voorstel

Zwolle

Beslisnota voor de raad

Datum 3 oktober 2023

Openbaar

Onderwerp	Ruimtelijk Ontwikkelplan (ROP) Nieuwe Veemarkt
Versienummer	1.0 (definitief)
Portefeuillehouder	Rots
Informant	Michiel Scheper
Afdeling	Proces-, Programma- en Projectmanagement
Telefoon	06-19180798
Email	m.scheper@zwolle.nl
Betreft doel	
Begroting wijzigen	Ja
Dekking ten laste van	-

Bijlagen

1. Ruimtelijk Ontwikkelingsplan (ROP) Nieuwe Veemarkt
2. Grondexploitatie Nieuwe Veemarkt september 2023 (geheim)

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1 In te stemmen met het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan (ROP) Nieuwe Veemarkt.
2 In te stemmen met de grondexploitatie Nieuwe Veemarkt september 2023.
3 In te stemmen met het verstrekken van een garantie of een lening van maximaal 1 miljoen euro t.b.v. het faciliteren van 1 wooncoöperatie (ca. 35 woningen).
4 De jaarlijkse kosten van beheer en onderhoud à 100.582 euro vanaf 2026 ten laste van het structurele budget Strategische Investeringsagenda (SIA) te brengen.

Datum 3 oktober 2023

Inleiding
Met de vastgestelde gebiedsvisie Nieuwe Veemarkt (juli 2022) is de basis gelegd voor de verdere ontwikkeling van het gebied Nieuwe Veemarkt waarbij deze locatie belangrijk is voor het uitbreiden van de woningvoorraad in de stad. Met het vaststellen van het ROP wordt het programma, het ruimtelijk plan en de financiële haalbaarheid vastgelegd. De toekomstige Nieuwe Veemarkt: een eigenzinnige wijk waar iedereen zich thuis voelt. met daarin een breed en veelzijdig aanbod van woningen en ruimte om te innoveren en te experimenteren. Integraal onderdeel van het ROP is het behouden en ontwikkelen van de bestaande Elbertsschool en de Bogenhal. Een nieuwe stadsbuurt met veel ruimte voor water en groen, voor mens en dier. Om de volgende stap te zetten in de ontwikkeling van de Nieuwe Veemarkt als binnenstedelijk woonlocatie wordt een besluit gevraagd over het Ruimtelijk Ontwikkelplan en de daarbij behorende grondexploitatie. In samenhang met dit besluit wordt een separaat voorstel over de mobiliteitshubs en parkeren voor de Nieuwe Veemarkt in besluitvorming gebracht.

Beoogd effect
Invulling geven aan de groei en ontwikkeling van de stad. Het ROP voorziet in de ontwikkeling van ca. 750 woningen (waarvan 50% in het segment betaalbaar) en geeft ruimte voor maatschappelijke en commerciële voorzieningen. Met het vaststellen van het ROP worden de uitgangspunten, zowel programmatisch, ruimtelijk als financieel vastgesteld.

Argumenten
1.1 Het ROP is een uitwerking van de visie Nieuwe Veemarkt
Het ROP is de basis voor de ontwikkeling van het gebied de Nieuwe Veemarkt. Dit gebied wordt op termijn een locatie waar gewoond en gewerkt kan worden in een aantrekkelijke groene stedelijk omgeving. In het ROP zijn de ambities uit de visie vertaald naar concrete uitgangspunten en eisen op het gebied van betaalbaarheid, mobiliteit (parkeren / parkeernorm), klimaat, biobased en natuurinclusief bouwen. Daarbij is er ook ruimte voor collectieve en innovatie woonvormen (bijvoorbeeld wooncoöperaties).

1.2 Het ROP stelt het woningaanbod vast voor verschillende woonbehoeften en doelgroepen, inclusief 50% betaalbaar woonprogramma
Het woonprogramma in het ROP is vastgesteld op circa 750 woningen. Onderstaande uitgangspunten zijn hiervoor opgesteld.

- 70-80% wonen en 30-20% werken en voorzieningen
- Circa 70% appartementen en circa 30% grondgebonden woningen
- Verhouding Goedkoop/middelduur/duur = 30:40:30
- 50% Betaalbare woningen (goedkoop en middenduur 1) bestaande uit;
  - Minimaal 20% sociale huur;
  - 10% goedkope huur/koop (inclusief overige eigendomsvormen zoals wooncoöperaties);
  - 20% middeldure huur/koop 1, waarvan 10% huur en 10% huur of koop.
- 10% van het aantal woningen is bestemd voor maatschappelijke doelgroepen
- 10% van het aantal woningen is seniorenwoningen.
- Hoofdzakelijk gele en rode doelgroepen volgens het BSR-model.

De Nieuwe Veemarkt kenmerkt zich door het experimentele karakter waarmee het een toekomstbestendige, eigenzinnig en creatieve stadsbuurt wil creëren. Dit doen we door ruimte te geven aan nieuwe woonvormen, duurzame materialen en nieuwe manieren van ontwikkelen waarbij mensen

de mogelijkheid krijgen (deels) zelf invulling te geven aan hun woonbehoefte. In ieder geval willen we vormen van zelfbouw, een collectieve woonvorm voor ouderen en een wooncoöperatie mogelijk maken.

1.2 Het ROP stelt het voorzieningen en commercieel programma vast
Uitgangspunt voor het ROP is een programma van ruim 9.000m2 BVO bestaande uit werken en voorzieningenprogramma (maatschappelijk en commercieel). In de al bestaande Bogenhal wordt ook ruimte gemaakt voor werken en voorzieningen. Dit programma is aanvullend op het programma uit de grondexploitatie. In de verdere planuitwerking wordt bepaald voor welke specifieke en definitieve functies en voorzieningen ruimte komt. De basis hiervoor is gelegen in de quick-scan maatschappelijke voorzieningen en het concept voorzieningenonderzoek specifiek voor de Spoorzone, het Stadshart en de Nieuwe Veemarkt. Het onderzoek geeft weer aan welke extra voorzieningen behoefte is bij de groei van het aantal bewoners, aanvullend op de bestaande voorzieningen:

- Dagelijkse detailhandel op het gebied van persoonlijke verzorging en zgn. overige levensmiddelen.
- Algemene kleinschalige dienstverlening (bijvoorbeeld uitzendbureau)
- Horeca
- Kleinschalige sportconcepten/functies
- Kleinschalige culturele functies/atelierruimte
- Integraal Kindcentrum
- Eerstelijnszorg/gezondheidscentrum (huisarts/fysiotherapie/ tandarts)
- Wijk- en ontmoetingsfuncties.
- Onderwijs
- Werken (kleinschalige kantoorfuncties)

1.3 Het ROP geeft een gedetailleerd handvat voor de verdere ontwikkeling en het ontwerp van het woningbouw-, voorzieningenprogramma en het openbaar gebied
Voor het ROP is verder onderzoek gedaan naar en ten behoeve van de ruimtelijke en stedenbouwkundige randvoorwaarden en opgaves die van belang zijn. Aanvullende inzichten zijn o.a. opgedaan op het gebied van de ruimtelijke inrichting t.b.v. de verkeersstructuur, het compenseren van bestaande parkeerplaatsen, de leidende principes qua mobiliteit, klimaat en de ambities voor de openbare ruimte en stedenbouw. Tevens geeft de ruimtelijke uitwerking een aantal randvoorwaarden op het gebied van milieu, cultuurhistorie/archeologie en bodemgesteldheid. Hiermee geeft het ROP de eisen en uitgangspunten voor de toekomstige plannen en de openbare ruimte op de Nieuwe Veemarkt.

2.1 Om de ontwikkeling van de Nieuwe Veemarkt te faciliteren moet een nieuwe grondexploitatie worden geopend
Om de beoogde ontwikkeling ruimtelijk te faciliteren zijn investeringen in de openbare ruimte noodzakelijk. Hiermee wordt een kwalitatief hoogwaardig gebied ontwikkeld. Met de investeringen in de openbare ruimte worden de randvoorwaarden voor het faciliteren van deze ontwikkeling op orde gebracht. De grondexploitatie bevat alle verwachten inkomsten en te maken kosten op dit moment, inclusief de nog uit te voeren onderzoeken, plankosten en een post onvoorzien.

2.2 De grondexploitatie van de Nieuwe Veemarkt is een financieel haalbaar plan
De verwachte opbrengsten voor de ontwikkeling van het gebied zijn hoger dan de te verwachte kosten. Daarmee is er sprake van een sluitende grondexploitatie. Bijlage 2 van dit voorstel omvat de grondexploitatie (geheim).

3.1 Het ROP geeft ruimte voor de ontwikkeling van één wooncoöperatie
In de visie voor de Nieuwe Veemarkt is de ambitie vastgesteld om ruimte te maken voor bijzondere vormen van wonen, evenals de ambitie om blijvende betaalbaarheid en sociale verbinding te stimuleren. Omdat een wooncoöperatie als woonvorm in Nederland relatief onbekend is, is een behoefteonderzoek uitgevoerd onder 1000 (potentiële) inwoners van Zwolle. Ongeveer 30% van de respondenten geeft aan interesse te hebben voor collectief en/of coöperatief wonen. In de verdere uitwerking moet blijken of deze interesse voldoende is om één coöperatie te gaan vormen. Op basis van deze resultaten is de mogelijkheid in het ROP opgenomen om één wooncoöperatie van circa 35 woningen op de Nieuwe Veemarkt te ontwikkelen en te gaan realiseren. Ruimtelijk en programmatisch is er ruimte om het aantal wooncoöperaties uit te breiden.

3.2 Een wooncoöperatie vraagt om stimulerende maatregelen én maatwerk om betaalbare woningen te kunnen ontwikkelen
Door de gemeente wordt ingezet op het begeleiden van een wooncoöperatie. Vanwege het innovatieve en experimentele karakter van deze ontwikkeling wordt er rekening gehouden met een lagere grondwaarde voor deze woningen. Naast een grondwaarde die deze ontwikkeling moet stimuleren geeft de gemeente ook een garantiestelling richting financieringsmaatschappijen of een lening aan de toekomstige deelnemers in de wooncorporatie indien dit nodig is. Hiermee wil de gemeente voorkomen dat, door toedoen van het niet verkrijgen van financiering of een hypotheek op het project het project niet door kan gaan. Deze regeling wordt gebaseerd op de ervaringen en regeling(en) zoals die door gemeente Amsterdam zijn opgesteld.

3.3 Financiering voor wooncoöperaties blijkt in de praktijk lastig
Hypotheken/leningen die banken/instellingen verstrekken aan wooncoöperaties en de eigen financiële inbreng van de leden blijken onvoldoende te zijn om de volledige investering in de woningen te kunnen bekostigen. Banken/instellingen financieren op basis van ervaringen elders circa 75 tot 80 procent. De eigen inbreng van de leden van de wooncoöperatie is circa 5 tot 15 procent. Voor het gat dat ontstaat wordt een garantiestelling of een lening ingesteld. Met deze regeling is het de bedoeling dat de gemeente in een waarborg voorziet, waarmee zij het gedeelte dat niet kan worden ingebracht door de hypotheekverstrekker of de particulier/deelnemer aan de wooncoöperatie kan worden gefaciliteerd. Het bedrag dat door de coöperatie/particulier gebruikt wordt moet uiteindelijk worden terugbetaald aan de gemeente Zwolle.

4.1 De beoogde ontwikkeling van de Nieuwe Veemarkt brengt aanvullende beheerkosten met zich mee
Als gevolg van de herstructurering van het gebied nemen de jaarlijkse beheerlasten met 100.582 euro toe. Deze kosten kunnen worden gedekt uit de hiervoor gereserveerde middelen in de Strategische Investeringsagenda (SIA).

Risico's
1) Planvorming vertraagt als gevolg van de (voorbereiding van de) sloop van de IJsselhallen
De sloop van de IJsselhallen is in voorbereiding, zodat deze opdracht eind 2023 gegund kan worden. Hiervoor worden o.a. een aantal onderzoeken uitgevoerd. De planning van de sloop kan vertragen als gevolg van de aanwezigheid van beschermde diersoorten. Voor zover mogelijk zijn hiervoor reeds mitigerende maatregelen getroffen. De planning die is meegegeven voor de sloop is ambitieus (januari 2024 tot uiterlijk november 2024).

2) Stikstof / emissie

Eén van de onderzoeken welke wordt uitgevoerd in het kader van de bestemmingswijziging is de Aerius-berekening (stikstof) om een beeld te krijgen van de emissie. Uit het eerste onderzoek blijkt een te hoge stikstofemissie. Hiervoor worden aanvullende berekeningen gedaan op basis van een concreter plan van aanpak voor de uitvoering (aanlegfase) en de fasering (gebruiksfase). Er wordt voor de aanlegfase onderzocht met welke maatregelen een zo laag mogelijk emissie van stikstof kan worden gerealiseerd zodat het plan uitvoerbaar is.

3) Kosten en opbrengsten kunnen nog wijzigen

De kosten en opbrengsten in de grondexploitatie zijn een momentopname; geraamd en onderbouwd anno 2023 op basis van het huidige niveau van planuitwerking. Deze kosten en opbrengsten kunnen gedurende de looptijd van de grondexploitatie wijzigen (zowel positief als negatief). Per fase wordt de kostenraming en opbrengstenraming geactualiseerd. Daarnaast kunnen er onvoorzien omstandigheden (en daarmee) kosten optreden. Hiervoor kent de grondexploitatie een post onvoorzien. Periodiek wordt de grondexploitatie geactualiseerd via de reguliere Meerjarenprognose Vastgoed (MPV).

4) Circulair en biobased bouwen

De kosten van circulair en biobased bouwen kennen een bepaalde mate van onzekerheid, aangezien dit nog geen standaard is. De onderbouwing voor de hogere kosten voor deze vorm van bouwen zijn gebaseerd op de uitgangspunten / kosten zoals die door het Rijk worden gehanteerd. Echter kunnen deze kosten ook hoger uitvallen.

5) Bodemverontreiniging / risico’s sloop IJsselhallen

In 2023 is bodemonderzoek uitgevoerd (NEN 5740), ook is een indicatief asbestonderzoek uitgevoerd. Vanwege het nog in gebruik zijn van de IJsselhallen en de aldaar aanwezige verharding is deze in beperkte mate onderzocht. Op het moment dat de hallen niet meer in gebruik zijn en de vloeren verwijderd zijn moet dit deel van het plangebied conform de richtlijnen aanvullend onderzocht om een volledig beeld te hebben van de bodemkwaliteit. De puinlaag onder de hallen moet onderzocht worden op mogelijke verontreinigingen en asbest. Daarnaast zijn op een 5-tal locaties binnen het gebied verontreinigingen met zware metalen en PAK’s aangetroffen. De omvang van deze verontreinigingen is nader onderzocht. De omvang is beperkt. Gelet op de beperkte omvang en de aard van de verontreinigingen is de verwachting dat het risico beheersbaar is.
Voor de sloop van de IJsselhallen en het bouwrijpmaken van de locatie is een kostenraming opgesteld. Niet alle mogelijke kosten zijn volledig te ramen. Een deel van de mogelijke meerkosten is op te vangen in de post onvoorzien in de grondexploitatie. Onvoorziene kosten kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij de vondst van asbest in het gebouw of in de bodem dat niet kon worden onderzocht, van oude bebouwing in de bodem, van chroom6-houdende elementen of kosten ten aanzien van ecologie.

6) Langere planvorming door / voor experimentele wooninitiatieven (collectief/coöperatief)

In het ROP wordt uitgegaan van 50% aan experimentele ontwikkeling. In de grondexploitatie is daarom rekening gehouden met extra plankosten voor het begeleiden van partijen / initiatieven die een experimentele woonvorm willen ontwikkelen.

7) Hogere stichtingskosten als gevolg van de ambities uit het ROP

Als gevolg van de ambities in het ROP Nieuwe Veemarkt nemen de bouwkosten en stichtingskosten voor een woning toe. Voor het prijsgelimiteerde woningbouwprogramma (goedkoop, middenduur 1 en middenduur 2), kan de VON-waarde niet worden verhoogd. Voor de verwachte grondopbrengsten is hiermee rekening gehouden. Als de kosten verder toenemen wordt de waarde van de grond minder, dit

kan tot gevolg hebben dat de geprognosticeerde opbrengsten voor dit deel van het programma lager zijn.

Een uitgebreid overzicht van de risico's en de financiële vertaling hiervan is onderdeel van de grondexploitatie (vertrouwelijk).

Financiën
Voor de herontwikkeling van de Nieuwe Veemarkt is een grondexploitatie opgesteld, deze grondexploitatie is positief. In de grondexploitatie zijn de verwachte inkomsten en kosten geraamd. Het betreft hier kosten voor o.a. het bouw- en woonrijpmaken, de herinrichting van het openbaar gebied, het slopen van de opstallen, de plankosten, nog uit te voeren onderzoeken, algemene en overige kosten, de boekwaarde van de locatie en onvoorziene kosten. De inkomsten zijn geraamd op basis van de ontwikkelen functies / programma en de verwachte opbrengsten voor de (verkoop van de) grond.
De eisen en de randvoorwaarden (bovenwettelijk) uit het ROP zijn financieel vertaald (hogere kosten en lagere opbrengsten voor zover aanwezig) in de grondexploitatie. De residuele opbrengst voor de verkoop van de gronden is doorgerekend aan de hand van standaarden en referenties (bouwkosten, grondwaarde/huurniveau). Voor een gedetailleerd inzicht in de kosten en opbrengsten wordt verwezen naar de geheime bijlage 2.
De jaarlijkse beheerlasten nemen met 100.582 euro toe. Deze kosten kunnen worden gedekt uit de hiervoor gereserveerde middelen in de Strategische Investeringsagenda (SIA).

Communicatie
- Er heeft een zorgvuldig participatieproces plaatsgevonden met belanghebbenden, omwonenden en professionele stakeholders (zoals de provincie, NUTS-partijen, woningbouwcorporaties). Ook na het vaststellen van het ROP en de verdere planvorming worden omwonenden en belangstellenden betrokken bij de nadere uitwerking.

Vervolg
- Met de besluitvorming over het ROP is de basis gelegd voor de benodigde bestemmingswijziging en het op te stellen beeldkwaliteitsplan. Hierover wordt tevens besluitvorming van uw raad gevraagd.
- De voorbereiding van de circulaire sloop van het grootste deel van de IJsselhallen is inmiddels gestart. Naar verwachting wordt in kwartaal 4 van 2023 een aannemer geselecteerd voor deze opdracht, waarnaar de sloopwerkzaamheden in januari 2024 starten.
- Na de vaststelling van het ROP breekt de volgende fase voor deze gebiedsontwikkeling aan. In het ROP is een gedetailleerde planning voor het bouw- en woonrijpmaken opgenomen, evenals de planning voor de fasering en uitgifte van de ontwikkelvelden.
- Na besluitvorming over het ROP wordt gestart met de uitwerking van drie ontwikkelvelden, waaronder het ontwikkelveld met het winnende plan van de prijsvraag Biobased Bouwen. Per veld wordt een ontwikkelstrategie en ontwikkelpaspoort opgesteld, waarin het beoogde programma en de ruimtelijke voorwaarden worden vertaald per ontwikkelveld. Ook wordt per ontwikkelveld de meest passende wijze van (markt)selectie bepaald. Dit geldt tevens voor de te ontwikkelen mobiliteitshubs.
- Specifiek voor wat betreft de ontwikkeling van de wooncoöperatie wordt tijdig gestart met de voorbereiding van het faciliteren van deze nieuwe woonvorm. Het stappenplan is hieronder weergegeven:
    - Inventarisatie voorwaarden en criteria (inclusief fonds of garantieregeling)

    - Onderzoeken interesse en belangstelling
    - Matchen van interesse en mogelijkheden (bepalen locatie(s))
    - Definitieve selectie wooncoöperatie
    - Reguliere planvorming (SO-VO-DO)
- Na besluitvorming over het ROP worden de voorwaarden en criteria (garantiestelling/lening) opgesteld ten behoeve van het faciliteren van een wooncoöperatie.

Openbaarheid
Dit voorstel is openbaar met uitzondering van bijlage 2. Deze bijlage is geheim op grond van artikel 87 en artikel 88 lid 2 van de Gemeentewet met een beroep op de economische of financiële belangen van de gemeente (artikel 5.1 lid 2 sub b Woo) en bescherming van andere dan in artikel 5.1 lid 1 sub c Woo genoemde concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens (artikel 5.1 lid 2 sub f Woo). Aangezien er nog aanbestedingen en verkopen worden uitgevoerd, zijn de geraamde kosten en opbrengsten niet openbaar. De geheimhouding wordt opgelegd tot 1 jaar na afronding van het project.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer