Addendum 3 op de Omgevingsvisie gemeente Leeuwarden – Grondbeleid

Achtergrond

Op 22 december 2021 heeft de gemeenteraad de Omgevingsvisie Gemeente Leeuwarden vastgesteld. Deze bevat de strategische hoofdlijnen van beleid voor de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie is het integrale kader en beschrijft de ambities die de gemeente Leeuwarden heeft voor de stad, de dorpen en het buitengebied. Door middel van ontwikkelprincipes vergroenen, verbinden en verwaarden wordt sturing gegeven aan de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente. De huidige omgevingsvisie is een visie op hoofdlijnen.

Bij de vaststelling daarvan heeft de gemeenteraad bepaald dat deze visie voor specifieke thema's en gebieden verder uitgewerkt en uitgevoerd moet worden. Door te werken met de beleidsinstrumenten van de Omgevingswet geeft het college door middel van het vaststellen van programma's verdere uitwerking en uitvoering aan de omgevingsvisie. Voor thema's stelt het college beleidsprogramma's vast; voor gebieden ontwikkelprogramma's.

De huidige Leeuwarder omgevingsvisie is beknopt en moet aangevuld worden om de strategische hoofdlijnen van beleid en daarmee de geldende kaders voor de fysieke leefomgeving de juiste plek te geven. Vooruitlopend op een aanstaande herziening van de omgevingsvisie stelt de gemeenteraad daarom addenda vast als de visie aanvulling of wijziging behoeft. Dit doet de raad voorafgaand aan de vaststelling van de daaronder hangende programma's door het college. De addenda worden bij een herziening van de omgevingsvisie integraal in de visie verwerkt.

Aanleiding

De huidige Nota grondbeleid stamt uit 2020 en wordt vervangen door het *Beleidsprogramma Grond* en een bijbehorend *Addendum op de Omgevingsvisie 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 woning 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.

Grondbeleid is een middel om doelen te bereiken. Het Addendum op de Omgevingsvisie en het bijhorende Beleidsprogramma vormen een kader voor het handelen van de gemeente met betrekking tot de grond(-markt) en het verhalen van kosten van openbare voorzieningen op initiatiefnemers van bouwplannen. De gemeente spreekt zich hierin uit hoe en onder welke voorwaarden de instrumenten van grondbeleid worden ingezet om zo de ruimtelijke doelen te realiseren. Hierdoor wordt duidelijk welke rol de gemeente in welke situatie inneemt bij het realiseren van de ruimtelijke opgaven.

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.

Status

Dit addendum op de Omgevingsvisie Gemeente Leeuwarden is een aanvulling op het oorspronkelijk document en is daarmee een volwaardig onderdeel van die omgevingsvisie. Het Beleidsprogramma Grond geeft hier verder uitwerking en uitvoering aan en geldt als een programma in de zin van de Omgevingswet.

Grondbeleid

Inleiding

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. In dit hoofdstuk beschouwen we in het kort enkele ruimtelijke opgaven die spelen voor de gemeente Leeuwarden, zonder deze uitputtend op te sommen.

Wonen

De behoefte aan woningen is ten opzichte van 2020 onverminderd groot. Op basis van diverse prognoses en scenario's wordt rekening gehouden met een toevoeging van 10.000 tot 15.000 woningen tot en met 2040 voor de stad Leeuwarden[1]. Middelsee/Zuidlanden is goed voor nog zo'n 5.000 woningen. Voor het overige is de volgorde inbreiding, herstructurering en indien echt nodig uitbreiden. Voor wonen geldt dat we van een focus op uitbreiding verschuiven naar een focus op de compacte stad.

Daarnaast wordt ook in de dorpen een groei van 5 á 10% verwacht. Voorheen werden hier ontwikkelingen gefaciliteerd, een actiever grondbeleid kan helpend zijn bij deze opgave.

Economie

Voor Leeuwarden wordt een onverminderde vraag verwacht naar ruimte voor bedrijventerreinen. De gemeente heeft momenteel voor de stad Zwette IV en V in exploitatie. Zwette VI is in voorbereiding. De trend wordt waargenomen dat deze bedrijventerreinen ook gebruikt worden voor ontwikkelingen die verdrukt worden uit andere gebieden, zoals een busremise, maar ook voor investeringen voor het 'casco' van de stad zoals mogelijk een 'hub'. Mede door de maatregelen die genomen moeten worden met betrekking tot de energietransitie, klimaatadaptatie en biodiversiteit vraagt dit eveneens een andere manier van uitgifte. Door al deze ontwikkelingen is er netto minder grond beschikbaar om daadwerkelijk in te zetten voor bedrijvigheid.

Voor de grotere kernen Stiens en Grou geldt dat de bedrijventerreinen nagenoeg zijn uitgegeven. Zij laten eveneens een vraag naar meer ruimte voor bedrijventerreinen zien. Ook hier spelen dezelfde ontwikkelingen met betrekking tot de energietransitie, klimaatadaptatie en biodiversiteit. De verplaatsingsvraag speelt ook hier.

Energie en klimaat

De vorige Nota grondbeleid hield geen rekening met de inzet van de grondbeleidsinstrumenten voor de thema's energie en klimaat. De ontwikkelingen

[1] Addendum Omgevingsvisie Wonen in de stad

met betrekking tot deze thema’s sluit niet uit dat dit noodzakelijk wordt. Dit zou ook kunnen gelden voor beleidsthema's zoals water en biodiversiteit.

Adaptief en maatwerkgericht grondbeleid

Traditioneel gezien worden door gemeenten een keuze gemaakt in het type grondbeleid dat men voert en focust zich op de risicobeheersing van de productie van grond ten behoeve van diverse beleidsdoelstellingen. Het doel van grondbeleid is het tijdig beschikbaar hebben van grond tegen redelijke condities om onze ruimtelijke doelen te behalen.

De ontwikkelingen die voor ons staan houden zich niet aan de klassieke indeling en variëren per geval. Denk bijvoorbeeld aan de wens om actief grondbeleid te willen voeren, maar dit is gewoonweg niet mogelijk vanwege het recht op zelfrealisatie van de betreffende grondeigenaar. In dat geval is er slechts sturing mogelijk via het ruimtelijk beleid.

Anderzijds heeft een gemeente een indrukwekkende instrumentenkoffer tot haar beschikking om te (bij) te sturen waar dat wenselijk of nodig is. Daarnaast is de overheid als geen andere partij, binnen bepaalde grenzen, in staat om voor een louter maatschappelijk rendement te kiezen. Terwijl marktpartijen dit gewoonweg (op termijn) niet zullen overleven. Anderzijds kan het wenselijk zijn om financieel rendement in te zetten voor maatschappelijke doelen.

Om de door onze gewenste doelen te behalen is het noodzakelijk om op strategisch niveau af te wegen welke mogelijkheden we hebben (publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk). Dat vergt maatwerk en het aanpassen aan de specifieke situatie.

Op strategisch niveau kiest de gemeente kiest voor grondbeleid dat adaptief en maatwerkgericht is. Instrumenten van de traditionele grondbeleidstyperingen worden allemaal, indien noodzakelijk of gewenst, ingezet om ruimtelijke doelen te behalen.

We koppelen hiermee grond en grondinstrumenten aan de ruimtelijke visie. Er wordt bij visie- en planvorming een bewuste keuze gemaakt welke rol (type grondbeleid) wij kiezen. De belangrijkste onderwerpen bij de vraag welke grondbeleid we voeren zijn:

- Bijdrage aan de gestelde doelen en noodzaak;
- Sturing;
- Potentie;
- Risico.

Om deze keuze weloverwogen te maken is het Afwegingskader grondbeleid opgesteld (bijlage) om ons te helpen bij de keuze voor het type grondbeleid dat gevoerd kan worden en welke instrumenten hierbij passen.

In gevallen kan het zo zijn dat een ontwikkeling een financieel tekort heeft. Het kan echter dan nog steeds wenselijk zijn om een actieve rol te nemen. Om die reden is in het Afwegingskader grondbeleid opgesteld om helpend te zijn bij de vraag of de ontwikkeling het alles overwegende waard is. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar het financieel rendement, maar juist ook de maatschappelijke baat ofwel het maatschappelijk rendement.

Om de kosten van ontwikkeling acceptabel te houden is tijdige inzet van de voor ons beschikbare instrumenten eveneens nodig. We willen speculatie en patstelling door te duur gekochte gronden door een marktpartij voorkomen, we willen de kosten en kostenvragers eerlijk delen en verevenen en plannen mogelijk maken door middel van maatwerk met betrekking tot samenwerking.

Zoals valt op te maken uit onderstaande tabel vallen de instrumenten behorende bij grondbeleid uiteen in actief grondbeleid, actief samenwerkend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De instrumenten kunnen publiekrechtelijk of privaatrechtelijk van aard zijn.

	Actief grondbeleid	**Actief en samenwerkend grondbeleid**	**Faciliterend grondbeleid**
Publiekrecht	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidings-besluit, kostenverhaal	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidings-besluit, kostenverhaal	Omgevingsplan
Privaatrecht	(Strategische) verwervingen grondexploitatie gronduitgifte	(Intentie- en) anterieure overeenkomst, publiek-private samenwerking	(Intentie- en) anterieure overeenkomst

Instrumenten actief grondbeleid

De volgende beleidskeuzes zijn gemaakt met betrekking tot de actieve grondbeleidsinstrumenten:

- We kiezen bewust de door ons in te zetten instrumenten, die voor handen zijn. Bijvoorbeeld of er wel of niet voorkeursrecht wordt gevestigd voordat de start van een ruimtelijke visie openbaar wordt, om speculatie, ongewenste ontwikkelingen en te duur inkopen van grond en/of gebouwen te voorkomen;
- We starten het proces van onteigening parallel op bij minnelijke verwerving. Bijvoorbeeld als een noodzakelijke functie praktisch gezien op één locatie of maar een beperkt aantal locaties kan;
- We onderzoeken waar en onder welke condities we grond en/of gebouwen strategisch kunnen verwerven;
- Hiervoor vormen we een Strategisch Verwervingsfonds.

Instrumenten faciliterend grondbeleid

Ook wanneer wij niet een actieve rol hebben is het beleid gericht op een evenredige verdeling van de kosten. Hierbij streven wij ernaar om de kosten van ontwikkeling eveneens acceptabel te houden voor marktpartijen. De volgende beleidskeuzes zijn gemaakt met betrekking tot het faciliterend grondbeleidsinstrumenten:

- Kosten van ontwikkeling acceptabel houden door duidelijk te maken met welke kosten ontwikkelende partijen rekening moeten houden als ze in de gemeente Leeuwarden gaan bouwen;
- De binnenplanse kosten die de gemeente maakt voor de ontwikkeling van een derde partij te verhalen conform de staande praktijk van het kostenverhaal;
- Om de gemeente aantrekkelijk te houden voor wonen, werken, natuur en recreatie, investeren we in openbare voorzieningen. Van grote openbare investeringen hebben meerdere nieuwe woon-, werk- of recreatielocaties profijt, soms zelfs de hele stad of het hele dorp. Dit zijn bovenwijkse voorzieningen op het niveau van het ‘casco’ van de stad of het dorp. Deze kosten verdelen we eerlijk tussen onszelf maar ook marktpartijen die hier profijt van hebben. Anders gezegd, deze kosten verhalen we naar profijt en proportionaliteit op winstgevende nieuwbouwplannen.

- Om een eerlijke financiële verdeling te verkrijgen tussen plannen met meer sociale woningbouw, die minder renderen dan plannen met minder sociale woningbouw, stelt de gemeente een vereveningsfonds sociale woningbouw in.

Bij de uitwerking van de instrumenten houden we rekening met de haalbaarheid van de ontwikkelingen, zodat plannen doorgang vinden.

Samenwerking
Situationeel grondbeleid houdt ook in dat er sprake kan zijn van mengvormen. Als gemeente blijft de mogelijkheid bestaan om samenwerkingsvormen te kiezen indien de situatie zich daarvoor leent. Samenwerking wordt gezien als een instrument om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren die niet alleen financieel haalbaar zijn, maar die vooral bijdragen aan brede welvaart, duurzaamheid en de leefkwaliteit van huidige én toekomstige generaties. De samenwerking worden zo eenvoudig mogelijk gehouden en

zorgvuldig vastgelegd, met expliciete aandacht voor risicoverdeling, verantwoordelijkheden en mogelijke exit scenario's.

Bijlage Afwegingskader grondbeleid

