Planologie De Suikerzijde

Aanleiding en doel

De gemeente Groningen heeft de opgave om de komende decennia zo'n 20.000 nieuwe woningen te realiseren. De Suikerzijde is een van de prioritaire gebieden waar invulling wordt gegeven aan de opgaven zoals die in de omgevingsvisie Levende Ruimte (2021) zijn geformuleerd. De ambities voor een nieuw, levendig stadsdeel in Groningen zijn in 2021 vastgesteld in structuurvisie De Suikerzijde, Crisis en herstelwet (hierna: Chw) bestemmingsplan 'De Suikerzijde, deelgebied Noord' en bijhorend MER. De structuurvisie vormt het globaal en indicatief raamwerk met ruimte voor een gefaseerde inrichting en ontwikkeling voor de komende decennia tot een nieuw stadsdeel. Deelgebied Noord wordt nu eerst ontwikkeld, omdat dit zich goed leent voor die stedelijke woonvormen waar momenteel de meeste vraag naar is.

In het vastgestelde Chw bestemmingsplan 'De Suikerzijde, deelgebied Noord' (2021) is de ruimtelijk-functionele structuur planologisch vastgelegd. Hierbinnen wordt op dit moment ruimte geboden voor ontwikkeling van 750 woningen en 12.500 m^2 aan commerciële en maatschappelijke voorzieningen, zoals horeca, detailhandel, onderwijs, zorg, cultuur en/of lichte bedrijvigheid geschikt voor functiemenging. Dit is een eerste stap in de ontwikkeling van deelgebied Noord. Het deelgebied is qua omvang echter zo groot dat er veel meer programma in past. Daar is in de ruimtelijke structuur van het stedenbouwkundige plan (2020) al rekening mee gehouden. Ook zijn in het MER (2020) de effecten van een minimaal en maximaal scenario aan woningbouw en voorzieningen onderzocht.

In het voormalige Chw bestemmingsplan is vastgelegd dat verdere invulling van deelgebied Noord in een latere fase via vervolgprocedures zal worden opgehoogd. Met de wijziging omgevingsplan die nu voorligt wordt het toegestane programma vergroot naar 2500 woningen en 55.000 m^2 commerciële en maatschappelijke voorzieningen. Hiermee kan verdere uitvoering worden gegeven aan de ontwikkeling van De Suikerzijde deelgebied Noord.

Op dit moment is er nog flexibiliteit in de spreiding van het programma over de verschillende bouwvelden. Naarmate de invulling concreter wordt, neemt de flexibiliteit af. Bouwvelden waarvan vaststaat welk programma daar komt, worden op dat programma gemaximeerd. Zo ontstaat zekerheid over het beschikbare programma voor de volgende velden. Daarvoor wordt de beleidsregel 'Beleidsregel maximum invulling gebiedsontwikkelingen' vastgesteld. Deelgebied Noord wordt in bouwvelden ingedeeld. Wanneer met de ontwikkelende partijen de gewenste invulling van een bouwveld is afgesproken, wordt in de beleidsregel per bouwveld het maximum aantal woningen en het maximum aantal m^2 aan commerciële en maatschappelijke voorzieningen vastgelegd. Indien gewenst kan deze beleidsregel ook worden gebruikt voor andere (grote) gebiedsontwikkelingen om, bijvoorbeeld, het aantal woningen per bouwveld te maximaliseren.

Omdat de beleidsregel niet ter inzage hoeft te worden gelegd zal de vaststelling plaatsvinden tijdens de vaststellingsfase van omgevingsplanwijziging 4. Daarna zal de beleidsregel regelmatig worden gewijzigd naarmate de invulling van het gebied vordert.

Inhoud omgevingsplanwijziging

Deze wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Groningen maakt het planologisch mogelijk om in deelgebied Noord van De Suikerzijde het programma te vergroten van 750 woningen en 12.500 m^2 aan commerciële en maatschappelijke voorzieningen naar 2.500 woningen en 55.000 m^2 aan commerciële en maatschappelijke voorzieningen.
Tevens worden in het kader van omgevingsveiligheid in verband met twee risicobronnen zones opgenomen, waarbinnen zeer kwetsbare gebouwen worden uitgesloten. Via een voorrangsregel wordt het programma gewijzigd en worden functies uitgesloten.
Er zijn verschillende onderzoeken verricht om te beoordelen of de wijziging van het omgevingsplan op deze aspecten voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voormalige goede ruimtelijke ordening).
Tevens is er een oplegnotitie MER opgesteld, waarbij is gebleken dat de wijziging kan vallen binnen de reikwijdte van de eerder voor de structuurvisie uitgevoerde MER.
Ook moet het 'gezamenlijke geluid' in het omgevingsplan worden vastgelegd. Hiervoor is het nodig om het reeds onherroepelijke hogere-waardebesluit dat voor deelgebied Noord is vastgesteld uiteindelijk in te trekken. De in het omgevingsplan vastgelegde waarden voor het 'gezamenlijke geluid' vervangen namelijk de vastgestelde 'hogere waarden'. Omdat het hogere-waardebesluit op grond van overgangsrecht van rechtswege onderdeel is geworden van het omgevingsplan, dient ook de intrekking van de inhoud van dit besluit als zijnde een wijziging van het omgevingsplan ter inzage te worden gelegd.

Ambtelijk advies (weging mogelijkheden, draagvlak en consequenties)

Robuust raamwerk deelgebied Noord

Het stedenbouwkundige plan voor deelgebied Noord vormt een robuust raamwerk met een royale openbare ruimte en diverse verbindingen met de omgeving. Dit raamwerk biedt flexibiliteit voor de uitwerking van de bouwvelden.
De eerste vier bouwvelden (fase 1) worden nu binnen het raamwerk van het stedenbouwkundige plan ontwikkeld. Daarbij is een aantal principes leidend:

- Gemengd programma: stads karakter met een mix van wonen, werken, leren recreëren en ontspannen
- Formele openbare ruimte, met ruime groene straten; informele binnenwerelden van de bouwvelden
- Parkeren niet in de openbare ruimte, maar binnen de bouwvelden
- Creëren van een fysieke en sociale leefomgeving (inclusieve, gezonde en welvarende gemeenschap)

Vervolgfase
Voor het ontwikkelen van de eerste 750 woningen is een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Dura Vermeer, Nijestee en Patrimonium. Op dit moment vinden de voorbereidingen plaats voor de volgende fase. Daarom is het van belang het planologisch kader uit te breiden met meer woningen en voorzieningen.

In het stedenbouwkundige plan voor deelgebied Noord (2020) is rekening gehouden met een programma van 2.000 woningen en 55.000 m^2 voorzieningen. Dit programma is destijds binnen het maximale scenario van het MER onderzocht en in de structuurvisie De Suikerzijde vastgesteld. Nadere verkenning naar de vervolgfase heeft nu opgeleverd dat het aantal woningen van 2.000 naar 2.500 woningen kan worden opgehoogd; het totale voorzieningenprogramma blijft ongewijzigd. Het vastgestelde programma in de andere deelgebieden binnen De Suikerzijde wijzigt daarmee niet. Wanneer op termijn nagedacht wordt over de planuitwerking van andere deelgebieden, zal bekeken worden of de huidige structuurvisie De Suikerzijde moet worden geactualiseerd in een omgevingsprogramma voor De Suikerzijde.

Ter voorbereiding op de ontwikkeling van de volgende bouwvelden is gekeken naar de ervaringen die zijn opgedaan bij de eerste bouwvelden. Ook zijn de programmatische invulling, de woningbehoefte, de woningmarkt in Groningen, financiële, milieutechnische en planologische kaders nader beschouwd.

De uitwerking van de eerste bouwvelden heeft ons een aantal zaken geleerd. In deze eerste fase is een aantal keuzes gemaakt (collectieve tuinen, parkeren, energie en openbare ruimte) waarmee de kwaliteit van het plan wordt versterkt. Door op maaiveld het parkeren te beperken en er zoveel mogelijk collectief te organiseren, blijft er ruimte over voor onder andere collectieve en openbare tuinen. Om deze kwaliteit in de rest van deelgebied Noord door te kunnen zetten, is nadere verkenning gedaan naar het te realiseren programma voor de volgende bouwvelden. Het blijft de ambitie een stedelijk, gemengd en gevarieerd woningaanbod te creëren voor verschillende doelgroepen, met diversiteit in woningcategorieën en woningtypologieën. Verder is gebleken dat er meer woningen in deelgebied Noord passen dan waar aanvankelijk vanuit was gegaan. Dit komt onder andere omdat ten opzichte van de uitgangspunten van het stedenbouwkundige plan uit 2020 het aandeel sociale huur is vergroot en nieuwbouwwoningen – mede als gevolg van de enorme stijging in realisatiekosten – relatief kleiner zijn geworden om ze betaalbaar(der) te maken. Voor alle bouwvelden in De Suikerzijde geldt dat we een mix van wonen en niet-woonprogramma willen realiseren. Het streven is het principe van de parkeeroplossing uit fase 1 aan te houden (buurtgarage, corporatieparkeren en gedeeltelijk op maaiveld).

Omgevingsveiligheid
In de Omgevingswet is in het kader van omgevingsveiligheid een nieuw instrument geïntroduceerd, de zogenaamde aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's. In deelgebied Noord en in de directe omgeving zijn twee relevante risicobronnen aanwezig. In deelgebied Noord ligt een hogedruk aardgasleiding, die in 2021 de dubbelbestemming 'Leiding-Gas' heeft gekregen, waarvoor een brandaandachtsgebied geldt. Langs de zuidkant van deelgebied Noord loopt het spoor Groningen-Leeuwarden. Ten opzichte van het in 2021 vastgestelde bestemmingsplan voor deelgebied Noord, heeft het Rijk dit spoor in 2024 toegevoegd aan het landelijke Basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Op grond van de Omgevingswet is hier sprake van een brand- en explosieaandachtsgebied.

De aandachtsgebieden van beide risicobronnen zijn met name voor zeer kwetsbare gebouwen relevant. In verband met de gewijzigde regelgeving worden daarom in deze omgevingsplanwijziging zones vanaf deze risicobronnen opgenomen, waarbinnen zeer kwetsbare gebouwen worden uitgesloten.

Oplegnotitie MER
In de oplegnotitie MER is onderzocht of de voorgenomen verhoging van het programma in deelgebied Noord leidt tot andere milieueffecten dan zoals die in het MER (2020) zijn beschreven. Geconcludeerd wordt dat de effecten van het gewijzigde programma niet leiden tot relevante verschillen in milieugevolgen ten opzichte van de in 2020 onderzochte effecten. De effectbeoordeling en conclusies voor de verschillende aspecten uit het MER zijn grotendeels gelijk gebleven. Slechts een paar beoordelingscriteria wijken iets af, waarbij sommige wat hoger en andere wat minder scoren. Effecten die door de wijziging wat minder goed scoren zijn vergelijkbaar met de effecten van het voorkeursalternatief. Dit voorkeursalternatief gaat uit van het alternatief Hoog, met 5.000 woningen en 3.000 arbeidsplaatsen, waarvan 2.000 woningen in deelgebied Noord. Daarmee wordt geconcludeerd dat het MER uit 2020 volledig ten grondslag kan liggen aan de wijziging van het omgevingsplan voor het vergroten van het programma.

Deze wijziging omgevingsplan voorziet in een toename van 500 woningen ten opzichte van het totale programma van 2000 woningen dat voor deelgebied Noord in het MER (2020) is onderzocht. Het vastgestelde programma in de andere deelgebieden binnen het omgevingsprogramma De Suikerzijde wijzigen daarmee niet. Wanneer op termijn nagedacht wordt over planuitwerking van andere deelgebieden, zal bekeken worden of de huidige structuurvisie De Suikerzijde moet worden geactualiseerd in een omgevingsprogramma voor De Suikerzijde.

Gezamenlijk geluid
De gemeente heeft de verplichting om het gezamenlijke geluid op de gevel van geluidgevoelige gebouwen te bepalen en in het omgevingsplan vast te leggen, zodat daar bij de geluidsisolatie rekening mee gehouden kan worden. Dit geldt ook voor geluidgevoelige gebouwen die nog niet gebouwd zijn, maar wel gebouwd kunnen worden. Het gaat om het samengenomen geluid uit verschillende bronnen. In het plan worden de gebieden met de verschillende gezamenlijk-geluidwaarden aangewezen. Buiten de geplande bouwvelden is het gezamenlijk geluid niet berekend. Mocht daar alsnog geluidgevoelige bebouwing gepland worden, dan zal de aanvaardbaarheid daarvan alsnog bepaald moeten worden.

Financiële consequenties

De gemeenteraad heeft middelen ter beschikking gesteld als dekking voor de ontwikkeling van De Suikerzijde. De gemeentelijke middelen zijn ondergebracht in de gebiedsbegroting van De Suikerzijde, welke de gemeenteraad op 21 december 2022 heeft vastgesteld.

De gebiedsbegroting omvat de ontwikkeling van het totale plangebied van De Suikerzijde, namelijk deelgebieden Noord, Zuid, Voorterrein en Hoendiep Zuid. In de gebiedsbegroting is de realisatie van 5.000 woningen en 110.000 m^2 voorzieningen opgenomen, inclusief de benodigde grondkosten en bovenwijkse investeringen.

De wijziging van het omgevingsplan van deelgebied Noord naar 2.500 woningen en 55.000 m^2 aan voorzieningen is financieel verwerkt binnen de gebiedsbegroting van De Suikerzijde. Het totaal aantal woningen van de gehele De Suikerzijde wordt verhoogd met 500 naar 5.500 woningen. Het aandeel van 25% sociale huur in deelgebied Noord past binnen de gebiedsbegroting. Hiermee is de wijziging van het omgevingsplan economisch uitvoerbaar. De ambitie om in deelgebied Noord naar 30% sociaal te gaan, vraagt aanvullende middelen. De mogelijkheden voor aanvullende middelen worden de komende tijd verkend en eind 2025 verwerkt in een geactualiseerde gebiedsbegroting.

Alle gronden in het deelgebied zijn in eigendom van de gemeente Groningen. Het omgevingsplan maakt daarom geen ontwikkelingen mogelijk op gronden die in bezit zijn van derden. Hierdoor is het niet noodzakelijk om tegelijkertijd met het omgevingsplan een exploitatieplan vast te stellen ter verzekering van het kostenverhaal. De gemeente Groningen gaat alle bouwkavels zelf op basis van actief grondbeleid tot ontwikkeling brengen. Eventueel te vergoeden nadeel wordt daarbij op een ontwikkelende partij verhaald.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

De plannen voor De Suikerzijde zijn de afgelopen jaren in meerdere rondes tot stand gekomen. Bij iedere ronde zijn steeds bijeenkomsten georganiseerd voor omwonenden, belangenorganisaties, omliggende bedrijven en andere geïnteresseerden. Ook via nieuwsbrieven worden belangstellenden op de hoogte gehouden. Met de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan wordt deze doorlopende participatiewijze voortgezet.

Over het voornemen tot de wijziging van het omgevingsplan wordt actief en breed gecommuniceerd. Zo is de klankbordgroep De Suikerzijde geïnformeerd over de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan. In deze klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van omwonenden van De Suikerzijde, met onder meer de Peizerweg, de Peizerbocht Hoogkerk, Vinkhuizen, Buitenhof, UT Delfiaweg, woonbootbewoners aan het Energieweg en Stichting Bangheweer. Dit leidde in de klankbordgroep alleen tot de vraag of toename van het programma nog gevolgen heeft voor de bouwhoogtes. Daar is geen sprake van, de toegestane bouwhoogtes wijzigen hiermee niet.

Verder heeft een inloopbijeenkomst plaatsgevonden, waarvoor de wijde omgeving van De Suikerzijde is uitgenodigd. Deze uitnodiging stond ook in de digitale nieuwsbrief van de gemeente. Onderwerpen van de inloop waren de komende werkzaamheden, de planvorming voor het voorterrein, het ontwerp van een nieuwe brug en de voorgenomen aanpassing van het omgevingsplan. Er kwamen zo'n 15 bezoekers naar de inloop. Er is een aantal reacties ontvangen. Over het algemeen was er begrip voor de wens meer en kleinere woningen te bouwen gezien de grote vraag en de betaalbaarheid van woningen.

De raad is op 18 juni bijgepraat over actuele ontwikkelingen in De Suikerzijde, waaronder het voornemen voor de wijziging van het omgevingsplan.

Over de terinzagelegging van de ontwerpwijziging van het omgevingsplan en de periode van tervisielegging zal, naast de verplichte publicatie, actief worden gecommuniceerd en bij de klankbordgroep en belangstellenden onder de aandacht

worden gebracht. Ook zal er tijdens de periode van tervisielegging gelegenheid zijn om op het projectbureau De Suikerzijde over de plannen van gedachten te wisselen en vragen te stellen. Verder kan een ieder tijdens de periode van tervisielegging een zienswijze over de ontwerpwijziging indienen.

Overige consequenties

Indirecte akoestische effecten
Uit akoestisch onderzoek komt naar voren dat deze wijziging van het omgevingsplan bij een aantal woningen buiten plangebied De Suikerzijde deelgebied Noord, een toename van de geluidsbelasting van 1,5 tot 2,4 dB tot gevolg heeft. Het gaat om een aantal woningen aan de Arduinstraat, Diamantlaan, Dolomietstraat, Energieweg en Porfierstraat. Deze toename wordt beoordeeld als acceptabel en passend binnen een stedelijke omgeving. Hierover volgt een separaat collegevoorstel.