

Gemeenteraad d.d.

20 FEB 2023

No. ...99..... BESLUIT



aangenomen
met 19 stemmen voor
en 7 stemmen tegen

Gemeente Zutphen,
24 januari 2023
Ruimte Economie en
Duurzaamheid nr. 489818

RAADSVOORSTEL

Onderwerp	Vervolg besluitvorming Kattenhavestraat na tussenuitspraak Raad van State en motie van de raad over zichtlijnen Kattenhavestraat	
Programma	03. Duurzame leefomgeving	
Forum	Oordeelsvormend	
Portefeuillehouder	J. Bloem	
Inlichtingen bij	Con Zaat,	
	0575587624	c.zaat@zutphen.nl
Soort bevoegdheid	vars.collection1	
Beleidsvrijheid	Beperkt	
Programmabegrotingswijziging	Nee	
Het college van burgemeester & wethouders stelt voor :		
1. kennis te nemen van de “Studie zichtlijnen en torens vanaf de IJsselkade en scenariostudie ontwikkeling Kattenhavestraat’ (bijlage 4) ter uitvoering van de motie zichtlijnen Kattenhavestraat d.d. 4 juli 2022; 2. de bouwhoogte in het bestemmingsplan Kattenhavestraat aan te passen, conform scenario 2 in ‘Uitwerking scenario’s’ in bijlage 5.		


ONTWERP *Invulinstructie*
RAADSVOORSTEL

Griffienummer:

Onderwerp	Vervolg besluitvorming Kattenhavestraat na tussenuitspraak Raad van State en motie van de raad over zichtlijnen Kattenhavestraat
Programma	2. Wonen en leefbaarheid
	--

Forum	oordeelsvormend	
Portefeuillehouder	Jasper Bloem	
Inlichtingen bij	Con Zaat	
	7624	c.zaat@zutphen.nl

Soort bevoegdheid	☒ kaderstellend	☐ controlerend	☐ budgetrecht	☐ overig
Beleidsvrijheid	☐ geen	☒ beperkt	☐ ruim	
Programmabegrotingswijziging	☐ ja		☒ nee	

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor:

1. kennis te nemen van de “Studie zichtlijnen en torens vanaf de IJsselkade en scenariostudie ontwikkeling Kattenhavestraat’ (bijlage 4) ter uitvoering van de motie zichtlijnen Kattenhavestraat d.d. 4 juli 2022;
2. de bouwhoogte in het bestemmingsplan Kattenhavestraat aan te passen, conform scenario 2 in ‘Uitwerking scenario’s’ in bijlage 5.

Inleiding

Op 1 juni 2021 is door de gemeenteraad het bestemmingsplan “Kattenhavestraat” vastgesteld. Hiertegen is beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor het verloop van de planontwikkeling wordt verwezen naar bijlage 1 van dit voorstel. In zijn algemeenheid geldt dat elke ontwikkeling op een locatie (inbreidingslocatie of uitbreidingslocatie) vraagt om het afwegen van alle belangen: collectieve belangen die zorgen voor ontwikkeling van de stad en bijdragen aan het leefbaar houden van een omgeving en individuele belangen van inwoners. Veranderingen hebben impact op de leefomgeving van individuen en dat is een onderwerp in een proces van planontwikkeling. Het collectieve belang van woningbouw versus het individuele belang van de leefomgeving, is altijd een onderwerp waar zorgvuldig mee omgegaan moet worden. Met het vaststellen van dit bestemmingsplan door uw raad in 2021 heeft u uitvoering gegeven aan deze belangenafweging.

Op 20 april 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een tussenuitspraak (zaak nr. 202104841/1/R4) zich uitgesproken over de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in deze tussenuitspraak dat de gemeenteraad de belangen tussen enerzijds de in het plan voorziene bouwhoogte en anderzijds het belang van de zichtlijnen vanaf de IJsselkade richting de Walburgistoren onvoldoende had gemotiveerd. Ook moet worden gemotiveerd waarom de in het plan voorziene bouwhoogte, gelet op de zichtlijnen vanaf de IJsselkade richting de Walburgistoren, een goede ruimtelijke ordening inhoudt. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de gemeenteraad een termijn van 16 weken gegund om de benodigde belangenafweging alsnog te maken en de uitkomst hiervan aan de Afdeling en andere betrokkenen kenbaar te maken. De tussenuitspraak is opgenomen als bijlage 2 bij dit besluit.

Op 4 juli 2022 heeft de gemeenteraad besloten de nadere motivering niet vast te stellen en een motie aan te nemen (zie bijlage 3 bij dit besluit). Daarin roept de raad het college op om de maximale bouwhoogte in het bestemmingsplan Kattenhavestraat zodanig terug te brengen dat de zichtlijnen van de IJsselkade naar de Walburgistoren voor een aanzienlijk gedeelte behouden blijven. En het aldus gewijzigde plan ter vaststelling voor te leggen aan de raad in de vergadering van 12 september 2022. En de Raad van State te informeren over deze motie met de daarin opgenomen belangenafweging en, met een beroep op de in die motie voorgeschreven besluitvorming, een beperkt uitstel te vragen van de door de Raad van State opgedragen termijn van 16 weken na 20 april 2022 (10 augustus 2022). In overleg met de Raad van State is de termijn voor besluitvorming en het inzenden van stukken verlengd tot 1 maart 2023.

De motie laat de betrokkenheid van de raad zien. Ook geeft de motie interpretatieruimte in die zin dat het gaat over het behoud van het zicht op een aanzienlijk gedeelte van de Walburgistoren. Aan de hand van bijgevoegde studie naar zichtlijnen zijn diverse scenario's onderzocht. Verwezen wordt naar bijlage 4 van dit besluit. Om de scenario's integraal af te wegen, is bijlage 5 bijgevoegd waarin de conclusies worden getrokken en een advies wordt gegeven. De Erfgoedadviesraad heeft een advies afgegeven over de studie welke is opgenomen in bijlage 6.

Op 16 januari 2023 is alle informatie toegelicht aan het forum en heeft een bespreking tussen forum en college plaatsgevonden over de diverse voorkeuren. Meningen en voorkeuren zijn in het forum gedeeld, waarmee nieuwe beleidsvrijheid wordt gezocht door de raad. Van belang om hierbij op te merken is dat er op dit moment in de juridische procedure geen tot zeer beperkte ruimte voor beleidsvrijheid is. Er is immers sprake van vastgestelde beleidskaders en het vastgestelde bestemmingsplan en een tussenuitspraak van de Raad van State. De aangenomen motie is een wens/opdracht tot onderzoek van de gemeenteraad aan het college en is geen vastgestelde beleidslijn/nieuw beleid. De opgeleverde studie en integrale uitwerking van scenario's geeft inzicht in de (on)haalbaarheid van de motie.

Beoogd effect

Aanpassing van de bouwhoogte in het bestemmingsplan Kattenhavestraat.

Argumenten

1.1 De 'Studie zichtlijnen en torens vanaf de IJsselkade en scenariostudie ontwikkeling Kattenhavestraat' laat de effecten van het bouwplan en scenario's zien ten aanzien van de hoogte en zichtlijnen.

Naar aanleiding van de motie is nader onderzoek uitgevoerd door een extern deskundige naar de gevolgen van het bouwplan op de zichtlijnen vanaf de IJsselkade richting Walburgistoren. In de Studie is in deel 1 een analyse gegeven van de zichtlijnen op de torens vanaf de IJsselkade en de waardering daarvan. Vervolgens is in deel 2 deze waardering gelegd naast het bouwplan en andere scenario's. De voorgestelde scenario's betreffen het bijstellen van de bouwhoogte, zoals verzocht in de motie. Zie de stukken in bijlage 4.

2.1 De 'Uitwerking in scenario's' (bijlage 5) vraagt om een (politieke) belangenafweging, omdat er niet direct een voorkeursscenario op basis van stedenbouw, erfgoed en de woningbouwopgave te geven is.

In de Uitwerking van de scenario's blijkt uit de tabel dat er geen duidelijke voorkeur aangegeven kan worden, daar waar het gaat om stedenbouwkundige aspecten en de woningbouwopgave. De zwaarte van de aspecten speelt daarbij een rol, te weten:

- de ontwikkeling moet daadwerkelijk een toegevoegde waarde hebben en extra kwaliteit toevoegen aan Zutphen;
- de nieuwbouw moet naadloos passen binnen de bestaande stedenbouwkundige en architectonische structuren. Het uitgangspunt is dat het de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit, het historische karakter en de identiteit van Zutphen en de IJsselkade in het bijzonder dient te versterken.

Woningen realiseren in het luxe segment draagt bij aan de woningbouwopgave en de doorstromingsopgave. Ook de locatie vraagt dit type stadswoningen in relatie tot de stedenbouwkundige aansluitingen en het woningbouwprogramma. De economische uitvoerbaarheid is een harde voorwaarde in de besluitvorming.

2.2 Het forum van 16 januari 2023 heeft overwegend uitgesproken dat een scenario met een aangepaste bouwhoogte de voorkeur heeft.

In de bespreking in het forum van 16 januari 2023 is er vanuit het forum overwegend uitgesproken dat een scenario met een aangepaste bouwhoogte de voorkeur heeft. Het forum heeft daarmee haar voorkeur aangegeven voor een scenario dat wel zorgt voor woningbouwontwikkeling op de locatie, maar dat niet het zicht op de Walburgistoren belemmert.

2.3 De Erfgoedadviesraad heeft zijn waardering uitgesproken over de 'Studie zichtlijnen en torens vanaf de IJsselkade en scenariostudie ontwikkeling Kattenhavestraat'.

Op 13 december 2022 heeft de Erfgoedadviesraad de Studie (bijlage 4) besproken en heeft zijn waardering uitgesproken over de inhoud van de studie. Daarbij heeft de Erfgoedadviesraad aangegeven dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen het begrip 'zichtlijnen (welke stedenbouwkundig zijn ontworpen)' en het begrip 'zicht op' de torens. De gekozen standpunten in de studie zijn te bediscussiëren, echter de gekozen standpunten zijn de punten die het meeste zicht op de torens geven. De conclusie dat het zicht op de Walburgistoren wordt belemmerd door het bouwvolume van het oorspronkelijke bouwplan wordt door de Erfgoedadviesraad onderschreven. De Erfgoedadviesraad heeft ook aangegeven dat zicht op de toren enkel één van de af te wegen aspecten betreft. Het advies is opgenomen in bijlage 6.

Kanttekeningen

2.1 Het college wijkt hiermee af van het ambtelijk advies om de planregeling van het vastgestelde bestemmingsplan Kattenhavestraat in stand te laten wat betekent dat er geen aanpassing in de bouwhoogte plaatsvindt.

Het ambtelijk advies ging uit van eerder vastgesteld beleid. En daarmee zijn we met de ontwikkelaar in overleg gegaan, daarop zijn afspraken gemaakt en heeft de planontwikkeling plaatsgevonden. Tussentijds is het bestemmingsplan voor de Kattenhavestraat door de raad vastgesteld. Het afwijken van deze lijn heeft gevolgen voor de samenwerking tussen de ontwikkelaar en de gemeente.

Zoals uit de uitwerking van de scenario's blijkt, heeft elke aanpassing in het bouwplan gevolgen voor de stedenbouwkundige inpassing en economische gevolgen.

Stedenbouwkundige gevolgen bestaan, doordat de nieuwbouw moeilijk of niet naadloos past en zich moeilijk of niet voegt binnen de bestaande stedenbouwkundige en architectonische structuren. Dan gaat het over ligging ten opzichte van rooilijnen en bebouwingshoogte van omliggende bebouwing. Door stedenbouwkundig een andere invulling te kiezen die past bij de Studie, ontbreekt de motivering van de andere aspecten.

Economische gevolgen zijn er voor de ontwikkelaar vanwege gemaakte historische kosten en nieuwe kosten voor aanpassing van de plannen en de verkoopbaarheid daarvan. Economische gevolgen zijn er voor de gemeente ten aanzien van de grondopbrengst bij verkoop van het perceel.

De ontwikkelende partij heeft sinds 2014 kosten gemaakt om te komen tot een concrete planontwikkeling. Deze planontwikkeling is dan ook in gang gezet nadat er overeenstemming is bereikt tussen gemeente en ontwikkelaar over het principe van woningbouw op de locatie. Daarnaast zijn alle scenario's eveneens financieel doorgerekend. Alle kosten die gemaakt worden bij een planontwikkeling moeten worden gefinancierd, zo ook historische plankosten. De economische uitvoerbaarheid is een belangrijk aspect waarop een planregeling wordt vastgesteld. Indien gekozen wordt voor een aanpassing van de bouwhoogte, dan is er geen dekking voor de gemaakte kosten en de derving van kosten.

De voorgestelde procesverandering en de daarmee gepaard gaande (economische) gevolgen zijn een mogelijk juridisch risico.

2.2 Het kiezen voor een aanpassing van de bouwhoogte leidt direct tot het risico op een schadeclaim.

De ontwikkelaar is sinds 2014 bezig met het ontwikkelen van de locatie in overleg en samenwerking met de gemeente. Dit is gedaan in een gerechtvaardigd vertrouwen. Er is immers gaandeweg het proces door de gemeente ook duidelijk gemaakt dat de ontwikkeling tot stand kon komen, wat is begonnen met een principe-uitspraak en uiteindelijk heeft geresulteerd in het vaststellen van een bestemmingsplan. Het nu aanpassen van de kaders/verwachtingen waaronder de ontwikkeling tot stand mag komen of het zelfs in het uiterste geval intrekken van de planregeling, leidt direct tot het risico op een schadeclaim van de ontwikkelaar waarin in ieder geval gemaakte historische plankosten worden verhaald, los van inkomstenderving. Er is dan mogelijk sprake van een onrechtmatig overheidshandelen.

Een nieuw besluit tot aanpassing van de regels of het intrekken van het eerder besluit is daarmee direct de juridische grondslag voor een schadeclaim. De gemaakte historische plankosten worden ingeschat tussen € 150.000,-- tot € 200.000,--. Aanvullend geldt er het risico op derving van inkomsten/opbrengsten voor de ontwikkelaar in relatie tot de ontwikkeling van de woningbouw op deze locatie. Hiervan kan geen inschatting worden gemaakt.

2.3 De Raad van State heeft niet de bestaande planregeling verworpen, maar gevraagd om een nadere motivering.

In de tussenuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is een procesvoorstel

opgenomen om de andere onderbouwing te kunnen aanleveren. Dit is vrij gebruikelijk. De bandbreedte die de uitspraak biedt is om een nadere motivering aan te leveren, vanwege het geconstateerde motiveringsgebrek met betrekking tot het belang van de zichtlijnen vanaf de IJsselkade richting de Walburgistoren en de geboden bouwhoogte in het bestemmingsplan. Vertrekpunt is en blijft het eerder vastgestelde bestemmingsplan. Het kan zijn dat een nadere motivering invloed heeft op de toelichting of het wijzigen van een bestemmingsplanregel. Dat vraagt dan om een nieuw besluit. En die ruimte wordt geboden in de tussenuitspraak (bestuurlijke lus).

De nadere motivering wordt gegeven in de bijgevoegde Studie (bijlage 4) en is onderdeel van de Uitwerking van de scenario's (bijlage 5). De planregeling is niet verworpen door de Raad van State. Als de gemeente nu het bestemmingsplan gaat wijzigen of de planregeling intrekt, zijn alle mogelijke gevolgen (ook de financiële) voor de gemeente.

Financiën

De geraamde grondprijs is gebaseerd op het oorspronkelijke bouwplan. Aanpassing van het oorspronkelijke bouwplan heeft direct effect op de gemeentelijke grondopbrengsten. Immers de grondprijs is direct gekoppeld aan de oppervlakte van een woning en het aantal te realiseren woningen. Inkomsten uit een grondverkoop gaan direct naar de Reserve Strategische aankopen. De reserve wordt ingezet om de kapitaallasten van grondaankopen te dekken. De hoogte van de reserve is € 953.000. De maximale hoogte is € 1.000.000.

Indien plannen worden gewijzigd heeft dit direct financiële gevolgen voor de inkomsten uit een grondverkoop en het risico op een schadeclaim. Risico's van schadeclaims maakt onderdeel uit van het weerstandsvermogen. In de begroting 2023 is hiervoor een bedrag opgenomen van € 4.200.000 met een kans van 60% dat het zich voordoet.

Communicatie

In de periode tussen het aannemen van de motie en voorliggende behandeling in forum en raad, heeft er een gesprek plaatsgevonden met de indiener van het beroep. Daarnaast is deze persoon meegenomen in alle processtappen. De bewoners van de Kattenhavestraat, deel Kuiperstraat, deel IJsselkade en deel Berkelkade zijn geïnformeerd over het proces en de processtappen richting besluitvorming middels een brief. Er is op 12 januari een inloophmoment geweest voor deze bewoners waar zij hun vragen kunnen stellen. Daarvan is door 1 persoon gebruik gemaakt.

Ook met de ontwikkelaar hebben gesprekken plaatsgevonden over de gevolgen van de motie en de uitwerking daarvan. Niet alleen op inhoud, maar ook procesmatig en de gevolgen daarvan. Het indienen van een schadeclaim ten tijde van aanpassen van de kaders en daarmee het tussentijds en eenzijdig veranderen van spelregels door de gemeente is hier ook aan de orde gekomen.

Na vaststelling van dit besluit, wordt het besluit gecommuniceerd met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en indiener van het beroep. Dit komt overeen met het gestelde in de tussenuitspraak. Eveneens wordt op de website www.ruimtelijkeplannen.nl het dossier van het bestemmingsplan "Kattenhavestraat" aangevuld met de tussenuitspraak, dit besluit en de bijlagen bij dit besluit. Daarnaast worden direct belanghebbenden in deze zaak schriftelijk op de hoogte gebracht van het besluit. Dit zijn de indiener van het beroep en de projectontwikkelaar.

Uitvoering

Het voorliggend besluit moet worden verwerkt in een aanpassing van het vastgestelde bestemmingsplan. De bouw- en goothoogte zoals vastgelegd in de planregeling en de plankaart van het bestemmingsplan

Kattenhavestraat moeten naar aanleiding van dit besluit worden aangepast. Deze aanpassingen dienen verwerkt te zijn bij beantwoording aan de Raad van State voor de sluitingsdatum van 1 maart 2023. De uitvoering van het te nemen te raadbesluit ligt zoals gebruikelijk bij het college.

-

Evaluatie

-

Bijlagen

1. Chronologisch overzicht ontwikkeling Kattenhavestraat;
2. Tussenuitspraak Raad van State d.d. 20 april 2022 inzake het bestemmingsplan “Kattenhavestraat”;
3. Motie zichtlijnen Kattenhavestraat d.d. 4 juli 2022;
4. Studie zichtlijnen en torens vanaf de IJsselkade en scenariostudie ontwikkeling Kattenhavestraat, buro SRO nov 2022;
5. Uitwerking scenario's, team RED dec 2022;
6. Advies Erfgoedadviesraad dec 2022;
7. Memo met de schriftelijke beantwoording vraag uit forum 16 januari 2023 m.b.t. planschade en schadeclaim.

Stukken die ter inzage liggen

-

ONTWERP

BESLUIT

Griffienummer: 2023-0007

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester & wethouders van 24 januari 2023 met nummer 489818;

gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 20 april 2022 inzake het bestemmingsplan "Kattenhavestraat", de motie van de gemeenteraad inzake Zichtlijnen Kattenhavestraat, gelet op het bepaalde in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke Ordening en de Algemene wet bestuursrecht, specifiek artikel 8.51a en paragraaf 3.4 van deze wet;

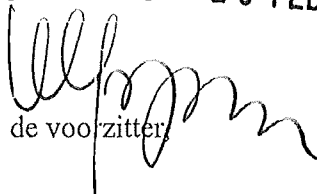
b e s l u i t :

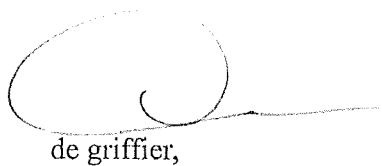
1. kennis te nemen van de "Studie zichtlijnen en torens vanaf de IJsselkade en scenariostudie ontwikkeling Kattenhavestraat" (bijlage 4) ter uitvoering van de motie zichtlijnen Kattenhavestraat d.d. 4 juli 2022;
2. de bouwhoogte in het bestemmingsplan Kattenhavestraat aan te passen, conform scenario 2 in 'Uitwerking scenario's' in bijlage 5.

Aldus besloten in de openbare vergadering van

de raad van de gemeente Zutphen,

gehouden op: **20 FEB. 2023**


de voorzitter


de griffier,

