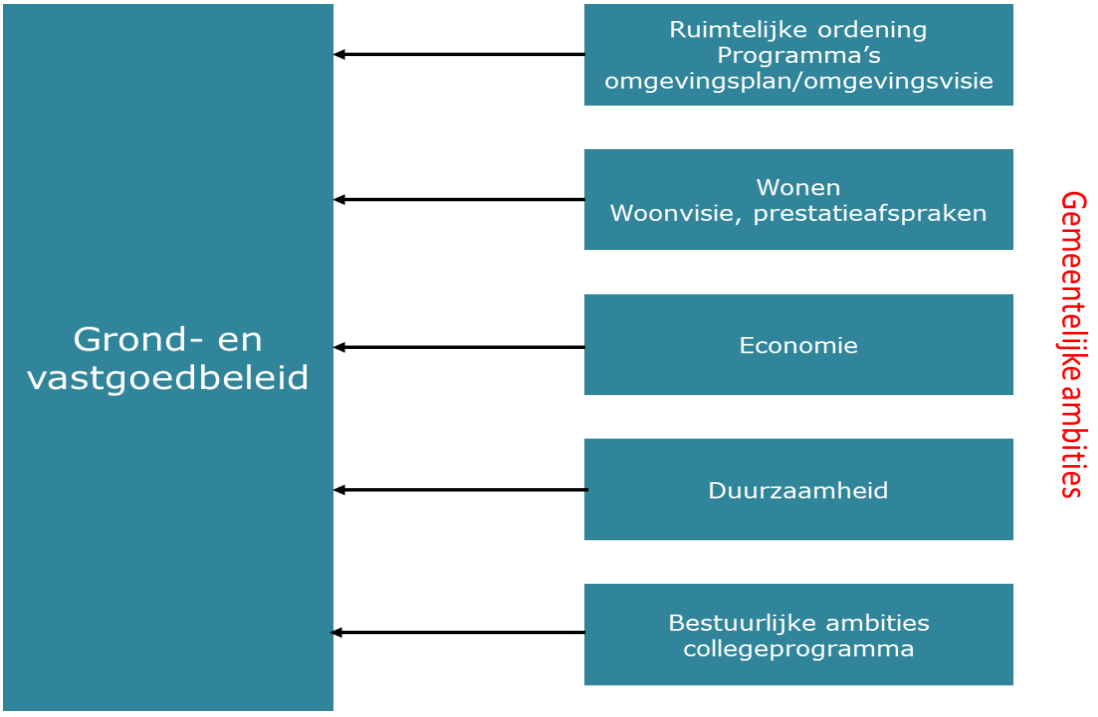
De reden voor de actualisatie is gelegen in het feit dat:

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 2: Relatie Grond- en vastgoedbeleid en gemeentelijke ambities

Ontwikkelingen die van invloed zijn op de herziening

In de herziening nota Grondbeleid 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 deze nota ons zal bieden wordt het mogelijk in te spelen op de bestaande en toekomstige ontwikkelingen.

Onderstaand wordt kort ingegaan op de bestaande ontwikkelingen

De Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2022-2025 (inclusief Versnellingsagenda) betreft een compacte actualisatie van de Structuurvisie Wonen 2018, de visie is uitvoeringsgericht en in de praktijk toepasbaar. De focus ligt op de realisatie van voldoende woningen van 'de juiste kwaliteit op de juiste plek'. Het is de uitdaging de komende jaren voldoende woningen en de juiste woningen op de juiste plaats toe te voegen. Er zijn regionale verschillen. Het aantal huishoudens in de regio is de afgelopen 3 jaar (2018 tot en met 2020) met 2,1% (2.223) toegenomen. Alle gemeenten laten (nog) een groei zien. In enkele gemeenten vlakt de groei langzaam af en nadert de huishoudentop. Het is zaak de ambities de komende periode wederom waar te maken. De Structuurvisie Wonen 2022 bevat instrumentarium om deze opgaven te bereiken. De Structuurvisie Wonen is voor de gemeente Leudal uitgewerkt in lokaal woonbeleid, vastgesteld in de Versnellingsagenda Wonen 2022-2025. Daarnaast ligt er een opgave in de (ver)bouwopgave en de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. Dit wordt met concrete maatregelen vanuit het duurzaamheidsbeleid/de transitievisie warmte opgepakt.

In het 'Didam'-arrest van 26 november 2021 (ECLI:NL:HR:2021:1778) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheden bij de verkoop van grond gelegenheid moeten bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen. Dat betekent dat overheden niet zonder meer vrij zijn om grond te verkopen aan een partij naar keuze. Overheden moeten gelijke kansen bieden bij uitgifte van grond. Deze uitspraak heeft veel stof doen opwaaien bij gemeenten. Ook voor het handelen van gemeente Leudal heeft dit gevolgen.

Voor alle lopende dossiers zijn de processtappen die als gevolg van het arrest (extra) nodig zijn, in beeld gebracht. Per casus wordt dit opgepakt. Daarnaast is van belang dat het arrest de uitgifte van gronden in brede zin raakt.

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 gewerkt. Dit blijft ook in de toekomst zo. Dus bij één-op-één vragen van marktpartijen om aankoop van een 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.

In gevallen waar burgerinitiatieven betrokken zijn, gebeurde verkoop via selectiecriteria nog niet (dit waren immers geen marktpartijen met een commercieel belang). Dit zal in de toekomst moeten wijzigen. Er wordt uitgiftebeleid gemaakt c.q. criteria gesteld voor uitgifte van (vrijkomende) maatschappelijke locaties ten behoeve van (collectieve) burgerinitiatieven. Daarbij kan het college nog steeds, zij het door het formuleren van criteria, sturen op (woon- of leefbaarheids-)concepten die worden ontwikkeld door en voor inwoners. Denk aan woon coöperatieve vormen of CPO-concepten.

Verder zal pacht(uitgifte)beleid worden opgesteld en zullen het verkoopbeleid en de verkoopvoorwaarden voor reststroken, wonen en industrie worden geëvalueerd en waar nodig worden geactualiseerd.

Vanaf 2016 zijn in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (afgekort BBV) nadere regels gesteld voor gebiedsontwikkeling. Voor een goed begrip van de achtergronden hiervan lichten we de drie belangrijkste aanleidingen voor deze nadere regels hieronder toe.

Ten eerste is de invoering van de vennootschapsbelasting (vpb) voor overheden per 1 januari 2016 een belangrijke aanleiding geweest om de regelgeving over grondexploitatie scherper neer te zetten en duidelijker af te bakenen van andere activiteiten die de gemeente uitvoert met grond en vastgoed. Het blijkt van belang om het begrippenkader van de fiscale wetgeving en van het BBV zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten, zodanig dat geen onduidelijkheid bestaat over de afbakening van de grondexploitatieactiviteiten en de lasten en baten die daaraan (moeten) worden toegerekend.

Een tweede aspect dat van belang is geweest voor de wijziging is het beperken van de risico's die gemeenten lopen met hun grondbeleid.

Een derde aspect is in het kader van het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' gepleit voor meer vergelijkbaarheid in de verslaggeving van gemeenten. De introductie van de vennootschapsbelasting voor overheden op 1 januari 2016 vroeg ook om meer eenduidigheid in de uitgangspunten en verslaggeving van de grondexploitaties.

Met de wijziging in het BBV en met de notities van de commissie BBV is meer eenduidigheid en daarmee vergelijkbaarheid voor gemeentelijke grondbedrijven bewerkstelligd:

- spelregels over start en eind van grondexploitatieprojecten, besluitvorming door de gemeenteraad en verslaggeving in begroting en jaarrekening;
- eenduidigheid in de kostentoerekening (Wro/Bro en voorschriften voor rente);
- eenduidigheid in resultaatbepaling, verliesvoorziening en tussentijdse winstneming.

De bovenstaande wijziging is onlangs (juli 2019) samengevoegd in de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)'. De opgave richt zich in ieder geval niet meer volledig op kwantitatieve groei, maar meer en meer op kwalitatieve groei.

Als gevolg van deze wijziging wordt de grondexploitatie als volgt gedefinieerd. De grondexploitaties zijn:

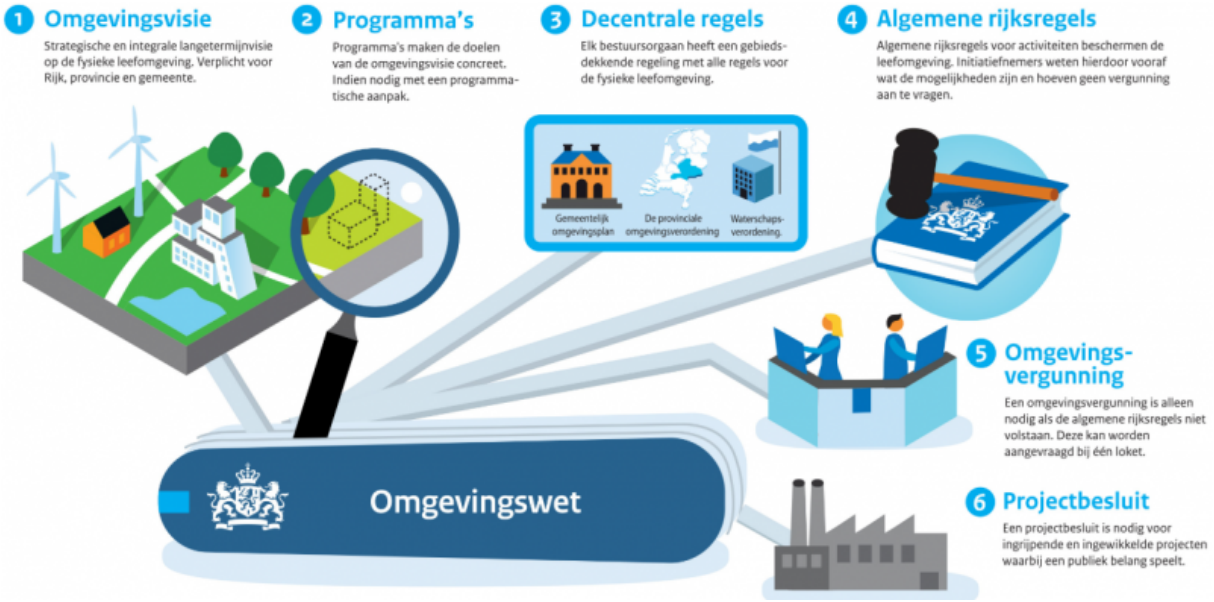
- Gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor door de gemeenteraad een grondexploitatiecomplex met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld. Vanaf dat moment wordt de bouwgrond in exploitatie geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans.
- Gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. Er is derhalve sprake van ‘actief Grondbeleid’.

Daarnaast treedt op een nader te bepalen datum de Omgevingswet in werking (de beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2024 zal niet worden gehaald). De Omgevingswet brengt een stelselherziening met zich mee voor het omgevingsrecht. De huidige 26 wetten worden gebundeld tot één Omgevingswet (aangevuld met nadere besluiten en regelingen). De wetgever beoogt hiermee het omgevingsrecht transparanter, integraler, sneller en beter te maken. De maatschappelijke doelen van het omgevingsrecht als geheel zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Deze wet is gericht op het in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Omdat de inwerkingtreding van de Omgevingswet enkele keren is uitgesteld, wordt in deze nota geen datum meer genoemd, maar wordt gesproken over de “inwerkingtreding van de Omgevingswet”. Gelet op deze inwerkingtreding worden bovendien zoveel als mogelijk nieuwe termen gebruikt (omgevingsplan als opvolger van het bestemmingsplan, omgevingsvisie als

opvolger van de structuurvisie, etc.). De instrumenten en terminologie kunnen – voor de toepassing van dit beleid – als vergelijkbaar worden beschouwd. Instrumenten zoals het voorkeursrecht en onteigening worden eveneens onderdeel van de Omgevingswet c.q. de Aanvullingswet Grondeigendom.



Figuur 3: De omgevingswet

Uitgangspunten
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.

1.2. Doel en visie grond- en vastgoedbeleid

Grond- en vastgoedbeleid omschrijft de wijze waarop de overheid wil ingrijpen 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. Het vaststellen van dit beleid is daarmee geen doel op zich. De doelstelling is, in beginsel, driedelig. Overheden interveniëren in de eerste plaats 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.

In de omgevingsvisie en beleidsnota's legt de gemeente Leudal haar ruimtelijk beleid en doelstellingen, samenhangend met de ontwikkelingsopgaven van wonen, werken, voorzieningen en (ruimtelijke) projecten vast. Het Grond- en vastgoedbeleid borgt een eenduidige en transparante beleidslijn voor het sturen en beheersen van ruimtelijke projecten. Het is een middel om beleidsinhoudelijke doelstellingen te verwezenlijken voor gebruik, beheer en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Voor onze gemeente is het (voeren van) Grond- en vastgoedbeleid ook een belangrijk instrument voor het bereiken van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.

De gemeente geeft in het grond- en vastgoedbeleid de wijze en mate van inzet van het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium aan. Het beleid is echter niet alleen een ondersteunend instrument voor het verwezenlijken van diverse ruimtelijke en sectorale beleidsdoelen, ook zijn er voor de gemeente grote financiële risico's aan verbonden. Goede sturing en beheersing van de

uitvoering is van groot belang om tegelijkertijd de gemeentelijke doelen te realiseren en financiële risico's beperkt te houden.

Het Grond- en vastgoedbeleid van de gemeente vormt daarnaast het beleidskader van de regels voor het gemeentelijk vastgoedbeheer. Bij vastgoedbeleid gaat het in het bijzonder over de manier waarop de gemeente haar vastgoed op een zodanige manier in kan zetten dat de gemeentelijke (huisvesting)doelen zo doeltreffend en doelmatig gerealiseerd worden.

Visie op Grond- (en vastgoed)beleid

Het Grond- en vastgoedbeleid wordt ingezet om gewenste en toekomstige (her-)ontwikkelingen te realiseren en om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van onder meer wonen, werkgelegenheid, natuur en groen, infrastructuur, klimaatadaptie, recreatie, maatschappelijke voorzieningen en gemeentelijke (huisvesting)doelen te verwezenlijken. Dit wordt gestimuleerd door het uitvoeren van lopende en het (her-)ontwikkelen van (nieuwe) plannen.

In de nota wordt uitgegaan van de omgevingswet per 1 januari 2024[1] en de instrumenten in de nieuwe situatie, zijnde de instrumenten uit het Omgevingsrecht onder andere Wro, Bro, WvG, Wabo en Onteigeningswet.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een bredere benaderingswijze ten aanzien van (gebieds)ontwikkelingen geschetst.

Hoofdstuk 3 staat in het teken van het grondbeleid. Onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn onder andere de rolopvatting van de gemeente ten aanzien van regievoering en het richting geven aan de ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen van de gemeente (type grondbeleid), publiek private samenwerkingen, collectief particulier opdrachtgeverschap en het faciliteren van initiatieven van derden. Ook wordt stilgestaan bij (bouw)gronduitgifte, het (bouw)grondprijsbeleid, kostenverhaal en de besluitvormingsprocedure.

In hoofdstuk 4 staat het vastgoedbeleid centraal. Onderwerpen die in dit hoofdstuk uiteengezet worden zijn onder andere de kostendekkende exploitatie, (de berekeningswijze van) de kostprijs dekkende huur, een kader voor het herbestemmen van vastgoed en ook de thema's duurzaamheid en toegankelijkheid komen aan bod. Veel onderwerpen die behandeld worden zijn onderling gerelateerd.

Bij behandeling van de onderwerpen wordt zo veel als mogelijk het volgende stramien aangehouden:

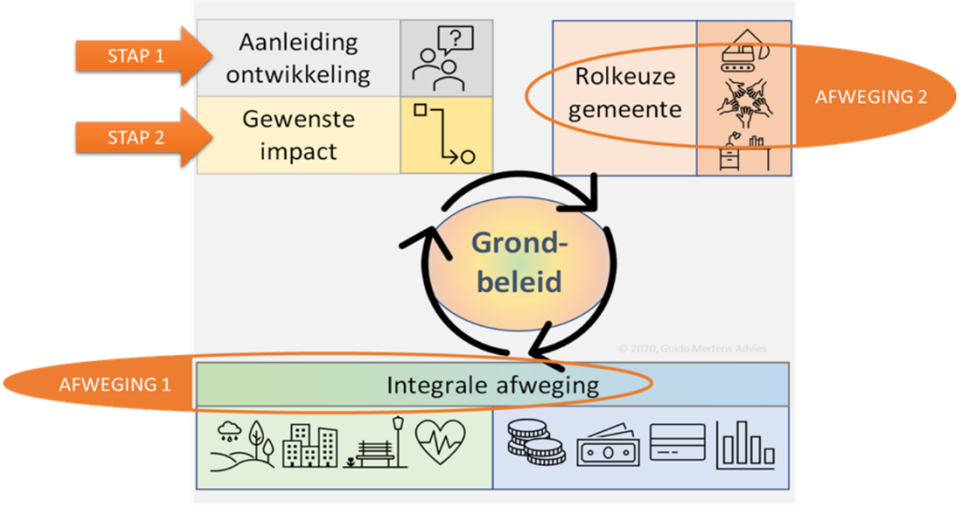
- Een inleiding
- Nieuwe beleidskeuze
- beleidsuitgangspunten

[1] Het doel van de omgevingswet
Het doel van de nieuwe omgevingswet is om de regels omtrent ruimtelijke ontwikkeling in Nederland te versimpelen en vervolgens samen te voegen. Alle regels over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water worden gebundeld in de nieuwe wet. In deze nieuwe Omgevingswet zijn burgers, bedrijven en overheden gezamenlijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving. De kern van de omgevingswet bestaat uit zes verschillende instrumenten:

- omgevingsvisie
- programma
  - decentrale regelgeving
  - omgevingsplan (gemeenten)
  - omgevingsverordening (provincies)
- waterschapsverordening (waterschappen)
- algemene rijksregels voor activiteiten
  - Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
  - Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
- omgevingsvergunning
- projectbesluit

2. Naar een integrale benadering

Een integrale benadering van gebiedsontwikkelingen betekent het in onderlinge samenhang bekijken van de sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken die bij zo'n ontwikkeling optreden. Op basis daarvan wordt een afweging gemaakt om tot een ontwikkeling te komen en wordt de rol bepaald die de gemeente daarin wil nemen. Om deze afweging en de juiste ontwikkelstrategie te kunnen maken, zet de gemeente de stappen in het onderstaande figuur.



Figuur 4: Integraal afwegingsmodel

We volgen in dit model vier stappen. Deze beschrijven we hieronder.

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling
Om een integrale afweging te kunnen maken wordt als eerste een antwoord gegeven op de vraag 'wat de aanleiding is van de ontwikkeling van een locatie. Waarom is een bepaalde gebiedsontwikkeling nodig?'

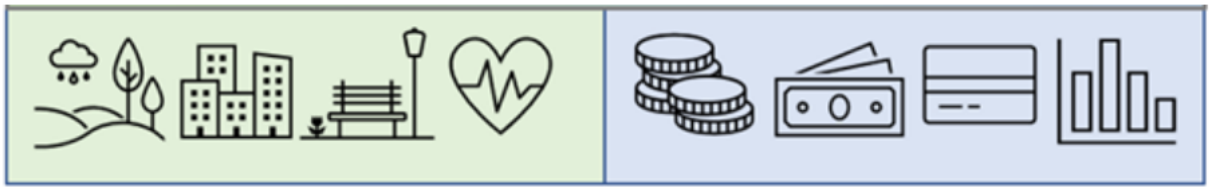
Er zijn daarbij verschillende aanleidingen mogelijk. Ze kunnen verdeeld worden in drie groepen:

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

Stap 2: Gewenste impact
Nadat we in stap 1 de aanleiding van de ontwikkeling van een locatie hebben beschreven, formuleren we in stap 2 wat voor impact we met de ontwikkeling willen realiseren: welke maatschappelijke opgaven en/of ambities staan centraal in het te ontwikkelen gebied? We beschrijven de maatschappelijke waarden die belangrijk zijn voor de ontwikkeling en we geven aan in welke mate we impact willen veroorzaken. Zo ontstaat het streefbeeld voor de ontwikkeling van de locatie. Deze gewenste impact is uiteraard een directe reactie op de aanleiding die er is om de locatie te ontwikkelen. Wanneer die aanleiding bijvoorbeeld een steeds verdere teruggang van de leefbaarheid in een gebied is, dan willen we juist hier hoog scoren op een inclusieve samenleving met veel aandacht voor veiligheid en gezondheid.

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

Stap 3 (afweging 1): Integrale afweging
Op basis van bovenstaande inzichten kan een integrale afweging worden gemaakt. Daarvoor maken we gebruik van een model dat inzichtelijk maakt hoe we een gebiedsontwikkeling beoordelen en welke doelstellingen hierin voor onze gemeente belangrijk zijn (de impact).



Figuur 5 : Impact-afwegingsmodel

Het geeft inzicht in:

a. Het gewenste maatschappelijk rendement – welke doelstellingen wil de gemeente behalen op welke maatschappelijke thema's?
b. Integraal financieel rendement (in de vorm van een brede financiële business case) – op welke geldstromen binnen de gemeente heeft de ontwikkeling invloed?

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

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

Stap 4 (afweging 2): Rolkeuze grondbeleid
Op basis van de gewenste gebiedsontwikkeling kan vervolgens worden bepaald welke rol de gemeente hierin neemt. De vraag hoe de gemeente bepaalt welke rol dit wordt, komt uitvoerig aan bod in paragraaf 4.1.2 over de 'rol van de gemeente'. Het gaat hier dan om zowel de regierol als de productierol. In de praktijk zullen de integrale afweging[2] (stap 3) en de keuze voor een bepaalde rol c.q. type grondbeleid (stap 4) vaak tegelijkertijd plaats vinden en elkaar ook beïnvloeden. Ook dit komt aldaar aan bod.

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

Bij het beschrijven van toekomstvisies	Bij het opstellen van een nieuwe toekomstvisie (integraal of sectoraal) moeten we al een link leggen naar ons grondbeleid. Hier maken we dan onze eerste grove schets voor onze gewenste ontwikkeling en daarbij horende ideale rolkeuze.
Bij het uitwerken van wijk-, kern en/of gebiedsplannen	Bij het uitwerken van ideeën/plannen voor een bepaalde wijk, kern of gebied benoemen we al meer specifieke plannen die nodig zijn om de ambities (uit de toekomstvisie) te realiseren. Daardoor krijgen we een goede basis met inzicht in de gewenste ontwikkeling en bijbehorende rolkeuze om onderzoeken en/of procedures te starten of gesprekken met mogelijke partners en

[2] Het afwegingskader rolkeuze maakt duidelijk welke rol de gemeente het beste bij een ontwikkeling kan nemen. De rolkeuze is hierbij mede afhankelijk van de gewenste impact. De verschillende rollen worden toegelicht in paragraaf 4.1.2. En een schematische weergaven hier vindt u terug in bijlage 2. In de praktijk zullen de twee afwegingen (integrale afweging en rolkeuze) vaak tegelijkertijd plaats vinden en elkaar ook beïnvloeden. Ook dit proces is beschreven in paragraaf 4.1.2.

	belanghebbenden te gaan voeren.
Bij het uitwerken van een locatieontwikkeling (initiatief van de gemeente)	In deze fase zijn wij bezig met de uitwerking van een locatie. We gaan beoordelen of we de gewenste ontwikkeling en rol die we eerder hadden bedacht nog steeds willen. Waar nodig stellen we bij of werken we verder uit. Dit dient als basis voor de voorwaarden die we koppelen aan plan- en partnerselectie.
Bij het beoordelen van initiatieven van derden	We kunnen een initiatief van derden ontvangen voor de ontwikkeling van een locatie. De ontwikkeling moet minimaal voldoen aan onze belangrijkste beleidsambities. We bekijken, al dan niet samen met de initiatiefnemer, of onze betrokkenheid nodig of gewenst is. Bij deze laatste toepassing kunnen de uitkomsten van de stappen als hulpmiddel gebruikt worden bij het overleg en de afwegingen in het voortraject van de vergunningverlening.

Figuur 6

Maatschappelijke impact

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

Maatschappelijke opgaven en ambities

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

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

Onze maatschappelijke opgaven en ambities zullen niet op iedere locatie hetzelfde zijn. Daarnaast zal ook het (te veel) stapelen van ambities voorkomen dienen te worden, hetgeen we willen realiseren dient immers haalbaar en realistisch te blijven. Om die vraag te beantwoorden kijken we naar de aanleiding van de ontwikkeling (stap 1) en de (maatschappelijke) impact die we in het gebied willen realiseren, waarbij de gebiedsprofielen, zoals geduid in de Omgevingsvisie, ons vertrekpunt zijn.

Per specifieke (gebieds-)ontwikkeling bekijken we welke maatschappelijke opgaven en ambities we op die specifieke plek in het bijzonder nastreven. Door de impact van een specifieke (gebieds-) ontwikkeling op de verschillende maatschappelijke opgaven en ambities in beeld brengen, krijgen we het benodigde inzicht waardoor we in staat zijn:

- tegenstrijdigheden in maatschappelijke opgaven en ambities te voorkomen;
- een optimaal integraal resultaat na te streven;
- de juiste vragen te stellen aan onze ontwikkelende partners en om goed overwogen keuzes te maken tussen verschillende ontwikkelscenario's en/of verschillende ontwikkellocaties.

Teneinde inzichtelijk te maken op welke gebieden welke maatschappelijke impact behaald wordt stellen we voor een model te hanteren die in de basis ingedeeld is naar een aantal maatschappelijke thema's bestaande uit een aantal bouwblokken. Deze indeling kan aangepast worden door uitbreiding, vermindering of wijziging van bouwblokken en/of maatschappelijke thema's. Ook de indeling van de bouwblokken in maatschappelijke thema's kan naar wens aangepast worden. In de voorliggende nota stellen we voor zes maatschappelijke thema's (zie

onderstaande figuur 7) te benoemen die als basis gelden voor (nieuwe) gebiedsontwikkelingen in onze gemeente:

Ruimtelijk kwaliteit	Wonen	Verblijven en voorzieningen	Veiligheid	Gezondheid	Kennis en inkomen
Circulariteit	Verbetering woningkwaliteit	Recreatie	Sociale veiligheid	Sporten en bewegen	Onderwijsvernieuwing
Klimaatadaptatie	Inclusief wonen	Cultuur		Mentale gezondheid	Kennisontwikkeling
Energie					Innovatie
Natuur, landschap en milieu	Zorg en wonen	Horeca	Fysieke veiligheid	Groene leefomgeving	(eu)regionale samenwerking
Mobiliteit	Wonen en werken	Winkelaanbod		Reductie milieuhinder	Sociale economie
Openbare ruimte					Werkgelegenheid

Figuur 7: Zes maatschappelijke thema's en bouwblokken

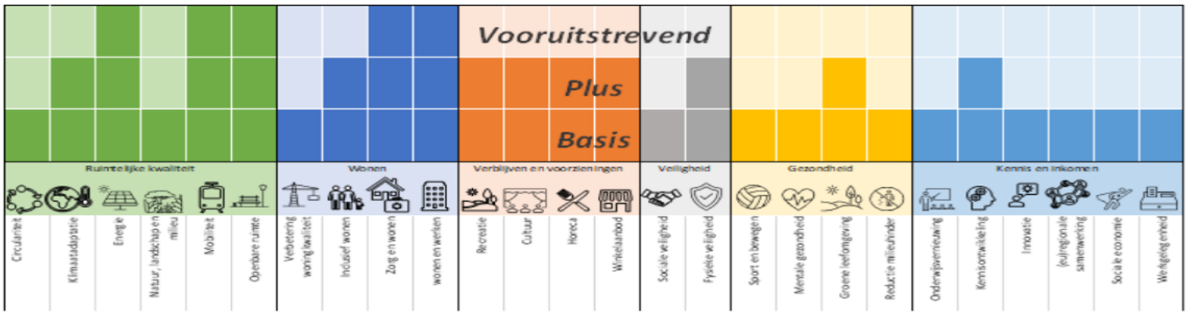
Op hoofdlijnen zijn dit de thema's waarop wij bij ruimtelijke ontwikkelingen maatschappelijke impact willen realiseren. Ieder maatschappelijk thema is weer onderverdeeld in bouwblokken, waarmee we concreet benoemen wat we onder de maatschappelijke thema's verstaan. Op projectniveau wordt dit telkens verder uitgewerkt waardoor maatwerk mogelijk blijft. De ambities die we met deze thema's kunnen realiseren dragen bij aan de inclusieve gemeente die we willen zijn. Al onze inwoners moeten mee kunnen doen met of door deze thema's.

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

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

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

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



Figuur 8: Waardenmatrix

Integrale financiële impact

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

De rol van de grondexploitatie

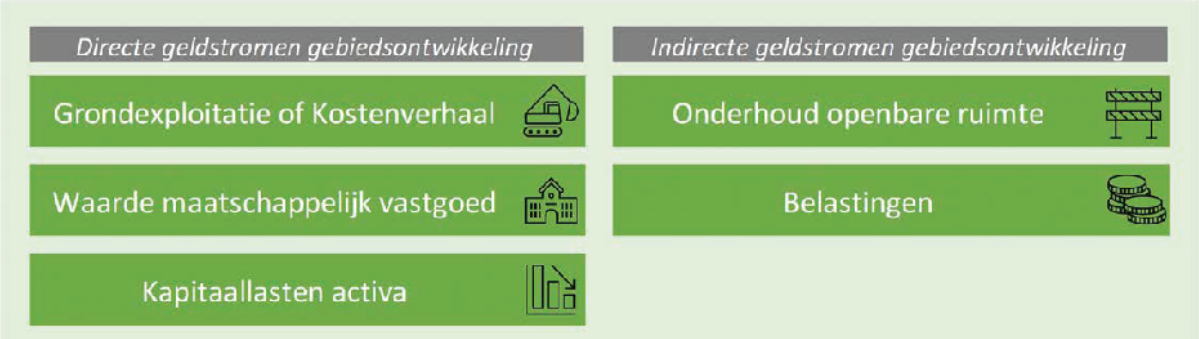
De grondexploitatie is de financiële vertaling van het (bouw)grondtransformatieproces en is een belangrijk instrument voor de financiële sturing en de beoordeling van een gebiedsontwikkeling. Dat proces omvat de inkoop, het bouw- en woonrijp maken, (ambtelijke) proceskosten en de verkoop van de voor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

De rol van de vastgoedexploitatie

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

Integrale financiële businesscase

De integrale financiële businesscase bestaat dus uit meerdere geldstromen met zowel de directe als de indirecte financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling. Gezien de complexiteit daarvan kiezen we nu voor een aantal geldstromen die heel direct bij de ontwikkeling of de exploitatie van het gebied zijn betrokken. Zie onderstaande figuur 9. Dit is geen limitatieve lijst. Er zijn nog meer geldstromen te noemen die beïnvloed worden door een gebiedsontwikkeling.



Figuur 9: Schematische weergave van enkele geldstromen

Per ontwikkeling bekijken we welke van de geldstromen in de financiële businesscase relevant zijn en op basis van welke onderbouwingen we ramingen kunnen maken.

Sluitende financiële businesscase

Wanneer de gemeenteraad een besluit neemt over het opstarten van een nieuwe gebiedsontwikkeling of over het actualiseren van een lopende gebiedsontwikkeling, moet inzichtelijk worden gemaakt hoe de financiële dekking geregeld is. Deze dekking verloopt niet alleen via de grondexploitatie. Een grondexploitatie met een voorzien tekort is dus mogelijk. Dekking van dit tekort kan uit subsidies of bijdragen uit andere budgetten van de gemeente komen. Daarbij valt te denken aan bestemmingsreserves vanuit een bepaald beleidsdoel. Voor een eventueel resterend tekort moet de gemeente een voorziening treffen.

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

Integrale afweging

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

Voor de integrale afweging bepalen we, na stap 2 van de processtappen (zie figuur 4 Integraal afwegingsmodel), aan welke criteria de uitslag in de waardenmatrix en de financiële businesscase zouden moeten voldoen. Dit vraagt om ambtelijk- bestuurlijke afstemming die in meerdere stadia plaats kan vinden; bij het maken van toekomstvisies, bij het maken van wijk-/kernplannen en in de planfase van ontwikkelingen. De criteria kunnen als streven of als harde voorwaarde(n)[3] worden gesteld. Indien een plan niet aan de harde voorwaarde(n) zou voldoen dan adviseren we negatief over het doorgaan van het betreffende plan.

In onderstaand fictief voorbeeld (figuur 10: Fictief voorbeeld integrale afweging) van een integrale afweging zien we opgenomen:

- De waardenmatrix zoals die al eerder werd gebruikt in figuur 8 waardenmatrix.
- Een plaatje van de financiële businesscase, waarin het verloop van drie geldstromen is opgenomen:
    - Het saldo van twee incidentele geldstromen (bijvoorbeeld verlies uit de grondexploitatie in 2021 en winst uit de vastgoedverkoop in 2022).

[3] Een streef (voor)waarden is een niet wettelijke of bij regelgeving bepaalde norm. Een harde (voor)waarden is een wettelijke of bij regelgeving bepaalde norm.

- Het verloop van het saldo uit de structurele geldstromen (bijvoorbeeld extra belastinginkomsten en besparingen op onderhoud in de jaren 2022 tot en met 2030).
- De groene lijn laat het cumulatief verloop van de incidentele en structurele geldstomen zien waardoor duidelijk wordt dat (in dit voorbeeld) vanaf het jaar 2028 de financiële businesscase een positief saldo kent.
- Een drietal voor dit fictief voorbeeld benoemde criteria waar de waardenmatrix aan moet voldoen. Aan de eerste twee criteria wordt voldaan en ze staan daarom op "groen". Het derde criterium is niet aan de orde aangezien het integraal financieel resultaat wel over 10 jaar bezien een positief saldo kent. Daarom zijn deze vakjes niet ingevuld.



Figuur 10: Fictief voorbeeld integrale afweging

Toepassing integrale businesscase

Sommige initiatieven zullen beperkt blijven tot een vergunningverlening binnen de huidige mogelijkheden van het omgevingsplan. Daar waar we als gemeente wel moeten beoordelen of we medewerking willen verlenen aan een initiatief dat niet binnen de huidige bestemming past, is in beginsel het onderscheid in de rol die we hebben in een ontwikkeling minder relevant. Bij grotere ontwikkelingen volgen we de eerste twee stappen van de integrale benadering, zoals beschreven onder het kopje "Processtappen voor een integrale benadering van een gebiedsontwikkeling": we beschrijven dan de aanleiding en de gewenste impact van de ontwikkeling.

We gaan daarbij op dezelfde manier om met mogelijke ontwikkellocaties en maken dus geen onderscheid in locaties waar we zelf eigendom hebben en locaties waar het initiatief van derden komt en we zelf nauwelijks of geen eigendom hebben. Wanneer we initiatieven beoordelen middels de integrale afweging, dan kunnen we in de gebiedsontwikkelingen waar we zelf (veel) eigendom hebben bepalen welke realisatie er komt zonder daarvoor met grondeigenaren en/of ontwikkelende partijen die al betrokken zijn, in (rendements)onderhandelingen terecht te komen. Bij ontwikkellocaties waar we zelf nauwelijks of geen eigendom hebben dient de integrale afweging als inspiratiebron, en als onderbouwing in de gesprekken die we met grondeigenaren en/of ontwikkelende partijen hebben over het verlenen van medewerking om de ontwikkeling te realiseren.

Integrale beoordeling van complexe locatieontwikkelingen

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

Integrale beoordeling van kleinschaligere locatieontwikkelingen

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

Uitgangspunten
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. Grondbeleid

3.1. Grondbeleid Leudal

3.1.1. Inleiding

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

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

De gemeente Leudal zal in de gemeentelijke Omgevingsvisie de beoogde ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving voor de komende jaren vastleggen. De voorliggende nota reikt ons het instrumentarium aan om na operationalisering aan de gemeentelijke Omgevingsvisie uitvoering te geven aan onze ambitie. Bij grondbeleid gaat het daarbij vooral om het mogelijk maken of het actief realiseren van (nieuwe/her-)ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.

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

3.1.2. Rolkeuze grondbeleid

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

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de **regierol** en de **productierol** van de gemeente. De *regierol* ziet op de mate waarin de gemeente op de ontwikkeling stuurt op de totstandkoming van de ontwikkeling. De regierol kijkt naar het belang en de urgentie om een ontwikkeling gerealiseerd te krijgen.

Bij een *actieve regierol*[4] stuurt de gemeente actief op de realisatie van een gewenste (gebieds- of locatie)ontwikkeling. De gemeente zal dit doen op locaties waar een duidelijke aanleiding is om te (her)ontwikkelen en heeft daarbij ook helder voor ogen welk maatschappelijk rendement er nodig is. In gebieden die geen directe aanleiding kennen voor een (her)ontwikkeling wordt een *reactieve regierol*[5] ingenomen. Wel staat de gemeente daar open voor initiatieven van derden of voor incidentele ontwikkelkansen (ja, mits).

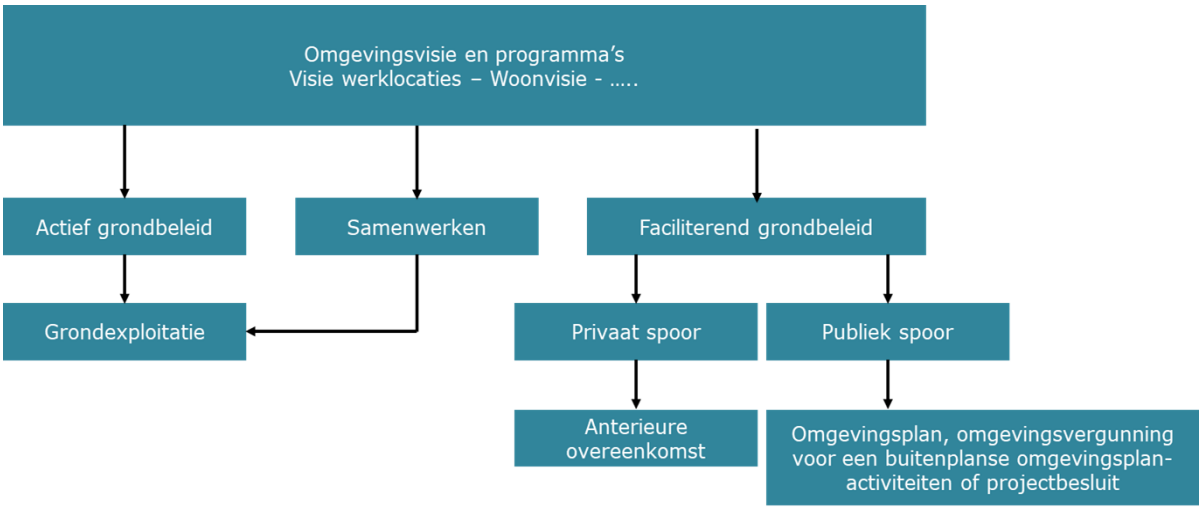
[4] Wanneer het belangrijk is dat de gewenste maatschappelijke impact op een bepaalde plek ook echt gerealiseerd wordt, dan is het wenselijk dat de gemeente altijd actief regie voert op het voor elkaar krijgen van de ontwikkeling. Dat doet de gemeente door zo'n locatie focus te geven en door met betrokken partijen het gesprek te voeren over de ontwikkelopgave. Daarbij zijn alle verschillende productierollen nog steeds mogelijk. We spreken hierbij over de *actieve regierol* op zich nemen. Dit houdt in dat de gemeente de ontwikkeling (mede)leidt en actief optrekt met betrokkenen.
[5] Op locaties waar de gemeente geen prioriteit ziet voor een ontwikkeling, zal zij een meer *reactieve regierol* op zich nemen. De gemeente heeft hierbij niet de leidende rol in de regie van de ontwikkeling. Het is voor deze locaties dus niet van groot belang om aan waarde creatie te doen. Dat kan het geval zijn als de huidige situatie en omstandigheden al goed zijn.

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

Deze twee "klassieke" rollen (actieve productierol en passieve/faciliterende rol[6]) zijn uitersten in de vele mogelijkheden. Er zijn veel tussenvarianten en mengvormen (de gemengde productierol).

Er zijn diverse productierollen mogelijk:

- Actieve grondproductie[7] (zelf doen);
- Samenwerkende grondproductie (samenwerken – publiek private samenwerking);
- Toekomstige bewoners zijn gezamenlijk opdrachtgever voor hun eigen nieuwbouwproject, dit geschied in samenwerking met de gemeente conform de gestelde randvoorwaarden (samenwerken – collectief particulier opdrachtgeverschap);
- (Passieve/)faciliterende grondproductie (overlaten aan marktpartijen).



Figuur 11: Vormen van grondproductie

Bij elke rol horen specifieke instrumenten die we kunnen gebruiken in het grondbeleid. Bij een actieve grondproductie kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan het door de gemeente minnelijk aankopen van grond, het vestigen van een voorkeursrecht of onteigening.

Bij een faciliterende grondproductie hoort bijvoorbeeld de toepassing van kostenverhaal. Ook kent elke rol zijn voor- en nadelen ten aanzien van onder andere regiemogelijkheden, (financiële) risico's en het resultaat.

Keuze voor situationeel grondbeleid

In de praktijk was in de afgelopen jaren vooral het faciliterende Grondbeleid het adagium. De gemeente kon en wilde de risico's die samenhangen met actief Grondbeleid niet dragen.
Alleen faciliterend Grondbeleid heeft echter ook nadelen. Je kunt als gemeente minder sturen en als een marktpartij iets niet wil, dan stopt het. Dit terwijl een ontwikkeling wel heel wenselijk kan zijn om onze kernen leefbaar te houden of een bepaalde (maatschappelijke) ontwikkeling mogelijk te maken. In het nieuwe Grond- en vastgoedbeleid van de gemeente Leudal wordt voorgesteld

[6] De twee "klassieke" productierollen die een gemeente daarbij kan innemen zijn:
1. Een actieve (productie)rol: hierbij koopt de gemeente de grond zelf. Ze transformeert die technisch en juridisch en verkoopt hem daarna als bouwrijpe grond zodat op die grond de gewenste ruimtelijke doelstelling gerealiseerd kan worden;
2. Een passieve/faciliterende rol: hierbij zorgen private partijen voor de grond ten behoeve van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente verleent daarbij medewerking aan de bestemmingswijziging.

Deze twee "klassieke" rollen zijn uitersten in de vele mogelijkheden. Er zijn veel tussenvarianten en mengvormen (de gemengde productierol).

[7] Grondtransformatieproces omvat het proces van inkoop, bestemmingswijziging, bouw- en woonrijp maken en verkoop van de voor een ontwikkeling uitgeefbare grond. We noemen dit ook wel grondproductie.

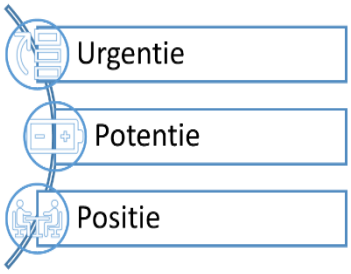
Situationeel Grondbeleid toe te passen, zodat per geval de strategie afgewogen kan worden. Het zou bijvoorbeeld vanuit ruimtelijk -, maatschappelijk - of volkshuisvestelijk oogpunt op een gegeven moment wenselijk kunnen zijn om toch over te gaan tot actief grondbeleid. Om deze keuze op basis van objectieve criteria te kunnen maken wordt in deze nieuwe nota aan het grond- en vastgoedbeleid een afwegingskader toegevoegd.

Bij situationeel grondbeleid wordt per situatie afgewogen welk type grondbeleid het meest passend is. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de urgentie van de ontwikkeling, de potentie van het gebied en de betrokkenheid van de grondeigena(a)r(en). Zo kan via maatwerk de meest geschikte en passende rol worden gekozen. Op die manier speelt situationeel grondbeleid beter (dan in het geval dat vooraf generiek een bepaalde voorkeursrol wordt vastgesteld) in op de dynamiek. Door de flexibiliteit kan rekening worden gehouden met de complexiteit en de diversiteit van gebiedsontwikkelingen.

Iedere locatie op zichzelf is uniek. De urgentie om te ontwikkelen varieert, net zoals de omstandigheden op de betreffende locatie met betrekking tot alle factoren die bepalend zijn of een ontwikkeling (goed) mogelijk is. Waar op de ene locatie een gewenste ontwikkeling heel goed mogelijk is door private partijen te faciliteren (bijvoorbeeld door medewerking te verlenen aan het aanpassen van het Omgevingsplan), is het op een andere locatie noodzakelijk dat de gemeente zelf eigendom verwerft omdat bijvoorbeeld de markt de gewenste ontwikkeling niet oppakt of om te voorkomen dat eigendom in handen komt van partijen die hele andere bedoelingen hebben.

Situationeel grondbeleid

Bij situationeel grondbeleid maakt de gemeente per situatie een keuze voor zowel een regierol als een grondproductierol. Welke rol het meest geschikt is voor de betreffende ontwikkeling, wordt bepaald aan de hand van een stappenplan. Deze stappen vormen samen het afwegingskader om (situationeel) tot een voorkeursrol voor de gemeente te komen.



De drie stappen:

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

Deze drie stappen worden hieronder nader uitgewerkt.

Figuur 12: Afwegingskader

Stap 1: Hoe urgent is een ontwikkeling?

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

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

De potentie van een gebied zegt iets over hoe goed de omstandigheden in dat gebied zijn om een ontwikkeling mogelijk te maken. Een gebied kan bijvoorbeeld een hoge potentie hebben doordat de locatie realistische mogelijkheden voor een ontwikkeling heeft door de aanwezigheid van voldoende uitbreidingsruimte of voldoende inbreidingsmogelijkheden. Een gebied met een beperkte potentie heeft weinig ontwikkelruimte en wordt gekenmerkt door complexe factoren, waardoor ontwikkeling van een gebied lastig realiseerbaar is en vaak gepaard gaat met hoge kosten. We kunnen hierbij denken aan versnipperd eigendom, ingewikkelde bodemvraagstukken, hardnekkige hindercirkels of bijvoorbeeld letterlijk weinig ruimte om bouwmaterialen aan te voeren en te plaatsen.

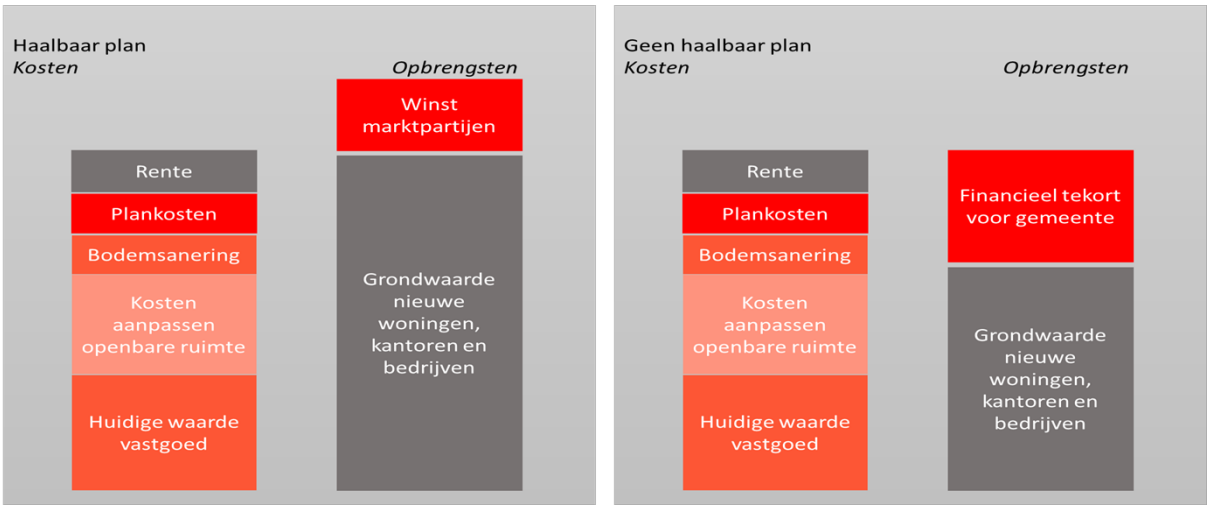
Om te beoordelen hoeveel potentie een beoogd gebied heeft, kunnen de volgende vragen worden beantwoord:

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

Haalbaarheid

De vraag is of er sprake is van een haalbare business case. Als er een haalbare ontwikkeling mogelijk is, kan de gemeente deze ontwikkeling zelf ter hand nemen. Een haalbare ontwikkeling ontstaat als de grondwaarde voor de nieuwe bestemmingen hoger is dan de totale kosten om tot deze nieuwe bestemmingen te komen en de risico's aanvaardbaar zijn. Deze berekening wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten vanuit de wet en vanuit het BBV.

Schematisch kan dit als volgt weergegeven worden.



Figuur 13: Haalbaar plan versus geen haalbaar plan

Als er geen haalbaar plan is zal dit plan naar verwachting niet tot ontwikkeling komen. Marktpartijen zullen immers geen onrendabele plannen realiseren. Dan kan de vraag opkomen of de gemeente bereid is het onrendabele deel of wellicht de hele ontwikkeling op zich te nemen. Veel ontwikkelingen zijn onrendabel. Deze projecten gaan of niet door, of:

- de gemeente moet het tekort afdekken bij een bestemmingsplanwijziging (als de gemeente er voor kiest om de bestemming bij een onrendabel plan aan te passen);
- de gemeente kan – mits geoorloofd – ook een bijdragen/steun verlenen.

Of de gemeente middelen beschikbaar wil stellen voor gebiedsontwikkeling is een politieke afweging, het dient wel een bewuste keuze te zijn. In deze situaties moet een bestuurlijke afweging gemaakt worden tussen het financiële rendement en het maatschappelijke rendement.

Stap 3: Hoe betrokken is de huidige grondeigenaar?

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

In het figuur (opgenomen in bijlage 2: afwegingskader ten behoeve van het bepalen van de rol) is een schematische weergaven opgenomen hoe deze stappen in het afwegingskader worden doorlopen en hoe dat tot een voorkeursrol leidt, die het beste past bij de betreffende situatie.

Toelichting afwegingskader

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

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

Moment bepalen rol

Er zijn meerdere momenten om via het hier geschetste afwegingskader de gemeentelijke rol te bepalen. Deze zijn weergegeven in figuur 13, waarbij ook de mate van keuzevrijheid is opgenomen. Naarmate een ontwikkeling concreter wordt, zal de keuzevrijheid voor de gemeente over het algemeen afnemen.

Moment (Wat)	Waar	Wanneer	Wie neemt het besluit	Keuzevrijheid
Strategisch/op hoofdlijnen Bij (toekomst)visies en beleidsvisies	Voor hele gemeente	Bijvoorbeeld bij het opstellen van de nota	Gemeenteraad	++
Nadere uitwerking bij wijk-/kernontwikkelingsplannen, voor/in initiatieffase	Voor wijken/kernen of potentiële ontwikkeling	Voor/in initiatieffase	College van B & W	+
Nadere uitwerking voor locatie	Voor ontwikkellocatie	Voor besluitvorming go/no go	College van B & W	+/-

Figuur 14: Schematische weergave van momenten voor het bepalen van de gemeentelijke rol

Betrokkenheid gemeenteraad

De gemeenteraad is op meerdere momenten betrokken bij de rolkeuze en de ontwikkeling van een locatie. Met de vaststelling van de nota grond- en vastgoedbeleid stelt de gemeenteraad de kaders vast hoe tot een voorkeursrol wordt gekomen. De gemeenteraad is onder andere aan zet bij het vaststellen van toekomstvisies, het vaststellen van een gewijzigd omgevingsplan en bij het vaststellen van grondexploitaties. Bij de vaststelling van grondexploitaties geeft de gemeenteraad financiële kaders voor de ontwikkeling van een gebied. De gemeenteraad dient zich daarmee in dat specifiek geval ook als voorstander voor de gehanteerde actieve rol uit te spreken.

Uitgangspunten
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 wordt de meest passende rol gekozen.

3.2. Instrumentarium van grondbeleid

3.2.1. Inleiding

Gemeente Leudal past dus een situationeel grondbeleid toe. Dit betekent dat de gemeente maatwerk toepast door per afzonderlijke situatie een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past om de ruimtelijke ontwikkeling tot stand te (laten) brengen. Vervolgens past de gemeente één van de mogelijke instrumenten toe om uitvoering te geven aan haar gekozen rol voor de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling.

3.2.2. Actief grondbeleid

Als de gemeente op basis van de gegeven situatie voor de ruimtelijke ontwikkeling een actief grondbeleid wil voeren, dan treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente koopt en ontwikkelt gronden of werkt risicodragend samen met private partijen. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen en zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp).

De invloed en sturing van de gemeente bij deze vorm van grondbeleid is maximaal. De gemeente bepaalt alles zelf. De eventuele inkomsten komen volledig ten goede van de gemeente. Hier tegenover staat dat de gemeente ook alle risico's zelf loopt en zelf opdraait voor de mogelijke tegenvallers of tekorten. De grondexploitatie wordt 100% gevoerd door de gemeente.

Bijbehorende instrumenten

- Het voeren van de grondexploitatie
  Hierbij koopt de gemeente alle gronden aan of ze heeft deze al in bezit, worden deze voor eigen rekening en risico bouwrijp gemaakt en verkocht aan derden. De gemeente legt de publieke voorzieningen aan en kan in beginsel alle productiekosten doorberekenen in de grondprijzen.

- Verwerving
  Gemeentelijke verwerving kan op verschillende manieren plaatsvinden, te weten via minnelijke aankoop en via onteigening. Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid om een voorkeurspositie te verkrijgen via het vestigen van een voorkeursrecht (toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten). In dat geval moet een eigenaar zijn grond eerst aan de gemeente aanbieden als hij deze wil verkopen.

- Strategische aankopen
  Een strategische aankoop is een aankoop om een grondpositie of gebouw te verwerven in gebieden waarvoor nog geen concrete planvorming bestaat. Het doel is regie te krijgen over toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen of om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen.

  Om te bepalen of er sprake is van een strategisch wenselijke aankoop dient er getoetst aan de Omgevingsvisie, waarbij bepaald wordt of, en zo ja welke mogelijke bestemmingen op termijn wenselijk zijn.
  Gegeven de soms noodzakelijke snelheid van handelen en het belang van een ontwikkeling kan de gemeenteraad de kaders bepalen en een bijbehorend budget beschikbaar stellen voor strategische grondaankopen. Hiermee kan het college van burgemeester en wethouders, met inachtneming van het verwervingsdoel, slagvaardig op de grond- en vastgoedmarkt opereren in het belang van toekomstige planvorming.

- Anticiperende aankopen
  Tevens is er een categorie anticiperende aankopen. Dit zijn panden en gronden die zijn aangekocht voor een planontwikkeling waarvoor een (voorbereidings)krediet beschikbaar is gesteld en waarvoor binnen twee jaar na aankoop een operationele grondexploitatie wordt geopend en vastgesteld. Hiervoor is nog geen delegatie geregeld: Voorgesteld wordt om ook de anticiperende aankopen onder het delegatiebesluit (aan het college van burgemeester en wethouders) van de strategische aankopen op te nemen binnen het gestelde delegatiebedrag (€ 500.000).

- Projectaankopen
  Naast strategische aankopen zijn er projectaankopen, dat wil zeggen aankopen ten behoeve van een concreet project, waarmee al rekening is gehouden in de vastgestelde grondexploitatie en waarvoor budget beschikbaar is.

- Vestiging wet Voorkeursrecht gemeenten (Wvg)
  Bij de aankoop van gronden wordt door de gemeente getracht in eerste instantie met de betrokken eigenaren tot overeenstemming te komen. Vanzelfsprekend is daarbij

de koopprijs van groot belang, maar vooral de bijkomende mogelijkheden die de gemeente kan bieden zijn interessant. Soms kan de gemeente een alternatieve locatie aanbieden aan een bedrijf of is er een woning of kavel elders in de gemeente beschikbaar. Verder is het soms mogelijk dat de (voormalige) eigenaar gedurende een lange periode op de locatie kan blijven wonen of werken, nadat hij deze verkocht heeft aan de gemeente.

Toch lukt het niet altijd om tot overeenstemming te komen. Het voorkeursrecht geeft gemeenten het wettelijke recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Op deze wijze biedt het voorkeursrecht gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen. Deze wet kent drie doelen het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, meer inzichtelijkheid in de grondmarkt en prijsbeheersing. Het voorkeursrecht wordt meestal gevestigd vooruitlopend op de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. Het moment van vestigen van het voorkeursrecht is niet alleen afhankelijk van de 'warmte' van de grond, maar ook van de mogelijkheid en bereidheid de benodigde planologische procedures op te starten.

- Onteigening
  Indien de gemeente niet door middel van een projectaankoop de gronden op minnelijke wijze kan verkrijgen en als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor de grondaankoop, dan beschikt de gemeente over het instrument van onteigening. Onteigening maakt inbreuk op een fundamenteel recht dat een persoon op een zaak kan hebben: eigendom. De toepassing hiervan is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria die zijn vastgelegd in de Onteigeningswet en –recht. Een onteigening geldt als uiterst middel: het slaagt uitsluitend als een gemeente kan aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing kan worden bereikt en dat voor de eigendomsverkrijging nut en noodzaak bestaat. De gemeente probeert altijd eerst minnelijk de grond te verwerven. Dit wordt getoetst in de Onteigeningsprocedure. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling. Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. De procedure is kostbaar en is tijdrovend (>2 jaar).

- Omgevingsplan
  De gemeente kan voor ieder gebied zeggen welke activiteiten zij wel of niet toestaat, bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid. In haar omgevingsplan hoeft de gemeente niet specifiek te bepalen wat er in welk gebied komt. De gemeente Leudal kan voor een ontwikkelingsgebied kiezen voor een algemenere beschrijving met randvoorwaarden. Ook geeft de gemeente aan welke regels zij aan de activiteiten stelt.

  De gemeente zorgt dat de regels in het omgevingsplan samen leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, Ow).

  Het omgevingsplan vervangt in 2023 het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening. Nu hebben de gemeenten meerdere bestemmingsplannen voor hun grondgebied. Onder de Omgevingswet moet iedere gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied vaststellen. Gemeenten krijgen ruimte om omgevingsplannen 'globaler en flexibeler' in te richten dan bestemmingsplannen. Dat is één van de doelen van de Omgevingswet. Daardoor kan het omgevingsplan ruimte bieden aan initiatieven binnen daarin opgestelde kaders.
  Het omgevingsplan heeft een brede reikwijdte. Dat is het meest opvallende verschil met het bestemmingsplan. Het omgevingsplan kent niet de begrenzing van 'een goede ruimtelijke ordening'. Het kan namelijk regels bevatten die over heel de fysieke leefomgeving gaan. Het omgevingsplan beperkt zich dus niet tot planologische aspecten. Het voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan het ook andere regels bevatten over activiteiten. Het gaat dan om activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De regels in het omgevingsplan zijn altijd regels over activiteiten met mogelijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

De regels in het omgevingsplan zullen vaak lijken op de regels die nu in gemeentelijke verordeningen staan. Het gaat dan om de vorm, inhoud en motivering van de regels over de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan kan zowel verbods- als gebodsbepalingen bevatten. In het domein bouw kunnen meer onderwerpen in een omgevingsplan een plek krijgen. Het omgevingsplan mag regels bevatten over:

- het gebruik van gronden en bouwwerken;
- het bouwen en in stand houden van bouwwerken.

- Gronduitgifte

Huidig uitgiftebeleid
Het uitgiftebeleid betreft de uitgifte van gronden en/of opstallen. Het uitgiftebeleid heeft tot doel de door de gemeente beoogde ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken tegen zoveel mogelijk marktconforme condities met het sluiten van uitgifte overeenkomsten. Bovendien valt onder het uitgiftebeleid ook de serviceverlening en zorg naar inwoners van de gemeente Leudal zoals het toestaan en regelen via overeenkomsten van tuinuitbreidingen, alsmede het registreren van zakelijke beperkingen zoals erfdienstbaarheden, opstalrechten en erfpacht.

De gemeente kan gronden, die zij in eigendom heeft, op meerdere wijzen uitgeven. Hoofduitgangspunt van het gemeentelijke gronduitgiftebeleid is gronduitgifte in eigendom. In dit onderdeel beperken we ons tot het uitgeven van grond voor zover het betreft verkoop of uitgifte in erfpacht en verhuur.

De gemeente heeft gronden in eigendom en kan deze verkopen, verhuren of in erfpacht uitgeven. Richtinggevend hierbij is dat de verkoop bijdraagt in het realiseren van ruimtelijke doelen die de gemeente heeft. De gemeente kan met marktpartijen onderhandelen over de verkoop van grond, zolang het een marktconform resultaat is en geen beperkende eisen worden opgelegd die buiten de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente gaan. Indien de gemeente aan de gronduitgifte wel eisen en voorwaarden stelt die buiten de publiekrechtelijke bevoegdheid gaan, ligt een uitgifte via een (onderhandse) aanbesteding voor de hand. Hiermee voldoet de gemeente aan geldende Europese jurisprudentie op het gebied van gronduitgifte.

- Erfpacht

Bij erfpacht verleent de gemeente een zakelijk recht aan de erfpachter om grond in eigendom van de gemeente te houden of te gebruiken. De erfpachter betaalt hiervoor een bedrag aan de eigenaar van de grond, de zogeheten erfpachtcanon, plus een opslag voor de plan- en apparaatskosten.

De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Hij mag de grond in erfpacht voorzien van een opstal en de erfpachter heeft het recht het erfpachtrecht, inclusief de opstal, te verkopen.
Erfpacht is een vorm van gronduitgifte die, hoewel hij erg weinig wordt toegepast, al jaren beschikbaar is in de gemeente Leudal. Zoals hierboven reeds wordt aangegeven is het hoofduitgangspunt bij gronduitgifte verkoop. Erfpacht is mogelijk indien het een adequaat instrument is voor een bepaalde situatie. De gemeente kan in bepaalde gevallen er bewust voor kiezen om een locatie in erfpacht uit te geven in plaats van verkoop om zo meer controlemogelijkheden te behouden op het gebruik en de bestemming van de grond. Dit betreft voornamelijk strategische of prominente locaties in de kernen of het buitengebied. Ook kan uitgifte in erfpacht een bruikbaar en betaalbaar alternatief zijn voor verhuur. Sommige maatschappelijke initiatieven, gedragen door stichtingen en verenigingen, zijn financieel moeilijk te realiseren als er moet worden gekocht of gehuurd. Bij koop speelt het vraagstuk van financiering (bijvoorbeeld verkrijging van een lening) een grote rol.

Bij huur maakt de onderhoudsreservering fors deel uit van de huursom en maakt huren vaak onhaalbaar. Bij uitgifte in erfpacht is de partij zelf volledig verantwoordelijk voor onder andere realisatie en onderhoud en kan dat, bijvoorbeeld met vrijwilligers en sponsoring, zelf bewerkstelligen. En zolang bijvoorbeeld het object blijft bestaan, blijft het erfpachtrecht lopen. Als het object niet langer gebruikt wordt voor het doel op grond

waarvan de grond in erfpacht was/is gegeven, wordt het erfpachtrecht ontbonden. Het object en ondergrond komen dan terug naar de gemeente.

- Uitgifte van rest-gronden/groenstroken
  De verkoop van rest-gronden/groenstroken heeft de voorkeur boven verhuur/bruikleen, mits voldaan wordt aan de volgende condities:

  - er is geen sprake (meer) van een functionele of structurele betekenis;
  - er zijn geen kabels en/of leidingen aanwezig;
  - bestemmingsplanvoorschriften;
  - verkeersveiligheidsaspecten;
  - verkoop toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen niet in de weg staat/hindert.

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

- Uitgiftevoorwaarden
  Via de bijzondere uitgiftevoorwaarden kan de gemeente specifieke bepalingen opnemen zodat een locatie op een bepaalde wijze wordt ontwikkeld. Daarbij kan gedacht worden aan ruimtegebruik, doelgroepenbeleid, differentiatie, bouwplicht, kwaliteitseisen, prijzen, duurzaamheid en fasering.

- Grondprijzen (ofwel verkoopprijzen)
  De gemeente zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen die opgenomen worden in de Nota grondprijzen die jaarlijks vastgesteld wordt door het college van burgemeester en wethouders. De solide onderbouwing van de grondprijzen is gebaseerd op een marktonderzoek welke uitgevoerd wordt door een extern bureau.

  Met het grondprijsbeleid worden de volgende doelen nagestreefd:

  - Marktconforme grondprijzen voor zowel woningbouw- als bedrijventerrein-locaties met inachtneming van de spelregels rondom staatssteun.

    De gemeente hanteert marktconforme grondprijzen. Er bestaan meerdere rekenmethoden om te komen tot een marktconforme grondprijs, zoals de residuele grondwaardeberekening, de comparatieve methode en de huurwaarde kapitalisatiemethode. Gemeente Leudal werkt met de residuele (normatieve) grondwaardeberekening. Deze marktconforme grondprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.

  - Optimaliseren van de grondopbrengsten waarbij rekening wordt gehouden met de residuele (normatieve) grondwaardeberekening van verschillende functies.



Figuur 15: Residuele grondwaardeberekening

- Geven van openheid en transparantie over de grondprijsbepaling naar het bestuur, de organisatie, de markt en naar burgers.

Het grondprijsbeleid is onderverdeeld in drie categorieën, te weten: woningen, bedrijventerreinen en overig.

De in het grondprijsbeleid vastgelegde tarieven worden toegepast in alle overeenkomsten die betrekking hebben op kavels en losse grondstroken. Voor transacties waarvan (een deel van) de levering plaats vindt buiten het tijdvak van het vigerende grondprijsbeleid zal de waardestijging worden gecompenseerd door een in de overeenkomst opgenomen rentebepaling en/of indexering. Indien het niet mogelijk blijkt om een specifieke kavel binnen de kaders van het grondprijsbeleid te verkopen, dan wordt dit gemotiveerd ter besluitvorming aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd.

In bijlage 6 treft u een nadere uitwerking van grondprijs methodiek.

Uitgangspunten

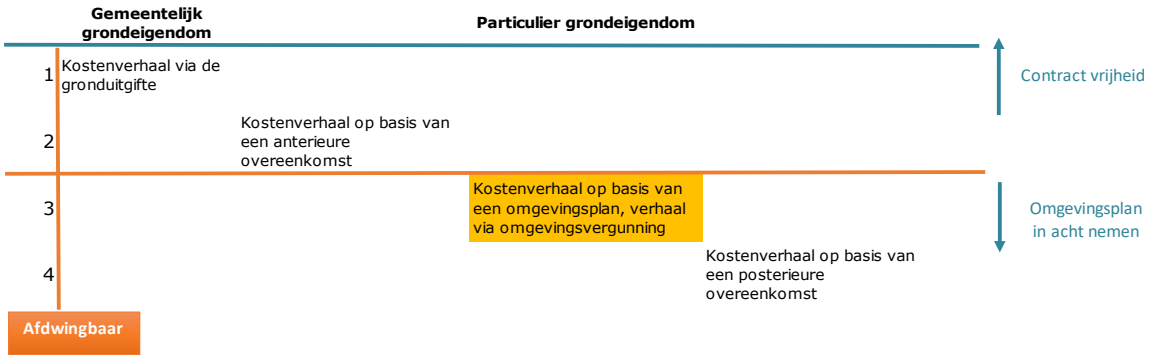
- *Het bestaande uitgiftebeleid ten aanzien van erfpacht wordt voortgezet. De marktontwikkelingen worden gemonitord.*
- *Het college stelt jaarlijks een nota grondprijzen vast. De gemeente zal voorafgaand aan de besluitvorming een taxateur of waarde bepaler consulteren.*

3.2.3. Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de grond niet zelf in eigendom en laat zij de initiatieven over aan de markt. Private ontwikkelingen worden getoetst aan het gemeentelijk beleid. Tot het van kracht zijn van de Omgevingswet en Omgevingsplan geeft de gemeente veelal via het bestemmingsplan sturing aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De planrealisatie is geheel voor rekening en risico van de initiatiefnemer. De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkter (de gemeente is immers afhankelijk van de van de grondeigenaar), maar de gemeente draagt ook beperkt financiële risico's.

Ter vergoeding van de door de gemeente gemaakte kosten, betaalt de initiatiefnemer een exploitatiebijdrage. Kostenverhaal kan worden geregeld via een anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor[8]), of via het omgevingsplan (publiekrechtelijk spoor[9]) als het kostenverhaal niet op een andere manier verzekerd is. Dit is het zogenaamde tweesporenbeleid.

[8] Privaatrechtelijk spoor: in deze situaties wordt met de initiatiefnemer een overeenkomst gesloten. Daarin wordt geregeld wat een initiatiefnemer op een bepaalde locatie mag en welke kosten de gemeente voor deze ontwikkeling verhaalt. Nadat een anterieure overeenkomst gesloten is wordt het bestemmingsplan aangepast. De gemeente en de ontwikkelaar hebben contractsvrijheid bij een anterieure overeenkomst. Ze kunnen zelf bepalen waar ze afspraken over maken en waar niet.
[9] Publiekrechtelijk spoor: in deze situaties wordt tegelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan opgesteld. De initiatiefnemer betaalt dan bij de omgevingsvergunning een bijdrage voor de kosten die de gemeente heeft moeten maken. De



Figuur 16: Twee sporenbeleid in het kader van het kostenverhaal

De gemeente maakt hierbij de afweging of de ontwikkeling financieel haalbaar is. Hierbij wordt ook gekeken naar de zwaarte van het instrument om kosten te verhalen. Het exploitatieplan kan ook gebruikt worden om nadere locatie-eisen te stellen met betrekking tot onder andere het woningbouwprogramma en werkzaamheden in de openbare ruimte. Ook in ander beleid wordt hier de verbinding gezocht. Samen met onze partners werken we eraan om de gemeente Leudal nu en in de toekomst aantrekkelijk is en blijft.

Proactief faciliterend grondbeleid

Een proactief faciliterende rol past als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de gemeentelijke ambities, waarbij een private partij de grondexploitatie voert. De gemeente ondersteunt het planologisch proces actief en kan dit ook initiëren. De gemeente denkt actief mee met private partijen. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt een makelaarsfunctie aan en schept het klimaat om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het project, waarbij zij bereidt is om geen of een beperkt risico te nemen.

Bijbehorende instrumenten

- #### Anterieure overeenkomst
  Dit is een vrijwillig gesloten overeenkomst tussen de gemeente Leudal en particuliere initiatiefnemer. Dit kan ook een intentie- of samenwerkingsovereenkomst zijn. De wet onderscheidt anterieure (voorafgaand aan het eventueel vaststellen van een exploitatieplan) en posterieure (na vaststelling van een exploitatieplan) overeenkomsten. In de overeenkomst kunnen allerlei afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld over kostenverhaal, taakverdeling, doelgroepen, duurzaamheid en fasering van de ontwikkeling. De inzet van de gemeente Leudal is er op gericht om zo vaak als mogelijk het kostenverhaal via anterieure overeenkomsten te verzekeren, zodat het vaststellen van een bijdrage via het omgevingsplan of omgevingsvergunning, achterwege kan blijven.

- #### Omgevingsplan
  In een omgevingsplan kan de gemeente de uitgangspunten voor de grondexploitatie vastleggen. Of en zo ja, in welke vorm de gemeente hiervan gebruik maakt, wordt bepaald in het traject dat leidt tot het nieuwe Omgevingsplan (2023-2026).

- #### Verdeling van kosten
  Het deel van de gemeentelijke plan- en apparaatskosten dat ten laste komt van de grondexploitatie drukt op de resultaten. Deze kosten worden gedekt door diverse soorten

---

planrealisatie vindt plaats voor rekening en risico van de private partij. De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkt, maar de gemeente draagt ook beperkt financiële risico's. De risico's in de grondexploitatie zijn in principe voor de marktpartij. De gemeente kan haar eigen kosten verhalen, voor zover daar financiële ruimte in het plan voor bestaat. De gemeente en de ontwikkelaar hebben geen contractsvrijheid zoals bij een anterieure overeenkomst. Beide zijn gebonden aan de uitgangspunten van het exploitatieplan.

overeenkomsten die gesloten worden met marktpartijen, de Reserve Grondexploitatie en de algemene middelen.

Passief faciliterend grondbeleid

Als de ruimtelijke ontwikkeling in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities dan kiest de gemeente voor een passief faciliterende rol. De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen. De gemeente stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. De gemeente kiest dan voor haar reguliere publiekrechtelijke rol. De gemeente neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan. De ontwikkeling heeft voor de gemeente geen of een lage prioriteit. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities. De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling vast en neemt een toetsende houding aan waarbij de gemeente enkel faciliteert.

Bijbehorende instrumenten

- Kostenverhaal

  Ten behoeve van een door derden gewenste ontwikkeling kan door of met medewerking van de gemeente worden overgegaan tot de aanleg van werken van openbaar nut. De gemeenteraad bepaalt via een kostenverhaalsbesluit (ook wel genoemd bekostigingsbesluit) het deel van de kosten van de voorzieningen van openbaar nut dat wordt verhaald. Private partijen weten dan op grond van het kostenverhaalsbesluit met welke kosten zij rekening moeten houden als zij besluiten de grondexploitatie op zich te nemen.

  De rol van de gemeente beperkt zich in het geval van faciliterend grondbeleid meestal tot het vaststellen van ruimtelijke plannen en het verhalen van gemaakte kosten voor de ontwikkeling van die locatie (bijvoorbeeld aanleg van infrastructuur en voorzieningen) op de exploitant. Met het bestemmingsplan kan de gemeente ondanks een faciliterend grondbeleid, toch grote invloed uitoefenen op de ontwikkelingen.

  Huidige beleid heeft de gemeente Leudal en fondsvorming
  De gemeente Leudal heeft er voor gekozen om de volgende fondsen te hanteren:
  1. Groenfonds (Kwaliteitsfonds).
  2. Parkeerfonds.
  3. Fonds voor bovenwijkse voorzieningen (situationeel).

  Ad 1
  Het groenfonds is een door de gemeente ingesteld fonds, waarin financiële bijdragen worden gestort door derden. Dit kunnen particulieren, bedrijven of projectontwikkelaars zijn. Het fonds is gelabeld waardoor de inhoud alleen gebruikt kan worden voor groenprojecten binnen de gemeente Leudal. Bijdragen in het groenfonds zijn afkomstig van initiatiefnemers van ruimtelijke plannen in de kern (woningbouw) of in het buitengebied (bijvoorbeeld woningsplitsing, uitbreiding van (agrarische) bedrijven). Door deze plannen vindt er een aantasting plaats van de ruimtelijke kwaliteit, die gecompenseerd wordt door projecten uit het groenfonds uit te voeren. Het groenfonds bevat een projectenlijst met natuur- en landschapsprojecten. Het idee is om dit groenfonds verder uit te breiden tot een kwaliteitsfonds, waardoor er ook andere projecten (zoals bijvoorbeeld sloop van ontsierende gebouwen, cultuurhistorische of leefbaarheidsprojecten) voor in aanmerking kunnen komen.

  Ad 2
  Om duidelijkheid aan de burgers en bedrijven te geven is beleid opgesteld over compensatie van een tekort aan parkeerplaatsen (zie nota Parkeren) door middel van de instelling van een parkeerfonds. Het gaat daarbij om alle bouwplannen – zowel woningen als andere gebouwen – waarbij geen of te weinig parkeerplaatsen op eigen terrein (lees: bouwperceel) gepland zijn. Het parkeerfonds is ‘gelabeld’ waardoor met deze gelden alleen parkeerplaatsen gerealiseerd kunnen worden. Een storting in het parkeerfonds zorgt op die

manier ook daadwerkelijk voor de aanleg van parkeerplaatsen. Voordeel hiervan is dat plannen met te weinig parkeerplaatsen op eigen terrein toch doorgang kunnen vinden maar dat tegelijkertijd wel gezorgd wordt voor extra parkeerplaatsen in het openbaar gebied met gelden uit het parkeerfonds. In 2023 wordt de Nota Parkeernormen geactualiseerd en wordt bepaald of en zo ja, in welke vorm het parkeerfonds wordt toegepast.

Ad 3
Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen van openbaar nut die de grenzen van het exploitatiegebied overstijgen en die direct of indirect een relatie hebben met het exploitatiegebied. Bovenwijkse voorzieningen hebben een infrastructureel karakter. Het BBV (Besluit begroting en verantwoording gemeenten) en de Grondexploitatiewet stellen stringentere voorwaarden aan het vragen van bijdragen aan derden. Tegenover het vragen van een bijdrage moeten aanwijsbare verplichtingen staan die dus ook een aantoonbare relatie hebben met de gevraagde bijdrage. De gemeente Leudal wil dit instrument ter beschikking hebben en gebruiken om kosten te verhalen.

Niet samenwerken
Als een initiatief niet bijdraagt aan of zelfs strijdig is met gemeentelijke ambities dan verleent de gemeente geen medewerking. Denk hierbij onder meer aan een initiatief om de verkeerde woning op de verkeerde plek te bouwen. Ook als een initiatief niet economisch uitvoerbaar is, werkt de gemeente Leudal niet mee, omdat het initiatief geen evenwichtige verdeling van kosten en opbrengsten met zich meebrengt.

3.2.4. Samenwerking

In hoofdstuk 3.1 Inleiding is beschreven dat de gemeente diverse keuzemogelijkheden heeft voor wat betreft haar rol ten aanzien van het realiseren van gebiedsontwikkelingen. Een van de mogelijke rollen is de samenwerkende grondproductie. In dat geval werkt de gemeente samen met één of meerdere marktpartij(en) of met toekomstige bewoners die gezamenlijk opdrachtgever zijn voor hun eigen nieuwbouwproject.

Voor de planrealisatie wordt een vorm van samenwerking – door onder andere privaatrechtelijke overeenkomsten of het oprichten van een aparte entiteit – tussen de gemeente en de particuliere initiatiefnemer(s) gezocht. De invloed op de planrealisatie, de ontwikkelkennis, de winstmogelijkheid en de risico's worden, afhankelijk van het type samenwerking, al dan niet gezamenlijk ingezet en gedragen. De grondexploitatie wordt al dan niet gezamenlijk, in de vorm van een publiek-private samenwerking, gevoerd door gemeente en marktpartij(en).

Er zijn veel verschillende manieren van samenwerken. Deze samenwerkingsvormen worden publiek private samenwerkingen (PPS) of een collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) genoemd. Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de samenwerking in de verschillende vormen van grondpolitiek is de mate waarin de gemeente risicodragend en in samenwerking met private partijen overgaat tot het voeren van de grondexploitatie. Enkele voorbeelden van samenwerkings-modellen voor het ontwikkelen van vastgoed zijn het bouwclaimmodel[10], de joint-venture[11] en het concessiemodel[12].

Regelgeving
Een nadrukkelijk aandachtspunt op het gebied van PPS en samenwerkingsvormen waarin

[10] Bouwclaimmodel: Bij het bouwclaimmodel dragen private eigenaren hun gronden over aan de gemeente. Deze maakt de gronden bouw- en woonrijp om de kavels vervolgens uit te geven. De private partijen krijgen het recht op koop van een aantal kavels.
[11] Joint-venture model: De joint-venture, publiek private samenwerking. Het principe van de joint-venture lijkt op dat van het bouwclaimmodel. Bij de joint-venture bezitten zowel marktpartijen als publieke partijen (de gemeente) gronden in het plangebied. De gemeente kan daarom ook tot de private partijen gerekend worden, omdat hij economische belangen heeft bij de ontwikkeling. Daarom richten de marktpartij(en) en de publieke partij gezamenlijk een vennootschap op; de Grondexploitatiemaatschappij (GEM). Deze rechtspersoon neemt voor zijn rekening en risico het bouw- en woonrijp maken van de gronden op zich. Dit houdt in dat alle partijen enkel voor het eigen ingebrachte vermogen verantwoordelijk zijn. Na het bouw- en woonrijp maken van de gronden worden de kavels uitgegeven aan de gemeente en de marktpartijen.
[12] Concessiemodel: Het concessiemodel, publiek private samenwerking. In dit samenwerkingsmodel stelt de gemeente enkel randvoorwaarden vast. Binnen deze globale randvoorwaarden wordt de gehele planontwikkeling overgelaten aan de private partij. De gemeente draagt dus geen risico. Het nadeel is wel dat de gemeente ook nauwelijks inspraak heeft en slechts zeer beperkt wijzigingen kan doorvoeren.

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

Uitgangspunten

- *Wanneer gekozen wordt voor een samenwerkende grondproductierol is de specifieke vorm van samenwerking afhankelijk van de omstandigheden behorende bij de betreffende locatie (her)ontwikkeling.*
- *Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de samenwerking in de verschillende vormen van grondpolitiek is de mate waarin de gemeente risicodragend en in samenwerking met private partijen overgaat tot het voeren van de grondexploitatie.*

3.3. Besluitvormingsprocedure bij locatie (her)ontwikkelings- en bouwprojecten

Gemeente Leudal werkt bij locatie (her)ontwikkelings- en bouwprojecten in de regel volgens de uitgangspunten van projectmatig werken.

Besluitvormingsprocedure bij locatie (her)ontwikkelings- en bouwprojecten

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

Uitgangspunten

1. *Bij ruimtelijke ontwikkelingen waar de gemeente een financieel belang heeft, wordt een intentieovereenkomst aangegaan, welke de opmaat vormt voor een haalbaarheidsonderzoek. In de basis dragen de deelnemende partners ieder hun eigen kosten c.q. worden de kosten van het haalbaarheidsonderzoek verwerkt in de uitgiftevoorwaarden.*
2. *Bij ruimtelijke ontwikkelingen waar de gemeente (enkel) faciliteert wordt – in geval van een bouwplan – een anterieure overeenkomst aangegaan.*
3. *Bij ruimtelijke ontwikkelingen waar de gemeente een actieve rol heeft wordt een verkoop- en exploitatieovereenkomst aangegaan voorafgaand aan de ruimtelijk planologische procedure.*
4. *Bij projecten waar de gemeente risico van enige omvang draagt wordt gewerkt met een intentie-, samenwerkings- of realisatieovereenkomst (tevens anterieure overeenkomst) en (aanvullende) verkoopovereenkomst.*

3.4. Financieel kader

3.4.1. Inleiding

De financiële bedrijfsvoering van het grondbeleid is bedrijfsmatig en gaat uit van een structureel sluitende bedrijfsvoering als geheel en niet van afzonderlijke locaties. Risico's dienen dus binnen deze bedrijfsvoering te worden opgevangen zonder een beroep te doen op de algemene middelen/algemene reserves. De omvang van de reserves en voorzieningen, ofwel het weerstandsvermogen, moet voldoende zijn om de risico's op te vangen. Doordat de ontwikkelingen

en verwachtingen van jaar tot jaar wisselen, wisselt ook het risico en het benodigde weerstandsvermogen.

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) is een kader voor de financiële bedrijfsvoering.

3.4.2. Winst- en verliesneming bouwgrond in exploitatie

In BBV-artikel 16 lid c is opgenomen dat de paragraaf grondbeleid een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie moet bevatten. De presentatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid dient te gebeuren tegen nominale (d.w.z. huidige) waarde. Jaarlijks worden de verwachtingen met betrekking tot kosten en opbrengsten in de grondexploitatie bijgesteld. De verzamelde grondexploitaties (het administratieve grondbedrijf) kennen thans een doorkijk van 10 jaar.

Als uitgangspunt geldt dat voor grondexploitaties met negatieve plansaldi direct een voorziening wordt getroffen (ter grootte van het volledige verlies). Deze voorziening wordt gepresenteerd als een waarde correctie op de post Bouwgrond in exploitatie.

Voor winstneming geldt de 'percentage of completion' methode (POC-methode): voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. De commissie BBV heeft hierover in haar laatste notitie Grondexploitatie van 2019 bepaald dat hiervoor het resultaat op de grondexploitatie dan wel op betrouwbare wijze moet kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Bij de bepaling van het benodigd weerstandsvermogen voor de grondexploitatie wordt rekening gehouden met deze onzekerheid. Indien besloten wordt tussentijds winst te nemen wordt vanuit het exploitatieresultaat van het plan gestort in de grondexploitatie reserve. Deze winst kan ingezet worden om tekorten van andere plannen te dekken.

Indien de grondexploitatie reserve bij het opstellen van de jaarrekening negatief is dient er volgens de regels van het BBV te worden bijgestort ten laste van de algemene middelen/-reserves. Ook al worden er voldoende optimaliseringmaatregelen en bezuinigingen binnen de portefeuille grondexploitatie doorgevoerd, dan kan het toch nog voorkomen dat een bijstorting - weliswaar tijdelijk - noodzakelijk is en zich dus zal voordoen.

In de grondexploitatie reserve worden de voordelen en nadelen van de lopende grondexploitaties, verkoop groenstroken, bijdrage bovenwijkse voorzieningen en kostenverhaal verrekend. Ook de mutaties van de risico's grondexploitaties, de risico's facilitaire grondproductie en de voorziening verlieslatende plannen (als correctie op de boekwaarde aan de activakant van de balans) worden gemuteerd met de grondexploitatie reserve. De tussentijdse winstneming maakt ook deel uit van de grondexploitatie reserve.

Naast de mutaties wordt de grondexploitatie reserve ook gebruikt om tegenvallers op te vangen, die nog niet voorzien zijn bij de periodieke doorrekening van de grondexploitatie. Dan moet gedacht worden aan afboeken van gronden maatschappelijke activa, een uiteindelijk negatiever resultaat bij afsluiting van het plan dan geraamd en hogere algemene plan- en apparaatskosten bijvoorbeeld. Daar tegenover worden meevallers toegevoegd aan de grondexploitatie reserves.

Gebiedsontwikkelingen kennen een lange looptijd met onzekerheden. De grondexploitatie bevat het meest realistische scenario en de risico analyse een inschatting van de onzekerheden.

Vanwege deze onzekerheden is het nodig om een ondergrens voor de grondexploitatie reserve te hanteren, zodat tegenvallers ook daadwerkelijk opgevangen kunnen worden. De ondergrens wordt

bepaald op basis van de risico's uit de lopende portefeuille, omdat het uitgangspunt is dat de grondexploitatiereserve dusdanig omvangrijk dient te zijn om de risico's uit de lopende portefeuille op te vangen. Hiervan is sprake wanneer de aanwezige weerstandscapaciteit minimaal gelijk is aan de vereiste weerstandscapaciteit binnen de grondexploitatiereserve (ratio grondexploitaties minimaal 1).

$$\text{Ratio Grondexploitaties} = \frac{\text{Aanwezige weerstandscapaciteit}}{\text{Vereiste weerstandscapaciteit}}$$

Figuur 17: Ratio grondexploitaties

Een winstgevende grondexploitatie kan altijd door de gemeenteraad geopend worden. Een nieuwe onrendabele grondexploitatie, ten laste van de grondexploitatiereserve, kan alleen door de gemeenteraad geopend worden als de ratio grondexploitaties groter of gelijk zijn dan 1.

Als de ratio grondexploitaties kleiner is dan 1, kan een nieuwe onrendabele grondexploitatie alleen geopend worden indien de dekking via andere dekkingsbronnen geregeld is. Als de ratio grondexploitaties groter is dan 1, dan is het aan het college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad of het wenselijk is om een onrendabele grondexploitatie te openen ten laste van de grondexploitatiereserve. In dit besluit dient zowel het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad zicht te hebben of de algemene reserves en het weerstandsvermogen van de gemeente Leudal toereikend zijn om het risico te dragen wat voortkomt uit deze keuze.

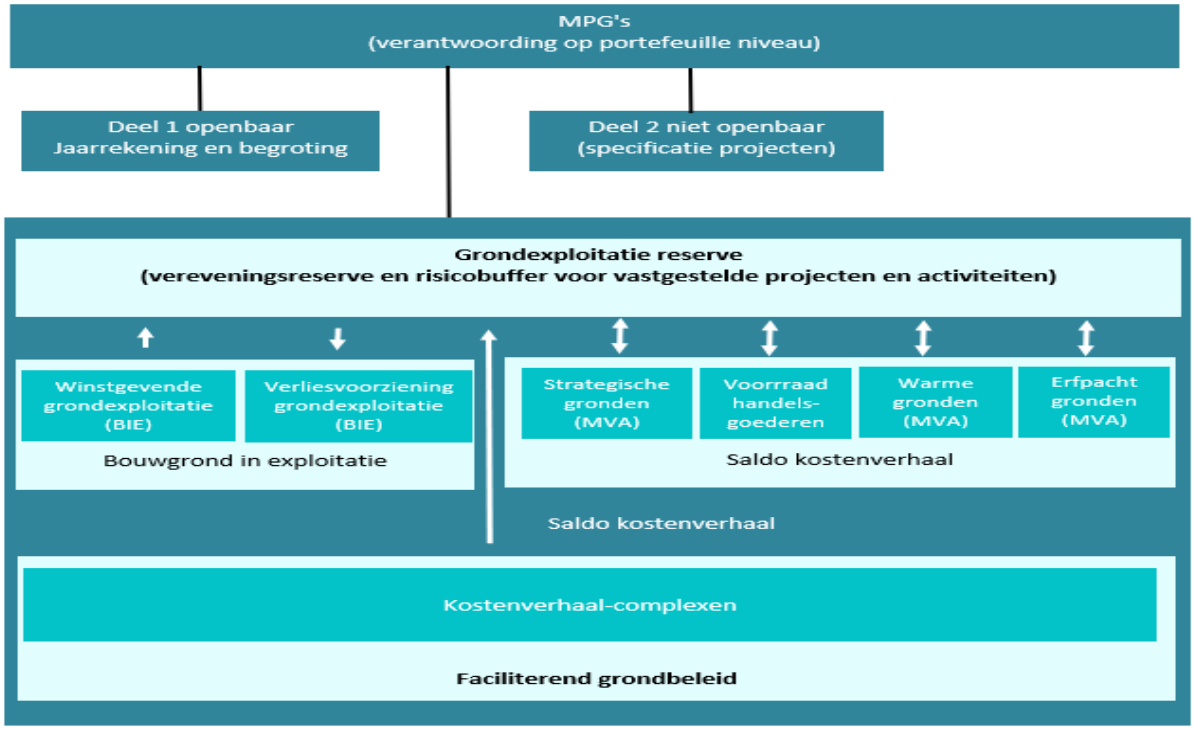
Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Ratio grondexploitaties	Ratio gemeente < 1,0	Ratio gemeente > 1,0
< 1,0	Onrendabele GREX kan alleen geopend worden indien er additionele middelen beschikbaar zijn	Onrendabele GREX kan alleen geopend worden indien er additionele middelen beschikbaar zijn
> 1,0	Onrendabele GREX kan alleen geopend worden indien College van burgemeester en wethouder en gemeenteraad dit wenselijk vinden en de ratio grondexpoitaties na onttrekking van de benodige middelen nog steeds > 1,0	Onrendabele GREX kan alleen geopend worden ten laste van grondexploitatiereserve als na onttrekking van de benodigde middelen de ratio grondexploitaties nog steeds > 1,0

Figuur 18

Doordat het BBV voorschrijft dat interne middelen niet in een grondexploitatie ondergebracht mogen worden, wordt de dekking van een project dan gesplitst in twee delen. De kosten in de grondexploitatie en de dekking voor deze kosten in de grondexploitatiereserve. Uitgangspunt is verder dat nieuwe grondexploitaties, indien de ratio grondexploitaties kleiner is dan 1,0, niet leidt tot een verdere daling van deze ratio. Ofwel de grondexploitatie moet dusdanig opgesteld zijn dat ook rekening wordt gehouden met de risico's en dat deze risico's dan eveneens op voorhand afgedekt zijn. Naast het tekort van het project dienen de risico's behorende bij het project dus eveneens gedekt te worden door extra dekking richting de grondexploitatiereserve.

Onderstaand schema laat de relaties zien tussen de grondexploitaties, de facilitaire grondproducties, de grondexploitatie reserve en de voorziening(en).



Figuur 19: De relaties zien tussen de grondexploitaties, de facilitaire grondproducties, de grondexploitatie reserve en de voorziening(en)

Bij alle vormen van grondbeleid stuurt de gemeente op geld. Bij actief grondbeleid betekent dit sturen op het korte en lange termijn financieel resultaat, waarbij cashflowsturing en risicomanagement van belang zijn. Bij faciliterend grondbeleid betekent dit sturen op kostenverhaal, budgetbewaking en risico's.

Financiële sturing en risico's van de grondexploitatie portefeuille

Bij actief grondbeleid handelt de gemeente als private partij op de grondmarkt. Voor de financiële sturing en risicomanagement is het essentieel om zowel op project (individuele grondexploitatie)- als portefeuilleniveau (totaal van grondexploitaties) overzicht en inzicht te hebben om goed te kunnen sturen. Het is belangrijk om vanuit beide vertrekpunten te analyseren en te sturen; dus op projectniveau en vervolgens te consolideren op portefeuilleniveau, maar ook vanuit de portefeuille om vervolgens af te dalen naar projecten. Dit is vooral van belang op het gebied van programmering; daarbij kijkt de gemeente naar het programma van de grondexploitaties en de facilitaire projecten. De gemeente analyseert en stuurt op gemeenteniveau door de programmering (het aanbod) van gemeentelijke grondexploitaties en facilitaire projecten af te zetten tegen de behoefte. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht hoe het aanbod zich verhoudt tot de behoefte. Het is wenselijk om deze analyse breder uit te voeren. Deze informatie gebruikt de gemeente om te sturen, haar afzetrisico te bepalen en voor de financieel-economische onderbouwing bij een planologische procedure.

De gemeente stuurt bij grondexploitaties (ook wel BIE, bouwgrond in exploitatie) op kasstromen en matcht uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk om te grote voorinvesteringen te voorkomen en om de risico's te beperken; cashflowsturing. Door flexibiliteit (in programmering en fasering) in te bouwen en pas kosten te maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten, verlaagt het risicoprofiel. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren.

De gemeente maakt per grondexploitatie (op projectniveau) en ook voor het geheel van grondexploitaties (op portefeuilleniveau) risico's inzichtelijk. De risicoanalyse omvat ook de facilitaire projecten. Dit betreffen projectrisico's en portefeuillerisico's, zoals conjuncturele en beleidsmatige risico's. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met

risicomanagement voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen. De grondexploitatie reserve dient als weerstandsvermogen.

Financieel kader bij proactief en passief faciliterend grondbeleid

Bij particuliere initiatieven worden risico´s zoveel mogelijk beperkt door vooraf afspraken te maken over te verhalen kosten. Indien uit de Quick scan, die de gemeente opstelt naar aanleiding van het indienen van een ruimtelijk initiatief, een positief advies komt, dan brengt de gemeente de ambtelijke plankosten in rekening voor de fase die loopt via de intentieovereenkomst tot en met het vaststellen van het planologisch besluit en het sluiten van een anterieure overeenkomst over het kostenverhaal. Pas na het sluiten van de intentieovereenkomst start de gemeente met de verdere voorbereiding en de planologische procedure van het particuliere initiatief. Ter afdekking van het risico vraagt de gemeente Leudal in voorkomende gevallen een onherroepelijke bankgarantie voor de nog te betalen kosten.

Planfase	Product	Financieel
Initiatief	Quick scan	Waarborgsom
		Bij no go: terugbetaling waarborgsom
	Bij go: intentieovereenkomst (bij complexe gebiedsontwikkelingen)	Verhaal plankosten tot anterieure overeenkomst Basis: partijen dragen ieder eigen kosten, tenzij...
Definitie	Anterieure overeenkomst	Kostenverhaal van o.a. plankosten, planschade, aanpassingen openbare werken en ruimtelijke bijdragen (compensatie verlies aan omgevingskwaliteit).
Ontwerp	Omgevingsvergunningsaanvraag	Leges
Voorbereiding		
Uitvoering		
Nazorg		

Figuur 20: Financieel kader bij proactief en passief faciliterend grondbeleid

3.4.3. Governance/financiële rapportage over grondexploitatie en projecten

De uitvoering van het Grondbeleid is een taak van het college van burgemeester en wethouders. De kaders van het grondbeleid worden echter vastgesteld door de gemeenteraad. Ook controleert de gemeenteraad vervolgens of het college van burgemeester en wethouders, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de gemeenteraad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. In onderstaande figuur is aangegeven hoe raad en college de rollen onderling kunnen verdelen. De gemeenteraad kan hier van afwijken door bijvoorbeeld taken te delegeren, de rolverdeling is niet wettelijk vastgelegd.

	Gemeenteraad	College van burgemeester en wethouders (of op basis van mandaatsregeling)
Grondbeleid	Nota Grondbeleid vaststellen Controleren uitvoering door college van burgemeester en wethouders (via paragraaf Grondbeleid en Planning & Control cyclus)	Uitvoeren grondbeleid Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf Grondbeleid)
Financieel	Vaststellen winstneming en toevoegen aan de grondexploitatie reserve	Contracteren, factureren en invorderen exploitatie- en ruimtelijke bijdragen.

	Gemeenteraad	College van burgemeester en wethouders (of op basis van mandaatsregeling)
Grondexploitaties	Openen, vaststellen, herzien en afsluiten van de grondexploitatie Beschikbaar stellen investeringsbudgetten voor uitvoering van de grondexploitatie Vaststellen MPG's	Uitvoering grondexploitaties (waaronder bouw- en woonrijp maken) Verantwoording afleggen over de grondexploitatie portefeuille met MPG's
Verwerving en beheer	Beschikbaar stellen investeringsbudget (strategische) grond aankopen Wensen en bedenkingen (strategische) grond aankopen Vestiging van een voorkeursrecht (Wvg) Onder Awg: Goedkeuren onteigeningsprocedure Onder Wro: Verzoek aan Kroon voor onteigening	(Strategische) gronden aankopen
Bouw- en woonrijp maken	Vastellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteden
Gronduitgifte, grondprijzen en kostenverhaal	Vaststellen kader Grondprijzen (onderdeel van de nota Grond- en vastgoedbeleid) Vaststellen exploitatieplan en actualisaties daarvan	Jaarlijks vaststellen grondprijzen (in december het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de grondprijzen van toepassing zijn) Verkoop gronden (inclusief selectieprocedure, tenders) Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten. In rekening brengen exploitatievergoeding bij aanvraag omgevingsvergunning
Samenwerking	Oprichting rechtspersoon (kaders) Wensen en bedenkingen	Aangaan van een PPS- of CPO (samenwerkings)overeenkomsten Oprichten van één of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon (uitvoerend)
Grondexploitatie	Openen en vaststellen (wijzigingen) grondexploitatie	Uitvoeren grondexploitatie binnen de kaders
Programma en kwaliteit	Vaststellen programma en projectopdrachten	Uitvoering programma en projecten
Verantwoording	Twee maal per jaar bij het vaststellen van de programmbegroting en programmaverslag en -rekening worden de (actieve) MPG's geactualiseerd en vastgesteld	Rapportage

Figuur 21: Governance

3.4.4. Autorisatie projectbudgetten en sturing

Op basis van eerdere aanbevelingen door de commissie BBV wordt de volgende werkwijze voortgezet ten aanzien van de besluitvorming en verantwoording over de projecten: De autorisatie en bijstelling van de grondexploitatiebudgetten loopt mee in de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente.



Figuur 22: Autorisatie projectbudgetten en sturing

Het college van burgemeester en wethouders legt de vaststelling van een grondexploitatie of herziening van een grondexploitatie voor aan de gemeenteraad. Op twee momenten, bij de overgang van de initiatieffase naar de definitiefase (de start van het project) en bij de overgang van de ontwerpfase naar de uitvoeringsfase (de uitvoering van het project), wordt een voorstel inclusief budget voorgelegd aan de gemeenteraad.

Financiële rapportage over grondexploitatie en projecten

Voor de jaarlijkse actualisatie van grondexploitatie en projecten wordt volgens het onderstaande schema gerapporteerd aan de gemeenteraad. Dit is in overeenstemming met de eisen die het BBV daaraan stelt.

	a. Vooruitblik Grondexploitatie	b. MPG projecten en actualiseren grondexploitatie	c. Actualisering grondexploitatie
Ambtelijke voorbereiding	Maart/April	Juli/Augustus (concept paragraaf Grondbeleid - bijstelling MPG's grondexploitatie) Augustus/September (definitieve paragraaf Grondbeleid inclusief bijstelling MPG's)	November
Besluitvorming College van burgemeester en wethouders	Mei	Oktober (programmabegroting)	December/Januari (concept paragraaf Grondbeleid - bijstelling MPG's grondexploitatie) April (definitieve paragraaf Grondbeleid inclusief bijstelling MPG's - jaarverslag en jaarrekening)
Besluitvorming Gemeenteraad	Juni	November (programmabegroting)	Mei (Jaarverslag en Jaarrekening)

Figuur 23: Financiële rapportage over grondexploitatie en projecten

Toelichting schema:

a. Vooruitblik grondexploitatie: Deze rapportage wordt opgesteld op basis van ongewijzigd beleid. Dit wil zeggen dat: Nieuwe initiatieven en beleidswijzigingen die inmiddels zijn bekrachtigd door de gemeenteraad zijn verwerkt;
Externe ontwikkelingen, meevallers en tegenvallers van lopende plannen zijn verwerkt in de (verwachte) resultaten;

De werkelijke boekwaarde per 1-1 en de jaarrekeningresultaten van vorig jaar zijn verwerkt in de prognoses;
Het is vooral een prognose van de uitkomst van de totale portefeuille om (na vaststelling van het jaarverslag en jaarrekening) richting te kunnen geven aan de uitwerking bij de programmabegroting.

b. Paragraaf Grondbeleid/Projecten en actualisatie grondexploitatie(s) (t.b.v. de programmabegroting): De concept paragraaf grondbeleid voor de programmabegroting wordt aangeleverd eind juli/begin augustus. In de concept paragraaf Grondbeleid worden de gesignaleerde ontwikkelingen in de projecten en besluitvorming door de gemeenteraad over het jaarverslag en -rekening verwerkt in de MPG's op project niveau en in het totaal van de portefeuille. Daarnaast worden ook externe ontwikkelingen, meevallers en tegenvallers van lopende plannen verwerkt in de (verwachte) resultaten. En de risico's zijn geactualiseerd. In augustus/ september is de definitieve paragraaf Grondbeleid gereed.

   In deze rapportage/paragraaf Grondbeleid wordt de totale situatie van de portefeuille Grondexploitatie geschetst en wordt de actualisatie van de projecten voorgelegd aan de gemeenteraad. Op projectniveau wordt een doorrekening gemaakt van de projecten. Op hoofdlijnen wordt per project aangeven of er afwijkingen zijn in kwaliteit/programma/ planning/geld. Tevens wordt aangegeven of deze afwijking valt binnen of buiten de kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld. Indien wordt afgeweken van de kaders wordt in de paragraaf Grondbeleid en in het bijbehorende raadsvoorstel een voorstel gemaakt voor de gemeenteraad om de kaders (planning/budget/programma etc) aan te laten passen.

c. Actualisering grondexploitatie(s) (t.b.v. het jaarverslag en -rekening): In deze rapportage/paragraaf Grondbeleid wordt verwerkt:
   - Besluitvorming door de gemeenteraad over de programmabegroting;
   - Besluitvorming door de gemeenteraad over afzonderlijke projecten;
   - Externe ontwikkelingen, meevallers en tegenvallers van lopende plannen zijn
   - verwerkt in de (verwachte) resultaten.
   - Risico's zijn geactualiseerd. Dit ten behoeve van een zo betrouwbaar mogelijk beeld van eventuele verliezen en winsten, reservering voor de mogelijke tekorten op lopende plannen en reservering als gevolg van tussentijdse winstneming.

Uitgangspunten
De gemeente Leudal actualiseert twee keer per jaar alle actieve en niet actieve grondexploitaties. Dit doet zij jaarlijks bij de programmabegroting en het jaarverslag en –rekening.

3.4.5. Risicobepaling en bepaling benodigde grondexploitatie reserve

Een gemeente loopt bij het uitvoeren van actief grondbeleid diverse financiële risico's, gegeven de lange looptijden en aard van de projecten. Deze risico's kunnen ontstaan door wijzigingen in parameters die ten grondslag liggen aan de financiële ramingen, zoals de rentestand, inflatie en fasering, als ook door wijzigingen in de afzetmarkt of wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen risico's voortkomen uit meer projectgebonden aspecten, zoals de bodemkwaliteit, archeologische vondsten, procedures en hogere verwervingskosten.

In Leudal is in 2009 gekozen voor een berekeningssystematiek voor risicobepaling, risicobeheersing en de bepaling van de benodigde grondexploitatie reserve. De methodiek beoogt een zo getrouw mogelijk beeld te geven van de risico's en hun impact.

Risico's die zich voordoen of met een zekerheid van meer dan 70% voor gaan doen, worden dan in de exploitatieplannen opgenomen. Op basis van een rekenmodel is een methodiek uitgewerkt zodat het gewenste reserveniveau kan worden berekend. Per (investerings-)plan en per exploitatie wordt aan de hand van risico's en/of de hoogte van het (investerings-)plan bepaald hoeveel reserve aanwezig moet zijn als buffer voor het risico's en/of investeringsplannen. Het model is toegesneden naar de situatie van de gemeente Leudal. Twee keer per jaar worden de risico's van de projecten/investeringsplannen geactualiseerd (bij de programmabegroting en het jaarverslag en -rekening) en wordt de hoogte van de buffer opnieuw bepaald aan de hand van de op dat moment bekende risico's en investeringsbedragen.

Als mogelijke risico verlagende/beperkende maatregelen kunnen worden genoemd:

- De grondexploitaties in haar opzet zo 'hard, compleet en marktconform' mogelijk opstellen
- Marktonderzoek doen naar realistische verwervingsmogelijkheden
- Marktonderzoek doen naar realistische afzetbaarheid van beoogde producten
- Strategische aankopen vooraf goed toetsen op haar risico's
- Parameters realistisch bepalen
- Vooraf alternatieve scenarioberekeningen opstellen, zodat vooraf de effecten van relevante afwijkingen bijvoorbeeld in afzetbaarheid/wijzigingen bouwprogrammering, wijzigingen in vraag en aanbod in de markt, zichtbaar (transparant) worden gemaakt en daarom onderdeel dienen te zijn van besluitvorming.
- Het eventueel opnemen van een post "onvoorzien" in de grondexploitatie (aanwending van deze post kan alleen op basis van besluitvorming plaatsvinden).
- Het vroegtijdig/tussentijds nemen van winst (bijvoorbeeld bij realisatie van deelplannen) goed regelen, zodat deze winsten niet al (te vroeg) voor andere doeleinden worden aangewend maar voor verevening van eventuele tegenvallers en verliezen van andere deelplannen uit de betreffende ruimtelijke ontwikkeling beschikbaar blijven tot het totale plan (eind)resultaat vast staat.

Uitgangspunten
De grondexploitatie reserve heeft de volgende functies:

- *Verrekenen van winsten en verliezen*
- *Afdekken van risico's*
- *Buffer (ofwel weerstandsvermogen) voor het voeren van een actieve grondproductie*
- *Bepaalt de grens voor het voeren van een actieve grondproductie*

De grondexploitatie reserve is primair bedoeld om alle lopende projecten en activiteiten (behorende bij de portefeuille
De gemeente Leudal voert een actief risicomanagement door:

- *De uitgangspunten van de (investerings-)plan van de grondexploitatie continu te monitoren en zo nodig bij te stellen, zonder dat hiermee de kwaliteit van het plan substantieel wordt aangetast. In dat geval is nieuw bestuurlijk draagvlak vereist*
- *De onderdelen van de planontwikkeling realistisch in te schatten*
- *De activiteiten in het planontwikkelingsproces te toetsen aan vastgestelde financiële kaders en het planresultaat te toetsen aan de mogelijkheden en onmogelijkheden m.b.t. de grondexploitatie reserve*

Het plafond van de grondexploitatie reserve wordt twee keer jaar (bij de programmabegroting en het jaarverslag en -rekening) afgezet tegen de geïnventariseerde risico's (in €). In het jaarverslag en -rekening wordt het plafond van de grondexploitatie reserve vastgesteld.

4. Vastgoedbeleid

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

Bij vastgoedbeleid gaat het in beginsel over de manier waarop de gemeente haar eigen vastgoed op een zodanige manier kan inzetten dat haar (huisvestings)doelen zo goed mogelijk gerealiseerd worden. Op het ogenblik beschikt de gemeente niet over een centraal aangestuurd vastgoedbeleid. Wel vindt er centrale sturing plaats, zodat integrale afwegingen rondom de inzet van vastgoed gemaakt kan worden. In de centrale sturing wordt rekening gehouden met

- de doelstelling van het vastgoedbeleid, zijnde: optimaal beheer en onderhoud in samenhang met veiligheid, wet en regelgeving en verduurzaming;
- de doelstelling van het accommodatiebeleid, zijnde: 'Het komen tot toekomstgerichte accommodaties die bijdragen aan een vitale samenleving'.

Vastgoedbeleid
Het vastgoedbeleid van de gemeente is facilitair aan de (beleids-)afdelingen en het accommodatiebeleid. Deze afdelingen geven nu opdrachten over en voor het vastgoed aan de

afdeling Ruimte - team vastgoed. Ook in de gemeentelijke vastgoedportefeuille is sprake van uiteenlopende opgaven en uitdagingen. Zonder uitputtend te zijn, zien we vraagstukken rondom de verduurzaming van het vastgoed en de toegankelijkheid ervan en veranderende maatschappelijke functies. Daarbij voeren we het gesprek over de omvang en de onderdelen van onze vastgoedportefeuille en over de vraag of we vastgoed moeten aantrekken, aanhouden, herbestemmen of afstoten.

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

Het vastgoedbeleid heeft betrekking op gemeentelijke gebouwen en gronden. Het gemeentelijk vastgoed in Leudal omvat een aantal categorieën vastgoed, waarvan maatschappelijk vastgoed er één is, welke weer drie subcategorieën kent, te weten:

1. Huisvesting voor de eigen organisatie en diensten;
2. Onderwijsgebouwen (primair, voortgezet en speciaal);
3. Maatschappelijk vastgoed:
    a. Culturele voorzieningen,
    b. Welzijnsvoorzieningen,
    c. Sport en recreatie (gebouwen en terreinen).

Daarnaast bezit de gemeente overig vastgoed, waaronder (voor tijdelijk beheer verworven) gronden en gebouwen en onbebouwde terreinen (eventueel in afwachting van toekomstig gebruik).

De hiervoor aangegeven categorieën worden ten gevolge van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) uit 2019, in de P&C-cyclus anders ingedeeld.
In de MPVG is standaard een overzicht opgenomen van de samenstelling en omvang van de vastgoedportefeuille. De openbare ruimte heeft zijn eigen kader en valt buiten dit vastgoedbeleid.

Ontwikkelvastgoed

In de inleiding van dit hoofdstuk bespraken we al dat we het ontwikkelvastgoed van de gemeente met dezelfde uitgangspunten en spelregels benaderen als dat we dat doen bij de (her)ontwikkeling van gronden. Er is sprake van ontwikkelvastgoed in de volgende situaties:

- Het gemeentelijk vastgoed dient geen beleidsdoel meer (is overtollig) en kan worden ingebracht in een (her)ontwikkeling en/of herbestemming (Vastgoed);
- Het vastgoed wordt specifiek aangekocht voor een (her)ontwikkeling (Grondexploitatie).

Hoe en op welke wijze vastgoed wordt overgedragen is uitgewerkt in het uitvoeringskader. Deze nota grond- en vastgoedbeleid geeft de spelregels voor de (her-)ontwikkeling en/of herbestemming van zowel gemeentelijke gronden als opstallen via de grondexploitatie en vastgoed. We hanteren dan ook dezelfde uitgangspunten voor de positiebepaling bij locaties waar (her-)ontwikkeling en/of herbestemming gewenst is. Ook bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed hanteren we dus dezelfde werkwijze, criteria en afwegingen als bij de ontwikkeling van gemeentelijke gronden. Deze nota gaat verder niet in op andere aspecten van het gemeentelijk vastgoed, zoals waarom we niet-ontwikkel- en maatschappelijk vastgoed in bezit hebben en de beheervraagstukken daarvan.

4.1. Kostendekkende gemeentelijke vastgoedexploitatie

Inleiding

Uitgangspunt voor het vastgoedbeheer is dat het maatschappelijk rendement leidend is. De gemeente bezit geen vastgoed alleen uit financieel oogpunt. Door het maatschappelijk rendement als uitgangspunt te nemen, onderscheidt de gemeente zich van de commerciële vastgoedpartijen. Vastgoed wordt alleen ingezet als het een maatschappelijk effect heeft. Dat betekent dat de inzet van vastgoed moet bijdragen aan het realiseren van de (sectorale) beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting of (nieuwe) wet- en regelgeving.

Zoals aangeduid is het vastgoedbeheer dienstverlenend en ondersteunend aan het realiseren van (sectorale) beleidsdoelen. De doelen worden onder andere in de programmabegroting onder de diverse programma's beschreven. Gedacht dient te worden aan sport, welzijn, cultuur of eigen huisvesting. Vastgoed regelt de beschikbaarheid en de kwaliteit van het aanbod waarvan de gemeente eigenaar is.

De vastgoedportefeuille kent diverse verliesgevende exploitaties. Dit onder andere vanwege het overwegend sociaal-maatschappelijke karakter van de vastgoedportefeuille en (langdurige) leegstand bij incourant vastgoed dan wel als gevolg van vertraagde locatie-ontwikkelingen. Via het treffen van allerlei maatregelen in het beheer en exploitatie en het afstoten van (verliesgevende) niet strategische vastgoedobjecten of slopen van niet strategische vastgoedobjecten streven we een positief bedrijfsresultaat na. Dit betekent meer sturing en inzet op het (versneld) afbouwen van het niet-strategisch vastgoed, zijnde één van de hoofduitgangspunten van het accommodatiebeleid: vermindering aantal accommodaties.

Ontwikkelingen

Onderwijs

Binnen het vastgoed nemen de schoolgebouwen een bijzondere positie in. Ingegeven doordat de schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs geregistreerd staan als juridisch eigenaar van deze gebouwen. Daarentegen heeft de gemeente het economisch claimrecht. Wat wil dit zeggen? Komt een schoolbestuur tot de conclusie dat een gebouw niet meer nodig is voor het geven van onderwijs en dus aan de onderwijsbestemming kan worden onttrokken, wordt het eigendom overgedragen aan de gemeente. Vanaf dat moment maakt het voormalige schoolgebouw deel uit van het gemeentelijk vastgoed, met daaraan gekoppeld de vraag welke bestemming hieraan wordt toegekend.

Woonwagenlocaties

De inzet van de gemeente is erop gericht de woonwagenlocaties te verkopen en in eigendom over te dragen aan één of enkele woningbouwcorporaties. Afspraken hiertoe zijn reeds gemaakt in de Prestatieafspraken Leudal, december 2022. Via een separaat voorstel en plan van aanpak wordt dit in 2023 verder uitgewerkt. Op dit onderdeel wordt daarom in deze nota niet verder ingegaan.

Dienstgebouwen

De gemeente Leudal bezit diverse oude gemeentekantoren in de (oude) kernen. En ook een in het gebruik zijnde gemeentekantoor, een tweetal brandweerkazernes en een gemeentewerf, die gebruikt wordt voor de huisvesting van het bestuur en het personeel (inclusief personeel van de politie en de veiligheidsregio). Met betrekking tot het gebruik van de huidige brandweerkazernes is de gemeente in gesprek met de Veiligheidsregio en de Ambulancepost over het toekomstig gebruik.

Maatschappelijk Vastgoed

In 2019 is gestart met het opstellen van toekomstbestendig accommodatiebeleid inclusief een uitvoeringsplan per kern. In 2020 heeft ons College van Burgemeester en Wethouders het accommodatiebeleid vastgesteld. De doelstelling van het accommodatiebeleid is om te komen tot toekomstgerichte accommodaties die bijdragen aan een vitale samenleving. Een vitale samenleving met kunst en cultuur, sport, sociale cohesie passend bij de behoeften van de inwoners van Leudal nu én in de toekomst. Het accommodatiebeleid zorgt voor duidelijkheid en transparantie. Met het beleid ontstaat er een samenhang, context en integraliteit. Het toont aan dat er durf is om keuzes te maken, dit zodat het vastgoed afgestemd wordt op de koers die in het accommodatiebeleid is gekozen.

In het accommodatiebeleid zijn concrete acties beschreven, zoals het afstoten en slopen van accommodaties of het terugbrengen van de bijdrage in exploitatie van zwembaden, die structurele besparingen opleveren. De verwachting is dat de beschreven ontwikkelopgaven op termijn een structurele jaarlijkse besparing van € 150.000 tot € 200.000 opleveren. Voorgesteld is deze besparing te reserveren om uitvoering te geven aan het accommodatiebeleid.

'Kostendekkendheid'

In het accommodatiebeleid zijn vier hoofduitgangspunten (ofwel doelstellingen) gedefinieerd, te weten:

1. Maatwerk per dorp
2. Van mono- naar multifunctionaliteit: geen monofunctioneel gebruik van accommodaties
3. Verhogen van de bezettingsgraden en aantallen bezoekers
4. Verminderen van het aantal accommodaties

Daarnaast zijn ook nog als doelstellingen benoemd: het verhogen van het rapportcijfer voor gebruikerstevredenheid van accommodaties en gemeenschapshuizen worden breder gebruikt (o.a. door verschuiving van beweegactiviteiten en Wmo-activiteiten naar de gemeenschapshuizen).

Om de bovenstaande besparing bereiken zijn onder andere concrete acties beschreven over het afstoten en slopen van accommodaties. Er is nog geen uitspraak gedaan over de kostendekkendheid van de huurprijs. Het voorstel is het volgende uitgangspunt te hanteren: het totaal van de gemeentelijke vastgoedportefeuille dient minimaal kostendekkend te worden en te zijn. Evenals de exploitatie per pand. Indien de vastgoedportefeuille is opgebouwd uit sluitende investeringsvoorstellen is dat per definitie het geval. Echter de praktijk op portefeuilleniveau blijkt weerbarstiger te zijn. Door het wegvallen (of de afname) van (het aantal) gebruikers kunnen leegstandsverliezen ontstaan. Door het afstoten of slopen van gebouwen kan sprake zijn van winst of verlies. Per jaar kan dus sprake zijn van een wisselend resultaat om de bovenstaande beoogde besparing te realiseren.

Met het uitgangspunt van kostendekkendheid stellen we voor de volgende richtinggevende uitgangspunten voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed vast te stellen:

- Verhuur vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven;
- Commerciële partijen betalen een marktconform, commercieel tarief;
- Scheiding tussen huur en subsidie (in het kader van transparantie).

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

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

Wijze van berekening kostprijsdekkende huur

In de gemeentelijke vastgoedportefeuille bevindt zich als vermeld zowel maatschappelijk als commercieel vastgoed. Voor maatschappelijk vastgoed wordt voorgesteld kostprijsdekkende huren (ook wel kostprijshuren genaamd) te hanteren en het bedrijfsmatig vastgoed wordt tegen commerciële tarieven verhuurd. Het berekenen van de kostprijsdekkende huur kan op verschillende manieren plaatsvinden. De kostprijsdekkende huur voor vastgoed is de minimaal benodigde huurprijs om de eigenaarslasten van het vastgoed te dekken. Eventueel aangevuld met de servicelasten als deze lasten voor rekening van de afdeling Ruimte – vastgoed komen. De kostprijsdekkende huur is zonder opslagen voor risico's zoals leegstand en oninbare debiteuren. Ook wordt geen bedrag voor upgrading/renovatie meegenomen. De kostprijsdekkende huur dient berekend te worden op basis van de volgende componenten:

- Netto-investering/aanschafwaarde van het vastgoedobject;
- Kapitaallasten (rente, afschrijvingstermijn, jaarlijkse annuïteit als gehanteerde afschrijvingsmethode);
- Dotatie aan de voorziening planmatig onderhoud;
- Heffingen en belastingen;
- Opstalverzekering;
- Upgrading/renovatie
- Niet verrekenbare BTW;
- (Reële) restwaarde;

- Indexering conform CPI-prijsindex
- Dagelijks onderhoud en
- Beheer en administratie.
  Er worden geen opslagen voor risico's zoals leegstand en oninbare debiteuren meegenomen. Deze dienen gedekt te worden vanuit het weerstandsvermogen.

Doordat bij deze berekeningsmethodiek de kapitaallasten worden bepaald aan de hand van de boekwaarde, hebben in de praktijk panden met een lage boekwaarde een lagere kostprijsdekkende huur dan panden met een hoge boekwaarde. Er kunnen zich daardoor grote verschillen in prijs- en kwaliteitsverhouding voordoen tussen maatschappelijke vastgoedobjecten met dezelfde functie.

Bijvoorbeeld kwalitatief goede oudere gebouwen hebben door de jarenlange afschrijvingen een lage of geen boekwaarde, hierdoor zijn de kapitaallasten laag en hebben deze panden navenant een lagere huur. Nieuwbouw is daarentegen in verhouding duur, door de hoge boekwaarde zijn de kapitaallasten en daarmee ook de huur hoger. Ook komt het voor dat gebouwen met een lage boekwaarde op een A-locatie voor een veel lager kostprijsdekkende huur verhuurd worden dan nieuwe gebouwen op C- locaties. Dit kan voor een mate van ongelijkheid zorgen. Zodoende is er gezocht naar een alternatief. Dit is gevonden door toepassing van de kapitaallastenmethode (huidige methode) in vergelijking met de WOZ-waarde methode. Hieronder is dit nader uitgewerkt.

Er zijn vier methodieken beschikbaar, te weten:

1. Kapitaallastenmethode
   Bij de kapitaallastenmethode wordt de component kapitaallasten (rente en afschrijvingen) berekend aan de hand van de boekwaarde van het pand.
2. WOZ-waardemethode
   Bij deze methode is een vast percentage van de WOZ-waarde van het pand het uitgangspunt voor het berekenen van de kapitaallasten.
3. Discounted Cash Flow (DCF)
   De kostprijsdekkende huur wordt op basis van alle toekomstige in – en uitgaven berekend. Meer specifiek: de contante waarde van de huurkasstroom op basis van de kostprijsdekkende huur is gelijk aan de contante waarde van alle kosten en investeringen minus de contante waarde van de restwaarde.
4. Combinatie van beide methoden



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

Figuur 24: Methoden voor kostprijsdekkende huur

Indien de huur lager uitvalt op basis van de kapitaallastenmethode dan op basis van de WOZ-waardemethode, prevaleert de huur op basis van de WOZ-waardemethode. Het aanvangshuurbedrag blijft leidend voor de duur van de verhuring en zal bijgesteld worden aan de hand van een jaarlijkse indexatie. Zoals hiervoor aangegeven wordt bij de WOZ-methode aan de hand van een vast percentage van de WOZ- waarde van het pand de kapitaallasten berekend. Dit percentage zal in Leudal 2,5% zijn. Dit percentage, wordt iedere 5 jaar herijkt.

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

Voorbeeld
Een pand heeft een WOZ-waarde van €400.000,- en een boekwaarde van €0-. Bij toepassing van de kapitaallastenmethode betekent dit dat er voor dit pand geen kapitaallasten zijn (omdat de boekwaarde € 0,- is). Bij de WOZ-waarde methode wordt voor het berekenen van de kapitaallasten uitgegaan van 2,5% van de WOZ-waarde. In dit rekenvoorbeeld bedragen de kapitaallasten dan €10.000,- op jaarbasis (2,5% van €400.000,-). In onderstaande tabel zijn onderdelen van de kostprijshuur te zien:

Onderdelen kostprijshuur	Kapitaallastenmethode	WOZ-waardemethode
Kapitaallasten	€ 0	€ 10.000
Exploitatiekosten	€ 5.000	€ 5.000
Reservering huurderving (2% van de huursom)	€ 100	€ 300
Huurprijs	**€ 5.100**	**€ 15.300**

Figuur 25: Voorbeeld

Neveneffect voor beleidsafdelingen en oplossing
Vanwege het streven naar meer evenwichtige huurprijzen, als bovengenoemd, kan het voorkomen dat door toepassing van de kapitaallastenmethode in vergelijking met de WOZ-waardemethode de huur in bepaalde gevallen hoger wordt. Immers een hogere huur berekend aan de hand van WOZ-waardemethode prevaleert ten opzichte van een lagere berekende kostprijshuur op grond van de kapitaallastenmethode. Dit kan gevolgen hebben voor de hoogte van de subsidie die door de beleidsafdeling wordt verstrekt; mogelijk is dan meer subsidie nodig voor een bepaalde nieuwe maatschappelijke verhuring. Dit kan soms in specifiek voorkomende situaties een ongewenst en onbedoeld effect hebben. In die gevallen kan dan besloten worden, de hogere huuropbrengst vrij te laten vallen ter dekking van benodigde (huur)subsidie.

Als de kostprijsdekkende huur te hoog is voor de huurder/gebruiker, dan is er nog een andere optie (niet zijnde het verstrekken van subsidie) maar in overleg met de beleidsafdeling onderzoeken, of het volgende mogelijk is:

- Verlagen van de stichtingskosten (gekeken wordt naar de kosten van de totale levenscyclus: stichtingskosten en exploitatiekosten beoordelen we altijd in samenhang);
- Afdekken onrendabele top door het verstrekken van een éénmalige bijdrage vanuit de beleidsafdeling.

Is in opdracht van een beleidsafdeling een gebouw ontwikkelt of aangekocht en zijn er onvoldoende huurders om de eigenaarslasten te dekken dan draagt de beleidsafdeling bij in de ontbrekende dekking.

Uitgangspunten
In geval van nieuwe verhuringen en bij grootschalige verbouwing wordt de nieuwe kostprijshuur bepaald via de kapitaallastenmethode in vergelijking met de WOZ-waardemethode. Bij een lagere berekende kostprijshuur via de kapitaallastenmethode ten opzichte van de berekende huur op basis van de WOZ-waardemethode prevaleert laatstbedoelde huur. Bij een hogere kostprijshuur via de kapitaallastenmethode zal deze leidend blijven. Indien op basis van de WOZ-waardemethode de huuropbrengst hoger wordt dan een kostendekkende huur, kan besloten worden het meerdere vrij te laten vallen ter dekking van benodigde (huur)subsidie.

Subsidie in relatie tot kostprijsdekkende huur maatschappelijk vastgoed
Ten aanzien van maatschappelijk vastgoed geldt als vermeld het uitgangspunt dat verhuur plaatsvindt tegen tenminste kostprijsdekkende huur. Uit de praktijk blijkt dat de huurders/gebruikers van maatschappelijk vastgoed (denk o.a. aan welzijn, sport en cultuur) vaak de kostprijsdekkende huur niet kunnen betalen. Vanuit de betreffende beleidsafdeling wordt aangegeven of huisvesting van de betreffende doelgroep door middel van inzet van gemeentelijk vastgoed gefaciliteerd dient te worden. Daar waar sprake is van het niet (geheel) kunnen betalen van de huisvestingslasten door de huurder/gebruiker kan subsidie aanvragen, mits hiervoor een regeling bestaat en de activiteiten bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. Het vastgoed is volgend op en faciliterend aan wat de gemeente als beleid wenst. Het uitgangspunt is daarom

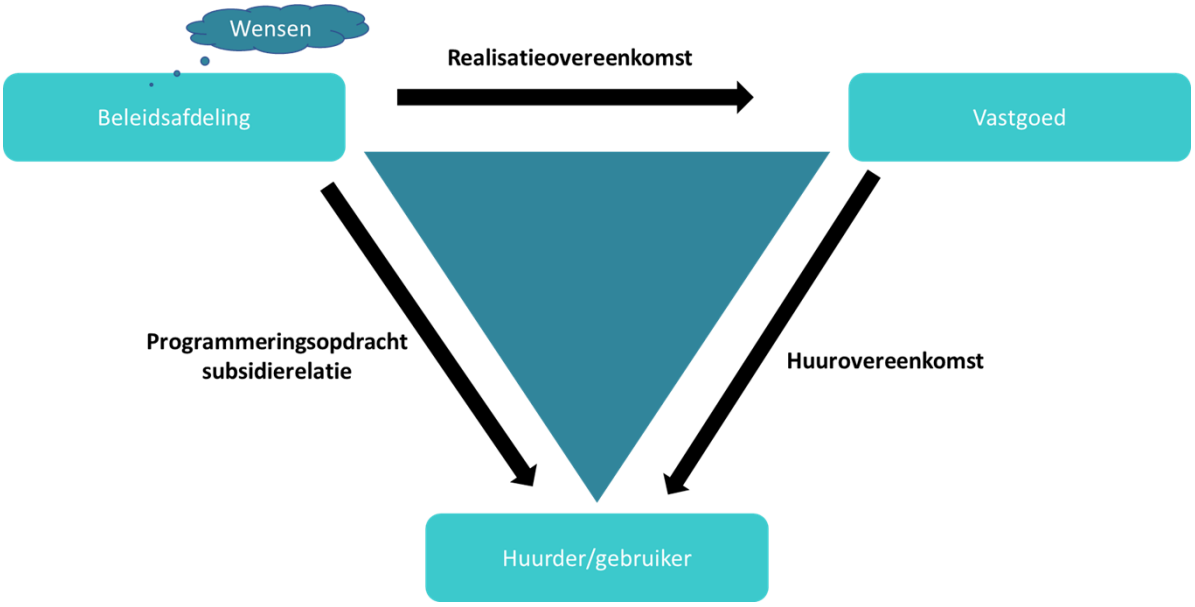
dat subsidie gerelateerd is aan de (beleidsmatig wenselijk bevonden) activiteiten van de huurder/gebruiker en dus niet vastgoed gerelateerd is.

Om te voorkomen dat de gemeente enerzijds huur vragen en anderzijds subsidie geven, zodat de huurder/gebruiker diezelfde huur aan de gemeente kan betalen, zorgt de gemeente ervoor dat deze met elkaar kruisende geldstromen met elkaar verrekend worden.

Ook al verrekend de gemeente subsidie en huur met elkaar, dan sluit de gemeente toch een huurovereenkomst af tussen de afdeling Ruimte – team Vastgoed en de huurder/gebruiker. Op basis hiervan stuurt de gemeente huurnota's. De beleidsafdeling – de afdeling Sociaal domein - geeft een subsidiebeschikking met de bepaling dat de huur verrekend met is de subsidie. Dit wordt ook opgenomen in de huurovereenkomst. Op deze manier zijn zowel de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke aspecten formeel geregeld. Overigens vervalt de huurverplichting niet bij het stoppen van de (huur)subsidie.

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.

Als gevolg hiervan ontstaat er duidelijkheid over de rol verdeling binnen de gemeente.



Figuur 26: Vastgoeddriehoek binnen de gemeente Leudal

Uitgangspunten

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

Markthuur

Het hanteren van een systeem van kostprijsdekkende huur bij commercieel vastgoed is niet reëel.

- als de kostprijsdekkende huur hoger is dan de markthuur kan dat leiden tot het niet verhuurd krijgen van het vastgoed.
- als de kostprijsdekkende huur lager is dan markthuur kan de gemeente beticht worden van concurrentievervalsing.

De markthuur is die huur die in de markt behaald kan worden. Hierbij wordt ook gekeken naar de aard en ligging van het gebouw, lengte huurcontract etc. De afdeling Ruimte - vastgoed laat zich bij het bepalen van de markthuur, als dit nodig is, bijstaan door een externe makelaar/taxateur.

4.2. Kader herbestemming en/of (her)ontwikkeling vrijkomend gemeentelijk vastgoed

Als een pand leegkomt, is er de afweging of het pand nog nodig is voor gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Is dit het geval, dan wordt bekeken welke functie het meest gewenst is op deze plek. De afdeling sociaal domein vervuld hierin een belangrijke rol. Zij heeft goed inzicht in de behoeftes voor bepaalde maatschappelijke voorzieningen in de verschillende kernen en de gemeente. Ook binnen de afdeling Ruimte en programma's met hun doelen worden geconsulteerd. Geven de (beleids)afdelingen of programma's de voorkeur aan huurkandidaten die de kostprijs-dekkende huur niet kunnen betalen, dan wordt dit tekort opgevangen door de betreffende (beleids)afdelingen.

Herbestemmen van het gemeentelijk vastgoed kent een aantal opties:

- nieuwe huurder binnen hetzelfde beleidsveld in hetzelfde pand.
- andere functie (beleidsveld) in hetzelfde pand en dus een nieuwe huurder.
- aanpassing van het pand om functie mogelijk te maken.
- voorraad aanhouden zodat frictieleegstand ontstaat en sneller en flexibeler voldaan kan worden aan opkomende huisvestingsbehoeften.

Indien herbestemmen van vastgoed niet aan de orde is, zijn de volgende opties mogelijk.
1. Herontwikkeling locatie
2. Sloop
3. Verkoop vastgoedobject

Herontwikkeling locatie

Herontwikkeling van een locatie is een taak van de afdeling Ruimte – team gebiedsontwikkeling. Bij herontwikkeling van de locatie komt de resterende boekwaarde (opstal en grond) en de sloopkosten ten laste van de nieuwe ontwikkeling.

Sloop

Bij sloop van vastgoed worden de sloopkosten en het afboeken van de resterende boekwaarde (opstal) meegenomen in de begroting. De grond leveren we terug tegen boekwaarde aan de Algemene dienst. Als de afdeling Ruimte – gebiedsontwikkeling (nog) geen bestemming heeft voor de grond, dan krijgt de grond het label 'openbaar gebied'.

Verkoop vastgoedobjecten

Bij de verkoop van vastgoedobjecten treedt de gemeente Leudal op als rechtspersoon en handelt zij op basis van het privaatrecht. Een belangrijk algemeen geldend uitgangspunt bij het aangaan

van privaatrechtelijke overeenkomsten is de contractvrijheid: de vrijheid om zelf te bepalen met wie een overeenkomst wordt gesloten en welke afspraken er worden gemaakt.

De gemeente is niet verplicht een voorgenomen verkoop aan te besteden. Gemeenten zijn daarentegen – in tegenstelling tot particuliere contractpartijen – bij privaatrechtelijk overheidshandelen ook gebonden aan de geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad[13] geoordeeld dat uit het beginsel van gelijke behandeling voortvloeit dat indien redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn voor de aankoop van een onroerende zaak, de voorgenomen verkoop tezamen met objectieve, toetsbare en redelijke verkoopvoorwaarden openbaar bekend gemaakt dient te worden. Een dergelijke openbare verkoop hoeft niet plaats te vinden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Ook in dat geval dient de gemeente het voornemen tot verkoop tijdig vooraf bekend te maken. Daarbij moet de gemeente motiveren waarom naar haar oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Het is dus afhankelijk van de omstandigheden van het geval of de gemeente bij de verkoop van vastgoedobjecten (panden) een openbare verkoopprocedure dient te volgen of dat zij dit één-op-één mag doen.

Uitgangspunten verkoop vastgoedobjecten

Verkoop van bestaand gemeentelijk vastgoed gaat op basis van de volgende zeven strategische uitgangspunten:

1. Al het te verkopen vastgoed wordt in principe transparant, openbaar en marktconform (afgekort TOM) verkocht

Verkoopprocessen dienen transparant, openbaar en marktconform te zijn. Dit principe houdt in dat al het vastgoed openbaar 'op de vrije markt' wordt verkocht, waarbij in de verkoopprocedure iedere geïnteresseerde in de gelegenheid wordt gesteld mee te dingen naar de gunning. De koopsom moet marktconform zijn, tenzij de kwaliteit van een plan belangrijker is.

Bij verkoop wordt altijd eerst een marktwaarde bepaald door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur.

Zowel onderhandse verkopen (bijvoorbeeld op 'de markt' via een makelaar) als selecties/tenders zijn TOM zolang partijen voldoende geïnformeerd worden (via onze website en andere websites zoals Funda etc.) en voldoende in de gelegenheid worden gesteld onderzoek te doen en een voorstel uit te brengen. Van voorkeursposities voor bijzondere partijen (zittende huurders, lokale spelers en dergelijke) is bij dit uitgangspunt geen sprake. Op dit uitgangspunt is echter een uitzondering van toepassing, zie verder onder uitgangspunt 6.

2. Potentiële kopers worden uitgebreid geïnformeerd

In het kader van het verminderen van risico's en het voeren van een correct verkoopdossier worden aan geïnteresseerden diverse onderzoeken ter beschikking gesteld. Denk hierbij aan bodem-, asbestinventarisatie en bouwkundige onderzoeken, evenals een NEN2580 oppervlaktemeting, kadastrale (en erfpacht-technische) informatie en een energielabel. Indien sprake is van een monument, wordt tevens een monumentale beschrijving opgesteld en aan het dossier toegevoegd.

3. Iedere kandidaat koper kan worden onderworpen aan een Bibob-screening

Gelet op het belang van een weerbare overheid zorgen we ervoor dat de wederpartij kan worden getoetst op integriteit in het kader van de Wet Bibob. Dit feit wordt kenbaar gemaakt

[13] Het door de Hoge Raad op 26 november 2021 gewezen arrest (Didam) heeft gevolgen voor de werkwijze bij de gemeentelijke uitgifte van onroerend goed, in het bijzonder voor wat betreft partijselectie en bekendmaking. De precieze reikwijdte en uitwerking van het arrest Didam zal zich nog moeten uitkristalliseren in de jurisprudentie. Waar nodig zal de werkwijze rondom de uitgifte van onroerend goed alsdan worden aangepast en/of zal nader beleid worden opgesteld.

in de verkoopinformatie (/verkoopvoorwaarden). Dat een Bibob-screening deel uit kan maken van de verkoopprocedure, wordt in een zo vroeg mogelijk stadium bekend gemaakt. Verder moet hierbij rekening worden gehouden met de vastgestelde Bibob-beleidslijn. Een toets kan namelijk niet zomaar plaatsvinden. Gelet op de beleidslijn, moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden.

Integriteit en de eigen organisatie
Ook de eigen (verkoop)organisatie zal in haar procedures waarborgen toepassen om de integriteit van de medewerkers te bewaken en de medewerkers op deze manier te beschermen. Denk hierbij aan eisen met betrekking tot dossiervorming, externe taxaties voor de waardebepaling, het vier ogen principe (altijd twee man aan de onderhandelingstafel) en het opzetten van (verbijzonderde) interne controle om de verschillende verkoopprocessen te monitoren. Indien externe makelaars worden ingehuurd zal ook aan hen een protocol worden opgelegd om integriteitsrisico's zoveel mogelijk te beheersen.

4. Beperkingen ten koste van de verkoopbaarheid dienen zo veel mogelijk voorkomen te worden

Indien besloten is om een object te verkopen, dient dit zo veel mogelijk zonder beperkingen (in functie, gebruik of koper) te gebeuren. Om een marktconform verkoopresultaat te behalen dient vastgoed hierom met zo min mogelijk beperkingen aan zoveel mogelijk partijen aangeboden te worden. Het bestemmingsplan en geldende wet- en regelgeving zijn leidend bij de (on)mogelijkheden die aan een koper worden geboden. Ondanks bovenstaande argumentatie kan het vanuit bestuurlijk oogpunt toch gewenst zijn bij de verkoop beperkingen op te leggen, met als doel bij de verkoop een beleidsdoel te dienen. Denk bijvoorbeeld aan cultuurhistorische waarde van vastgoedobjecten die de gemeente wenst te behouden. Om die reden neemt de gemeente een eventueel gedeeltelijk sloopverbod als voorwaarden op in het koopcontract. (zie uitgangspunt 7)

5. Verkoop is maatwerk

De gemeentelijke vastgoedportefeuille is bijzonder en gemengd. Aan elk object zit een verhaal. Er is weinig gelijksoortig vastgoed en een samengestelde verkoop van vastgoed (als pakket) zal niet vaak voorkomen. Een verkoopstrategie en verkooptraject worden hierom op pandniveau/ locatieniveau bepaald. Dit houdt in dat per pand wordt vastgesteld of (kleine of grote) aanpassingen benodigd zijn om een optimaal verkoopresultaat te behalen en/of er een verruiming van het bestemmingsplan gewenst is. Hierna wordt voor het vastgoedobject de best passende verkoopmethode vastgesteld, waarna het object op de markt kan worden aangeboden.

6. De uitzonderingscategorieën: verhuurde en verpachte objecten

In de gemeentelijke portefeuille bevinden zich objecten die of: (deels of geheel) verhuurd, in gebruik zijn gegeven (bijvoorbeeld om te voorkomen dat krakers het vastgoed in gebruik kunnen nemen), of in pacht (bijvoorbeeld agrarische gronden) zijn gegeven. Per situatie zal bepaald moeten worden hoe de gemeente hiermee om wenst te gaan en wat dit betekent voor de verkoopstrategie en het verkooptraject. De gemeente dient te allen tijde rekening te houden met de wetgeving op grond waarvan het object verhuur of verpacht is. Bijvoorbeeld bij objecten die regulier verpacht/verhuurt zijn geldt een vaste procedure (1ste recht van koop voor pachter of huurder) welke in de verkoop gevolgd dient te worden. Wanneer een object in het kader van leegstandsbeheer (tijdelijk) in beheer wordt gegeven bij een externe partij zal hierover ook interne afstemming moeten plaatsvinden.

7. Het dienen van beleidsdoelen bij verkoop van gemeentelijk vastgoed

Als het bestuurlijk gewenst is om bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed een beleidsdoel te dienen, dan kent de uitwerking van deze wens zijn eigen uitgangspunten en voorwaarden. De belangrijkste voorwaarde betreft de financiële consequentie. Deze consequentie houdt in dat, indien door de bestuurlijke wens van het dienen van een beleidsdoel bij een verkoop de verkoopopbrengst lager is dan bij de getaxeerde waarde op basis van het vigerende bestemmingsplan, het verschil ten laste komt van het programma die deze beperking heeft aangevraagd.

'Zo verkopen wij ons vastgoed'

Welke verkoopmethode onze gemeente ook gebruikt, het begint altijd met het scheppen van realistische verwachtingen. Niet alleen over het object, ook over de procedure van verkoop. Uitgangspunten en doelstellingen van de verkoop maakt onze gemeente glashelder en onze gemeente geeft altijd inzicht in de procedure die onze gemeente volgt. De te volgen procedure van verkoop maakt onderdeel uit van het informatiepakket.

Onze gemeente heeft verschillende methoden en procedures tot beschikking. Wat ze gemeen hebben, ze zijn robuust, eenvoudig en gestandaardiseerd.

Als onze gemeente eenmaal besloten heeft een object (of stuk grond) te verkopen, dan voert een team van medewerkers een analyse uit waarmee de verkoopbaarheid vastgesteld wordt. Ook stelt onze gemeente hiermee vast in welke categorie het te verkopen object valt. De te verkopen objecten kunnen wij verdelen in een viertal categorieën, te weten:

1. objecten met een courante bestemming. Deze objecten zijn relatief makkelijker te verkopen, omdat de objecten in goede staat verkeren en ze passen binnen de geldende bestemming.
2. objecten die minder courant zijn, gezien de bestemming, bouwaard of functie. Door een herbestemming mogelijk te maken, zijn de objecten makkelijker te verkopen.
3. objecten die slecht te verkopen zijn gelet op de geldende bestemming (complexe herbestemmingen). Om deze objecten te verkopen, is een herbestemming en transitie noodzakelijk. Bij verkoop van een object in deze categorie, doen we een beroep op de creativiteit van de markt.
4. objecten waar (in de toekomst) gebiedsontwikkeling mogelijk is.

Bezien over alle vier de categorieën, is het voor onze gemeente een uitdaging de objecten in categorie 2 en 3 te verkopen.

Om die reden zal ons team altijd eerst een analyse uitvoeren teneinde te bepalen hoe het object (of stuk grond) verkocht kan worden. We voeren in de analyse o.a. stedenbouwkundige en bouwtechnisch onderzoek etc. uit. Daarnaast voeren we een marktanalyse uit om de marktkansen na transformatie/herontwikkeling in te kunnen schatten. Na alle analyses wordt de verkoopstrategie en de best passende verkoopmethode vastgesteld. Daarna vermelden we het te verkopen object op onze website (bijvoorbeeld via een biedboek).

Voor een succesvolle verkoop, en uiteindelijk een succesvolle strategie, stellen we voor langs meerdere sporen te werken, zoals: toepassen van één van de onderstaande verkoopmethoden, betere marketing en versterken van samenwerking en professionalisering intern. Succesvolle verkoop is maatwerk naar een (eventueel nieuwe) bestemming waarvoor draagvlak en markt is. Transparantie garanderen we mede via de verschillende verkoopmethoden die we tot onze beschikking hebben.

Verkoopmethoden

De verkoopmethoden zijn:

I. Onderhandse verkoop (al dan niet via een externe makelaar)

Voor we overgaan tot een vrije verkoop, controleren we altijd de mogelijkheid van verkoop via een voorkeurspositie. Deze zogenaamde reallocatieprocedure komt erop neer dat we één (of meerdere) partijen (die in een eerdere stadium kenbaar hebben gemaakt belangstelling te hebben in het object) vragen of zij (nog) interesse hebben in aankoop van het object. Voor zover dit mogelijk is in verband met AVG.

Is vrije verkoop mogelijk, dan bepaalt een onafhankelijke taxateur de marktwaarde van het object en kan er een onderhandse verkoop plaatsvinden. Kan er geen onderhandse verkoop plaatsvinden, dan gaat het object in openbare verkoop.

Verschillende typen tenders (gunning op prijs, op plan en prijs en zelfbouw):

II. Verkoop per inschrijving (ofwel openbare verkoop)

Partijen dienen hun bod schriftelijk in, eventueel bij een notaris. Voor een openbare verkoop zijn er een paar belangrijke uitgangspunten. Zo moet de verkoop natuurlijk voldoen aan de wettelijke eisen. Denk aan de regels om staatsteun tegen te gaan en de Algemene Beginselen van Behoorlijk

Bestuur. De regels hebben wij samengevat in de drie criteria: transparant, openbaar, en marktconform. Ook voeren we een integriteitsonderzoek uit naar de beoogde koper.

Verkoop vindt in principe plaats aan de hoogste bieder. Soms zijn voorwaarden toegestaan. De voorwaarden worden opgesteld en vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders. Maakt een bieder daarvan gebruik, dan controleren we altijd de risico's die aan de voorwaarden verbonden zijn. Bij gunning gaat het om de afweging van het hoogte bod versus de zekerheid van afname. Soms leidt dit ertoe dat we niet het hoogste bod accepteren maar het meest aanvaardbare bod. Deze afweging vindt altijd zeer zorgvuldig plaats en wordt intern vastgelegd.

Alternatief is een tender op basis (beste) plan/invulling. Dan is de hoogste prijs niet bepalend, maar geldt het EMVI-principe (Economisch Meest Voordelige Inschrijving).

III. Openbare verkoop met voorselectie

Een andere vorm van openbare verkoop is die met voorselectie.
Wij stellen dan een aantal eisen op waaraan marktpartijen moeten voldoen om mee te kunnen dingen naar/ bieden op het object. Hiermee verkleinen we de risico's voor de marktpartijen en ook voor onszelf. Zo kunnen we via een voorselectie voor onszelf de zekerheid inbouwen dat de koper ervaring heeft met soortgelijke objecten, transformaties of ontwikkelingen. Daarnaast kunnen wij via voorselectie ook meer zekerheid krijgen over het feit dat de herontwikkeling of transformatie past in ons gemeentelijk beleid en een aanvulling is op ons grondgebied.

De voorselectie wordt voorzien van een advies en ter besluitvorming voorgelegd aan het College. Voor marktpartijen is de voorselectie een positief instrument, omdat dit het aantal concurrenten beperkt. Dit kan zelfs worden teruggebracht tot slechts één partij, namelijk in het geval van een gewenste maatschappelijke invulling van het onroerend goed.

Beperkingen die in een voorselectie opgelegd mogen worden, zijn van publiekrechtelijke aard, zoals ruimtelijke ordening. Andere vormen van beperkingen worden gezien als een vorm van staatssteun. In het kader van staatssteun is het van belang dat wij aan de voorzijde een goed beeld hebben van de criteria en gevolgen.

Als uitzonderlijke varianten van de openbare inschrijving (voor II en III) zijn:

a. de verkoop via een makelaar, waarbij we de verkoop uit handen geven aan een commerciële verkoper die de markt en de beoogde kopers goed kent, en
b. de veiling, waarbij geïnteresseerden bij elkaar komen en bieden op het te verkopen objecten.

IV. Marktinitiatief

Naast alle verkoopmethoden die wijzelf hanteren, kan ook de markt het initiatief nemen tot aankoop van ons object. Bij dit marktinitiatief is het niet onze gemeente die de verkoop start, maar een marktpartij die aangeeft interesse te hebben in een object. Is de eerste bieding aanvaardbaar, dan starten wij het verkoopproces waarin ook andere geïnteresseerden mogen bieden. Ook hier vindt gunning in principe plaats aan de hoogste bieder. Objecten die in aanmerking komen voor het marktinitiatief, wijzen wij specifiek aan.

Juridische kaders verkoop

Als overheidsorganisatie volgen we altijd de juridische kaders. Om te beginnen werken we met onze eigen regels voor een transparante manier van werken bij verkoop. Er zijn ook vele wetten en regels die van toepassing zijn op ons verkoopproces: publiek- en privaatrecht, zoals het Burgerlijk Wetboek, de aanbestedingsregels, staatsteun, Wet Bibob, Europese regels van gelijkheid, de Wet Markt en Overheid, BBV en fiscaliteit.

Onderstaand een toelichting op hoofdlijnen.

Op het privaatrechtelijk handelen zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Dit komt onder meer tot uitdrukking in artikel 3:14 Burgerlijk Wetboek en artikel 3:1 lid 2 Algemene wet bestuursrecht.

Aanbestedingsregels zijn de regels die ervoor zorgen dat het speelveld voor iedere (mogelijke of geselecteerde) partij gelijk is. Vooraf dient precies duidelijk te zijn hoe en wat de kaders zijn. Aanpassingen in een later stadium zijn in beginsel niet mogelijk omdat dit strijdig is met de regel van een gelijk speelveld. Dit zorgt voor minder flexibiliteit. Aanbestedingsregels zijn bij TOM verkoopprocessen in principe niet van toepassing.

Staatssteun is (financiële) hulp van de overheid voor een bedrijf of branche. Staatssteun kan tot uiting komen bij bijvoorbeeld subsidie of lagere verkoopprijzen. Krijgt een bedrijf staatssteun, maar zijn concurrenten niet? Dan kan dit leiden tot oneerlijke concurrentie en in een dergelijke situatie kan ongeoorloofde staatssteun ontstaan.

Belangrijkste is wellicht de Mededeling Staatssteun (Notion of State Aid). Deze mededeling regelt kortgezegd dat een overheidsorganisatie die vastgoed/een object verkoopt, ervoor zorgt dat de prijs van het te verkopen object rechtvaardig is. Een te lage prijs kan de koper financieel voordeel geven.

Deze vorm van staatssteun is te voorkomen door ervoor te zorgen dat de prijs van het vastgoed/object altijd minimaal overeenkomt met de door een onafhankelijke taxateur vastgestelde prijs of dat de prijs het gevolg is van een openbare bieding.

Wet Markt en Overheid zorgt ervoor dat concurrentievervalsing tussen overheden en bedrijven wordt voorkomen. Om deze mogelijke concurrentievervalsing te voorkomen, moeten overheden zich aan gedragsregels houden. Deze staan in de Wet Markt en Overheid, welke een onderdeel is van de Mededingingswet.

Een andere belangrijke wet waarmee wij werken is de Wet Bibob. Dit komt erop neer dat wij op basis van de Bibob-beleidslijn gemeente Leudal onder bepaalde voorwaarden bij transacties voor huur, koop, verhuur en verkoop onderzoek doen naar de integriteit van (mogelijke) contractpartners. We letten bij deze screening(s) altijd op de antecedenten, financiering, transparantie van de bedrijfsvoering en zakelijke samenwerkingsverbanden.

De gegevens die wij verzamelen vallen onder de geheimhoudingsplicht, dus die mogen we niet met andere partijen delen. Vinden we iets dat niet klopt, dan mogen we de onderhandelingen afbreken zonder tussenkomst van een rechter. In die gevallen zijn we ook niet verplicht een kostenvergoeding te betalen.

Wij hebben geen eigen Permanente Commissie Integriteit Marktpartijen (PCIM) maar we kunnen altijd advies vragen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB), een onderdeel van de Dienst Justis, van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Let op: dit advies kan niet zomaar gevraagd worden!

Ter aanvulling: Wij kunnen ten allen tijden een onderhandeling afbreken. Wel is er afhankelijk van de fase waarin de onderhandelingen zich bevinden, mogelijk sprake van een verplichting tot het betalen van een schade vergoeding.

Verkoop in vogelvlucht

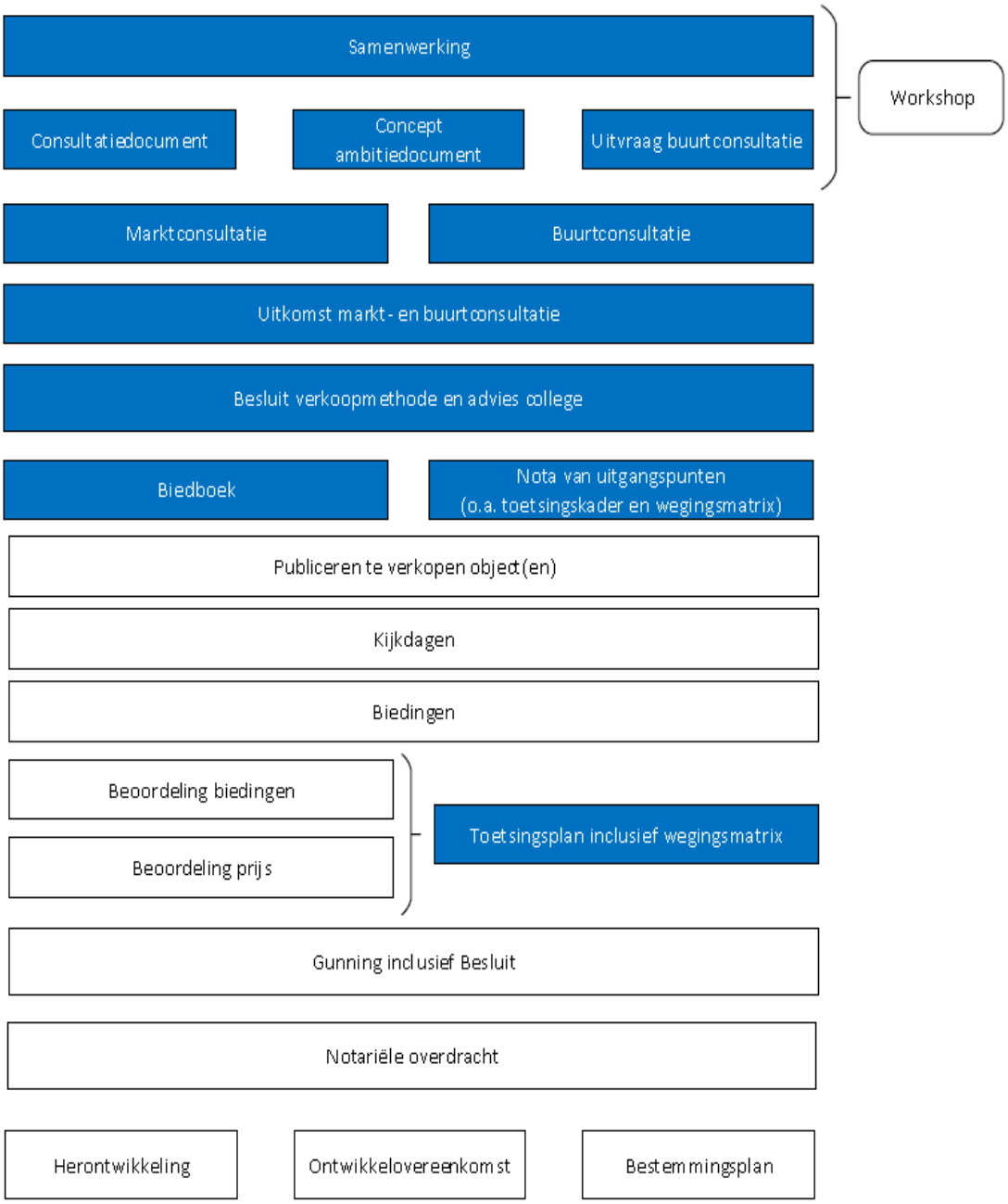


Figuur 27: Stroomschema proces openbare verkoop

Stappen:

1. In de informatiefase werken wij samen. Samen zoeken we uit welk gemeentelijk beleid van toepassing is op het object en welke informatie marktpartijen nodig hebben om een afweging te maken. In deze fase valt ook het besluit een dialoogproces op te zetten of niet.
2. Soms is een voorselectie nuttig. Dit kan een eenvoudige selectie zijn, waarin we alleen kijken naar de ervaringseisen van biedende partijen, of een uitgebreide, waarin wij voorafgaand aan de vraag om visies en plannen eerst de kaders dienen te bepalen waaraan de visie en het plan dienen te voldoen, de nota van uitgangspunten. Daarnaast stellen we ook een toetsingsplan op, bestaande o.a. uit een toetsingskader en een wegingsmatrix.
   Bij de uitgebreide voorselectie hebben wij een belangrijke kaderstellende rol, omdat de visie van marktpartijen invloed heeft op de uiteindelijke functie van het object nadat het verkocht is. De voorselectie sluit partijen uit die niet voldoen aan de gestelde criteria voor verkoop. Let op: dat er niet te zware criteria worden gesteld waardoor veel partijen worden uitgesloten!
3. Ook als marktpartijen kunnen bieden, trekken we binnen onze organisatie samen op. Wij lichten dan bijvoorbeeld het geldende gemeentelijke beleid uit aan biedende partijen. Ook in de biedingsfase kunnen we een aantal voorwaarden stellen. Deze zijn vaak financieel, zoals de betaling van de koopsom of een voorbehoud van financiering. Andere voorwaarden kunnen planologisch van aard zijn, omdat wij bijvoorbeeld een nieuwe bestemming goedkeuren via een bestemmingswijziging of omdat wij een omgevingsvergunning moeten verstrekken.
4. De gemeente gunt in principe aan de hoogste bieder. Zijn er voorwaarden gesteld aan de verkoop, dan kan het zijn dat wij niet de hoogste maar de meest aanvaardbare bieding selecteren. In deze fase van gunning komt de koop tussen de gemeente en de koper tot stand, onder meer via het opstellen van een koopovereenkomst.
5. Binnen drie weken na de gunning moet de koopovereenkomst ondertekend worden. De koper moet vervolgens binnen vijf werkdagen na tekening een bankgarantie afgeven met een waarborgsom van ten minste tien procent van de koopsom. Is sprake van een voorwaardelijke bieding, dan moet na drie maanden tot aan de levering (bijvoorbeeld elke maand) een (reserverings-) vergoeding betaald worden. Op basis van onze algemene voorwaarden is dit gelijk aan de wettelijke rente .
6. Uiterlijk dertig dagen (ofwel binnen de termijn afgesproken in de overeenkomst) na ondertekening van de koopovereenkomst vindt de levering door de gemeente en betaling van de koopsom door de koper plaats. Bij een gunning met voorwaarden kan een andere leveringstermijn afgesproken zijn.

Schematisch zien de stappen er als volgt uit:



Figuur 28: Schematische weergaven van de stappen

Uitgangspunten:

- *Verkoop van een vastgoedobject (panden) gebeurt in beginsel via een openbare verkoop (met of zonder voorselectie);*
- *Bij een afwijking van voornoemd uitgangspunt (dus bij een voorgenomen één op één verkoop) wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld zijn wensen en bedenkingen te uiten;*
- *Indien sprake is van een vraagprijs wordt deze vastgesteld op basis van een taxatierapport van een externe taxateur.*
- *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.*

Voor het overtollige gemeentelijk vastgoed is bovenstaande nader uitgewerkt in door het college van B&W vastgesteld verkoopbeleid. Daarin zijn ook de bevindingen van de evaluatie van de vier in 2019 aangewezen pilotpanden verwerkt.

4.3. Onderhoud

Het bezit van vastgoed vraagt ook om onderhoud van vastgoed. De invloed van onderhoud op de waarde, levensduur en kwaliteit van een vastgoedobject is groot. In de gemeentelijke begroting en jaarrekening besteden we hieraan apart aandacht in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft via een dwarsdoorsnede van de begroting inzicht in de mate van onderhoud en de financiële lasten die daarmee gepaard gaan. Met het onderhoud van kapitaalgoederen is een substantieel deel van de begroting gemoeid. Een helder en volledig overzicht is daarom van belang voor een goed inzicht in de financiële positie. Dit is een resultante uit eerder gemaakte keuzes in het verleden. Om die reden is het belang een globaal beeld te geven van het proces.

Globaal proces

Voor de gemeente Leudal is (risico-gebaseerd) asset management het geheel van systematische en gecoördineerde processen en activiteiten dat het mogelijk maakt om de risico's, prestaties en financiële aspecten van de vastgoed portefeuille gedurende de gehele levensduur te beheersen, zodanig dat dit zo optimaal mogelijk bijdraagt aan het realiseren van de maatschappelijke effecten (en beleidsdoelen).

Asset management heeft niet alleen betrekking op het gebruik, beheer en onderhoud en afstoting van vastgoed, het heeft ook betrekking op de specificatie, het ontwerp, de aanschaf, aanleg & integratie van een nieuw te bouwen of te vervangen vastgoedobjecten. Immers, het overgrote deel van de beheerkosten is het gevolg van keuzes die in de ontwerpfase worden gemaakt. De genoemde activiteiten vormen het primaire proces van de afdeling Ruimte – team Vastgoed.

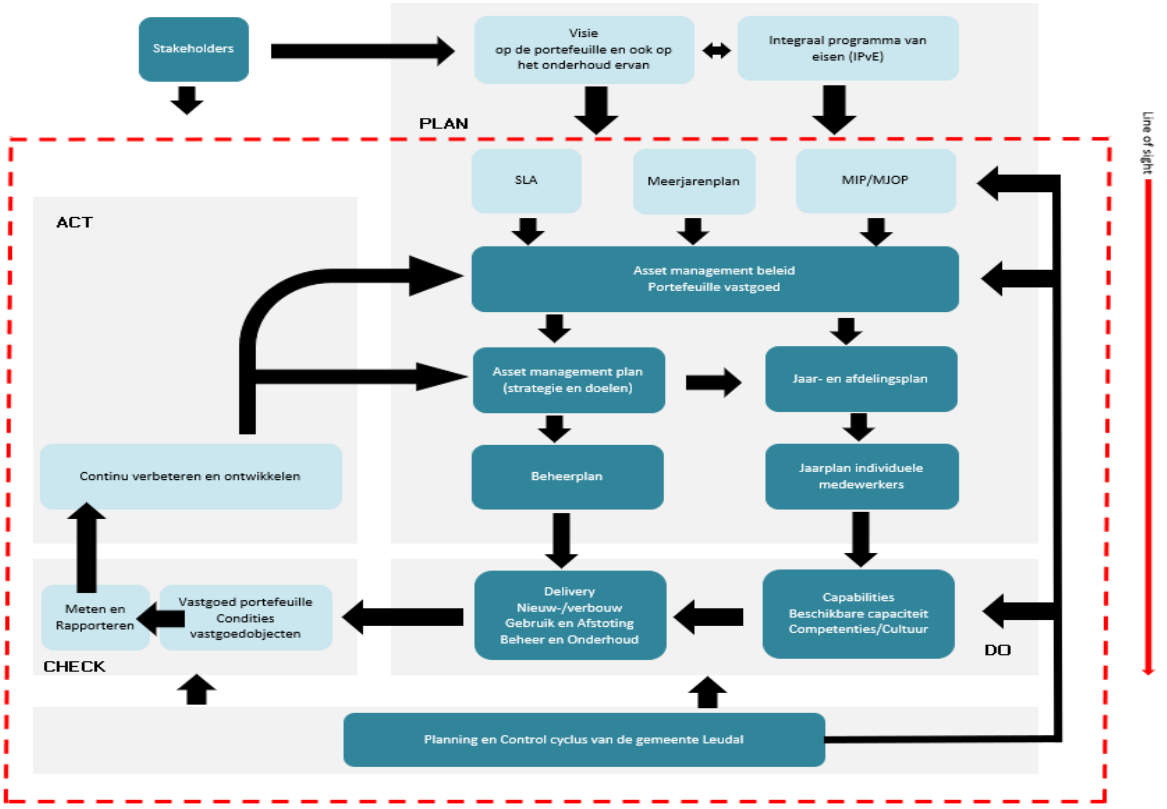
Een belangrijke focus van asset management is het verbeteren van het bedrijfsmatig werken. Hierdoor wordt het mogelijk om structureel meerjarig te plannen, over die planning afspraken te maken daarover te verantwoording af te leggen.

Belangrijke elementen van risico-gebaseerd asset management zijn:

- het ontwikkelen van lange termijn, kosteneffectieve strategieën;
- het toepassen van service levels;
- de levensduur ('life cycle')-benadering;
- inzicht in de vereiste omvang van de vastgoed portefeuille, op basis van kennis van de verwachte vraag en rekening houdend met noodzakelijke investeringen;
- besluitvorming op basis van het identificeren en beheersen van risico's;
- duurzaam gebruik van de vastgoed portefeuille;
- continu verbeteren.

Om de verschillende facetten van het managen van de vastgoed portefeuille te coördineren is een sturingsmodel nodig dat kaders stelt, richting geeft en voorziet in middelen, processen en beheersing.

Het asset management systeem (zie onderstaande figuur) borgt een duidelijke verbinding en samenhang tussen de visie en het beleid van de systeemverantwoordelijke, het integraal programma van eisen (afgekort IPvE), het meerjarenplan, de SLA en het onderliggende jaarplan, Asset Management Plan, (meerjaren onderhouds- ofwel) beheerplannen, de individuele jaarplannen tot en met de dagelijkse activiteiten van de medewerkers van afdeling Ruimte – team Vastgoed in het primaire proces. Hiermee zijn de dagelijkse activiteiten van de medewerkers in lijn met de doelen van de gemeente Leudal waar het betrekking heeft op haar vastgoed portefeuille en leveren daarmee dus een bijdrage aan het realiseren van de beleidsdoelen ('line of sight'). In het asset management systeem zijn de basiselementen van het systeem gegroepeerd in de vier fasen van Plan Do Check Act cyclus (afgekort PDCA). Daarmee is een samenhangend sturingsmodel (ofwel management control systeem) verkregen.



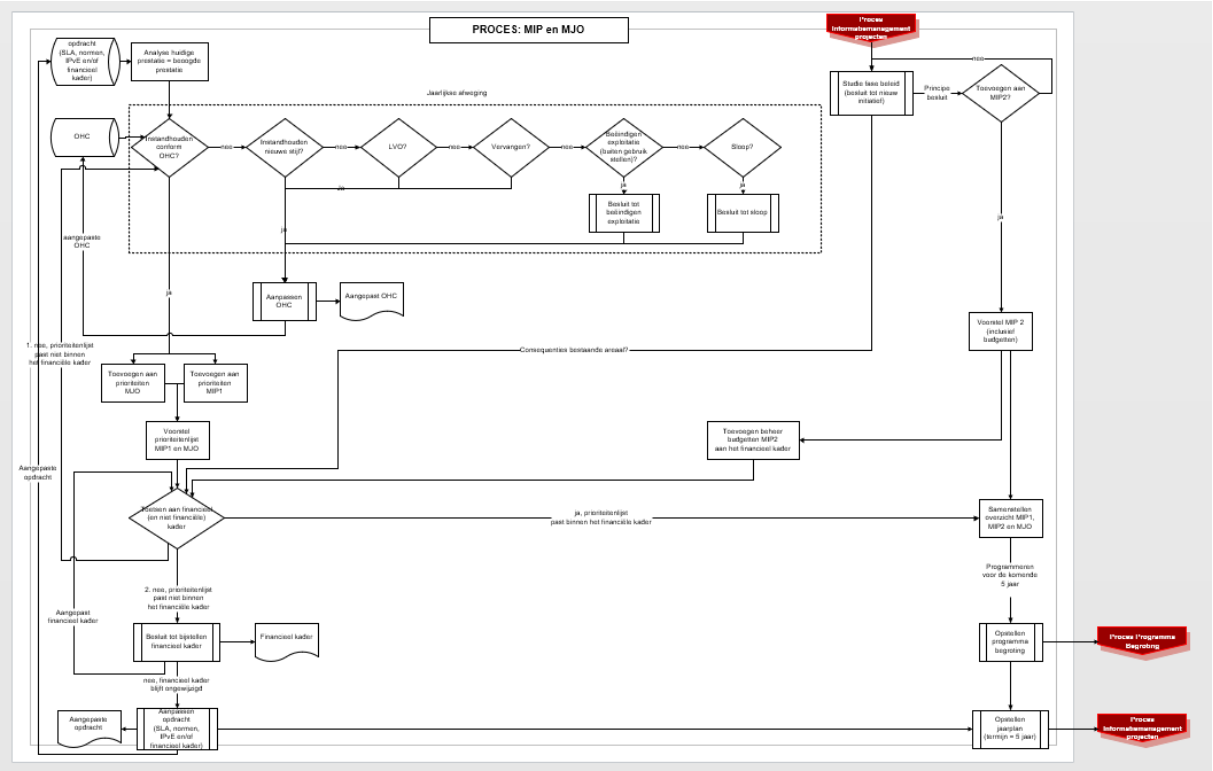
Figuur 29: Het asset management systeem in het kader van de vastgoed portefeuille

Onderdeel van het asset management systeem is het meerjaren onderhoudsproces. Onderstaand wordt globaal beschreven hoe het proces verloopt.

Meerjaren onderhoudsproces

De eerste stap na aankoop of oplevering van vastgoed (investeren) is het vastleggen van het noodzakelijke onderhoud. Op basis van de theoretische levensduur van de bouwonderdelen wordt het meerjaren onderhoudsplan (MJOP) opgesteld. Dit MJOP geeft aan wanneer welk onderhoud nodig is. Elk gebouw wordt één keer per 4 jaren geïnspecteerd door onafhankelijke inspecteurs. Op basis van de periodieke inspecties worden de daadwerkelijke conditie(s) van het gebouw(en) bepaald (zijnde conditiemeting). Na het bepalen van de conditie(s) van het gebouw(en) worden de conditiemeting(en) en de MJOP('s) aan elkaar gekoppeld. Hetgeen – indien noodzakelijk – resulteert in de (bijgesteld) onderhoudsplan (MJOP) op basis van een actuele conditiemeting(en). Daarnaast kan een MJOP ook aangepast worden op basis van functionele wijzigingen, verbouwingen, renovaties, calamiteiten of nieuwe technische inzichten.

Het verschil tussen de geconstateerde conditie score en de gewenste conditie bepaalt het uit te voeren onderhoud. Hierin worden tevens de volgende risico aspecten meegewogen: veiligheid, wet- en regelgeving, gebruik- en bedrijfsproces, binnenmilieu, gezondheid, toename klachtenonderhoud, technische vervolgschade, beleving en esthetica en energieverbruik.
De geactualiseerde planning van het komend jaar vormt de basis van de uit te voeren werkzaamheden. Deze worden verder voorbereid en aanbesteed. Dit is een jaarlijks terugkerend proces. Aan het einde van het lopend jaar kan de planning voor het volgend jaar nog worden bijgewerkt indien werkzaamheden van het lopend jaar doorschuiven naar volgend jaar. Bij de programmabegroting kan ook de planning en de begroting van het lopend jaar worden aangepast. Na deze inspecties voert de gemeente het onderhoud uit. Opnieuw controleert de gemeente of de werkzaamheden naar behoren zijn uitgevoerd en of de werkzaamheden ook het beoogde onderhoudsresultaat hebben. Dit gebeurt steekproefsgewijs.



Figuur 30: Meerjaren investerings- en onderhoudsplan proces (cyclus proces)

Onderhoudsniveau

Ons onderhoud is conditie gestuurd volgens de NEN 2767. Op basis van onafhankelijke inspecties beoordeeld de gemeente periodiek welk onderhoud nodig is om de gewenste conditie vast te houden of te bereiken. Hiervoor wordt elke gebouw één keer per 3 jaar geïnspecteerd door een gecertificeerd inspecteur. Van elk gebouwelement wordt vastgesteld wat de conditie is, wat de eventuele gebreken zijn en wat de omvang en intensiteit daarvan is. Dit leidt tot een conditiescore. Het uit te voeren onderhoud wordt bepaald aan de hand van het verschil tussen de geconstateerde conditiescore en de gewenste conditie.

In de NEN 2767 zijn de volgende onderhoudsniveaus benoemd:

Niveau	Conditie	Omschrijving
1	Uitstekend	Nieuwbouw, geen gebreken
2	Goed	Vergelijkbaar met nieuwbouw, wel veroudering zichtbaar
3	Redelijk	Beperkte onderhoudsschade en -behoefte
4	Matig	Duidelijke onderhoudsschade en -behoefte
5	Slecht	Zeer grote onderhoudsschade en -behoefte
6	Zeer slecht	Vervangen is noodzakelijk

Figuur 31: Onderhoudsniveaus (NEN 2767)

Het gemeentelijk vastgoed wordt onderhouden op basis van langdurige instandhouding op conditieniveau 3. Om het conditieniveau nader te analyseren wordt er een (operationeel en contractueel) afwegingskader opgesteld teneinde nader te bepalen wat het betekend voor het meerjarig onderhoud.

Onderhoudscategorieën

Voor het onderhoud van objecten onderscheiden we een aantal categorieën.

Instandhoudingsonderhoud

Het instandhoudingsonderhoud is gericht op het bereiken of op niveau houden van de gewenste

conditiescore conform NEN 2767 en voor de bestaande functie. Dit onderhoud bestaat uit:

- Planmatig onderhoud: meerjarige planmatige en terugkerende (grotere) onderhoudsactiviteiten die erop gericht zijn om het pand voor de geplande levensduur en de gewenste conditie in stand te houden;
- Dagelijks (niet planmatig) onderhoud: correctief onderhoud (onderhoudswerkzaamheden gericht op het herstel van onvoorziene, opgetreden gebreken, storingen en/of schade aan het object) en contractmatig onderhoud (preventief onderhoud erop gericht om storingen te voorkomen).

Mutatieonderhoud

Mutatieonderhoud is onderhoud om een object op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen ten behoeve van nieuwe verhuring of ander gebruik. Mutatieonderhoud komt incidenteel voor en kenmerkt zich door redelijk hoge kosten. Deze kosten zijn niet als een aparte post in de vastgoedexploitatiebegroting opgenomen. De uitgaven vallen onder de post onvoorzien, als we deze kosten niet aan de huurder kunnen doorbelasten.

Calamiteitenonderhoud

Dit type onderhoud geldt voor objecten waarvan zeker is dat deze in de nabije toekomst gesloopt gaan worden. Vaak worden deze panden nog tot het moment van sloop gebruikt. Om het pand te kunnen blijven gebruiken is het wel nodig om kleine ingrepen te doen, bijvoorbeeld storingen op te lossen of om de veiligheid te waarborgen. De gemeente doet geen grote investeringen meer in dit type objecten.

Aanpassingen aan vastgoed

Naast het onderhoud zijn soms andere maatregelen nodig om een pand technische en functioneel weer in goede staat te brengen. Deze werkzaamheden vallen niet onder het instandhoudings-onderhoud maar zijn investeringen. Deze maatregelen vallen uiteen in een aantal opties.

Levensduurverlenging/renovatie

In vergelijking met andere gemeenten, bevat de vastgoedportefeuille van de gemeente Leudal een groot aantal vastgoedobjecten met verschillende ouderdoms- en onderhoudsniveaus. Hoewel zeker niet elk gebouw standaard na 40 jaar vervangen hoeft te worden, wordt de noodzaak om oudere gebouwen te renoveren en weer technisch en functioneel geschikt te maken voor verder gebruik steeds groter.

De afweging voor levensduurverlengende ingrepen maakt gemeente op basis van de staat van het pand. Dat is niet alleen bij het bereiken van een bepaalde leeftijd, ook kunnen wettelijke eisen en functionele wensen hierin een rol spelen. Per gebouw maakt de gemeente een beoordeling. In de planuitwerking vindt maatwerk plaats. Dit gebeurt in overleg met de huurders/gebruikers en de beleidsafdeling.

Aanpassing op verzoek van de huurder

Investeringen verlopen normaal via de programmabegroting of leggen we in een afzonderlijk raadsvoorstel ter besluitvorming voor. De voorspelbaarheid van aanpassingen op verzoek van de huurder/gebruiker is echter heel klein en de aanpassingen kennen vaak een redelijk acuut karakter. De investeringen die worden terugverdiend door een huurverhoging worden, ná instemming van het college van burgemeester en wethouders, ‘betaald’ uit het jaarlijkse exploitatiebudget en achteraf verantwoording in de bestuursrapportage en/of jaarrekening.

Wettelijke verplichtingen

Behalve investeringen gericht op kwaliteitsverbetering, zijn soms ook investeringen nodig in het kader van veranderende of nieuwe wet- en regelgeving. Ook deze kosten kunnen niet vanuit de bestaande exploitatie gefinancierd worden. Deze investeringen legt de gemeente via de programmabegroting of een afzonderlijk raadsvoorstel ter besluitvorming voor.

Verduurzaming vastgoedportefeuille

Duurzaamheid is het richtinggevende principe voor de gemeente Leudal. De gemeente wil het voorbeeld zijn in het streven naar duurzaam vastgoed. Duurzaam vastgoed dat aansluit bij de ambities en uitgangspunten van de gemeente Leudal en de Duurzaamheidsagenda.

Verdere verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed is niet vrijblijvend. Nederland staat in nationaal en internationaal verband voor de uitdaging om de uitstoot van broeikasgassen fors terug te brengen. Dit is vertaald in de Klimaatwet. Hierin staan de doelstellingen beschreven om in 2050 de uitstoot van CO2 met 95% gereduceerd te hebben ten opzichte van 1990. In 2030 moet hiervan 49% zijn gerealiseerd.

Gemeentehuis heeft energielabel A en daarmee voldoen we als gemeente aan de doelstellingen voor 2023 en 2030. Daarnaast heeft er inventarisatie plaats gevonden van de energie labels van de verschillende vastgoedobjecten bij de gemeente in eigendom en/of in gebruik. Uit de inventarisatie blijkt dat de gemeente Leudal best nog wat stappen kan maken in dit verband. Deze worden opgepakt wanneer het onderhoud gepland en uitgevoerd wordt door de gemeente.

Duurzaamheidsdoelstellingen voor gemeentelijk vastgoed

Op dit moment heeft de gemeente Leudal in het kader van het gemeentelijk vastgoed nog geen duurzaamheidsprogramma opgesteld. Wel kan en wil de gemeente
het voorbeeld zijn in het streven naar duurzaam gemeentelijk vastgoed. Duurzaam vastgoed dat bijdraagt aan de ambities van een groene en gezonde gemeente.

Duurzaam gemeentelijk vastgoed houdt in:
"wat je als gemeente van de samenleving vraagt en stimuleert via beleid en subsidies, moet je natuurlijk ook zelf waarmaken: goed voorbeeld doet goed volgen".
Het streven naar een volledig energie neutrale gemeentelijke vastgoedportefeuille in 2050 is een langdurige, complexe en financieel omvangrijke opgave en gaat fors verder dan de tot nu toe genomen maatregelen. Aanvullende financiering is noodzakelijk om de duurzaamheidsambities te realiseren. Een aantal van die maatregelen zal overigens in toenemende mate worden afgedwongen via wet- en regelgeving. Voor een gedegen plan voor het (verder) verduurzamen van het vastgoed komt een gemeentelijke routekaart (conform de routekaart van de VNG). Ook hierin komen de uitgangspunten van de trias energetica terug. De reeds ingezette werklijnen worden hiermee vastgehouden.

Uitgangspunten verduurzaming vastgoed

Bij het opstellen van de routekaart worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De gemeente kan en wil het voorbeeld zijn bij de verduurzaming van het vastgoed
2. Bij de verduurzamingsopgaven stuurt de gemeente op CO2 reductie door middel van energieneutraliteit en circulariteit
3. Onder verduurzaming gemeentelijk vastgoed verstaat de gemeente ook klimaat adaptief en natuur inclusief vastgoed
4. De gemeente verduurzaamd alleen het vastgoed waarvan zeker is dat het langdurig in portefeuille blijft houden
5. De verduurzamingsopgave wordt zoveel als mogelijk geïntegreerd in de reguliere vastgoedprocessen
6. Bij renovatie of levensduur verlengende ingreep van een gebouw maakt de gemeente het gebouw duurzaamheidsproof, indien mogelijk.
7. Verduurzaming van onderwijshuisvesting loopt via het integraal huisvestingsplan onderwijshuisvesting (IHP)
8. Bij (aan)huur spreekt de gemeente de eigenaar aan op de verduurzamingsopgaven. Ons uitgangspunt is: "Gemeente Leudal huurt alleen vastgoedobjecten die voldoen aan de verduurzamingsopgave die in lijn is met ons eigen beleid"
9. Nieuwbouw wordt energie neutraal (ENG) gerealiseerd
10. De routekaart wordt indien nodig regelmatig herzien om aan te sluiten bij veranderende inzichten en eisen
11. De gemeente monitort de voortgang van de verduurzaming

Uitgangspunten

- *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 - vastgoed.*

Kaders en besluitvorming met betrekking tot vastgoedinvesteringen

Aan de basis van de afwegingen voor het vastgoedbeleid en het vastgoedbeheer behoort een transparante besluitvormingsprocedure ten grondslag te liggen met een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen college en raad. In deze paragraaf worden de kaders en de besluitvormingsprocedure uiteengezet met betrekking tot vastgoedinvesteringen zoals nieuwbouw, grote verbouwingen en onvoorziene zaken. Het regulier programmatisch groot onderhoud van het gemeentelijk vastgoed verloopt via het Meerjarig planmatig onderhoud vastgoed (MJOP) (zoals hiervoor beschreven). Voor dit onderhoud heeft de gemeenteraad jaarlijks een exploitatiebudget beschikbaar gesteld ten bedragen van € 1,68 miljoen per jaar.

Bestaande kader: financiële verordening

De kaders waarbinnen investeringen worden uitgevoerd, de periodieke verantwoording en de verdeling van bevoegdheden tussen het college en de gemeenteraad zijn vastgelegd in de financiële verordening gemeente Leudal (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 gemeenteraad de kaderbrief vast met daarin de kaders voor de begroting voor het volgend begrotingsjaar en het meerjarenperspectief. De kaderbrief brengt de gemeenteraad in de positie voorafgaand aan de begroting scherpe keuzes te maken en prioriteiten te stellen over onder meer voorgenomen investeringen.

Bij de begrotingsbehandeling geeft de gemeenteraad aan van welke nieuwe investeringen de gemeenteraad op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.

Na vaststelling van de kaderbrief door de gemeenteraad volgt de vertaling daarvan in de programmabegroting voor het volgend begrotingsjaar. De afweging van de voorgenomen investeringen is een integraal onderdeel van zowel de kaderbrief als de programmabegroting. Voor een investering, niet zijnde productiemiddelen (bijv. software, ICT middelen), waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de gemeenteraad voor.

Voortgangsrapportage en verantwoording

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

Budgetoverschrijdingen

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

Besluitvorming: van grof naar fijn

De besluitvorming over vastgoedinvesteringen verloopt van grof naar fijn. De elementen die in de verschillende fasen van de besluitvorming aan de orde komen verschillen in wezen niet

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

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

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

Realisatiefase: tijdens deze fase wordt de investering uitgevoerd. De aanpak is projectmatig. De interne spelregels van projectmatig werken zijn van toepassing. De sturing van en besluitvorming in het investeringsproject gebeurt volgens deze spelregels en is een verantwoordelijkheid van de projectgroep/projectorganisatie die voor het project is ingesteld. In de planning- en control cyclus wordt het college en de 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 opdrachtgevende afdeling. Onder verantwoordelijkheid van de projectgroep/ projectorganisatie wordt via de planning & control cyclus een inhoudelijke en financiële evaluatie van de uitvoering aan het college en aan de gemeenteraad 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.

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

Bijlagen

Bijlage 1: Verschillende aspecten gronduitgifte

Bij de uitgifte van grond dient met verschillende aspecten rekeningen te worden gehouden. Hieronder worden na elkaar de volgende aspecten toegelicht:

1. Bevoegdheden van gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders,
2. De gemeentelijke financiële verordening,
3. De mandaatregeling van burgemeester en wethouders bij toewijzing van een kavel en vaststelling van de overeenkomst,
4. De wijze van uitgifte,
5. De grondprijsbepaling en
6. Beleid afkomstig van betrokken beleidssectoren.

Ad 1. Bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders

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

De gemeenteraad
De gemeenteraad heeft krachtens de Gemeentewet drie taken:

1. volksvertegenwoordiging,
2. kaderstellend en
3. controlerend.

Tot de kaderstellende taak behoort onder andere het vaststellen van beleid (bijvoorbeeld de nota Grond- en Vastgoedbeleid, de Algemene verkoopvoorwaarden, de Algemene erfpachtvoorwaarden, het woonbeleid, het economisch beleid, het milieubeleid etc.), het vaststellen van verordeningen (waaronder de Financiële verordening) en het vaststellen van de Programmabegroting.

De controlerende taak heeft betrekking op het uitvoeren van het beleid door het college van burgemeester en wethouders en het financiële jaarverslag en de jaarrekening.

Artikel 169 Gemeentewet legt het college burgemeester en wethouders een aantal verantwoordings- en inlichtingenplichten naar de gemeenteraad op, zodat de gemeenteraad zijn controlerende bevoegdheid kan uitoefenen. Zo is in artikel 169 lid 4 Gemeentewet bepaald dat wanneer het sluiten van een overeenkomst ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, het college van burgemeester en wethouders pas een besluit neemt nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college burgemeester en wethouders te brengen.

Gelet op de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad is dit met name aan de orde wanneer er:

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

Het is geen juridische maar een politieke plicht van het collegeburgemeester en wethouders om de gemeenteraad te consulteren bij het sluiten van een overeenkomst die ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. De door het college van burgemeester en wethouders op grond van 160

lid 1 sub e Gemeentewet gesloten overeenkomst komt dus ook zonder het consulteren van de gemeenteraad rechtsgeldig tot stand.

Ad 2. Financiële verordening

In de financiële verordening van de gemeente Leudal heeft de gemeenteraad niet expliciet verwoord wanneer deze bij een grondverkoop geïnformeerd wil worden over door het college burgemeester en wethouders te nemen besluiten, en ook niet welke gevallen deze in de gelegenheid wenst te worden gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Ad 3. Mandatering

De bevoegdheid om te besluiten tot het aangaan van een overeenkomst kan door het college van burgemeester en wethouders worden gemandateerd. Ook in de gemeente
Leudal heeft het college van burgemeester en wethouders haar bevoegdheid tot het aangaan van een overeenkomst in bepaalde gevallen gemandateerd aan bijvoorbeeld het afdelingshoofd of de teamleider. Deze mandatering is vastgelegd in de Mandaatregeling Gemeente Leudal en de daarop gebaseerde Mandaat register.

Ad 4. De wijze van gronduitgifte

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

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad (ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam) geoordeeld dat uit het beginsel van gelijke behandeling voortvloeit dat indien redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn voor de aankoop van een onroerende zaak van de gemeente, de voorgenomen verkoop tezamen met objectieve, toetsbare en redelijke verkoopvoorwaarden openbaar bekend gemaakt dient te worden. Een dergelijke openbare verkoop hoeft niet plaats te vinden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Ook in dat geval dient de gemeente het voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand bekend te maken. Daarbij moet de gemeente motiveren waarom naar haar oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Het
is dus afhankelijk van de omstandigheden van het geval of de gemeente bij gronduitgifte een openbare verkoopprocedure dient te volgen of dat zij de grond één-op-één mag verkopen.

Verduidelijking rol gemeenteraad ten aanzien van één op één verkopen

Zoals hierboven uiteengezet heeft de gemeente, afhankelijk van de omstandigheden van het geval al dan niet de mogelijkheid om gronden één op één te verkopen. ‘Eén op één grondverkoop’ is geen goede reden om de gemeenteraad (ingevolgde artikel 169 lid 4 Gemeentewet) in de gelegenheid te stellen om zijn wensen of bedenkingen kenbaar te maken. Bijkomende omstandigheden kunnen echter wel maken dat de grondverkoop aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Bijvoorbeeld wanneer er:

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

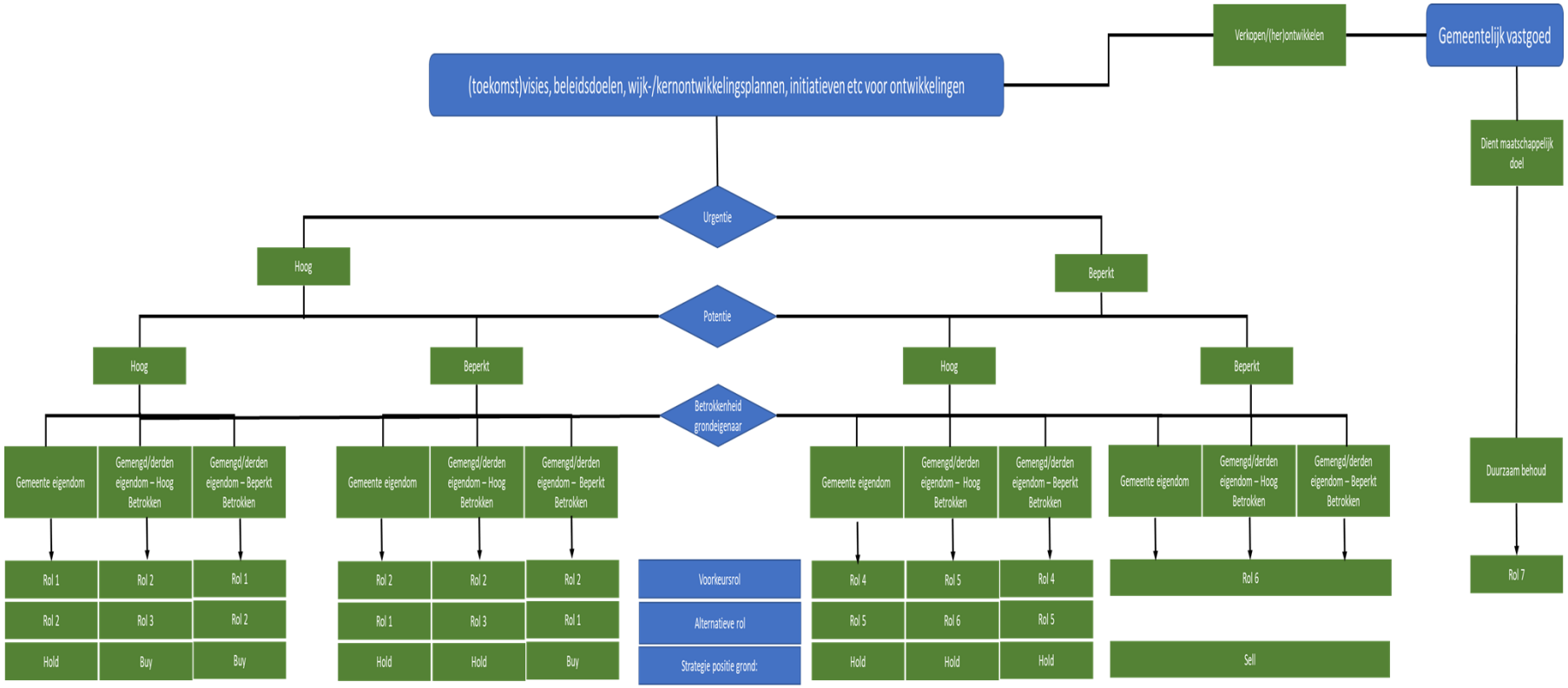
Ad. 6 Beleid van de betrokken sectoren

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

Algemene voorwaarden

De gemeenteraad verzoekt het college van burgemeester en wethouders de Algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente Leudal te actualiseren en vast te stellen. Via de bijzondere uitgiftevoorwaarden kan de gemeente specifieke bepalingen opnemen zodat een locatie op een bepaalde wijze wordt ontwikkeld. Daarbij kan gedacht worden aan ruimtegebruik, doelgroepenbeleid, differentiatie, bouwplicht, kwaliteitseisen, prijzen, duurzaamheid en fasering. Wanneer de uitgifte plaats vindt binnen een samenwerking met private partijen kan de gemeente afwijken van haar beleid op basis van gemaakte afspraken.

Bijlage 2: Afwegingskader ten behoeve van het bepalen van de rol



Figuur 32: Afwegingskader ten behoeve van het bepalen van de rol

Nota Grond- en vastgoedbeleid

Bijlage 3: Spelregels grondexploitatie portefeuille

Gemeenten zijn voor de grondexploitaties gebonden aan de regels van het BBV. De onderstaande spelregels zijn in lijn met of strikter dan de regels van commissie BBV (notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van juli 2019).

Bevoegdheden gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

De gemeenteraad stelt de kaders en het college van burgemeester en wethouders voert uit binnen deze kaders. De gemeenteraad heeft het budgetrecht en stelt met de vaststelling van de grondexploitatie de kaders waarbinnen het college van burgemeester en wethouders de grondexploitatie mag uitvoeren. Het college van burgemeester en wethouders stelt twee keer per jaar een herziening van de grondexploitaties op en biedt deze voor besluitvorming aan de gemeenteraad aan. Bij grote afwijkingen (programmatisch, financieel, risico's) legt het college van burgemeester en wethouders de herziene grondexploitatie gedurende het jaar voor aan de gemeenteraad voor besluitvorming.

Planfase	Financieel product	College van burgemeester en wethouders	Gemeenteraad
Initiatief	Startnotitie met normatieve grondexploitatie Investeringsbudget voor de voorbereiding	Voorbereiding besluitvorming	Besluitvorming
Definitie	Openen grondexploitatie met toelichting afwijking van normatieve grondexploitatie Investeringsbudget voor de uitvoering	Voorbereiding besluitvorming	Besluitvorming
Ontwerp	Jaarlijkse herziening grondexploitatie en MPG's	Voorbereiding besluitvorming en uitvoering grondexploitatie binnen kaders	Besluitvorming
Voorbereiding	Tussentijdse herziening grondexploitatie bij grote afwijkingen	Meldingsplicht bij een afwijking groter dan € 25.000	Kennisnemen
Uitvoering	Herziening investeringsbudget voor de uitvoering		
Nazorg/beheer	Afsluiten grondexploitatie	Voorbereiding besluitvorming	Besluitvorming

Figuur 33: Bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders

Actualisatie

Jaarlijks actualiseert de gemeente de (actieve) grondexploitaties in voorbereiding (AGIV), de bouwgronden in exploitatie (BIE)), de facilitaire projecten (FAC), de risicoanalyse, de benodigde verlies voorzieningen en het benodigde buffer/weerstandsvermogen voor de grondexploitatie portefeuille. Het college van burgemeester en wethouders biedt dit (twee keer per jaar) aan bij de programmabegroting en programmaverslag en -rekening. En rapporteert hierover in de paragraaf Grondbeleid in respectievelijk programmabegroting en programmaverslag en -rekening.

Bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties en de ramingen voor facilitaire projecten gaat de gemeente Leudal uit van het meest realistische scenario. Bij de herziening vindt een actualisatie van de boekwaarde, de kosten- en opbrengstenramingen en de parameters (op basis van een

extern advies) plaats. Inhoudelijke planwijzigingen worden verwerkt. Als de gemeenteraad de herziene grondexploitaties (actief en facilitair) vaststelt, vormt dit het financiële kader voor de verdere uitvoering. Bij de herziening wordt ook de risicoanalyse geactualiseerd.

Het college van burgemeester en wethouders bundelt de grondexploitaties, de facilitaire projecten en risicoanalyse in de Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG's).

Paragraaf grondbeleid

Los van de planfasen van projecten rapporteert het college van burgemeester en wethouders twee keer per jaar in de paragraaf Grondbeleid over de uitvoering, namelijk bij de programmabegroting en -rekening. De paragraaf Grondbeleid bevat de volgende onderwerpen:

1. een visie op het Grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de programmabegroting;
2. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het Grondbeleid uitvoert;
3. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (programmerings- en monitoringsinstrumentarium);
4. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondexploitaties in relatie tot de risico's hiervan.

Kosten in de grondexploitatie

De Wro (artikel 6.13) en Bro (artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5) geven de kostensoorten die maximaal in de grondexploitatie mogen worden opgenomen, de zogenaamde kostensoortenlijst. In artikel 6.13 lid 6 Wro wordt gesproken over drie toetsingscriteria voor het toerekenen van deze kosten:

1. Profijt: de ontwikkelingslocatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen.
2. Toerekenbaarheid: er moet een causaal verband bestaan tussen de ontwikkelingslocatie en de kosten. De investeringsbudget zou dus niet aan de orde zijn zonder dat plan of kosten mede worden gemaakt ten behoeve van het plan.
3. Proportionaliteit: indien meerdere gebieden profijt hebben van een investering moeten de kosten naar evenredigheid worden verdeeld.

Voor de rentetoerekening (als bedoeld onder artikel 6.2.4 onder n Bro) geldt dat de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen mag worden toegerekend. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan bouwgrond in exploitatie. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet als volgt worden bepaald:
het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering:

- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;
- indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt geen rente toegerekend aan bouwgrond in exploitatie.

De rente aan BIE wordt toegerekend over de boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie per 1 januari van het betreffende boekjaar.

Winstneming

De gemeente volgt voor (tussentijdse) winstneming de voorschriften van de commissie BBV. Winstneming vindt plaats volgens de percentage of completion regel (POC-methode). Hierbij geldt dat aan alle drie de onderstaande voorwaarden moet zijn voldaan.

1. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de (tussentijdse) winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort tussentijdse winstnemingen in de grondexploitatie reserve.

Verliesneming

Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een verliesvoorziening. De dekking van de verliesvoorziening komt uit de grondexploitatie reserve.

Risicomanagement

De risicoanalyse bestaat uit een inventarisatie van de project specifieke risico's en spreidingsrisico's of ramingsonzekerheden. Denk bij project specifieke risico's aan een hindercontour of verhoogde kans op archeologische vondsten. Project specifieke risico's maken we eerst kwalitatief inzichtelijk:

- Wat is de oorzaak?
- Wat is het gevolg?
- Kunnen we het risico verkleinen door beheersmaatregelen te treffen?

De volgende stap is het kwantificeren van de impact.

- Wat is het financieel gevolg als het risico zich voordoet?
- Hoe hoog schatten we de kans in dat het risico zich voordoet?

Kans en financieel gevolg bepalen samen de benodigde reservering. Spreidingsrisico's of ramingsonzekerheden hangen samen met macro-economische ontwikkelingen, bijvoorbeeld ontwikkeling van de vastgoedmarkt en daarmee de grondprijzen, ontwikkeling van bouwkosten en de renteontwikkeling en beleidsontwikkeling.

Het totaal aan risico's (project specifieke risico's en ramingsonzekerheden samen) bepaalt de benodigde buffer/weerstandvermogen. De gemeente dekt de risico's af met de grondexploitatie reserve.

Looptijd exploitatie

De commissie BBV gaat er vanuit dat een exploitatie niet langer dan 10 jaar loopt. Als dat wel zo is, moet de gemeente maatregelen nemen. Als voorbeeld kan de gemeente ervoor kiezen geen opbrengstenstijging te rekenen na het tiende jaar.

Disconteringsvoet

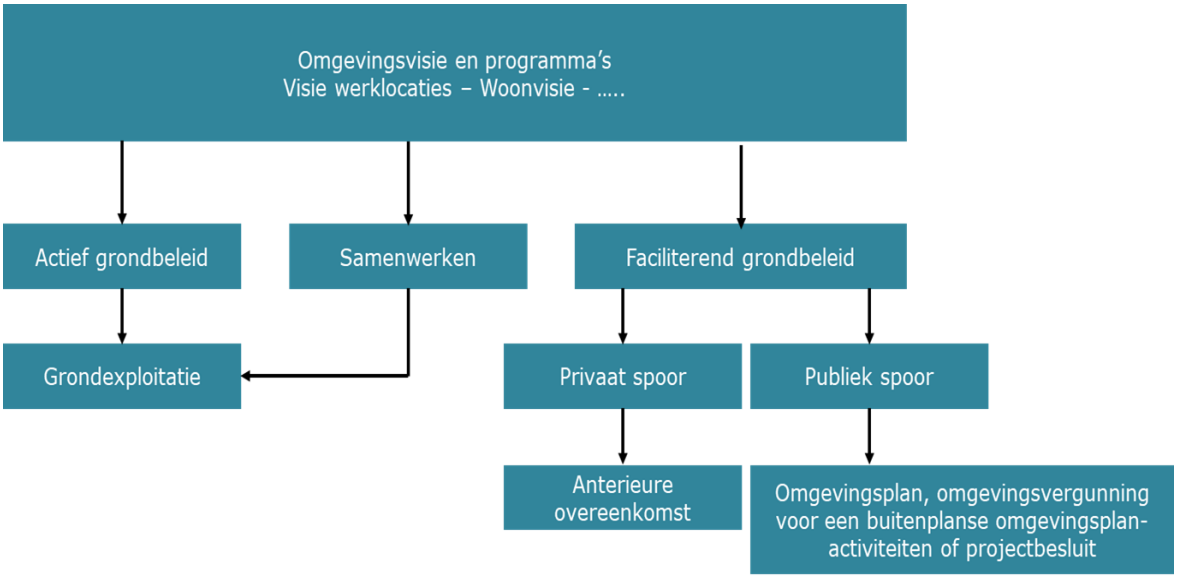
Indien een grondexploitatie een negatief resultaat geeft dan berekent de gemeente de omvang van de verliesvoorziening met een disconteringsvoet die gelijk is aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone (BBV voorschrift), nu 2%.

Bijlage 4: Uitwerking beleid kostenverhaal

De gemeente Leudal voert situationeel grondbeleid. Per project wordt, op basis van het afwegingskader, beoordeeld of de gemeente actieve grondpolitiek voert, een samenwerkingsmodel met (markt)partijen kiest, of facilitair grondbeleid voert. De keuze is hierbij afhankelijk van de vraag in welke mate er sprake is van urgentie om iets te doen, de mate waarin de gemeente wenst te sturen, de potentie van een gebied en de mogelijkheden om de risico's te dragen.

In deze bijlage is het kostenverhaal verder uitgewerkt. Dit als onderdeel van het faciliterend grondbeleid.

Schematisch zit dit als volgt in elkaar:



Figuur 34: Vormen van grondproductie

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt wordt bezien of het beleid hierop aangepast moet worden. Vooralsnog lijken de voorgestelde aanpassingen in de Aanvullingswet grondeigendom en het Aanvullingsbesluit grondeigendom vooral technisch van aard. De principes en werkwijze van het huidig grondbeleid zijn behouden.

Welke kosten verhaalt de gemeente Leudal

Op basis van artikel 6.12, lid 1 Wro is de gemeente Leudal verplicht kostenverhaal toe te passen bij bouwplannen die ingepast moeten worden middels planologische besluiten. Het is een wettelijke plicht om bij een planologische besluit een exploitatieplan bij te voegen, tenzij het kostenverhaal anderszins (via een overeenkomst) geregeld is. In de wet is omschreven welke kosten de gemeente moet c.q kan verhalen op de exploitanten. Deze kosten bestaan uit een aantal onderdelen:

1. Gebiedseigen kosten. Dit zijn kosten die louter en alleen voor een exploitatiegebied worden gemaakt. Het betreft de kosten die staan weergegeven op de zogenaamde kostensoortenlijst (artikel 6.2.3 tot en met 6.2.6 Bro). Feitelijk zijn dit de kosten voor het bouw- en woonrijp maken (door de ontwikkelaar of door de gemeente), de gemeentelijke plankosten (inclusief de kosten voor de planologische procedure) en eventueel de kosten voor de tegemoetkoming van planschade. De kosten kunnen eventueel ook buiten de grens van het exploitatiegebied gemaakt worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan compenserende milieumaatregelen.
2. Gebiedsoverstijgende kosten: Het gaat hierbij om kosten die van dienst zijn en/of betekenis hebben voor meerdere exploitatiegebieden en mogelijk ook dienstbaar zijn aan de bestaande stad. Het gaat hierbij om drie soorten gebiedsoverstijgende kosten:
   a. Gebiedsoverstijgende bijdrage aan de grondexploitatie ook wel "bovenwijkse voorzieningen genoemd". Dit zijn werken en maatregelen zoals gedefinieerd in de

kostensoortenlijst (artikel 6.2.3 t/m 6.2.4 Bro) die niet alleen voor het specifieke exploitatiegebied betekenis hebben, maar ook voor andere nieuwe exploitatiegebieden en/of voor de bestaande kernen binnen de gemeente Leudal. Het gaat om voorzieningen zoals omschreven in artikel 6.2.5 Bro ofwel fysieke ingrepen, activiteiten, werken zoals wegen riolering, parkeerplaatsen e.d. Dus geen stichtingskosten van gebouwen behoudens die voor openbaar vervoer of gebouwde parkeervoorzieningen.

b. Bovenplanse kosten. Het gaat hierbij om de mogelijkheid uit artikel 6.13.7 Wro om langs publiekrechtelijke weg tekorten en overschotten tussen exploitatie-gebieden te verrekenen. Het is het vereven tussen "zoet" en "zuur".
Tussen de gebieden dient dan wel enige functionele samenhang te zijn. Bijvoorbeeld doordat in een gebied meer sociale woningbouw gerealiseerd wordt dan een ander gebied. Of nieuwe bedrijventerreinen dienen bij te dragen aan verpauperde terreinen. Het gaat om een bijdrage aan het geheel en niet specifiek aan een infraproject. Op het moment dat deze kosten via een anterieure overeenkomst verhaald worden, dan worden ze een "bijdrage ruimtelijke ontwikkeling" (6.24 Wro) genoemd. Dit omdat in het private traject de PPT criteria (Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit) niet van toepassing zijn.

c. Financiële bijdrage aan Ruimtelijke ontwikkelingen (RO bijdrage). In het anterieure spoor kan een gemeente op basis van artikel 6.24 Wro iets extra's vragen bovenop de kostensoortenlijst. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een bijdrage in de stichtingskosten van een maatschappelijke of culturele instelling.

In de gemeente Leudal vertaalt zich dit tot de volgende kosten die zij kan verhalen op initiatiefnemers:

- De gebiedseigen kosten:
  - De kosten voor de realisatie en aanpassingen in het openbaar gebied (bouw- en woonrijp maken, bodemsanering, onderzoeken e.d.)
  - De ambtelijke begeleidingskosten, inclusief de kosten voor de ruimtelijke procedure
  - Planschade en andere schades
- De gebiedsoverstijgende kosten:
  - Een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

De gemeente Leudal vraagt geen (fonds)bijdrage voor bovenplanse kosten conform artikel 6.13, lid 7 Wro. Landelijk wordt geconcludeerd dat dit artikel geen werkingskracht heeft. Ook vraagt de gemeente (in principe) geen bijdrage voor bovenwijkse ontwikkelingen, tenzij een plan op basis van de PPT criteria daar voordeel van heeft. Dit wordt situationeel toegepast. Daarnaast kan de gemeente Leudal onder bepaalde voorwaarden ervoor kiezen een vrijwillige financiële bijdrage te vragen, voor in eerste instantie kostenverhaalplichtige activiteiten, de bijdrage is bedoeld voor de ontwikkeling van het gebied op basis van de omgevingsvisie of programma. Bij het aangeven van het verband tussen de activiteit en de ontwikkeling dient ingegaan te worden op de financiering en realisatie van de ontwikkelingen waaraan wordt bijgedragen ten behoeve van de integrale gebiedsontwikkeling en verbetering van de omgevingskwaliteit. Hieronder valt bijvoorbeeld een ruimtelijke bijdrage als gevolg van de toepassing van de Nota Kwaliteit of straks de Omgevingsvisie.

Voor bovenstaande kosten geldt dat de gemeente deze opneemt in de anterieure overeenkomst. Mocht er geen sprake zijn van een anterieure overeenkomst dan moet er een exploitatieplan worden vastgesteld. In dat geval neemt de gemeente Leudal deze kosten op in het omgevingsplan.

Privaat of publiek kostenverhaal

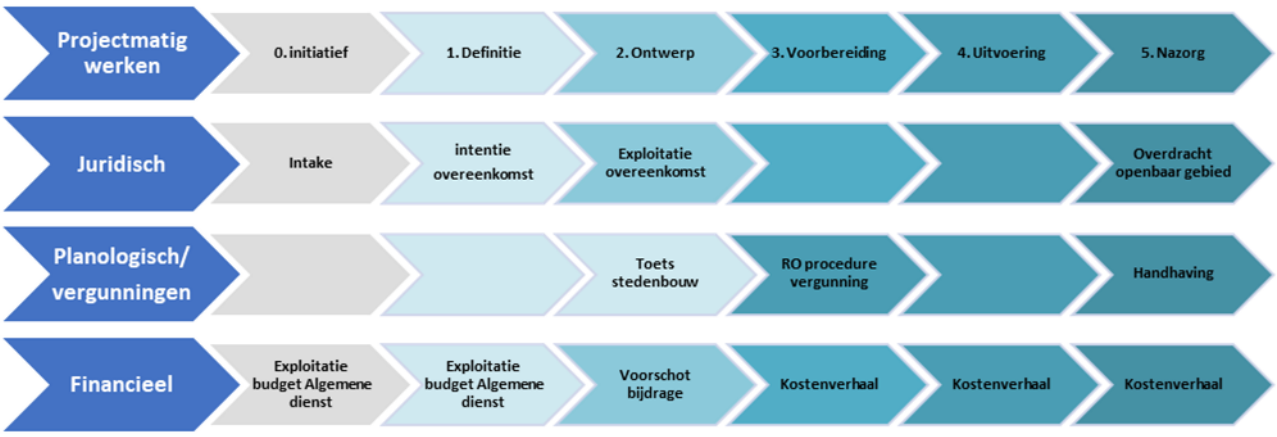
Een gemeente Leudal kan kiezen hoe zij de wettelijke plicht tot het verhalen van kosten organiseert. Er kan gekozen worden voor een privaatrechtelijk of een publiekrechtelijk spoor. Bij het privaatrechtelijke spoor sluit de gemeente Leudal een overeenkomst met een initiatiefnemer. Deze overeenkomst wordt dan een anterieure of ook wel exploitatieovereenkomst genoemd. In deze overeenkomst worden de te verhalen kosten vastgelegd en kan gestuurd worden op het gewenste plan. Bij het publiekrechtelijke spoor wordt een exploitatieplan opgesteld. Dit is een plan dat gelijktijdig met het bestemmingsplan in procedure gaat, en vastlegt hoeveel de initiatiefnemers moeten betalen bij zijn aanvraag tot een omgevingsvergunning.

Uitgangspunt voor de gemeente Leudal is dat de gemeente altijd eerst probeert om tot een anterieure c.q. exploitatieovereenkomst te komen. Enkel in uitzonderlijke gevallen wordt ervoor gekozen dit via het publiekrechtelijk spoor te doen.

Proces tot kostenverhaal

In de gemeente Leudal wordt gewerkt volgens de principes van projectmatig werken. Dit zowel voor de eigen actieve gemeentelijke grondexploitaties als bij de projecten waar kostenverhaal wordt toegepast. Afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt zijn er verschillende "sporen" waarbinnen het project verder uitgewerkt kan worden.

Schematisch ziet dit er voor het kostenverhaal als volgt uit:



Figuur 35: Proces tot kostenverhaal

Initiatief- en definitiefase

De eerste fasen bestaan uit de initiatief- en definitiefase. Dit wordt ook wel de 0- en 1-fase genoemd. In deze fasen worden de kaders voor een project gesteld. Voor kleine projecten, die niet binnen het bestemmingsplan passen, wordt bekeken of deze projecten passen binnen het bestaande gemeentelijke beleid.
De initiatief- en definitiefase wordt, in het juridische spoor, afgesloten met een eindadvies vooroverleg of een intentieovereenkomst richting de initiatiefnemers. In deze brief (of overeenkomst) staat vermeld dat de gemeente voldoende aanknopingspunten ziet om verder te gaan met het initiatief. In de brief (of overeenkomst) zijn de kaders opgenomen waarbinnen de gemeente en de initiatiefnemer verder gaan onderzoeken of het plan daadwerkelijk tot een haalbaar project kan komen. Gedurende de 0- en 1-fase worden de ambtelijke kosten intern gedekt uit de middelen die jaarlijks beschikbaar worden gesteld bij het vaststellen van de gemeentebegroting (legestarieven).

Ontwerpfase

In de ontwerpfase wordt het initiatief verder uitgewerkt tot een concreet plan. De initiatiefnemer werkt zijn plan verder uit in samenwerking met de gemeente. Er wordt door de gemeente getoetst op de gestelde kaders uit de 0- en 1-fase. Een gemeentelijk projectleider begeleidt het proces. Doel van deze fase is om gezamenlijk te onderzoeken of er sprake is van een haalbaar initiatief.

In het juridische en financiële spoor wordt in deze fase gewerkt aan een exploitatie- en/of anterieure overeenkomst. Doel van deze overeenkomst is om inhoudelijke afspraken over het plan, de realisatie en het kostenverhaal vast te leggen. Zodra het plan concreet wordt kan ook onderzocht worden welke kosten de gemeente moet maken en kan de gemeente deze kosten in rekening brengen bij de initiatiefnemer in de overeenkomst.

Als er (ambtelijk) inhoudelijk overeenstemming is tussen partijen in de vorm van een overeenkomst, wordt deze (ter besluitvorming) voorgelegd aan het college. Zowel het kostenverhaal als de uitgangspunten voor het wijzigen van het bestemmingsplan (of afwijken planologisch gebruik) zijn dan helder. Het college is bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Met het sluiten van de overeenkomst wordt ook de gemeentelijke bereidheid

toegezegd vanuit het college om zich in te spannen om dit initiatief ook publiekrechtelijk mogelijk te maken. Omdat het vaststellen van een bestemmingsplan de bevoegdheid is van de gemeenteraad en open staat voor rechtelijke toetsing, zegt het college nooit toe dat het plan publiekrechtelijke mogelijk zal worden. Het gaat om een inspanningsverplichting, die de bevoegdheden van de raad niet beperken.

De anterieure- of exploitatieovereenkomst moet altijd zijn aangegaan voordat het ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd.

Voorbereidingsfase

Nadat het college de exploitatie- en/of anterieure overeenkomst heeft vastgesteld, kan de procedure tot wijzigen van het bestemmingsplan opgestart worden. In deze fase wordt het bestemmingsplan opgesteld, alle benodigde onderzoeken gedaan en wordt het bestemmingsplan in procedure gebracht. Een gemeentelijke casemanager begeleidt dit proces. Nadat de ruimtelijke procedure is afgerond of gelijktijdig met de aanvang van de ruimtelijke procedure (afhankelijk van welke ruimtelijke procedure gevolgd wordt) kan ook de omgevingsvergunning worden aangevraagd.

In het juridische en financiële spoor wordt in deze fase de overeenkomst bewaakt. Doel is om de gemaakte afspraken daadwerkelijk geïmplementeerd te krijgen in het bestemmingsplan en de vergunning. De planeconoom organiseert het kostenverhaal en zorgt ervoor dat de bijdrages en gevraagde garanties, ter afdekking van de risico’s, geregeld worden.

Mocht het initiatief publiekrechtelijk niet haalbaar blijken te zijn, doordat de gemeenteraad niet wenst mee te werken, of doordat er terechte zienswijzen tegen het plan worden ingediend (of tegen de omgevingsvergunning), of omdat de bestuursrechter het plan/vergunning vernietigt, dan wordt het initiatief beëindigd en conform de procesafspraken uit de overeenkomst afgehandeld.

Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase wordt het initiatief gerealiseerd. Afhankelijk van de gemaakte afspraken over het kostenverhaal maakt de initiatiefnemer of de gemeente, het gebied bouw- en woonrijp en wordt het plan gerealiseerd. Als de initiatiefnemer bouw- en woonrijp maakt, vraagt de gemeente aanvullende zekerheden om de risico’s af te dekken. Met de corporaties worden separate afspraken gemaakt. Ook toetst de gemeente dan de feitelijke uitvoeringswerkzaamheden.

Nazorgfase

In de nazorgfase is het plan gerealiseerd. Doel van deze fase is om de laatste werkzaamheden te verrichten. Als er binnen het plan sprake is van de wijzingen in de openbare ruimte, vindt in deze fase de overdracht plaats van deze openbare ruimte aan de gemeente. De gemeente toetst of de openbare ruimte is aangelegd conform de
uitgangspunten in de overeenkomst zodat deze overgenomen kan worden door het team beheer (binnen de afdeling Ruimte) van de gemeente. Als dit het geval is, vinden de eventueel benodigde grondtransacties van de openbare ruimte plaats. Zo niet, dan moet de initiatiefnemer aanpassingen doen zodat de openbare ruimte alsnog goed aangelegd wordt. Nadat alles afgerond is, wordt het project afgesloten.

In de situatie dat het plan niet gerealiseerd wordt, wordt er contractueel afgesproken dat de gemeente het recht heeft om de bestemming weer terug te brengen naar de oorspronkelijke bestemming. Dit om te voorkomen dat er bouwtitels blijven bestaan, waardoor andere plannen elders in de gemeente niet gerealiseerd kunnen worden. Vanuit de afdeling Ruimte (team verantwoordelijk voor de bestemmingsplannen) wordt dit eveneens opgenomen in het bestemmingsplan. Dit beleidsuitgangspunt ligt in lijn met het intrekkingsbeleid van niet gebruikte vergunningen vanuit de afdeling Ruimte (team verantwoordelijk voor de vergunningverlening).

Omvang kostenverhaal

Feitelijke kosten in de exploitatieovereenkomst

Op basis van het voorschot kan de gemeente de overige kosten in beeld brengen. Dit voor de volgende onderdelen:

1. De gebiedseigen kosten:
    a. De ambtelijke begeleidingskosten, inclusief de kosten voor de ruimtelijke procedure

   b. De kosten voor de realisatie en aanpassingen in het openbaar gebied (bouw- en woonrijp maken, bodemsanering, onderzoeken e.d.)
   c. Planschade en andere schades
2. De gebiedsoverstijgende kosten:
   d. Een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

Ad a. Ambtelijke kosten, waaronder kosten ruimtelijke procedure
Deze kosten bestaan uit de begeleidingsuren en de kosten voor de ruimtelijke procedure. Bij de gemeente Leudal wordt voor de ambtelijke begeleidingskosten en de kosten voor de ruimtelijke procedure de landelijke plankostenscan gehanteerd. Dit is een instrument bedoeld om de kosten voor de ambtelijke inzet te bepalen, uitgaande van een exploitatieplan. De wettelijke Plankostenscan schrijft voor hoeveel plankosten de gemeente maximaal kan verhalen voor welke gemeentelijke disciplines.

Het landelijke instrumentarium is feitelijk niet één op één te gebruiken omdat dit andere uitgangspunten heeft, namelijk de kosten die in het kostenverhaal via het publiek-rechtelijke spoor worden gemaakt. Zo komt een privaatrechtjurist bijvoorbeeld niet voor in de landelijke plankostenscan, omdat deze discipline bij een exploitatieplan ook niet nodig is. Er wordt dan geen anterieure overeenkomst gemaakt. Aan de andere kant is een taxateur ook niet nodig om de inbrengwaardes te bepalen. Daarnaast stelt de gemeente Leudal niet zelf onderzoeken en toelichting op, waardoor de kengetallen uit de plankostenscan niet één op één bruikbaar zijn. Afhankelijk van de duur van het vooroverleg en de omvang van de randvoorwaarden wordt de voorbereiding eveneens gecorrigeerd.

- Programma van eisen: 25-100% van de kosten die volgen uit de scan
- Masterplan: niet van toepassing
- Beeldkwaliteitsplan: alleen wanneer dit wordt op- en vastgesteld (100% respectievelijk 35% van de kosten die volgen uit de scan)
- Stedenbouwkundig plan of plan openbare ruimte: 50-100% van de kosten die volgen uit de scan
- Ruimtelijke procedure: 35-50% van de kosten die volgen uit de scan
- Civiele- en cultuurtechniek: situationeel op basis van inschatting Ruimtelijk Beheer
- Indien sprake is van projectleiding door de gemeente, anders dan de ruimtelijke procedure wordt 10-25% van de kosten uit de scan in rekening gebracht via de exploitatiebijdrage.

Vanuit de schaduwwerking van het landelijke instrumentarium en eenduidigheid bij de onderhandelingen over de plankosten kiest de gemeente Leudal ervoor om uit te gaan van de landelijk plankostenscan. Dat de kosten uiteindelijk anders verdeeld worden is alleen relevant voor de interne gemeentelijke administratie.
Voor kleine initiatieven met enkele woningen kan de gemeente besluiten af te wijken van de landelijke Platform Omgevingsmanagement (afgekort POM). Dit kan alleen als er sprake is van een groot maatschappelijk belang en/of als er vanuit een schaduw berekening blijkt dat er sprake zou zijn van macro-aftopping, danwel indien de te verhalen kosten lager zijn dan € 10.000, waardoor er gebruik gemaakt kan worden van de zogenaamde “minimus” regeling, conform artikel 6.2.1.a Bro. Hiervan wordt alleen gebruik gemaakt wanneer de zogenaamde “kruimelgevallenregeling” van toepassing is.

Ad b. Kosten voor aanpassingen in de openbare ruimte
Bij veel projecten zijn aanpassingen in de openbare ruimte noodzakelijk om het plan te realiseren. De mate waarin dat gebeurt verschilt echter. Soms zijn er maar een paar aanpassingen nodig en soms wordt er helemaal nieuwe openbare ruimte gecreëerd. De gemeente brengt de totale kosten in beeld binnen en buiten het projectgebied. Deze
kosten worden vervolgens in rekening gebracht bij de initiatiefnemer als de gemeente de openbare ruimte zelf aanlegt of er wordt in de overeenkomst opgenomen dat de initiatiefnemer dit doet op eigen kosten.
Uitgangspunt is dat alle kosten binnen en buiten het projectgebied die alleen worden gemaakt als gevolg van het project voor 100% in rekening worden gebracht. Voor werkzaamheden waar niet alleen het project voordeel voor heeft maar ook de rest van de gemeente geldt dat deze kosten in redelijkheid verdeeld worden tussen het project en de rest. Voorbeeld hiervan is een bestaande straat die door het project aangepast moet worden, maar waar ook de overige woningen in deze straat van profiteren. In dergelijke situaties kan door de gemeente een verdeelsleutel van deze kosten worden bepaald.

Ad c. Planschade en overige schades
In de exploitatieovereenkomst worden afspraken over eventuele planschadeclaims opgenomen. Uitgangspunt is altijd dat eventuele planschade door de initiatiefnemer voldaan moet worden. De initiatiefnemer mag een planschaderisico inventarisatie doen. Als daaruit blijkt dat het risico nihil is, worden er geen extra zekerheden gevraagd. Als er wel kans op planschadeclaims is, wordt in het algemeen een bankgarantie ter hoogte van de verwachte claims opgenomen. Ook als er geen claims worden verwacht, komt het planschaderisico altijd voor de initiatiefnemer en wordt dit in de overeenkomst opgenomen. Ook overige schades worden opgenomen, denk hierbij aan schade aan de openbare ruimte. Ook deze kosten moet de initiatiefnemer voor zijn rekening nemen.

Ad d. Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling
De gemeente Leudal heeft als beleidsuitgangspunt dat er een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling gevraagd wordt. Deze bijdrage wordt ondergebracht in de reserve grondexploitatie onder gebiedsontwikkeling. Het kader voor deze bijdrage staat hieronder verder uitgewerkt.

Gebiedsoverstijgende kosten

De gemeente Leudal kiest ervoor, ter dekking van de gebiedsoverstijgende kosten, om beleidsmatig een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling (bijdrage R.O.) in rekening te brengen bij initiatiefnemers in het gebied. De bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is een financiële vergoeding, te betalen door een particuliere initiatiefnemer aan de gemeente, voor een ruimtelijke ontwikkelingen op basis van artikel 6.24, lid 1, onder a, tweede zinsnede Wro. De reikwijdte en vormeisen van bijdragen R.O. zijn niet scherp afgebakend. Uit wetgeving, jurisprudentie en de kamerbehandeling Wro vloeien de volgende randvoorwaarden:

- Financiële bijdragen voor gebruik of beheer (dus instandhoudings-, onderhoud- en exploitatiekosten) zijn niet geoorloofd;
- Baatafroming dient bij voorbaat uitgesloten te worden: hiermee wordt bedoeld dat bij voorbaat vast moet staan dat de verkregen bijdragen gebaseerd zijn op concrete kosten die de gemeente maakt en niet het afromen van een stijging van de waarde van het onroerende goed van de eigenaar. Om baatafroming bij voorbaat uit te sluiten worden hier de volgende drie zaken vastgelegd:
    - Doelbestemming: waarvoor wordt het geld ingezet?
    - Toedeling: hoe wordt de bijdrage berekend? En hoe wordt deze bijdrage toebedeeld aan elke grondexploitant?
    - Uitvoerbaarheid: inzicht in de kans dat de bestedingsvoornemens gerealiseerd zullen worden, hoe realistisch zijn ze?
- Relatie tussen bestedingen en betalende exploitatiegebieden: de gemeente dient van tevoren de ‘samenhang’ of ‘ruimtelijke/functionele relatie’ tussen de bestedingen en de betalende exploitatiegebieden te onderbouwen. Dit wordt hier gedaan.

Doelbestemming en uitvoerbaarheid

De te ontvangen bijdragen zullen worden besteed aan een reeks van tekortlocaties verspreid over de gemeente.

Bijlage 5: Didam arrest

In het 'Didam'-arrest van 26 november 2021 (ECLI:NL:HR:2021:1778) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheden bij de verkoop van grond gelegenheid moeten bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen. Dat betekent dat overheden niet zonder meer vrij zijn om grond te verkopen aan een partij naar keuze. Overheden moeten gelijke kansen bieden bij uitgifte van grond. Deze uitspraak heeft veel stof doen opwaaien bij gemeenten. Ook voor Leudal heeft dit gevolgen.

Voor alle lopende dossiers zijn de processtappen die als gevolg van het arrest (extra) nodig zijn, in beeld gebracht. Per casus wordt dit opgepakt. Daarnaast is van belang dat het arrest de uitgifte van gronden in brede zin raakt.

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 gewerkt. Dit blijft ook in de toekomst zo. Dus 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.

In gevallen waar burgerinitiatieven betrokken zijn, gebeurde verkoop via selectiecriteria nog niet (dit waren immers geen marktpartijen met een commercieel belang). Dit zal in de toekomst moeten wijzigen. Er wordt uitgiftebeleid gemaakt c.q. criteria gesteld voor uitgifte van (vrijkomende) maatschappelijke locaties ten behoeve van (collectieve) burgerinitiatieven. Daarbij kan het college van burgemeester en wethouders nog steeds, zij het door het formuleren van criteria, sturen op (woon- of leefbaarheids)concepten die worden ontwikkeld door en voor inwoners. Denk aan wooncoöperatieve vormen of CPO-concepten.

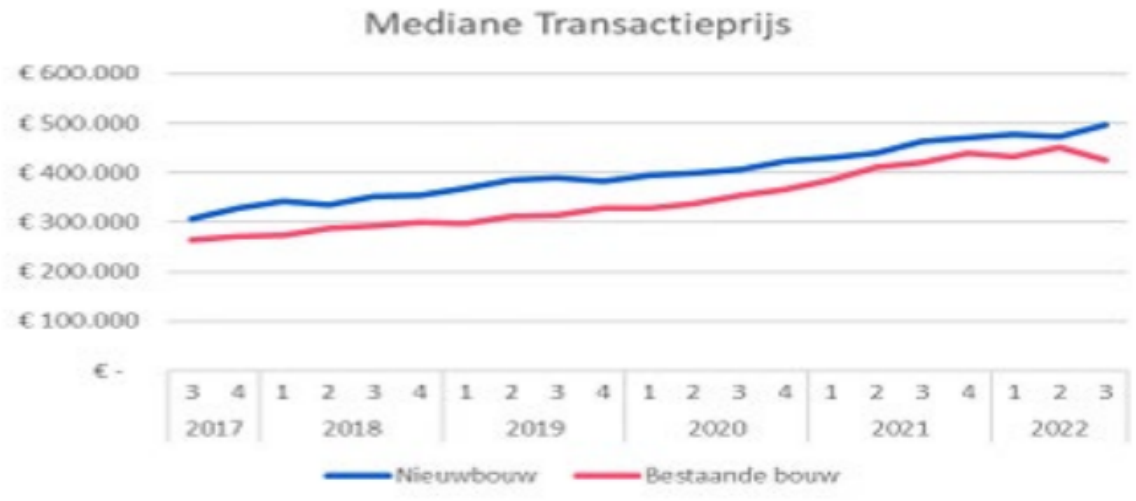
Bijlage 6: Grondprijzen methodiek

Actualiseren grondwaardes

Hanteer gelijkblijvende grondprijzen voor wonen

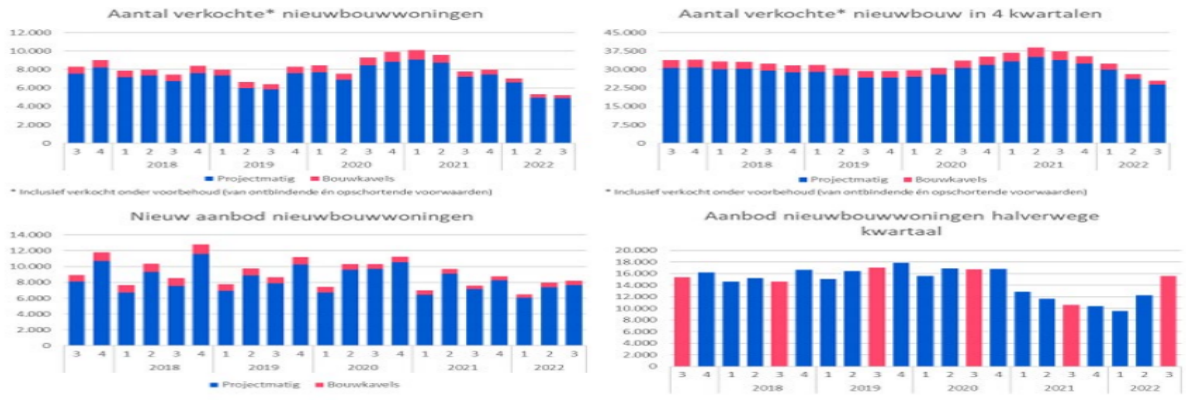
Hanteer gelijkblijvende grondprijzen voor wonen ten opzichte van 2022, maar monitor de markt goed.

Door het externe bureau is geadviseerd de grondprijzen voor 2023 voor de geselecteerde project ten opzichte van 2022 gelijk te houden. Dit blijkt uit hun residuele benadering door middel van indexatie van de input (VON-prijzen en stichtingskosten). Benadrukt wordt dat het prijsadvies een momentopname is. Het aantal transacties (zowel in de bestaande bouw als de nieuwbouw) is beperkt dat kan dienen als referentie. Binnen de bestaande markt is er al sprake van prijsdalingen, terwijl dit in de prijssetting van de nieuwbouwwoningen in projecten nog niet zichtbaar is (prijsaanpassingen vinden doorgaans minder snel plaats binnen nieuwbouwprojecten).



Figuur 36: Ontwikkeling mediane transactieprijzen bestaande bouw en nieuwbouw in NL (bron: NVM kwartaalrapportage K3 2022)

In onderstaande figuren is de nieuwbouw in Nederland weergegeven. Zoals hier uit blijkt, ligt de verkoop van nieuwbouwwoningen in het 2e en 3e kwartaal van 2022 een stuk lager dan daarvoor. Ook is te zien dat het aanbod aan nieuwbouwwoningen (vanwege de terugloop van verkopen) toeneemt ten opzichte van voorgaande kwartalen.



Figuur 37: Ontwikkeling markt nieuwbouwwoningen Nederland (bron: NVM kwartaalrapportage K3 2022)

Het bureau ziet echter dat veel nieuwbouwprojecten niet worden opgestart vanwege onzekerheid in de markt en dat grondposities worden teruggegeven aan gemeenten. Dit komt vanwege de algemeen economische situatie (recessie vanwege hoge inflatie, hoge energieprijzen), minder financieringsmogelijkheden door huishoudens vanwege de sterk gestegen hypotheekrentes en vraaguitval. Daarnaast zorgen sterke bouwkostenstijgingen van het afgelopen jaar er voor dat grondwaardes onder druk komen te staan.

Zoals aangegeven hanteren we de residuele methode voor ons grondprijsadvies aan u. In onderstaande figuur staat de opbouw (en daarmee de berekening) van de residuele berekening. Op basis van de actuele input voor deze berekening komen we voor u tot een zeer beperkte indexering / aanpassing van uw huidige grondprijzen, waarmee we aangeven dat u de grondprijzen voor begin 2023 gelijk kunt laten. In de volgende paragrafen gaan we in op actuele VON-prijzen, stichtingskosten en bijkomende kosten en vervolgens de residuele grondwaarde.



Figuur 38: Residuele grondwaardeberekening

De prijzen voor nieuwbouwwoningen zijn naar verwachting gestegen met circa 6,0% per m² gbo

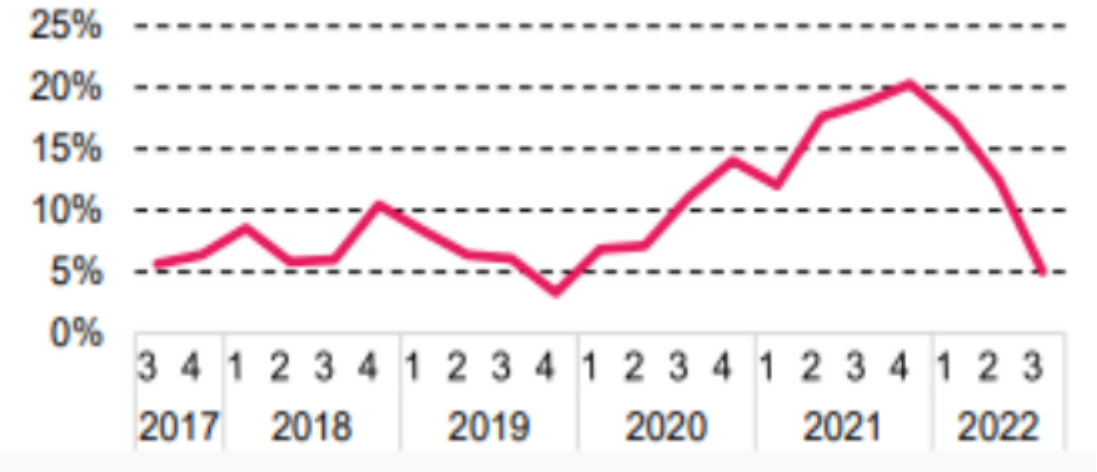
Op basis van de transacties in de regio in de afgelopen 12 maand zien we over het afgelopen jaar binnen de bestaande bouw, afhankelijk van het woningtype een gemiddelde stijging van 3,9 – 10,4 % per m², afhankelijk van het woningtype. Dit komt deels door de samenstelling van het aanbod aan bestaande woningen toen en nu. De kwaliteit van de nieuwbouwwoningen ten opzichte van voorgaande jaren is constant en minder afhankelijk van het aanbod uit oudere bouwperiodes. We vinden daarom een gemiddelde stijging van 5,5 a 6,0 % ten opzichte van de VON-prijzen per m² van vorig jaar een goed uitgangspunt voor de input voor de grondprijzen voor 2023.

Transactieprijs per m²

De transactieprijs per m² toont de (mediane) vierkante meterprijs van alle in een kwartaal verkochte woningen. Hierbij wordt de verkoopprijs gedeeld door het aantal vierkante meters gbo wonen.

Transactieprijs m² (euro/m2 gbo wonen)	2021-3	2022-2	2022-3	%-jr.	%-kw
Tussenwoning	2.321	2.602	**2.422**	4,4%	-6,9%
Hoekwoning	2.661	2.798	**2.938**	10,4%	5,0%
2-onder-1-kap	2.596	2.667	**2.698**	3,9%	1,2%
Vrijstaand	2.828	3.026	**2.983**	5,5%	-1,4%
Appartement	3.073	3.266	**3.049**	0,7%	-7,8%
Totaal	**2.685**	**2.829**	**2.785**	**5,0%**	**-1,1%**

Figuur 39: Ontwikkeling transactieprijzen (per m²) bestaande bouw NVM-Regio Weert e.o.



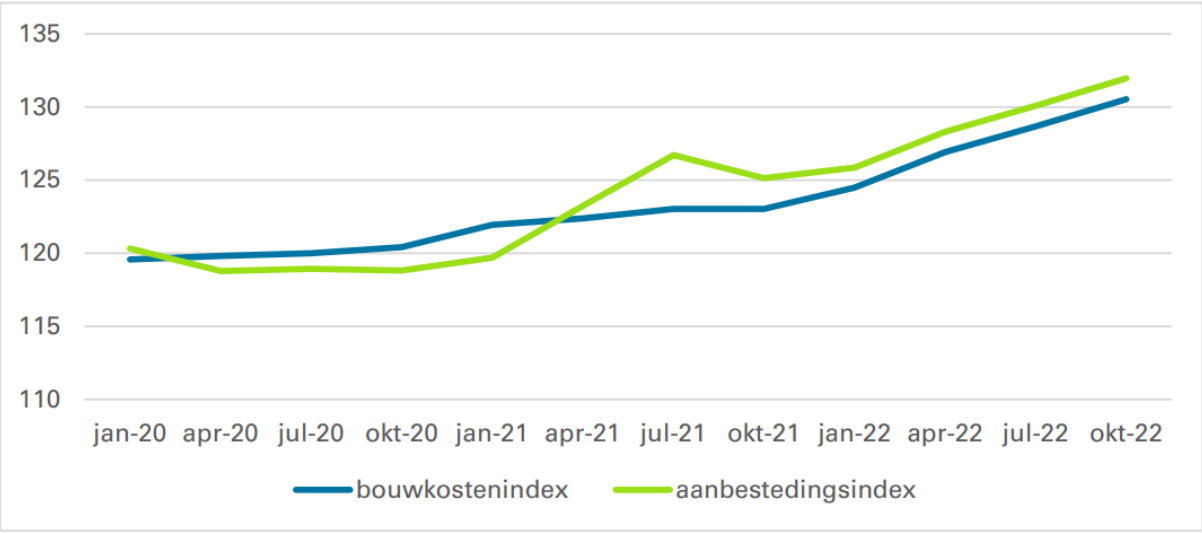
Figuur 40: Ontwikkeling vraagprijzen (per m²) bestaande bouw NVM-Regio Weert e.o. (Bron: Brainbay/NVM 2022)

De stichtingskosten zijn begin 2023 ten opzichte van begin 2022 gestegen met circa 7,7%

Onderstaande tabel toont de gehanteerde prijzen voor de bepaling van de totale stichtingskosten per woning. De stichtingskosten zijn het afgelopen jaar sterk gestegen. Figuur 42 toont de ontwikkeling van de bouw- en aanbestedingsindex. De aanbestedingsindex – de feitelijke prijs waarvoor werk wordt aangenomen door bouwers is ten opzichte van een jaar geleden gestegen met circa 7,7% (dit is het gemiddelde van de index van het Bouwkostenkompas en de index van Metafoor). De bouwkosten en bijkomende kosten zijn sterk gestegen door de sterk gestegen energiekosten, algemene inflatie, loonstijgingen, hogere rentelasten en grotere onzekerheid in de markt.

Bron	Kwartaal Q2-Q3 2022	Jaar Q3 2021-Q3 2022
Metafoor	2,4%	10,0%
Bouwkostenkampas	1,4%	5,5%
Gemiddeld	**1,9%**	**7,7%**

Figuur 41: Bouwkosten en aanbestedingsindex januari 2020-oktober 2022 (2015 = 100)



Figuur 42: Bouwkosten en aanbestedingsindex januari 2020-oktober 2022 (2015 = 100) (Bron: Bouwkostenindex.nl (2021), bewerking Stec Groep (2021))

Reken voor begin 2023 met gelijkblijvende grondprijzen per m² kavel

Residueel doorrekenend, betekent voorgaande voor de grondwaardes in gemeente Leudal dat

deze gemiddeld genomen grofweg gelijkblijvend is in 2023 ten opzichte van 2022. Daarom adviseren we geen opslag per locatie te hanteren.
De liberalisatiegrens voor 2023 (de huurprijsgrens voor sociale huurwoningen) wordt met circa 5% verhoogd tot € 808,06 per maand. Voor de sociale huurwoningen gaan we daarom uit van een grondprijs die stijgt met 2%.

Indien gedurende 2023 zich sterke bouwkostenstijgingen voordoen en er sprake is van een sterke daling van de VON-prijzen, dan adviseren we u de grondprijzen nogmaals te bepalen of rekening te houden met een fikse correctie in 2024.

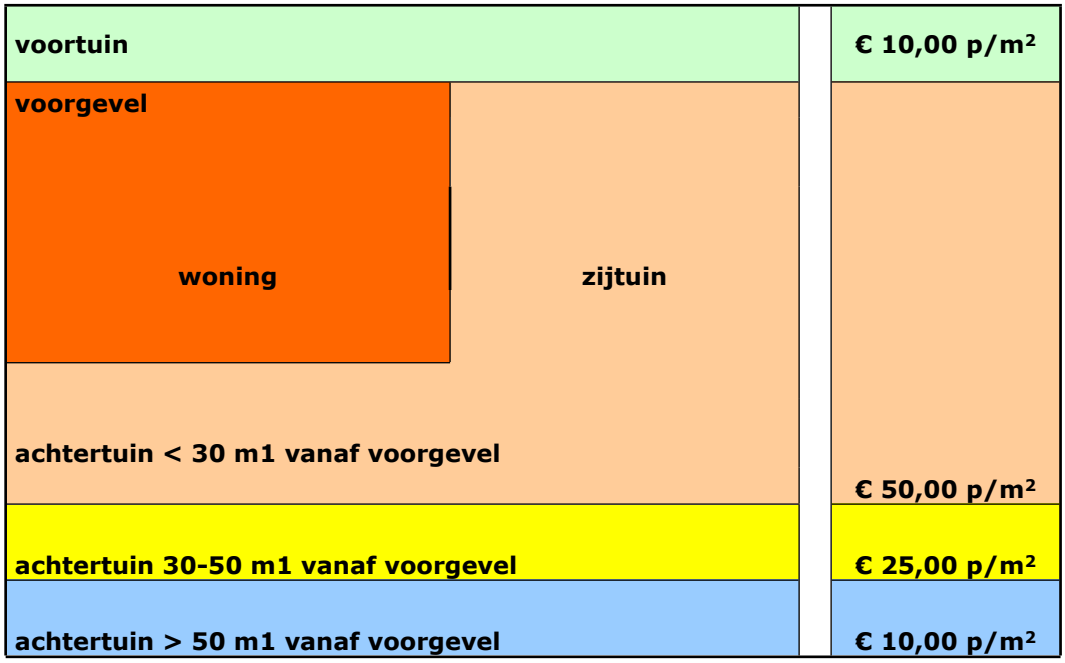
kern	plan	kenmerken woning			grondprijs 2022 in €	grondprijs 2023 in €
		type	Woonopp. in m²	kavel in m²		
Haler	Pinxtenstraat	Patiobungalow	100	240	180	180
		Sociale huur per kavel		185-265	25.500	25.500
	Gruttostraat	Vrijstaand	150	450	170	170
		Vrijstaand	170	610	175	175
Heibloem	P. v. Donstraat	2-1-kap	120	220	190	190
		2-1-kap	130	300	170	170
		Vrijstaand	130	340	175	175
		Vrijstaand	120	400	165	165
		Vrijstaand	150	500	165	165
		vrijstaand	170	600	170	170
		Vrijstaand	220	840	155	155
		Vrijstaand	230	1000	145	145
Grathem	CPO Grathem	Vrijstaand	125	625	205	205
Heythuysen	J van Sonlaan	vrijstaand	170	640	250	250
		vrijstaand	200	640	265	265
		Levensloop bestendig project			320	320

Figuur 43: Ontwikkeling grondprijzen woningbouw voor begin 2023 ten opzichte van 2022 (Bron: Stec Groep 2022)

Reken voor uw bedrijventerrein begin 2023 met € 105 per m² kavel

De afgelopen jaren heeft u voor uw bedrijventerrein de grondprijs gehouden op € 101 per m². Op basis van onze jaarlijkse benchmark gemeentelijk grondprijsbeleid zien we dat veel gemeenten in uw regio de grondprijzen voor bedrijventerreinen verhogen met 3 tot 5%. Vanwege deze beide zaken adviseren we u de grondprijs te verhogen tot € 105 per m². Indien u echter al uitgaat van enige verdere afkoeling van de economie, dan kunt u de grondprijs handhaven op € 101 per m².

Grondprijzen reststroken



Figuur 44 Grondprijzen groenstroken

Voor overhoeken bij bedrijfsgronden is de waarde van de grond bepaald op € 100,00 p/m²

In bijzondere gevallen behoudt het college zich het recht voor om af te wijken van bovenstaande verkoopprijzen.

Bijlage 7: Begrippen

Een object met een **courante bestemming** kan relatief makkelijk verkocht worden. Het object verkeert in goede staat en past binnen de geldende bestemming.

Een object is **minder courant**, gezien de bestemming, bouwaard of functie. In overleg met externe partners zoeken we naar een herbestemming/(her)ontwikkel mogelijkheden van het object, zodat het object makkelijker te verkopen is.

Er kunnen ook **complexe herbestemmingen** zijn: het object is slecht te verkopen gezien de geldende bestemming. Om het object te verkopen, is een herbestemming en transitie noodzakelijk, maar dat vraagt verregaande ingrepen waarvoor we nauw moeten samenwerken met externe partners (bijvoorbeeld provincie en/of ontwikkelaars). Bij verkoop van een object in deze categorie, doen we een beroep op de creativiteit van de markt.

De laatste categorie, **herontwikkeling of gebiedsontwikkeling** zijn: Hierbij is verkoop in de huidige vorm van het object of het terrein (te grootschalig,) te complex of te risicovol. Een gebiedsontwikkeling moet ertoe leiden dat het object (in zijn geheel of) in kleinere delen verkocht kan worden.

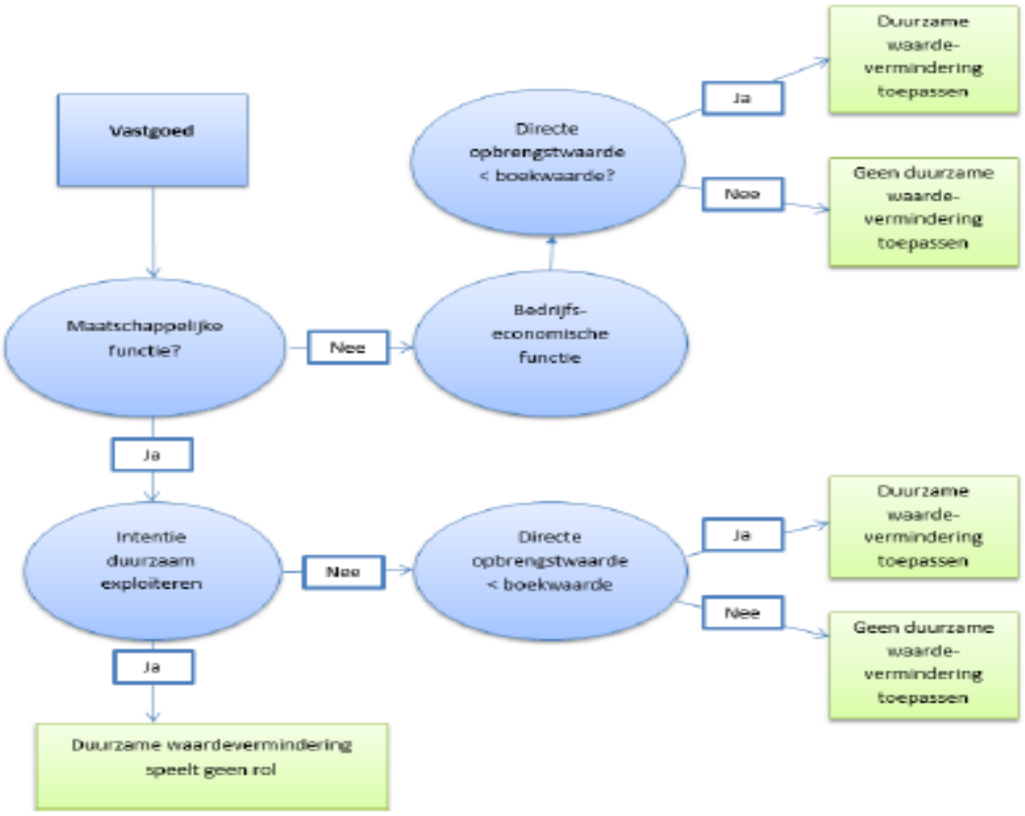
Vastgoed, ook onroerend goed of onroerende zaak genoemd, omvat de grond en de gebouwen (opstal) op deze grond. De term vastgoed of onroerend goed verwijst naar het niet-verplaatsbare karakter van deze goederen. De term 'goed' of 'zaak' verwijst naar het materiële karakter. Vastgoed betreft dus niet-verplaatsbare materiële zaken.

Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken." (Nederlandse B.W., boek 3, art. 3, lid 1)

In het recht wordt de **grond** aangemerkt als onroerende zaak en bestaat het uit meer dan slechts de bovengrond. Grond is een voorbeeld van een onroerende zaak ingevolge artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek. De grond bevat - in tegenstelling tot de heersende opvatting - niet slechts de bovengrond. In het recht wordt de eigenaar van de bovengrond, tevens aangemerkt als eigenaar van de onder de bovengrond liggende aardlagen, het grondwater dat door een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen, het water dat zich op de grond bevindt en niet in open gemeenschap met water op eens anders erf staat en gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen en werken, voor zover ze geen bestanddeel zijn van eens anders onroerende zaak. Gelet op het bovenstaande blijkt duidelijk dat de grond niet slechts de bovengrond omvat.

Waardering van vastgoed

In geval van gewijzigde omstandigheden, komt het voor dat vastgoed in waarde afneemt. Vastgoed wordt onderscheiden in vastgoed met een maatschappelijke functie en met een bedrijfseconomische functie. Het overgrote deel van het vastgoed bij gemeenten is maatschappelijk.



Figuur 45: Beslisboom in het kader van de waardering vastgoed

Soorten vastgoed

Vastgoed met een maatschappelijke functie heeft betrekking op een gemeentehuis of op gebouwen en terreinen met een functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn of maatschappelijke opvang en/of zorg. Kenmerk van vastgoed met een maatschappelijke functie, is dat bij negatieve exploitatiesaldi er feitelijk sprake is van het duurzaam verstrekken van subsidie. Indien de bestuurlijke intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke functie duurzaam te exploiteren en dit als zodanig in de begroting tot uitdrukking komt, speelt duurzame waardevermindering geen rol. Indien de bestuurlijke intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke functie te verkopen, of de bestemming ervan te wijzigen naar vastgoed met een bedrijfseconomische functie, dan moet, indien er sprake is van een naar verwachting duurzaam lagere marktwaarde ten opzichte van de boekwaarde, een duurzame waardevermindering worden verantwoord.

Vastgoed met een bedrijfseconomische functie kenmerkt zich door de bestuurlijke intentie om bewust winst en/of waardestijgingen te realiseren. In deze situatie worden panden aangehouden en verhuurd en/of staan in de verkoop.

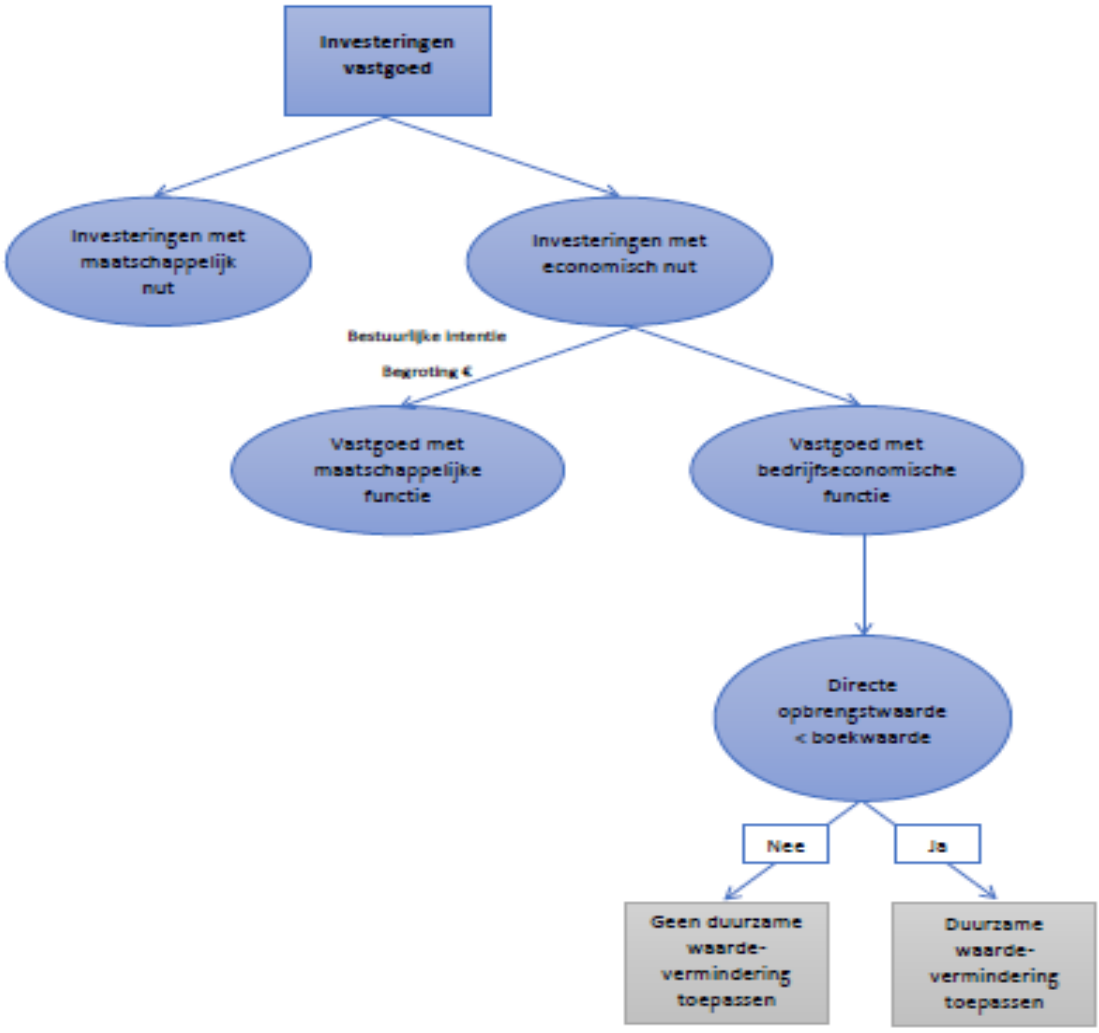
Duurzame waardevermindering

Om vast te stellen of een duurzame waardevermindering moet worden toegepast, moet de directe opbrengstwaarde van het vastgoed worden bepaald, door middel van een onafhankelijke taxatie. In geval van een duurzame waardevermindering wordt deze waardevermindering direct verwerkt. Dit kan bijvoorbeeld via een tijdelijke voorziening waardevermindering, zodat waardeherstel mogelijk blijft. Wanneer de duurzame waardevermindering definitief genomen is, dan is er bij een eventueel later waardeherstel geen mogelijkheid meer om de boekwaarde te vermeerderen. Op de nieuwe boekwaarde wordt gedurende de resterende gebruiksduur afgeschreven. Een naar verwachting duurzame waardevermindering van vaste activa betreft een schattingswijziging die volgens artikel 65, lid 1 BBV onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking wordt genomen.

Verkoop of buitengebruikstelling van vast actief

Indien een object buiten gebruik wordt gesteld en/of wordt afgestoten dan moet afwaardering plaatsvinden indien de marktwaarde naar verwachting lager is dan de boekwaarde. Wanneer een actief daadwerkelijk wordt bestemd voor verkoop, dan moet overboeking plaatsvinden naar de voorraden. Een eventueel verkregen opbrengst wordt als incidentele bate verantwoord in de jaarrekening. Indien het object nog een boekwaarde heeft, dan dient deze boekwaarde geheel afgeboekt te worden. Dit is een incidentele last in de jaarrekening. De verkoopopbrengst en het afboeken van de boekwaarde worden beide afzonderlijk verantwoord en mogen niet met elkaar worden verrekend. De verkoopopbrengst mag ook niet worden verrekend met de aanschafwaarde van een eventueel vervangingsobject.

Schema waardevermindering vastgoed



Figuur 46: Waardevermindering vastgoed