



Memo Forum / raad

Aan	: De gemeenteraad
Van	: Het college van burgemeester en wethouders
Onderwerp	: Memo Amendement bouwhoogte Veld 18
Zaaknummer	: 876578
Doel	: Informeren

Kennisnemen van

De consequenties van een voorgenomen amendement bouwhoogte Veld 18.

Inleiding

In de raadsvergadering van 16 december 2024 ligt het raadsvoorstel ‘vaststellen uitgangspunten Veld 18 Noorderhaven’ voor. Dit raadsvoorstel is besproken in de commissievergadering Ruimte van maandag 2 december 2024. In aanloop naar de commissievergadering is er door GroenLinks, D66 en ChristenUnie een concept amendement ingediend. Om dit amendement van de juiste inhoudelijke context te voorzien is er op vrijdag 29 november een memo met de raad gedeeld waarin ingegaan wordt op de consequenties van het aangekondigde amendement.

In de commissievergadering is door de raad aan de portefeuillehouder gevraagd om dit memo zowel voor als nadelen van het amendement te laten weergeven. Naar aanleiding daarvan is dit memo uitgebreid tot de huidige vorm.

Inhoud

Onderstaand memo geeft op hoofdlijnen de verwachte consequenties weer van het amendement voor Veld 18 om de bouwhoogte voor deze locatie te beperken tot vijf bouwlagen.

De verwachting is dat met het aannemen van dit amendement:

- Het aantal te bouwen woningen op Veld 18 afneemt tot circa 20;
- De bouw van Veld 18 een vertraging oploopt van tenminste 4-6 maanden;
- Er niet langer sprake is van een positieve grondexploitatie en er naar verwachting een verliesvoorziening getroffen moet worden van tenminste € 0,9 miljoen. Deze komt ter laste van de reserve grondexploitaties;
- Er een bedrag van circa € 150.000,- moet worden afgeschreven aan reeds gemaakte kosten. Dit komt ten laste van het resultaat van de grondexploitatie van Veld 18.
- Het risico bestaat dat de gemeente formeel niet meer kan voldoen aan de eisen van de WBI-subsidie ter hoogte van € 1.782.486 en de subsidie van de provincie ter hoogte van € 220.000 voor de bouw van 222 woningen op Veld 18 en De Kleine Linie. Deze locatie is voor de gemeente niet realiseerbaar zonder subsidie. (NB. De gemeente heeft dit jaar voor € 3,75 miljoen kavels verworven ten behoeve van de ontwikkeling van De Kleine Linie).
- Om voor de volledige subsidie in aanmerking te komen er op De Kleine Linie tenminste 35 woningen meer bijgebouwd moeten worden ten opzichte van de voorgenomen 167 woningen.
- De weerstand in de omgeving ten aanzien van de ontwikkeling sterk zal afnemen.

- Er niet langer een bopa-procedure parkeren nodig is. Hiermee komt een risico in de ontwikkeling te vervallen.
- Er minder druk zal ontstaan op parkeren in de omgeving,
- Er, bij een programma van circa 20 woningen, meer ruimte is op het kavel voor inpassing en aansluiting op de omgeving.
- Er mogelijk minder overlast is voor omwonenden in de bouwfase.

Achtergrond

Op 20 juni 2023 heeft Zutphen een WBI-subsidie toegekend gekregen ter hoogte van € 1.782.486 voor de bouw van 222 woningen op Veld 18 en De Kleine Linie. Daarnaast heeft de gemeente € 222.000 subsidie gekregen van de provincie voor de onrendabele top (gekoppeld aan de voorwaarden van de WBI-subsidie).

Daarbij is in de aanvraag uitgegaan van 55 woningen op de locatie Veld 18 en 167 woningen op De Kleine Linie. Voorwaarde voor de subsidie is start bouw van het eerste project uiterlijk drie jaar na toekenning van de subsidie. Voor Veld 18 geldt al sinds 2016 een onherroepelijk bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan biedt ruimte voor een toren met een bouwhoogte van 35 meter. De inzet is daarom geweest om in te zetten op start bouw van Veld 18 uiterlijk in juni 2026 om zo aan de voorwaarden van de subsidie te voldoen (start bouw uiterlijk 3 jaar na toekenning van de subsidie).

Om de planning te halen zijn er in 2024 verschillende werkzaamheden opgestart. Zo is er met financiële steun van de provincie een aanbesteding gestart met marktconsultatie, is er een ontwerp met beeldkwaliteitskader opgesteld en is er onder meer een begin gemaakt van een BOPA parkeernormen, taxatie en koop- en realisatieovereenkomst. Intern binnen de gemeente zijn de voorwaarden opgehaald voor de ontwikkeling passend binnen de voorwaarden die de raad heeft meegegeven voor deze ontwikkeling. Op basis hiervan is een raadsvoorstel opgesteld waarin wordt voorgesteld het programma voor de ontwikkeling vast te stellen op niet 55, maar op 42 koopwoningen in de categorie betaalbaar laag en betaalbaar hoog.

Het plan en het raadsvoorstel gaat uit van een ontwikkeling binnen de kaders van het huidige bestemmingsplan met een bouwhoogte van 35 meter of 11 lagen. In de oordeelsvormende bijeenkomst is een amendement besproken om het aantal bouwlagen te beperken tot maximaal 5. Het aannemen van dit amendement heeft verschillende consequenties. Deze worden hieronder kort samengevat.

Grondopbrengst

Voor Veld 18 is uitgegaan van een verkoopopbrengst van € 1,27 miljoen. Deze is ook opgenomen in de grondexploitatie die in september 2024 door de raad is geopend. Met een gebouw van vijf lagen circa 20 woningen en de extra kosten in de voorbereidingsfase wordt aangenomen dat deze opbrengst afneemt naar € 0,3 tot 0,4 miljoen. Daarmee is niet langer sprake van een positieve grondexploitatie en zal een verliesvoorziening getroffen moeten worden van tenminste € 0,9 miljoen. Deze voorziening moet gedekt worden uit de reserve grondexploitaties. Daarmee kunnen de middelen niet ingezet worden voor de ontwikkeling van andere woningbouwprojecten in Zutphen zoals De Hoven, De Kleine Linie en Polsbroek. De onderbouwing van deze cijfers is inzichtelijk gemaakt en onder geheimhouding in te kijken bij de griffie.

Aanbesteding

De huidige planning zet in op gunning aan ontwikkelaars in februari 2025. Wanneer de bouwhoogte beperkt wordt tot vijf bouwlagen dan is het noodzakelijk om een nieuwe aanbestedingsprocedure te starten. In de huidige aanbestedingsprocedure is er bewust geselecteerd op ontwikkelende partijen die ervaring hebben met woongebouwen van tenminste 25 meter hoog. Bij een bouwhoogte van maximaal vijf lagen is het niet toegestaan een dergelijk selectiecriteria te hanteren. De opgave zal zodanig gewijzigd zijn dat een nieuwe aanbesteding gestart moet worden. De kosten van een nieuwe aanbestedingsprocedure worden geraamd op circa € 80.000,-. De provincie heeft circa € 47.250 bijgedragen aan de aanbestedingsprocedure van Veld 18. Er hebben zeven partijen ingeschreven in de selectiefase. Deze inschrijvingen zijn beoordeeld en de partijen voldoen aan de gestelde eisen. Deze partijen hebben kosten gemaakt om de inschrijving voor te bereiden.

Wanneer de gemeente deze aanbesteding nu afbreekt wil het college deze partijen een vergoeding geven van € 2.500 per inschrijvende partij. Totale kosten hiervan zijn € 17.500,-.

Planning en kosten

Met een bouwhoogte van maximaal vijf lagen ontstaat er een nieuw plan. Dit vraagt om een nieuwe ontwerpstudie waarna er ook een nieuwe aanbestedingsprocedure doorlopen zal moeten worden. Ook houden we dan rekening met nieuwe participatiebijeentkomsten, een nieuwe taxatie en een herziene koop- en realisatieovereenkomst. De verwachting is dat dit leidt tot een vertraging van 4 tot 6 maanden en nog extra meerkosten van circa € 50.000,- bovenop de kosten voor een nieuwe aanbestedingsprocedure.

BOPA – procedure parkeren

De gemeente Zutphen wil bij het voorgenomen plan voor Veld 18 met 11 bouwlagen en 42 woningen naar een maatwerkoplossing voor parkeren. Voor het verlagen van de parkeernorm is een BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit)-procedure nodig. De gemeente is al bijna klaar met het opstellen hiervan, maar deze BOPA is nog niet voorgelegd aan ons.

Omdat belanghebbenden bezwaar kunnen indienen tegen een bopa is dit een risico in de ontwikkeling. Voor een ontwikkeling met maximaal vijf lagen en circa 20 woningen is een maatwerk oplossing voor parkeren niet nodig.

Bij het aannemen van het amendement kan de bopa-parkeren vervallen. Hiermee vervalt een risico in de ontwikkeling op vertraging door mogelijke Raad van State procedures.

Omdat de bopa parallel zou worden vastgesteld aan de aanbestedingsprocedure leidt dit in de aanbestedingsfase niet direct tot een versnelling. Omdat er geen Raad van State procedure mogelijk is in de planfase kan het wel zo zijn dat een gebouw met vijf lagen uiteindelijk eerder gerealiseerd kan worden dan een gebouw van elf lagen.

Aantallen woningen

Op basis van bouwmassa en parkeernormen zien we dat het binnen vijf bouwlagen op Veld 18 mogelijk is om circa 20 woningen te realiseren in de categorie middenduur. Dit betekent circa 22 woningen minder dan in het raadsvoorstel en 35 woningen minder dan in de WBI aanvraag. Deze wijziging zal afgestemd moeten worden met de subsidieverstrekker. En deze zal daarbij tenminste eisen dat dit aantal gecompenseerd zal moeten worden in De Kleine Linie om aanspraak te kunnen blijven maken op de bijbehorende subsidie.

Aanvankelijk bestond het programma voor Veld 18 uit 28 appartementen in een duurdere categorie. Met het oog op de grote woningvraag en de behoefte aan woningen in het middensegment is er door de raad voor gekozen het programma te wijzigen. Dit programma was voor Heijmans niet realiseerbaar. Heijmans heeft het ontwikkelrecht op het kavel laten verlopen. In juni 2023 heeft de gemeenteraad besloten het programmatische uitgangspunt Voor Veld 18 te wijzigen naar circa 55 appartementen in de middenhuur. Op basis van 55 woningen op Veld 18 heeft de gemeente WBI-subsidie (WoningBouwImpuls) aangevraagd en gekregen en is ook de aanbesteding in gang gezet.

Met een amendement voor het beperken van de bouwhoogte is er sprake van een nieuwe wijziging. Het aantal te bouwen woningen op Veld 18 neemt daarmee uiteindelijk dus af tot circa 20.

Impact op WBI-subsidie

Impact op de toegekende subsidie is afhankelijk van de beoordeling van de subsidieverstrekker. De gemeente heeft dit gesprek nog niet gevoerd. Er kan wel gekeken worden naar de impact op de voorwaarden in de subsidie.

De beschikking voor de WBI-subsidie gaat uit van de bouw van 222 woningen en een start bouw uiterlijk juni 2026. Inschrijvende partijen in de selectiefase van Veld 18 gaven aan dat het voor Veld 18 ook met een voorspoedig verloop van de aanbesteding en de bopa-parkeren erg krap zou zijn om start bouw medio 2026 te halen. Na gunning moeten partijen immers nog een architectonisch ontwerp opstellen, participeren met de buurt, een omgevingsvergunning bouw aanvragen én de bouw voorbereiden.

Met een bouwhoogte van maximaal vijf lagen is er eerst een nieuw kader, een nieuw ontwerp en een nieuwe aanbestedingsprocedure nodig. Dit alles geeft naar verwachting tenminste 4 maanden vertraging. Daarmee is het niet meer realistisch dat de deadline van start bouw in juni 2026 nog gehaald gaat worden. De

verwachting is dan ook dat de gemeente uitstel moet vragen bij de subsidieverstrekker. Het is onbekend of deze ook gegund gaat worden.

Daarbij kan de gemeente zich in deze niet beroepen op overmacht. Immers, er is een geldend bestemmingsplan waarbinnen gebouwd kan worden. De gemeente kiest er met het aannemen van het amendement zelf voor om de kaders te wijzigen en de daarmee samenhangende vertraging te accepteren. Het is nog niet zeker hoe de subsidieverstrekker dit zal beoordelen en of dit een reden is om de subsidie terug te vorderen.

De ontwikkeling van Veld 18 was haalbaar uitgaande van de toren. Bij een ontwikkeling van 5 lagen is deze niet langer sluitend en zal een verliesvoorziening getroffen moeten worden (zie ook grondwaarde). De toegekende WBI-subsidie is beoogd voor de ontwikkeling van De Kleine Linie. Bij een eventueel vervallen van deze subsidie wordt de ontwikkeling van De Kleine Linie onhaalbaar.

Impact op De Kleine Linie

De beschikking voor de WBI-subsidie gaat uit van de bouw van 222 woningen waarvan 55 woningen op Veld 18 en 167 op De Kleine Linie. Wanneer er op Veld 18 maar circa 20 woningen gerealiseerd worden betekent dat voor De Kleine Linie een extra woningbouwopgave van circa 35 woningen bovenop de genoemde 167. De eerste stedenbouwkundige verkenningen voor De Kleine Linie suggereren dat dit aantal op De Kleine Linie haalbaar zou moeten zijn.

Wel betekent dit dat er op De Kleine Linie ook meer gekeken zal worden naar hoogbouw op specifieke plaatsen. Het kan zijn dat dit op de plaatsen mogelijke weerstand van omwonenden tot gevolg heeft. In het stedenbouwkundig plan Noorderhaven is voor De Kleine Linie oorspronkelijk ook een woontoren ingetekend van 35 meter hoog.

Hierbij zijn ook financiële consequenties te verwachten. Waar het parkeren bij Veld 18 op maaiveld opgelost kan worden is door de woningaantallen en dichtheid op De Kleine Linie voor alle woningen gebouwd parkeren noodzakelijk. De woningtypen die op Veld 18 niet gerealiseerd kunnen worden en die op De Kleine Linie gecompenseerd moeten worden zullen hier dan met gebouwd parkeren te maken krijgen. Dit kan betekenen dat deze woningen duurder worden of dat de grondopbrengst lager wordt.

De grootste impact op De Kleine Linie is echter afhankelijk van de toegekende WBI-subsidie. De Kleine Linie is zonder deze subsidie niet realiseerbaar. Daarbij heeft de gemeente recentelijk al twee kavels in het gebied verworven en een koopovereenkomst gesloten voor een derde kavel. Daarmee komt het totale bedrag waarvoor de gemeente dit jaar gronden heeft verworven in De Kleine Linie op € 3,75 miljoen.

Zoals hierboven aangegeven is niet bekend of de subsidie wordt teruggevorderd bij het niet voldoen aan de eisen. Zoals aangegeven in de beeldvormende raadsvergadering kan in algemene zin verwacht worden dat de subsidieverstrekker genegen is de subsidie in stand te houden wanneer er vertraging is door netcongestie of Raad van State procedures en er nog steeds zicht is op realisatie van de beoogde woningen. Maar is er bij de provincie Gelderland nog geen geval bekend waarbij er vertraging optreedt door het wijzigen van de kaders door de gemeente zelf.

Stedenbouwkundig plan

Voor Noorderhaven is in 2013 een stedenbouwkundig plan opgesteld. Dit stedenbouwkundig plan is bij de ontwikkeling van Noorderhaven leidend geweest. Onderdeel van dit stedenbouwkundig plan is een toren op Veld 18/19. Hiervoor is in het stedenbouwkundig plan gekozen vanwege de gewenste zichtbaarheid van een accent vanuit de Noorderhavenstraat, het station en de binnenstad. Dit stedenbouwkundig plan is vastgesteld door de gemeenteraad en met een kwaliteitscommissie bewaakt en gewaarborgd.

Met een bouwhoogte van maximaal vijf lagen wordt er besloten af te wijken van het stedenbouwkundig plan en om geen invulling te geven aan deze ambitie.

Eerdere besluitvorming

De eerdere besluitvorming voor Veld 18 is op de volgende wijze verlopen:

- Bij de vaststelling van het bestemmingsplan Noorderhaven in 2013 is namens het College door de portefeuillewethouder toegezegd dat de daadwerkelijke bouwhoogte van de geplande toren van 35 meter hoog op Veld 18 nog onderwerp zou worden van een breed maatschappelijk debat. Dit debat heeft niet plaatsgehad.

- In de raadsvergadering van maandag 26 september 2016 is als hamerstuk voor Veld 18 een nieuw bestemmingsplan vastgesteld met een bouwhoogte van 35 m.
- In de raadsvergadering van 5 juni 2023 is in het raadsvoorstel voor het vaststellen van de Meerjaren Prognose Grondexploitatie het kader voor Veld 18 benoemd: "Een bouwhoogte van maximaal 35 meter is en blijft leidend bij de uitwerking van het te realiseren appartementencomplex op dit veld."

Binnenstad

Zoals ook genoemd in de handelingen in het forum in 2013 zal een toren van 35 meter hoog op Veld 18 impact hebben op het zicht op Zutphen. De in 2013 op Veld 18 geplande zogenoemde woontoren staat direct aan het spoor en vrijwel direct naast de historische binnenstad. Rond de direct aan de overzijde van het spoor gelegen Grote Gracht is sprake van een beschermd stadsgezicht.

Over hoogbouw direct naast de historische binnenstad wordt zeer verschillend gedacht. Er is momenteel geen actuele hoogtevisie voor Zutphen waarbinnen deze impact wordt afgewogen, en er is in de aanloop naar de realisatie geen sprake geweest van een brede maatschappelijke discussie over deze bouwhoogte. Met het beperken van de bouwhoogte tot 5 lagen is er geen sprake van impact op het zicht op Zutphen.

Impact omwonenden

Zoals ook duidelijk gemaakt door insprekers in de oordeelsvormende bijeenkomst is de verwachting dat het beperken van de bouwhoogte in meerderheid zal worden verwelkomd door omwonenden. Bij meerdere bewoners van Veld 19 en het Ettegerpark bestaat het gevoel dat een gebouw van maximaal vijf lagen hier beter past in de omgeving en minder overlast zal geven door parkeren en verkeersbewegingen.

Wanneer er minder woningen gebouwd worden op Veld 18 zullen er ook minder verkeersbewegingen komen. Met de bouw van circa 20 woningen en de bijbehorende circa 26 parkeerplaatsen (conform huidige parkeernormen) is er ook meer ruimte op het kavel voor groen en inpassing dan met de beoogde woontoren. Met de uitwerking blijft aandacht nodig voor zorgen over privacy, inkijk in tuinen en overlast tijdens de bouwfase. Deze effecten zullen in meer of mindere mate blijven bestaan. Eventuele impact van minder bouwlagen op spoorgeluid en trillingen is in deze fase niet te geven.

Afhankelijk van de bouwmethode is het denkbaar dat een gebouw van vijf lagen sneller gebouwd kan worden met mogelijk minder impact op de omgeving dan een toren van elf lagen.

Participatie

Zoals toegelicht in het participatieplan bij het raadsvoorstel is er in de beoogde participatieopzet geen ruimte voor omwonenden om te participeren op door de raad vastgestelde kaders zoals de bouwhoogte en het aantal woningen. Bewoners wordt wel gevraagd om mee te praten over de aansluiting van het pand op de omgeving, accenten in de bouw en architectuur en materiaalgebruik. Zoals ook duidelijk gemaakt door insprekers in de oordeelsvormende bijeenkomst heeft dit bij enkele bewoners tot weerstand geleid.

Aangenomen kan worden dat bij het beperken van de bouwhoogte tot vijf lagen en circa 20 woningen er meer ruimte is in het ontwerp voor participatie en het meenemen van wensen van omwonenden.

Vervolg

Op 16 december vergadert de raad over het raadsvoorstel uitgangspunten Veld 18. Naar aanleiding van de besluitvorming wordt de uitwerking van Veld 18 verder opgepakt.

Bijlagen