Aan de raad van de gemeente Lingewaard

Onderwerp	Ontwikkelstrategie woningbouw Zandsestraat Bemmel
Portefeuillehouder	H.W.M. Witjes
Zaaknummer collegevoorstel	ZS-272189

Beslispunten

1. in te stemmen met het hanteren van een faciliterend grondbeleid voor de ontwikkeling van de woningbouwlocatie Zandsestraat.
2. in te stemmen met de samenwerkingsovereenkomst met Jansen Bouwontwikkeling en de hierin opgenomen uitgangspunten voor de ontwikkeling van de locatie.

Samenvatting

De actuele woningbehoefte voor de kern Bemmel is aanleiding geweest om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor de ontwikkeling van de locatie Zandsestraat in Bemmel voor woningbouw. Bureau SAB heeft in het voorjaar van 2020 van een integrale stedenbouwkundige visie opgesteld (bijlage 1). Hiermee zijn de potenties van de locatie Zandsestraat verkend. Vervolgens hebben we de visie in maart 2020 gepubliceerd voor overleg met inwoners. Op dit moment voeren we nader onderzoek uit op de locatie ter voorbereiding van de volgende stap: het opstellen van een definitief stedenbouwkundig plan. Tegelijkertijd dienen we verder na te denken over de ontwikkelstrategie (wijze van realiseren) van de locatie.

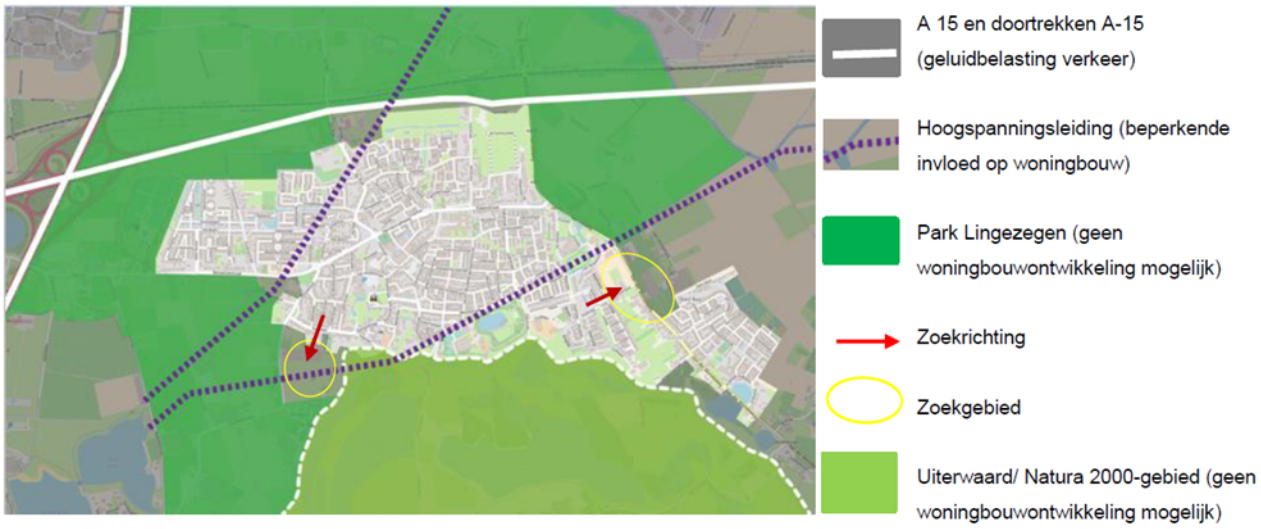
Met dit voorstel vragen wij de raad in te stemmen met de voorgestelde ontwikkelstrategie; een faciliterend grondbeleid en een samenwerkingsovereenkomst met de Jansen Bouwontwikkeling uit Wijchen. Dit bedrijf heeft in het gebied een belangrijke grondpositie en zien we daarom als interessante samenwerkingspartner.

Inleiding

Voordat we de ontwikkelstrategie beschrijven, geven wij eerst een nadere toelichting op de achtergronden en stand van zaken van de woningbouwlocatie Zandsestraat.

Nieuwe plekken voor woningbouw nodig

De behoefte aan woningen in Bemmel is groot. We kunnen dit niet alleen oplossen met woningbouw binnen de kern (zie bijlage 2). Daarom zoeken we ook naar uitbreidingslocaties. Bemmel ligt tussen het Natura2000 gebied van de uiterwaarden, Park Lingezegen en de (toekomstige) A15. Hierdoor kunnen we geen woningen bouwen in de invloedsfeer van deze gebieden. (zie ook onderstaande afbeelding).



Kaartje belemmeringen woningbouw kern Bemmel

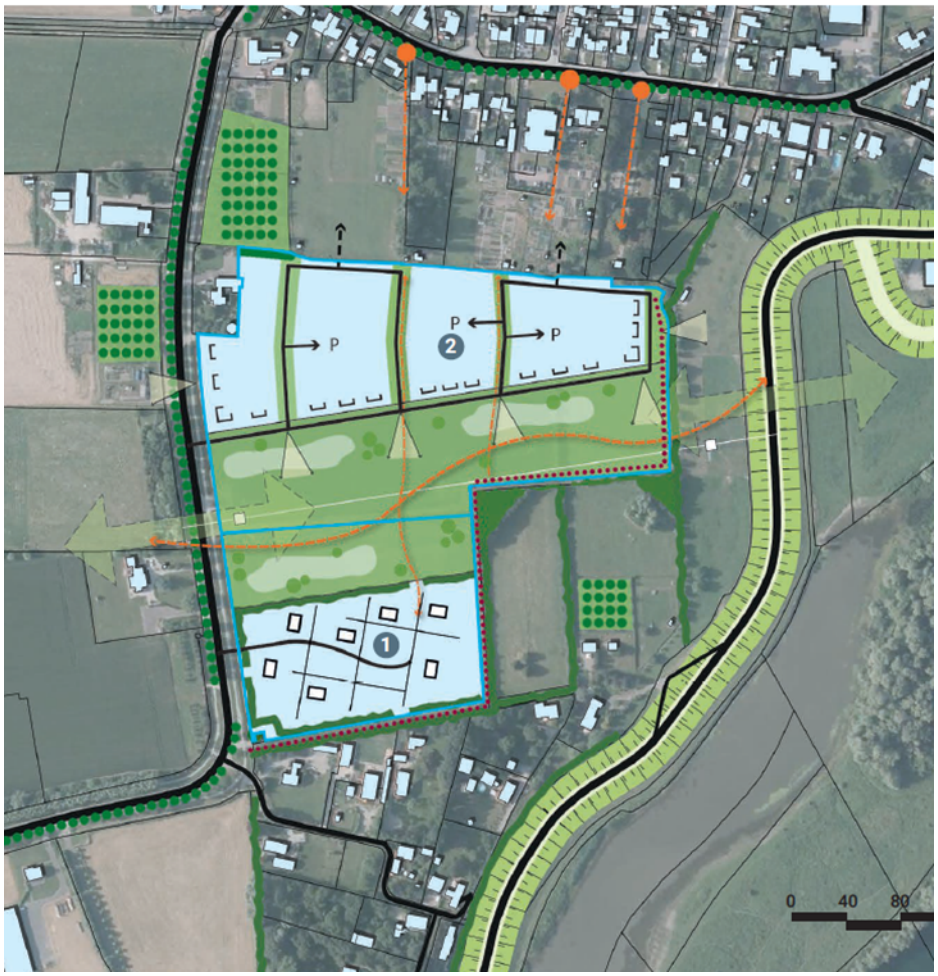
Voor uitbreiding blijven er daarom twee plekken over. Dit zijn het gebied aan de Zandsestraat en het gebied in het oosten van Bemmel bij het OBC. Door hier ook te bouwen, kunnen we voldoen aan de (toekomstige) vraag naar woningen.

woningbehoefte
Uit onderzoek (actualisatie woningbouwonderzoek Companen 2019) naar woningbouwbehoefte blijkt dat er tot 2030 een behoefte is aan circa 450 woningen in Bemmel (in bijlage 2 bij dit voorstel zijn wij nader ingegaan op de woningbehoefte voor de kern Bemmel en de op dit moment geprogrammeerde woningen).
Daarmee stijgt de vraag naar woningen aanzienlijk. Een en ander is een gevolg van de gewijzigde omstandigheden op de woningmarkt. Dit betekent dat we nieuwe woningbouwlocaties versneld tot ontwikkeling moeten brengen. Ook het provinciebestuur dringt er bij de gemeente op aan meer tempo te maken met het bouwen van nieuwe woningen. Hiervoor hebben we een Woondeal gesloten met het Rijk, provincie Gelderland, regiogemeenten en marktpartijen om de woningbouw te versnellen.

Om de woningbouw in Bemmel een impuls te geven, hebben we zowel gekeken naar mogelijkheden binnen de kern van Bemmel als naar mogelijkheden om de kern uit te breiden.
Uit de in bijlage 2 opgenomen woningbouwprogramma voor de kern Bemmel blijkt dat de huidige beschikbare locaties niet voldoende zijn om in de totale behoefte te voldoen. In Bemmel zijn niet veel mogelijkheden voor uitbreiding, zoals hiervoor reeds is aangegeven. Voor uitbreiding blijven er twee locaties over: het gebied aan de Zandsestraat en het gebied aan de Oostzijde van Bemmel, bij het OBC. Als we op ook beide locaties woningen bouwen, kunnen we aan de vraag uit het woningbouwonderzoek voldoen.

Stedenbouwkundige visie woningbouw Zandsestraat
Om tempo in de woningbouwontwikkeling in Bemmel te krijgen, hebben we eind 2019 bureau SAB opdracht gegeven om de uitgangspunten en randvoorwaarden voor de locatie Zandsestraat in beeld te brengen. Zij hebben hiervoor een integraal landschappelijke stedenbouwkundige visie (bijlage 1) opgesteld. Deze visie vormt het kader voor de toekomstige ontwikkeling van de locatie. Als uitgangspunt voor de visie is gekozen voor opdeling van de locatie in twee deelgebieden.

In het zuidelijke plandeel 1 kunnen ca. 15 vrijstaande woningen komen, waarbij het ontwerp aansluit bij de ruime verkaveling van het buurtschap De Pas. Voor het noordelijke plandeel 2 is in de visie een woonbuurt uitgewerkt die aansluit op de kern Bemmel. In deze woonbuurt van ca. 70 woningen zijn verschillende type woningen voorzien, zowel koop als huur, voor zowel starters, doorstromers en senioren. Dit plandeel is nu voor een belangrijkdeel bebouwd met een tuinbouwkas.



Voorgesteld Ruimtelijk kader

Tussen de beide woonbuurten ligt een landschapscorridor die de uiterwaarden van de Geldersche Poort en het plangebied van Park Lingezegen verbindt. Hierin hebben we ook rekening gehouden met de zone voor hoogspanningsleidingen op basis van het “voorzorgbeleid” van de Rijksoverheid . Het gaat hier om Nationaal Landschap. De locatie vormt de overgang van oeverwal – uiterwaard – rivier. Het is een kernkwaliteit binnen het Nationaal Landschap. Deze waarden compenseren we in de visie in de landschappelijke parkzone centraal in het gebied. Deze zone vormt een kans om de uiterwaarden en park Lingezegen zowel recreatief als ecologisch te verbinden.



Groene corridor met kansen voor natuurlijke verbindingen.

Vogelvlucht perspectief.
Om een goede indruk te krijgen van het plan en de landschappelijke inpassing in de omgeving hebben wij de voorgestelde stedenbouwkundige invulling van de visie laten visualiseren in een vogelvlucht perspectief. In bijlage 6 hebben wij deze afbeeldingen opgenomen.

Overleg omgeving
We hebben in maart 2020 een informatieavond georganiseerd en de eerste reacties opgehaald op de plannen voor de locatie Zandsestraat. De reacties gingen voornamelijk in op de aantasting van de landschappelijke kwaliteit van het gebied en de consequenties van de woningbouw voor de verkeersafwikkeling. Met een Reactienota (bijlage 5) hebben we aangegeven welke reacties dit zijn geweest en wat we hiermee gaan doen. Wij hebben in mei 2020 besloten om verder te gaan met de planontwikkeling. Daarbij zijn we gestart met een aantal onderzoeken. Dit doen we om de gevolgen van woningbouw verder in kaart te brengen. Daarna werken we de visie uit tot een stedenbouwkundig plan. Tijdens dit proces zijn we in gesprek met omwonenden en belanghebbenden, zodat we ook hun aandachtspunten en wensen mee kunnen nemen. Vanwege de corona hebben wij minder voortvarend kunnen starten met gesprekken met betrokkenen. Wij hebben inmiddels onder meer gesproken met de Actiegroep Groene Dorpsrand Bemmel, waarin zich een groep van omwonenden heeft verenigd. In een afzonderlijke bijlage 4 bij dit voorstel zijn wij nog verder in gegaan op de overleggen met de Actiegroep Groene Dorpsrand.

Afweging ontwikkelstrategie
Zoals in de inleiding al genoemd dient u ook een keuze te maken in de wijze van planrealisatie. Daarvoor is vaststellen van ontwikkelstrategie noodzakelijk. Met dit voorstel leggen wij deze aan u voor. De ontwikkeling van de hiervoor beschreven plandelen van het project Zandsestraat moet in samenhang plaats te vinden. De groenzone in het plan is een unieke kans om een hoogwaardige groene verbinding te maken tussen park Lingezegen en de uiterwaarden. Deze groene corridor vormt een onmisbaar planonderdeel om draagvlak voor de ontwikkeling te krijgen bij de omwonenden. Ook de provincie Gelderland staat woningbouw in dit Nationaal Landschap gebied, alleen toe als we hoogwaardige maatregelen nemen ter compensatie. Hoe kunnen we zekerheid krijgen om het totale plan uit te kunnen voeren? Het is van belang de puzzel zó te

leggen dat we het plan kunnen uitvoeren inclusief de planonderdelen waar geen opbrengsten tegenover staan (met name de groenzone en de sociale woningbouw).

We kunnen schaalvoordeel behalen als we het plan laten uitvoeren door één partij. Dat is althans de verwachting Dit heeft een groot positief effect op het (financiële) eindresultaat. Daarom hebben we onderzocht of een marktpartij de totale planrealisatie op zich kan nemen. Dit betekent dat de gemeente de ontwikkeling faciliteert en het niet risicodragende deel zelf realiseert. Bij deze overweging voor een faciliterend grondbeleid voor de locatie Zandsestraat hebben wij het risicoprofiel meegewogen. Daarmee komen wij tot het voorstel om voor de locatie Zandsestraat een strategie van faciliterend grondbeleid voor te stellen. De hiervoor genoemde argumenten sluiten aan bij de factoren uit de Nota Grondbeleid 2013 die passen bij een keuze voor faciliterend grondbeleid.

Wettelijk kader of beleidskader

De gemeente is eigenaar van een perceel grond waarop de ontwikkeling is gepland. Daarmee is de gemeente ook in de positie om eventueel een deel van de locatie te realiseren. Dit betekent dat, in tegenstelling tot de meeste bouwontwikkelingen in Lingewaard, u een afweging moet maken over de wijze waarop de gemeente wil deelnemen in de ontwikkeling. Met dit voorstel leggen wij u de keuze van de ontwikkelstrategie voor. Grondslag voor dit voorstel is de nota Grondbeleid 2013. Hierin is bepaald dat wij de ontwikkeling van de woningbouwlocatie voorbereiden. In de systematiek van de nota Grondbeleid betrekken wij u als gemeenteraad bij de keuze voor de ontwikkelstrategie.
Hoewel het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst een bevoegdheid is van ons college vragen wij uw raad om in te stemmen met de uitgangspunten voor de samenwerkingsovereenkomst. Dit vanwege de maatschappelijke impact van de ontwikkeling

Wat willen we bereiken (beoogd effect)

Doelen zijn de ontwikkelstrategie voor de woningbouwlocatie Zandsestraat Bemmel zodanig te bepalen dat er voldoende tempo in de ontwikkeling zit, we zoveel mogelijk gemeentelijke doelen realiseren en daarnaast de ontwikkelrisico's zo veel mogelijk kunnen voorkomen.

Argumenten en alternatieven

1.1 Solide uitgangspunten voor de ontwikkeling geven voldoende zekerheid voor ontwikkeling.
We hebben belang bij goede afspraken in de samenwerking tussen overheid en markt over resultaat en financiële randvoorwaarden. Met goede uitgangspunten voor de ontwikkeling kunnen we voldoende zekerheid krijgen over de ontwikkeling. Daarbij is voordeel te halen van de werkorganisatie van de marktpartij. Met een zorgvuldige voorcalculatie kunnen we dit voordeel uit de ontwikkeling bepalen. Daarom zijn de uitgangspunten voor de ontwikkeling opgesteld en vastgelegd in een ontwerp samenwerkingsovereenkomst. We zijn het hierover eens geworden met de beoogd realisator (bijlage 3).

2.1 Totale realisatie heeft voordelen voor de financieel-economische uitvoerbaarheid
De ontwikkeling van het project Zandsestraat moeten we samen uitvoeren met de planonderdelen waar geen opbrengsten tegenover staan (met name de groenzone en de sociale woningbouw). Het is de verwachting dat, door de realisatie van alle plandelen in één hand te brengen, de schaalvoordelen een groot positief effect zullen hebben op het (financiële) eindresultaat. Een totale realisatie van alle planonderdelen is vanwege de samenhang essentieel en heeft naar verwachting voordelen voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het totale plan.

2.2 De ontwikkelrisico's worden beperkt
De huidige marktsituatie is goed. Dat heeft zijn voor- en zijn nadelen. Gemeenten kunnen meer vragen voor de bouwrijpe grond. Het is de vraag of de huidige marktsituatie op de langer termijn standhoudt. Dit heeft ook gevolgen voor de grondprijzen. Bij een actief grondbeleid komen deze marktrisico's voor rekening van de gemeente. In het haalbaarheidsonderzoek is geen rekening gehouden met een stijging van de grondprijzen. Bij actief grondbeleid ligt het afzetrisico bij de gemeente. Deze risico's verbonden aan actief grondbeleid hebben een negatief effect op de financiële stabiliteit van Lingewaard. Bij faciliterend

grondbeleid ligt het afzetrisico bij de ontwikkelaar. Met dit voorstel wordt door middel van faciliterend grondbeleid de afzetrisico's neergelegd bij de marktpartij.

2.3 De organisatie is beter toegesneden op faciliterend ontwikkelen van grote locaties
In de Nota Grondbeleid 2013 zijn de uitgangspunten (voorkeursroute grondbeleid) vastgelegd, waarbij faciliterend grondbeleid in algemene zin de voorkeur heeft. De werkprocessen en werkorganisatie in Lingewaard zijn hierop afgestemd. De ambtelijke organisatie is met name toegespitst op het uitvoeren van faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente vooral:

- de toetsende rol aanneemt
- stuurt op kwaliteit van woningen en openbare ruimte,
- de planologische procedure voert en
- haar kosten verhaald.

De ambtelijke organisatie is minder gericht op actief grondbeleid en het daarbij in eigenbeheer uitvoeren van taken van grondverwerving en planontwikkeling en realisatie. Actief grondbeleid vergt meer ambtelijke capaciteit. De kennis en kunde om actief grondbeleid te voeren, is in de ambtelijke organisatie aanwezig. De huidige ambtelijke capaciteit is echter een risico om daadkrachtig en slagvaardig een locatieontwikkeling te realiseren. Indien de gemeente deze ontwikkeling actief op wil pakken, moet zij capaciteit inhuren. Externe inhuur is over het algemeen duurder. De verwachting is dat met faciliterend grondbeleid meer tempo in de ontwikkeling kan worden verkregen tegen lagere kosten.

2.4 Afstemmen met de marktpartij Jansen Bouwontwikkeling.
Janssen Bouwontwikkeling B.V. heeft een overeenkomst gesloten met de eigenaar van het perceel waarop het glastuinbouwbedrijf is gevestigd. Zo heeft zijde betrokken gronden verworven. Dit perceel vormt meer dan 50% van het plangebied. Janssen Bouwontwikkeling B.V. is daarmee voor de gemeente de beoogde marktpartij die in aanmerking komt om het volledige plan te realiseren. De afgelopen periode zijn de mogelijkheden verkend om via een samenwerking met Jansen Bouwontwikkeling B.V. uit Wijchen het plan te realiseren met toepassing van faciliterend grondbeleid. De afgelopen periode zijn wij het eens geworden met Jansen Bouwontwikkeling om de locatie gezamenlijk te ontwikkelen . Daarbij is een principe akkoord over een samenwerkingsovereenkomst. (bijlage 3)

Kanttekeningen

1*.1 Voor de ontwikkeling dienen in een vroeg stadium uitgewerkte plannen beschikbaar te zijn waar de contractafspraken op kunnen worden gebaseerd.*
Voor de ontwikkeling dienen we aan de voorkant alle afspraken vast te leggen met de marktpartij. Hiervoor hebben we in een vroeg stadium een beeld nodig van de planopzet (inclusief het woningbouwprogramma). Het in een later stadium aanbrengen van wijzigingen is vaak niet meer mogelijk zonder de totale samenhang aan afspraken opnieuw te herzien. Met het uitvoeren van de onderzoeken en opstellen van een stedenbouwkundig plan kunnen wel de mogelijkheden van de locatie goed in beeld worden gebracht. We kunnen de te sluiten overeenkomsten kop deze documenten baseren. Om het gemeentelijk belang aan de voorkant goed te kunnen borgen, is een samenwerkingsovereenkomst met uitgangspunten opgesteld. We zijn het hierover eens geworden met Jansen Bouwontwikkeling. (bijlage 3).

Wat mag het kosten? (budget)

De gronden van het plandeel 1 zijn in bezit van de gemeente. De gronden van plandeel 2 zijn particulier bezit. Voor de integrale ontwikkeling van het plan moeten we een samenwerkingsovereenkomst sluiten met een marktpartij die de ontwikkeling op zich wil nemen. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente een marktconforme prijs krijgt voor de gemeentelijke gronden die in plandeel 1 liggen en dat alle gemeentelijke kosten van de ontwikkeling voor rekening van die marktpartij komen. Uitgangspunt is dat de totale ontwikkeling voor de gemeente minimaal budgettair neutraal kan worden uitgevoerd. We willen ook een marktconforme opbrengst voor de gemeentelijke gronden. Dit gebeurt via een taxatie. De gemeente selecteert hiervoor een onafhankelijke deskundige.

Communicatie en participatie

De stedenbouwkundige visie van 2020 vormde het vertrekpunt voor overleg en inspraak met de omgeving. In het voorjaar van 2020 hebben veel inwoners en omwonenden gereageerd op de plannen om woningen te bouwen op de locatie Zandsestraat. De afgelopen periode hebben we met verschillende doelgroepen en inwoners in de kern Bemmel gesproken. Zo hebben wij wijkplatforms, ondernemersverenigingen, schoolbesturen en de Actiegroep Groene Dorpsrand Bemmel naar hun mening gevraagd over woningbouw op de Zandsestraat. Ook vroegen we hen naar de woningbehoefte in het algemeen binnen de gemeente. In grote lijnen blijkt uit deze gesprekken duidelijk dat men de woningbehoefte (h)erkent. Het bouwen van woningen is wenselijk/volgens sommigen noodzakelijk om aan de vraag te voldoen. Daarnaast vindt het merendeel dat woningbouw nodig is om voorzieningen, zoals scholen, winkels en verenigingen te behouden. Deze zijn afhankelijk van nieuwe (jonge) inwoners. Over de locaties waar we woningen kunnen bouwen, zijn de meningen verdeeld. Men beseft wel dat nieuwe woningen aan de randen van de kern nodig zijn om aan de grote behoefte te voldoen.
In bijlage 4 hebben wij ter aanvulling een samenvatting opgenomen van de overleggen met de Actiegroep Groene Dorpsrand Bemmel.

Op basis van de gesprekken en reacties denken wij dat uitbreidingslocaties voor de kern Bemmel noodzakelijk zijn. We willen in samenspraak met de omgeving zorgen voor een goede inpassing. Wij zetten ons de komende periode hiervoor in en gaan verder met het actief ophalen van de mening van omwonenden. Wij zetten hiervoor onder andere de participatie website Samen Lingewaard in. Ook voeren we samen met de realisator Jansen Bouwontwikkeling gesprekken met de omwonenden.

Wat gaan we daarvoor doen (voortgang)

Nadat uw raad een principe-uitspraak over de wijze van realisatie heeft gedaan (stap 1) willen we met de beoogde marktpartij Jansen Bouwontwikkeling B.V. een samenwerkingsovereenkomst tekenen. Daarin staan de uitgangspunten voor de realisatie (stap 2). Vervolgens pakt Jansen Bouwontwikkeling de voorbereiding van het stedenbouwkundigplan op. We voeren samen gesprekken met de omgeving en stemmen verder met de omgeving af over de stedenbouwkundige opzet. Nadat het stedenbouwkundigplan in de loop van dit jaar is vastgesteld, starten we in 2022 de planologische procedures voor het plan. Naar verwachting kunnen we de besluitvorming over de planologische inpassing (bestemmingsplan of nieuwe planfiguur onder de werking van de Omgevingswet) in de loop van 2022 aan uw raad voorleggen.

Duurzaamheid

Bij de planontwikkeling zal er veel aandacht worden besteed aan de kwaliteit van het plan. Het realiseren van een hoogwaardige groene corridor door het plangebied is een belangrijk onderdeel van de ontwikkeling. Daarbij zal er volop aandacht zijn voor circulair en energieneutraal/besparend bouwen en voor een klimaatadaptatie en een klimaatbestendige inrichting van het gebied. In de ontwerp overeenkomst met de realisator Jansen Bouwontwikkeling zijn hierover afspraken gemaakt.

Bijlagen

1) Stedenbouwkundige visie Zandsestraat
2) Woningbouwbehoefte en programmering Bemmel
3) Ontwerp samenwerkingsovereenkomst (met 5 bijlagen)
4) Samenvatting overleggen Actiegroep Groene Dorpsrand
5) Reactienota stedenbouwkundige visie (met 1 bijlage)
6) Vogelvluchtperspectief stedenbouwkundige visie
7) Concept raadsbesluit

Bemmel, 4 mei 2021

burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaard,

de secretaris,	de burgemeester,
drs. I.P. van der Valk	dr. P.T.A.M. Kalfs