

Verkoop Gemeentelijk Vastgoed



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Bestaand bebouwd vastgoed	4
2.1	Wat is vastgoed?	4
3	Proces nu	5
4	Waardebepaling	5
4.1	Inleiding	5
4.2	Taxatiewaarde	5
4.3	Boekwaarde	6
4.4	WOZ-waarde	7
4.5	Staatssteun	7
4.6	Conclusie	8
5	Hoe verkopen we vastgoed?	8
6	Procedure	9
7	Conclusie	10

1 Inleiding

Waarom deze nota over de verkoop van het gemeentelijk vastgoed?

De aanleiding voor deze nota is tweërlei:

1. Het komt steeds vaker voor dat bestaand, veelal maatschappelijk, vastgoed vrij komt van gebruik waarbij het voor de uitvoering van het gemeentelijke beleid niet meer nodig is dat de gemeente het eigendom van dit vastgoed behoudt. Het verkopen ervan vindt niet altijd plaats via een openbare verkoopprocedure zoals vastgelegd in de nota Grondbeleid 2016.

2. Door de gemeenteraad van Venray is op 27 september 2016 een motie aangenomen welke als volgt luidt:

het college verzoeken:

- Bij een voorgenomen verkoop van gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed onder de recente taxatiewaarde en/of WOZ-waarde de instemming van de gemeenteraad te vragen;
- In voorkomende gevallen de overeenkomsten aan te gaan onder het uitdrukkelijke voorbehoud van instemming van de gemeenteraad;
- (kandidaat)kopers tijdens de onderhandelingen tijdig, zoals rechtens vereist, te informeren over dit voorbehoud;
- te komen met een visie op verkoop van (maatschappelijk) vastgoed.

Artikel 160 lid 1 sub e van de gemeentewet geeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, zijnde bijvoorbeeld koopovereenkomsten. Daarmee is het niet mogelijk om deze besluiten aan de gemeenteraad voor te behouden. Wel is het mogelijk om de raad een voorgenomen besluit toe te zenden met het verzoek wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Om die reden is de aangenomen motie niet letterlijk overgenomen in de financiële verordening, maar staat daarin het volgende:

Artikel 7. Informatieplicht

Het college informeert de raad actief over nieuwe ontwikkelingen met eventuele financiële consequenties die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente. Het college besluit niet over:

- a. het verstrekken van kapitaal en leningen aan instellingen en ondernemingen; en
- b. een voorgenomen verkoop van gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed onder de recente taxatiewaarde en/of WOZ-waarde;

dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Ten aanzien van hetgeen dat opgenomen is in lid b worden (kandidaat)kopers tijdens de onderhandelingen tijdig geïnformeerd.

Het college van burgemeester en wethouders is zoals hierboven is aangegeven bevoegd tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het beleid op het gebied van privaatrechtelijke rechtshandelingen is daarmee ook een bevoegdheid van het college.

2 Bestaand bebouwd vastgoed

2.1 Wat is vastgoed?

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.

Inzake het gemeentelijke vastgoed is de volgende indeling te maken:

1. Alle bebouwde gronden ten behoeve van de huisvesting van
 - de eigen organisatie;
 - primair onderwijs;
 - buitensporten;
 - binnensporten;
 - sociaal culturele voorzieningen;
 - wijk en dorpscentra;
 - parkeren;
 - kruisen, kapellen en kunst;
 - overig (bijvoorbeeld leegstaande gebouwen zonder functie).
2. Alle onbebouwde gronden, die
 - in pacht gegeven zijn;
 - in erfpacht gegeven zijn;
 - verhuurd zijn;
 - in gebruik gegeven zijn;
 - of in eigen gebruik zijn.

3. Tijdelijk in eigendom zijnde gronden, eventueel inclusief gebouwen. Deze categorie omvat ook de gronden die bedoeld zijn voor de realisatie van woningen en bedrijven: dus de gronden die binnen het grondbedrijf vallen.

Deze nota heeft alleen betrekking op de verkoop van het bestaand bebouwd vastgoed.

Waarom alleen het bebouwd vastgoed?

De verkoop van onbebouwd vastgoed behelst:

- uitgifte kavels ten behoeve van woningbouw en bedrijfsvestiging;
- verkoop van groen- en reststroken;
- verkoop overige gronden (ook die waar voorheen (maatschappelijk) vastgoed gevestigd was).

De regeling die daarover in de nota Grondbeleid 2016 is opgenomen is voldoende uitgebreid en leidt in de praktijk niet tot discussies of onduidelijkheden.

Waar in de volgende hoofdstukken over vastgoed gesproken wordt, wordt het bebouwd vastgoed bedoeld.

3 Proces nu

Het in eigendom hebben van vastgoed is geen primair doel van de gemeente. Eigendom is faciliterend aan diverse beleidsterreinen. Vanuit deze beleidsterreinen wordt een claim op vastgoed gelegd indien dit nodig is om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

In de Nota Grondbeleid Gemeente Venray 2016 (Venrays deel) staat over de verkoop van vastgoed het volgende:

Verkoop van woningen/panden vindt sporadisch plaats indien de gemeente deze niet meer nodig heeft ten behoeve van de uitvoering van haar beleid. Voor het bepalen van de verkoopprijs wordt een taxatie verricht. De panden worden verkocht middels een openbare verkoop bij inschrijving.

In het verleden is er divers vastgoed op deze wijze verkocht: bijvoorbeeld het oude raadhuis, de Latijnse school en het Freulekeshuus. Zowel bij de verkoop van het oude raadhuis als het Freulekeshuus is er na de verkoop discussie ontstaan over de koopprijs waarvoor het vastgoed verkocht is.

Ook is er vastgoed via een andere procedure verkocht, bijvoorbeeld het voormalige schoolgebouw in Heide. Die is niet openbaar verkocht. Ook de ondergrond is niet mee verkocht. Het gebouw is middels het vestigen van een opstalrecht in eigendom overgedragen. Voor de ondergrond is een erfpachtovereenkomst aangegaan.

Onderhavige nota geeft een antwoord op de volgende vragen:

Welke waarde is uitgangspunt bij de verkoop van bestaand bebouwd vastgoed? Wordt al rekening gehouden met een eventuele toekomstige bestemming? (hoofdstuk 4).

Wat is uitgangspunt bij de verkoop: in- of exclusief ondergrond/bijbehorende grond? (hoofdstuk 5).

Wat is de procedure bij de verkoop van bestaand bebouwd vastgoed? (hoofdstuk 6).

4 Waardebepaling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie soorten waarden besproken die in het kader van de verkoop van vastgoed vaak worden gebruikt: de taxatiewaarde, de boekwaarde en de woz-waarde. De laatste paragraaf gaat over staatssteun bij vastgoedtransacties en eindigt met een conclusie.

4.2 Taxatiewaarde

Een taxatie kan uitgevoerd worden met verschillende doelen, namelijk o.a. ter verkrijging van:

- een executiewaarde;
- een onderhandse waarde in verhuurde of onverhuurde staat;
- een vervangingswaarde;
- vrije verkoop waarde in het economische verkeer.

Bij de verkoop van bestaand bebouwd vastgoed laten we een taxatie verrichten om de vrije verkoopwaarde in het economische verkeer te verkrijgen: dit is de prijs die een redelijk handelende verkoper en een redelijk handelende koper na een zorgvuldige voorbereiding zouden overeenkomen bij een veronderstelde verkoop.

Bij de taxatie wordt uitgegaan van verkoop van het vastgoed in de huidige staat en met de huidige bestemming. De taxatie vindt plaats door een onafhankelijk en beëdigd taxateur.

Is de taxatiewaarde altijd de verkoopwaarde? Die vraag moet ontkennend beantwoord worden. Hoe incuranter het vastgoed, hoe lastiger het is om de waarde te bepalen. Bij woningen zal de taxatiewaarde en de verkoopwaarde dichter bij elkaar liggen dan bij een incurant vastgoed als, bijvoorbeeld, een leegstaand schoolgebouw. Elke koper houdt rekening met de investeringen die hij moet doen om het vastgoed in de gewenste staat en met de gewenste bestemming te krijgen.

De mate van courantheid van een vastgoedobject is een glijdende schaal. 'Wel courant' of 'niet courant' is te zwart-wit. Er zijn vele tussenvormen. We kunnen stellen dat veel gemeentelijk bebouwd vastgoed relatief incurant is. Panden die noodzakelijkerwijs incurant zijn, passen bij uitstek bij een gemeentelijke c.q. maatschappelijke taakopvatting. Vanwege het feit dat 'de markt' er veelal niet in voorziet, of alleen tegen ongunstige voorwaarden, is het vaak aan de overheden om zorg te dragen voor huisvesting ten behoeve van maatschappelijk relevante activiteiten.

Voor commerciële marktpartijen is het bezitten van incurant vastgoed meestal niet interessant. Zij streven een positief financieel rendement na, inclusief een vergoeding voor de risico's die zij aangaan. Voor zover zij dergelijke panden verhuren, zullen ze streven naar zeer lange huurtermijnen en/of hanteren zij aanzienlijke risico-opslagen. De huurder wordt dus zeer lang gebonden en/of betaalt extra geld om risico's voor de verhuurder af te dekken. Vanwege dit mechanisme is het voor de gemeente vaak aantrekkelijker om eigenaar te zijn van incurant vastgoed, dan om het te huren. Andersom kan het bij courant vastgoed juist aantrekkelijker zijn om te huren, dan om in eigendom te hebben. Elk unieke geval vraagt om maatwerk.

4.3 Boekwaarde

De boekwaarde is de waarde waartegen activa en ook wel passiva op de balans zijn opgenomen. Een van de activa is vastgoed. Op de boekwaarde van gebouwen wordt jaarlijks afgeschreven; deze neemt dus in waarde af. In geval van een investering in een gebouw, neemt de boekwaarde met het bedrag van de investering toe. In geval van gebouwen zegt de boekwaarde dus niets over de daadwerkelijke (markt)waarde ervan.

Op gronden wordt niet afgeschreven omdat de gebruikswaarde niet daalt.

Omdat bij sloop of verkoop van een gebouw de boekwaarde in één keer wordt afgeboekt is inzicht in de boekwaarde uiteraard wel van belang.

4.4 WOZ-waarde

De woz-waarde wordt bepaald door een taxatie waardoor het bedrag wordt vastgesteld dat de onroerende zaak zou moeten opbrengen op 1 januari van het voorgaande jaar. Niet elk afzonderlijk pand wordt bezocht; door vergelijking wordt de waarde van overige panden bepaald.

Bij bedrijfspanden wordt de waarde vastgesteld op basis van de huurwaarde. Bij incurante panden, bijvoorbeeld bij maatschappelijk vastgoed, ontbreken vaak marktreferenties, dus goede vergelijkingspanden. Bij dit soort panden wordt de gecorrigeerde vervangingswaarde berekend en, indien deze hoger is dan de waarde in het economische verkeer, wordt deze ook gehanteerd.

De gecorrigeerde vervangingswaarde is de herbouwwaarde van een gebouw minus de afschrijvingen. In Venray wordt bij incurante panden standaard de gecorrigeerde vervangingswaarde gehanteerd.

Bij incurante panden geeft de woz-waarde dus veelal niet de waarde in het economische verkeer weer. Dat wordt bevestigd door de taxaties die zijn uitgevoerd voor een aantal leegstaande schoolgebouwen: de woz-waarde is daar aanzienlijk hoger dan de taxatiewaarde.

4.5 Staatssteun

Bij de aan- of verkoop van vastgoed kan er sprake zijn van ongeoorloofde staatsteun. Dat is het geval indien er aan alle hierna volgende vijf criteria is voldaan:

1. Er is een voordeel dat uit staatsmiddelen is bekostigd;
2. Het voordeel is verstrekt aan een onderneming die dat voordeel niet langs de normale commerciële weg zou hebben verkregen;

3. Het voordeel is selectief;
4. Er is sprake van een (dreiging van) vervalsing van de mededinging;
5. Het voordeel kan een ongunstig effect hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Als je deze criteria kort samenvat, komt het erop neer dat staatssteun wordt verleend als een onderneming door de overheid wordt bevoordeeld boven de concurrentie. Als het gaat om verkoop van vastgoed kan het bijvoorbeeld gaan om vastgoed dat door een gemeente aan een onderneming wordt verkocht voor een bedrag lager dan de marktwaarde. Het kan ook gaan om gevallen waarin een gemeente vastgoed aankoopt van een onderneming voor een bedrag hoger dan de marktwaarde.

De nieuwe Mededeling Staatssteun¹ geeft meer duidelijkheid over wanneer gesproken kan worden over marktconformiteit, mede in relatie tot transacties.

Als het gaat om koop en verkoop van vastgoed kan ervan worden uitgegaan dat er geen sprake is van staatssteun in de volgende gevallen:

Er heeft een tenderprocedure plaatsgevonden; deze is vergelijkbaar met een openbare biedprocedure. Het betreft een pari passu-transactie: de beoordeling of een particuliere marktpartij van ongeveer dezelfde grootte er in vergelijkbare omstandigheden toe gebracht had kunnen worden de betrokken transactie af te sluiten. Een marktpartij zal gewoonlijk geen vastgoed onder de waarde verkopen of boven de waarde aankopen.

Maar ook de beoordelingsmethoden van een benchmark of een taxatie door een onafhankelijke taxateur zijn door het Europese hof geaccepteerd.

Een voorbeeld van een recente verkoop van vastgoed waarbij het betreffende pand verkocht is onder de marktwaarde maar waarbij geen sprake is van staatssteun, is de overdracht van het voormalige schoolgebouw in Heide:

“Omdat het pand onder de getaxeerde marktwaarde zonder een openbare biedprocedure wordt verkocht is ten aanzien van het aspect staatssteun ook advies gevraagd aan Europa Decentraal. De eerste vraag is of de dorpscoöperatie (de koper) als onderneming kan worden beschouwd. De dorpscoöperatie zou in dat geval economische activiteiten moeten uitvoeren/ diensten of goederen moeten aanbieden op een markt. In beginsel is de dorpscoöperatie in het leven geroepen ten behoeve van de gemeenschap in Heide. Weliswaar worden er kleinschalige verkoopactiviteiten gerealiseerd, maar deze activiteiten vormen niet de hoofdactiviteit. Mocht er al sprake zijn van een economische activiteit, dan heeft deze activiteit een louter lokaal effect. De activiteiten hebben geen of kunnen niet leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU. Dit laatste (het zgn. grensoverschrijdende effect) is ook een voorwaarde van in het kader van staatssteun en is niet aan de orde. Geconcludeerd kan dan ook worden dat er in dit specifieke geval geen sprake is van staatssteun.

4.6 Conclusie

Op basis van paragrafen 4.2 t/m 4.4 moet geconcludeerd worden dat bij verkoop van vastgoed de taxatiewaarde het uitgangspunt is. De boekwaarde is relevant maar zegt niets over de werkelijke waarde van het vastgoed in het economische verkeer.

De WOZ waarde hoeft niet gelijk te zijn aan de marktwaarde, zeker niet bij incurant vastgoed.

Bij iedere verkoop van vastgoed wordt een taxatierapport gevraagd van een onafhankelijk en beëdigd taxateur. De Europese regels omtrent staatssteun moeten uiteraard in acht worden genomen.

5 Hoe verkopen we vastgoed?

Tot de verkoop van het voormalige schoolgebouw in Heide was het gebruikelijk om vastgoed met ondergrond en bijbehorende grond te verkopen. Dat is ook het meest gebruikelijk.

Het schoolgebouw in Heide is via het vestigen van een opstalrecht overgedragen; de ondergrond en bijbehorende grond zijn in erfpacht gegeven.

Ook het voormalige schoolgebouw in Geijsteren zal via de vestiging van een opstalrecht worden overgedragen. Daar wordt de ondergrond en bijbehorende grond verhuurd. Definitieve besluitvorming moet hierover nog plaatsvinden.

Deze voorbeelden zijn uitzonderingen.

1) Notion of State Aid: Mededeling staatsteun, 2015/C 262/01 19.7.2016

De hoofdregel is nog steeds dat bij de verkoop van vastgoed de ondergrond en de bijbehorende grond eveneens verkocht worden. Uiteraard kunnen er redenen zijn om daarvan af te wijken. Deze redenen zijn bijvoorbeeld, dus niet limitatief:

1. De grond ligt op een (strategische) locatie die de gemeente in eigendom wil behouden;
2. Het vastgoed, het pand, wordt om welke reden dan ook tegen een symbolisch bedrag of tegen een hele lage koopsom verkocht terwijl de marktwaarde, welke door taxatie is bepaald, aanzienlijk hoger ligt.

Indien ervoor wordt gekozen om de ondergrond en de bijbehorende grond niet te verkopen, wordt deze grond of:

- in erfpacht uitgegeven;
- verhuurd.

De omstandigheden van het geval bepalen voor welke rechtsfiguur wordt gekozen.

6 Procedure

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven is in de nota Grondbeleid vastgelegd dat woningen/panden, bebouwd vastgoed dus, via een openbare verkoopprocedure wordt verkocht. Aan de hand van de beoogde toekomstige bestemming, die ook overeen kan komen met de huidige bestemming, kan een ieder een bod doen op het vastgoed. Het is niet zo dat per definitie de hoogst biedende ook de koper wordt. Indien een woonhuis wordt verkocht wat woonhuis blijft, zal dat wel zo zijn. Indien echter een pand met een maatschappelijke bestemming verkocht wordt, waar bijv. een horecagelegenheid mag komen, zal niet alleen de prijs maar ook het door de bieder beoogde plan met het vastgoed van belang zijn. Aan dit proces gaat uiteraard de overweging of het vastgoed wel gehandhaafd moet blijven, vooraf. Er zijn namelijk panden waar sloop meer voor de hand ligt dan verbouw van dat pand (bijv. voormalige school de Kemp aan de Kruitweg).

Zoals al gemeld is in een aantal gevallen de procedure anders gegaan, bijvoorbeeld bij de voormalige schoolgebouwen in Heide en Geijsteren. Daar zijn initiatieven uit het dorp zelf met voorrang behandeld. Dat heeft in Heide geresulteerd in de overdracht van het gebouw aan 'het dorp'. Ook voor de voormalige schoolgebouwen in Veulen en Vredepeel zijn wij zelf, ter uitvoering van een door de gemeenteraad aangenomen motie², potentiële initiatiefnemers aan het benaderen en is er geen openbare verkoopprocedure gevoerd.

Dit werpt de vraag op of bij gemeentelijke vastgoed wat vrijkomt van gebruik en verkocht kan worden, het dorp of misschien wel wijk als eerste de mogelijkheid moet krijgen om een herontwikkelingsplan in te dienen voor het gebouw of de locatie? Uiteraard moet het dan gaan om een wenselijk en (financieel) haalbaar plan. Deze vraag zal meer spelen in de dorpen dan in de wijken vanwege de rol die een dergelijk vastgoed speelt in het betreffende dorp. Vooruitlopend op een openbare procedure staat er niets in de weg om een door het dorp of wijk gedragen plan voor vrijkomend vastgoed met voorrang te behandelen. Per vrijkomend vastgoed zal bepaald worden of dit wenselijk is. Bij een vrijkomende woning zal dit niet zo gauw aan de orde zijn.

Zoals aangegeven moet het wel gaan om een wenselijk plan, zowel voor het dorp als de gemeente (in haar publiekrechtelijke rol) en moet het plan financieel haalbaar zijn. Ook kan het vastgoed niet oneindig worden vrij gehouden voor een mogelijk plan van een dorp of wijk. Leegstand bevordert veelal de staat van het pand niet.

Een openbare verkoopprocedure blijft de voorkeur houden mede gezien de Europese regels omtrent staatssteun.

Deze procedure houdt kort gezegd in dat er voorafgaand en gedurende een bepaalde periode, meestal 6 weken, in de media bericht wordt gegeven over de verkoop. In die periode kan het vastgoed ook bezichtigd worden. Geïnteresseerden kunnen dan voor een bepaalde datum schriftelijk een bod uitbrengen. De biedingen worden door de portefeuillehouder geopend tijdens een openbare bijeenkomst. Daarna volgt de besluitvorming over de gunning.

2) aangenomen d.d. 20 december 2016 inhoudende: het college oproepen om voor de Voorjaarsnota in 2017 een plan aan de gemeenteraad voor te leggen in samenspraak met de dorpen, wijken, projectontwikkelaars en/of Wonen Limburg, met als doel de leegstaande schoolgebouwen te transformeren, waarbij nadrukkelijk ook gekeken wordt naar de mogelijkheid van woningen bedoeld voor inwoners met een lichte zorgbehoefte.

7 Conclusie

Op basis van voorafgaande hoofdstukken zijn de volgende beleidslijnen te destilleren:

- bij (onderhandelingen over de) verkoop van vrijkomend bebouwd vastgoed is de marktwaarde op basis van een onafhankelijke taxatie van het betreffende vastgoed uitgangspunt. De taxatie wordt gebaseerd op het vastgoed in de huidige staat en met de huidige bestemming en **mag niet ouder zijn dan 1 jaar**.
- bij de verkoop van bebouwd vastgoed wordt in beginsel de ondergrond en de bijbehorende grond eveneens verkocht.
- vrijkomend bebouwd vastgoed wordt in beginsel verkocht middels een openbare verkoop bij inschrijving tenzij het dorp of de wijk, waarin het betreffende vastgoed ligt, een herontwikkelingsplan heeft voor het vastgoed en de mogelijkheid krijgt een door dat dorp of wijk gedragen plan op haalbaarheid te onderzoeken. Het is aan het college van burgemeester en wethouders om per geval te bepalen of die mogelijkheid gegeven wordt, onder welke voorwaarden en voor hoe lang.

Uiteraard kunnen er altijd maatschappelijke of politieke of andere redenen zijn die rechtvaardigen dat er van hetgeen hierboven is bepaald, gemotiveerd, wordt afgeweken.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen welke bevoegdheid niet kan worden overgedragen aan de gemeenteraad.

In artikel 7 van de financiële verordening gemeente Venray staat nu dat indien het college voornemens is gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed onder de recente taxatiewaarde en/of woz-waarde te verkopen de gemeenteraad gevraagd wordt zijn wensen en bedenkingen tegen deze voorgenomen verkoop ter kennis van het college te brengen.

Voorgesteld wordt dit te wijzigen in:

“Het college informeert de raad actief over nieuwe ontwikkelingen met eventuele financiële consequenties die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente. Het college besluit niet over:

a. [.....]; en

b. **een voorgenomen verkoop van gemeentelijke bebouwd vastgoed voor een koopsom lager dan de vastgestelde taxatiewaarde, waarbij deze taxatiewaarde niet langer dan 1 jaar geleden mag zijn vastgesteld;**

dan nadat de raad over het voornemen in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Ten aanzien van hetgeen opgenomen is in lid b worden (kandidaat) kopers tijdens de onderhandelingen tijdig geïnformeerd.”

Deze beleidsregel gaat onderdeel uitmaken van de nota grondbeleid 2020.