

Onderwerp: Stedenbouwkundig plan en financieel kader Elst Centraal en Spoorzone

Ons kenmerk: 12RV000029

Programma(speerpunt): Ruimtelijke ordening (Elst Centraal)

Nummer: *6a*

Elst, 20 maart 2012

AAN DE RAAD

## 1. Samenvatting

Na de vaststelling van de stedenbouwkundige visie Elst Centraal en de uitgangspunten voor de auto- en fietstunnel bij het station Elst in november 2009, hebben veel ontwikkelingen plaats gevonden. De stedenbouwkundige visie is uitgewerkt in voorliggend stedenbouwkundig plan, waarbij het noodzakelijk bleek om verbeteringen in de ruimtelijke verkaveling en de hoofd- en substructuur van de openbare ruimte toe te passen. De locatie van de tunnels en het Huis der Gemeente bleven vaststaan. De tunnels zijn verder uitgewerkt van schetsontwerp naar voorlopig ontwerp.

Een belangrijke ontwikkeling was het Masterplan HJ Heinz. Daarin is onderzoek gedaan naar een alternatieve ontsluiting voor het bedrijf omdat ter plaatse van de huidige ontsluiting de autotunnel is voorzien. Medio 2010 moest geconstateerd worden dat de verschillende alternatieven tot aanzienlijke financiële consequenties leidden. In 2011 heeft het college daarom gekozen voor het zoeken naar financiële steun, waarbij de integrale uitvoering van Elst Centraal voorop bleef staan. Bij de provincie is een subsidieaanvraag ingediend die thans heeft geleid tot een principe-toezegging voor een significante financiële bijdrage. Ook de Stadsregio levert een bijdrage in de schadeloosstelling van HJ Heinz, waarover begin 2012 een principeakkoord met HJ Heinz is bereikt. Een belangrijke mijlpaal, waardoor het college nu in staat is om een stedenbouwkundig plan met actueel financieel kader aan de gemeenteraad voor te leggen.

Daarmee kan de uitvoering starten van de eerste 'harde' fase van Elst Centraal: de voorbereiding en start aanbesteding van de tunnelinfrastructuur en de start realisatie van het Huis der Gemeente en de P+R garage. Om deze ontwikkelingen planologisch mogelijk te maken, wordt gelijktijdig het samengevoegde bestemmingsplan 'Elst Centraal, Infra, P+R en Huis der Gemeente' ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

## 2. Waarom naar de raad

Met de vaststelling van het stedenbouwkundig plan is de gemeenteraad in staat om het ruimtelijk kader voor alle ontwikkelingen in het projectgebied Elst Centraal te bepalen.

Via het aangeboden financieel kader – grondexploitatie Elst Centraal en kosten- en dekkingsoverzicht Spoorzone – krijgt de gemeenteraad inzicht in de financiële consequenties, die herzien zijn en verbonden aan de actuele planontwikkeling Elst Centraal en de realisatie van de Spoorzone.

Het besluit over (de afwijzing van) de bouwaanvraag van AZwonen is een bevoegdheid van de raad, gelet op het feit dat deze in strijd is met het vigerende bestemmingsplan.

### 3. Doelstelling en beoogd meetbaar effect

Met de vaststelling van het stedenbouwkundig plan ontstaat een ruimtelijk kader voor alle ontwikkelingen in het projectgebied Elst Centraal. In het stedenbouwkundige plan is de hoofdstructuur met bijbehorende profielen vastgelegd. Voor de deelplannen zijn richtinggevend uitwerkingen bepaald. Echter, met inachtneming van de stedenbouwkundige voorwaarden is ruimte voor voortschrijdende inzichten en het aanpassen aan toekomstige ontwikkelingen uit de vastgoedmarkt.

De eerste 'harde' fase van Elst Centraal – spoor- en tunnelinfrastructuur, Huis der Gemeente en P+R garage – zijn op basis van de uitgangspunten in het stedenbouwkundig plan vertaald in het bestemmingsplan 'Elst Centraal, Infra, P+R en Huis der Gemeente'. Deze wordt gelijktijdig ter vaststelling aan de raad aangeboden. Met de vaststelling van het financiële kader, zijnde de grondexploitatie Elst Centraal en het kosten- en dekkingsoverzicht Spoorzone, is de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan geborgd en kan de realisatie van de tunnels, het Huis der Gemeente en de P+R garage voorbereid worden en starten.

### 4. Argumenten en alternatieven

#### Stedenbouwkundig plan

De stedenbouwkundige visie uit 2009 was als stedenbouwkundig kader onvoldoende – blijkend uit adviezen van de welstandscommissie – om als richtinggevend kader voor de toekomstige ontwikkeling van Elst Centraal, en meer concreet het bestemmingsplan, te dienen. In 2010 is de uitwerking van de visie in een stedenbouwkundig plan ter hand genomen en, volgens het positieve advies van de welstandscommissie van 23 november 2010, sterk verbeterd. In het nu voorliggende definitief stedenbouwkundig plan is de planvisie van 2009 op structureel niveau fors bijgesteld. Bovendien zijn de verschillende deelgebieden diepgaander uitgewerkt. De locatie van de tunnels en het Huis der Gemeente bleven vaststaan. In **bijlage 1** vindt u het stedenbouwkundig plan Elst Centraal van maart 2012.

#### *Deelgebied de Overtoom*

Voor het deelgebied de Overtoom is in het stedenbouwkundig plan (en grondexploitatie) een functiewijziging voorgesteld. In het verlengde van de concept visie Elst Zuidoost, die op 28 mei a.s. in de raad wordt behandeld, is ten zuiden van de Nieuwe Aamsestraat grotendeels voorzien in een programma van bedrijven. Daarmee wordt conform de visie Elst Zuidoost de bedrijvigheid op De Aam logisch gecontinueerd. Het beperken van woningbouw tot de noordpunt van de Overtoom levert een vermindering op van benodigde maatregelen als gevolg van de milieuhinder van de naastgelegen bedrijven. De functiewijziging is in principe financieel neutraal uitvoerbaar, met de navolgende kanttekening over het aantal goedkope woningen.

Op de Overtoom was in het oorspronkelijke plan een programma van 64 goedkope woningen opgenomen, circa 18% van het totaal. Door de functiewijziging op de Overtoom daalt het totaal aantal woningen in Elst Centraal van 320 naar 256 en daalt het percentage goedkoop tot circa 5%. Gelet op de actuele financiële consequenties van de slechte woningmarkt en de grondexploitatie, wordt geadviseerd dit percentage als uitgangspunt te nemen. Op de locaties van de Woongaard en Het Klooster is ruimtelijk en kwalitatief gezien ruimte voor goedkope woningen. Deze deelplannen – vooral het Klooster – worden echter niet op korte termijn ontwikkeld. Als over enkele jaren de economische conjunctuur mogelijk aantrekt en er markttechnische en financiële ruimte ontstaat, kan alsnog overwogen worden om meer goedkope woningen te bouwen. Via de jaarlijkse herziening van de grondexploitatie wordt de gemeenteraad in staat gesteld hierop te sturen.



### Duurzaamheid

Het stedenbouwkundig plan en programma zijn beoordeeld op het aspect duurzaamheid. De raad heeft in 2009 het gemeentelijk klimaat- en duurzaamheidsbeleid vastgesteld. Harde voorwaarden voor nieuwbouwprojecten, waaronder Elst Centraal zijn (tenminste) een EPC van tenminste 25% lager dan de eis in het Bouwbesluit (op het moment van bouwaanvraag) en een EPL van minimaal 7,5 (de EPL is een maat voor de CO<sub>2</sub>-emissie op wijkniveau). Als gebouwd wordt volgens de EPC-eis van de gemeente Overbetuwe, 25% lager dan de landelijke eis, dan is in Elst Centraal een EPL van 8,0 mogelijk.

### Spoorzone

De tunnels zijn momenteel uitgewerkt op het niveau van voorlopig ontwerp (planstudie fase 2B) en geïntegreerd in de tekening en toelichting van het stedenbouwkundig plan. Tussen de verantwoordelijk stedenbouwkundige en ProRail/Movares is hiertoe meerdere malen afstemming geweest. In **bijlage 3** is een verantwoording opgenomen over de planontwikkeling van schetsontwerp (planstudie fase 2A uit 2009) naar voorlopig ontwerp.

### Bouwaanvraag AZwonen Projectontwikkeling

Op 26 april 2010 heeft AZwonen Projectontwikkeling een bouwaanvraag 1<sup>e</sup> fase ingediend voor de bouw van 36 koopwooneenheden. Op grond van het bepaalde in artikel 1.2 lid 2 onder a van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht blijft het recht zoals dat gold voor 1 oktober 2010 van toepassing op een aanvraag om bouwvergunning die voor 1 oktober 2010 is ingediend. Uit artikel 44 van de Woningwet volgt dat de aanvraag om bouwvergunning geweigerd moet worden indien de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan. Ingevolge het bepaalde in artikel 46 lid 3 van de Woningwet wordt een aanvraag om bouwvergunning, in het geval dat er sprake is van strijd met het geldende bestemmingsplan, aangemerkt als aanvraag om binnenplanse ontheffing, tijdelijke ontheffing, ontheffing voor kruimelgevallen of projectbesluit.

In het nu voorliggende definitief stedenbouwkundig plan is de planvisie van 2009 op structureel niveau fors bijgesteld, zie onder 'Stedenbouwkundig plan'. Het college acht het niet langer hanteren van de stedenbouwkundige visie uit 2009 als richtinggevend kader voor de ontwikkeling van Elst Centraal, dan ook gerechtvaardigd en voldoende objectief onderbouwd.

Op grond van het feit dat de aanvraag van AZwonen Projectontwikkeling (aanvraag om bouwvergunning 1<sup>e</sup> fase):

- in strijd is met het geldende bestemmingsplan, en:
    - o het verlenen van een binnenplanse ontheffing niet aan de orde is omdat het vigerende bestemmingsplan niet voorziet in deze mogelijkheid;
    - o het verlenen van een tijdelijke ontheffing niet aan de orde is omdat het niet gaat om een bouwwerk dat voorziet in een tijdelijke behoefte;
    - o het verlenen van een ontheffing voor kruimelgevallen niet aan de orde is omdat de aanvraag geen betrekking heeft op één van de gevallen die in artikel 4.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening worden genoemd;
  - in strijd is met het vast te stellen bestemmingsplan 'Elst Centraal, Infra, P+R en Huis der Gemeente';
  - niet past binnen het stedenbouwkundige plan van maart 2012 en daarmee de integrale ruimtelijke ontwikkeling die het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad voor Elst Centraal voor ogen staat;
- en
- de aanvrager geen rechten kan ontlenen aan de stedenbouwkundige visie van 2009 aangezien deze objectief, gemotiveerd en vanuit een oogpunt van een goede



- ruimtelijke ordening als richtinggevend kader voor de uitwerking van verkaveling en inrichting openbare hoofd- en substructuur van Elst Centraal wordt verlaten;
- op grond van de bovenstaande motivering, geoordeeld moet worden dat de aanvraag geen betrekking heeft op een project van gemeentelijk belang waarvoor het bestemmingsplan buiten toepassing moet worden verklaard en ten behoeve van het aangevraagde project geen projectbesluit verleend wordt;
- stelt het college de raad voor de aanvraag van AZwonen Projectontwikkeling af te wijzen.

## 5. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Het stedenbouwkundig plan wordt in het vervolgproces in principe gecompleteerd met een beeldkwaliteitplan en een definitief inrichtingsplan voor de openbare ruimte. Het beeldkwaliteitplan dient enerzijds als richtinggevend kader voor architecten en ontwikkelaars, anderzijds als toetsingskader voor de commissie Ruimtelijke Kwaliteit bij het beoordelen van bouwplannen.

Op basis van het stedenbouwkundig plan is een bestek voorbereid voor het bouwrijp maken 1<sup>e</sup> fase (Huis der Gemeente) dat, na vaststelling van de grondexploitatie en kredietverlening, aanbesteed c.q. gegund kan worden.

## 6. Communicatie

Het stedenbouwkundig plan is een belangrijk onderdeel van de communicatiestrategie en zal worden gepubliceerd op de website en vertoond op de informatiebijeenkomsten die eind maart en begin april voor alle inwoners van de gemeente worden georganiseerd.

## 7. Kosten, baten en dekking

### Elst Centraal

De grondexploitatie Elst Centraal uit 2010 is herzien per 1-1-2012. De rapportage over de grondexploitatie, incl. verschillenanalyse 2010-2012, gewogen risicoanalyse en notitie over de vastgoedmarkt, is bijgevoegd als **bijlage 2**.

De raming van kosten en opbrengsten is geactualiseerd op basis van het stedenbouwkundig plan, bijstelling van civiele kosten en plankosten en de verwachtingen ten aanzien van de woningmarkt. Voor de onderbouwing, conclusie en verschillenanalyse wordt u kortheidshalve verwezen naar de vertrouwelijke rapportage. Het resultaat van de grondexploitatie is verslechterd van € 2,5 mln negatief naar € 4,5 mln negatief (op eindwaarde). De reden ligt vooral in de noodzaak om de grondopbrengsten lager bij te stellen door de slechte woningmarkt. Gelet op het thans ontbreken van verdere sturings- en optimalisatiemogelijkheden, adviseert het college de raad om de voorziening voor Elst Centraal te verhogen tot € 4.533.259,-.

Bij de grondexploitatie is tevens de gewogen risicoanalyse geactualiseerd. In de grondexploitatie 2010 bedroeg deze - € 3,3 mln. In de herziene grondexploitatie per 1-1-2012 is de gewogen risicoanalyse geactualiseerd naar - € 2,4 mln, een verbetering van € 0,9 mln. In lijn met de behandeling van de grondexploitatie 2010, wordt dit gewogen risicobedrag van - € 2,4 mln benoemd in de paragraaf weerstandsvermogen in de programmabegroting.

### Spoorzone

In het kosten- en dekkingsoverzicht van de Spoorzone, zie **bijlage 3**, zijn alle kosten, dekkingsmiddelen en subsidies verantwoord ten aanzien van de tunnelinfrastructuur en de daarvoor benodigde verwerving van gronden van HJ Heinz. Een toelichting op de kostenontwikkeling van de tunnels ten opzichte van het schetsontwerp (planstudie fase 2A, november 2009) is opgenomen in de vertrouwelijke bijlage.



Op twee kostenonderdelen van de Spoorzone kan in principe bezuinigd worden. Voor de fietstunnel zijn thans schuine wanden aan de zuidzijde opgenomen in het voorlopig ontwerp. Gelet op het aspect van sociale veiligheid en beeldkwaliteit adviseert het college de raad om deze bezuiniging niet in te zetten. In het convenant Spoorzone is met de Stadsregio afgesproken dat de gemeente de overkappingen boven de perrontoegangen zal financieren. Gelet op de financiële haalbaarheid, wordt voorgesteld de realisatie van de overkappingen afhankelijk te stellen van mogelijke toekomstige aanbestedingsvoordelen en voor de financiering voorlopig geen middelen te reserveren.

De kosten t.a.v. de zuidelijke ontsluitingsweg voor HJ Heinz, die betrekking hebben op maatregelen buiten het bedrijfsterrein, waren oorspronkelijk onderdeel van de Zuidtangent. Omdat een zuidelijke ontsluiting niet bestemd kon worden in het bestemmingsplan Zuidtangent, zijn deze kosten niet verantwoord binnen het krediet Zuidtangent. Binnen dit krediet zijn enkele voordelen behaald, waardoor de kosten van de zuidelijke ontsluitingsweg, die oorspronkelijk onderdeel uitmaakten van de Zuidtangent, alsnog hieronder verantwoord kunnen worden.

Een belangrijk onderdeel van het kosten- en dekkingsoverzicht is de schadeloosstelling HJ Heinz. De provincie is bereid een substantiële financiële bijdrage te leveren voor het oplossen van de ontsluiting HJ Heinz, de integrale uitvoering van Elst Centraal als OV-knooppunt en als voorwaarde voor wonen en werken in Elst Zuidoost. De Stadsregio heeft voor de aanleg van het keerspoor gronden nodig van HJ Heinz. Deze gronden zijn integraal onderdeel van de in principe overeengekomen schadeloosstelling. De Stadsregio heeft vervolgens bestuurlijk een bijdrage in de schadeloosstelling HJ Heinz toegezegd.

Inclusief de toegezegde subsidies en hiervoor genoemde bezuiniging op de overkappingen, is voor een (financieel) uitvoerbaar bestemmingsplan een aanvullende bijdrage van € 1,49 mln uit de bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen benodigd. Zie ook het vertrouwelijke kosten- en dekkingsoverzicht van de Spoorzone (bijlage 3).

#### Relatie met bestemmingsplan Elst Centraal

Het vaststellen van de grondexploitatie Elst Centraal en het financieel kader Spoorzone is noodzakelijk voor het aantonen van de financiële uitvoerbaarheid van het gelijktijdig vast te stellen bestemmingsplan 'Elst Centraal, Infra, P+R en Huis der Gemeente'.

#### Kredietaanvraag plankosten Spoorzone

Gelijktijdig met het financieel kader voor de Spoorzone, wordt de raad gevraagd een krediet beschikbaar te stellen voor de geraamde plankosten in de periode 2012-2013. De onderbouwing van de raming is opgenomen in **bijlage 4**.

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,  
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Th.M.M. Hoex

E. Tuijnman

#### **8. Relevante stukken**

1. Stedenbouwkundig plan Elst Centraal d.d. maart 2012
2. Grondexploitatie Elst Centraal per 1-1-2012 (**VERTROUWELIJK**)
3. Kosten- en dekkingsoverzicht Spoorzone d.d. maart 2012 (**VERTROUWELIJK**)
4. Raming plankosten 2012-2013 Spoorzone (**VERTROUWELIJK**)

Portefeuillehouder: F.M.J. van Rooijen (Elst Centraal) en F.H.G.M. Witjes (Spoorzone)  
Behandelend ambtenaar voor technische vragen: A. Mulders-Bartels, tel.: (0481) 362123,  
email: A.Mulders@overbetuwe.nl