

Memo

Aan : Leden van de gemeenteraad
Van : College van burgemeester en wethouders
CC :
Ons kenmerk : 13INT02464
Datum : 27 augustus 2013
Betreft : Duiding van en vervolg na uitspraak Raad van State bestemmingsplan Elst Centraal

Inleiding

De Raad van State heeft op 10 juli jl. uitspraak gedaan over het bestemmingsplan 'Elst Centraal, Infra, P+R en Huis der Gemeente'. De bestemmingen "Maatschappelijk" (Huis der Gemeente) en "Kantoren" zijn vernietigd, evenals enkele planregels voor o.m. evenementen en standplaatsen. De bestemmingen voor het 3^e spoor, de fiets- en autotunnel, P+R garage en overige infrastructuur (fietsenstallingen, wegen, pleinen, watergangen) zijn onherroepelijk geworden.

In de memo's van 15 juli (kenmerk 13int02051) en 13 augustus 2013 (kenmerk 13int02278) hebben wij uw raad geïnformeerd over het directe vervolg en de feitelijk ontstane (juridische) situatie. In deze memo gaan wij zoals beloofd uitgebreid in op de uitspraak van de Raad van State en het vervolg voor de onderdelen van Elst Centraal. Via het bijbehorende raadsvoorstel doen wij u hierover een voorstel.

De volgende punten komen achtereenvolgens aan bod:

1. Duiding van de uitspraak van de vier vernietigde plandelen.
2. Uitvoering geven aan de onherroepelijke plandelen voor het 3^e spoor en de tunnels.
3. Strategisch vervolg op de vernietigde planregels en bestemming voor kantoren.
4. Strategisch vervolg op de vernietigde bestemming voor het Huis der Gemeente.



1. Vernietigde delen bestemmingsplan

De door de Raad van State vernietigde onderdelen van het bestemmingsplan zijn:

1. Planregels voor evenementen en standplaatsen.
2. Planregels voor de doeleinden "verblijfsdoeleinden" en "verkeer-, vervoer- en verblijfsvoorzieningen t.b.v. railverkeer" in de bestemming "Verkeer - Verblijf" (die bijvoorbeeld geldt voor de stationspleinen).
3. De bestemming "Kantoren".
4. De bestemming "Maatschappelijk" (Huis der Gemeente).

Per onderdeel volgt hieronder onze interpretatie van de vernietigingen.

Ad 1 Planregels evenementen en standplaatsen

De overwegingen en conclusie van de Raad van State zijn duidelijk, waarbij geen negatief effect voor het plan Elst Centraal bestaat.

Ad 2 Planregels verblijfsdoeleinden en voorzieningen railverkeer

Deze bepalingen zijn door de Raad van State vernietigd – en daarmee geschrapt – , omdat deze bepalingen (voor wat betreft de daarin genoemde doeleinden) gewijzigd zijn vastgesteld ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan, maar deze wijzigingen niet zijn opgenomen in het overzicht met ambtshalve wijzigingen bij het rapport zienswijzen. Bijzonder hieraan is dat het hier geen wijziging betreft; deze bepalingen stonden ook al in het ontwerpbestemmingsplan 'Elst Centraal, Infra'. De uitspraak is wat dat betreft niet correct. De doeleinden "verkeer-, vervoer- en verblijfsvoorzieningen t.b.v. railverkeer" blijken naast het vernietigde sub e in art. 8.1.1. óók (dubbel) opgenomen te zijn in sub m van datzelfde artikel. Sub m is door de Raad van State niet vernietigd. Gelet hierop is er geen negatief effect op het plan Elst Centraal.

Ad 3 Kantoren

Gelet op de overwegingen en conclusie van de Raad van State, kan alleen een nieuwe kantoorbestemming planologisch mogelijk worden gemaakt als o.m. de behoefte hieraan concreet (en cijfermatig) voldoende is te onderbouwen. Wij vinden het jammer dat de Raad van State het beroep van een appellant op dit punt gegrond heeft verklaard. Met diverse partijen zijn wij verkennend in gesprek (geweest), waarbij de interesse van die partijen er in beginsel is. Dit is helaas niet in 'hard' onderzoeksmateriaal uit te drukken. Helaas kan de gemeente potentiële kandidaten op dit moment geen planologisch plan voor deze kantoorlocatie presenteren. Het effect hiervan op gesprekken met deze kandidaten zal naar verwachting niet positief zijn.

Ad 4 Huis der Gemeente (HdG)

De Raad van State oordeelt dat onderzocht had moeten worden of de maximale planologische mogelijkheden die gelden voor de bedrijven aan de Energieweg het verblijfsklimaat in het HdG (en de kantoren) niet ontoelaatbaar zouden aantasten. Een voor ons verrassende consequentie is het oordeel dat in verband hiermee de bestemming voor het HdG (en kantoren) is vernietigd zonder een herstelmogelijkheid binnen de procedure te bieden.

Kort gezegd stelt de Raad van State dat de onderbouwing zorgvuldiger tot stand had moeten komen. Bijzonder hieraan is de verwoording van de Raad van State in zijn nieuwsbericht: "Bestemmingsplan voor gemeentehuis [...] nog niet in orde" en "Gevolg van de uitspraak is dat als de gemeenteraad van Overbetuwe op de desbetreffende locatie het nieuwe

gemeentehuis en kantoren wil verwezenlijken, hij het bestemmingsplan op die onderdelen moet herstellen."

Dit maakt het ontnemen van de mogelijkheid voor reparatie via een bestuurlijke lus des te teleurstellender.

In de voorbereiding en onderbouwing van het bestemmingsplan is de hinder van en naar het bedrijventerrein De Aam uitgebreid aan de orde geweest. In de plantoelichting is gekozen voor de systematiek van de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering". Deze systematiek biedt immers een hulpmiddel bij ruimtelijke planvorming om afstanden tussen bedrijvigheid en gevoelige bestemmingen zoals woningen concreet voor een locatie in te vullen. Op die wijze kan ervoor worden gezorgd dat nieuwe bedrijven een passende locatie in de nabijheid van woningen en/of andere gevoelige bestemmingen krijgen en dat nieuwe gevoelige bestemmingen op een verantwoorde afstand van (bestaande) bedrijven worden gesitueerd. Er is daarnaast uitgebreid onderzoek gedaan naar hinder van het spoor (externe veiligheid en trillingen). Ten aanzien van overige hinder (van bedrijven) is geluid als maatgevend beschouwd. De reden hiervoor is de feitelijke situatie van de omgeving van het plangebied. Het bedrijf Martens is als maatgevend beschouwd en diens maximale geluidsproductie is gebruikt om aan te tonen dat er sprake is van een aanvaardbaar verblijfsklimaat binnen het HdG en de kantoren. Hierbij is ook de directe omgeving van het plangebied met woningen, een school en een sociale werkvoorziening in ogenschouw genomen. Deze zijn immers mede bepalend voor de maximale mogelijkheden van de omliggende bedrijven. Kantoren en een gemeentehuis zouden naar onze mening vanuit milieutechnisch optiek op voorhand in deze omgeving kunnen passen als de hierboven genoemde woningen en voorzieningen dat ook doen.

De Raad van State zegt niet dat het HdG om milieutechnische redenen niet kan. Het HdG heeft immers, als kantoor, niet dezelfde bescherming als een gevoelige bestemming zoals een woning. Verder kan het per definitie geen milieuhinder opleveren aan andere niet-gevoelige bestemmingen (zijnde de bedrijven aan de Energieweg). Daarom is op voorhand geen zware onderzoekslast voor kantoren verwacht. Echter, er wordt door de Raad van State andersom geredeneerd, namelijk dat – met het oog op mogelijke aantasting van de bedrijfsvoering van de bedrijven aan de Energieweg – aangetoond dient te worden dat het HdG, en specifiek het verblijfsklimaat in het HdG, geen hinder ondervindt van/voldoende beschermd wordt tegen die bedrijven. De Raad van State is het daarbij met de gemeente eens dat de huidige bedrijfsvoering van bedrijven aan de Energieweg niet belemmerd wordt, maar mist echter een zorgvuldige onderbouwing t.a.v. de maximale planologische mogelijkheden van deze bedrijven in relatie tot het verblijfsklimaat in het HdG. Het is naar onze mening bijzonder dat de Raad van State dusdanig diepgaand ingaat op een verblijfsklimaat binnen een kantoorgebouw. Normen hiervoor zijn niet voorhanden – in het Bouwbesluit 2012 zijn de geluidseisen voor kantoren vervallen – en het is dan aan het bevoegd gezag om een acceptabel binnenklimaat te definiëren.

De uitspraak is op procedurele gronden gebaseerd en geen inhoudelijke afwijzing van het HdG, maar heeft echter wel grote consequenties.

2. Uitvoering geven aan de onherroepelijke plandelen voor het 3^e spoor en de tunnels

Het 3^e spoor, de auto- en de fietstunnel, de P+R garage, de fietsenstallingen en de overige openbare ruimte (wegen, pleinen en watergangen) kunnen door de uitspraak definitief gerealiseerd worden. Zoals al aangegeven in onze memo van 13 augustus is ProRail op basis van de gesloten projectovereenkomst gestart met de voorbereidingen voor (de aanbestedingen van) de tunnels en fietsenstallingen. NS kan door met de realisatie van de P+R garage en de gemeente met het uitvoeren van het flankerend parkeerbeleid en de zuidelijke ontsluitingsweg voor HJ Heinz. Ook HJ Heinz is reeds gestart met de voorbereidingen voor hun noodzakelijke bedrijfsaanpassingen.

De aanleg van het 3^e spoor voor stadsregiorail is een gevolg van voortdurende capaciteitstoename op het spoor Arnhem-Nijmegen en de plaats die de lijn Tiel-Arnhem daarin inneemt. De realisatie van de tunnelinfrastructuur komt voort uit de lang gekoesterde wens van de raad, zoals opgenomen in het GMO, om door realisatie van de rondweg de intensiteiten op de radialen en in het centrum sterk te verminderen. Het huidige intensieve gebruik van de Olympiasingel onderschrijft dit uitgangspunt. Door de tunnelinfra vervalt de wachttijd voor de spoorwegovergang en ontstaat een rechtstreekse veilige route voor langzaamverkeer van centrum naar scholen. Doorgaand verkeer wordt uit dit gebied geweerd en afgehandeld via de rondweg.

De spoor- en tunnelinfrastructuur sluit aan op gemeentelijke en regionale beleidskaders, schept ruimte voor een goede bereikbaarheid van het station en de ontwikkeling van deelplannen in Elst Centraal. Sinds de eerste stedenbouwkundige opzet uit 2004 en nadien in de stedenbouwkundige visie (2009) en het stedenbouwkundig plan (2012) is dit meermaals bevestigd. De infrastructuur zorgt voor een belangrijke en goed toegankelijke verbinding tussen o.m. de wijk Westeraam en het centrum van Elst. De auto- en fietstunnel biedt een duurzame, sociaal veilige en verkeersveilige oplossing voor fietsers en treinreizigers, weert vrachtverkeer van HJ Heinz uit het centrum en is een belangrijke schakel in het GMO. Doorgaand verkeer moet immers over de Olympiasingel gaan rijden. Andere overheden hebben voor de infrastructuur en stationsontwikkeling tot regionaal vervoersknooppunt vele miljoenen euro's aan (extra) subsidies toegekend. Op basis van het onherroepelijk worden van deze onderdelen in het bestemmingsplan en de gesloten overeenkomsten – zoals door uw raad vastgesteld c.q. goedgekeurd – kunnen deze planonderdelen nu uitgevoerd worden.

Het is nu evident duidelijk dat afstel van de infrastructuur in Elst Centraal geen optie is. De fase van planvoorbereiding is gepasseerd; alle procedurele stappen zijn doorlopen om alle infra-onderdelen eindelijk uit te kunnen voeren. Belemmeringen die in de afgelopen jaren hebben geleid tot vragen om een mogelijk afstel te onderzoeken, zijn immers weggenomen. De koopovereenkomst met HJ Heinz is getekend, de uitvoering is financieel haalbaar dankzij extra subsidies die zijn toegekend en het door u vastgestelde bestemmingsplan is voor deze onderdelen onherroepelijk. Zoals uit de beantwoording van de staatssecretaris op Kamervragen van de ChristenUnie (onlangs nogmaals) is gebleken, is er ook geen enkele aanleiding om met meer dan de nu geplande 3 sporen rekening te houden.

Als om welke reden dan ook afstel aan de orde zou zijn – omdat uw raad bijv. zou vinden dat het nu onherroepelijke bestemmingsplan niet uitgevoerd moet worden, of omdat u via een nieuw bestemmingsplan een andere infrastructuur zou willen regelen – dan moet er in ieder geval rekening gehouden worden met de volgende consequenties:

- Het nog langer voortduren van een ongewenste en onveilige verkeerssituatie;
- Tijd en geld investeren in een nieuw onderzoek, stedenbouwkundig plan, planstudie door ProRail en bestemmingsplan;
- Het niet meer kunnen beschikken over de nu verworven subsidies;
- Het ontbinden van de aangegane contracten;
- Het afboeken van de reeds gemaakte plankosten.

Afstel zou de gemeente vele miljoenen euro's gaan kosten. De huidige boekwaarde van Elst Centraal en Spoorzone bedraagt al € 5,38 mln – excl. boekwaarde HdG en ook excl. loon- en rentekosten over 2013. Bovendien zou een dergelijk besluit kunnen leiden tot het mislopen van € 22,34 mln aan toegezegde subsidies. Daarbovenop zouden de kosten van de ontbinding van de contracten berekend moeten worden. Ten slotte moet met minstens 4 jaar vertraging rekening worden gehouden voordat een nieuw bestemmingsplan onherroepelijk zou zijn, waarbij het daarna nog een paar jaar zou duren voordat de gelijkvloerse kruising wordt opgeheven. En dat in een positie waarin de gemeente geen betrouwbare partner meer zou zijn voor de partijen die op dit moment het onherroepelijke bestemmingsplan voluit ondersteunen. Voor het college is dat een onbegaanbare weg.

3. Strategisch vervolg op de vernietigde planregels en bestemming kantoren

A. Planregels evenementen en standplaatsen

Gelet op de overwegingen en conclusie van de Raad van State, wordt voorgesteld de vernietigde bepalingen niet te repareren en definitief buiten een nieuw of herzien bestemmingsplan voor Elst Centraal te laten. Ook vanuit beleidsmatige overwegingen is er geen aanleiding om (op korte termijn) deze bepalingen te repareren.

B. Planregels verblijfsdoeleinden en voorzieningen railverkeer

De doeleinden "verkeer-, vervoer- en verblijfsvoorzieningen t.b.v. railverkeer" blijken naast het vernietigde sub e in art. 8.1.1. óók (dubbel) opgenomen te zijn als sub m in datzelfde artikel. Sub m is echter niet vernietigd. De Raad van State heeft enkel geboden om sub e te schrappen. Sub m is door de Raad van State in stand gelaten (en daarmee de betreffende bepaling). Gelet op de beschikbaarheid van deze laatste bepaling wordt geen vervolgactie voorgesteld.

C. Kantoren

Gelet op de overwegingen en conclusie van de Raad van State, kan alleen een nieuwe kantoorbestemming planologisch mogelijk worden gemaakt als o.m. de behoefte hiernaar concreet (en cijfermatig) voldoende is te onderbouwen. Omdat dit in de huidige markt niet of nauwelijks mogelijk is, wordt voorgesteld de kantoorbestemming niet te repareren. Een nieuw planologisch plan is pas mogelijk bij aantoonbare kantoorbehoefte en/of naar aanleiding van een principeverzoek van en een intentieovereenkomst met een geïnteresseerde afnemer.

In de grondexploitatie Elst Centraal is gerekend met grondopbrengsten van de kantoren als dekking voor o.m. de investeringen in de openbare ruimte van Elst Centraal. Het risico van een opbrengstderving was tevens opgenomen in de gewogen risicoanalyse. Uitgaande van actieve werving van potentiële kopers (en bestaande belangstelling) wordt voor het bepalen van de financiële gevolgen uitgegaan van een gronduitgifteplanning in 2015/2016.

Geen reparatie van de bestemming kantoren betekent dat een belangrijk deel van de geraamde grondopbrengsten nu niet behaald kunnen worden. Hierdoor neemt de dekking in de grondexploitatie af met circa € 1,2 mln. Dit is het verschil tussen de geraamde grondopbrengsten in de grondexploitatie 2013 en de taxatie van de gronden in de huidige staat en onder de vigerende bestemming. Voor dit bedrag dient in de najaarsnota 2013 een extra voorziening te worden opgenomen ten laste van de algemene reserves. Bij verkoop van de gronden kan deze voorziening weer vrijvallen. Deze systematiek – op basis van de regels BBV – is ook in lijn met de koerswijziging voor overige gronden in Elst Centraal zoals is vastgesteld in de herziening van de grondexploitatie 2013.

De opbrengsten in de grondexploitatie zijn van belang voor het dekken van de kosten voor realisatie van de openbare ruimte in Elst Centraal. Gelet op het belang voor de infrastructuur en ontsluiting van de tunnels en het station vindt overleg plaats met de provincie Gelderland. De Provinciale Staten hebben in juni 2013 opdracht gegeven om dit najaar te komen met een extra economisch investeringsprogramma. De kosten van openbare ruimte in Elst Centraal die samenhangen met de spoor- en tunnelinfra, die thans een dekkingsprobleem kennen door het wegvallen van grondopbrengsten, zijn daarom aangedragen voor mogelijke voorfinanciering (lening) uit deze provinciale investeringsimpuls.

4. Strategisch vervolg op de vernietigde bestemming voor het Huis der Gemeente

Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht, is de uitspraak van de Raad van State op procedurele gronden gebaseerd en houdt deze geen inhoudelijke afwijzing in. De Raad van State zegt immers niet dat het HdG niet kan. Ons college heeft daarom, zoals gemeld in onze memo van 15 juli jl., de mogelijkheden voor een nieuwe planologische procedure en de consequenties van een vertraging die hiermee gepaard gaat verkend. De eerste bevindingen hieruit wijzen erop dat de milieutechnische grond waarop de bestemming voor het HdG is vernietigd, hersteld kan worden. De definitieve bevindingen kunnen worden gebruikt in de ruimtelijke onderbouwing van een nieuwe planologische procedure.

De integrale uitvoering van Elst Centraal is voor ons college het meest gewenste scenario. Dit is ook in lijn met de eerdere overwegingen die hebben geleid tot de huidige raadsaders en -opdrachten. Belangrijke elementen met kwalitatieve meerwaarde hierin zijn:

- realisatie van de auto- en fietstunnel;
- voor de fietstunnel is de sociaal meest veilige optie gekozen, nl. in het verlengde van de Nieuwe Aamsestraat en met schuine wanden;
- ontsluiting van HJ Heinz aan de zuidzijde en niet via de noordzijde en Rijksweg Zuid;
- de autotunnel en zuidelijke ontsluiting HJ Heinz sluiten het beste aan bij de verkeershoofdstructuur van de gemeente, waarbij het GMO bepaalt dat doorgaand verkeer via de rondweg moet rijden en niet door het centrum;
- het leggen van een stevige (infra-) basis voor integrale ontwikkeling van de stationslocatie (waarbij het huidige inzicht is dat de woningbouw pas gerealiseerd kan worden als de markt aantrekt);
- het HdG als eerste gebouwde ontwikkeling in het gebied de aanjager is voor het aantrekken van overige ontwikkelingen;
- het hebben van de beste kansen om een beroep te doen op extra subsidiemiddelen (zoals succesvol is gerealiseerd met de bijdragen van provincie en Stadsregio).

Bovenstaande heeft onder meer een inhoudelijk vervolg gekregen in het Coalitieakkoord 2011-2014 waarin het als volgt is verwoord:

"Het project Elst Centraal wordt integraal uitgevoerd binnen de door de raad vastgestelde kaders. Hierdoor zal ondermeer de bereikbaarheid en verkeersveiligheid tussen Elst oost en west flink verbeteren, aangezien de gelijkvloerse spoorwegkruising wordt vervangen door een fietstunnel en een verkeerstunnel voor bus- en hulpdiensten en auto's. Daarmee wordt niet alleen voldaan aan de eigen behoefte maar ook aan die vanuit de Stadsregio, Rijk en provincie om een duurzaam regionaal vervoersknooppunt op deze locatie te realiseren.

Binnen het project vallen voorts het nieuwe Huis der Gemeente waardoor de dienstverlening aan de inwoners verbetert, als ook woningen, kantoren en een parkeergarage om een levendig en sociaal veilig gebied te creëren. De kwaliteit van alle onderdelen binnen dit project staat voor ons voorop. Om dit te bereiken is het belangrijk de diverse onderdelen in samenhang te bezien en verder te ontwikkelen."

De argumenten voor één gemeentehuis op deze locatie in Elst Centraal (raadsbesluit 2007) zijn daarmee nog steeds geldig. Dit is, zoals hierboven vermeld, gebaseerd op meer aspecten dan alleen de door uw raad eerder vastgestelde uitgangspunten voor de huisvesting van gemeentebestuur en werkorganisatie. Wij staan echter graag open voor een gesprek met uw raad over de uitgangspunten voor de huisvesting voor gemeentebestuur en werkorganisatie, nu wij - als gevolg van de nieuwe werkelijkheid na de uitspraak van de Raad van State - breed levende signalen vanuit uw raad hebben ontvangen dat een gesprek hierover wenselijk is. Wij stellen u voor dit bij de behandeling van deze memo met uw raad te bespreken. Wij vernemen graag welke – mogelijk gewijzigde – uitgangspunten voor u als

raad leidend zijn voor deze huisvesting. Vervolgens kunnen wij dan in beeld brengen welke mogelijkheden hierbij het beste aansluiten, zodat een adequate huisvesting voor gemeentebestuur en werkorganisatie en voor de dienstverlening naar inwoners, bedrijven en organisaties kan worden gerealiseerd.

Voor de volledigheid treft u hieronder de consequenties aan van de situatie waarin:

- A. de huidige raadsopdracht voor het realiseren van het HdG in Elst Centraal wordt uitgevoerd en er rekening moet worden gehouden met een vertraging van de start bouw van naar verwachting 1,5 jaar;
- B. er niet wordt gekozen voor een planologisch herstel voor het HdG in Elst Centraal.

A. Consequenties van realisatie van HdG in Elst Centraal door planologisch herstel

Mogelijkheden voor planologisch herstel

Voor een nieuw planologisch plan voor het HdG zijn in principe drie mogelijkheden. Het gaat daarbij om op een zo kort mogelijke termijn een nieuw planologische titel voor het HdG te verkrijgen voor de integrale realisatie van Elst Centraal. Het betreft:

1. Uitgebreide omgevingsvergunning (de zogenoemde POG)
2. Nieuw bestemmingsplan
3. Coördinatieregeling Wro

De hierna geschetste voor- en nadelen zijn benoemd vanuit de planning en gaan uiteraard niet ten koste van de zorgvuldigheid. In een nieuw op te stellen ruimtelijke onderbouwing wordt uitgebreid ingegaan op de implicaties van de uitspraak van de Raad van State en elke procedure heeft vanuit wet- en regelgeving vastgelegde stappen die doorlopen worden.

Voordeel van een nieuw bestemmingsplan is dat tijd kan worden gewonnen door de fase van voorontwerp over te slaan en dat slechts één raadsbesluit benodigd is. Daarnaast kan een bestemmingsplan in enige mate flexibiliteit bieden voor een omgevingsvergunning of wijzigingen nadien. Nadeel is een beroepsprocedure die in principe één jaar duurt en dat daarna nog bezwaar-, beroep- en hogere beroepsmogelijkheden openstaan tegen een verleende omgevingsvergunning. Dit levert veel risico op voor vertraging.

Dit nadeel geldt ook voor een uitgebreide omgevingsvergunning (POG), met als extra nadeel dat er tweemaal een raadsbesluit benodigd is. Het eerste raadsbesluit is een zogeheten 'verklaring van geen bedenkingen' in het begin van de procedure. Voordeel hiervan zou zijn dat de raad al op relatief korte termijn een (nieuw) besluit neemt over het HdG.

In de coördinatieregeling Wro – combinatie van gelijktijdig besluit over bestemmingsplan én omgevingsvergunning – is sprake van meerdere voordelen:

- Tweemaal een raadsbesluit met op relatief korte termijn een besluit over het toepassen van de coördinatieregeling.
- Vooraf aan het eerste raadsbesluit is het wenselijk om de conclusie van de inhoudelijke reparatie van het milieuaspect te kunnen presenteren.
- De voorontwerpfase is niet nodig. Na het eerste raadsbesluit wordt het nieuwe bestemmingsplan én de omgevingsvergunning voor zienswijzen ter visie gelegd.
- Het tweede raadsbesluit betreft de vaststelling van het bestemmingsplan en parallel het verlenen van de omgevingsvergunning door het college. Hierna volgt direct een beroepsprocedure bij de Raad van State. Bij een positieve uitspraak zijn het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning dan direct onherroepelijk.

Een nadeel is wel dat in de uitvoering minder flexibiliteit bestaat om bij afwijkingen gebruik te maken van het bestemmingsplan aangezien ook de regels en verplichtingen uit de omgevingsvergunning van toepassing zijn. Gelet op het definitieve ontwerp voor het HdG en de reeds voorbereide aanvraag omgevingsvergunning wordt dit risico acceptabel geacht.

Gelet op bovenstaande wordt voorgesteld de coördinatieregeling Wro toe te passen voor het verkrijgen van een nieuw planologisch plan voor het HdG. In een voorlopige planning wordt het onder voorwaarden haalbaar geacht om in het 1^e of 2^e kwartaal van 2014 een bestemmingsplan ter vaststelling aan de raad voor te leggen. Afhankelijk van een beroepsprocedure is een start bouw eind 2014 of begin 2015 vervolgens mogelijk.

Consequenties van planologisch herstel en uitstel start bouw met 1,5 jaar

Planologisch herstel zal naar verwachting voor de start bouw van het HdG een uitstel (planningsvertraging) opleveren van circa 1,5 jaar. Hieronder zijn de consequenties beschreven die gepaard gaan met uitstel.

1. Bouwplan HdG

Oorspronkelijke uitgangspunten waren start bouw 1 november 2013 en oplevering 1 juli 2015. Voor het beschrijven van de consequenties wordt uitgegaan van een start bouw op 1 april 2015 en oplevering 1 december 2016:

- Het bouwplan is ten opzichte van de aanbesteding onveranderd, een deel van de werkzaamheden (bouwteamovereenkomst) zijn door TBI reeds uitgevoerd. Hierdoor hoeft de opdracht voor de bouw niet opnieuw te worden aanbesteed.
- Door het uitstel zullen de bouwkosten en investeringskosten worden geïndexeerd. In de aannemingsovereenkomst met TBI is overeengekomen dat de aanneemsom op basis van de CBS-CPI index zal worden geïndexeerd. Deze index kijkt alleen terug in de tijd en doet geen prognoses. Op basis van de hoogte van de index in de afgelopen periode hebben we als uitgangspunt genomen dat de kosten door de verschuiving van 1,5 jaar met ca. 4% zullen stijgen. De werkelijke kostenstijging is afhankelijk van de exacte periode en de hoogte van de index op dat moment (structurele kostenstijging + conjunctuur). Op basis van het voornoemde uitgangspunt wordt de indexering van de bouwkosten geraamd op ongeveer € 0,6 mln.
- Naast de bouwkosten zijn er posten binnen de totale investeringsopbouw die nog besteed moet worden. Voorbeelden van deze posten zijn de realisatie van het parkeerterrein, inrichting raadzaal en commissiekamer, aankoop PV panelen, de aanschaf losse inventaris, diverse plankosten en onvoorzien. Deze posten hebben prijspeil 2013/2015 en zullen nu 1,5 jaar later ingekocht worden en derhalve moeten worden geïndexeerd. De raming van de meerkosten bedraagt ca. € 0,125 mln.
- De plankosten van de adviseurs voor de werkzaamheden die zij in opdracht verricht hebben vanaf start bouw tot en met de oplevering van het HdG (zoals architect, constructeur, installatie adviseur, projectmanagement) dienen te worden geïndexeerd. De opdracht voor deze werkzaamheden heeft prijspeil 2013/2015. Dit wordt nu 2015/2017. De raming van deze meerkosten bedraagt ca. € 0,016 mln.
- Door het uitstel ontstaan extra plankosten voor onder andere projectleiding en aanvullende onderzoeken vanaf heden tot aan de start van de bouw. Deze extra plankosten worden geschat op € 0,1 mln.
- T.a.v. van de kosten voor het kopen en huren van de parkeerplaatsen zijn geen financiële consequenties te verwachten. De fasering van 54 plaatsen koop en 110 abonnementen is reeds meegenomen in de berekening van investering en exploitatie van het HdG.

Uitstel met 1,5 jaar levert daarmee geschatte meerkosten op van ca. € 0,841 mln.

In het raadsvoorstel d.d. 26 maart 2013 voor de vaststelling van de aannemingsovereenkomst HdG is een verwacht voordeel van € 859.701,- incl. btw ten opzichte van het investeringsbudget voor de bouw benoemd. De verwachte meerkosten zijn nagenoeg gelijk aan het verwachte voordeel zoals gepresenteerd in maart 2013. Dit voordeel komt dus te vervallen. Wel kan worden geconcludeerd dat de nieuwbouw van het HdG, ondanks het uitstel van 1,5 jaar, binnen het budget kan worden gerealiseerd.

2. Financiën HdG

De consequenties voor de financiële onderbouwing van het HdG zijn in beeld gebracht ten aanzien van (1) eenmalige kosten en (2) structurele kosten/baten. Uitgangspunt hiervoor is het informatiestuk waarin, in stappen opgebouwd, een totaaloverzicht is gegeven van de financiële aspecten van het HdG, inclusief alle besluitvorming tot dan toe. Dat informatiestuk was als bijlage gevoegd bij het raadsvoorstel d.d. 26 maart 2013 over de aannemingsovereenkomst en het totaalkrediet voor het HdG

Ad 1 Eenmalige kosten uitstel nieuwbouw (uitgaande van huisvesting in huidige panden)

a. Langer beschikbaar zijn van de reeds aanwezige dekkingsmiddelen

Eenzijds zijn er:

- voordelen, omdat de reeds beschikbare structurele dekkingsmiddelen pas later nodig zijn en tot die tijd elk jaar als eenmalige financiële ruimte vrijvallen en daarnaast
- rentevoordelen, omdat beschikbare eenmalige reservemiddelen die bestemd zijn voor de nieuwbouw, voorlopig nog niet nodig zullen zijn.

Anderzijds is er een rentenadeel over de reeds uitgegeven bedragen (langere renteperiode).

Concreet in bedragen betekent dit:

- | | |
|--|-----------|
| - de reeds beschikbare structurele financiële ruimte van | € 445.000 |
| kan voorlopig elk jaar vrijvallen | |
| - rente over beschikbare reservemiddelen 4% * € 5,3 miljoen | € 212.000 |
| (€ 3,9 mln bestemmingsreserve en 1,4 mln reserve voorfinanciering) | |

Af: rente over al gedane uitgaven HdG 4,5% van afgerond € 1,7 mln	- 77.000
Per saldo financieel voordeel van elk jaar uitstel	<u>€ 580.000</u>

Naar evenredigheid berekend over 1,5 jaar is dit **een voordeel van € 870.000.**

Dit is een zeer globale indicatie. In werkelijkheid kan dit tot een ander totaalbedrag leiden in de administratie, omdat daarin bij dergelijke berekeningen telkens de werkelijke situatie op 1 januari bepalend is voor de werkelijke renteberekening.

b. Verhoging investering door uitstel volledig gedekt

De verhoging van de totale investering wegens indexering en aanvullende werkzaamheden zijn geraamd op € 841.000 (zie onder punt 1) en kunnen worden gedekt ten laste van de beschikbare financiële ruimte tussen het investeringsbudget en de aannemingsovereenkomst (€ 859.000). Per saldo zijn er op dit onderdeel dus geen kosten, waarvoor naar extra dekkingsmiddelen gezocht moet worden. Er is daarnaast nog een post onvoorzien HdG beschikbaar, maar verder is hiermee wel alle lucht uit de door uw raad beschikbaar gestelde investeringsruimte.

c. Uitvoering groot-onderhoud en voorzieningen voor het personeel, e.d.

De geïnventariseerde kosten van algemeen en specifiek groot-onderhoud en enkele representatieve maatregelen kunnen volledig worden gedekt binnen de voorziening groot-

onderhoud gemeentelijke accommodaties. De noodzakelijke investeringen in de telefooncentrale, ICT (netwerk) en een noodstroomvoorziening kunnen deels ten laste van het krediet HdG worden gebracht en deels ten laste van de financiële ruimte die er is binnen de Bestemmingsreserve Voorfinanciering HdG. Voor een bedrag van ongeveer € 0,1 mln is nog geen dekking voorhanden. Ons college zal naar alternatieve dekking zoeken en indien nodig een dekkingsvoorstel doen.

Ad 2 Structurele financiële consequenties uitstel nieuwbouw

In de meerjarenraming bij de begroting 2014 is in jaarschijf 2015 een structureel voordeel op personeel van € 136.000 ingeboekt t.g.v. centrale huisvesting. Dit betreft het structurele voordeel dat door een eerdere verlaging van de totale investeringsruimte voor het HdG niet meer als dekkingsmiddel beschikbaar hoefde te blijven. Dit voordeel zal door uitstel van de nieuwbouw afgerond 2 jaar naar achter geschoven moeten worden in die meerjarenraming, dus naar 2017 (valt nog wel binnen de meerjarenperiode 2014-2017 van de begroting).

Eindconclusie over de extra kosten uitstel HdG

Begin 2012 was de conclusie in de beantwoording van een vraag hierover van het CDA dat uitstel van HdG op zich (dus even los van de consequenties voor Elst Centraal, de parkeergarage, etc.) per saldo niet direct zal leiden tot een (groot) financieel nadeel.

Die conclusie is nog steeds actueel:

- voor alle eenmalige extra kosten zijn voldoende dekkingsmiddelen beschikbaar
- in structurele zin vindt er de meerjarenbegroting alleen een verschuiving naar achter plaats van een voordelige bedrag van € 136.000 (van 2015 naar 2017)

3. Grondexploitatie Elst Centraal

Het uitstel van de bouw HdG heeft voor de grondexploitatie 2013 van Elst Centraal financiële gevolgen. Door het uitstel is er sprake van extra kosten door:

- extra rentekosten door voorfinanciering van de aanleg van de infrastructuur;
- extra plankosten door de reparatie van het bestemmingsplan voor het HdG;
- extra kosten door een langere periode (1, 5 jaar) van tijdelijke maatregelen in het gebied.

Op basis van een indicatieve raming bedragen deze extra kosten circa € 0,2 mln.

Scenario 1		
Extra rentekosten	€	65.000
Extra plankosten	€	100.000
Extra maatregelen	€	35.000
Totaal	€	200.000

Overzicht: extra kosten uitstel HdG met 1,5 jaar

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het huidige verlies van grondopbrengsten voor de kantoren € 1,2 mln bedraagt. **Bij planologisch herstel van het HdG en een geschat uitstel van 1,5 jaar komt het totale nadeel voor de grondexploitatie uit op ruim € 1,4 mln. Bij de Najaarsnota 2013 dient voor dit bedrag een aanvullende voorziening getroffen te worden ten laste van de algemene reserve (via het rekeningsaldo 2013).**

4. Huidige gebouwen en organisatieontwikkeling

Ons college heeft een verantwoordelijkheid als werkgever voor goede werkomstandigheden voor onze medewerkers en voor een goede dienstverlening naar inwoners, bedrijven en organisaties. De gevolgen voor de huisvesting en de bedrijfsvoering van de werkorganisatie gedurende de periode tot realisatie van het nieuwe HdG zijn onderzocht. Uitgangspunt daarbij is dat de werkorganisatie nog voor een periode van vier tot vijf jaar gehuisvest zal moeten worden binnen de huidige panden. Voor een adequate huisvesting en bedrijfsvoering is een aantal noodzakelijke en verantwoorde maatregelen geïnventariseerd. Deze betreffen achterstallig en groot-onderhoud, enkele representatieve maatregelen en noodzakelijke investeringen in de telefooncentrale, ICT (netwerk) en een noodstroomvoorziening. De kosten hiervan zijn globaal geïnventariseerd, zie hiervoor onder punt 2 (*Financiën*) bij ad 1 c.

5. P+R garage

Met NS zal conform de gesloten samenwerkingsovereenkomst (SOK) overleg gaan plaats vinden over de gewijzigde fasering van afname (huur en koop) van de parkeerplaatsen. Daarbij worden de consequenties voor het bouwplan beschouwd en wordt bepaald of de overeenkomst zonodig gewijzigd moet worden. Ook de Stadsregio als stakeholder en belangrijke financier neemt hieraan deel. Ons college blijft daarbij voorstander van een P+R garage als voorwaarde voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Elst Centraal. Hiervoor is vanuit de grondexploitatie Elst Centraal ook een subsidie vastgesteld. Op verzoek van NS heeft de gemeente de Stadsregio gevraagd om het ministerie van I&M te verzoeken om uitstel van de bestedingstermijn als gevolg van vertraging door de beroepsprocedure.

B. Consequenties geen planologisch herstel voor HdG

Wanneer er niet wordt gekozen voor een planologisch herstel voor het HdG in Elst Centraal brengt dit de hierna volgende consequenties met zich mee.

Ruimtelijk

- Het HdG is een aanjager van de ontwikkeling van het stationsgebied en vormt een kwalitatieve invulling en afronding van de stationspleinen.
- De sociale veiligheid op de stationspleinen is gebaat bij de komst van het HdG en (in de toekomst) woningen en stationsgerelateerde commerciële voorzieningen.
- Een invulling met een andere kantoorfunctie is niet mogelijk omdat daar de behoefte niet voor onderbouwd kan worden. Een invulling met een geluidsgevoelige bestemming (bijvoorbeeld woningen) lijkt vanuit milieuopectiek en wet- en regelgeving niet mogelijk. Een definitieve inrichting met (verfraaid) P+R terrein is kapitaalvernietiging voor toekomstige ontwikkelingen in het gebied. Daarnaast dient de ontsluiting van het huidige P+R terrein anders vorm gegeven te worden gelet op de fietstunnel. Op dit punt zal de erfpachtregeling met NS gescreend moeten worden.

Dienstverlening

Met de huidige gebouwen in Elst en Andelst kunnen we aan de inwoners niet de service bieden, die we als gemeente willen bieden. Publieksvoorzieningen, zoals spreekkamers en ontvangstruimten, ontbreken bijvoorbeeld, of voldoen niet meer aan de huidige eisen. Bovendien zijn er onvoldoende en gebruiksonvriendelijke vergaderfaciliteiten. Ook zijn de vergaderfaciliteiten voor het openbaar bestuur (raad en college) niet publieksvriendelijk. Hiervoor is bij afstel op korte en middellange termijn geen oplossing. Niets doen op dit vlak is naar onze stellige opvatting daarom geen optie, vooral ook vanuit onze verantwoordelijkheid als werkgever voor goede werkomstandigheden voor onze medewerkers en voor publieke dienstverlening.

Huisvesting

Er is op korte en middellange termijn geen duurzame oplossing voor de verouderde en arbo-technisch niet-acceptabele huisvesting van de werkorganisatie verspreid over meerdere locaties in de gemeente. De investeringen in de huisvesting betreffen ten minste de herhaald afgegeven Arboadviezen, de kostenindicaties voor renovatie (€ 15 mln excl. parkeren en meubilair) en het achterstallig onderhoud.

Wanneer de nieuwbouw van het gemeentehuis niet doorgaat zal er nieuw onderzoek moeten worden gedaan naar de alternatieven. Reeds eerder is berekend dat renovatie de gemeente meer geld kost dan nieuwbouw. De onderbouwing hiervan is met uw raad gedeeld in oktober 2011.

Contractueel HdG

De aannemingsovereenkomst met TBI zal niet worden ondertekend en de vergoeding zoals deze is vastgelegd in de bouwteamovereenkomst zal moeten worden betaald aan TBI.

Financiën HdG

De financiële gevolgen van afstel bestaan uit:

- De boekwaarde per 1 juli 2013 incl. betalingsverplichtingen tot en met september 2013 bedraagt ongeveer € 1.690.000. Deze plankosten moeten worden afgeboekt.
- In de bouwteamovereenkomst met TBI is een vergoeding van de werkzaamheden vastgelegd bij eventueel afstel van het project. Deze vergoeding bedraagt ongeveer € 150.000.

Daarmee zal de af te boeken boekwaarde bij afstel van het HdG ongeveer € 1,84 mln bedragen. Deze afboeking kan plaatsvinden ten laste van de Bestemmingsreserve voorfinanciering (saldo per 1-1-2013 is afgerond € 1,4 mln). Na de aangroei in 2013 zal die reserve van voldoende omvang zijn om deze gehele boekwaarde af te boeken.

Daarnaast valt er een structureel gat in de meerjarenraming bij de Programmabegroting 2014 van € 136.000 in jaarschijf 2015. Dit betreft de eerste jaarschijf van de ingeboekte structurele besparing op personeel, die ten gunste van het gemeentebudget zou komen bij nieuwbouw.

Grondexploitatie Elst Centraal

Bij afstel van de bouw van het HdG in Elst Centraal moet een belangrijk deel van de geraamde grondopbrengsten worden afgeboekt. Hierdoor neemt het tekort in de dekking van de grondexploitatie toe met circa € 1,4 mln. Voor dit bedrag dient een extra voorziening te worden opgenomen. Bij verkoop van de gronden kan deze voorziening weer vrijvallen.

De afwaardering van de grondopbrengsten van de kantoren is geraamd op circa € 1,2 mln, zie hoofdstuk 3. Het totale nadeel voor de grondexploitatie komt hiermee op circa € 2,65 mln. In de situatie van afstel moet bij de Najaarsnota 2013 voor dit bedrag een aanvullende voorziening getroffen te worden ten laste van de algemene reserve (via het rekeningssaldo 2013).

Echter, het wegvallen van de grondopbrengsten van het HdG betekent niet dat de 1^e fase van Elst Centraal stopt. De aanleg van de noodzakelijke infrastructuur gaat door, zie hoofdstuk 2, en biedt daarmee belangrijke voorwaarden voor de realisatie van Elst Centraal als regionaal vervoersknooppunt en de integrale ruimtelijke ontwikkeling ervan. Weliswaar met een andere fasering en mogelijk alternatieve invulling, maar de grondexploitatie kan door de te treffen voorzieningen 'gewoon' doordraaien. Een andere invulling van het bouwperceel voor het HdG en de kantoren is uiteraard afhankelijk van onder meer de economische en marktomstandigheden. Juist daarom levert een publieke investering via het HdG in het gebied een synergievoordeel.

Met de provincie moeten afspraken gemaakt worden over de subsidievoorwaarden van ISV in relatie tot het HdG en de ontwikkeling van het gebied tot verkeers- en vervoersknooppunt.

P+R garage

Door het niet herstellen van de planologische procedure voor een nieuw HdG is, vanuit het belang van de gemeente, een gedeeltelijke ontbinding van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) met NS noodzakelijk, in ieder geval voor wat betreft de afnameverplichtingen van de parkeerplaatsen. Hieraan voorafgaand zal conform de overeenkomst overleg met NS plaatsvinden, mede gelet op de situatie dat er dan sprake zal zijn van een niet sluitende business case voor NS. Bij dit overleg zal o.m. de Stadsregio betrokken (willen) worden gelet op hun belangrijke rol als financier van de ketenmobiliteit in het regionale vervoer in het knooppunt station Elst.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,

Th. Hoex MMO

de burgemeester,

drs A.S.F. van Asseldonk