Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller
Westrik, Jan

Kenmerk
Z.22.380054 / D.25.2060577

Vertrouwelijkheid
Openbaar

Onderwerp
Gebiedsontwikkeling Heerenveen-West plan van aanpak

Voorgesteld besluit

1. Het bijgevoegde *Plan van Aanpak Gebiedsontwikkeling Heerenveen-West* vast te stellen.
2. Het bijgevoegde *Participatieplan Gebiedsontwikkeling Heerenveen-West* vast te stellen.
3. Het college opdracht te geven de gebiedsontwikkeling Heerenveen-West op te starten, conform het vastgestelde plan van aanpak en participatieplan.
4. Met ingang van 2026 een voorbereidingsbudget van € 1.000.000 beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de voorbereidende werkzaamheden in het kader van de gebiedsontwikkeling Heerenveen-West en deze op termijn te dekken uit de opbrengsten.

Inleiding

De samenwerking tussen de gemeenten Heerenveen en De Fryske Marren is in een fase gekomen, waarin bestuurlijke keuzes nodig zijn over onder andere het moment van grenscorrectie en de governance. Dit voorstel geeft richting aan die keuzes.

In februari 2025 is de projectopdracht Heerenveen-West vastgesteld in de colleges van De Fryske Marren en Heerenveen. De eerste stap was het uitvoeren van een woonbehoefteonderzoek voor Heerenveen. Op 10 september 2025 heeft de gemeenteraad van De Fryske Marren bevestigd dat er voldoende woningbehoefte is in het plangebied Heerenveen-West. Dit bevestigt de voorwaarden uit de bestuursovereenkomst uit het jaar 2000.

De tweede stap is het in beeld brengen onder welke condities en voorwaarden de gebiedsontwikkeling vorm en gestalte kan krijgen resulterend in een plan van aanpak. Het plan van aanpak dat hieruit voortvloeit vraagt nu om bestuurlijke besluitvorming over de vervolgstappen.

Dit voorstel betreft het vaststellen van het plan van aanpak voor de gebiedsontwikkeling Heerenveen-West. Dit document vormt het kader voor de verdere uitwerking van de gebiedsvisie en de planvorming.

Daarnaast wordt voorgesteld om de grenscorrectie te koppelen aan het moment van vaststelling van de gebiedsvisie, en om de samenwerking na grenscorrectie vorm te geven via een samenwerkingsovereenkomst. Besluitvorming vindt zowel plaats in uw raad als de raad van de gemeente De Fryske Marren.

Globale planning gebiedsontwikkeling Heerenveen-West

De gebiedsontwikkeling Heerenveen-West bevindt zich in de initiatieffase. Veel aspecten moeten nader worden uitgewerkt. We schetsen hierbij vooralsnog een globale planning en fasering:

- Fase 1 Q1 2026-Q2 2027: Opstellen en vaststellen gebiedsvisie, samenwerkingsovereenkomst +grenscorrectie.
- Fase 2 Q3 2027-Q2 2029: Uitwerking gebiedsvisie in ontwerpplannen op verschillende schaalniveaus.
- Fase 3 Q1 2028-Q4 2029: Juridisch-planologische verankering in het omgevingsplan (deels parallel aan ontwerpfase).
- Fase 4 Vanaf Q1 2030: Fysieke uitvoering van de plannen, gefaseerd over meerdere jaren.

Beoogd effect

Met dit voorstel wordt beoogd:

- Een volgende stap te zetten in de realisatie van een nieuwe woonwijk, waarmee wordt bijgedragen aan het voorzien in de gemeentelijke, en ook regionale woonbehoefte.
- Een kaderstellend *Plan van Aanpak* vast te stellen dat richting geeft aan de verdere planvorming en uitvoering van de gebiedsontwikkeling Heerenveen-West.
- Bestuurlijke en juridische duidelijkheid te creëren over het moment en de wijze van grenscorrectie tussen de gemeenten Heerenveen en De Fryske Marren.
- De continuïteit en effectiviteit van de samenwerking tussen beide gemeenten te waarborgen gedurende het gehele ontwikkeltraject en daarna.
- Een participatieplan op hoofdlijnen, dat inwoners van de omliggende dorpen en wijken houvast biedt over hoe zij worden betrokken gedurende het vervolgproces.

Argumenten

1.1 Het voorstel sluit aan bij eerdere besluitvorming en gemeentelijke en regionale ambities.

Het nu voorliggende Plan van Aanpak is het resultaat van de in februari 2025 vastgestelde projectopdracht en is gereed voor besluitvorming aan uw raad en de raad van de gemeente De Fryske Marren.

De gebiedsontwikkeling Heerenveen-West biedt een unieke kans om op regionale schaal invulling te geven aan urgente maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, klimaatadaptatie en leefbaarheid. Het biedt koppelkansen op het gebied van voorzieningen, bereikbaarheid en mobiliteit tussen Heerenveen en de omliggende dorpen.

Vaststelling van het Plan van Aanpak is een noodzakelijke stap om de volgende stappen te kunnen zetten in het gebiedsontwikkelingsproces.

1.2 Plan van aanpak geeft kaders voor volgende stappen in gebiedsontwikkeling.

Het Plan van Aanpak beschrijft o.a. de voorgestelde uitgangspunten over de grenscorrectie en samenwerking voor en na de grenscorrectie. Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen wij u naar bijgevoegd Plan van Aanpak. Het plan van aanpak is het startpunt voor de verdere uitwerking van de gebiedsontwikkeling Heerenveen West. Onderdelen hierin zijn:

- De uitgangspunten van beide gemeenten (eisen, wensen en randvoorwaarden)
- De opgave zoals die nu wordt gezien (ruimtelijk, programmatisch, procesmatig)
- De organisatie, rollen en verantwoordelijkheden binnen het project
- De globale planning en fasering
- De aanpak voor communicatie, participatie en besluitvorming
- De financiële onderbouwing

- De vervolgstappen richting een projectplan
- Doorkijk naar besluitvorming

Het plan van aanpak fungeert als kaderstellend document dat richting geeft aan de te doorlopen planfase en vormt de basis voor de verdere projectstructuur en besluitvorming.

1.3 Grenscorrectie belangrijke stap in het proces.

De gebiedsontwikkeling Heerenveen West vindt plaats op gronden die momenteel behoren tot het grondgebied van De Fryske Marren. In het kader van deze ontwikkeling is een bestuurlijk en juridisch noodzakelijke stap een formele grenscorrectie, waarbij dit gebied onderdeel wordt van de gemeente Heerenveen. Dit overeenkomstig de gemaakte afspraken in de Bestuursovereenkomst uit het jaar 2000.

Gezien de aard, omvang en complexiteit van de ontwikkeling is een nauwe en heldere samenwerking tussen beide gemeenten essentieel. De keuze van het moment voor grenscorrectie is belangrijk. Het heeft direct invloed op onder meer de aanpak van de planvorming en de planuitwerking, het bevoegd gezag tijdens het planologisch proces, en de financiële verdeling van verantwoordelijkheden. Daarom is het moment van grenscorrectie opgenomen als kader in het plan van aanpak. Met het vaststellen van het plan van aanpak conformeren beide gemeenten zich aan dit moment.

1.4 De voorgestelde timing van grenscorrectie is juridisch en bestuurlijk logisch.

Er zijn verschillende momenten denkbaar waarop de grenscorrectie plaats kan vinden. Bij het bepalen van het meest geschikte moment zijn vier perspectieven gehanteerd:

- Concreetheid van de ontwikkeling
- Planologisch-juridisch perspectief
- Financieel-organisatorisch perspectief
- Eigendom en regie

Door de grenscorrectie te koppelen aan de vaststelling van de gebiedsvisie – door de gemeente Heerenveen - ontstaat bestuurlijke helderheid en juridische bevoegdheid voor Heerenveen. Op dat moment zijn de plancontouren duidelijk en is er bestuurlijk draagvlak. Dit voorkomt vertraging en versnippering in het planproces.

Wij volgen bij de grenscorrectie het proces zoals dat is vastgelegd in de wet Arhi. Het proces van grenscorrectie start met een eensluidend besluit van beide gemeenteraden om over te gaan tot grenscorrectie. De voorbereidingen hiervoor vinden plaats in de 1e fase van de in het plan van aanpak het geschetste proces.

1.5 Onderscheid samenwerking voor en na grenscorrectie.

De gebiedsontwikkeling Heerenveen West vraagt intensieve samenwerking tussen beide gemeenten. Dit geldt zowel vóór als ná de geplande grenscorrectie. Aangezien de bestuurlijke verhoudingen en bevoegdheden – vanwege de grenscorrectie - op een gegeven moment verschuiven, is het noodzakelijk om de governance en

samenwerkingsvormen goed in te richten en tijdig aan te passen**.**

Tot het moment van formele grenscorrectie blijft het gebied onder bestuur van de gemeente De Fryske Marren. In deze fase wordt de samenwerking voortgezet op de wijze zoals die nu is ingericht, met een intergemeentelijke project- en stuurgroep. Deze structuur waarborgt gelijkwaardige inbreng van beide gemeenten, bevordert transparantie en zorgt voor heldere procesafspraken in de aanloop naar de gebiedsvisie en grenscorrectie.

Na de grenscorrectie, wanneer het gebied formeel onderdeel is van de gemeente Heerenveen, verandert de juridische context en de rolverdeling tussen de gemeenten. Hoewel wij als gemeente dan als bevoegd gezag optreden, is voortzetting van samenwerking vanzelfsprekend – bijvoorbeeld vanwege gedeelde belangen in de regio. Ter voorbereiding op deze fase wordt gelijktijdig met de ontwikkeling

van de gebiedsvisie een samenwerkingsovereenkomst opgesteld, waarin de gewenste

samenwerkingsvorm wordt vastgelegd.

In het Plan van aanpak worden mogelijke vormen geschetst, elk met hun eigen voor- en nadelen. Het plan van aanpak beschrijft dat de samenwerkingsovereenkomst na grenscorrectie meeste flexibiliteit en juridische borging biedt. Deze vorm sluit aan bij de ontwikkelfase van dat moment en voorkomt de complexiteit van een gemeenschappelijke regeling. Het biedt duidelijke afspraken zonder zware structuur. En samenwerking blijft gewaarborgd, met behoud van bestuurlijke betrokkenheid. Besluitvorming over de samenwerkingsovereenkomst kan gelijktijdig met het vaststellen van de gebiedsvisie en een besluit tot grenscorrectie plaatsvinden.

1.6 Het plan van aanpak biedt een solide basis voor de verdere gebiedsontwikkeling.

Het Plan van Aanpak bevat duidelijke kaders, uitgangspunten en procesafspraken. Het is gezamenlijk opgesteld en het vormt een gedragen vertrekpunt voor de visievorming en planuitwerking.

2.1 Participatie integraal onderdeel van proces.

De gebiedsontwikkeling Heerenveen-West is een gezamenlijke opgave van beide gemeenten, waarbij participatie een essentieel en integraal onderdeel vormt van het proces. Het participatieplan beschrijft hoe inwoners, belanghebbenden en organisaties actief worden betrokken c.q. kunnen bijdragen bij/aan de ontwikkeling van de nieuwe woonwijk. Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen wij naar bijgevoegd participatieplan en de samenvattende infographic (routekaart).

2.2 Uitgangspunten participatie zijn openheid, duidelijkheid en verwachtingsmanagement, heldere kaders en spelregels, structurele terugkoppeling en evaluatie.

Doel van participatie is het ophalen van wensen, zorgen en ideeën uit de omgeving, het verbeteren van de kwaliteit van het plan en besluitvorming, en het benutten van lokale kennis en koppelkansen voor leefbaarheid.

2.3 Participatie voor en na grenscorrectie.

De gebiedsontwikkeling verloopt in verschillende fases (gebiedsvisie, ontwerp, planologisch traject, realisatie). Afhankelijk van de fase waar we in zitten, varieert de mate van invloed. Uitgangspunt is een zo groot

mogelijke betrokkenheid te organiseren. In dit stadium is de beschrijving op hoofdlijnen, waarna in elke fase een verdere inkleuring van de participatie zal plaatsvinden.

Belanghebbenden zijn onder andere inwoners van omliggende dorpen en wijken, werkgroepen vanuit Plaatselijk Belangen, ondernemers, maatschappelijke organisaties, grondeigenaren, overheden en vervoerders.

De werkgroepen , met daarin in ieder geval vertegenwoordigers uit de dorpen Rottum, Oudehaske en de wijk de Greiden, fungeren als primaire gesprekspartners en worden structureel betrokken. Afhankelijk van het onderwerp en de fase varieert de mate van invloed van informeren tot adviseren.

Coproduceren en meebeslissen zijn beperkt mogelijk, gezien de rol van de gemeenteraden als formele beslisser.

De gemeente Heerenveen heeft de intentie - en ook toegezegd - de belangen van de Plaatselijk Belangen / De Werkgroep zeer serieus te nemen, dit verandert niet na de grenscorrectie.

2.4 Participatieplan geeft invulling aan amendement en motie raad De Fryske Marren

De gemeenteraad van De Fryske Marren heeft bij de besluitvorming over het woonbehoefteonderzoek (september 2025) een amendement en motie aangenomen over het betrekken van de omwonenden bij de gebiedsontwikkeling. Het nu voorliggende plan geeft invulling aan de motie (participatie voor en tijdens de grenscorrectie) en het amendement (betrokkenheid en participatie na de grenscorrectie).

Het plan is verder besproken met vertegenwoordigers van de dorpen Oudehaske-Nijehaske, Rottum en wijkvereniging De Greiden. Hun inbreng is meegenomen in het nu voorliggende plan.

4.1 Voor het uitwerken van het plan van aanpak is een budget nodig van € 1.000.000

Op dit moment wordt geraamd door een planeconomisch bureau (Metafoor) dat voor de verder uitwerking van deze ontwikkeling, in eerste instantie, een bedrag noodzakelijk is van € 1.000.000. Dit is voor het inhuren van advies, de interne ambtelijke uren en overige kosten. Het bedrag is nodig voor de eerste fase (tot en met vaststelling gebiedsvisie).

Verzocht wordt om het bedrag in 2026 beschikbaar te stellen. Bij de jaarlijkse overheveling zal het restantbedrag worden overgeheveld, zodat het voor de jaren daarna beschikbaar zal komen.

Deze € 1.000.000 aan voorbereidingsbudget wordt gedekt uit de verwachte opbrengsten (via een grondexploitatie dan wel via kostenverhaal). Ook deze opbrengst zal worden geraamd als "nog te ontvangen bedrag". Verwacht wordt dat deze opbrengst in 2030 zal worden ontvangen. Door nu ook de opbrengst mee te nemen heeft het geen effect op het resultaat.

Risico's of kanttekeningen

1.1 De grenscorrectie kan leiden tot bestuurlijke en juridische discussie.

Er kunnen verschillen ontstaan in interpretatie of timing. Echter door het moment van grenscorrectie goed te onderbouwen en het moment nu op te nemen in het plan van aanpak, wordt dit risico beheersbaar en ingeperkt.

1.2 De samenwerkingsovereenkomst vereist zorgvuldige afstemming.

Bij onvoldoende afstemming kunnen verwachtingen uiteenlopen. Door de overeenkomst binnen de projectorganisatie uit te werken en bestuurlijk te laten vaststellen, wordt dit risico beperkt.

1.3 Vertraging in visievorming kan het proces beïnvloeden.

Als de gebiedsvisie later wordt vastgesteld, schuift ook het moment van grenscorrectie op. Heldere planning en procesbewaking binnen de projectorganisatie zijn essentieel om dit risico te beheersen.

4.1 Indien het voorbereidingsbudget niet omgezet wordt in een grondexploitatie of kostenverhaalsexploitatie dient het budget eenmalig afgeboekt

Uitgangspunt is dat het benodigde voorbereidingsbudget op enig moment verhaald wordt via een kostenverhaalsprocedure (bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst) bij de private ontwikkelaars. Mochten de voorbereidingskosten niet binnen vijf jaar ingebracht worden in de ontwikkeling, dan moeten deze kosten alsnog ten laste van het exploitatieresultaat worden afgeboekt of moet ten laste van het exploitatieresultaat een voorziening worden gevormd. Dit risico is echter beperkt, en de verwachting is dat hierover al eerder, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de gebiedsvisie, afspraken over zijn gemaakt als gemeente of met de private ontwikkelaars.

Communicatie en participatie

Gedurende het gehele gebiedsontwikkelingsproces staat intensieve participatie en communicatie met de omgeving en stakeholders centraal. Dit betreft in ieder geval de grondeigenaren en de omringende dorpen binnen De Fryske Marren als de wijken binnen de gemeente Heerenveen.

Vanwege het belang van participatie in een dergelijk omvangrijk project, is een apart communicatie- en participatieplan opgesteld, dat integraal onderdeel uitmaakt van dit plan van aanpak. Het participatieplan beschrijft op hoofdlijnen de participatieactiviteiten en communicatie-uitingen vanaf de start van het proces tot aan de uiteindelijke realisatie van het project, dus vóór én ná de grenscorrectie.

In het participatieplan is op hoofdlijnen vastgelegd:

- welke doelgroepen worden betrokken;
- op welke momenten en via welke kanalen participatie plaatsvindt;
- hoe de inbreng van inwoners, belanghebbenden en andere partijen wordt verzameld, verwerkt en teruggekoppeld;
- op welke wijze communicatie transparant en tijdig verloopt

Het plan is bewust opgezet als een levend document, dat gedurende het traject periodiek wordt geactualiseerd en aangescherpt. Dit zorgt ervoor dat de communicatiestrategie en participatievormen flexibel kunnen meebewegen met de voortgang en nieuwe inzichten binnen het project.

Financiën

Er wordt een voorbereidingsbudget van € 1.000.000 gevraagd. De opbouw is als volgt:

Tabel: kostenverdeling bij benadering

Omschrijving	bedragen (exclusief btw)
Gemeentelijke plankosten Heerenveen	€ 350.000
Gebiedsvisie opstellen	€ 250.000
Overige adviseurs en onderzoeken	€ 250.000
Reservering i.v.m. complexiteit en samenwerking	€ 150.000
Totaal	**€ 1.000.000**

De uren die gemoeid zijn met ambtelijke inzet worden door iedere gemeente afzonderlijk gedragen. In het voorbereidingsbudget zitten de ambtelijke kosten van de gemeente Heerenveen. De gemeente de Fryske Marren draagt haar eigen kosten, en maken geen onderdeel uit van de € 1.000.000 voorbereidingsbudget.

Voor het bepalen en inzichtelijk maken van de benodigde kosten heeft het externe bureau Metafoor een plankostenscan uitgevoerd. Omdat in deze fase nog niet vaststaat op welke wijze de samenwerking met grondeigenaren wordt ingevuld, is gevraagd een inschatting te maken van de verwachte plankosten voor het totaal en voor de eerste fase: de gebiedsvisie.

Ongeacht de gekozen ontwikkelvorm geldt dat de middelen die in fase 1 worden ingezet, worden gedekt uit toekomstige publieke of private grondexploitatie, direct of via kostenverhaal. Dit waarborgt dat de voorbereidingskosten uiteindelijk worden terugverdiend binnen de gebiedsontwikkeling.

De gemeente heeft op dit moment geen grondpositie in het plangebied. Daarom wordt voor de financiële verwerking van dit voorstel uitgegaan van de verslaggevingseisen die van toepassing zijn bij faciliterend grondbeleid. Conform het BBV mogen voorbereidingskosten maximaal vijf jaar als overige nog te ontvangen bedragen op de balans worden verantwoord. Na maximaal vijf jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd dan wel dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het exploitatieresultaat of moet ten laste van het exploitatieresultaat een voorziening worden getroffen.

Financiële verwerking

De geraamde lasten van € 1.000.000 worden op termijn gedekt uit de verwachte baten van € 1.000.000. Beide posten zullen worden opgenomen in de begroting, waardoor het geen effect heeft op het resultaat. De uitgaven zullen voor de baten uitlopen, waardoor bij het opstellen van de liquiditeitsbegroting hiermee rekening wordt gehouden.

Bijlagen

1. Plan van aanpak Heerenveen-West d.d. 31 oktober 2025, met 4 bijlagen:
    1. Woonbehoefte onderzoek STEC
    2. Subsidiescan
    3. Ruimtelijke Ordeningsscan
    4. Notitie QuickScan evaluatie Integrale Visie 2005

2. Participatieplan Heerenveen-West