

Voorstel aan de gemeenteraad

Nota van uitgangspunten Deelgebied 6 Merwedekanaalzone

Beleidsveld	Merwedekanaalzone
Organisatieonderdeel	Ontwikkelorganisatie Ruimte
Opsteller	Mirte van der Vliet
Kenmerk	12048903
Vergaderdatum Raad	volgt
Referendabel	Ja
Geheim	Ja (1 bijlage)

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. De Nota van uitgangspunten voor deelgebied 6 Merwedekanaalzone vast te stellen met als belangrijkste uitgangspunten een transformatie van fase 1 naar woningen met bijbehorend programma, de ontwikkelregels voor de bouwvelden van fase 1, het ruimtelijk raamwerk, de mobiliteitsstrategie en het oprichten van een gebiedsorganisatie, en daarmee de richtinggevende kaders voor de gebiedsontwikkeling vast te stellen als basis voor het op te stellen omgevingsplan voor organische gebiedsontwikkeling voor fase 1.
2. Een voorbereidingskrediet voor de ontwikkeling van deelgebied 6 Merwedekanaalzone van EUR 0,3 miljoen beschikbaar te stellen voor het opstellen van een omgevingsplan, het onderdeel 'plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid' in de reserve grondexploitatie, te bestemmen als achtervang voor dit krediet.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Geheimhouding

Het college heeft tijdelijke geheimhouding opgelegd op het gemarkeerde deel van de bijlage 'Notitie Financiële haalbaarheid Nota van uitgangspunten deelgebied 6 Merwedekanaalzone' op grond van artikel 87 Gemeentewet om redenen genoemd in artikel 5.1 lid 2 onder b van de Woo (bescherming van de financiële en economische belang van de gemeente) totdat de nog te openen grondexploitatie voor deelgebied 6 wordt gesloten.

Dit omdat openbaarmaking van het businessconcept en de gemeentelijke financiële kaders de economische en financiële belangen van de gemeente kan schaden. Marktpartijen, waarmee de gemeente gaat onderhandelen om nadere (uitvoerings-en grond)overeenkomsten te sluiten, kunnen deze gegevens gebruiken bij onderhandelingen, het opstellen van offertes, prijsbepaling en het uitwerken van plannen en strategieën. Dit schaadt de onderhandelingspositie van de gemeente en kan leiden tot economische en financiële schade voor de gemeente.

Samenvatting

Met het vaststellen van de Nota van uitgangspunten (hierna te noemen NvU) voor deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone legt de gemeenteraad de uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gebied vast. De kaders in de NvU zijn op onderdelen concreter dan hetgeen omschreven in de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone – deel 2. De NvU vormt de basis voor het uit te werken omgevingsplan voor organische gebiedsontwikkeling en bijbehorende (milieu)onderzoeken.

Context

Aanleiding

De gemeenteraad heeft op 7 oktober 2021 de [Omgevingsvisie Merwedekanaalzone – deel 2](#) en bijbehorende MER vastgesteld. De Omgevingsvisie schetst kaders voor de transformatie van de gehele Merwedekanaalzone naar een gemengde stadswijk met ruimte voor wonen, werken en verblijven/recreëren. Deelgebied 6 is onderdeel van de Merwedekanaalzone. Deelgebied 6 is het gebied van de Beneluxlaan tot de A12 en van de Zeehaenkade tot aan de Europalaan Zuid.

Bij vaststelling van de Omgevingsvisie heeft de raad aangegeven dat ruim voor de ter inzagelegging van een bestemmingsplan een notitie met uitgangspunten voor het betreffende bestemmingsplan moet worden voorgelegd aan de raad. Daartoe is de voorliggende NvU opgesteld.

Ook heeft de raad aangegeven dat bij de verdere uitwerking van plannen voor deelgebied 6 nader onderzocht moet worden of er behoefte is aan fietsbruggen over het Merwedekanaal. Onderzoek hiernaar heeft uitgewezen dat dit voor de ontwikkeling van de oostkant (fase 1) van deelgebied 6 niet nodig is. Als fase 2 van deelgebied 6 wordt ontwikkeld, moet onderzocht worden of de verbinding dan benodigd is. Met de verwachte verdere groei van Utrecht en Zuidwest in het bijzonder neemt ook het fietsverkeer tegen die tijd zodanig toe dat een brug mogelijk wel nodig is. De verwachting is dat dit niet eerder dan over een jaar of 10 opnieuw onderzocht moet worden.

Nota van uitgangspunten

De NvU houdt rekening met de afspraken die met het Rijk zijn gemaakt over versnellen van woningbouw. Om de woningbouw een impuls te geven, zijn er zeventien gebieden benoemd waar overheden samenwerken aan goed bereikbare grootschalige woningbouw. Het gebied Groot Merwede is één van deze gebieden. Deelgebied 6 maakt daar deel van uit. Op basis van de afspraken met het Rijk die gemaakt zijn tijdens het Bestuurlijk Overleg (BO) Meerjaren Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van november 2022, ligt er voor het Utrechtse deel van [Groot Merwede](#) een opgave om tot en met 2030 25.500 woningen te bouwen. Een deel hiervan (tussen de 1.500 en 2.000) komt in deelgebied 6.

De NvU geeft het ruimtelijke raamwerk op hoofdlijnen aan met daarbinnen de zoekrichting in onder meer het beoogde programma en het aantal vierkante meters ontwikkelruimte. Een belangrijk aandachtspunt is de mobiliteitsstrategie en het borgen van de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling. Natuurlijk spelen ook thema's als geluid, luchtkwaliteit, energie, klimaatadaptatie etc. een rol in het maken van een gezonde stedelijke leefomgeving. Uit de beoordeling van deze milieuaspecten is ten tijde van de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone – deel 2 gebleken dat de herontwikkeling van de Merwedekanaalzone vooral goede scores oplevert. Deze thema's zijn daarom niet nader beschreven in de NvU. Bij de uitwerking van het omgevingsplan en stedenbouwkundig(e) plan(en)) worden deze thema's wel verder onderbouwd en specifiek gemaakt voor deelgebied 6, mede door het uitvoeren van milieuonderzoeken.

(Behoud van) Wet voorkeursrecht gemeenten

Om als gemeente een actievare rol in te nemen bij de herontwikkeling van deelgebied 6 is op 15 september 2022 een voorkeursrecht gevestigd op de percelen aan de oostkant van het gebied tussen de Vliegend Hertlaan, Eendrachtlaan, Winthontlaan en Zeehaenkade. De gemeente heeft daarmee het eerste recht van koop, wat in mei 2023 heeft geleid tot verwerving van de Terberglocatie. De oostkant van deelgebied 6 is het meest kansrijk voor transformatie. De NvU focust zich daar dan ook op. Ontwikkeling van die zijde is geduid als fase 1 van de transformatie.

Het vaststellen van de NvU is een belangrijke stap in het planproces. Na vaststelling van deze NvU kan gewerkt worden aan een omgevingsplan voor fase 1, met als doel dit voor 15 september 2025 vastgesteld te hebben in de gemeenteraad. Het voorkeursrecht blijft dan voor vijf jaar behouden met

een optie tot eenmalige verlenging van nog eens vijf jaar.

De westzijde van deelgebied 6 is gelegen tussen de Europalaan-Zuid, Eendrachtlaan, Vliegend Hertlaan en Winthontlaan en geduid als fase 2 van de transformatie. De herontwikkeling van fase 2 wordt pas op een latere termijn voorzien, onder andere vanwege het kantoorprogramma dat op dit moment voor het overgrote deel goed verhuurd is. Ook is meer duidelijkheid nodig over hoe het tracé van de Merwedelijn wordt ingepast, waar de haltes komen en hoe wordt omgegaan met de ontsluiting van de A12.

Juridische context

Artikel 147, 169 van de Gemeentewet geeft de raad een kaderstellende bevoegdheid om de Nota van Uitgangspunten vast te stellen.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Het voorkeursrecht geldt conform de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) voor de duur van drie jaar. Om het voorkeursrecht te behouden, dient de gemeenteraad binnen drie jaar na vestiging van het voorkeursrecht een omgevingsplan (met afwijkende bestemming) vast te stellen voor de percelen waar het voorkeursrecht op is gevestigd. Dat betekent dat voor 15 september 2025 een omgevingsplan moet zijn vastgesteld. Het voorkeursrecht wordt dan vijf jaar verlengd, met de mogelijkheid om daarna eenmalig met nog eens vijf jaar te verlengen (tien jaar in totaal).

Omgevingsplan

De Omgevingswet is per 1 januari 2024 inwerking getreden. Bestemmingsplannen worden onder de Omgevingswet vervangen door het omgevingsplan, waarin niet alleen regels over de fysieke leefomgeving staan (art. 2.4 Ow) maar ook regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 lid 1 Ow).

Het omgevingsplan brengt nieuwe mogelijkheden met zich mee onder andere 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.

Kostenverhaal

Het is onder de Omgevingswet, net als onder de Wro, voor de gemeente verplicht kosten te verhalen. Een belangrijk uitgangspunt van kostenverhaal is dat initiatiefnemers niet meer hoeven bij te dragen aan de kosten, dan de ontwikkelopbrengsten van hun gronden binnen het kostenverhaalsgebied toelaten. Door de begrenzing van het kostenverhaal kan het voorkomen dat het kostenverhaal onvoldoende zal opbrengen. Een gemeente moet de afweging maken of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is, en zal een tekort bij vaststelling van het plan moeten dekken.

Beslistermijn

Uiterlijk in de laatste raadsvergadering voor het zomerreces van 2024 is besluitvorming nodig om op tijd te kunnen starten met het opstellen van een omgevingsplan. Het opstellen neemt een jaar tijd in beslag. Als langer wordt gewacht met besluitvorming, is de kans erg groot dat het niet lukt om de Wvg in fase 1 van deelgebied 6 te behouden.

Beoogd effect

Met het vaststellen van de Nota van uitgangspunten geeft de raad richting aan de verdere uitwerking van de plannen voor deelgebied 6. Met het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet van EUR 0,3 miljoen kan, in combinatie met reeds gedekte middelen (EUR 0,4 miljoen), het omgevingsplan voor fase 1 van deelgebied 6 worden opgesteld.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening

- 25 mei 2023 [raadsbrief](#) over de verwerving van de Terberglocatie;
- 14 november 2022 [raadsbrief](#) over de uitkomsten van het BO MIRT november 2022;
- 14 oktober 2022 [raadsbrief](#) over woningbouwambities in relatie tot het coalitieakkoord;

- 15 september 2022 [aanwijzing in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten \(Wvg\) Deelgebied 6 Merwedekanaalzone \(agendapunt 23\)](#);
- 7 oktober 2021 [vaststelling](#) Omgevingsvisie en MER Merwedekanaalzone Deel 2;
- 15 juli 2021 [vaststelling](#) conserverend Bestemmingsplan Merwedekanaalzone Deelgebied 6, Zeenhaenkade e.o.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	De Nota van uitgangspunten voor deelgebied 6 Merwedekanaalzone vast te stellen met als belangrijkste uitgangspunten een transformatie van fase 1 naar woningen met bijbehorend programma, de ontwikkelregels voor de bouwvelden van fase 1, het ruimtelijk raamwerk, de mobiliteitsstrategie en het oprichten van een gebiedsorganisatie, en daarmee de richtinggevende kaders voor de gebiedsontwikkeling vast te stellen als basis voor het op te stellen omgevingsplan voor organische gebiedsontwikkeling voor fase 1.
Argumenten	
1.1	<u>Door vaststelling van de NvU kan de volgende stap in de planvorming worden gezet en komt de realisatie van woningen dichterbij</u> Er is sprake van een onverminderd hoge woningnood. Het tijdig verder brengen van de planvorming voor deelgebied 6 kan eraan bijdragen dat we hier straks, als het economisch tij gunstiger is, daadwerkelijk tot de bouw van woningen over kunnen gaan. Het vaststellen van de NvU maakt de weg vrij voor de volgende stap in de planuitwerking.
1.2	<u>De NvU sluit aan op de kaders uit de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone, en houdt rekening met lessen uit de ontwikkeling van deelgebied 5</u> • In de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone en bijbehorende MER is rekening gehouden met de toevoeging van 10.000 woningen, waarbij aannames zijn gedaan over de woninggrootte (tussen de 90-100 m² bvo), segmentering en de bijbehorende verkeersgeneratie. De combinatie van deze aspecten geeft het aantal verkeersbewegingen dat door de herontwikkeling wordt veroorzaakt. De hoeveelheid extra verkeersbewegingen op het stedelijk wegennet is bepalend voor de ontwikkelmogelijkheden, niet zozeer het precieze woningaantal. Bij de uitwerking van de plannen zijn er in deelgebied 4 en 5 meer, maar kleinere woningen met dezelfde verkeersgeneratie gerealiseerd (Defensierrein 350 woningen extra, deelgebied 5 fase 1 250 woningen extra). Dat betekent dat er in de hele Merwedekanaalzone getalsmatig meer woningen kunnen worden gebouwd zonder dat dit negatieve (verkeers)effecten met zich meebrengt. De beoogde 1.500 tot 1.700 woningen in deelgebied 6 passen binnen de verkeersruimte. Ook heeft onderzoek ten behoeve van deze NvU uitgewezen dat de transformatie van bedrijven naar woningen in fase 1 van deelgebied 6 geen nadelige verkeerseffecten teweegbrengt (er komen geen verkeersbewegingen bij in de maatgevende spitsrichting). Meer hierover staat beschreven in hoofdstuk 3.4 van de NvU. • De ruimtelijk-programmatische regels uit de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone – deel 2 die het meest bepalend zijn voor de uitwerking van de mobiliteitsstrategie en het in beeld brengen van de financiële haalbaarheid, zijn in de nota specifiek gemaakt voor deelgebied 6. Het gaat om het ruimtelijk raamwerk (H.3.2.1) die de contramal vormt voor de bouwvelden met de ontwikkelregels voor nieuwe ontwikkelingen daarbinnen (H.3.2.4). Denk aan regels over dichtheid, rooilijnen, bouwhoogten. Ook zijn de toekomstige functies (H.3.3) bepalend en de manier waarop wordt omgegaan met mobiliteit (H.3.4). De overige ambities en kaders van de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone blijven ook van toepassing en worden bij de verdere uitwerking van plannen geconcretiseerd. Denk hierbij aan de verschillende milieuthema's en onderwerpen als beeldkwaliteit.

	• De mobiliteitsstrategie uit de Omgevingsvisie gaat uit van een autoluwe ontwikkeling, waarbij autoverkeer via ‘inprikkers’ vanaf de Europalaan direct naar parkeergarages wordt geleid. Het primaat gaat uit naar voetgangers en fietsers. Dat is ook voor deelgebied 6 het eindbeeld, maar anders dan in deelgebied 5 wordt er stapsgewijs naar toe gewerkt omdat deelgebied 6 een bestaand functionerend gebied is dat organisch ontwikkeld wordt. • Op enkele plekken in de openbare ruimte op maaiveld komt parkeergelegenheid voor mensen met een handicap en voor logistiek. De planvorming in deelgebied 5 leert dat het moeilijk is om deze vervoersvormen een inpassende parkeerplek te bieden. In deelgebied 6 is dat extra ingewikkeld, vanwege het gebruik van bestaande parkeergarages. Die zijn voor de logistiek te laag en voor mensen met een handicap niet voldoende toegankelijk. • Het voorstel is om voor de gebiedsbrede opgaven in deelgebied 6 een gebiedsorganisatie op te richten waar nieuwe eigenaren/ontwikkelingen verplicht lid van worden. Zittende partijen worden ook uitgenodigd deel te nemen. Zo wordt geborgd dat iedereen die een belang heeft bij het functioneren van het gebied hier ook verantwoordelijkheid voor draagt. Het ligt voor de hand om te bekijken of er synergievoordelen kunnen worden behaald door aansluiting te zoeken bij wat er op dit vlak in deelgebied 5 wordt ontwikkeld, en eventueel het Mobiliteitsbedrijf Merwede te vragen om bepaalde taken in deelgebied 6 uit te voeren.
1.3	<u>Er wordt invulling gegeven aan de relevante amendementen bij het raadsbesluit van 7 oktober 2021 waarmee de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone – deel 2 werd vastgesteld</u> In amendement 128 ‘regie bij de raad’ heeft de raad bij vaststelling van de Omgevingsvisie aangegeven dat ruim voor de ter inzagelegging van een bestemmingsplan een notitie met uitgangspunten voor het betreffende bestemmingsplan moet worden voorgelegd aan de raad. Ook heeft de raad in het amendement de zorg uitgesproken dat de ontwikkeling van deelgebied 6 bij tegenvallende mobiliteitsontwikkelingen (t.o.v. de aannames) deels of volledig uit kan blijven. De NvU fungeert als document waarmee de raad in staat wordt gesteld tijdig richting te geven en bij te sturen op de ontwikkeling, voordat plannen verder worden onderzocht, geconcretiseerd en geformaliseerd. Het voor de NvU uitgevoerde mobiliteitsonderzoek laat zien dat ontwikkeling van deelgebied 6 niet leidt tot negatieve mobiliteitseffecten (zie ook argument 1.2, 1^e bullet) en er daarmee geen aanleiding is om de transformatie van het gebied uit te stellen. In amendement 115 heeft de raad aangegeven dat bij de verdere uitwerking van plannen voor deelgebied 6 nader onderzocht moet worden of er behoefte is aan fietsbruggen over het Merwedekanaal. Onderzoek hiernaar heeft uitgewezen dat dit voor de ontwikkeling van de oostkant (fase 1) van deelgebied 6 niet nodig is. Als fase 2 van deelgebied 6 wordt ontwikkeld moet opnieuw onderzocht worden of de verbinding dan benodigd is.
1.4	<u>Er wordt een stap in de goede richting gezet om te voldoen aan de afspraken die met het Rijk gemaakt</u> In de NvU is het uitgangspunt opgenomen dat er 1.500-1.700 woningen kunnen worden gerealiseerd in fase 1 van deelgebied 6. Het vaststellen van de NvU is nodig om een omgevingsplan te kunnen maken waarmee dit woningaantal ook planologisch wordt geborgd. Daarmee komt de realisatie van de woningen een stap dichterbij en wordt de kans groter dat kan worden voldaan aan de afspraken met het Rijk – en de daaraan gerelateerde afspraken van het reeds toegekende en uitgekeerde Gebiedsbudget (rijksbijdrage) – om voor 2030 te starten met de bouw.
1.5	<u>De Nota van uitgangspunten maakt voor marktpartijen concreter wat de gemeente voor ogen heeft met de transformatie van deelgebied 6</u> Voor deelgebied 6 doet de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone op globale hoofdlijnen uitspraken. De Nota van uitgangspunten maakt met name voor de oostkant van deelgebied 6 duidelijk in welke richting het gebied gaat transformeren.

	Dat maakt het voor marktpartijen makkelijker om passende plannen te ontwikkelen. Tevens helpt een duidelijker beeld van de programmatische mogelijkheden ook speculatie tegen te gaan.
1.6	<u>Een globaal omgevingsplan zonder tijdvak past het beste bij de organische wijze van gebiedsontwikkeling voor fase 1 van deelgebied 6</u> Voor deelgebied 6 is een meer organische wijze van ontwikkelen, met een globaal omgevingsplan zonder tijdvak het meest passend. 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. Het ontwikkelgebied is bij een globaal omgevingsplan zonder tijdvak vastgelegd, maar er is geen 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 aspecten die niet zonder meer door de markt worden opgepakt (denk aan goede openbare ruimte, voldoende betaalbare woningen, maatschappelijke voorzieningen). Zo kan een helder kader worden geboden, met flexibiliteit voor de verdere invulling. 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. Bij een omgevingsplan zonder tijdvak is er dus meer flexibiliteit bij de uitvoering van het plan. Ontwikkelingen hoeven immers niet tot uitvoering te komen. Er kan worden gewacht tot een ontwikkeling financieel haalbaar(er) is. Dat betekent dat het eventueel te dekken tekort bij een omgevingsplan zonder tijdvak in de regel lager is dan bij een omgevingsplan met tijdvak. In de geheime financiële bijlage is dit verschil voor deelgebied 6 geduid. Door het relatief hoge abstractieniveau van een globaal omgevingsplan en omdat meestal zowel de huidige als toekomstige bestemming mogelijk wordt gemaakt, biedt dit plan vaak geen grondslag om te kunnen onteigenen.
1.7	<u>Eén omgevingsplan maken voor fase 1 van deelgebied 6 kost minder tijd en borgt de ambities voor het gebied beter dan een transformatie van dit gebied via buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) of kleinere omgevingsplannen</u> Er kan voor worden gekozen om niet één omgevingsplan voor heel fase 1 vast te stellen, maar om concrete initiatieven uit de markt af te wachten en die mogelijk te maken via een kleiner omgevingsplan of een BOPA. Samen met de initiatiefnemers kan de gemeente dan onderzoeken hoe het betreffende initiatief haalbaar is te maken. Met andere woorden, er wordt gekeken hoe ver er aan de verschillende knoppen gedraaid moet worden om tot een kansrijke ontwikkeling te komen die in voldoende mate past bij de uitgangspunten die in de Nota van uitgangspunten staan beschreven. De raad komt zowel bij het vaststellen van kleinere omgevingsplannen als voor de BOPA aan zet. Het voordeel van deze werkwijze (BOPA's of kleinere omgevingsplannen maken) is dat er waarschijnlijk minder publieke middelen geïnvesteerd hoeven te worden aan de voorkant. Het nadeel is dat de verschillende deelplannen minder goed aansluiten bij de uitgangspunten uit de Nota omdat er niet één overkoepelend kader wordt geboden zoals bij één omgevingsplan voor fase 1 wel gebeurt. Ook duurt het langer voordat ontwikkeling van de grond komt omdat de tekorten niet op voorhand worden gedekt met publieke middelen zoals dat bij een omgevingsplan wel gebeurt, en er meer planologische procedures (voor elk plan afzonderlijk) moeten worden doorlopen die de nodige tijd kosten. Het doorlopen van deze losse planologische procedures en het opstellen van de afzonderlijke plannen is tevens kostbaar.

1.8	<u>Besluitvorming over de NvU is nu nodig om op tijd een omgevingsplan op te stellen waarmee de Wvg voor 5 jaar wordt behouden als dat plan tijdig wordt vastgesteld door de raad</u> In amendement 128 'regie bij de raad' heeft de raad bij vaststelling van de Omgevingsvisie aangegeven dat ruim voor de ter inzagelegging van een bestemmingsplan een notitie met uitgangspunten voor het betreffende bestemmingsplan moet worden voorgelegd aan de raad. Voor het opstellen van een omgevingsplan is minimaal een jaar nodig. Door voor 15 september 2025 een omgevingsplan vast te stellen voor het gebied waarop een Wvg is gevestigd, wordt dit voorkeursrecht met initieel vijf jaar verlengd. De gemeente behoudt dan het eerste recht van koop, heeft daarmee meer regie in het gebied en speculatie wordt makkelijker voorkomen. Als die datum niet wordt gehaald, vervalt de Wvg van rechtswege en staat het marktpartijen vrij hun gronden aan derden te verkopen.
Kanttekeningen/Risico's	
1.1	<u>Transformatie van deelgebied 6 is financieel (nog) niet haalbaar, dus zonder programmatische wijziging en publieke middelen is het onzeker of de beoogde ontwikkeling gerealiseerd kan worden.</u> De financiële haalbaarheid van veel gebiedsontwikkelingen staat onder druk door toegenomen kosten, rentestijgingen en afnemende verkoopprijzen van woningen. Zo ook voor deelgebied 6. Dat maakt dat nog niet aangetoond kan worden dat deelgebied 6 – in de huidige marktsituatie – haalbaar ontwikkeld kan worden als de programmatische uitgangspunten van de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone worden aangehouden. Ondanks dat hiervan in 2022 in een raadsbrief is aangegeven dat de uitgangspunten uit het coalitieakkoord vanwege de haalbaarheid en het tempo maken met woningbouw niet van toepassing zijn op harde plancapaciteit, waar omgevingsvisies – inclusief die van de Merwedekanaalzone – toe worden gerekend, hebben we vanwege het belang van deze programmatische uitgangspunten voor woningbouw onderzocht of deze hier alsnog ruimtelijk en financieel haalbaar kunnen zijn. Uit de berekeningen (geheime bijlage) komt naar voren dat dat, zonder een substantiële additionele bijdrage, de financiële haalbaarheid van fase 1 zo zwaar onder druk zet, dat we daar nu geen mogelijkheden toe zien. Om in september 2025 een omgevingsplan vast te kunnen stellen voor fase 1 van de ontwikkeling, dient deze financieel uitvoerbaar te zijn. Om te komen tot een financieel uitvoerbaar omgevingsplan, moet gezocht worden naar enerzijds optimalisaties (zoals programmatische wijzigingen) en anderzijds naar aanvullende publieke middelen. Bij de optimalisaties kan gedacht worden aan: - Het verkleinen van de gemiddelde woninggrootte in de verschillende woningbouwcategorieën. Over het algemeen kan gesteld worden dat kleinere woningen een betere businesscase oplevert. Ook levert dit meer woningen op binnen hetzelfde aantal m² bvo ontwikkelruimte. In deelgebied 5 is bijvoorbeeld al ruimte geboden om voor een deel kleinere middenhuurwoningen te maken; - De keuze in woningdifferentiatie. Het sentiment op de middeldure huurmarkt is dusdanig slecht dat de lage rendementen nagenoeg geen grondwaarde mogelijk maken. Aansluiten bij het op handen zijnde wijzigende beleid van de Minister van VRO ten aanzien van de middeldure huur geeft mogelijk ruimte ten opzichte van het gemeentelijke beleid. Ook kan een switch naar middeldure koop ipv huur in deze fase de haalbaarheid verbeteren. Op termijn kan gecompenseerd worden met middeldure huurwoningen in andere fasen. In de tussentijd kan ook het gesprek gevoerd worden met de corporaties in de STUW over hun investeringsbereidheid in middenhuur; - Ook is het nu zo dat circa 90% van de investeringskosten in de openbare ruimte landen in fase 1 van deelgebied 6, terwijl ook fase 2 daarvan profiteert. De Eendrachtlaan wordt – idealiter – in fase 1 al aangepast en ook het Merwedepark wordt dan al aangelegd. Door in fase 1 alleen die zaken in de openbare ruimte aan te pakken die op dat moment echt nodig zijn om een goede deelontwikkeling te krijgen kan fase 1 beter haalbaar worden gemaakt;

	- De omvang van het ontwikkelprogramma (dichtheid). Binnen deelontwikkelingen zou zodanig geschoven kunnen worden dat op sommige locaties meer programma wordt gerealiseerd waardoor die plekken tot ontwikkeling kunnen komen. Er zijn binnen de gemeentelijke meerjarige programmabegroting geen gelden bestemd om het tekort te dekken. Er wordt daarom in de komende periode maximaal ingezet op het verkrijgen van middelen vanuit Provincie en het Rijk. Er is een kans dat deze niet (tijdig, met het oog op behoud Wvg) worden gevonden.
1.2	<u>Doordat de Omgevingswet een nieuwe wet is waar niemand ervaring mee heeft, is de kans aanwezig dat het niet lukt om het omgevingsplan tijdig vast te stellen om de Wvlg te behouden.</u> Om de Wvlg te behouden, dient het omgevingsplan voor fase 1 van deelgebied 6 voor 15 september 2025 vastgesteld te zijn. Het risico bestaat dat deze datum niet wordt gehaald, omdat het werken binnen de Omgevingswet voor alle partijen nieuw is en het risico van vertraging daarmee op de loer ligt. Mocht het zo zijn dat het niet lukt om de Wvlg te verlengen, dan is de kans wel groot dat het omgevingsplan in een vergevorderd stadium is. Het omgevingsplan heeft een anti-speculerende werking doordat het duidelijke kaders schetst; nog duidelijker dan de Nota van uitgangspunten. Ook is het helpend dat deelgebied 6 is geselecteerd voor het onderzoek "parallele planvorming" bij grootschalige gebiedsontwikkelingen. Hiermee komt kennis, capaciteit en het netwerk beschikbaar vanuit het ministerie van BZK om gebiedsontwikkelingen te versnellen. Intensieve betrokkenheid van het rijk impliceert daarmee goede samenwerkingsafspraken, risicoverdeling, goed opdrachtgeverschap en korte escalatie- en besluitvormingslijnen. Zo kan met gelijke gerichte belangen gewerkt worden aan succesvolle grootschalige gebiedsontwikkeling, waar de uitgangspunten van parallele planning worden ingezet.
1.3	<u>Het vaststellen van een omgevingsplan zonder tijdvak is geen garantie dat er snel woningen worden gerealiseerd</u> Een omgevingsplan zonder tijdvak is een nieuw planologisch instrument dat mogelijk wordt met invoering van de Omgevingswet. Hierbij mogen initiatiefnemers tot ontwikkeling over gaan, maar dat hoeft niet. Er wordt immers geen tijdvak gegeven en zowel de huidige als toekomstige bestemming worden in de basis mogelijk gemaakt. Deze vorm van bestemmen betekent ook dat de gemeente niet zonder meer kan onteigenen en de ontwikkeling kan afdwingen. Indien de noodzaak tot onteigening ontstaat, zal deze locatie daarom heel concreet in het omgevingsplan opgenomen moeten zijn of moet eerst een concreter omgevingsplan of buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) voor de betreffende locatie worden opgesteld.
Beslispunt	
2	Een voorbereidingskrediet voor de ontwikkeling van deelgebied 6 Merwedekanaalzone van EUR 0,3 miljoen beschikbaar te stellen voor het opstellen van een omgevingsplan, het onderdeel 'plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid' in de reserve grondexploitatie, te bestemmen als achtervang voor dit krediet.
Argumenten	
2.1	<u>Voor het opstellen van een Omgevingsplan worden plankosten gemaakt.</u> De planvoorbereidingskosten zijn in totaal geraamd op EUR 0,7 miljoen. Een deel van deze kosten (EUR 0,4 miljoen) wordt gedekt binnen de programmabegroting en uit een provinciale bijdrage (zie verder het onderdeel financiën). Voor de dekking van de resterende EUR 0,3 miljoen vragen wij een voorbereidingskrediet aan. Deelgebied 6 wordt zowel door middel van actief als faciliterend grondbeleid tot ontwikkeling gebracht. De gemeente heeft zelf gronden in eigendom waarvoor t.z.t.

	een grondexploitatie wordt geopend om tot ontwikkeling te komen, daarnaast zijn er ook diverse grondeigenaren die door middel van een te sluiten overeenkomst met de gemeente zelf hun grond ontwikkelen. Het kostenverhaal wordt dan ook onderdeel van deze overeenkomst, aanvullend op hetgeen over het kostenverhaal in het Omgevingsplan wordt opgenomen. Tot aan het moment dat de grondexploitatie wordt geopend, worden de voorbereidingskosten conform BBV-voorschriften (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) maximaal 5 jaar geactiveerd. De grondexploitatie kan pas worden vastgesteld op het moment dat er sprake is van een financieel haalbare ontwikkeling. Na vaststelling van de grondexploitatie worden de voorbereidingskosten ten laste van de grondexploitatie gebracht. Dit geldt voor het deel wat in eigendom van de gemeente is. In de reserve grondexploitaties zijn in het onderdeel pre-grondexploitaties middelen beschikbaar die tot aan het openen van de grondexploitatie als achtervang kunnen dienen. Deze middelen zijn echter volledig bestemd. Binnen het gebied worden projecten ook door middel van facilitair grondbeleid ontwikkeld. Daarom is het voorstel om de in de reserve grondexploitaties opgenomen reservering 'plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid' als achtervang in te zetten. Deze reservering is nog niet volledig bestemd.
--	--

Financiën

Plankosten opstellen omgevingsplan fase 1 deelgebied 6

De volgende stap in het planproces is het opstellen van een omgevingsplan zonder tijdvak voor fase 1 van deelgebied 6. Daarbij dienen ook de nodige (milieu)onderzoeken te worden uitgevoerd. Dit brengt plankosten met zich mee. Deze zijn in totaal geraamd op € 700.000,-. Een deel van deze kosten (€400.000) wordt gedekt binnen de programmabegroting en uit een provinciale bijdrage. Voor de dekking van de resterende €300.000 vragen wij een voorbereidingskrediet aan.

De totale kosten van € 700.000 worden gedekt uit:

- € 200.000 ten laste van het programma Ontwikkelen en wonen voor iedereen (Stedelijke omgeving, gebiedsmanagement);
- € 200.000 de provinciale bijdrage Flexpool 2024, begroting Provincie Utrecht. Deze provinciale bijdrage wordt naar verwachting ook in 2025 opengesteld. In dat geval kan een groter deel van de plankosten gedekt worden uit provinciale bijdragen;
- € 300.000 uit de reserve Grondexploitaties, onderdeel 'plankosten voorbereidingsfase faciliterend grondbeleid'.

Financiële uitvoerbaarheid omgevingsplan

Ten tijde van het vaststellen van het voorkeursrecht is op hoofdlijnen de financiële haalbaarheid van de herontwikkeling van deelgebied 6 geanalyseerd en is globaal geschetst welke programmatische wijzigingen denkbaar zijn om de businesscase (beter) haalbaar te krijgen. Dit is destijds toegelicht in een geheime financiële bijlage. Die analyse ging uit van een bouwprogramma van 1.150 woningen conform de toen aangenomen mogelijke groei binnen de Merwedekanaalzone naar 10.000 woningen op basis van de Omgevingsvisie. Uit die analyse bleek dat op basis van de uitgangspunten van destijds de herontwikkeling van deelgebied 6 niet (zonder meer) haalbaar is.

In de tussentijd zijn de marktomstandigheden verder verslechterd en kenden we een periode van economische tegenwind met gestegen bouwkosten, gestegen rentes en stagnerende of dalende opbrengsten. Zoals in kanttekening 1.1 is geduid, zorgt dat ervoor dat de financiële haalbaarheid op dit moment, ondanks een verdieping van de uitgangspunten, nog altijd onder druk staat. Daar staat tegenover dat er wat meer stabiliteit aan het ontstaan is en bovendien de ontwikkeling pas over enige tijd zal kunnen starten waarbij de marktomstandigheden kunnen zijn verbeterd. Om te komen tot een financieel uitvoerbaar omgevingsplan, moet gezocht worden naar enerzijds optimalisaties (zoals programmatische wijzigingen) en anderzijds naar aanvullende publieke middelen. Er zijn binnen de gemeentelijke meerjarige programmabegroting geen gelden bestemd om het tekort te dekken. Er wordt daarom in de komende periode maximaal ingezet op het verkrijgen van middelen vanuit Provincie en het Rijk. Bij een globaal omgevingsplan zonder tijdvak voor organische gebiedsontwikkeling zijn minder middelen nodig dan bij een normaal omgevingsplan.

Dit wordt verder toegelicht in de geheime financiële bijlage 'Notitie Financiële haalbaarheid Nota van uitgangspunten deelgebied 6'.

Vervolg

Om vóór 15 september 2025 een omgevingsplan voor fase 1 van deelgebied 6 vastgesteld te hebben, wordt begin 2024 gestart met het opstellen ervan. Daartoe dienen ook in 2024 milieuonderzoeken te worden uitgevoerd. Streven is om het ontwerp omgevingsplan eind 2024 ter inzage te kunnen leggen. Eenieder heeft dan de mogelijkheid om gedurende zes weken zienswijzen in te dienen.

Na de zienswijzeperiode wordt het omgevingsplan definitief gemaakt en voor de zomer van 2025 ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad. De raad dient het omgevingsplan vóór 15 september 2025 vastgesteld te hebben om het voorkeursrecht op de percelen aan de oostkant met initieel 5 jaar te kunnen verlengen. Daarna volgt mogelijk nog een periode van beroep en bezwaar.

Participatie

De gemeente heeft het initiatief genomen voor de verdere uitwerking van de plannen voor deelgebied 6, waar de vaststelling van de Nota van Uitgangspunten de eerste stap in is. Omdat het grondeigendom in deelgebied 6 over veel verschillende particuliere grondeigenaren is verdeeld en een succesvolle herontwikkeling van Deelgebied 6 daarmee staat of valt bij de een goede samenwerking met deze partijen, heeft de gemeente Utrecht in de totstandkoming van deze NvU diverse gesprekken gevoerd met grondeigenaren. Zowel in collectief verband (het grondeigenarenoverleg), als gesprekken in kleinere groepen en individuele gesprekken. De frequentie van de gesprekken wisselt: met sommige partijen is geregeld contact en wordt gekeken of samen kan worden opgetrokken in planvorming, terwijl andere partijen eens in de zoveel tijd vooral worden bijgepraat over de stand van zaken.

De diverse gesprekken hebben geholpen bij het vormgeven van de ontwikkel- en parkeerstrategie voor deelgebied 6. Ook hebben de gesprekken geholpen bij het ontwikkelen van een programma dat financieel beter haalbaar is.

Er heeft ten behoeve van de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone – deel 2 een uitgebreid participatieproces plaatsgevonden. Met deze NvU wordt verder invulling gegeven aan de kaders die daarin worden meegegeven. Ten tijde van de Omgevingsvisie werd duidelijk dat aangaande de toekomst van deelgebied 6 de aandacht bij omwonenden onder meer uitging naar de beoogde fiets/voetgangersbruggen. In de totstandkoming van deze NvU is er in maart 2023 en november 2023 overleg geweest met het Gebruikersoverleg Merwedekanaal en met de bewonersgroep Hamerplantsoen (waar de aanlanding van één van de bruggen destijds was voorzien) over nut en noodzaak van de fiets/voetgangersbruggen. Beide partijen zijn blij met de conclusie dat de fiets/voetgangersbruggen niet randvoorwaardelijk zijn voor de realisatie van fase 1 van deelgebied 6.

Communicatie

De Nota van uitgangspunten wordt gedeeld met de grondeigenaren in deelgebied 6 en aan Gebruikersoverleg Merwedekanaal en aan de bewonersgroep Hamerplantsoen.

Ten behoeve van het opstellen van het omgevingsplan, worden in 2024 verschillende participatiemomenten georganiseerd. Partijen die daarvoor worden uitgenodigd zijn weer de grondeigenaren in deelgebied 6, het Gebruikersoverleg Merwedekanaal en bewonersgroep Hamerplantsoen. Maar ook bewoners en kantoorgebruikers in deelgebied 6, de ondernemersvereniging Business Eiland Utrecht, ondernemers op de Woonboulevard, omwonenden en ondernemers uit Hoograven en op de Jutfasepunt, de scouting en roeiverenigingen aan de overzijde van het kanaal en bewoners van Max en Pax et Lux.

(Niet)Referendabel

De Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht is van toepassing.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Nota van Uitgangspunten Merwedekanaalzone deelgebied 6
- GEHEIM Notitie Financiële haalbaarheid Nota van uitgangspunten deelgebied 6 Merwedekanaalzone

Bijlagen informatief

- Notitie Financiële haalbaarheid Nota van uitgangspunten deelgebied 6 Merwedekanaalzone (openbare versie)