



ONTWERP RAADSVOORSTEL

zaaknummer: 1143253

Onderwerp:	Openen voorbereidingskrediet sloop nieuwbouwproject Zeeheldenbuurt
Programma:	2. Wonen en leefbaarheid

Gemeenteraad:	Technisch blok (hamerstuk)	
Portefeuillehouder:	Jasper Bloem	
Inlichtingen bij:	Eppink, Inge	
	Telefoonnummer: 14 0575	E-mailadres: info@zutphen.nl

Soort bevoegdheid:	Budgetrecht
Beleidsvrijheid:	Beperkt
Programmabegrotingswijziging:	Ja

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor:

1. kennis te nemen van het Stedenbouwkundig ontwerp Zeeheldenbuurt;
2. kennis te nemen van de tussentijdse grondexploitatie met een negatief resultaat horende bij het stedenbouwkundig ontwerp Zeeheldenbuurt;
3. kennis te nemen van de samenwerkingsvorm met corporatie en markt met betrekking tot de Zeeheldenbuurt;
4. een voorbereidingskrediet van € 640.000 beschikbaar te stellen voor het sloop-nieuwbouwproject Zeeheldenbuurt en te zijner tijd ten laste te brengen van een te openen grondexploitatie;
5. de structurele kapitaallasten van € 9.400 (2027) te dekken uit de reserve grondzaken exploitatieresultaten;
6. de begroting 2026 dienovereenkomstig te wijzigen (2026-4).

Inleiding

Samen met Woonbedrijf ieder1 is een Intentieovereenkomst vernieuwing Zeeheldenbuurt ondertekend op 23 juli 2024 (1143253 - bijlage 1 - Intentieovereenkomst Zeeheldenbuurt). Het doel van deze overeenkomst is tot overeenstemming te komen over een voor beide partijen ruimtelijk passend en economisch uitvoerbaar project. Een van de aspecten uit de Intentieovereenkomst was het opstellen van een Nota van Uitgangspunten. In de raadsvergadering van 27 januari 2025 heeft de gemeenteraad besloten de Nota van uitgangspunten vast te stellen. (1143253 - bijlage 2 - Nota van Uitgangspunten herstructureringsproject Woonbedrijf ieder1 Zeeheldenbuurt). Vervolgens is op basis hiervan het stedenbouwkundig ontwerp opgesteld. Zie bijlage 3 voor het Stedenbouwkundig ontwerp Zeeheldenbuurt.

Naast het ontwerp, conform de intentieovereenkomst, stellen wij en Woonbedrijf ieder1 een samenwerkingsovereenkomst op. Daar is in de afgelopen periode aan gewerkt en in hoofdlijnen is een samenwerkingsvorm uitgewerkt die vastgelegd gaat worden in een samenwerkingsovereenkomst. '1143253 -Bijlage 5 - Samenwerkingsmodel corporatie en markt op hoofdlijnen GEHEIM' ligt ter inzage voor de raad.

Beoogd effect

Het herstructureringsproject Zeeheldenbuurt is een stap richting het verbeteren van de leefbaarheid, het realiseren van duurzame nieuwbouw en een klimaat adaptieve inrichting van de ruimte. Deze ambities samen maken de Zeeheldenbuurt een complex herstructureringsproject dat meer recht wordt gedaan door de krachten te bundelen.

Argumenten

1.1 Het ontwerp draagt bij aan de gemeentelijke visie op wonen, leefbaarheid en de ambitie te groeien.

Het ontwerp bestaat uit totaal 390 woningen. Dit betekent dat er 150 woningen extra zullen worden gerealiseerd. Daarmee draagt het stedenbouwkundig ontwerp actief bij aan onze ambitie om te groeien naar 55.000 tot 60.000 inwoners in 2040. Door te investeren in een prettige woon- en leefomgeving wordt niet alleen voldaan aan de huidige behoeften van bewoners, maar wordt ook toekomstbestendig gebouwd. Dit sluit aan bij de gemeentelijke visie op wonen en leefbaarheid, waarin duurzaamheid, inclusiviteit en kwaliteit van leven centraal staan. Het ontwerp weerspiegelt de gemeentelijke visie door aandacht te besteden aan energiezuinige woningen, groene buitenruimtes en een inrichting die bestand is tegen klimaatverandering. Daarmee is het niet alleen een ruimtelijk plan, maar ook een sociaal en ecologisch antwoord op de uitdagingen van deze tijd.

1.2 Het ontwerp voldoet volledig aan de Nota van uitgangspunten.

In de raadsvergadering van 27 januari 2025 heeft de gemeenteraad de Nota van uitgangspunten vastgesteld. (1143253 - bijlage 2 - Nota van Uitgangspunten herstructureringsproject Woonbedrijf ieder1 Zeeheldenbuurt). In de nota staan de kaders die nodig zijn om de ontwikkeling van de locatie haalbaar te maken. Op basis van deze kaders is het plan verder uitgewerkt in bijgevoegd ontwerp. In dit ontwerp zijn afwegingen gemaakt om zo recht te doen aan behoud van groen, voldoende ruimte voor parkeren en optimale inrichting van het gebied. Het college met het voorbereidingskrediet tevens een plusvariant uitwerkt waarin het aantal bouwlagen verhoogd is, het aantal woningen toeneemt en de parkeernorm verlaagd wordt, zodat het niet ten koste gaat van groen. Het college werkt met het voorbereidingskrediet tevens een plus-variant uit waarin het aantal bouwlagen verhoogd is, het aantal woningen toeneemt en de parkeernorm verlaagd wordt, zodat het niet ten koste gaat van het groen.

1.3 Het ontwerp geeft invulling aan de motie van de raad voor het terugbouwen van het bestaande aantal sociale huurwoningen.

Het huidige ontwerp voldoet aan het gestelde woningbouwprogramma opgenomen in de Nota van uitgangspunten. In dit woningbouwprogramma, die afwijkt van het vastgestelde Afwegingskader woningbouw, is de motie van de raad (2024-M0004) om ten minste 240 sociale huurwoningen te realiseren verwerkt. Dit betekent dat er 63,3% van de woningbouw bestemd wordt voor sociale huur. Daarmee wijken wij af van het vastgestelde Afwegingskader woningbouw waarin staat dat wij bij nieuwbouw en herstructurering uitgaan van 30% sociale huur. De uitvoering van de motie levert hierdoor een lagere opbrengstpotentie op.

2.1 Het stedenbouwkundig ontwerp resulteert in een negatieve grondexploitatie van € 7,5 miljoen.

Het huidige stedenbouwkundige ontwerp en de afspraken die gemaakt zijn met Woonbedrijf ieder1 over de taken en verantwoordelijkheden zijn doorgerekend in een grondexploitatie, om de financiële effecten van het ontwerp inzichtelijk te maken. Conform het gemeentelijk beleid doen we dit op eindwaarde, dus het resultaat van de ontwikkeling wanneer deze volledige gerealiseerd is. De tussentijdse berekening resulteert in een negatief resultaat van € 7,5 miljoen voor de grondexploitatie. Zie 1143253- Bijlage 4 - Financieel effect gemeente (GREX) GEHEIM. Een belangrijke oorzaak van dit tekort is het gewenste woningbouwprogramma zoals is vastgelegd in de Nota van uitgangspunten. Als gevolg van de gestelde eisen in de nota is circa 65% van het programma sociale huur. Met name deze eis zorgt voor een negatief resultaat op de grondexploitatie.

Ook voor Woonbedrijf ieder1 leidt het huidige ontwerp tot een negatief resultaat. Echter is dit het effect van de opstalontwikkelingen, ook bekend als onrendabele top. Het effect daarvan wordt versterkt doordat het hier gaat om een sloop nieuwbouw project. Het negatief resultaat dat zij prognosticeren is circa € 45 miljoen. Dit is het verschil tussen de investering in de nieuwbouw en de toekomstige (sociale)huuropbrengsten minus de toekomstige lasten. De investering wordt dus tijdens de exploitatietermijn van 60 jaar niet terugverdient. Het eigen vermogen wordt met hetzelfde bedrag kleiner.

2.2 Hierdoor geven wij woonbedrijf ieder1 voldoende zekerheid voor het nemen van het sloopbesluit

Deze stedenbouwkundige opgave kan uitsluitend tot stand komen door samen op te trekken. Door het verstrekken van het voorbereidingskrediet wordt de snelheid van het project behouden en geeft dit voldoende zekerheid voor het nemen van het sloopbesluit door Woonbedrijf ieder1 voor het eerste bouwblok en start het sociaal plan voor de betrokken bewoners. Het op termijn openen van een grondexploitatie is noodzakelijk om daadwerkelijk over te gaan tot sloop en bouw.

3.1 Vanuit de nota grondbeleid is het logisch een actieve rol in de samenwerking te nemen.

In de nota Grondbeleid staat beschreven dat, afhankelijk van de locatie en situatie, wij onze optimale rol kiezen om met onze partners initiatieven van de grond te krijgen om zo onze strategische- en beleidsdoelen te realiseren. Daarbij is steeds de basishouding dat wij uitnodigend en welwillend reageren op initiatieven van derden en dat wij ons beperken tot onze wettelijke publieke taak. Van dit uitgangspunt kan alleen afgeweken worden indien een verwacht rendement (maatschappelijk en/of financieel) de keuze voor een andere rol logischer maakt. In deze ontwikkeling is dit laatste het geval. Met name het maatschappelijk belang bij deze ontwikkeling maakt dat een actieve rol van ons gewenst is, waarbij wij de verantwoordelijkheid nemen om het gebied bouw- en woonrijp te maken. Wij zijn vervolgens ook de partij die op zoek gaat naar andere partners om het koopprogramma te realiseren. Hiervoor wordt dan een grondexploitatie geopend. Daarmee houden we grip op de te maken kosten en zicht op de opbrengsten uit de gronduitgifte.

3.2 Het is een groot project waarin meerdere ambities samenkomen.

De inrichting van de openbare ruimte geeft mogelijkheden om de sociale cohesie en interactie tussen bewoners te versterken en zo impact te maken op de leefbaarheid van de wijk. Wanneer het eigenaarschap voor het woonrijp maken door ons wordt uitgevoerd, is invloed op het ontwerp van de openbare ruimte stevig. Zo kan in het participatieproces, ontwerp en aanbesteding meer invloed worden uitgeoefend. In het ontwerp is opgenomen diversiteit in bouwtype toe te voegen om zo een grotere draagkracht van de wijk voor inwoners te realiseren. Een leefomgeving die bijdraagt aan een sterke sociale basis, fysiek en sociaal.

In de Transitievisie Warmte is de Zeeheldenbuurt aangewezen als startbuurt met als oplossing een warmtenet. Wanneer wij het eigenaarschap voor het bouwrijp hebben zal onze invloed op het ontwerp van de infrastructuur en het proces van aanbesteding van de uitvoering stevig zijn. Zo kan in het ontwerp en aanbestedingsproces van de infrastructuur het warmtenet en op termijn aansluiting op de warmtebron (warmte van de IJssel) worden gerealiseerd.

4.1 Voor de planvorming en verwerving van gronden/ opstallen is een krediet nodig.

Het voorbereidingskrediet wordt gebruikt voor de ambtelijke inzet, het uitvoeren van de noodzakelijke onderzoeken, het opstellen van een nadere uitwerking van het stedenbouwkundig plan, het opstellen van het participatieplan en het komen tot een omgevingsplan. Op deze wijze zijn voldoende middelen beschikbaar tot het moment van openen van de grondexploitatie. Na afronding van de planvorming kan een

grondexploitatie worden geopend. We verwachten deze in het derde kwartaal van 2026 ter besluitvorming aan de raad voor te kunnen leggen. Een onderbouwing van het voorbereidingskrediet is opgenomen in bijlage 4. Deze bijlage ligt ter inzage voor de raad.

5.1 De structurele kapitaallasten komen ten laste van de reserve grondzaken exploitatieresultaten

Om de structurele kapitaallasten niet uit de algemene reserve te betalen worden deze van de reserve Grondzaken exploitatieresultaten gebracht. Het gaat om een bedrag ad € 9.400,- in 2027. Bij het openen van een grondexploitatie wordt het voorbereidingskrediet ondergebracht in de grondexploitatie.

6.1 Voor het bepalen van het huidige tekort is een grondexploitatie opgesteld.

Een onderbouwing van de voorlopige grondexploitatie is te vinden in de hiervoor genoemde bijlage 4 die voor de raad ter inzage ligt. Hierin is te zien hoe tot het financiële tekort van € 7,5 miljoen is gekomen. Op deze bijlage is omwille van de onderhandelingspositie van de gemeente de verplichting tot geheimhouding opgelegd.

6.2 Voor het openen van een grondexploitatie moet een verliesvoorziening getroffen worden.

Indien op termijn een grondexploitatie geopend wordt die sluit met een negatief resultaat, moet daarvoor een verliesvoorziening getroffen worden. Op basis van de huidige grondexploitatie zou dat een voorziening van € 7,5 miljoen zijn. Normaliter wordt deze gedekt uit de reserve Grondzaken exploitatieresultaten. Echter, de omvang van het tekort in combinatie met de andere ambities van de gemeente (zoals de Kleine Linie) zorgen dat de reserve niet voldoende is. Afhankelijk van de overige ontwikkelingen zal ook een bijdrage vanuit de algemene reserve noodzakelijk zijn. Op basis van de huidige informatie zou dat gaan om een bijdrage van circa € 4,0 miljoen.

6.3 Dit is een bevoegdheid van de raad.

Het budgetrecht is een bevoegdheid van de raad op basis van artikel 186 e.v. van de Gemeentewet. Met dit voorstel wordt aan dit recht invulling gegeven.

Kanttekeningen

2.1 Er is geen sluitende grondexploitatie (GREX).

Het stedenbouwkundig ontwerp is uitgerekend in een grondexploitatie. Het project komt op basis van de vastgestelde Nota van uitgangspunten op een tekort van circa € 7,5 miljoen. Wanneer een sluitende grondexploitatie vereist is, moet afgeweken worden van de vastgestelde uitgangspunten.

Bij het handhaven van een volledige sloop nieuwbouw, moet om tot een sluitende grondexploitatie te komen het programma gewijzigd worden waarbij niet langer invulling gegeven kan worden aan de motie (2024-M0004) om ten minste 240 sociale huurwoningen terug te bouwen. Er zal dan gezocht worden naar een programma dat meer aansluit bij het Afwegingskader woningbouw. Alternatief is dat delen van of het geheel van de sloop nieuwbouw niet worden gerealiseerd. Het wijzigen van het programmatische uitgangspunt zal naar alle waarschijnlijkheid ook invloed hebben op de samenwerking met de woningcorporatie en leiden tot vertraging in het project.

2.2 Het huidig geprognosticeerde resultaat in de grondexploitatie is een tussenstand en verandert nog als gevolg van nadere uitwerkingen.

De huidige versie van de grondexploitatie is opgesteld op basis van het stedenbouwkundig ontwerp. De huidige grondexploitatie is tot stand gekomen door middel van diepgaand onderzoek en er zijn oplossingen gezocht waar dit mogelijk was om deze te verlagen. Er zijn reële kansen om aanspraak te maken op subsidies, deze zijn nog niet verwerkt. Ondanks dat de grondexploitatie een goed beeld geeft van de ontwikkeling zijn er nog keuzes te maken en onderzoeken te doen die van invloed zijn op het resultaat. Dit resultaat geeft wel de richting weer en maakt duidelijk dat dit project een negatief resultaat kent. Op basis van de huidige informatie schatten we in dat het resultaat van de grondexploitatie zal bewegen tussen € 9,2 en € 6,1 miljoen negatief.

4.1 Indien de raad besluit niet op termijn een GREX te openen kan er geen uitvoering worden gegeven aan het plan.

Voor het nemen van een sloopbesluit is zekerheid voor de corporatie noodzakelijk. Indien nu positief wordt besloten op het voorbereidingskrediet en later toch geen grondexploitatie wordt geopend, zal het project vertraging oplopen van enkele jaren.

Dit betekent dat opnieuw onderhandeld moet worden om tot een uitvoerbaar plan te komen en dat er opnieuw een plan ontworpen moet worden. Mogelijk zullen dan ook keuzes gemaakt moeten worden om bepaalde ambities geen plek te geven in het ontwerp. De verwachting is dat, als er opnieuw naar de tekentafel gegaan moet worden, er een vertraging zal ontstaan van ongeveer 2 jaar. Deze vertraging is vooral voor de huurders zeer onwenselijk. Dit sloop nieuwbouw project vraagt van Woonbedrijf Ieder1 om een sloopbesluit te nemen, anderhalf jaar voor start sloop, om zo het tijdsplan van 2028 start bouw vast te kunnen houden. Na dit besluit is er alleen nog noodzakelijk onderhoud aan de woningen mogelijk. Dit betekent dat de woningen in verouderde staat verkeren en niet voldoen aan de hedendaagse kwaliteitseisen op het gebied van energie en comfort. Daarnaast worden vrijkomende woningen tijdelijk verhuurd via leegstandsbeheer wat leidt tot een toenemend aantal kortdurende huurcontracten en een afnemende sociale samenhang in de wijk. Bewoners die nog wel permanent huren verkeren in onzekerheid over hun toekomstperspectief.

Financiën

Het voorbereidingskrediet voor de sloop van het nieuwbouwproject Zeeheldenbuurt is € 640.000. Dit is exclusief de nadere onderzoekskosten en de civiele uitwerking en de architectonische uitwerking van het bouwprogramma. De structurele kapitaallasten (vanaf 2027) van € 9.400 (rente 1,47%) worden gedekt door de reserve grondzaken exploitatieresultaten. Na besluitvorming is de reserve grondzaken exploitatieresultaten € 4.977.500.

Communicatie

Communicatie richt zich primair op interne en bestuurlijke doelgroepen en samenwerkingspartner Woonbedrijf Ieder1. Het openen van het voorbereidingskrediet is een bestuurlijke en financiële stap zonder directe gevolgen voor inwoners en specifiek de bewoners van de Zeeheldenbuurt die het direct aangaat.

De communicatie strategie wordt aangepast als de raad besluit geen voorbereidingskrediet te openen. Dit heeft dan consequenties voor zowel de inwoners als de stakeholders. Het plan moet dan opnieuw gemaakt worden. Dan moet er ook opnieuw gekeken worden naar de communicatie en participatie intern en extern en de inzet van middelen.

Doel van de communicatie

Zorgen voor transparantie over de aanleiding, doel en vervolgstappen van het project waarvoor het krediet wordt geopend.

Aanpak

Interne communicatie: via bestuurlijke stukken, interne updates en project overleggen. Externe communicatie en participatie: Wanneer het voorbereidingskrediet wordt verstrekt en de samenwerkingsovereenkomst wordt aangegaan verschuift de verantwoordelijkheid voor participatie van Woonbedrijf Ieder1 naar de gemeente. Er zal een participatieplan worden opgesteld en vastgesteld door het college.

Uitvoering

De vast te stellen Samenwerkingsovereenkomst bevat een meer gedetailleerde uitwerking van de wijze waarop samengewerkt gaat worden om te komen tot realisatie van het herstructureringsproject. Hiervoor wordt een nieuwe bestuursopdracht opgesteld.

Na het openen van het voorbereidingskrediet starten wij de planologische procedure in het tweede kwartaal van 2026 op. In de tweede helft van 2026 wordt het ontwerp omgevingsplan aan de raad aangeboden ter besluitvorming. Zonder vertraging door bezwaar en beroep, kan in het laatste kwartaal van 2027 gestart worden met het bouwrijp maken van fase 1. Naar verwachting wordt in 2028 met de bouw van de eerste woningen gestart.

Evaluatie

Het project wordt in fases doorlopen en kent verschillende go/no-go momenten. Op deze momenten wordt uiteraard gereflecteerd op inhoud en proces. Het eerstvolgende go/no-go moment verwachten we eind december 2025. Dit zal het vaststellen van het stedenbouwkundig plan en de samenwerkingsovereenkomst zijn voor de voorbereiding en uitvoeringsfase van het herstructureringsproject Zeeheldenbuurt door het college. Vervolgens zal het participatieplan door het college worden vastgesteld.

We vragen de raad in kwartaal 3 van 2026 de GREX te openen en aansluitend het omgevingsplan vast te stellen.

Bijlagen

1143253 - bijlage 1 - Intentieovereenkomst Zeeheldenbuurt

1143253 - bijlage 2 - Nota van Uitgangspunten herstructureringsproject Woonbedrijf ieder1 Zeeheldenbuurt

1143253 - bijlage 3 - Stedenbouwkundig ontwerp Zeeheldenbuurt

1143253 - bijlage 6 - Begrotingswijziging 2026-4 Voorbereidingskrediet Zeeheldenbuurt

Stukken die ter inzage liggen

1143253 - Bijlage 4 - Financieel effect gemeente (GREX) GEHEIM

1143253 - Bijlage 5 - Samenwerkingsmodel corporatie en markt op hoofdlijnen GEHEIM

BESLUIT



De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van DATUM met nummer 1143253;

gelet op artikel(en) 186 v.e. van de Gemeentewet;

b e s l u i t:

1. kennis te nemen van het Stedenbouwkundig ontwerp Zeeheldenbuurt;
2. kennis te nemen van de tussentijdse grondexploitatie met een negatief resultaat horende bij het stedenbouwkundig ontwerp Zeeheldenbuurt;
3. kennis te nemen van de samenwerkingsvorm met corporatie en markt met betrekking tot de Zeeheldenbuurt;
4. een voorbereidingskrediet van € 640.000 beschikbaar te stellen voor het sloop-nieuwbouwproject Zeeheldenbuurt en te zijner tijd ten laste te brengen van een te openen grondexploitatie;
5. de structurele kapitaallasten van € 9.400 (2027) te dekken uit de reserve grondzaken exploitatieresultaten;
6. de begroting 2026 dienovereenkomstig te wijzigen (2026-4).

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Zutphen, gehouden op:

De voorzitter,

de griffier,