Financiële haalbaarheid Nota van Uitgangspunten deelgebied 6 Merwedekanaalzone

Notitie ten behoeve van besluitvorming Nota van Uitgangspunten deelgebied 6

30 Januari 2024
Kenmerk
Versie 1
Concept

Gemeente Utrecht

Utrecht.nl

Inhoud

1 Inleiding 3

1.1 Context 3

1.2 Omgevingsplan en kostenverhaal 4

2 Financiële analyse 6

2.1 Ruimtelijk raamwerk 6

2.2 Bouwprogramma 7

2.3 Financiële haalbaarheid 8

2.3.1 Uitgangspunten financiële haalbaarheid 9

2.3.2 Resultaat uitgangspunten NvU ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.3.3 Resultaat op basis van coalitieakkoord ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.3.4 Vergelijking scenario NvU en coalitieakkoord ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.4 Scenarioverkenningen
Error! Bookmark not defined.

2.4.1 Scenario 1: verbetering markomstandigheden ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.4.2 Scenario 2: verdichting ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.4.3 Scenario 3: aanpassing middenhuurwoningen ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.4.4 Scenario 4: wijziging differentiatie middensegment ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.4.5 Resume scenario's ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.5 Borging financiële uitvoerbaarheid omgevingsplan fase 1
Error! Bookmark not defined.

2.5.1 Optimalisatie verdeling fase 1 en 2 ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.5.2 Publieke middelen ..... **Error! Bookmark not defined.**

2.6 Gemeentelijke grondexploitatie
Error! Bookmark not defined.

2.7 Financieel kader Merwedekanaalzone
Error! Bookmark not defined.

3 Conclusie ..... Error! Bookmark not defined.

1 Inleiding

1.1 Context

Deelgebied 6 is het gebied van de Beneluxlaan tot de A12 en van de Zeehaenkade tot aan Europalaan Zuid. Belangrijke bestemmingen in dit gebied zijn momenteel kantoren en bedrijvigheid.
In oktober 2021 is de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone - deel 2 en bijbehorende MER vastgesteld in de gemeenteraad. De Omgevingsvisie schetst kaders voor de transformatie van de gehele Merwedekanaalzone naar een gemengde stadswijk met ruimte voor wonen, werken en verblijven/recreëren, waar deelgebied 6 deel van uitmaakt.

Deze notitie is het vervolg op de geheime notitie die is opgesteld bij de vestiging van het voorkeursrecht gemeente (Wvg) op de oostelijk gelegen kavels in deelgebied 6 (het gebied tussen de Eendrachtlaan, Vliegend Hertlaan, Winthontlaan en het Merwedekanaal) op 15 september 2022. Het uitgangspunt is dat de Wvg wordt bestendigd en er binnen drie jaar na vestiging van de Wvg een omgevingsplan wordt vastgesteld, volgend op de Nota van Uitgangspunten, om de Wvg te kunnen behouden. Het vaststellen van een omgevingsplan kan alleen als de financiële uitvoerbaarheid aangetoond kan worden.

Vooralsnog kan deelgebied 6 niet als geheel herontwikkeld worden. Conform de Omgevingsvisie en het MER moet namelijk worden aangetoond dat er voldoende ruimte is op het wegennet. Ook vertegenwoordigt het huidige programma aan de westkant (fase 2) een dusdanige waarde (door het goed verhuurde kantoorprogramma) dat transformatie voorlopig financieel niet haalbaar is. Aanvullende mobiliteitsonderzoek in het kader van de Nota van Uitgangspunten laat zien dat het wel mogelijk is om fase 1 te realiseren zonder dat de druk op het wegennet toeneemt. In de nota is dit nader toegelicht.

In deze geheime notitie wordt de financiële haalbaarheid van de uitgangspunten weergegeven (basisscenario) en wat er in financiële zin nodig is om de uitvoerbaarheid van het omgevingsplan voor fase 1 te borgen. Door het hanteren van alternatieve uitgangspunten / duiden van mogelijke programmatische wijzigingen (‘draaien aan de knoppen’) is in beeld gebracht wat de effecten zijn op deze financiële uitvoerbaarheid. De financiële uitvoerbaarheid is afhankelijk van het type omgevingsplan dat zal worden voorgesteld. Dit wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

Organische gebiedsontwikkeling
Anders dan in deelgebied 4 en 5 van de Merwedekanaalzone, zal deelgebied 6 meer organisch tot ontwikkeling komen. In deelgebied 4 had de gemeente het volledige grondeigendom. In deelgebied 5 is circa 40% van de grond in handen van de gemeente, en de overige gronden zijn in bezit van 10 professionele ontwikkelaars. Dat maakt dat er in deze deelgebieden integraal ontwikkeld kan worden, en er een concreet eindbeeld is gemaakt dat wordt gerealiseerd. De gemeente opereert daarin actief.

In deelgebied 6 heeft de gemeente een kleine 30% eigendom en het overige eigendom is versnipperd over circa 20 private grond- en vastgoedeigenaren waarvan een beperkt aantal professioneel gebieds- of projectontwikkelaar is. Door het versnipperde grondeigendom is niet duidelijk of en wanneer grondeigenaren tot herontwikkeling willen overgaan. Bovendien staat de businesscase van deelgebied 6 financieel onder druk. Er kan niet in één keer ontwikkeld worden zonder forse investeringen uit publieke middelen. Een organische wijze van ontwikkeling is passend gegeven deze context.

Sinds de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 kan organische gebiedsontwikkeling planologisch mogelijk worden gemaakt via het omgevingsplan met kostenverhaal zonder tijdvak. Dit omgevingsplan wordt globaal waar kan, om de markt ruimte te geven voor invulling binnen kaders, en

preciezer gemaakt voor onderdelen waar dat nodig is om gezond stedelijk leven te borgen. Denk aan onderwerpen als groen en openbare ruimte, maatschappelijke voorzieningen, betaalbaar wonen.

1.2 Omgevingsplan en kostenverhaal

Bestemmingsplannen worden onder de Omgevingswet vervangen door het omgevingsplan. Deze nieuwe wet brengt nieuwe mogelijkheden met zich mee aangaande het planologisch borgen van toekomstige ontwikkelingen. Naast het omgevingsplan met tijdvak dat lijkt op het oude bestemmingsplan waarin functies relatief concreet zijn en binnen een tijdvak van 10 jaar moeten worden gerealiseerd, is het ook mogelijk om een omgevingsplan te maken zonder tijdvak voor meer organische gebiedsontwikkelingen. Omgevingsplannen kunnen variëren van globaal tot meer specifiek, en binnen het omgevingsplan kan er ook voor worden gekozen om bepaalde onderdelen globaal te houden en andere aspecten specifiek te maken.

Voor deelgebied 6 is een globaal omgevingsplan zonder tijdvak het meest passend. Het ontwikkelgebied is bij dit type omgevingsplan vastgelegd, maar er is geen heel concreet eindbeeld, fasering of einddatum voor de ontwikkeling. Het gaat om plannen met globale functieaanduidingen die op verschillende manieren kunnen worden uitgewerkt. Zo kunnen het programma en de investering per locatie binnen kaders variëren om de betreffende ontwikkeling beter passend of haalbaar te krijgen. Op onderdelen kan een globaal omgevingsplan specifiek zijn. Bijvoorbeeld voor die onderdelen die noodzakelijk zijn voor een gezond stedelijk leven, en die niet zonder meer worden gerealiseerd. Denk aan voldoende groen, goede openbare ruimte, voldoende betaalbare woningen. Het globale omgevingsplan kan nadere afwegingsmomenten bevatten op grond waarvan de gemeente initiatieven – zelfs degene die passen binnen het omgevingsplan – toetst en besluit of het initiatief kan worden toegestaan.

Ongeacht de keuze voor ontwikkeling met of zonder tijdvak is het onder de Omgevingswet, net als onder de Wro, voor de gemeente verplicht kosten te verhalen. Dit gebeurt bij voorkeur door middel van een anterieure overeenkomst. Als het niet mogelijk is een overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht.
Dan verhaalt de gemeente de kosten op basis van de regels in een omgevingsplan (of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)). De manier waarop het kostenverhaal wordt berekend, verschilt. Er zijn wetstechnische en praktische verschillen tussen het kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillen in de behandeling van de inbrengwaarde, de maximering van het kostenverhaal en globaliteit van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan.

Een belangrijk uitgangspunt van kostenverhaal is nog altijd dat initiatiefnemers niet meer hoeven bij te dragen aan kosten, dan de ontwikkelopbrengsten van hun gronden binnen het kostenverhaalsgebied toelaten. Bij integrale gebiedsontwikkeling heet dit macroaftopping. Dat is een voortzetting van de verplichte macroaftopping onder de Wro. Bij organische gebiedsontwikkeling is macroaftopping vervangen door een waardevermeerderingstoets.

Door de begrenzing van het kostenverhaal kan het in beide systemen voorkomen dat het kostenverhaal onvoldoende zal opbrengen. Een gemeente moet de afweging maken of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is. Als er bij vaststelling van het omgevingsplan al een tekort te verwachten is dan moet de gemeenteraad een besluit nemen over de dekking van het te verwachten tekort.

In het model met tijdvak worden alle kosten binnenplans verevend. In het rekensysteem wordt een tekort op een deellocatie binnen het kostenverhaalsgebied verevend door een overschot bij een andere deellocatie binnen hetzelfde kostenverhaalsgebied. Hoewel dat in de Omgevingswet niet is geregeld, heeft dit systeem als gevolg dat een eigenaar met een tekort recht heeft op een bijdrage ter dekking van dat tekort. De gemeente ontvangt dan geen bijdrage, maar moet die betalen. Dan resulteert een negatieve bijdrage voor het bevoegd gezag. In het model zonder tijdvak is de verevening begrensd. De verevening kan er niet toe leiden dat een eigenaar een bijdrage ontvangt ter dekking van een tekort. Het onrendabele deel wordt in het model zonder tijdvak niet verevend, met als gevolg dat het bevoegd gezag dit tekort niet hoeft te dekken.

Wanneer gekozen wordt voor een omgevingsplan met gesloten tijdvak, dan zal bij vaststelling van het omgevingsplan dus aangegeven moeten worden hoe het tekort wordt gedekt, zodat het plan kan worden uitgevoerd en er zekerheid is voor ontwikkelende partijen dat de benodigde investeringen in publieke voorzieningen worden gerealiseerd.

Wanneer gekozen wordt voor een omgevingsplan zonder tijdvak (organische gebiedsontwikkeling) geldt dezelfde hoofdregel, alleen is er meer flexibiliteit bij uitvoering van het plan, het kostenverhaal en dekking c.q. beïnvloeding van het tekort. Immers bij organische gebiedsontwikkeling is meer onzekerheid over de realisatie van plannen (door initiatiefnemers) waardoor er meerdere scenario’s mogelijk zijn. Bij deze vorm van gebiedsontwikkeling zijn er mogelijkheden om ontwikkelregels op te stellen waarbij de gebiedsontwikkeling in tempo of fasering wordt bij- of uitgesteld, wanneer zich bepaalde zaken voordoen. Dit kan bijvoorbeeld het uitblijven van kostenverhaalsbijdragen zijn, waardoor bepaalde investeringen in de openbare ruimte uitblijven en opvolgende plannen niet starten of kunnen starten. Daarmee kan het zo zijn dat het beoogde tekort van een voorkeursscenario zich niet in volle omvang voor zal doen. Met deze ontwikkelregels kan de gemeente de dekking van een tekort maximaliseren. Dat wil zeggen dat we investeringen in de openbare ruimte kunnen beperken tot het bedrag waarvoor op dat moment dekking is. Hierdoor wordt het mogelijk om in de tijd aanvullende dekking te organiseren. Uiteraard blijft een belangrijk uitgangspunt hierbij dat de kwaliteit van een betreffende deelontwikkeling voldoende blijft.

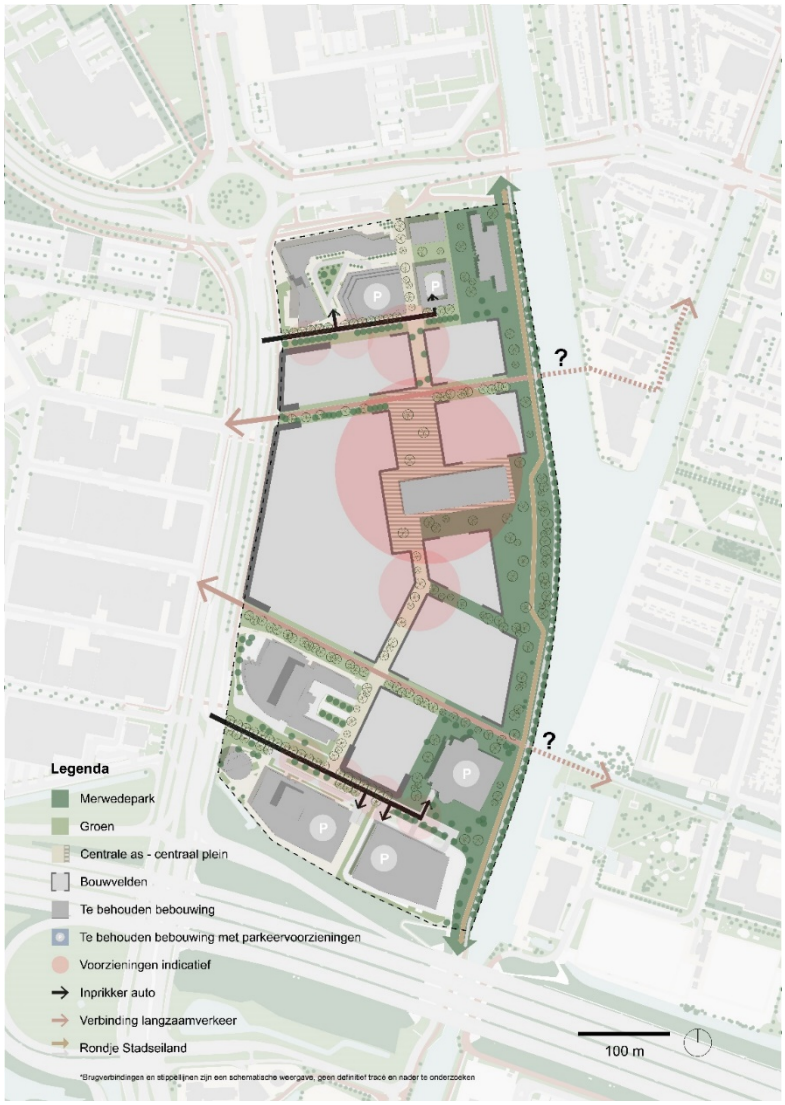
Hoe dit exact werkt of kan werken in de praktijk (mede in relatie tot het Besluit Begroten en Verantwoorden) is nog niet uitgekristalliseerd vanwege het ontbreken van ervaring met de nieuwe wetgeving. We zullen dit in de komende periode om te komen tot een financieel uitvoerbaar omgevingsplan gaan onderzoeken.

2 Financiële analyse

2.1 Ruimtelijk raamwerk

De basis voor de financiële analyse betreffen de ruimtelijke en functionele ontwikkelkansen voor deelgebied 6, zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de Nota van Uitgangspunten.

De basis wordt gevormd door een ruimtelijk raamwerk, uitgewerkt in een raamwerkkaart (zie figuur 1). De raamwerkkaart laat de belangrijkste structuren in de openbare ruimte zien waaruit de contouren van de bouwvelden volgen. De raamwerkkaart is een doorvertaling van de opgaven en ambities zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone – deel 2, specifiek gemaakt voor de gebiedskenmerken van deelgebied 6.



Figuur 1 ruimtelijk raamwerk deelgebied 6

Binnen het ruimtelijk raamwerk onderscheiden we fase 1 en fase 2:

- **Fase 1:** het oostelijk deel grofweg gelegen tussen het Merwedekanaal, de Eendrachtlaan, Vliegend Hertlaan en Winthontlaan kan als eerste tot ontwikkeling komen. De verwachting is tussen 5 en 10 jaar.
- **Fase 2:** de ontwikkeling van het westelijk gebied, grofweg gelegen tussen de Europalaan, Eendrachtlaan, Vliegend Hertlaan en Winthontlaan, is niet eerder dan over 10 jaar voorzien.

In het oostelijk deel worden circa 1.500 tot 1.700 woningen gerealiseerd, is er ruimte voor circa 13.000 m2 bvo bedrijven, 6.500 m2 bvo maatschappelijke voorzieningen en 2.000 m2 bvo commerciële voorzieningen.

Voor de transformatie van fase 2 zijn - op hoofdlijnen - twee scenario's in beeld gebracht. Deze scenario's zijn bedoeld om een gevoel te geven bij het mogelijke eindbeeld. Zo zorgen we er voor dat bij de ontwikkelingen op de kortere termijn geen keuzes worden gemaakt die de toekomst in de weg kunnen zitten (bijv. te veel parkeergarages weghalen uit het gebied).

- Scenario 1 gaat uit van behoud van de m2 bestaand kantoorprogramma aangevuld met woningen en aanvullend programma. Er worden dan zo'n 1.000 woningen aan de westzijde gerealiseerd, waarmee in deelgebied 6 in totaal circa 2.500 – 2.700 woningen gerealiseerd worden, en er komt 52.000 m2 bvo aan kantoorprogramma bij. Voor commerciële en maatschappelijke voorzieningen is er 2.000 m2 bvo respectievelijk 7.000m2 bvo ontwikkelruimte.
- Scenario 2 gaat uit van intensivering van het kantoorprogramma, aangevuld met woningen en aanvullend programma. Er worden dan zo'n 300 woningen aan de westzijde gerealiseerd, waarmee in deelgebied 6 in totaal circa 1.800 – 2.100 woningen gerealiseerd worden, en er komt 125.000 m2 bvo aan kantoorprogramma bij. Voor overige commerciële en maatschappelijke voorzieningen is er 2.000m2 bvo respectievelijk 7.000m2 bvo ontwikkelruimte.

De financiële haalbaarheid is voor de totale ontwikkeling van deelgebied 6 in beeld gebracht. Voor fase 2 is daarbij uitgegaan van het woonscenario. In financiële zin is er op dit moment weinig verschil tussen de opbrengsten van het woonprogramma en kantoren, terwijl er bij het woonscenario meerdere knoppen zijn te benoemen om mee te kunnen optimaliseren. Vanwege deze flexibiliteit is het woonscenario in de berekeningen als uitgangspunt genomen.

De ontwikkeling van fase 2 is nog ver weg en daarmee afhankelijk van onder andere toekomstige marktomstandigheden. De focus in de Nota van Uitgangspunten en in deze notitie ligt dan ook op fase 1.

2.2 Bouwprogramma

Het bouwprogramma is gebaseerd op de uitgangspunten van de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone - deel 2 waarbij een verdieping heeft plaatsgevonden op enerzijds de dichtheid en anderzijds op de mobiliteitsuitgangspunten. Deze verdiepingsslag leidt tot een bandbreedte van aantal woningen van 1.500 – 1.700 woningen in fase 1 en tussen de 300 – 1.000 in fase 2 (afhankelijk van het woon- of werkscenario). In totaliteit tekent zich voor heel deelgebied 6 een bandbreedte af van ca. 1.800 – 2.700 woningen. Hierbij de nuancering dat de ontwikkeling van fase 2 nog wel afhankelijk is van toekomstige ruimte in de mobiliteitsopgave en toekomstige marktomstandigheden. Vóór deze verdiepingsslag – in de geheime financiële notitie behorende bij het besluit over de vestiging van het voorkeursrecht (sept 2022) – was het uitgangspunt nog dat de resterende bouwopgave qua aantal woningen bestond uit ca. 1.150 woningen.

Ook voor de verdeling van het woningbouwprogramma is gekeken naar de uitgangspunten van de Omgevingsvisie. Hierin is een verdeling van 30% sociaal, 25% middelduur (huur en koop) en 45% vrije sector aangehouden.

Het totale bouwprogramma voor geheel deelgebied 6 met het woonscenario voor fase 2 als volgt:

Planeigenschappen (ontwikkelgebied)	
Totaal ontwikkelvolume	327.275 m² bvo
- Waarvan wonen	*244.975 m² bvo*
- Waarvan voorzieningen&werken	*82.300 m² bvo*

Programma		
Woningbouw		**2.632 stks**
SOCIALE HUUR	30%	790 stks
MIDDENHUUR	15%	395 stks
MIDDELDURE KOOP	10%	263 stks
DURE KOOP	45%	1.185 stks

Met deze aantallen en verdeling komt het totale woningbouwprogramma in deelgebied 6, inclusief de bestaande en in aanbouw zijnde woningen van City Pads en Eendrachtlaan10 uit op de verhouding 60% betaalbare woningen en 40% vrije sector.

De focus in deze notitie ligt op fase 1. Het bouwprogramma van deze fase is als volgt:

Planeigenschappen (ontwikkelgebied)	
Totaal ontwikkelvolume	175.275 m² bvo
- Waarvan wonen	*154.075 m² bvo*
- Waarvan voorzieningen&werken	*21.200 m² bvo*

Programma		
Woningbouw		**1.656 stks**
SOCIALE HUUR	30%	497 stks
MIDDENHUUR	15%	248 stks
MIDDELDURE KOOP	10%	166 stks
DURE KOOP	45%	745 stks

In het coalitieakkoord 2022-2026 is een verdeling van 40% sociaal, 35% middelduur en 25% vrije sector neergelegd voor nieuwe plannen. Deze verdeling is ook doorgerekend om te zien welk effect dit heeft op de financiële haalbaarheid. De uitkomsten van de financiële haalbaarheidsberekeningen worden toegelicht in de volgende paragraaf.

2.3 Financiële haalbaarheid

De financiële analyse heeft tot doel om zicht te krijgen op de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling. De financiële haalbaarheid betreft enerzijds de private businesscases van de individuele eigenaren die een beslissing moeten nemen of het voor hen in economische zin verantwoord is om te herontwikkelen (is er een waardesprong?). Anderzijds betreft de haalbaarheid de dekking van

publieke investeringen die nodig zijn om het gebied te laten functioneren zoals beoogd. De dekking van publieke investeringen hangt mede samen met de financiële haalbaarheid van de private businesscases (kostenverhaalsmogelijkheden) en de beschikbaarheid van publieke middelen, zowel intern als extern in de vorm van subsidies.

2.3.1 Uitgangspunten financiële haalbaarheid

Het bouwprogramma zoals in de vorige paragraaf is weergegeven is het uitgangspunt voor het basisscenario. Daarnaast zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze zijn voor een groot deel ontleend aan de ervaringen in deelgebied 5, maar op onderdelen zijn andere uitgangspunten van toepassing. De hoofduitgangspunten zijn: