

Nota Grond- en Vastgoedbeleid 2025

Heerlen

Gemeente **Heerlen**

Inhoudsopgave

Begrippenlijst 5
Samenvatting 7
1. Inzet van grond- en vastgoedbeleid 11
1.1 Inleiding 11
1.2 Uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid 11
1.3 Visie en doel van het grond- en vastgoedbeleid 12
1.4 Leeswijzer 14
2. Regie met het grond- en vastgoedbeleid 15
Stap 1: Aanleiding ontwikkeling / vraag naar vastgoed 15
Stap 2: Beoordeling wenselijkheid 16
Stap 3 Afwegingen uitvoerbaarheid 16
Stap 4 Uitwerking en uitvoering in projectteam 17
2.1 Het vastgoedbezit van Heerlen 17
2.1.1 Onze vastgoedportefeuille 18
3. De integrale afweging 21
3.1 Maatschappelijk rendement 21
3.1.1 Bepalen van maatschappelijke thema's en uitvoeren van een nulmeting 21
3.1.2 Impact van ontwikkeling of vastgoed op maatschappelijke thema's 22
3.2 Financiële impact 23
3.2.1 Financiën en de inzet van vastgoed 24
3.3 Integrale beoordeling 24
3.3.1 Maatschappelijke ambitie en financiën in optimale balans 25
3.3.2 Goed risico- en kansenmanagement 26
3.3.3 Prioritering tussen projecten 26
3.4 Tijdelijkheid en integrale beoordeling 27
4. De rolkeuze in het grondbeleid 29
4.1 Het afwegingskader voor de gewenste rol in het grondbeleid 29
Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging? 30
Stap 2: Hoe belangrijk is de ontwikkeling? 30
Stap 3: Welke invloed in de ontwikkeling is nodig of gewenst? 30
Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol. 31
4.2 Onderscheid in vier rollen 31
4.2.1 Initiërend ontwikkelaar 32
4.2.2 Verleidend facilitator 34
4.2.3 Afwachtende ontwikkelaar 34
4.2.4 Passief/toetsende rol 35
5. De rolkeuze in het vastgoedbeleid 37
5.1 Afwegingskader en randvoorwaarden voor panden met een ruimtelijke doelstelling 37
5.2 Afwegingskader en randvoorwaarden voor panden met een maatschappelijke doelstelling 38
Stap 1: Kent het vastgoedvraagstuk een positieve integrale afweging? 39
Stap 2: Hoe belangrijk is de behoefte aan vastgoed? 39
Stap 3: Zijn er alternatieve oplossingen mogelijk? 39
Stap 4: Voldoen de randvoorwaarden om de vraag in te vullen via de kernportefeuille vastgoed? 40
5.3 Proces voor vastgoed dat functie verliest 40
5.4 De inzet van onze vastgoedportefeuille met maatschappelijk doelstellingen 41
6. Kaders en toepassing in de praktijk 45
6.1 Instrumenten voor aankopen van locaties 45
6.2 Instrumenten voor uitvoering van een gebiedsontwikkeling en kostenverhaal 47
6.2.1 Gemeentelijke grondexploitatie. 47
6.2.2 Private grondexploitatie. 48
6.3 Uitgifte van gronden en vastgoed 50
6.3.1 Uitgifte van gronden 50
6.3.2 Verkoop van vastgoed 51
6.3.3 Verhuur van vastgoed 51

6.4 Samenwerking in gebiedsontwikkeling 53
6.5 Samenwerking in vastgoed 54
6.6 Uitgangspunten voor beheer van vastgoed 55
6.6.1 Opwekken duurzame energie op daken 55
6.7 Informatievoorziening 56

Nota Grond- en Vastgoedbeleid

Uitgave gemeente Heerlen

27-01-2025

Deze nota grond- en vastgoedbeleid is opgesteld door Guido Mertens Advies in opdracht van en samenwerking met de gemeente Heerlen. Vormgeving, foto’s en afbeeldingen Gemeente Heerlen of Guido Mertens, tenzij in foto aangegeven. Afbeeldingen zijn gemaakt met Ai.

Begrippenlijst

1.	bouwrijp maken van grond	Het bouwrijp maken van grond is het proces waarbij een locatie technisch en juridisch geschikt wordt gemaakt voor de beoogde bebouwing.
2.	brede welvaart	Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving gaat brede welvaart in essentie over het welzijn van mensen. Het is een maatstaf voor alles dat mensen van waarde vinden.
3.	buitenplanse omgevings-planactiviteit (BOPA)	Een BOPA is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en die niet vergunningsvrij voor het bouwen is.
4.	erfpacht	Erfpacht is het recht om een stuk grond en de (woon)ruimte daarop te gebruiken. De grond met daarop de opstallen blijft eigendom van de gemeente.
5.	functie	Een functie gaat over een bepaalde rol, taak of dienstbaarheid die kan worden toegekend aan een gedeelte van de fysieke leefomgeving. Een locatie kan bijvoorbeeld als functie bedrijventerrein, wonen, kantoor, monument of natuur hebben.
6.	grondexploitatie	Een grondexploitatie is een begroting waarin genormeerde kosten en opbrengsten worden opgenomen die te relateren zijn aan het proces van het aankopen, het voor bebouwing geschikt maken, het aanleggen van de openbare ruimte en het uitgeven van gronden aan partijen die gaan bouwen.
7.	kerntaak	Wettelijk doel of beleidsdoel dat is vastgelegd door college en/of raad
8.	kostenverhaal	Kostenverhaal is een wettelijke plicht om (door wetgeving) genormeerde kostensoorten die een gemeente maakt te verhalen op een grondeigenaar van een (her)ontwikkelingsgebied.
9.	locatiekenmerken	Met locatiekenmerken kan een perceel, bouwwerk of gebied driedimensionaal begrensd worden. Zo kan aangegeven worden wat in de verschillende lagen ondergrond, maaiveld en hoogte in het gebruik mogelijk is of juist beperkt wordt.
10.	maatschappelijke meerwaarde	Het totaal aan mogelijke maatschappelijke effecten die veroorzaakt worden door een ruimtelijke ontwikkeling of inzet van gemeentelijk vastgoed. Dit kunnen effecten zijn voor de hele gemeente of voor afzonderlijke gebieden
11.	Meerjarenprogramma grondexploitaties (MPG)	Dit betreft de jaarlijkse verslaglegging in samenhang met de jaarrekening met - meer gedetailleerde - informatie over gebiedsontwikkelingen op basis van een grondexploitatie of gebiedsontwikkelingen waarbij kostenverhaal aan de orde is.
12.	omgevingsplan	Een omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. De gemeente zorgt dat de regels die daarin zijn opgenomen samen leiden tot 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'.
13.	omgevingsplanactiviteit (OPA)	Een OPA is een activiteit waarbij in het omgevingsplan is bepaald dat daarvoor een vergunning nodig is.
14.	ontwikkelstrategie	Een ontwikkelstrategie bepaalt de koers van de gebiedsontwikkeling. Het maakt duidelijk hoe we tot de meest optimale ontwikkeling komen door duidelijk te maken welk programma, welke kwaliteit en welke fasering nodig is en hoe de businesscase er uit ziet.
15.	regels	Uit de regels volgt op welke wijze en onder welke voorwaarden de functies kunnen worden uitgevoerd. Zo zijn er regels die het oprichten van een bouwwerk mogelijk maken of juist verhinderen. Ook zijn er regels waarmee het gebruik wordt geregeld zoals maximale bruto vloeroppervlakte, huisgebonden beroepsuitoefening, openingstijden, bedrijfscategorieën en dergelijke.
16.	Samenwerkings-strategie	De strategie die we nastreven om, met de inzet van middelen en instrumenten samen te werken in het totale proces van de gebiedsontwikkeling, van ontwikkeling tot beheer van de openbare ruimte en de opstallen.

Samenvatting

De gemeente Heerlen heeft een ambitieus grond- en vastgoedbeleid (GrVg-beleid) ontwikkeld om haar maatschappelijke doelen te bereiken. Door het grond- als vastgoedbeleid te combineren wordt een geïntegreerde aanpak mogelijk gemaakt bij het beheer van grond en vastgoed. Deze samenvatting geeft een overzicht van de belangrijkste kaders en richtlijnen die in elk hoofdstuk van het beleid zijn opgenomen.

Inleiding en belang van Grond- en Vastgoedbeleid

Grond en vastgoed zijn essentiële middelen voor de gemeente Heerlen om haar maatschappelijke ambities te realiseren. Het GrVg-beleid biedt duidelijke kaders voor de inzet van deze middelen en dient als basis voor besluitvorming omtrent ruimtelijke ontwikkelingen en vastgoedbeheer. Door grond- en vastgoedbeleid te integreren, streeft de gemeente naar meer samenhang tussen ruimtelijke ontwikkelingen en het beheer van vastgoed, zodat deze elkaar versterken bij het realiseren van stedelijke en maatschappelijke doelen.

Het beleid is gericht op drie doelgroepen:

1. De gemeenteraad en het college krijgen duidelijkheid over de bestuurlijke rolverdeling
2. De ambtelijke organisatie wordt voorzien van richtlijnen voor advisering over ruimtelijke ontwikkelingen
3. Externe partijen die met de gemeente willen samenwerken krijgen inzicht in hoe de gemeente haar grond- en vastgoedbeleid toepast

Visie en Doelstellingen van het Grond- en Vastgoedbeleid

Situationeel grondbeleid en regierol van de gemeente: In het verleden lag de focus van het grondbeleid op het faciliteren en regisseren van ruimtelijke ontwikkelingen, met de gemeente als sturende kracht. Tegenwoordig vereist de maatschappelijke context meer maatwerk, waardoor de gemeente haar regierol versterkt. Dit betekent dat afhankelijk van de situatie, de gemeente verschillende rollen kan aannemen, van faciliteren tot actief ingrijpen. Dit noemt men situationeel grondbeleid.

Het grondbeleid fungeert als paraplu voor uitvoerende beleidsstukken, zoals grondprijzen, kostenverhaal en verwervingskaders. De gemeente heeft meer flexibiliteit in haar rol en kiest per project welke mate van invloed en betrokkenheid noodzakelijk is.

Vastgoedbeleid in het teken van maatschappelijke waarde en strategisch beheer: Het vastgoedbeleid richt zich op het creëren van maatschappelijke waarde door effectief beheer van gemeentelijke gebouwen. Trends zoals verduurzaming, kostenefficiëntie en flexibiliteit spelen een belangrijke rol. De gemeente Heerlen heeft een vastgoedportefeuille die deels verplicht is (bijvoorbeeld voor onderwijs) en deels in bezit is om maatschappelijke doelen te ondersteunen.

Een belangrijk aspect is het inzicht hebben welke panden nodig zijn voor maatschappelijke doelen en welke voor strategische doelen. Dit onderscheid helpt de gemeente bij het maken van keuzes over aankoop, realisatie, verkoop of sloop van vastgoed.

Het grond- en vastgoedbeleid is gericht op twee hoofddoelen:

Doel 1: Grond en vastgoed inzetten voor maatschappelijke ambities

De gemeente Heerlen zet grond- en vastgoedinstrumenten in om haar maatschappelijke doelen te realiseren. Door ontwikkelstrategieën te koppelen aan strategische locaties, worden deze in lijn gebracht met bredere gemeentelijke doelen. Het grondbeleid biedt richtlijnen voor beslissingen rondom ruimtelijke ontwikkelingen en de rol die de gemeente hierin speelt. Het vastgoedbeleid richt zich op het beheren van panden die waarde toevoegen aan de stad en ondersteunt zowel stedelijke ontwikkelingen als de huisvesting van de gemeentelijke organisatie.

Doel 2: Inzicht bieden in de haalbaarheid van ontwikkelingen en vastgoedbeslissingen

Het grondbeleid helpt bij het beoordelen van de haalbaarheid van ruimtelijke projecten, waarbij een integrale aanpak wordt gehanteerd om overbelasting van locaties te voorkomen. De nadruk ligt op het vinden van een balans tussen maatschappelijk rendement en financieel haalbare resultaten. Het vastgoedbeleid biedt eveneens inzicht bij beslissingen over aankoop, realisatie, beheer en verkoop van panden, waarbij wordt gestreefd naar een optimale afweging tussen inhoudelijke en financiële doelen.

Het juridische en financiële kader dient hierbij als essentiële randvoorwaarde, zonder dat het een doel op zich is.

De regie met grond- en vastgoedbeleid

De regie nemen bij ruimtelijke ontwikkelingen en het inzetten van gemeentelijk vastgoed staat centraal. De gemeente hoeft niet per se zelf te ontwikkelen, maar kan in veel gevallen de uitvoering overlaten aan marktpartijen. Het GrVg-beleid ondersteunt het proces dat van ambitie tot ontwikkeling leidt. Dit proces begint bij de aanleiding voor ontwikkeling, gevolgd door beoordeling, afweging van uitvoerbaarheid en uiteindelijk de uitwerking in een projectteam.

Vastgoedbezit van Heerlen: Heerlen bezit ongeveer 140 panden, waarvan 80% langdurig in eigendom blijft vanwege hun meerwaarde voor gemeentelijk beleid. Daarnaast beschikt de gemeente over 40 ontwikkelpanden die ingezet worden voor stedelijke ontwikkeling en 7 panden voor eigen huisvesting. Er wordt gestreefd naar een compacte en duurzame vastgoedportefeuille.

Integrale afweging van initiatieven

De integrale afweging binnen het Grond- en Vastgoedbeleid (GrVg-beleid) van Heerlen richt zich op een samenhangende beoordeling van maatschappelijke en financiële aspecten bij gebiedsontwikkeling en vastgoedprojecten. Na een positief beoordeelde voorstelbaarheid van een initiatief volgt een integrale beoordeling om te bepalen of het initiatief haalbaar is. Deze beoordeling houdt rekening met de maatschappelijke meerwaarde en de financiële gevolgen, waarbij de gemeente adviseert wat haalbaar is en welke keuzes gemaakt moeten worden.



Een belangrijk onderdeel hiervan is de focus op maatschappelijke thema's, zoals bodem, verstedelijking, verduurzaming, gezondheid en groen. Het GrVg-beleid vergelijkt de huidige situatie (nulmeting) met de ambities van de gemeente om vast te stellen hoe ruimtelijke ontwikkelingen of vastgoedprojecten kunnen bijdragen aan deze thema’s. Daarnaast wordt ook de financiële impact van de ontwikkelingen meegenomen, waarbij een brede financiële businesscase inzicht geeft in de financiële gevolgen voor de gemeentebegroting.

De integrale beoordeling bestaat uit drie pijlers: de balans tussen maatschappelijke meerwaarde en financiën, risicobeheer en kansenmanagement, en de prioritering van projecten. Op basis hiervan kan de gemeente een project afwijzen, herzien, optimaliseren of verder uitwerken. Bij tijdelijke projecten, zoals leegstandsbeheer, zijn de financiële afwegingen anders, waarbij de kosten van tijdelijke invulling worden vergeleken met leegstand.

Rolkeuze in Grondbeleid

De rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling wordt bepaald aan de hand van een afwegingskader met vier stappen:

1. Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging?
2. Hoe belangrijk is de ontwikkeling?
3. Welke mate van invloed is wenselijk of noodzakelijk?
4. Beoordeling van de randvoorwaarden.

Afhankelijk van de situatie kan de gemeente optreden in vier verschillende rollen:

De rol van **initiërend ontwikkelaar** geeft de gemeente Heerlen de meeste controle over gebiedsontwikkelingen, vooral wanneer de markt niet in staat is om de gewenste ontwikkelingen op te pakken. Hierbij beheert de gemeente het hele proces, van het bouwrijp maken van de grond tot de uitgifte van kavels. De gemeente kan ook gronden aankopen om speculatie te voorkomen of binnenstedelijke herontwikkeling te stimuleren. Samenwerkingen met private partijen zijn mogelijk, vooral bij complexe projecten waarbij eigendom, expertise of financiën gedeeld worden. Mogelijke samenwerkingsvormen zijn joint ventures, bouwclaims of het concessiemodel.

De rol van **verleidend facilitator** is geschikt voor situaties waar private partijen kwalitatief goede ontwikkelingen kunnen realiseren. De gemeente stimuleert en ondersteunt de ontwikkeling door partijen te verbinden, het ontwikkelproces te begeleiden of vergunningen te verlenen. Hier ligt het risico meer bij het niet volledig realiseren van maatschappelijke doelen, terwijl de financiële risico's beperkt blijven.

Als **afwachtende ontwikkelaar** treedt de gemeente op wanneer ze eigenaar is van een locatie maar geen directe ontwikkelingsdruk voelt. De gemeente grijpt kansen aan wanneer zich een gunstige mogelijkheid voordoet.

In de **passief/toetsende rol** speelt de gemeente een minimale rol in de ontwikkeling. Deze rol is geschikt voor gebieden die al goed scoren op maatschappelijke doelen. De focus ligt op het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten om initiatieven te toetsen, met minimale eigendomsverwerving

Rolkeuze in Vastgoedbeleid

De gemeente Heerlen hanteert twee afwegingskaders voor het beheer van haar vastgoedportefeuille. Het eerste kader richt zich op panden met een **ruimtelijke doelstelling**, waarbij wordt beoordeeld of een pand past binnen de ruimtelijke visie en strategie van de gemeente, bijvoorbeeld voor gebiedsontwikkeling. Het tweede kader richt zich op panden met een **maatschappelijke doelstelling**, zoals het huisvesten van verenigingen of sportvoorzieningen, en beoordeelt of een pand bijdraagt aan de maatschappelijke functies van de gemeente.

Voor beide categorieën geldt een proces met duidelijke stappen om te bepalen of vastgoed behouden, aangepast, verkocht of verworven moet worden. Dit gebeurt op basis van een integrale beoordeling waarin de maatschappelijke meerwaarde en financiële haalbaarheid worden afgewogen. Wanneer vastgoed zijn functie verliest, wordt bekeken of het voor een andere doelstelling kan worden ingezet, anders wordt het afgestoten.

Het beleid biedt ook richtlijnen voor tijdelijke huur, aankoop van bestaand vastgoed, en nieuwbouw. Bij elk van deze opties moet een behoefteanalyse en een kosten-batenanalyse plaatsvinden om de financiële en maatschappelijke haalbaarheid te waarborgen. Het doel is een flexibele, toekomstbestendige en duurzame vastgoedportefeuille die aansluit bij de ruimtelijke en maatschappelijke doelen van de gemeente.

Uitvoering en Samenwerking

Voor de uitvoering van gebiedsontwikkeling en vastgoedbeheer beschikt de gemeente over juridische en financiële instrumenten, zoals aankopen van locaties, het vestigen van voorkeursrecht, onteigening en kavelruil. De gemeente kiest daarbij de juiste samenwerkingsvorm per project, zoals joint ventures of concessiemodellen, afhankelijk van de benodigde regie en het risicoprofiel.

Uitgifte van Gronden en Vastgoed

De gemeente Heerlen hanteert verschillende richtlijnen voor de uitgifte, verkoop en verhuur van gronden en vastgoed, waarbij transparantie en het behalen van beleidsdoelen centraal staan. Bij de uitgifte van gronden wordt rekening gehouden met de bestemming van de grond, de ontwikkelingsfase (bouwrijp of niet) en de keuze tussen verkoop of (erf)pacht. De gemeente kan grond zelf ontwikkelen of de ontwikkeling overlaten aan marktpartijen, waarbij het Didam-arrest zorgt voor strengere regels rond mededinging en transparantie. Grond kan via één-op-één-gunning of openbare selectie worden uitgegeven, waarbij marktconforme prijzen worden gehanteerd en strategische keuzes per locatie worden gemaakt.

Bij de verkoop van vastgoed dat zijn functie verliest, wordt eerst beoordeeld of het pand nog een andere maatschappelijke functie kan vervullen. De verkoop vindt meestal plaats via een openbare selectie, waarbij de gemeente marktconforme prijzen hanteert. Verkoop moet transparant zijn en voldoen aan planologische vereisten.

De verhuur van gemeentelijk vastgoed ondersteunt huisvestingsvragen van maatschappelijke organisaties die bijdragen aan gemeentelijke doelen. Huurprijzen worden meestal kostprijsdekkend berekend, met de mogelijkheid van subsidies voor maatschappelijke organisaties die de huur niet

kunnen betalen. De gemeente Heerlen hanteert het directe huurmodel, waarbij vastgoed direct aan de eindgebruiker wordt verhuurd en past creatief leegstandsbeheer toe voor tijdelijk gebruik van leegstaande panden, bijvoorbeeld voor maatschappelijke initiatieven. Ook hier wordt soms afgeweken van kostprijsdekkende huur om maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

Duurzaamheid en Beheer

Duurzaamheid is een speerpunt binnen Heerlens vastgoedbeheer en -ontwikkeling. De gemeente streeft naar verduurzaming van haar vastgoed door gebruik te maken van hernieuwbare energiebronnen, natuurinclusieve en circulaire (ver)bouwmethoden en verbetering van energieprestaties. Het onderhoud van vastgoed wordt planmatig uitgevoerd op basis van meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's), waarbij preventief onderhoud de voorkeur heeft.

Conclusie en Toepassing in de Praktijk

Het GrVg-beleid is een dynamisch beleidskader dat voortdurend wordt aangepast aan de maatschappelijke en financiële realiteit. De Planning & Control (P&C)-cyclus biedt de gemeenteraad en het college inzicht in de voortgang van het beleid. Het college voert het beleid uit, terwijl de raad de kaders vaststelt en toezicht houdt.



1. Inzet van grond- en vastgoedbeleid

1.1 Inleiding

De ambities van Heerlen zijn helder. Er liggen grote uitdagingen voor veel van onze inwoners op het gebied van leren, werken, veiligheid, gezondheid en wonen in een fijne leefomgeving. Wij zijn ons terdege bewust van de urgentie van dit alles. De uitdagingen die we maatschappelijk zien vragen om diverse ruimtelijke ontwikkelingen, zoals transformaties van woonwijken, winkelgebieden en het klimaatbestendig maken van onze gemeente. En ze vragen om voorzieningen en vastgoed waar gebruik van kan worden gemaakt.

Grond en vastgoed zijn voor ons belangrijke instrumenten voor het uitvoeren van onze taken en het bereiken van onze maatschappelijke doelstellingen. Grond- en vastgoedbeleid hebben beide met eigen doelen en uitgangspunten te maken, maar er zit ook een duidelijke overlap. Vanwege die sterke relatie tussen het grondbeleid en het vastgoedbeleid kiezen we ervoor om het in deze nota te integreren tot het Grond- en Vastgoedbeleid (hierna GrVg-beleid). Daarbij is ruimte voor de afzonderlijke doelen en uitgangspunten die dan zo kenbaar worden gemaakt als grond of vastgoed.

Het GrVg-beleid dient als kader voor de advisering over besluiten met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen en de inzet van ons vastgoed.

Het GrVg-beleid dient de belangen van verschillende doelgroepen:

a. De **gemeenteraad** en het **college** krijgen door dit beleid helderheid in de bestuurlijke rolverdeling en in de afbakening van bevoegdheden
b. De **ambtelijke organisatie** kan op basis van dit beleid op hoofdlijnen advies geven over ontwikkel- en samenwerkingsstrategieën binnen gebiedsontwikkelingen en over de inzet van vastgoed
c. **Externe partijen** die met de gemeente willen samenwerken krijgen door dit beleid inzicht in de manier waarop de gemeente haar grond- en vastgoedbeleid toepast

De kaders en de richtlijnen die de gemeenteraad door de vaststelling van deze nota meegeeft aan het college worden steeds ***cursief, vet en in het oranje*** aangegeven.

1.2 Uitvoering van het grond- en vastgoedbeleid

We (her)ontwikkelen locaties en creëren gebouwen die ons kansen bieden om invulling te geven aan onze opgaven. Ons grondbeleid gebruiken we als instrument om de benodigde ruimte te verkrijgen voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Vaak zijn de gronden en/of opstallen niet in eigendom van de gemeente, wat extra uitdagingen met zich meebrengt. In het grondbeleid beschrijven we daarom de mogelijkheden om ook op deze locaties de gewenste ontwikkeling te realiseren. Het is zeker niet altijd nodig of wenselijk dat de gemeente eigenaar is van een te ontwikkelen locatie. In sommige gevallen is dat echter wel het geval, en in deze nota bespreken we de voor- en nadelen van gemeentelijk eigendom, hoe we met dat bezit omgaan en hoe we het kunnen inzetten.

In ons grondbeleid uit 2009 ligt de nadruk op een sturend beleid, waarbij de gemeente vooral faciliteert, stimuleert en regisseert. De realisatie van projecten ligt hierbij voornamelijk in handen van marktpartijen, en de gemeente schept alleen de randvoorwaarden. Een actieve rol van de gemeente was voorbehouden aan situaties waarin ontwikkelingen anders niet van de grond zouden komen. De huidige maatschappelijke opgaven vragen om meer maatwerk en pragmatisch handelen. Daarom versterken we in dit grondbeleid de regierol van de gemeente om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te ondersteunen. Per situatie bepalen we of en in welke mate de inzet van de gemeente nodig is. Dit noemen we situationeel grondbeleid.

Het Grondbeleid fungeert als paraplu voor het uitvoerend beleid. Het biedt de noodzakelijke instrumenten om onze ruimtelijke ambities te verwezenlijken en dient als overkoepelend beleidsdocument voor onder andere het verwervingskader, grondprijzen en uitgiftekader, en het kostenverhaal. In de nota verwijzen we naar deze documenten (mogelijk nog in ontwikkeling zijnde). Wanneer de uitvoeringspraktijk om meer diepgang of standaardisatie vraagt, werkt de gemeente dit verder uit in kaders en procesbeschrijvingen, die vervolgens door het college worden vastgesteld.

Ook het vastgoedbeleid zetten we in om maatschappelijke waarde te creëren. Het biedt een gedetailleerder kader voor het strategisch beheer en de inzet van gemeentelijk vastgoed. De afwegingen voor het beheren van vastgoed door de gemeente Heerlen zijn gebaseerd op wetgeving (plicht), welzijnsbeleid (sport, sociaal, cultureel), economie, ruimtelijke ordening, erfgoed, en de noodzaak om de eigen dienstverlening te ondersteunen (zoals ambtelijke huisvesting).

Als we kijken naar trends in het gemeentelijke vastgoedbeheer in Nederland, zien we een aantal ontwikkelingen die ook in Heerlen herkenbaar zijn:

- Gemeenten richten zich steeds meer op het creëren van maatschappelijke waarde door middel van hun vastgoed
- Gemeenten worden gestimuleerd om hun vastgoedportefeuilles te verduurzamen, in lijn met de doelstellingen van het Klimaatakkoord
- Gemeenten staan onder druk om hun vastgoedbeheer kostenefficiënt te organiseren
- Er is een groeiende behoefte aan flexibel en multifunctioneel gebruik van gemeentelijk vastgoed, passend bij de veranderende behoeften van de samenleving, zoals de vraag naar tijdelijke huisvesting

Vanuit wetgeving en beleidskeuzes bezit de gemeente een vastgoedportefeuille waarin bovenstaande trends een plek krijgen. Om deze portefeuille zo effectief en efficiënt mogelijk te beheren, zijn er kaders nodig die duidelijk maken:

- Welke gebouwen nodig zijn voor de kerntaak en/of een strategisch doel hebben, en als kernvoorraad of strategische voorraad in beheer worden gehouden
- Hoe het beheer en gebruik van deze kern- en strategische voorraad georganiseerd wordt
- Hoe de gemeente tot beslissingen komt over de aankoop, realisatie, verkoop of sloop van gebouwen

1.3 Visie en doel van het grond- en vastgoedbeleid

Het grondbeleid is een onderdeel van het omgevingsbeleid van de gemeente. Het doel van dit beleid is om inzicht te geven in de haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen en te bepalen welke rol de gemeente daarin wil spelen. Grondbeleid is ons kompas bij het nemen van beslissingen over ontwikkelings- en samenwerkingsstrategieën voor gebiedsontwikkelingen. De Omgevingsvisie en andere beleidsplannen geven daarbij richting aan de inhoud.



Vastgoedbeleid maakt deel uit van het voorzieningenbeleid van de gemeente. Dit beleid gaat over de gebouwen die in ons bezit zijn, of die idealiter in ons bezit zouden moeten zijn, en hoe we hiermee omgaan. Het omgevings- en voorzieningenbeleid is essentieel voor het realiseren van verschillende ambities, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, werken, gezondheid, welzijn en natuur.

Het vastgoedbeleid van de gemeente biedt duidelijke richtlijnen en kaders voor de inzet en de ontwikkeling van de vastgoedportefeuille, zodat deze aansluit bij zowel de huidige als toekomstige behoeften van de gemeenschap. Dit beleid dient als basis voor verdere beleidsontwikkeling en helpt de gemeente om haar vastgoedmanagement te professionaliseren en te integreren met andere beleidsgebieden.

Het vastgoedmanagement is georganiseerd op drie niveaus:

- **Strategisch niveau**: De gemeenteraad stelt het vastgoedbeleid vast, inclusief de bijbehorende kaders
- **Tactisch niveau**: Hier worden beleidsregels uitgewerkt, zoals regels voor verhuur, huurprijsbepaling, onderhoud, verduurzaming en leegstandsbeheer. Deze regels worden vastgesteld door het college van B&W
- **Operationeel niveau**: Dit betreft het dagelijkse beheer van de vastgoedportefeuille, waarbij de beleidsregels worden toegepast



Het GrVg-beleid is gericht op het effectief inzetten van zowel grond als vastgoed om duurzame en toekomstgerichte stedelijke ontwikkelingen te faciliteren. Daarvoor zijn twee hoofddoelen geformuleerd die helpen bij het maken van strategische keuzes over hoe beschikbare grond en vastgoed het best kunnen worden ingezet om bij te dragen aan de maatschappelijke ambities van Heerlen:

Doel 1: Grond en vastgoed inzetten voor maatschappelijke ambities

We gebruiken grond- en vastgoedinstrumenten om onze maatschappelijke ambities te realiseren. Dit doen we door in onze ontwikkelstrategie duidelijk te maken waarom bepaalde ontwikkelingen plaatsvinden, welke strategische doelen belangrijk zijn op die locaties en welk resultaat we willen bereiken. Daarbij bekijken we locaties in samenhang met elkaar en in het licht van de bredere gemeentelijke doelen. Het grondbeleid biedt een kader voor de keuzes die de gemeente maakt om ontwikkelingen mogelijk te maken (zie hoofdstuk 2) en helpt te bepalen welke rol de gemeente daarbij het beste kan vervullen (zie hoofdstuk 4).

Voor het vastgoedbeleid betekent dit dat we een portefeuille beheren van gebouwen die een toegevoegde waarde bieden voor de gemeente Heerlen en de stedelijke ontwikkeling. Daarnaast omvat het vastgoed gebouwen voor de huisvesting van onze eigen organisatie. Dit uitgangspunt geldt voor alle panden die we in bezit hebben of willen aankopen of realiseren.

Doel 2: Inzicht bieden in de haalbaarheid van ontwikkelingen en vastgoedbeslissingen

Met het grondbeleid willen we bijdragen aan besluitvorming over de ontwikkeling van locaties door inzicht te geven in de haalbaarheid van ruimtelijke projecten. Door te streven naar een integrale aanpak bereiken we meer waarde en voorkomen we dat er te veel ambities op één locatie worden gestapeld, wat tot onhaalbaarheid kan leiden. Dit integrale resultaat is een balans tussen een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement en een passend financieel effect (zie hoofdstuk 3).

Het vastgoedbeleid ondersteunt de besluitvorming over de aankoop, realisatie, beheer en verkoop van vastgoed door ook hier inzicht te bieden in de haalbaarheid. Via een integrale afweging zoeken we ook voor vastgoed naar de optimale balans tussen inhoudelijke en financiële doelen.

Het juridische en financiële kader, gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving, is van groot belang bij het GrVg-beleid. Dit kader is echter geen doel op zich, maar een randvoorwaarde waarbinnen we opereren.



1.4 Leeswijzer

Deze nota is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 is nader uitgewerkt hoe GrVg-beleid ingezet kan worden, op welke momenten dat gebeurt en hoe dat past binnen het totale proces van ambitie tot ontwikkeling en/of eigendom/beheer van vastgoed
- In hoofdstuk 3 is aangegeven hoe de afwegingen rondom het integraal resultaat van een ontwikkeling een plek krijgen in het GrVg-beleid
- In hoofdstuk 4 is de rolkeuze van de gemeente in het grondbeleid uitgewerkt
- In hoofdstuk 5 is de rolkeuze van de gemeente in het vastgoedbeleid uitgewerkt
- De financiële en juridische kaders en de informatievoorziening over de uitvoering van het GrVg-beleid zijn in hoofdstuk 6 uitgewerkt

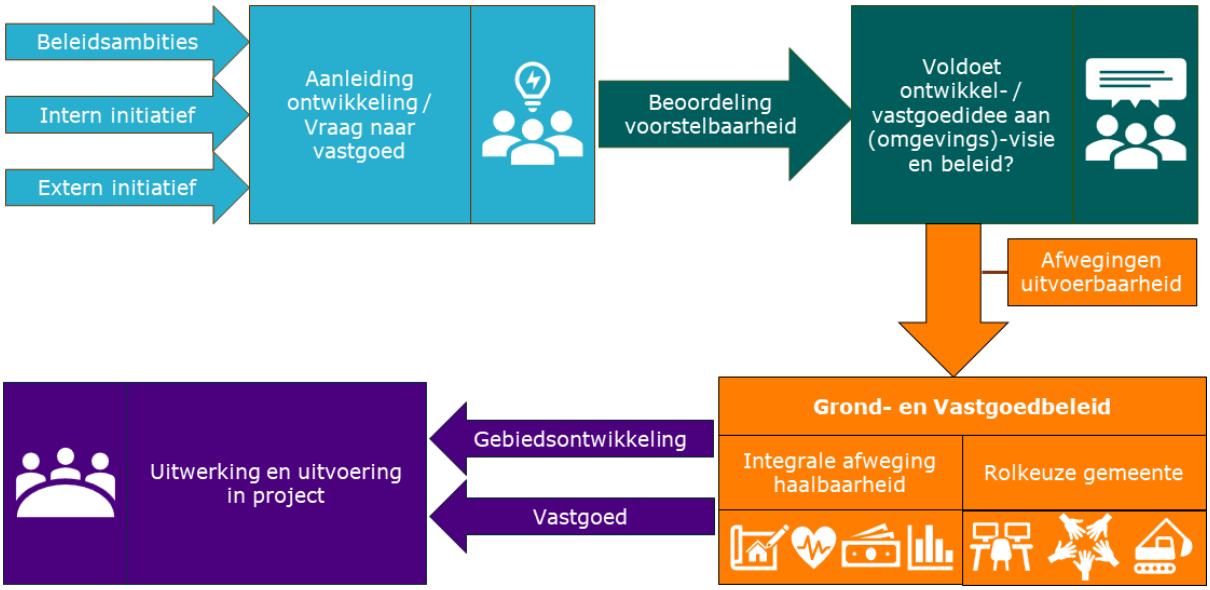
Kader 1.1: We gaan uit van situationeel grondbeleid waarbij we van situatie tot situatie kijken welke houding en rol de gemeente het beste past.

2. Regie met het grond- en vastgoedbeleid

Veel van onze maatschappelijke ambities vragen om een ruimtelijke ontwikkeling of om de inzet van ons gemeentelijk vastgoed. Zo kunnen we onder andere een bijdrage leveren aan ambities om een geschikte en betaalbare woning voor onze inwoners beschikbaar te hebben, om ruimte te hebben om elkaar te ontmoeten, om gezond bewegen te stimuleren, hebben we goede plekken nodig om te werken en te recreëren en kunnen we een bijdrage leveren aan de energietransitie, klimaatadaptatie en een mooie groene omgeving.

In dit GrVg-beleid staat regie nemen om via ruimtelijke ontwikkelingen en de inzet van ons gemeentelijk vastgoed onze maatschappelijke ambities te kunnen realiseren centraal. We benadrukken daarbij dat regie nemen niet hetzelfde is als zelf alles doen. Vaak zal de uitvoering in handen liggen van andere partijen zoals commerciële ontwikkelaars, woningcorporaties, netbeheerders en Rijkswaterstaat. Dan bekijken we samen met deze partijen hoe we de ontwikkelingen zoveel mogelijk meerwaarde kunnen geven en hoe we ze mogelijk kunnen maken. Maar soms zal het ook nodig zijn om zelf het initiatief op te starten of over te nemen.

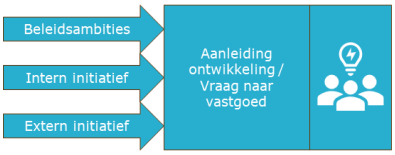
Het GrVg-beleid is een belangrijke schakel in het dynamische totaalproces binnen onze gemeente om van ambitie tot ontwikkeling te komen. In onderstaand figuur wordt de positionering van het GrVg-beleid weergegeven.



Figuur 1: Positionering maatschappelijk grond- en vastgoedbeleid

Hieronder worden de verschillende stappen uit het figuur "Positionering maatschappelijk grond- en vastgoedbeleid" nader toegelicht.

Stap 1: Aanleiding ontwikkeling / vraag naar vastgoed

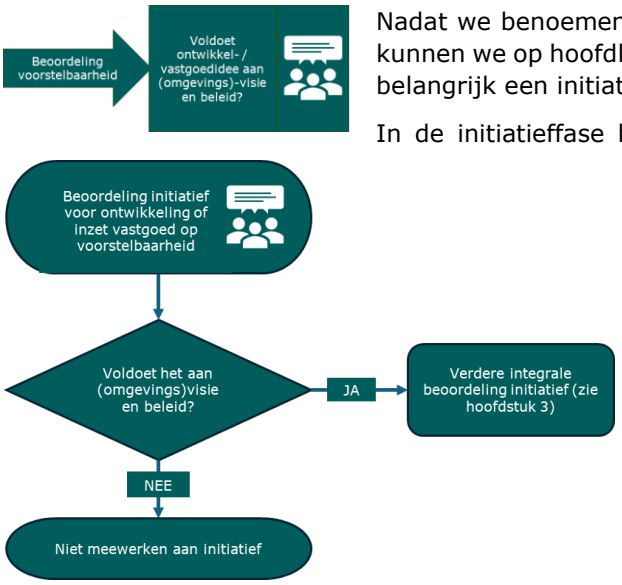


Om initiatieven goed te kunnen beoordelen, is het belangrijk om de aanleiding ervan duidelijk te maken en te categoriseren. Hierbij maken we onderscheid tussen verschillende hoofdgroepen van aanleidingen, afhankelijk van hoe de vraag naar ontwikkeling of huisvesting ontstaat

1. Vanuit beleid en programma's: **Beleidsambities**, zoals vastgesteld door de gemeenteraad in de Omgevingsvisie of in specifieke beleidsplannen, kunnen duidelijk maken dat er behoefte is aan locaties voor bijvoorbeeld woningen, economische activiteiten, ontmoetingsplekken, voorzieningen of natuur(compensatie). Vaak moeten we daarvoor nog een geschikte ontwikkellocatie of pand vinden. Daarnaast benoemt de Omgevingsvisie gebieden met een bijzondere ontwikkelopgave. In die gevallen is het belangrijk om locaties binnen zo'n gebied op een manier te ontwikkelen die past bij de specifieke uitdagingen van dat gebied. Ook kan vastgoed ingezet worden om bijvoorbeeld de leefbaarheid, veiligheid en/of gezondheid in wijken te verbeteren.

2. Vanuit **interne initiatieven**: Soms is de aanleiding dat een locatie die al eigendom is van de gemeente, beschikbaar komt voor ontwikkeling. Dit kunnen braakliggende terreinen zijn of locaties met (maatschappelijk) vastgoed die niet langer nodig zijn voor de huidige functie. Een andere interne aanleiding kan een vraag zijn vanuit het gemeentebestuur of de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld omdat er een kans is om samen te werken met marktpartijen, er zich een kans aandient voor het innemen van een strategische eigendomspositie, of er een huisvestingsvraag voor een bepaalde activiteit is.
3. **Vanuit externe initiatieven**: Een externe partij, zoals een private ontwikkelaar, kan een voorstel indienen voor een ontwikkelplan waarbij medewerking van de gemeente nodig is om dit te realiseren. Het kan ook gaan om vragen voor de huisvesting van activiteiten, waarbij de gemeente betrokken wordt om dit mogelijk te maken.

Stap 2: Beoordeling wenselijkheid



Nadat we benoemen waarom een ontwikkeling of vastgoed nodig is, kunnen we op hoofdlijnen bepalen hoe wenselijk, hoe haalbaar en hoe belangrijk een initiatief is. Stap 2 gaat over de voorstelbaarheid.

In de initiatieffase beoordeelt de gemeente Heerlen een ruimtelijk initiatief door middel van een quickscan. Met deze quickscan kijken we globaal naar hoe wenselijk, haalbaar en belangrijk het initiatief of de huisvestingsvraag is. In Heerlen wordt deze beoordeling uitgevoerd door een strategisch team dat verantwoordelijk is voor het beoordelen van initiatieven.

De belangrijkste vraag bij de beoordeling is: welke ruimtelijke en sociale doelstellingen worden ondersteund door het initiatief? Om dit te bepalen, toetsen we het initiatief aan de maatschappelijke doelen die zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie en programma's van Heerlen.

Figuur 2: Beoordeling wenselijkheid initiatief

De resultaten van deze quickscan geven waardevolle input voor verdere besluitvorming over de uitvoerbaarheid van het initiatief.

Stap 3 Afwegingen uitvoerbaarheid



Na de beoordeling op de wenselijkheid besluiten we of het initiatief een project is waaraan we medewerking willen verlenen. We maken daarvoor twee afwegingen waarin het GrVg-beleid de kaders voor de uitvoerbaarheid geeft:

Afweging 1: Integrale beoordeling van haalbaarheid

Bij het beoordelen van een plan of huisvestingsvraag kijken we niet alleen naar het maatschappelijke rendement, maar maken we ook een brede financiële afweging om de haalbaarheid van de vraag te bepalen.

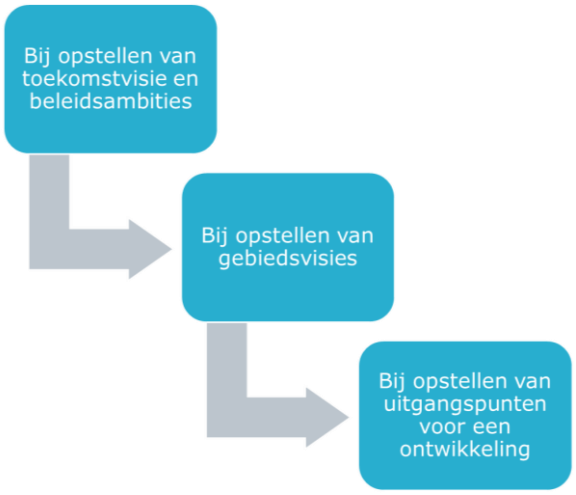
Cruciaal hierin is dat we deze ambities op een goede manier samen kunnen brengen. Zo voorkomen we dat we te veel ambities combineren, waardoor het project onhaalbaar wordt.

In hoofdstuk 3 van deze nota wordt deze integrale afweging van zowel ruimtelijke ontwikkelingen als vastgoedvraagstukken verder uitgewerkt, waarbij zowel het maatschappelijke als het financiële rendement aan bod komt.

Afweging 2: Rolkeuze van de gemeente

Nadat een initiatief positief beoordeeld is op wenselijkheid, gaan we afwegen welke rol de gemeente idealiter in de ontwikkeling of het vastgoed inneemt. Of we deze rol in een ontwikkeling ook

daadwerkelijk in (kunnen) nemen zal mede afhankelijk zijn van de specifieke situatie, zoals de wensen en de (ontwikkel)mogelijkheden van de huidige eigenaren en de capaciteit en de middelen die beschikbaar zijn binnen de gemeente. Dit levert de input om tot een samenwerkingsstrategie te komen, waarin het samenspel tussen markt en overheid en de invulling van de eigen gemeentelijke rol aan bod komt. Ook voor een huisvestingsvraag wordt in deze fase gekeken of die vraag door de gemeente wordt opgepakt of niet. Dit wordt uitgewerkt in de projectfase.



De gewenste impact, de integrale afweging en de rolkeuze worden meerdere keren geëvalueerd. Deze stappen worden steeds concreter naarmate het proces vordert, zoals weergegeven in figuur 3. Het gaat hierbij niet om vaste stappen die altijd in dezelfde volgorde moeten worden genomen.

In hoofdstuk 4 van deze nota is de rolkeuze in het grondbeleid nader uitgewerkt en in hoofdstuk 5 komt de rolkeuze in het vastgoedbeleid aan bod.

Figuur 3: De afwegingsmomenten

Stap 4 Uitwerking en uitvoering in projectteam

Wanneer over de wenselijkheid is geadviseerd en op hoofdlijnen naar de haalbaarheid en urgentie van het initiatief is gekeken, vindt in een project of in een overlegstructuur de verdere uitwerking en, na bestuurlijke besluitvorming, uitvoering van de gebiedsontwikkeling plaats. Dit team adviseert over de integrale beoordeling (hoofdstuk 3) en de rolkeuze van de gemeente (hoofdstuk 4 en 5) en verwerkt dit in een ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. Het GrVg-beleid blijft daarin de kaders voor de uitvoerbaarheid aangeven. De uitwerking en uitvoering in het projectteam zelf valt buiten de scope van de nota GrVg-beleid.



2.1 Het vastgoedbezit van Heerlen

De maatschappelijke ambities van de gemeente Heerlen vereisen niet alleen grond voor ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook passende gebouwen om huisvestingsbehoeften te vervullen. Het vastgoedbezit van de gemeente is gebaseerd op wettelijke verplichtingen (zoals voor onderwijs), welzijnsbeleid (bijvoorbeeld sport- en culturele voorzieningen), en strategische doelen (zoals economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en erfgoedbehoud). Daarnaast is er behoefte aan vastgoed om de eigen dienstverlening te ondersteunen, zoals kantoorruimtes voor gemeentelijke diensten.

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Hoe de gemeente Heerlen met dit vastgoed voor onderwijs omgaat is beschreven in het Integraal Huisvestingsplan (IHP) voor onderwijs en maakt dus verder geen onderdeel uit van deze nota vastgoedbeleid.

Met het vastgoedbeleid worden sectorale beleidsdoelen gefaciliteerd door te voorzien in de noodzakelijke huisvesting. Dit kan met de bestaande vastgoedportefeuille, nieuwbouw of door samen te werken met derden die vastgoed in bezit hebben. Voor een effectief beheer van de portefeuille zijn duidelijke kaders nodig die bepalen:

- Welke gebouwen essentieel zijn voor gemeentelijke kerntaken en strategische doelen en daarom in beheer blijven
- Hoe beslissingen worden genomen over de aankoop, bouw, verkoop of sloop van panden
- Welke strategie wordt gevolgd voor het onderhoud en beheer van gemeentelijk vastgoed

Dit beleid schetst de strategie voor het gebruik van gemeentelijk vastgoed, terwijl zaken zoals de kwaliteit, onderhoud en eventuele renovatie van het vastgoed worden uitgewerkt in een afzonderlijk portefeuilleplan.

De gemeente beschikt over verschillende locaties met vastgoed. Een deel van deze panden blijft in eigendom en wordt ingezet voor belangrijke maatschappelijke functies, zoals wijkcentra, culturele panden en sportaccommodaties. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het vastgoedbezit van de gemeente en de bijbehorende visie en strategie.

Maatschappelijke doelstellingen

De gemeente Heerlen speelt met haar vastgoed een belangrijke rol in het voorzieningenniveau. Zij bepaalt welke maatschappelijke voorzieningen nodig zijn om sociaal-maatschappelijke activiteiten te ondersteunen en hoe die behoeften worden ingevuld. Een nieuw model wordt ontwikkeld om inzicht te geven in de ruimteclaims voor voorzieningen op verschillende schaalniveaus, zoals op het niveau van de gemeente, stadsdelen of specifieke gebiedsontwikkelingen. Dit nog uit te werken voorzieningenmodel willen we gaan gebruiken om in onze ontwerpen voor zowel nieuwe ontwikkelingen als voor onze transformatieopgaven goed in beeld te krijgen met welke ruimteclaim en voorzieningen we allemaal rekening moeten houden in een gebied en op grotere schaal van onze totale portefeuille. We gaan dit ook gebruiken bij de inzet van ons vastgoed, aangezien we zo snel in beeld krijgen aan welk vastgoed behoefte is.



Ruimtelijke doelstellingen

Een deel van het gemeentelijk vastgoed zal zijn huidige functie verliezen en kan worden herbestemd. Bij elke herbestemming wordt beoordeeld of het vastgoed behouden, getransformeerd, gesloopt of verkocht moet worden, waarbij ook het gebied als geheel in ogenschouw wordt genomen. Bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed hanteren we dezelfde werkwijze, criteria en afwegingen als bij de ontwikkeling van gemeentelijke gronden waar geen opstallen op staan. Tevens kan het zo zijn dat vastgoed juist wordt aangekocht om gebiedsontwikkelingen te ondersteunen, in lijn met de rol van de gemeente als initiërend ontwikkelaar.

2.1.1 Onze vastgoedportefeuille

We beschikken per september 2024 over een vastgoedportefeuille van circa 140 panden. Daarvan zijn er circa 80% langdurig in ons bezit aangezien ze een onderbouwde meerwaarde bieden voor minstens een van onze beleidsterreinen. Circa 40 panden uit onze portefeuille zijn ontwikkelpanden

die we inzetten of in gaan zetten voor onze stedelijke ontwikkeling en 7 panden zijn in bezit voor onze eigen huisvesting.

Het uitgangspunt dat we de afgelopen jaren in ons vastgoedbeleid hebben gehanteerd is "geen vastgoed, tenzij…". En ook in het vastgoedbeleid dat we met deze nota voeren willen we inzetten op een doelmatige en effectieve vastgoedportefeuille.

Toch zien we, ook al in de praktijk van de laatste jaren, drie redenen om een accentwijziging aan te brengen op dit uitgangspunt:

1. De vraag naar maatschappelijke voorzieningen in Heerlen neemt toe en commercieel vastgoed voldoet vaak niet aan de vereisten
2. De betaalbaarheid van de maatschappelijke voorzieningen door private partijen staat onder druk door stijgende huur- en koopprijzen. De druk op de gemeente om toch over deze belangrijke maatschappelijke voorzieningen te kunnen beschikken is daarom ook toegenomen
3. De gemeente wil zich sterker inzetten voor kansengelijkheid, vooral in kwetsbare wijken

Dit vraagt om een herziening van de visie op het gemeentelijk vastgoedbezit, die in dit vastgoedbeleid als volgt wordt geformuleerd:

Onze nieuwe visie op onze vastgoedportefeuille:

De gemeente Heerlen wil vastgoed vaker inzetten voor maatschappelijke doelen. Er wordt gestreefd naar een duurzame, doelmatige vastgoedportefeuille die aansluit op de behoeften aan voorzieningen. Dit wordt gedaan binnen de bestaande mogelijkheden. De huidige vastgoedportefeuille is relatief compact en een grote uitbreiding door nieuwbouw of aankopen van panden is niet haalbaar. Daarom ligt er ook een focus op samenwerking met partners die reeds vastgoed in bezit hebben en beheren.

Daarnaast wordt gewerkt aan het uitbreiden van de mogelijkheden om gemeentelijk vastgoed zelf in te zetten. Dit vereist een gedetailleerde uitwerking in een aantal stappen:

1. Inzicht versterken in de behoeften aan voorzieningen per buurt en prioriteiten stellen. Daarvoor moet op grotere schaal naar de opgaven en de mogelijkheden worden gekeken. Dat biedt meer kansen dan bij sturen op (deel)projectniveau. Het nog uit te werken voorzieningenmodel gaat helpen dit inzicht te versterken
2. De huidige vastgoedportefeuille optimaliseren door het portefeuilleplan te actualiseren, zodat goed inzicht in de staat en kwaliteit van het vastgoed wordt verkregen
3. Een strategie ontwikkelen om in te spelen op de krapte in het voorzieningenniveau, inclusief mogelijkheden om vastgoed van derden te benutten
4. Een plan opstellen voor de aankoop van vastgoed en nieuwbouw, indien nodig voor uitbreiding van de gemeentelijke portefeuille

Kader 2.1. We leggen bij ruimtelijke ontwikkelingen op verschillende momenten de relatie met het GrVg-beleid. Daarvoor gebruiken we de afweging over de haalbaarheid van de ontwikkeling en de afweging welke rol in het GrVg-beleid de voorkeur heeft in een ontwikkeling. Dat doen we al vanaf het vroegtijdige stadium van visievorming.

Kader 2.2: We maken voor onze vastgoedobjecten in eigendom onderscheid in drie hoofdgroepen:

1. ***Panden die we nodig hebben voor de huisvesting van de eigen organisatie***
2. ***Panden die een onderbouwde meerwaarde bieden voor minstens een van onze beleidsterreinen***
3. ***Panden die we nodig hebben voor onze stedelijke ontwikkeling***

Kader 2.3: We willen vastgoed meer en vaker maatschappelijk gaan inzetten. We hanteren daarbij het uitgangspunt dat we een vastgoedportefeuille nastreven die doelmatig en effectief duurzaam wordt ingezet en die tegemoet komt aan de noodzakelijke behoeften aan voorzieningen binnen Heerlen.

Kader 2.4: We werken aan meer mogelijkheden om zelf vastgoed in te zetten. Dit vraagt om een uitwerking in een vierstappenplan: inzicht, optimaliseren, strategie en uitbreiding.


iba
parkstad
Samen werken aan de toekomst van Parkstad
janssen
Beijmans

3. De integrale afweging

Nadat een initiatief voor een ontwikkeling of de inzet van vastgoed positief beoordeeld is op de voorstelbaarheid ervan (zie hoofdstuk 2), volgt het maken van de **integrale beoordeling op de haalbaarheid** van het initiatief. In dit hoofdstuk beschrijven we de afwegingen die we daarbij maken. Het bepalen van de **gemeentelijke rol** in het initiatief of huisvestingsvraag is de andere afweging die de gemeente maakt. Hoofdstuk 4 (voor grondbeleid) en hoofdstuk 5 (voor vastgoedbeleid) beschrijft de criteria die horen bij die keuze.

De transformatie of ontwikkeling van een gebied heeft vrijwel altijd gevolgen voor meerdere beleidsterreinen. Wanneer er verschillende ambities en vraagstukken tegelijk spelen, is een sectorale aanpak niet voldoende. De ambities kunnen namelijk tegenstrijdig, onwenselijk of financieel onhaalbaar zijn. In de Omgevingsvisie van de gemeente worden ruimtevragende ambities uitgesproken, maar de beschikbare ruimte is schaars door de diverse plannen die vanuit verschillende beleidsvelden komen. Het combineren van al deze plannen op één locatie is vaak niet mogelijk of wenselijk. Daarom moeten er keuzes gemaakt worden.

Een integrale beoordeling kijkt naar de gewenste maatschappelijke ambities in samenhang met de financiële haalbaarheid. Door deze afweging vroeg in het GrVg-beleid te maken, kan de gemeente adviseren wat op dat moment zowel maatschappelijk als financieel haalbaar is en welke keuzes daarbij passen. Dit geldt ook voor het gebruik van gemeentelijk vastgoed. Het kan namelijk ook hier voorkomen dat er effecten zijn op meerdere beleidsterreinen. In zo'n geval is het belangrijk om een keuze te maken welke beleidsdoelen op die specifieke locatie door middel van huisvesting gefaciliteerd kunnen worden.

3.1 Maatschappelijk rendement

Twee richtlijnen sturen de focus op maatschappelijke meerwaarde:

1. Bepalen van maatschappelijke thema's en nulmeting uitvoeren
2. Bepalen van de impact van de ontwikkeling op deze thema's

3.1.1 Bepalen van maatschappelijke thema's en uitvoeren van een nulmeting

Het GrVg-beleid richt zich op maatschappelijke thema's waaraan de gemeente Heerlen de komende jaren kwaliteit wil toevoegen, zowel binnen gebiedsontwikkelingen als via het gemeentelijk vastgoed. De ambitie wordt hierbij vergeleken met de huidige situatie (nulstand) van elk thema. Deze ambities zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie, het Nationaal Programma Heerlen Noord en andere beleidsplannen. De maatschappelijke thema's die de komende jaren centraal staan, omvatten onder andere:

Bodem: Om onze bodem te beschermen, gelden strikte regels. Nieuwe functies zijn alleen toegestaan als deze passen bij de bodem en deze niet verder aantasten. Bodemverontreiniging, archeologisch erfgoed en andere ondergrondse aspecten vragen om een zorgvuldige benadering. Water en bodem sturend en het karakter van onze omgeving, het verhaal van Heerlen, is bepalend voor wat er mogelijk is.

Verstedelijking: De samenstelling van huishoudens verandert en dit vraagt om aanpassingen in de woningvoorraad en maatschappelijke voorzieningen. Rondom stations werken we aan knooppuntontwikkeling (TOD). Er is speciale aandacht nodig voor de herontwikkeling en revitalisering van bedrijventerreinen om sociaaleconomische achterstanden te verminderen. Daarnaast richten we ons op het transformeren of slopen van leegstaand vastgoed op strategische locaties, zoals in het centrum. Dit helpt verloedering, een onaantrekkelijk straatbeeld en onveiligheidsgevoelens bij inwoners te voorkomen.

Verduurzaming: De energietransitie en klimaatadaptatie zijn cruciaal. We nemen maatregelen voor een toekomstbestendige leefomgeving, bijvoorbeeld door herinrichting van het watersysteem en het gebruik van circulaire bouwmethoden. Zo kunnen gronden bijvoorbeeld tijdelijk ter beschikking worden gesteld voor duurzame opwekking waarbij we aansluiting zoeken met coöperaties voor duurzame zonneopwekking.

Gezondheid: Gezondheid is een belangrijk thema voor Heerlen. We hebben daarvoor op verschillende gebieden aandacht. We willen een beweegvriendelijke omgeving creëren, waarin de openbare ruimte bijdraagt aan zowel de fysieke als mentale gezondheid van onze inwoners.

Groen: Het is belangrijk de hoofdgroenstructuur te versterken en beter te positioneren als aantrekkelijke, biodiverse brug tussen "park" en "stad". Dit kan door het stedelijk weefsel, de groenstructuren en beekdalen beter te verweven en verbindingen te versterken. We willen de groen-blauwe structuren inzetten om een sterke samenhang van de stad en een optimale verbinding tussen landschap, natuur en woongebieden binnen de stad realiseren, zodat onze stad een leefbaar thuis biedt aan mensen en alle dieren van onze streek.

Zo wordt bij de tijdelijke inrichting van gronden in ontwikkeling en bij de inrichting van onze strategische grondvoorraad, rekening gehouden met de natuurlijke omgeving. We streven naar een duurzaam en "dierzaam" evenwicht tussen de behoeften van mens en natuur, waarbij het behoud en de versterking van ecologische waarden centraal staan. Bij de tijdelijke inrichting van gronden wordt actief ingezet op natuurvriendelijke maatregelen. Zo kunnen braakliggende terreinen worden ingericht als tijdelijke natuurgebieden, bloemenweides of schuilplaatsen voor dieren. Dit draagt niet alleen bij aan het dierenwelzijn, maar biedt ook kansen voor de ontwikkeling van flora en fauna, inclusief bestuivers zoals bijen en vlinders, die cruciaal zijn voor het ecosysteem. De inrichting van onze strategische grondvoorraad vindt plaats met oog voor ecologische verbindingen en natuurdoelen. Bij de planning en het beheer van deze gronden wordt rekening gehouden met broedseizoenen, migratieroutes en leefgebieden van beschermde diersoorten. We zetten in op groene buffers, natuurlijke oevers en het vermijden van verstoring in kwetsbare gebieden.

3.1.2 Impact van ontwikkeling of vastgoed op maatschappelijke thema's

In deze stap onderzoeken we hoe ruimtelijke ontwikkelingen of de inzet van vastgoed kunnen bijdragen aan verbetering op verschillende maatschappelijke thema's. De realisatie van deze meerwaarde kan zichtbaar worden gemaakt in verschillende ontwikkelscenario's. Dit draagt bij aan het verhogen van de brede welvaart.

Hoewel de beleidskaders voor deze thema's buiten het GrVg-beleid vallen, is een integrale afweging belangrijk voor de advisering. Deze afweging moet zowel de maatschappelijke als de financiële impact in kaart brengen. Dit doen we door bijvoorbeeld het gebruik van "stoplichtmodellen", waarbij we de maatschappelijke impact van een project vergelijken met de beginsituatie (nulmeting).



De maatschappelijke meerwaarde wordt inzichtelijk gemaakt via een matrix, waarin de ambities op verschillende thema's worden weergegeven. Deze matrix helpt bij het visueel beoordelen van de impact van een project ten opzichte van de vastgestelde ambities. Dit is ook van groot belang binnen het beheer van de vastgoedportefeuille.

Figuur 6: maatschappelijke impactniveaus

De maatschappelijke meerwaarde wordt op basis van vigerend beleid of proces beschreven waarden die voor deze locatie relevant zijn inzichtelijk gemaakt door gebruik te maken van een matrix die de Heerlense maatschappelijke doelen binnen een project weergeeft. In deze matrix, die in dit voorbeeld fictief is ingevuld, wordt de breedte van de kolommen gebruikt om het gewicht van elke ambitie aan te geven. Vervolgens wordt per ambitie het impactniveau weergegeven. Dit biedt een visueel overzicht van hoe een project presteert ten opzichte van de gestelde maatschappelijke ambities. Deze methode speelt tevens een cruciale rol bij het beheer van de projectportefeuille.

Waarde	Bodem	Verstedelijking	Verduurzaming	Gezondheid	Groen	Waarde
				o		
		o	o			
	o				o	

Figuur 7: Matrix Heerlense maatschappelijke doelen in een project (fictief ingevuld)

3.2 Financiële impact

De impact van een gebiedsontwikkeling of het gebruik van gemeentelijk vastgoed is niet alleen maatschappelijk, maar ook financieel belangrijk voor de gemeente Heerlen. Het is essentieel om vooraf een duidelijk beeld te hebben van de financiële gevolgen voor de besluitvorming. Deze paragraaf bespreekt de aanpak voor gebiedsontwikkeling, terwijl paragraaf 3.2.1 ingaat op de werkwijze bij het gebruik van vastgoed.

De wettelijk verplichte grondexploitatie of de opzet voor kostenverhaal vormen de basis voor het financiële kader van een gebiedsontwikkeling. De grondexploitatie dekt echter alleen de directe financiële gevolgen van het ontwikkelen en uitgeven van grond. Andere mogelijke financiële gevolgen die de gemeentebegroting beïnvloeden, vallen buiten dit kader. Dit kan leiden tot een incompleet beeld wanneer beoordeeld wordt of een ontwikkeling financieel haalbaar is.



Er bestaan momenteel geen vaste wettelijke kaders of standaardmodellen om deze bredere financiële gevolgen volledig in kaart te brengen. Toch is het van groot belang om inzicht te krijgen in deze effecten. Daarom wordt onderzocht hoe andere financiële implicaties van een ontwikkeling inzichtelijk gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld door het opstellen van een bredere financiële businesscase. Dit kan door de effecten op de geldstromen binnen de gemeentebegroting, zoals weergegeven in figuur 8, in kaart te brengen. Dit overzicht is niet uitputtend.

Figuur 8: Mogelijke geldstromen binnen de financiële businesscase bij gebiedsontwikkelingen

Voor al deze geldstromen worden de verslagleggingsregels uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) gevolgd. In hoofdstuk 6 van deze nota worden de belangrijkste financiële kaders voor het grondbeleid verder uitgewerkt.

Het is niet altijd nodig of mogelijk om een uitgebreide financiële businesscase op te stellen voor elke ontwikkeling. De portefeuillehouder beslist per geval, vooral bij grotere of complexere gebiedsontwikkelingen, of dit nodig is.

Belangrijk is dat de integrale financiële businesscase niet verward moet worden met een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA). Een MKBA probeert maatschappelijke baten om te zetten in financiële gevolgen voor alle betrokken partijen en wordt vaak gebruikt bij grote, nationale infrastructuurprojecten. De integrale financiële businesscase richt zich echter alleen op de geldstromen die van invloed zijn op de gemeentebegroting.



3.2.1 Financiën en de inzet van vastgoed

Ook bij het inzetten van vastgoed is het belangrijk om een goed inzicht te krijgen in de financiële impact.



Kostendekkende exploitatie en levenscyclusbenadering

De gemeente Heerlen hanteert als uitgangspunt dat de totale gemeentelijke vastgoedportefeuille minimaal kostendekkend moet zijn. Voor investeringen in nieuwbouw, verbouw of aankopen is daarom een sluitende businesscase essentieel. De financiering in de businesscase wordt inzichtelijk gemaakt door exploitatieopbrengsten, het vrijvallen van eventuele (bestemmings)reserves en subsidies. Wanneer een businesscase niet sluitend is, wordt besloten de investering en/of exploitatie niet door te laten gaan, tenzij de gemeenteraad het tekort uit de algemene middelen wil dekken.

Hoewel wordt gestreefd naar een kostendekkende vastgoedportefeuille, blijkt dit in de praktijk soms lastig. Leegstand, onverwachte exploitatielasten of het afstoten van vastgoed kunnen leiden tot wisselende financiële resultaten.

Vastgoedinvesteringen worden beoordeeld op basis van de levenscyclusbenadering. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de initiële investering en de daaraan gerelateerde afschrijvings- en rentelasten, maar ook naar de kosten die zich gedurende de hele levensduur voordoen. Dit omvat onder andere kosten voor energie, onderhoud, schoonmaak, financiering en een eventuele restwaarde. Door doordachte keuzes te maken in ontwerp, materiaalgebruik en duurzaamheid kan de uiteindelijke kostprijs lager uitvallen, zelfs als de initiële investering hoger is.

Brede financiële businesscase bij vastgoed

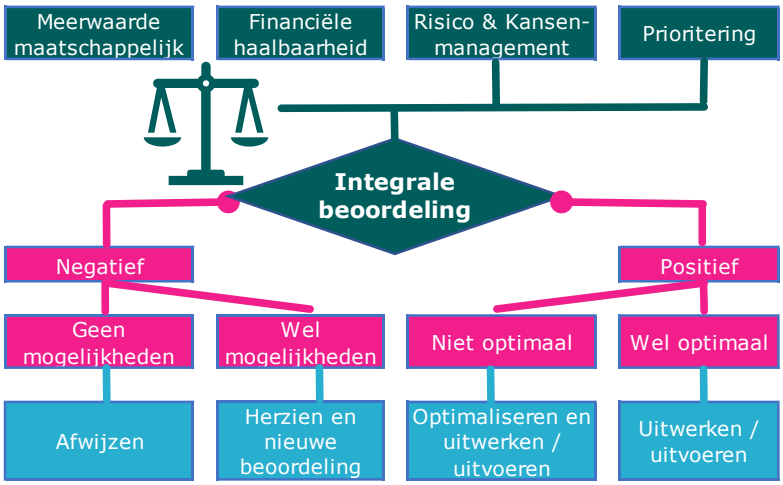
Net zoals bij gebiedsontwikkeling wordt bij investeringen en exploitatie van gemeentelijk vastgoed breder gekeken dan alleen naar de directe kosten en opbrengsten vanuit de levenscyclusbenadering. Het gebruik van gemeentelijk vastgoed kan namelijk invloed hebben op andere onderdelen van de gemeentelijke begroting. Voor de investeringen en het gebruik van vastgoed worden daarom vergelijkbare uitgangspunten gehanteerd als onder 3.2 benoemd voor investeringen in ruimtelijke ontwikkelingen:

- Bij de inzet van ons vastgoed wordt vaker bekeken hoe ook de andere belangrijke financiële gevolgen onderzocht en inzichtelijk gemaakt kunnen maken
- Daarvoor wordt indicatief aangeven welke andere financiële gevolgen voor de gemeentebegroting verwacht kunnen worden
- Het is niet altijd nodig om voor iedere afweging over vastgoed een uitgebreide financiële businesscase op te stellen. Deze beslissing wordt per geval genomen.

3.3 Integrale beoordeling

Nadat zowel de maatschappelijke meerwaarde als de financiële gevolgen van een gebiedsontwikkeling of vastgoedproject zijn beoordeeld, worden deze aspecten tegen elkaar afgewogen. Dit geeft een volledig beeld van de totale impact van het project. Op basis van deze integrale beoordeling kan de gemeente Heerlen beslissen om een ontwikkeling of de inzet van vastgoed af te wijzen, te herzien, te optimaliseren of verder uit te werken.

Figuur 9: Integrale beoordeling en de mogelijke besluiten



Het GrVg-beleid speelt hierbij een centrale rol door advies te geven over de volgende punten:

- Hoe de maatschappelijke meerwaarde van verschillende ambities inzichtelijk gemaakt kan worden
- De financiële haalbaarheid van het plan of vastgoedproject
- Risico- en kansen-management voor het plan of vastgoed
- Prioritering van plannen of vastgoed, waarbij vooral wordt gekeken naar de impact binnen de totale ontwikkel- of vastgoedportefeuille

Deze integrale beoordeling resulteert in één van de vier mogelijke adviezen:

1. **Afwijzen**: Als er onvoldoende maatschappelijke meerwaarde is of als deze niet opweegt tegen de financiële lasten, wordt het plan afgewezen. Dit geldt voor zowel ontwikkelingsplannen als voor de inzet van vastgoed
2. **Herzien**: Bij een negatieve beoordeling, maar met zicht op aanpassingen die een positieve beoordeling kunnen opleveren, kan het plan worden herzien en opnieuw beoordeeld
3. **Optimaliseren**: Als de beoordeling positief is, maar er ruimte is om het plan te verbeteren in maatschappelijke meerwaarde en/of financiële haalbaarheid, wordt geadviseerd om het te optimaliseren voordat het verder wordt uitgewerkt
4. **Uitwerken/uitvoeren**: Bij een positieve beoordeling zonder verdere optimalisatiemogelijkheden, kan het plan direct worden uitgewerkt en uitgevoerd

De integrale beoordeling is gebaseerd op drie pijlers: de balans tussen maatschappelijke meerwaarde en financiën, het beheer van risico's en kansen, en de prioritering binnen het totale projectportfolio. Deze elementen vormen samen de basis voor de uiteindelijke beslissing.

3.3.1 Maatschappelijke ambitie en financiën in optimale balans

De integrale beoordeling van een plan vereist maatwerk. De voorwaarden die de gemeente stelt aan de impact van een ontwikkeling worden per situatie bepaald, met de volgende stappen:

1. **Bepaal hoe belangrijk de maatschappelijke meerwaarde is**: Dit wordt gedaan op basis van de specifieke omstandigheden, evenals het nut en de noodzaak van de ontwikkeling. De mate van belang speelt hierbij een grote rol
2. **Bepaal taakstellend wat de financiële impact mag zijn**:
   De financiële gevolgen van een ontwikkeling worden beoordeeld aan de hand van drie richtlijnen:
   a. De ontwikkeling moet in staat zijn een taakstellend positief financieel resultaat te behalen. Dit is alleen mogelijk wanneer de gemeente zelf (mede) risicodragend is in de grondontwikkeling. Dit overschot kan worden gebruikt om de reserve Risicobuffer bouwgrondexploitaties aan te vullen. Deze taakstelling is niet mogelijk wanneer de ontwikkeling volledig door derden wordt uitgevoerd
   b. De ontwikkeling moet minimaal budgetneutraal zijn. Indien de gemeente zelf (mede) risicodragend is in de grondontwikkeling, betekent dit een sluitende grondexploitatie en/of beschikken over een bredere financiële businesscase die binnen een bepaalde looptijd sluitend is. Wanneer de ontwikkeling volledig door derden wordt uitgevoerd, moet de gemeente zorgen voor volledig kostenverhaal
   c. Een voorzienbaar tekort in de ontwikkeling is acceptabel. Dit moet wel passend zijn bij de maatschappelijke meerwaarde en de mate van belang van het plan. Indien de gemeente zelf (mede) risicodragend is in de grondontwikkeling, betekent dit dat een verliesgevende brede financiële businesscase en/of grondexploitatie acceptabel is. Wanneer de ontwikkeling

volledig door derden wordt uitgevoerd, dan is een financiële bijdrage van de gemeente aan het plan mogelijk. De raad moet besluiten op welke wijze het tekort of de bijdrage gedekt wordt

Voor vastgoedprojecten gelden vergelijkbare richtlijnen:

a. Het vastgoed moet bij exploitatie of verkoop een positief financieel rendement opleveren
b. Het vastgoed moet ten minste kostendekkend geëxploiteerd worden of bij verkoop minstens de boekwaarde opbrengen
c. Als de inkomsten uit het vastgoed niet voldoende zijn, kan een tekort worden geaccepteerd, op voorwaarde dat er een duidelijk maatschappelijk belang is. In dat geval moet bij het besluit expliciet worden vermeld hoe dit tekort wordt gedekt

3. **Optimaliseer het resultaat**: Zoek naar de optimale balans tussen de financiële kaders en de maximale haalbare maatschappelijke meerwaarde. Dit kan betekenen dat prioriteiten worden gesteld tussen beleidsdoelen, of dat mogelijkheden worden gezocht om de financiële businesscase of grondexploitatie of vastgoedinvestering te optimaliseren. Hierbij kan worden teruggegrepen op de varianten uit paragraaf 3.2.

3.3.2 Goed risico- en kansenmanagement

Een onderdeel van de integrale beoordeling is risico- en kansenmanagement, dat bestaat uit een analyse en het beheer van zowel risico's als kansen. Deze analyse is ook verplicht binnen het BBV voor de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit bij gebiedsontwikkelingen. Door een gedetailleerde analyse van risico's en kansen kan proactief worden gestuurd op factoren die de voortgang, maatschappelijke meerwaarde of het financiële resultaat van een ontwikkeling kunnen beïnvloeden.

3.3.3 Prioritering tussen projecten

Bij de integrale beoordeling speelt ook de prioritering tussen projecten een rol. Dit is vooral relevant als er meerdere locaties ontwikkeld moeten worden of als er meerdere vastgoedinvesteringen nodig zijn, terwijl de uitvoeringscapaciteit beperkt is. Deze beperkingen kunnen zowel financieel zijn, bijvoorbeeld door een gebrek aan dekking of financieringscapaciteit, als te maken hebben met de ambtelijke capaciteit die nodig is om de plannen te begeleiden en uit te voeren. In deze fase is het belangrijk om te schakelen tussen het belang van afzonderlijke projecten en het bredere belang van de totale portefeuille. De beschikbare middelen en capaciteit worden gericht ingezet op de meest essentiële doelen.



3.4 Tijdelijkheid en integrale beoordeling

De integrale beoordeling helpt bij het realiseren van haalbare en betaalbare ontwikkelingen, maar niet alle projecten hebben direct een einddoel. Sommige plannen hebben een lange doorlooptijd of kunnen pas na enkele jaren van start gaan. In de tussentijd kan overwogen worden om tijdelijk een andere invulling te geven aan bebouwde of onbebouwde locaties.

In de "Levendig Leegstandsbeheer Heerlen" (2014) staat dat tijdelijke invulling van leegstaande panden een belangrijke rol speelt in stadsvernieuwing. Dit geeft tijdelijk nieuw leven aan panden, houdt het plangebied levendig en voorkomt verpaupering. Niet alle panden zijn echter geschikt voor tijdelijk gebruik, en in sommige gevallen is het beheer alleen gericht op het voorkomen van illegaal gebruik en het minimaliseren van veiligheidsrisico's. De invulling wordt voor elk pand of project afzonderlijk bepaald.

In een tijdelijke situatie is veel van de integrale beoordeling hetzelfde, maar er zijn belangrijke accentverschillen ten opzichte van een permanente invulling. De financiële beoordeling is daarvan de duidelijkste. Een sluitende grond- of vastgoedexploitatie is in dit geval niet logisch, omdat de functie tijdelijk verandert. De financiële analyse richt zich meer op de kosten van de tijdelijke functie in vergelijking met leegstand, naast de opbrengsten van die tijdelijke invulling. Dit wordt vervolgens afgewogen tegen de maatschappelijke meerwaarde. Een financieel tekort kan gerechtvaardigd zijn als de maatschappelijke meerwaarde groot genoeg is.

In de selectieleidraad "Levendig Leegstandsbeheer Heerlen" zijn verdere doelstellingen en criteria opgenomen voor het tijdelijke beheer van vastgoed. Hoofdstuk 6 biedt een nadere toelichting op dit onderwerp.

Kader 3.1: Het financieel kader dat ter besluitvorming voor een gebiedsontwikkeling bij de gemeenteraad ligt bestaat, afhankelijk van de rolkeuze uit het grondbeleid, uit een grondexploitatie of de opzet van het kostenverhaal. Indien er een grondexploitatie of kostenverhaalopzet wordt voorgelegd met een voorzien financieel tekort, dan wordt in de besluitvorming ook de financiële dekking geregeld.

Kader 3.2: We hanteren bij vastgoed het uitgangspunt dat de totale vastgoedportefeuille minimaal kostendekkend dient te zijn. Een niet sluitende businesscase bij een vastgoedinvestering is alleen mogelijk indien het tekort uit andere middelen (bijvoorbeeld Algemene Reserve) gedekt wordt.

Kader 3.3: Incidenteel kan bij een gebiedsontwikkeling (als aanvulling op Kader 3.1) of bij een vraagstuk rondom ons vastgoed (als aanvulling op Kader 3.2), in de besluitvorming nog het effect op andere geldstromen uit de gemeentebegroting worden opgenomen die beïnvloed worden door de ontwikkeling.

Kader 3.4: In de businesscase van het vastgoed wordt de kostprijs via de levensduur benadering bepaald.

Kader 3.5: In de integrale beoordeling bij gebiedsontwikkelingen en vraagstukken rondom ons vastgoed staan de maatschappelijke meerwaarde en het brede financieel rendement naast elkaar. De maatschappelijke meerwaarde van een plan maken we inzichtelijk met de matrix Heerlense maatschappelijke doelen. Dit vullen we aan met de inzichten uit het risico- en kansenmanagement en prioriteringsopties.

Kader 3.6: De integrale beoordeling van een plan vraagt om maatwerk. De voorwaarden die we aan de impact van een plan stellen om tot een positieve beoordeling (en dus uitvoer) te komen, bepalen we situationeel. De voorwaarden hebben betrekking op minimale maatschappelijke rendementen die behaald moeten worden en op acceptabele of eventueel taakstellende financiële rendementen voor een plan.

Kader 3.7: Op basis van deze beoordeling wordt advies gegeven over een besluit voor een ontwikkelplan of de inzet van vastgoed, dat wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. Dit kan het afwijzen, herzien, optimaliseren of uitvoeren van een plan zijn. Met het besluit dat de raad neemt is het inhoudelijk en financieel kader vastgesteld. Die besluitvorming leggen we in een zo vroeg mogelijk stadium aan de raad voor.



4. De rolkeuze in het grondbeleid

Bij gebiedsontwikkelingen is bijna altijd samenwerking tussen meerdere partijen nodig. Het is zeldzaam dat één partij alle fases van een project, van initiatief tot beheer, volledig op zich neemt. Bij het ontwikkelen van een samenwerkingsstrategie onderzoekt de gemeente Heerlen hoe de samenwerking met betrokken partijen in het hele proces, inclusief de beheerfase na voltooiing, vormgegeven kan worden. Een belangrijk aspect hierbij is de rol van de gemeente binnen het grondbeleid, die de fases in de projectontwikkeling omvat tot en met de uitvoering van de grondtransformatie.

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe de gemeente bepaalt welke rol het beste past binnen het grondbeleid. Per rol wordt aangegeven hoe en in welke mate de gemeente regie wil voeren over de ontwikkeling en in hoeverre het zelf risicodragend wil investeren en ontwikkelen. Deze gekozen rol wordt vastgelegd in een ontwikkel- en samenwerkingsstrategie.

De rolkeuze wordt bepaald door de volgende twee vragen:
- Hoe belangrijk is de ontwikkeling voor de gemeente?
- Welke mate van invloed is wenselijk of noodzakelijk in de ontwikkeling?

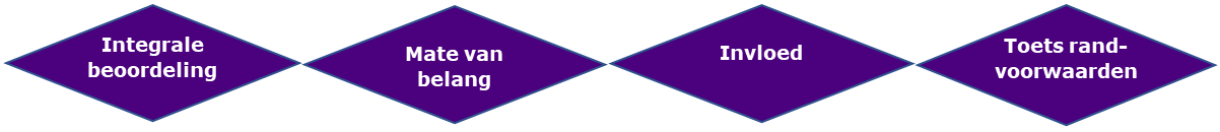
De komende paragrafen behandelen hoe de gemeente via een afwegingskader tot een rolkeuze komt binnen het grondbeleid (paragraaf 4.1) en welke rollen de gemeente onderscheidt binnen het grondbeleid, wat de handelingsmogelijkheden zijn in die rollen, hoe de gemeente zich opstelt, en welke middelen en instrumenten worden ingezet (paragraaf 4.2)



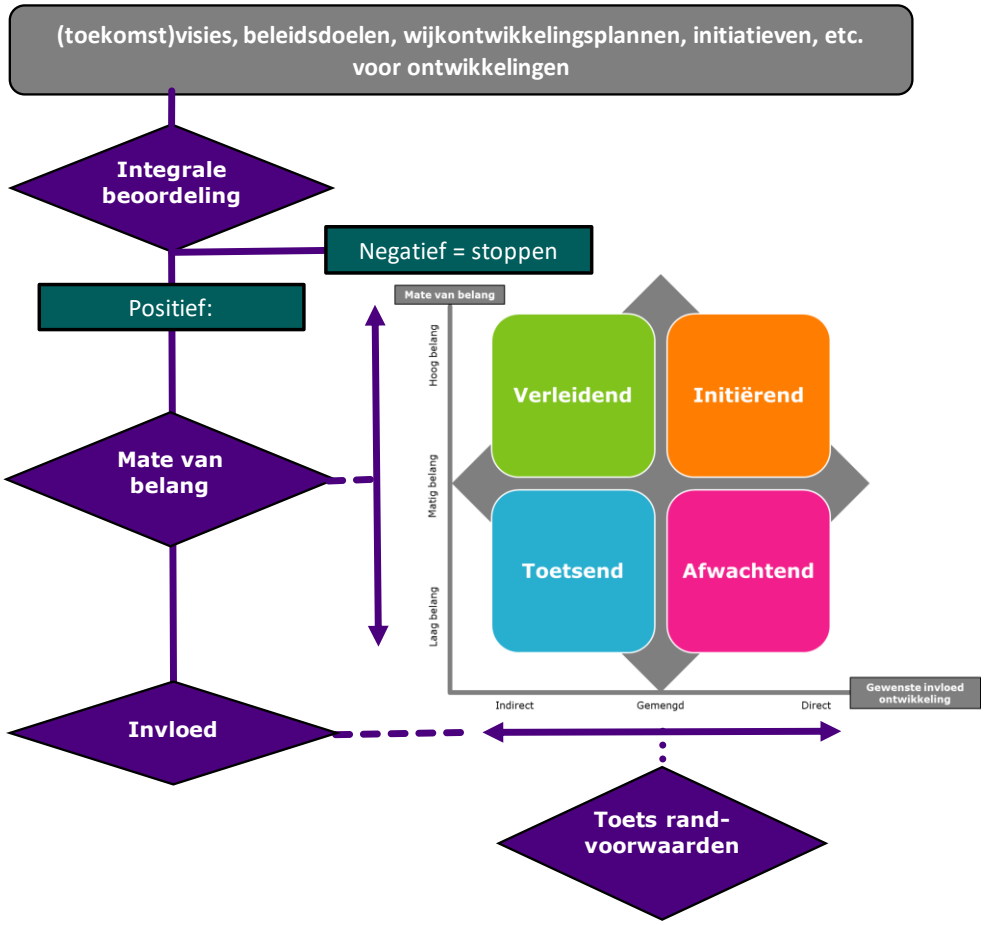
4.1 Het afwegingskader voor de gewenste rol in het grondbeleid

Bij ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente Heerlen is er zelden sprake van een onbeperkt speelveld. Veel potentiële ontwikkellocaties zijn al eigendom van ontwikkelende partijen die vaak aanspraak maken op hun recht om zelf de locatie te ontwikkelen. Tegelijkertijd is de financiële ruimte van de gemeente om grote grondposities aan te kopen beperkt, vooral voor binnenstedelijke locaties die doorgaans duur zijn.

Elke situatie vereist een individuele beoordeling van de mate waarin de gemeente regie moet voeren over een ontwikkeling. Dit leidt tot een situationeel grondbeleid, waarbij aan de hand van een afwegingskader in vier stappen de meest geschikte rol van de gemeente wordt vastgesteld. Deze stappen zijn bedoeld om de gewenste impact te realiseren.



Het afwegingskader toont hoe de maatschappelijke doelen, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie, wijkontwikkelplannen en initiatieven, vertaald worden naar een voorkeursrol binnen het grondbeleid.



Figuur 10: Afwegingskader gewenste rol in grondbeleid

Stap 1: Kent de ontwikkeling een positieve integrale afweging?

De integrale beoordeling uit paragraaf 3.3 is een belangrijke stap in het afwegingsmodel. Dit laat zien of de ontwikkeling voldoende bijdraagt aan de ambities van de gemeente en of deze financieel haalbaar is. Bij een negatieve beoordeling stopt de afweging voor de rol van de gemeente. Bij positieve uitkomsten, zoals het herzien, optimaliseren of uitwerken van het plan, wordt het afwegingskader verder doorlopen.

Stap 2: Hoe belangrijk is de ontwikkeling?

De mate van belang wordt bepaald door de noodzaak om bepaalde maatschappelijke doelen te bereiken. Hoe belangrijker een ontwikkeling is, hoe meer regie de gemeente zal willen nemen om de ontwikkeling te realiseren. De mate van belang kan blijken uit bestaande of nieuwe beleidsdocumenten, zoals de Omgevingsvisie en sectorale beleidsvisies. We hebben dan vaak ook al locaties op het oog waar we deze ontwikkelingen wensen. Het is echter ook mogelijk dat we voor een bepaalde belangrijke opgave nog op zoek zijn naar een locatie.

De mate van belang heeft daarom ook niet perse dezelfde betekenis als snelheid. Belangrijke opgaven zoals die van de woningbouw en de energietransitie of de verbetering van de leefbaarheid in een wijk zorgen immers ook voor een (her)ontwikkelbehoefte die niet in een paar jaar tijd is ingevuld. Gebieden die nu al ruim voldoen aan onze maatschappelijke doelstellingen zijn de komende jaren daarom minder belangrijk om nog verder te (her)ontwikkelen.

De toepassing van deze stap zorgt ervoor dat we de focus in de regie inzetten in gebieden waar de ontwikkelingen het hoogst nodig zijn op basis van onze visies en niet op basis van de chronologische volgorde waarin initiatieven zich aandienen.

Stap 3: Welke invloed in de ontwikkeling is nodig of gewenst?

De mate van invloed die de gemeente wil of moet uitoefenen hangt af van diverse factoren, zoals de invulling van de locatie en de kwaliteit van de bouwwerken en openbare ruimte. Een actorenanalyse

kan inzicht geven in de mate van betrokkenheid van andere partijen en hoe deze invloed moet worden verdeeld. Hierbij wordt gekeken naar:

1. De bereidheid van andere partijen om bij te dragen aan de maatschappelijke doelen
2. De sterke en zwakke punten van de betrokken partijen, zoals financiële draagkracht en beschikbare capaciteit
3. De betrokkenheid van andere belanghebbenden

Op basis van de actorenanalyse wordt bepaald:

- Of gemeentelijk eigendom nodig is: **directe invloed**
- Of samenwerking met andere partijen nodig is voor gedeelde verantwoordelijkheid en risico's: **gemengde invloed**
- Of de ontwikkeling grotendeels door derden kan worden uitgevoerd, met eventuele stimulering door de gemeente: **indirecte invloed**

Stap 4: Beoordeling randvoorwaarden invullen rol.

Vanuit de bovenstaande drie mogelijke invloedsferen bepalen we welke rol bij de ontwikkeling van een locatie in principe onze voorkeur heeft. Deze voorkeursrol kan om meerdere redenen niet mogelijk of niet wenselijk zijn. Daarom wordt na het bepalen van de voorkeursrol beoordeeld of deze rol haalbaar en wenselijk is. Dit hangt af van factoren zoals beschikbare kennis, capaciteit, financiële risico's, en investeringsmogelijkheden. Ook de complexiteit van het project en de prioriteiten binnen andere lopende ontwikkelingen kunnen invloed hebben op de uiteindelijke keuze. De beoordeling van de randvoorwaarden kan tot heroverweging van de voorkeursrol leiden.

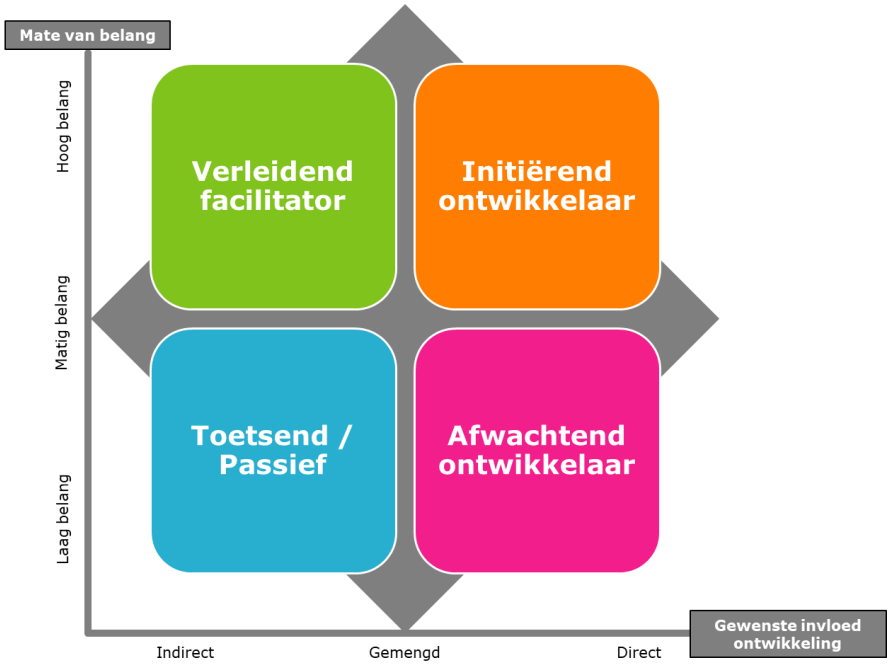


4.2 Onderscheid in vier rollen

In het grondbeleid van de gemeente Heerlen worden vier mogelijke rollen onderscheiden, afhankelijk van twee belangrijke factoren: de urgentie van de ontwikkeling en de gewenste mate van invloed. Deze factoren vormen samen een matrix die de verschillende rollen duidelijk maakt.

- Urgentie (Y-as): De mate van urgentie varieert van niet urgent (onderaan) tot zeer urgent (bovenaan)
- Invloed (X-as): De gewenste invloed varieert van indirecte invloed (links) tot directe invloed (rechts). Tussen deze uitersten ligt gemengde invloed (midden)

Figuur 11. Vier te onderscheiden rollen in de matrix van gewenste invloed en mate van urgentie



De vier gekleurde vakken in de matrix representeren de verschillende rollen die de gemeente kan aannemen in het grondbeleid. Elke rol heeft een eigen handelingsperspectief, gebaseerd op de specifieke combinatie van urgentie en invloed. Afhankelijk van de situatie past de gemeente verschillende middelen en instrumenten toe om haar rol te vervullen. Hieronder volgt een beschrijving van elke rol en de daarbij behorende aanpak en middelen.

4.2.1 Initiërend ontwikkelaar

De rol van initiërend ontwikkelaar biedt de gemeente Heerlen de meeste mogelijkheden om de gewenste maatschappelijke impact in een gebiedsontwikkeling te realiseren. De initiërende rol is vooral geschikt bij belangrijke projecten waar de gemeente maximale controle wil uitoefenen op het programma en de kwaliteit van de ontwikkeling. Dit is met name van toepassing wanneer de markt niet in staat is om de gewenste ontwikkeling op te pakken of wanneer meer sturing nodig is dan via wettelijke instrumenten mogelijk is.

In deze rol beschikt de gemeente over volledig of dominant eigendom van de grond, of kan dit verwerven. Dit stelt de gemeente in staat om het volledige proces van bouwrijp maken, uitgifte van kavels en het woonrijp maken van de openbare ruimte te beheren. Dit staat bekend als grondexploitatie, waarbij de gemeente bepaalt hoe de gebiedsontwikkeling wordt vormgegeven. Voor de initiërende rol moeten we tijdens vrijwel het hele proces van de gebiedsontwikkeling de benodigde kennis en ambtelijke capaciteit in huis hebben.

Als het binnen deze rol nodig is om gronden (eventueel met opstallen daarop) aan te kopen moet de inhoudelijke onderbouwing daarvoor plaatsvinden op basis van één of meer van de onderstaande argumenten. De gemeente wil:

1. meer controle over de ontwikkeling van een **cruciale locatie** dan met alleen wettelijke middelen mogelijk is, gebaseerd op belangrijke beleidsdoelen
2. een **functie of activiteit starten** die essentieel is voor het behalen van maatschappelijke doelen, maar die niet door de markt wordt opgepakt
3. een **binnenstedelijke herontwikkeling stimuleren** door een moeilijk te ontwikkelen locatie aan te kopen die commercieel nog niet aantrekkelijk is voor marktpartijen
4. **speculatie voorkomen** door te zorgen dat grondspeculanten geen eigendom verkrijgen, wat alleen zou leiden tot prijsstijgingen zonder inhoudelijke bijdrage aan de ontwikkeling
5. **voorkomen dat ongewenste partijen eigendom verkrijgen**, vooral op locaties die belangrijk zijn voor leefbaarheid of die gevoelig zijn voor ondermijning
6. **versnipperd eigendom verminderen** om de ontwikkeling van locaties waar meerdere eigenaren zijn, gemakkelijker en effectiever te maken

7. bij omvangrijke en complexe gebiedsontwikkelingen **samenwerken met andere partijen** door zelf een eigendomspositie in te nemen
8. **reeds aangekochte gronden inzetten** voor een gebiedsontwikkeling en eventueel aangrenzende percelen aankopen om een volledige grondexploitatie uit te voeren
9. **ruilgronden verkrijgen** die interessant kunnen zijn voor ontwikkelende partijen, zodat de gemeente actief kan bijdragen aan gewenste ontwikkelingen
10. naar mogelijkheden zoeken voor **financieel rendabele ontwikkelingen**, waarmee winsten kunnen worden gebruikt om andere projecten met een verwacht tekort (gedeeltelijk) te financieren

In sommige gevallen kan samenwerking met andere partijen noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld bij complexe projecten of wanneer andere partijen al eigendom hebben van grond. Wij gaan dan in de rol van initiërend ontwikkelaar op zoek naar een samenwerkingsvorm. Het initiatief voor zo'n samenwerking kan ook van andere partijen komen die de gemeente benaderen om in gedeeld zeggenschap de grondexploitatie op te pakken.

De meerwaarde van zo'n samenwerking ten opzichte van het volledig door de gemeente oppakken van een grondexploitatie zullen we telkens in beeld brengen. Er zijn verschillende redenen waarom samenwerking met private partijen tot meerwaarde kan leiden:

- Eigendom: het is niet altijd mogelijk of nodig om in een ontwikkeling het volledig eigendom te verwerven
- Inhoud en proces: de ontwikkeling is complex en vraagt om de deskundigheid en competenties van meer partijen
- Financiën: de ontwikkeling vraagt om grote investeringen of kent majeure risico's. De erbij betrokken partijen willen dit gezamenlijk oppakken en verdelen

Er zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk binnen de initiërende rol. Wanneer de gemeente samen met derden de grondexploitatie uitvoert, wordt de keuze voor de samenwerkingsvorm bepaald door factoren zoals de motivatie van de betrokken partijen, eigendomsverhoudingen, locatie- en ontwikkelomstandigheden en de beschikbare middelen en capaciteit. Deze keuze wordt per ontwikkeling beoordeeld en is afhankelijk van de specifieke situatie. Bij elke samenwerking wordt zorgvuldig uitgelegd waarom voor een bepaalde vorm is gekozen, inclusief de voor- en nadelen.



De mogelijke samenwerkingsvormen binnen de rol van initiërend ontwikkelaar zijn:

- **Joint venture**: Een samenwerking tussen de gemeente en één of meerdere private partijen. Dit kan door het oprichten van een gezamenlijke onderneming (rechtspersoon) of door een samenwerkingsovereenkomst. Beide partijen delen risico's en zeggenschap
- **Bouwclaim**: Hierbij verkoopt een private partij haar grondpositie aan de gemeente. De gemeente maakt de grond bouwrijp en verkoopt deze vervolgens terug aan de private partij, die het recht krijgt om de kavels te bebouwen
- **Concessiemodel**: In deze vorm stelt de gemeente vooraf de kaders en randvoorwaarden vast, waarna de ontwikkeling volledig wordt uitgevoerd door een private partij. Dit model is vooral geschikt voor relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen met weinig betrokken partijen en een korte doorlooptijd

Voor de uitvoering van de rol van initiërend ontwikkelaar kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten, zoals vrijwillige grondverwerving, voorkeursrecht, onteigening of kavelruil. Hoofdstuk 5 biedt meer informatie over deze instrumenten.

4.2.2 Verleidend facilitator

Deze rol is geschikt voor situaties waarin een ontwikkeling belangrijk is, maar waarvan verwacht wordt dat private partijen deze op een kwalitatief goede manier kunnen uitvoeren. De ontwikkeling moet wel bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de gemeente Heerlen. Een actorenanalyse kan dit bevestigen.

De gemeente kan, net als bij de rol van initiërend ontwikkelaar, overwegen om een eigendomspositie in te nemen, maar dit zal zelden gebeuren. Als dit gebeurt, is het meestal bedoeld om de ontwikkeling door andere partijen te ondersteunen.

De gemeente Heerlen kan op verschillende manieren als verleidend facilitator optreden:

- **Verbinden van partijen**: De gemeente kan publieke en/of private partijen met elkaar in contact brengen en samenwerking stimuleren door netwerkbijeenkomsten, procesbegeleiding en ambtelijke ondersteuning
- **Ondersteunen van het ontwikkelproces**: Dit kan door het maken of ondersteunen van planvisies (zoals een masterplan, gebiedsvisie of andere beleidsdocumenten) en ontwikkelstrategieën
- **Vergunningverlening**: De gemeente kan meewerken aan het verstrekken van vergunningen voor zowel binnenplanse als buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (OPA/BOPA)
- **Ontwikkelen van publieke voorzieningen**: De gemeente kan investeren in publieke voorzieningen, zoals hoogwaardige openbare ruimtes, om een niet-rendabele private ontwikkeling toch mogelijk te maken

Daarnaast kan de gemeente het publiekrechtelijk instrumentarium inzetten, zoals de regels in de omgevingswet (Ow) die betrekking hebben op functies, locatiekenmerken en activiteiten. Het kostenverhaal wordt hierbij ook meegenomen, waarbij rekening wordt gehouden met de draagkracht van de ontwikkelende partij.

Het risico voor de gemeente bij deze rol ligt vooral in het niet volledig realiseren van de maatschappelijke impact, terwijl de financiële risico's relatief beperkt blijven. Toch kan het gebeuren dat de ontwikkelende partij niet in staat is om alle kosten te dekken, waardoor een volledig kostenverhaal niet haalbaar is.



4.2.3 Afwachtende ontwikkelaar

In deze rol heeft de gemeente mogelijk het dominante of volledige eigendom van een locatie. Omdat de ontwikkeling op deze plek echter niet belangrijk is, wordt er niet actief gezocht naar snelle ontwikkelingsmogelijkheden. Als er zich echter een kans voordoet voor een ontwikkeling die een goed maatschappelijk en financieel resultaat kan opleveren, wordt deze kans benut. De inzet van

instrumenten die bij de rol van initiërend ontwikkelaar worden gebruikt, kan in deze situatie ook worden overwogen. Dit gebeurt alleen wanneer het verwachte resultaat positief is en de benodigde capaciteit en middelen beschikbaar zijn. Prioriteit wordt echter gegeven aan ontwikkelingen die meer urgent zijn.

4.2.4 Passief/toetsende rol

Deze rol komt in aanmerking voor gebieden die al goed scoren op de maatschappelijke ambities van de gemeente Heerlen. In de toetsende rol heeft de gemeente weinig tot geen eigendom in de ontwikkeling, en een ontwikkeling in dit gebied niet belangrijk wordt gevonden, is het verwerven van eigendom niet noodzakelijk. De focus ligt hier op het gebruik van publiekrechtelijke instrumenten om initiatieven te toetsen.
De gemeente speelt in deze rol een meer beperkte rol en heeft daardoor minder invloed op het uiteindelijke resultaat. Het grootste deel van de ontwikkeling wordt bepaald door de initiatiefnemer, terwijl de gemeente de kaders stelt en toetst via de beschikbare publiekrechtelijke middelen. Wanneer een initiatief voldoende bijdraagt aan de maatschappelijke doelen, kan de gemeente de regie op de ontwikkeling gedeeltelijk loslaten. We zetten het instrument van kostenverhaal maximaal in en hechten dat bij voorkeur via een anterieure overeenkomst af.

Kader 4.1: We kiezen bij ontwikkelingen een van de vier mogelijke rollen: initiërend ontwikkelaar, verleidend facilitator, afwachtende ontwikkelaar of passief/toetsend. Met het afwegingskader bepalen we een voorkeursrol en een alternatieve rol die we kunnen innemen als de voorkeursrol niet (volledig) mogelijk is vanwege beperkende randvoorwaarden.

Kader 4.2: Binnen de initiërende rol moet vanuit een van de tien mogelijke actieve argumenten inhoudelijk onderbouwd worden waarom de gemeente de grondontwikkeling en eventueel aanvullende verwervingen wil doen.

Kader 4.3: Indien we in de initiërende rol samenwerken met een andere partij, dan brengen we de meerwaarde van de samenwerking in beeld en we kiezen daarbij de samenwerkingsvorm die het best aansluit op de redenen om te gaan samenwerken.

Kader 4.4: In de verleidende rol zorgen we ervoor dat andere partijen zo goed mogelijk in staat worden gesteld om gewenste en urgente ontwikkelingen te kunnen realiseren. We regelen het kostenverhaal via onze beleidskaders, waar mogelijk via een - op basis van vrijwilligheid - te sluiten anterieure overeenkomst.

Kader 4.5: De gemeente overweegt de rol van afwachtend ontwikkelaar alleen wanneer er sprake is van het benutten van reeds aangekochte gronden (met eventueel de aanvullende verwerving van aanpalende gronden) en wanneer er zowel maatschappelijk als financieel een goed resultaat behaald kan worden.

Kader 4.6: We zetten het instrument van kostenverhaal bij de passief/toetsende rol maximaal in en hechten dat bij voorkeur via een anterieure overeenkomst af.



5. De rolkeuze in het vastgoedbeleid

De gemeente hanteert twee afwegingskaders om te bepalen of het huidige vastgoed in eigendom nog steeds aansluit bij de doelstellingen van het vastgoedbeleid en om te beoordelen of nieuw vastgoed moet worden aangekocht of ontwikkeld.

Het eerste afwegingskader is gericht op panden met een ruimtelijke doelstelling. Dit kader wordt gebruikt om te toetsen of een pand binnen de ruimtelijke visie en strategie van de gemeente past, bijvoorbeeld voor gebiedsontwikkeling of herontwikkeling van locaties. Hierbij wordt gekeken naar de noodzaak om panden aan te houden of aan te kopen voor toekomstige ruimtelijke projecten.

Het tweede afwegingskader is specifiek voor panden met een maatschappelijke doelstelling. Dit kader wordt ingezet om te beoordelen of een pand bijdraagt aan maatschappelijke functies, zoals huisvesting van verenigingen, sportvoorzieningen of culturele instellingen. Het kader helpt bij de beslissing om vastgoed te behouden of te verwerven om te voorzien in de behoeften van de gemeenschap.

Dan is er in dit hoofdstuk nog een proces opgenomen met daarin de te doorlopen stappen om tot een integraal advies te komen wat er met een vastgoedobject gedaan kan worden als de huidige functie verandert. Door het gebruik van beide afwegingskaders en het processchema zorgt de gemeente ervoor dat de vastgoedportefeuille flexibel en efficiënt wordt beheerd, afgestemd op zowel ruimtelijke als maatschappelijke doelstellingen.



5.1 Afwegingskader en randvoorwaarden voor panden met een ruimtelijke doelstelling

Voor panden in de ontwikkelportefeuille die worden aangehouden voor ruimtelijke doelstellingen, wordt het afwegingsschema uit het grondbeleid gevolgd. De gemeente behoudt of breidt het vastgoedbezit alleen uit als een eigen positie bij de ontwikkeling noodzakelijk is en er bestaande gebouwen op de locatie staan.

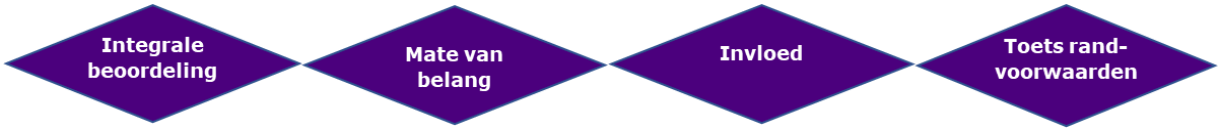
Daarnaast gelden specifieke voorwaarden om te bepalen of een vastgoedobject tot de ontwikkelportefeuille behoort:

1. Het vastgoed moet passen binnen de rol en plannen zoals vastgelegd in het grondbeleid
2. Er moet een herontwikkeling binnen 10 jaar zijn gepland, of het object moet deel uitmaken van een lopende gebiedsontwikkeling
3. Als het object onderdeel is van een gebiedsontwikkeling, moet er een bestuurlijk vastgestelde grondexploitatie zijn, waarin de aankoop van het vastgoed is meegenomen, of de besluitvorming hierover moet in voorbereiding zijn
4. Bij de aankoop van het vastgoed moet er een duidelijk plan zijn voor de toekomst van het object, zoals sloop of tijdelijke exploitatie, met een bijbehorende goedgekeurde begroting

Vastgoedobjecten die aan deze criteria voldoen, blijven in de ontwikkelportefeuille totdat de ontwikkeling van start gaat en het pand wordt gesloopt of herontwikkeld. Objecten die niet aan deze criteria voldoen, worden afgestoten, waarbij de verkoopvoorwaarden zijn uitgewerkt in paragraaf 6.3 van deze nota.

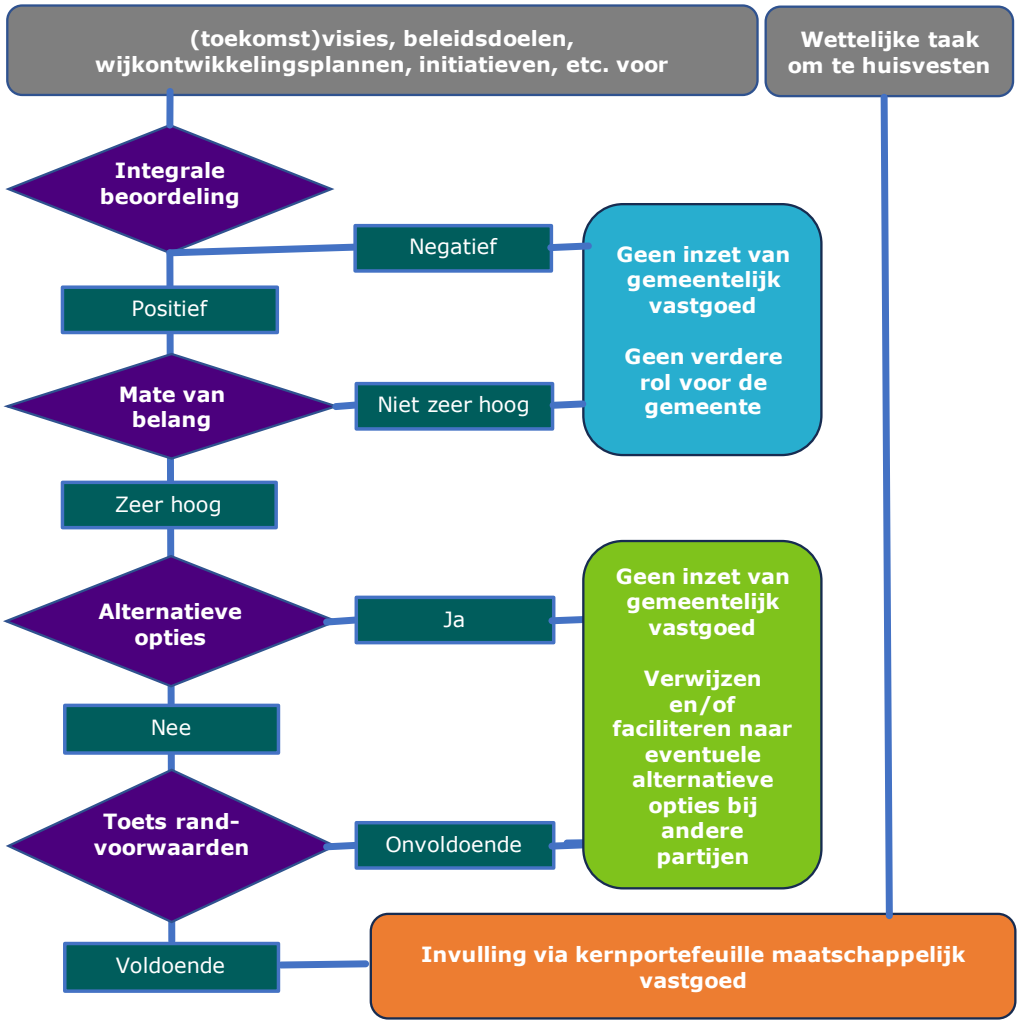
5.2 Afwegingskader en randvoorwaarden voor panden met een maatschappelijke doelstelling

Ook voor ons vastgoedbezit beoordelen we per situatie welke mate van regie nodig is in de behoefte aan vastgoed. We bepalen steeds aan de hand van vier stappen in het afwegingskader welke rol we nemen en wat dat betekent voor onze kernportefeuille van maatschappelijk vastgoed. Het gaat hierbij om de volgende stappen:



De stappen komen in onderstaand afwegingskader terug en worden daaronder per stap nader toegelicht. In het afwegingskader wordt inzichtelijk hoe de maatschappelijke doelen die beschreven staan in onze Omgevingsvisie, wijk-ontwikkelplannen en initiatieven en die vanuit het nog uit te werken voorzieningenmodel gekwantificeerd worden, via vier stappen leiden tot een (voorkeurs)rol in het vastgoedbeleid.

Het afwegingskader geldt uiteraard niet voor vastgoedobjecten waarbij sprake is van een wettelijke taak om te voorzien in de huisvesting, bijvoorbeeld bij schoolgebouwen. In dat geval geldt automatisch dat in de huisvesting wordt voorzien via invulling van onze portefeuille met maatschappelijke doelstelling.



Figuur 12: Afwegingskader maatschappelijk vastgoed

Stap 1: Kent het vastgoedvraagstuk een positieve integrale afweging?

De integrale beoordeling is een belangrijke stap in het afwegingsmodel. We wegen tegen elkaar af of de inzet van vastgoed voldoende bij kan dragen aan onze ambities en of dat haalbaar is binnen de gestelde financiële kaders. Die afweging is maatwerk en de financiële kaders kunnen bij de inzet van ons vastgoed per pand verschillend zijn. Die werden in paragraaf 3.3.1 van de nota beschreven.

De integrale beoordeling kan een afwijzing opleveren als er onvoldoende maatschappelijke meerwaarde is, of wanneer die meerwaarde te beperkt is om een eventueel negatief financieel rendement te rechtvaardigen. Bij een afwijzing in de integrale beoordeling stopt ook de afweging voor de gewenste rol in het vastgoedbeleid en rest eventueel een verwijzing naar een alternatieve optie bij een andere partij. Wanneer de integrale beoordeling positief is dan volgt stap 2 in het afwegingskader, eventueel vergezeld van optimalisatievoorstellen voor een betere balans tussen de maatschappelijke waarde en het financieel rendement.

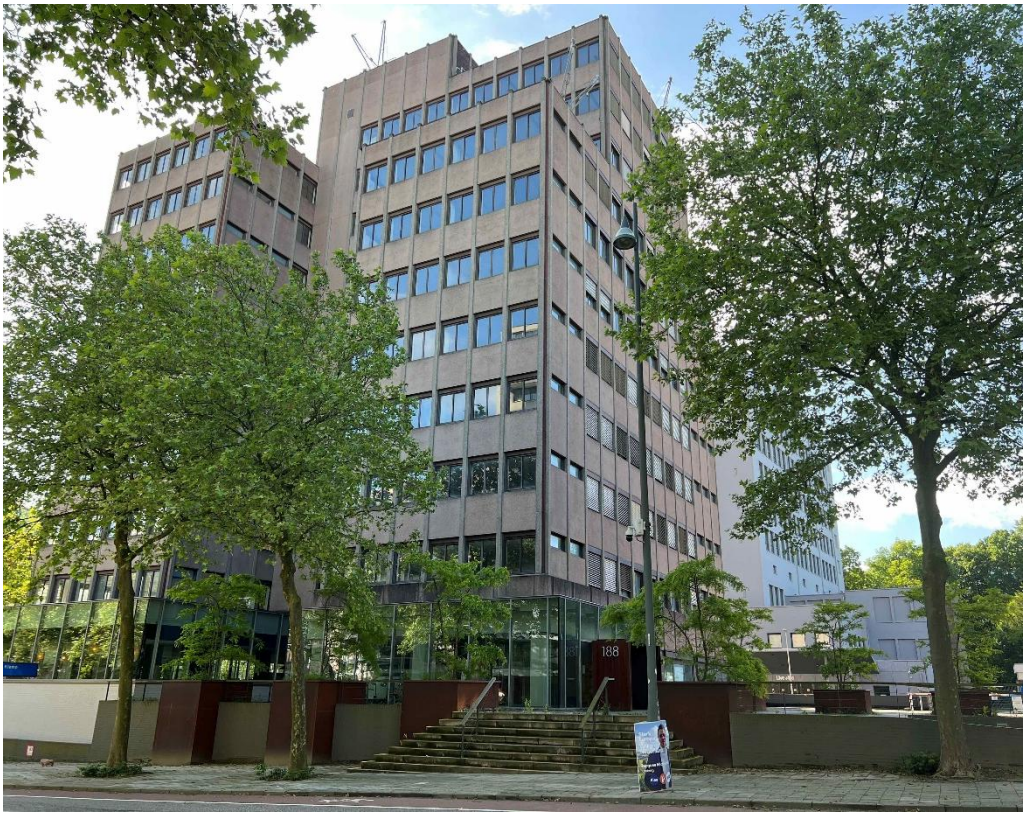
Stap 2: Hoe belangrijk is de behoefte aan vastgoed?

Als er dringend behoefte is aan vastgoed is er sprake van een hoge mate van belang. Die mate van belang zal veelal blijken uit de (huidige of de nog in ontwikkeling zijnde nieuwe) Omgevingsvisie en de sectorale beleidsvisies waarin we hebben aangegeven welke vastgoedobjecten nodig of gewenst zijn. Verder zal ook uit het voorzieningenmodel moeten blijken dat het belangrijk is om een vastgoedvoorziening beschikbaar te hebben, of moet dat op een andere wijze voldoende duidelijk worden gemaakt. Als het niet belangrijk is over een bepaalde vastgoedvoorziening te beschikken dan is er verder geen rol voor de gemeente. Als het wel belangrijk is dan volgt stap 3.

Stap 3: Zijn er alternatieve oplossingen mogelijk?

Als de vraag naar vastgoed op een andere manier kan worden opgelost, verwijzen we naar die alternatieve opties bij andere partijen. We blijven de casus actief volgen tot de alternatieve oplossing is gerealiseerd. Zo faciliteert de gemeente de invulling van de vastgoedbehoefte en werken we samen met andere (markt)partijen die over geschikt vastgoed beschikken. De gebruikers van het vastgoedobject huren dan rechtstreeks bij andere partijen. De gemeente maakt daarbij wel de afweging of ze niet liever zelf het vastgoed in bezit heeft. Daarvoor zouden de volgende argumenten kunnen gelden:

- Vastgoedeigendom biedt de gemeente regie en zorgt voor een duurzaam economisch model door een evenwicht te creëren tussen inkomsten en uitgaven, waardoor financiële stabiliteit en maatschappelijke investeringen mogelijk worden
- Het past bij onze vastgoedportefeuille en de maatschappelijke behoeften
- Bezit is bij langdurig eigendomsbeheer en op lange termijn goedkoper dan huren via een marktpartij



Stap 4: Voldoen de randvoorwaarden om de vraag in te vullen via de kernportefeuille vastgoed?

Of de vraag naar vastgoed kan worden ingevuld met onze huidige kernportefeuille van maatschappelijk vastgoed of via een uitbreiding daarvan, wordt bepaald door de verdere beoordeling van de randvoorwaarden. Het gaat dan bijvoorbeeld over de bij ons beschikbare kennis en capaciteit, over de financiële risico's afgezet tegen onze weerstandscapaciteit en over onze investerings- en financieringsmogelijkheden. Dit geldt zowel op het niveau van het betreffende vastgoedvraagstuk als op het niveau van de totale vastgoedportefeuille.

De beoordeling van de randvoorwaarden kan ertoe leiden dat er naar alternatieve oplossingen moet worden gezocht, zoals beschreven in stap 3, of dat de vraag niet kan worden ingevuld. Als de gemeente wel aan de randvoorwaarden voldoet, wordt de kernportefeuille van maatschappelijk vastgoed ingezet om aan de vraag naar vastgoed te voldoen.

5.3 Proces voor vastgoed dat functie verliest

Ons huidig bezit binnen de kernportefeuille van maatschappelijk vastgoed toetsen we regelmatig of de objecten volgens het afwegingskader nog steeds door de gemeente aangehouden moeten worden. Zo houden we onze vastgoedportefeuille dynamisch en passend bij de behoefte en randvoorwaarden.

Wanneer bestaand vastgoed zijn functie of huidige gebruiker verliest dan moet bepaald worden wat met het vastgoed gaat gebeuren. Voor deze vastgoedobjecten wordt eerst beoordeeld of ze nog voor een andere maatschappelijke doelstelling kunnen worden ingezet. Ook dat moet dan uit het afwegingskader blijken. Als dat niet het geval is, dan wordt beoordeeld of ze kunnen worden toegevoegd aan de kernportefeuille met ontwikkelpanden die we inzetten voor onze stedelijke ontwikkeling (onze panden met ruimtelijke doelstelling). Als dat ook niet het geval is dan zal het pand in principe worden afgestoten. De randvoorwaarden voor de verkoop van panden is uitgewerkt in 6.3 van deze nota.

Samenvattend kan de conclusie van de integrale beoordeling voor vastgoed dat zijn huidige functie verliest opleveren:

- Het vastgoedobject blijft in onze vastgoedportefeuille, eventueel na overheveling naar een andere deelportefeuille
- Het vastgoedobject wordt niet langer duurzaam (voor langere tijd) in bezit gehouden maar heeft een strategische waarde voor een gebiedsontwikkeling
- Het vastgoedobject is niet meer nodig in de portefeuille met maatschappelijke doelstelling en heeft ook geen strategische waarde en kan daarom verkocht worden



5.4 De inzet van onze vastgoedportefeuille met maatschappelijk doelstellingen

De gemeente Heerlen gebruikt de kernportefeuille maatschappelijk vastgoed zoveel mogelijk om te voorzien in de vraag naar huisvesting. Hierbij wordt gekeken naar de beschikbaarheid en geschiktheid van bestaand vastgoed. Als het bestaande vastgoed niet direct aan de huisvestingsbehoefte voldoet, wordt onderzocht of aanpassingen het pand geschikt kunnen maken. Wanneer dat niet mogelijk of financieel haalbaar is, worden alternatieven overwogen, zoals het huren van tijdelijk vastgoed, het aankopen van panden of het realiseren van nieuwbouw.

Bij het gebruik van de kernportefeuille maatschappelijk vastgoed, aanpassingen aan bestaande panden, tijdelijke uitbreidingen via huur en duurzame uitbreiding door aankoop of nieuwbouw, geldt dat de behoefte moet worden aangetoond via het afwegingskader maatschappelijk vastgoed. Dat kan verder uitgebreid worden met een onderbouwing op de volgende punten:

- Behoefteanalyse: De vraag naar vastgoed moet aantoonbaar zijn, inclusief een inschatting van de duur van deze vraag
- Geschiktheid van de bestaande portefeuille: Uitbreiding wordt alleen overwogen als de huidige panden niet aan de vraag voldoen
- Financiële haalbaarheid: Er moet een solide financiële onderbouwing zijn, waarbij kosten voor renovatie, huur, aankoop en nieuwbouw worden vergeleken. Ook is voldoende ambtelijke capaciteit vereist om het proces te begeleiden
- Samenwerking met andere partijen: Er moet worden onderzocht of samenwerking met derden een alternatief biedt voor de uitbreiding van de portefeuille



Uitgangspunten voor (tijdelijke) huur van vastgoed

Wanneer de gemeente invulling wil geven aan de huisvestingsvraag door zelf (tijdelijk) een vastgoedobject te huren en dat beschikbaar te stellen voor de maatschappelijke activiteit, dan wordt bij het aangaan van een huurrelatie gekeken naar geschiktheid, huurprijs en huurvoorwaarden. De gemeente hanteert daarbij dezelfde normen als bij eigen vastgoed, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en duurzaamheid.

Uitgangspunten voor aankoop van bestaand vastgoed

Wanneer de gemeente een bestaand vastgoedobject wil aankopen om invulling te geven aan de huisvestingsvraag, dan houdt de gemeente rekening met een aantal factoren om te zorgen dat deze investering aansluit bij de gemeentelijke doelen en efficiënt wordt uitgevoerd:

1. Locatie en beschikbaarheid: Het vastgoed moet zich op een strategische locatie bevinden waar maatschappelijke voorzieningen nodig zijn en direct of snel beschikbaar zijn
2. Staat van onderhoud: Het pand moet in goede staat zijn of gemakkelijk gerenoveerd kunnen worden om onnodige kosten te voorkomen
3. Aanpasbaarheid: Het gebouw moet aanpasbaar zijn aan de specifieke behoeften van de gemeente, bijvoorbeeld door het toegankelijker te maken of voor andere functies te kunnen gebruiken
4. Kosten-batenanalyse: De totale kosten, inclusief renovatie- en onderhoudskosten, moeten financieel aantrekkelijker zijn dan nieuwbouw

Uitgangspunten voor nieuwbouw

Bij het realiseren van nieuwbouw voor maatschappelijk vastgoed hanteert de gemeente enkele belangrijke uitgangspunten om te waarborgen dat deze ontwikkelingen duurzaam, strategisch en toekomstbestendig zijn. Nieuwbouw wordt alleen overwogen wanneer er een langdurige behoefte aan maatschappelijk vastgoed is die niet tijdelijk kan worden opgelost door huur of bestaand vastgoed. De nieuwbouw moet toekomstbestendig en flexibel zijn, zodat het gebouw in de toekomst eenvoudig aanpasbaar is aan veranderende behoeften. Daarnaast wordt gelet op kosten, duurzaamheid en energie-efficiëntie.

Kader 5.1: Via het afwegingskader dat we voor het grondbeleid hanteren, bepalen we of een vastgoedobject behoort tot de kernportefeuille ontwikkelpanden. Uit het afwegingskader grondbeleid dient dan te blijken dat eigendom van een locatie essentieel is. Hiermee bepalen we ook of enerzijds uitbreiding van de portefeuille door aankoop aan de orde is en anderzijds of we objecten afstoten. Het college kan alleen met argumenten hiervan afwijken. Die motieven dienen bij de eerstvolgende rapportagemogelijkheid in de P&C cyclus aan de raad kenbaar te worden gemaakt.

Kader 5.2: Via het afwegingskader maatschappelijk vastgoed bepalen we of een vastgoedobject behoort tot de kernportefeuille maatschappelijk en eigen huisvesting. Hiermee bepalen we ook of enerzijds uitbreiding van de portefeuille door nieuwbouw of aankoop aan de orde is en anderzijds of we objecten overhevelen naar de kernportefeuille met ontwikkelpanden dan wel dat we panden uit huidig bezit afstoten.





6. Kaders en toepassing in de praktijk

Voor de uitvoering van het GrVg-beleid, de aansturing van gebieds- en locatieontwikkelingen, en het vastgoedbeheer, kan de gemeente Heerlen gebruikmaken van diverse juridische en financiële instrumenten. Afhankelijk van de rol van de gemeente, zoals omschreven in hoofdstuk 4 (grondbeleid) en hoofdstuk 5 (vastgoedbeleid), worden deze instrumenten onder bepaalde voorwaarden ingezet.

- Aankopen van locaties (met of zonder gebouwen)
- Uitvoering van grondexploitaties en kostenverhaal
- Uitgifte van gronden en verkoop van panden
- Samenwerking in gebiedsontwikkeling en vastgoed
- Vastgoedbeheer
- Informatievoorziening



6.1 Instrumenten voor aankopen van locaties

Het verkrijgen of beschikbaar hebben van een locatie is vaak essentieel voor het realiseren van gewenste ontwikkelingen. Hoofdstuk 4 beschrijft in welke situaties en rollen dit van toepassing is. Daarom is het belangrijk dat de gemeente bereid en in staat is om locaties te verwerven. Dit kan gaan om de aankoop van zowel grond als gebouwen (opstallen) op die locatie, welke deel uitmaakt van de ontwikkelportefeuille.

Aankopen of nieuwbouw voor de maatschappelijke vastgoedportefeuille worden per geval aan de gemeenteraad voorgelegd, inclusief de financiering. Voor elke grondverwerving geldt dat de financiële dekking moet zijn geregeld, de risico's in kaart moeten worden gebracht, en beheersmaatregelen moeten worden vastgesteld. Wanneer er geen grondexploitatie is, komen de verwervingskosten ten laste van de bestemmingsreserve gronden. Ook moet de potentiële aankoop worden vergeleken met andere mogelijke aankopen in de projectportefeuille om de prioriteit te bepalen.

Afhankelijk van het beschikbare budget en de motivatie voor een verwerving, wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Planeigen aankopen: aankopen die nodig zijn om een geplande ontwikkeling te realiseren
- Anticiperende aankopen: aankopen waarbij vooruitgelopen wordt op toekomstige ontwikkelingen
- Strategische aankopen: aankopen die dienen om de gemeente meer invloed te geven in toekomstige ontwikkelingen.

.Soort aankoop	Planeigen aankopen	Anticiperende & strategische aankopen
Budget	Reeds opgenomen binnen de eerder vastgestelde grond-exploitatie. De grondexploitatie wordt jaarlijks herzien en daarin kan een eventuele wijziging op het aankoopbedrag worden verwerkt.	Door middel van een structureel beschikbaar gesteld begrotingsbedrag van € 1 miljoen per jaar kunnen, afhankelijk van de soort verwervingen en de daaraan gerelateerde kapitaal- en exploitatielasten voor circa € 15 tot € 25 miljoen in totaal aan verwervingen worden gedaan. Het verwervingsbudget put gaandeweg uit. Na bestuurlijke besluitvorming over ontwikkelingen op de aangekochte locaties, met bijbehorend financieel kader van de grondexploitatie, komt de bestedingsruimte vrij en kan dit opnieuw worden ingezet. Kapitaallasten en overige kosten die verband houden met deze aankopen worden gedekt uit de begrotingsruimte die hiervoor structureel beschikbaar is gesteld. Eventuele afwaarderingen worden als incidenteel verlies verwerkt en gedekt uit de algemene reserve grondbedrijf of uit de algemene reserve.
Bestuurlijk mandaat	De gemeenteraad heeft eerder een budget vastgesteld, dat jaarlijks wordt bevestigd bij de herziening van de grondexploitaties. Het college van B&W legt hierover achteraf verantwoording af via de Planning & Control (P&C) cyclus..	Binnen het vastgestelde verwervingsbudget en de inhoudelijke kaders kan het college zelfstandig locaties aankopen. De raad wordt hierover geïnformeerd en krijgt achteraf een verantwoording via de P&C-cyclus. De raad is uiteindelijk verantwoordelijk voor het vaststellen van de functie van de aangekochte locatie en het investeringskader (zoals de grondexploitatie). Als er geen besluit wordt genomen over de toekomstige functie, kan het college besluiten de locatie weer te verkopen tegen de marktwaarde op dat moment.
Verwerking	Aankopen worden opgenomen onder de post Bouwgrond In Exploitatie (BIE), volgens de regels en voorschriften van het BBV.	Aankopen worden opgenomen onder de post Materiële Vaste Activa, volgens de regels en voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Na bestuurlijke besluitvorming over het ontwikkelplan dat volgt op de aankoop (inclusief besluitvorming over de grondexploitatie), wordt de boekwaarde van de aankoop overgeheveld naar de post Bouwgrond in Exploitatie (BIE). Dit kan gepaard gaan met een eventuele afwaardering tot de lagere marktwaarde of sloopwaarde als het pand voor sloop is aangekocht. Als de gemeenteraad besluit de eerder aangeschafte locatie te verkopen, worden de desinvestering en de verkoopopbrengst verwerkt. Het financiële resultaat daarvan wordt toegevoegd aan de algemene reserve grondexploitaties of de bestemmingsreserve ontwikkelprojecten.

Tabel 2: Mogelijkheden aankoop grondposities

De aankoop van grond of vastgoed kan op verschillende manieren plaatsvinden. Hiervoor heeft de gemeente Heerlen vier mogelijke instrumenten ter beschikking:

- Minnelijke (grond)verwerving
- Voorkeursrecht
- Onteigening
- Kavelruil

Het uitgangspunt is om locaties zoveel mogelijk via **minnelijke verwerving** aan te kopen, tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Deze aankopen worden altijd onderbouwd met ten minste één onafhankelijke taxatie. Lukt het niet om een locatie minnelijk aan te kopen, dan wordt de ontwikkel- en samenwerkingsstrategie heroverwogen. Onteigening blijft een mogelijke optie, maar wordt alleen overwogen in geval van zwaarwegend publiek belang, zoals vastgelegd in de aanvullende regelgeving van de Omgevingswet.

Ook het **voorkeursrecht** is daar wettelijk geregeld. Wanneer de gemeente dit recht vestigt op een locatie, moeten eigenaren het eigendom eerst aan de gemeente aanbieden voordat ze het aan anderen mogen verkopen. Dit instrument voorkomt grondspeculatie en is vooral nuttig wanneer de gemeente invloed wil uitoefenen op de ontwikkeling van een locatie. Het geeft de gemeente een sterkere positie ten opzichte van private ontwikkelaars.

Er zijn verkennende gesprekken gaande over een bredere toepassing van het voorkeursrecht, zoals in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp). Dit zou de gemeente de mogelijkheid geven om het voorkeursrecht in te zetten in gebieden met leefbaarheidsproblemen. De gemeente Heerlen volgt deze ontwikkelingen nauwlettend en ziet hierin kansen om meer controle te krijgen over vastgoedtransacties, en indirect ook over het gebruik van panden. Dit kan bijdragen aan de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden.

Grondaankopen brengen echter ook risico's met zich mee, met als grootste risico een mogelijke afwaardering van de grondwaarde als er geen vraag meer is naar de geplande ontwikkelingen. Daarom is een grondige analyse van de toekomstige vraag naar deze ontwikkelingen essentieel. Deze vraaganalyse richt zich op de lange termijn, waarbij ook rekening wordt gehouden met tijdelijke terugval door economische schommelingen. Daarnaast wordt een risicoanalyse uitgevoerd tijdens de integrale beoordeling om de risico's van grondaankopen zoveel mogelijk te beperken.

Het instrument **kavelruil** uit de Omgevingswet kan bruikbaar zijn in het grondbeleid wanneer er behoefte is aan herstructurering van grondposities om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit instrument kan bijvoorbeeld worden ingezet wanneer meerdere eigenaren versnipperde percelen bezitten die voor een geplande ontwikkeling efficiënter zijn als aaneengesloten grond. Door het ruilen van kavels kan de gemeente samen met betrokken eigenaren zorgen voor een betere verdeling van grond, waardoor nieuwe ontwikkelingen, zoals woningbouw of maatschappelijke voorzieningen, beter tot stand komen. Kavelruil kan zo bijdragen aan een effectiever gebruik van grond en vastgoed.



6.2 Instrumenten voor uitvoering van een gebiedsontwikkeling en kostenverhaal

Bij gebiedsontwikkeling neemt de gemeente Heerlen financiële verplichtingen op zich. In hoofdstuk 4 is beschreven welke kansen en risico's aan verschillende rollen in het grondbeleid verbonden zijn. Deze paragraaf legt kort uit hoe de besluitvorming over de uitvoering van een gebiedsontwikkeling plaatsvindt, binnen de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), die daarbij leidend blijven.

6.2.1 Gemeentelijke grondexploitatie.

Als de gemeente zelf het risico draagt bij grondproductie, zoals in de **initiërende of afwachtende rol**, moet de gemeenteraad een begroting voor de grondexploitatie vaststellen. Het moment waarop de raad dit besluit moet nemen is alleen op hoofdlijnen in de BBV geregeld. Om de voorfinanciering zoveel mogelijk te beperken en de uitvoering van de gebiedsontwikkeling zo transparant mogelijk te

laten verlopen hanteren wij het uitgangspunt dat we een grondexploitatiebegroting ter besluitvorming aan de raad voorleggen zodra de volgende voorwaarden zijn ingevuld:

1. De plangrenzen van het gebied zijn duidelijk afgebakend
2. Er is inzicht in de functies waarvoor de grond zal worden uitgegeven
3. De benodigde aankopen en werkzaamheden voor bouw- en woonrijp maken zijn in grote lijnen bekend
4. Er is een onderbouwde begroting met kosten en opbrengsten voor de grondexploitatie, zelfs als deze nog op hoofdlijnen is.

De raad evalueert jaarlijks de vastgestelde grondexploitaties en kan aanpassingen doorvoeren op basis van wijzigingen in de genoemde voorwaarden. De financiële regels voor begroting, investeringskredieten, waardering en afschrijving van vaste activa (zoals grond en vastgoed) zijn vastgelegd in de financiële verordening.
Daarnaast gelden de volgende financiële richtlijnen voor gemeentelijke grondexploitaties:

- Verliezen worden volledig ten laste van een voorziening gebracht.
- Tussentijdse winsten worden in de bestemmingsreserve risico's grondbedrijf geplaatst en vrijgegeven na afsluiting van de exploitatie.
- Voor winsten en verliezen houdt de gemeente een algemene reserve grondbedrijf aan. Dreigt deze onder nul te komen, dan wordt de reserve aangevuld vanuit de algemene reserve van de gemeente.

6.2.2 Private grondexploitatie.

Wanneer we de grondproductie volledig aan andere partijen over laten is sprake van private grondexploitaties. Deze kunnen voorkomen in de **verleidende** en **toetsende** rollen uit ons grondbeleid. Hierbij houdt de gemeente via publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals omgevingsplannen, invloed op ruimtelijke ordening. De gemeente kan zowel kwalitatieve als financiële voorwaarden stellen voor de planologische medewerking.

In de verleidende en toetsende rol kunnen we gebruik maken van de volgende instrumenten:

Omgevingsplan: Onder de Omgevingswet wordt de bestemming van locaties geregeld in het omgevingsplan. Dit vervangt bestaande bestemmingsplannen en diverse gemeentelijke verordeningen, zoals de bomen-, monumentenverordening, de nota dierenwelzijn en de verordening afvoer regen- en grondwater. In het omgevingsplan wordt vastgelegd welke functies in een gebied wel of niet toegestaan zijn (bijvoorbeeld wonen, recreatie, bedrijvigheid). Ook kunnen bijzondere regels voor de omgeving worden opgenomen, zoals omgevingswaarden.

Voorbereidingsbesluit: Hiermee kan de gemeente bepaalde activiteiten die momenteel nog zijn toegestaan, tijdelijk verbieden, in afwachting van een nieuwe omgevingsplanwijziging.

Kostenverhaal: Bij zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk kostenverhaal worden voorwaarden vastgelegd over hoe kosten van de ontwikkeling worden verdeeld. De toelichting op dit instrument en de uitgangspunten die daarvoor gehanteerd worden door de gemeente zijn als volgt:

Kostenverhaal

Bij elke ontwikkeling die niet door de gemeente zelf wordt uitgevoerd, is de gemeente verplicht de kosten die zij maakt voor de ontwikkeling (zoals ambtelijke inzet, participatiekosten, aanleg van openbare voorzieningen en inrichting van openbare ruimte) te verhalen. Dit wordt geregeld via het programma kostenverhaal.
De hoofdlijnen van kostenverhaal zijn als volgt:

- Het afsluiten van een anterieure overeenkomst heeft de voorkeur. In deze privaatrechtelijke overeenkomst worden afspraken gemaakt over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's. Ook kunnen voorwaarden worden vastgelegd over de programmering en locatie-eisen.
- Voor grotere projecten kan voorafgaand aan de anterieure overeenkomst een intentieovereenkomst worden gesloten. Hierin worden de voorwaarden voor samenwerking en de vergoeding van gemeentelijke inzet vastgelegd.
- Als een overeenkomst niet mogelijk is, moet het kostenverhaal via een publiekrechtelijke weg worden geregeld. Pas wanneer de kostenverhaalbijdrage is voldaan, mag de bouw worden uitgevoerd.

- Wie wil bouwen moet bij ons een kostenverhaalsbeschikking vragen. In de beschikking leggen we de kostenverhaalbijdrage op. De te verhalen kosten zijn opgenomen in de kostensoortenlijst (bijlage IV van het Omgevingsbesluit, artikel 8.15).

Investeren bij private grondexploitaties

Bij private grondexploitaties streeft de gemeente naar het volledig verhalen van gemaakte kosten, maar door wettelijke beperkingen is dit niet altijd mogelijk. Dit kan leiden tot een voorzienbaar financieel tekort, bijvoorbeeld bij de aanleg van maatschappelijke voorzieningen in een niet-rendabele ontwikkeling. De gemeente kan ervoor kiezen om in zulke gevallen bij te dragen aan het tekort, mits het maatschappelijk rendement van de ontwikkeling dit rechtvaardigt.

Voor deze bijdragen gelden de volgende voorwaarden:

- De bijdrage moet voldoen aan de regels rond staatssteun.
- De ontwikkelende partij moet het onrendabele karakter van de investering goed onderbouwen en aantonen dat dit niet komt door een te hoge aankoopprijs van de locatie. De gemeente kan die onderbouwing door onafhankelijke derden laten toetsen.
- De gemeentelijke bijdrage mag niet hoger zijn dan het fictieve tekort dat de gemeente zelf zou hebben gehad als zij de grondexploitatie op die locatie had uitgevoerd.



6.3 Uitgifte van gronden en vastgoed

6.3.1 Uitgifte van gronden

Wanneer de gemeente Heerlen kiest voor een actieve rol in de grondproductie, is de uitgifte van grond een vanzelfsprekend gevolg. Bij de uitgifte van grond kunnen er diverse afwegingen worden gemaakt, waaronder:

- Uitgifte onder de huidige bestemming of na een bestemmingswijziging
- Uitgifte van ruwe bouwgrond (in huidige staat, met of zonder opstal) of als bouwrijpe grond
- Uitgifte in erfpacht of via verkoop (volle eigendom)
- Selectie van de ontwikkelende partij via één-op-één gunning of een openbare selectieprocedure

Als de gemeente eigenaar is van een locatie, met of zonder opstal, moet de keuze worden gemaakt of de gemeente zelf ontwikkelt of de ontwikkeling aan marktpartijen overlaat. Als de gemeente het ontwikkelrisico bij marktpartijen legt, moeten zij met plannen komen voor gebiedsontwikkelingen waarvoor de gemeente de functie wil aanpassen.

Na het Didam-arrest zijn er strengere eisen gesteld aan de manier waarop gemeenten onroerend goed uitgeven, zodat potentiële kopers gelijke kansen krijgen. Dit geldt niet alleen voor verkoop en (erf)pacht, maar ook voor andere vormen van uitgifte, zoals huur- en bruikleenovereenkomsten.

De gemeente kan onroerend goed op twee manieren uitgeven:

1. Eén-op-één-gunning: Alleen mogelijk bij objectieve, toetsbare criteria en na juiste publicatie.
2. Openbare selectieprocedure: Hierbij worden partijen uitgenodigd mee te dingen

In de op te stellen nota grondprijsbeleid worden verdere details opgenomen. In deze nota worden de nu voorliggende documenten "intern memo Didam", "uitvoeringsnota reststroken" geïntegreerd. Hieronder worden de belangrijkste uitgangspunten voor gronduitgifte al benoemd. Ook dit komt terug in de nota grondprijsbeleid:

1. **Sturing op ruimtelijke ontwikkeling en beleidsdoelen**: Gronduitgifte is een belangrijk instrument voor onze gemeente om regie te houden over ruimtelijke ontwikkeling en de realisatie van onze beleidsdoelen, zoals wonen, leefbaarheid en gezondheid.
2. **Mededinging en transparantie (Didam-arrest)**: Gemeenten zijn verplicht om mededingingsruimte te bieden aan potentiële gegadigden bij gronduitgifte. Dit betekent dat de verkoop of uitgifte van grond openbaar moet worden aangekondigd, met duidelijke informatie over de beschikbaarheid, selectieprocedure, tijdschema en selectiecriteria. Alleen in uitzonderingsgevallen, wanneer er slechts één serieuze gegadigde is, kan één-op-één verkoop plaatsvinden, maar dit moet goed worden gemotiveerd.
3. **Maatwerk per locatie**: De keuze voor de vorm van gronduitgifte wordt per locatie bepaald. Voor elke locatie wordt beoordeeld welke uitgiftevorm het meest geschikt is. Dat doen we onder andere door de hiervoor genoemde uitgifte-afwegingen te maken.
4. **Bescherming tegen speculatie bij goedkope koop- en starterswoningen**: Bij de uitgifte van grond voor goedkope koop- en starterswoningen wordt overwogen een anti-speculatiebeding op te nemen om te voorkomen dat deze woningen voor speculatieve doeleinden worden aangekocht.
5. **Erfpacht als instrument**: Erfpacht kan worden ingezet om grond beschikbaar te stellen aan specifieke doelgroepen, zoals starters en ouderen, of om complexe locatieontwikkelingen te financieren. Dit geldt ook op locaties waar eigendom mogelijk in de toekomst strategisch wenselijk blijft, zoals centrumlocaties. De gemeente behoudt meer controle over het gebruik van de grond door het opnemen van voorwaarden in de erfpachtovereenkomst.
6. **Verkoop van snippergroen**: Snippergroen (kleine stukken gemeentegrond die geen directe functie meer hebben binnen de openbare ruimte en die geen strategische of openbare waarde voor de gemeente hebben) wordt in principe verkocht aan particulieren of bedrijven die direct aan deze stroken grond grenzen. Als er meerdere gegadigden zijn, moeten zij de mogelijkheid krijgen om mee te dingen. De gemeente kan ook overgaan tot in gebruik geven van snippergroen als verkoop niet mogelijk of wenselijk is.
7. **Handhaving bij oneigenlijk gebruik van gemeentegrond**: Bij vermoedens van oneigenlijk grondgebruik voert de gemeente een onderzoek uit. Indien legalisering niet mogelijk is, wordt er handhavend opgetreden om het perceel terug in bezit te nemen of te verkopen.

Na het doorlopen van het uitgifteproces wordt de grondprijs bepaald die de koper of (erf)pachter voor de grond gaat betalen. De wijze om tot de gronduitgifteprijs te komen is eveneens vastgelegd in de nota grondprijsbeleid. De gemeente Heerlen streeft naar marktconforme grondprijzen en volgt hierbij de regels rond staatssteun en marktconform handelen. Daarbij volgen we de wettelijke bepalingen rondom staatssteun en het verplicht marktconform handelen. Die regels werken voor de volle breedte van het grondbeleid, denk aan koop- en verkooptransacties, erfpacht, gewone pacht en huur en overige vormen van uitgifte. De tarieven voor gronduitgifte en verhuur worden periodiek door het college vastgesteld, conform de uitgangspunten van het grondprijsbeleid.

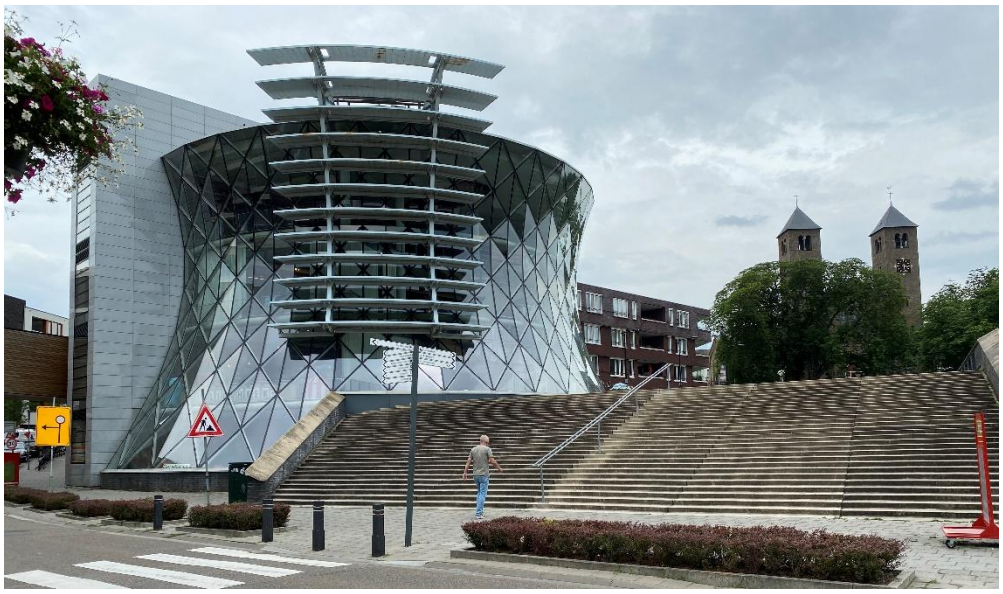
6.3.2 Verkoop van vastgoed

Vastgoed dat zijn oorspronkelijke functie verliest, wordt niet zomaar verkocht. Eerst wordt beoordeeld of het pand nog voor een andere maatschappelijke functie gebruikt kan worden of dat het strategische waarde kan hebben voor toekomstige ontwikkelingen. Dat proces is in 5.3 beschreven. De verkoop van vastgoed gebeurt dan tegen de volgende uitgangspunten:

- De gemeente hanteert bij de verkoop als uitgangspunt dat een marktconforme prijs wordt gevraagd
- In de meeste gevallen moet de gemeente het vastgoed openbaar verkopen, meestal via een openbare selectie. Uitzonderingen zijn mogelijk en zijn benoemd in het intern memo Didam . Bij een verkoop via openbare selectie benoemen we in de voorwaarden op basis van welke criteria de verkoop gegund wordt (hoogste prijs of beste prijs-kwaliteitverhouding)
- Het verkoopproces moet transparant en zorgvuldig worden uitgevoerd en de verkoop vereist goedkeuring van college en/of raad
- De verkoop moet passen binnen de geldende planologische vereisten of er moet bereidheid zijn de planologische vereisten aan te passen

Voor de verkoopprijs van vastgoed hanteren we het uitgangspunt dat we een marktconforme prijs vragen en aanvullend daarop benoemen we in de voorwaarden voor de openbare selectie op basis van welke criteria de verkoop gegund wordt (bijvoorbeeld hoogste prijs of beste prijs-kwaliteitverhouding).

6.3.3 Verhuur van vastgoed



Het beschikbaar stellen van gemeentelijk vastgoed is één van de manieren waarop de gemeente Heerlen kan inspelen op huisvestingsvragen van organisaties die belangrijk zijn voor de stad. Deze organisaties dragen rechtstreeks bij aan het behalen van gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Na een zorgvuldige afweging via het afwegingskader wordt bepaald of en op welke manier aan een huisvestingsverzoek kan worden voldaan binnen het gemeentelijk vastgoed. Hierbij wordt ook gekeken naar alternatieve vormen van ondersteuning, zoals bemiddeling op de vrije markt, doorverwijzing naar andere maatschappelijke partners of het verlenen van subsidie aan organisaties van groot belang voor de stad.

Een deel van het gemeentelijk vastgoed wordt verhuurd, waarvoor specifieke regels gelden. De toewijzing moet transparant gebeuren, op basis van objectieve en toetsbare criteria. Ook de huurprijsopbouw moet duidelijk zijn, omdat dit een belangrijke kostenpost is voor de huurders.

Volgens de Wet Markt en Overheid en staatssteunregels moeten partijen die een economische activiteit uitvoeren (met of zonder winstoogmerk) een marktconforme huur betalen. Voor maatschappelijke organisaties is het echter mogelijk om af te wijken van de marktconforme huur, zolang minimaal een kostprijsdekkende huur wordt gerekend. Als een organisatie dit niet kan opbrengen, kan een beroep worden gedaan op subsidie. In een, nog te nemen, Algemeen Belang Besluit gaat de gemeente activiteiten opnemen met een groot maatschappelijk belang, die ze vrij wil stellen van de invloedssfeer van de Wet M&O.

In de kostprijsdekkende huur worden de volgende kosten opgenomen:

- Kapitaallasten (rente en afschrijving)
- Overige lasten (zoals OZB, rioolheffing, verzekeringen)
- Onderhoudskosten
- Beheerkosten

Daarnaast is voorspelbaarheid van de huurprijs essentieel, zodat organisaties hun financiële planning goed kunnen uitvoeren. Duidelijke afspraken over het gebruik van het pand, de verdeling van onderhoudskosten en de toekomstige huurprijsontwikkeling worden vastgelegd in een huurcontract.

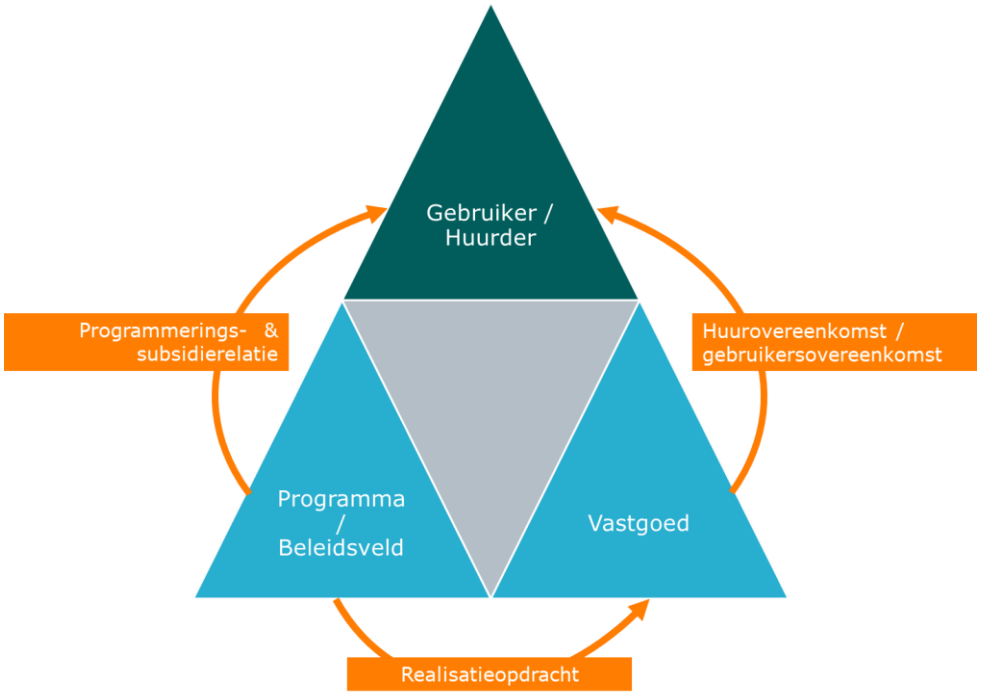
De constructie van directe verhuur.

De gemeente Heerlen past zoveel als mogelijk de verhuurconstructie van directe huur toe. In die constructie verhuurt Vastgoed het object op aangeven van een programma of beleidsveld, rechtstreeks aan de huurder (eindgebruiker).

Verhuur voor maatschappelijke doelen.

Bij de verhuur van vastgoed voor maatschappelijke doeleinden helpt de huurder de gemeente met het realiseren van beleidsdoelen. Het betreffende beleidsveld of programma vraagt Vastgoed om het pand beschikbaar te stellen. Als de huurder niet de volledige kostprijsdekkende huur kan betalen, kan die om een subsidie vragen, die vaak direct wordt verrekend als huurkorting. Die subsidie kan mogelijk van andere partijen afkomstig zijn, maar ook vanuit onze eigen gemeente. De afweging of die subsidie verstrekt kan worden en de bijhorende begrotingsdekking is een aangelegenheid van het betreffende programma of beleidsveld en geen taak van Vastgoed.

Deze werkwijze zorgt voor een driehoeksrelatie tussen de huurder, het beleidsveld of programma en Vastgoed. In nieuwe contracten wordt deze relatie expliciet gemaakt, zodat de kosten en verantwoordelijkheden duidelijk verdeeld zijn. Dit voorkomt onduidelijkheid over de financiële relaties en maakt de uitgaven inzichtelijker.



Figuur 13: De driehoeksrelatie bij de verhuurconstructie van directe huur

Vanwege het uitgangspunt van de kostprijs dekkende huur, wordt in het geval van nieuwbouw of het aanpassen van een pand voor nieuwe gebruikers vroegtijdig geïnventariseerd welke huur gebruikers voor langere termijn kunnen betalen. Wanneer de huur die organisaties kunnen opbrengen onvoldoende blijkt te zijn voor de eisen die aan het vastgoed worden gesteld, dan dient er een subsidiegarantie van minimaal 10 jaar afgegeven te worden vanuit het beleidsdoel waarmee de inzet van vastgoed wordt gefaciliteerd. Zodoende wordt een match nagestreefd tussen het investeringsniveau en de huurprijs.

Verhuur voor ruimtelijke doeleinden

Ook worden strategisch belangrijke panden verhuurd om leegstand te voorkomen. Hierbij vraagt de gemeente marktconforme huur, in lijn met staatssteunregels. De verhuurprocedure is openbaar en transparant, met objectieve criteria voor de selectie van huurders.

In sommige gevallen is het moeilijk om vastgoed tijdelijk tegen marktconforme huur te verhuren, bijvoorbeeld omdat panden voor specifieke functies zijn ingericht. In zulke gevallen kan leegstandbeheer nodig zijn, bijvoorbeeld via antikraakconstructies of andere creatieve vormen van tijdelijk gebruik.

Ook bij de verhuur van deze panden werkt de gemeente zoveel mogelijk met directe huur. De vraag voor het pand komt dan vrijwel altijd vanuit een gebiedsontwikkeling of Vastgoed zelf.

Creatief leegstandsbeheer

Als vastgoed langere tijd leeg staat, kan het tijdelijk worden ingezet voor maatschappelijke initiatieven, zoals kunstprojecten of startende ondernemingen. Dit geeft het pand een tijdelijke meerwaarde voor de omgeving. De gemeente maakt hierover duidelijke afspraken met de gebruiker over gebruiksduur, opzegvoorwaarden en eventuele investeringen. Dit werd al benoemd in 3.4 van deze nota. Het tijdelijke gebruik moet echter een maatschappelijke meerwaarde bieden en mag geen concurrentie vormen voor bestaande voorzieningen.

Omdat dit type gebruik niet altijd kostprijsdekkend is, kan de gemeente in sommige gevallen afwijken van de kostprijsdekkende huur. Dit geeft ruimte om initiatieven te ondersteunen die een positieve bijdrage leveren aan de gemeenschap.



6.4 Samenwerking in gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling zijn er verschillende samenwerkingsvormen die de gemeente Heerlen kan inzetten, afhankelijk van de gekozen rol binnen het grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten die gebruikt kunnen worden voor samenwerking in een gebiedsontwikkeling,

inclusief een korte toelichting en situaties waarin deze instrumenten relevant zijn. Deze instrumenten kunnen worden ingezet binnen alle vier de grondbeleidsrollen.

Instrumenten voor samenwerking in grondproductie

Bouwclaim: Bij een bouwclaim verkopen grondeigenaren hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de uitgifte bouwrijpe kavels mogen terugkopen. Zo kunnen zij alsnog zelf bouwen, maar de gemeente behoudt regie over het bouwprogramma en de kwaliteitseisen. Deze samenwerkingsvorm past vooral bij de rol van initiërend ontwikkelaar en is vooral nuttig in situaties waar meerdere private partijen betrokken zijn en meer sturing door de gemeente gewenst is.

Joint Venture via entiteit: Bij deze samenwerkingsvorm wordt een nieuwe gezamenlijke onderneming, vaak een grondexploitatiemaatschappij (GEM), opgericht. Deze onderneming voert de grondontwikkeling en -uitgifte uit. Een Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) valt hier ook onder. Deze vorm brengt kennis, kapitaal en grondposities samen, waardoor het vooral geschikt is voor grotere en complexere ontwikkelingen. Dit model kan worden ingezet vanuit de rol van initiërend ontwikkelaar of verleidend facilitator, maar flexibiliteit bij langdurige samenwerkingen is een belangrijk aandachtspunt.

Joint Venture via overeenkomst: In plaats van een nieuwe entiteit wordt de samenwerking geregeld via een overeenkomst. Deze vorm is flexibeler en kan op maat worden ingericht, wat het mogelijk maakt om snel in te spelen op veranderende omstandigheden. Deze samenwerkingsvorm kan worden toegepast in alle grondbeleidsrollen, hoewel het minder voor de hand ligt bij de toetsende/passieve rol. Net als bij de entiteitsvorm is de flexibiliteit bij langdurige projecten een punt van aandacht.

Concessiemodel: Bij het concessiemodel stelt de gemeente vooraf publiekrechtelijke randvoorwaarden vast. Binnen deze voorwaarden krijgen andere partijen de volledige verantwoordelijkheid voor de planontwikkeling en uitvoering. Dit model ligt dicht bij de toetsende/passieve rol en is vooral geschikt voor relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen met een beperkte doorlooptijd en een beperkt aantal betrokken partijen. Het vraagt echter veel vertrouwen in de capaciteiten van de andere partijen om de gestelde doelen te realiseren.

Mix van samenwerkingsstrategieën: Bij grote, complexe gebiedsontwikkelingen kan een combinatie van samenwerkingsstrategieën goed werken. Door de ontwikkeling in logische fases op te delen en per fase de samenwerking vast te leggen, blijft het proces flexibel en kan een te lange voorbereidingstijd worden voorkomen.



6.5 Samenwerking in vastgoed

De gemeente Heerlen erkent het belang van samenwerking met private partijen voor de ontwikkeling, verduurzaming en het beheer van maatschappelijk vastgoed. Door samen te werken met investeerders en ontwikkelaars kunnen belangrijke maatschappelijke doelen sneller en efficiënter worden bereikt, zoals de verduurzaming van vastgoed en de herontwikkeling van leegstaande panden.

Samenwerkingen met private partijen, zoals publiek-private samenwerkingen (PPS), bieden kansen om projecten mogelijk te maken die anders financieel of praktisch niet haalbaar zouden zijn. Deze samenwerkingen zorgen voor innovatie, gedeelde investeringen en risicodeling, wat bijdraagt aan het sneller realiseren van belangrijke ruimtelijke en maatschappelijke doelen.

Samenwerking met private investeerders kan bijvoorbeeld gericht zijn op de verduurzaming

van vastgoed, waarbij partijen betrokken worden bij energierenovaties en klimaatadaptatie. Een ander voorbeeld is de herontwikkeling van leegstaand vastgoed in samenwerking met projectontwikkelaars.

De gemeente Heerlen streeft naar transparante samenwerkingen waarbij maatschappelijke doelen centraal staan. Elke samenwerking is gebaseerd op duidelijke en meetbare afspraken over investeringen, risico's en opbrengsten. Duurzaamheid en maatschappelijke meerwaarde zijn daarbij leidende principes.

De gemeente Heerlen nodigt private partijen uit om actief bij te dragen aan de ontwikkeling en verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. Innovatieve voorstellen en partnerschappen gericht op het verbeteren van leefbaarheid en duurzaamheid worden van harte verwelkomd.

6.6 Uitgangspunten voor beheer van vastgoed

In het beheer van ons vastgoed zijn we gericht op het verduurzamen van onze portefeuille en op kostenefficiëncy.

Bij het verduurzamen van ons vastgoed stellen we een aantal belangrijke uitgangspunten centraal:

- De gemeente streeft naar een integrale aanpak waarbij zowel energiebesparing als de inzet van hernieuwbare energiebronnen worden bevorderd. Dit betekent onder meer het verbeteren van de isolatie, het toepassen van energiezuinige installaties en het benutten van duurzame energie, zoals zonnepanelen of warmte-koudeopslag
- De gemeente wil de levensduur van gebouwen verlengen door gebruik te maken van circulaire bouwprincipes, waarbij hergebruik van materialen en flexibele inrichtingen prioriteit krijgen
- De gemeente wil met de verduurzaming bijdragen aan een gezonde en comfortabele leefomgeving, waarbij aandacht wordt besteed aan het binnenklimaat, luchtkwaliteit en toegankelijkheid van het gebouw.
- Dit alles dient plaats te vinden in nauwe samenwerking met betrokkenen, zoals gebruikers van het pand en de lokale gemeenschap, om draagvlak te creëren en de maatschappelijke functie te versterken.

De uitgangspunten voor het onderhoud van het vastgoed zijn essentieel om de lange termijn waarde en functionaliteit van het vastgoed in onze maatschappelijke kernportefeuille te waarborgen. Hierbij wordt gestreefd naar een duurzaam en kostenefficiënt onderhoudsbeleid dat bijdraagt aan de levensduur van de gebouwen, de veiligheid van gebruikers en de naleving van wettelijke voorschriften. Het onderhoud dient planmatig te worden uitgevoerd op basis van meerjarenonderhoudsplannen (MJOP's), waarbij preventief onderhoud de voorkeur heeft boven correctief onderhoud om onverwachte en hogere kosten te minimaliseren. Daarnaast wordt er gestreefd naar duurzaamheid door het toepassen van milieuvriendelijke materialen en technieken, en het optimaliseren van energieprestaties. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan de levenscyclus benadering. We streven na dat het onderhoud zoveel mogelijk wordt uitgevoerd in samenspraak met gebruikers en belanghebbenden, waarbij hun behoeften en wensen worden meegenomen in de planning en uitvoering.

Heel anders zijn de uitgangspunten voor het onderhoud van het vastgoed uit de ontwikkelportefeuille. Onderhoudsbeslissingen moeten flexibel zijn en geen langdurige investeringen vereisen die de toekomstige herontwikkeling kunnen belemmeren. Het onderhoud dient kostenefficiënt te zijn, passend bij het tijdelijk gebruik van het vastgoed. Veiligheid van het gebruik of in stand houden van het vastgoed zal hierbij telkens voorop staan.

In het portefeuilleplan vastgoed worden de uitgangspunten voor het verduurzamen en het onderhoud van het vastgoed nader uitgewerkt.

6.6.1 Opwekken duurzame energie op daken

De gemeente Heerlen heeft in het kader van duurzaamheid de ambitie om het opwekken van duurzame energie te stimuleren, ook op haar eigen daken. Dit kan door zelf panelen te plaatsen of door daken beschikbaar te stellen aan derden waarbij haar inwoners kunnen participeren. Een voorbeeld hiervan (en de vorm die de voorkeur van de gemeente geniet) is het beschikbaar stellen van gemeentelijke daken aan Heerlense energiecoöperaties. Hiermee wordt lokale opwek gefaciliteerd en wordt participatie en lokaal eigendom in de praktijk toegepast. De opbrengsten van

deze panelen worden op coöperatieve wijze gebruikt ten bate van de leden van de desbetreffende energiecoöperatie.

Vanwege de coöperatieve aard hanteert de gemeente voor het beschikbaar stellen van daken voor deze partijen de volgende uitgangspunten. Zo zal er in beginsel geen financiële vergoeding gevraagd worden voor het dak gedurende de volledige periode. De gemeente behoudt zich het recht voor om gemotiveerd af te wijken van dit uitgangspunt. Gemeentelijke daken worden beschikbaar gesteld voor een periode van 25 jaar, tenzij anders overeengekomen met de energiecoöperatie. Mocht de gemeente verplicht worden zelf zonnepanelen te plaatsen op een dak wat al door een energiecoöperatie vol gelegd is met zonnepanelen, dan zal de gemeente tegen een redelijke vergoeding de panelen te allen tijde over kunnen nemen. Voor het onderhoud van het dak worden afspraken met de coöperatie gemaakt zodat de gemeente niet voor extra kosten komt te staan.

6.7 Informatievoorziening

De gekozen aanpak voor planontwikkeling en het inzetten van vastgoed is nauw verbonden met zowel de maatschappelijke doelen als de financiën van de gemeente. Projecten lopen vaak over meerdere jaren, variëren in complexiteit en kunnen aanzienlijke investeringen met zich meebrengen, wat risico's met zich meebrengt. Daarom is het cruciaal om voortdurend toezicht te houden en, waar nodig, bij te sturen om de voortgang en resultaten te waarborgen.

Een effectief financieel beheer steunt op het naleven van de afgesproken kaders en spelregels, gecombineerd met een sterke planning- en controlcyclus. Een groot deel van de financiële kaders is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat voor alle gemeenten geldt. Deze regels zijn van toepassing op alle financiële geldstromen binnen de integrale financiële businesscase. De gemeente Heerlen volgt deze regels nauwgezet en vult ze, waar nodig, verder in via de financiële verordening.

Het college informeert de raad over de voortgang van het GrVg-beleid via de Planning & Control (P&C)-cyclus. Dit gebeurt door middel van de paragraaf grondbeleid in zowel de begroting als de jaarrekening. In de jaarrekening worden de financiële uitgangspunten toegelicht die gelden bij de actualisatie van de grondexploitaties en bij de vaststelling van het resultaat.

Daarnaast biedt de paragraaf grondbeleid in de programmabegroting en het jaarverslag ruimte om eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving, evenals veranderingen in inhoudelijke, juridische en financiële kaders, op te nemen. Door deze aanpassingen in een addendum bij de nota op te nemen, kan het GrVg-beleid voor een langere periode actueel blijven.

Verdeling verantwoordelijkheden Raad en College.

De gemeenteraad stelt de kaders vast en houdt toezicht op de naleving daarvan. Het college voert het dagelijks bestuur en is verantwoordelijk voor het behalen van de gestelde doelen binnen de vastgestelde kaders. Het ambtelijk apparaat voert de beleidsuitvoering uit op basis van goedgekeurde plannen, exploitaties of projectdocumenten. De specifieke rolverdeling tussen college en raad wordt in de bijgevoegde tabel nader toegelicht.

	Gemeenteraad	**College van B&W**
Grondbeleid	• Stelt Nota Grondbeleid vast • Houdt toezicht op de uitvoering van het grondbeleid • Stelt begroting, jaarrekening en MPG vast	• Voert Nota Grondbeleid uit • Legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening en in het Meerjarenprogramma grondexploitaties (MPG)
Aankoop van grond	• Stelt grondexploitaties vast waarmee verwervingsbudgetten beschikbaar gesteld • Neemt besluiten tot onteigening en tot aanwijzing voorkeursrecht • Stelt kaders en jaarlijks budget vast voor strategische aankopen en keurt (achteraf) strategische aankopen goed	• Koopt gronden en gebouwen aan binnen beschikbaar gestelde budgetten • Doet strategische aankopen van gronden en vastgoed (voorbereiden en effectueren) • Informeert de gemeenteraad over het resultaat (zo nodig via optie van wensen en bedenkingen)
Verkoop van grond	• Stelt het grondprijsbeleid vast • Reageert waar nodig met wensen en bedenkingen conform de Gemeentewet	• Regelt de verkoop van gronden en gebouwen • Stelt de grondprijzenbrief vast • Stelt de algemene verkoopvoorwaarden vast • Informeert de gemeenteraad over het resultaat (zo nodig via optie van wensen en bedenkingen)

Kostenverhaal	• Stelt de uitvoeringsparagraaf Omgevingsvisie m.b.t. kostenverhaal vast • Formuleert wensen en bedenkingen bij voorgestelde anterieure overeenkomsten met substantiële impact	• Stelt nota kostenverhaal vast • Sluit intentie, anterieure en posterieure overeenkomsten en brengt kostenverhaalsbijdragen in rekening
Grond-exploitatie	• Draagt zorg voor het vaststellen en afsluiten grondexploitaties • Stelt tussentijdse wijzigingen vast • Bepaalt de resultaatbestemming bij de verplichte tussentijdse winstneming • Besluit over de jaarlijkse kredietverlening voor de uitgaven in de grondexploitatie (verwerving, BRM, WRM en planontwikkelingskosten). De herziene of geactualiseerde grondexploitatie is hierbij de basis	• Bereidt nieuwe grondexploitaties voor • Zorgt voor het opstellen en actualiseren van grondexploitaties • Rapporteert over tussentijdse wijzigingen
Programma en kwaliteit	• Stelt Omgevingsvisie, omgevingsplan, gebiedsvisies en sectorale beleidskaders vast • Geeft bindend advies over door de gemeenteraad aangewezen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA).	• Bereidt omgevingsplanwijziging, BOPA en beleidsnotities voor • Toetst van plannen aan beleid en wetgeving

Tabel 3: Schema rolverdeling raad en college

Kader 6.1: Het college verwerft planeigen, anticiperende en strategische aankopen van locaties binnen het door de raad beschikbaar gestelde investeringsplafond.

Kader 6.2: Het college stelt de inhoudelijke kaders voor het verwerven van planeigen, anticiperende en strategische aankopen van locaties vast.

Kader 6.3: Locaties worden zoveel mogelijk minnelijk aangekocht tegen marktconforme prijzen en voorwaarden. Daarvoor wordt een grondaankoop onderbouwd met een onafhankelijke taxatie van tenminste één onafhankelijke deskundige. Indien een minnelijke aankoop niet lukt, dan maken we een heroverweging van onze ontwikkel- en samenwerkingsstrategie. We sluiten daarbij de route van onteigening niet uit.

Kader 6.4: We leggen een grondexploitatiebegroting bij eerstvolgende mogelijkheid ter besluitvorming voor aan de raad als deze voldoet aan de vier cumulatieve voorwaarden.

Kader 6.5: Privaatrechtelijk kostenverhaal via (anterieure) overeenkomst heeft voorkeur boven het publiekrechtelijk kostenverhaal.

Kader 6.6: Een locatie die we zelf als gemeente in bezit hebben verkopen we pas als duidelijk is geworden dat we die locatie niet, al dan niet na transformatie, zelf nodig hebben of dat we de locatie niet onderdeel willen laten zijn van een (toekomstige) gebiedsontwikkeling.

Kader 6.7: Voor het gebruik van gemeentelijk vastgoed dat duurzaam geëxploiteerd wordt, hanteren we de uitgangspunten:

- ***De financiering van schoolgebouwen verloopt via het gemeentefonds***
- ***Partijen die een economische activiteit uitvoeren huren tegen een marktconform tarief***
- ***Verhuur aan partijen die activiteiten uitvoeren met een groot maatschappelijk belang, vindt plaats tegen tenminste kostendekkende tarieven, of tegen markthuur indien die lager is dan de kostendekkende huur.***
- ***Partijen die de huur niet kunnen opbrengen kunnen een beroep doen op subsidie. De afweging of die subsidie verstrekt wordt is een aangelegenheid van de betreffende beleidssector of programma.***

