

Raadsvoorstel
Addendum op de omgevingsvisie grondbeleid en
beleidsprogramma grond
Zaaknummer: 2025-290872

Aan de gemeenteraad.

Inleiding

De huidige Nota grondbeleid dateert uit 2020 en wordt vervangen door het *Beleidsprogramma Grond* en een bijbehorend *Addendum op de Omgevingsvisie Grondbeleid* (hierna te noemen *Addendum grondbeleid*) op de Leeuwarder Omgevingsvisie. Naast dat de Nota grondbeleid niet meer actueel is, schrijft de Financiële Verordening voor dat het grondbeleid eens in de vier jaar herzien moet worden.

Sinds het opstellen van de Nota Grondbeleid 2020 is de Omgevingsvisie vastgesteld, is er in 2022 een Coalitieakkoord gesloten en is per 1 januari 2024 de Omgevingswet ingevoerd. Zowel inhoudelijk als (juridisch) technisch hebben deze veranderingen invloed op het grondbeleid. Denk hierbij aan de gewijzigde inzichten ten aanzien van wonen in de stad en wonen in de dorpen. Maar ook de ruimtevraag voor economie, biodiversiteit, klimaatadaptatie, energie en mobiliteit.

Grondbeleid is een middel om de ruimtelijke beleidsdoelstellingen die de gemeente Leeuwarden zich stelt te realiseren. De gemeente maakt plannen, bijvoorbeeld voor woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen en de energietransitie. Het belangrijkste doel van het grondbeleid is dat grond in voldoende mate en tijdig ter beschikking komt om deze plannen uit te voeren. De gemeente spreekt zich hierin uit hoe en onder welke voorwaarden de instrumenten van grondbeleid worden ingezet en welke rol zij voor zichzelf ziet om zo de ruimtelijke doelen te realiseren.

Addendum Grondbeleid

- Met het Addendum grondbeleid wordt de Omgevingsvisie van de Gemeente Leeuwarden 2021 geactualiseerd en aangepast. Bij het opstellen van de Omgevingsvisie Gemeente Leeuwarden uit 2021 zijn geen strategische hoofdlijnen bepaald voor het grondbeleid. Wel kan grondbeleid bijdragen aan de gestelde thematische doelen en ontwikkelprincipes vergroenen, verbinden en verwaarden.
- Er zijn veel uitdagingen op diverse beleidsterreinen zoals wonen, bedrijventerreinen, energieopwekking, mobiliteit, landbouw, recreatie, klimaat en natuur. Al deze ontwikkelingen hebben ruimte nodig. Daarnaast spelen belangen van diverse spelers ten aanzien van de grond en de gebouwen. Dit vraagt om een heroverweging van het type grondbeleid op strategisch niveau. Wij stellen om deze reden voor om uit te gaan van *'adaptief en maatwerkgericht grondbeleid'*.
- *We koppelen hiermee alle beschikbare grondbeleidsinstrumenten aan de ruimtelijke visie om zo onze doelen te halen en wegen tijdens visie- en planvorming bewust af welke rol wij kiezen.*

- Naast de bestaande instrumenten richten we drie nieuwe instrumenten in voor het behalen van onze ruimtelijke doelen, dit zijn:
 - o Strategisch Verwervingsfonds;
 - o Vereveningsfonds sociale woningbouw;
 - o Bovenwijks kostenverhaal.

Aan uw gemeenteraad wordt voorgesteld om het Addendum op de omgevingsvisie grondbeleid vast te stellen.

Beleidsprogramma grond

Het Beleidsprogramma grond vormt de inhoudelijke uitwerking van het Addendum grondbeleid. Waar het addendum de strategische kaders schept, werkt het beleidsprogramma deze uit naar concrete beleidskeuzes, spelregels en kaders als het gaat om de inzet van de grondbeleidsinstrumenten.

Aan uw gemeenteraad wordt gevraagd of uw raad zich kan vinden in de uitwerking van de kaders uit de Omgevingsvisie in het Beleidsprogramma grond.

Zienswijzen

Het Addendum grondbeleid en het Beleidsprogramma grond hebben van 23 september 2025 tot en met 5 november 2025 voor zienswijzen ter inzage gelegen. In deze periode zijn geen zienswijzen ontvangen.

Ambtshalve aanpassingen

Met betrekking tot het stuk zijn enkele ambtshalve wijzigingen doorgevoerd in het Beleidsprogramma grond. Deze aanpassingen verduidelijken de tekst, actualiseren cijfers en berekeningen en sluiten beter aan bij de praktijk. De ambtshalve wijzigingen zijn toegevoegd als separate bijlage.

Beoogd effect

Met de vaststelling van het Addendum grondbeleid wordt de Omgevingsvisie van de gemeente Leeuwarden op belangrijke punten geactualiseerd en aangescherpt. Het beoogd effect is dat de gemeente Leeuwarden beschikt over een actueel kader ten aanzien van de inzet van het grondbeleid en bijbehorende instrumenten.

Door steun uit te spreken voor het Beleidsprogramma Grond wordt invulling gegeven aan de beleidskeuzes ten aanzien van de inzet van de grondbeleidsinstrumenten. Daarnaast worden de kaders en spelregels voor de drie nieuwe instrumenten vorm gegeven om, het beoogde effect, bij te dragen aan onze ruimtelijke doelstellingen en deze te verwezenlijken.

Argumenten

Met het nieuwe grondbeleid kiezen we voor adaptief en maatwerkgericht grondbeleid. Dit houdt in dat we de volle breedte van het instrumentarium tot onze beschikking hebben en bewust zijn van onze rol en de keuze die we daarin maken.

Door het toepassen van adaptief en maatwerk gericht grondbeleid en daarbij de beleidskeuzes voor wat betreft de inzet van grondbeleidsinstrumenten zijn we in staat (met grondbeleid) te voldoen aan wat van ons wordt gevraagd voor de toekomst als het gaat om ruimtelijke vraagstukken.

Wijzigingen ten opzichte van het vorige grondbeleid

Leeuwarden voerde vanaf 2020 een actief grondbeleid. Ruimtelijke ontwikkelingen, gewijzigde wet- en regelgeving, economische omstandigheden en nieuwe inzichten in beleid vereisen een algehele herziening.

De herziening is gestart met een startnotitie (vastgesteld 21 januari 2025, gepresenteerd en besproken op 5 maart 2025), waarin is vastgelegd dat grondbeleid cruciaal is voor het behalen van de ruimtelijke doelen uit o.a. het coalitieakkoord, de Omgevingsvisie en sectoraal beleid (Wonen, Economie, etc.).

Centraal in de herziening staat de vraag welke instrumenten, kaders en uitgangspunten het beste helpen bij het behalen van de doelen.

Adaptief en maatwerkgericht grondbeleid

De gebruikelijke typeringen zoals actief, situationeel en faciliterend passen minder goed vanwege de ontwikkelingen in sectoraal beleid:

- Wonen: Focus verschuift van uitbreiding naar inbreiding en herstructurering in de stad, met verwachte groei in de dorpen (5-10%). Dit vraagt om een situatieafhankelijke houding van het grondbeleid.
- Economie: Onverminderde vraag naar ruimte, verschuiving van functies door inbreiding. Ook in Stiens en Grou is de ruimte nagenoeg uitgegeven. Dit vergt ook een situatieafhankelijke houding.
- Energie en klimaat: Het vorige beleid hield geen rekening met het inzetten van grondbeleidsinstrumenten voor deze thema's; dit kan noodzakelijk worden.

Door de wisselende rol per beleidsonderwerp wordt overgegaan op adaptief en maatwerkgericht grondbeleid. Dit betekent dat de rol van de gemeente per situatie kan verschillen, en alle beschikbare instrumenten ingezet kunnen worden.

Afwegingskader grondbeleid

Als hulpmiddel voor het adaptieve beleid wordt een Afwegingskader grondbeleid voorgesteld om bij visie- en planvorming een bewuste keuze over de gemeentelijke rol te maken.

Het kader is bedoeld voor specifieke (gebieds-)ontwikkelingen en richt zich op noodzaak, bijdrage aan doelen, sturing, potentie en risico. Het helpt bij de keuze van de rol en de inzet van instrumenten, die zijn ingedeeld in actief, faciliterend en samenwerkend.

Strategisch Verwervingsfonds

Voorgesteld wordt om het instrument actieve verwerving van grond en/of vastgoed op strategische plekken te gebruiken om meer regie te nemen en als vliegwiel voor ontwikkeling te dienen.

Om snel te kunnen schakelen en kansen te pakken (ook bij nog beperkte ruimtelijke visie) is een Strategisch Verwervingsfonds nodig. Dit financieringsinstrument (krediet) dient om:

- Snel te schakelen en snelheid te maken.
- Schaarse plekken te borgen.
- Verschuiven van risico's te voorkomen.
- Speculatie te vermijden. Het heeft invloed op de middellange en lange termijn.

Bovenwijks Kostenverhaal

Dit is een instrument binnen het faciliterend kostenverhaal. Het maakt het mogelijk om de kosten van grote openbare investeringen (bovenwijkse voorzieningen, zoals een passarelle in Spoordok, stadsparken, Haak om Leeuwarden) die meerdere nieuwe locaties of de hele stad/dorp ten goede komen, te verhalen.

Deze kosten worden naar profijt en proportionaliteit verdeeld over marktpartijen met winstgevende nieuwbouwplannen. Het doel is snellere en meer openbare investeringen en realisatie van gemeentelijke ambities.

Vereveningsfonds Sociale Woningbouw

Om de gemeentelijke doelstelling van 30% sociale huur bij nieuwbouw te behalen, wordt dit nieuwe instrument van faciliterend grondbeleid voorgesteld.

Het Vereveningsfonds Sociale Woningbouw stimuleert voldoende sociale woningbouw door het financieel haalbaarder te maken en zorgt voor een eerlijkere financiële verdeling tussen plannen.

- Elke ontwikkeling draagt bij aan de gemeentebrede opgave.
- Uitgangspunt: zelf realisatie, zelf compenseren elders, en dan pas afdracht aan het fonds.
- Ontwikkelingen met meer dan 30% kunnen een bijdrage ontvangen.
- Afdracht aan het fonds: € 22.500 per niet-gebouwde sociale huurwoning (grondgebonden) en € 15.500 (appartementen) t.o.v. het streefpercentage.

Juridisch betreft het financiële bijdragen (geen kostenverhaal) en de juridische basis wordt gelegd door vaststelling van het Beleidsprogramma grond als een programma onder de Omgevingswet (artikel 13.22).

Kanttekeningen en risico's

Adaptief Grondbeleid en Strategisch Verwervingsfonds:

De inzet van grondbeleidsinstrumenten, waaronder actief grondbeleid en het Strategisch Verwervingsfonds, brengt inherent juridische en financiële risico's met zich mee, die niet volledig uit te sluiten zijn. De verwachte risico's bij actief grondbeleid zijn onder meer waardedaling, oplopende rente- en beheerlasten, en het vertragen of mislukken van een beoogde ontwikkeling. Om deze risico's beheersbaar te houden, wordt actief gemonitord in de markt en is het besluitvormingsproces voor verwerving risicobeperkend ingericht. Bovendien zijn de processen gebonden aan de BBV-regels, wat eveneens risicobeperkend werkt. Er zijn uitgangspunten en spelregels opgesteld om de risico's te benoemen en te beheersen.

Bovenwijks Kostenverhaal:

Het instellen van een bestemmingsreserve voor Bovenwijks Kostenverhaal brengt geen direct financieel risico voor de gemeente met zich mee, aangezien deze wordt gevuld door bijdragen van derden en nieuwe gemeentelijke grondexploitaties. Hoewel de kosten in de aanvangsfase op weerstand bij marktpartijen kunnen stuiten, vormen ze slechts een kleine fractie van de totale kosten van een nieuwe woning.

De gemeente communiceert het beleid actief om marktpartijen vroegtijdig te informeren. Mocht een gebiedsontwikkeling door deze kosten een negatieve grondexploitatie kennen, dan zorgt de macro-aftopping ervoor dat de gemeente niet meer kosten in rekening brengt dan er opbrengsten zijn, waarbij een eventueel tekort voor rekening van de gemeente komt.

Juridisch is het verhalen van zowel gerealiseerde als nog te realiseren investeringen houdbaar, mits deze toerekenbaar zijn aan en profijt opleveren voor de nieuwe bouwplannen, wat is vastgelegd in beleidsstukken. De tarieven zijn in lijn met die van andere gemeenten en passen bij het lokale vastgoedprijsniveau.

Vereveningsfonds Sociale Woningbouw: Risico's en Praktijk

Ook het Vereveningsfonds Sociale Woningbouw brengt geen direct financieel risico voor de gemeente met zich mee, dankzij de voorgestelde beleidsregel "op is op".

Het fonds wordt gevuld door afdrachten van derden op basis van de draagkracht van hun plannen. Een risico is dat er, net als bij het Bovenwijks Kostenverhaal, in de startfase weerstand kan zijn bij ontwikkelaars. Echter, praktijkervaringen bij andere gemeenten zijn positief en de administratieve lasten vallen mee.

De gemeente is in gesprek met ontwikkelaars. Een ander risico is dat de betaalbaarheidsdoelstellingen (30% sociale huur) alsnog niet gehaald worden als er onvoldoende locaties zijn voor compensatie (plannen met meer dan 30% sociale huur). De gemeente zal hierdoor actief op zoek moeten gaan naar geschikte compensatielocaties.

Financiën

Voorgesteld wordt om een krediet beschikbaar te stellen van € 6.000.000 voor Strategische verwervingen en de hiermee gepaard gaande exploitatielasten te deken uit de opbrengsten van de te verwerven objecten.

Het eventueel instellen van een reserve om onrendabele toppen danwel exploitatietekorten af te dekken kan op termijn onderdeel vormen van een integrale afweging op de daarvoor geëigende momenten.

Daarnaast wordt voorgesteld om een bestemmingsreserve in te stellen voor het Vereveningsfonds sociale woningbouw waarmee de afdrachten en bijdragen worden verevend.

Het eventueel op voorhand vullen van deze bestemmingsreserve (bijvoorbeeld € 525.000 voor ca. 30 sociale huurwoningen) om bij de eerste vragers geen nee te hoeven zeggen kan eveneens op termijn onderdeel vormen van een integrale afweging op de daarvoor geëigende momenten.

Tot slot wordt voorgesteld een bestemmingsreserve in te stellen voor het Bovenwijks Kostenverhaal voor bijdragen aan investeringen in het casco van de stad en dorpen en deze weer in te zetten voor het casco van de stad en dorpen.

Vervolgacties op hoofdlijnen

- **Na vaststelling addendum:** het Addendum grondbeleid wordt onderdeel van de Omgevingsvisie en als zodanig gepubliceerd;
- **Na uitspreken steun beleidsprogramma:** het Beleidsprogramma grond wordt ter vaststelling aan het college voorgelegd;
- **Start uitvoering:** na vaststelling door het college vangt uitvoering van het programma aan.

Blad 6

Leeuwarden, 2 december 2025,

burgemeester en wethouders van Leeuwarden,

burgemeester.

secretaris.

**Dit document is rechtsgeldig digitaal ondertekend.*