AANVULLEND HUISWERK CRUQUIUS
Maart 2020

1. Vraag Commissie D'Hooghe

In verband met haar advies over de fietsverbinding tussen het Zeeburgereiland en het Oostelijk Havengebied heeft de commissie een aanvullende vraag gesteld aan team Cruquius. De vraag is gaat over de vastgoedontwikkeling op de kop van Cruquius (deelgebied 7). De vraag luidt: "Hoeveel ruimte is er nog – formeel en feitelijk, dus gebaseerd op bestemmingsplannen – voor het aanleggen van publieke voorzieningen, zoals het aanlanden van een brug. Wat is er al door de raad vastgesteld (planologisch) en welke toezeggingen zijn er ten aanzien van ontwikkeling van vastgoed? En/of op welke termijn wordt dit planologisch vastgelegd?".

Voor het beantwoorden van de vragen van de commissie is het van belang dat bij de transformatie van Cruquius de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke posities en verantwoordelijkheden van gemeente en ontwikkelaars afwijken van traditionele gebiedsontwikkeling. Daarom wordt in de hoofdstukken 2 en 3 eerst beschreven hoe de transformatie van Cruquius tot stand kwam en op welke wijze gemeente en ontwikkelaars tijdens het proces afspraken maken en zich committeren aan een ontwikkeling. Vervolgens wordt in de hoofdstukken 4 en 5 ingegaan op de vragen van de commissie. Tot slot wordt in de hoofdstukken 6 en 7 ingegaan op gevolgen voor de vastgelegde afspraken en programma en schade voor ontwikkelaar en gemeente.

2. Transformatie Cruquius - kader

Het Cruquiusgebied is van oudsher een industriegebied. De grond is grotendeels in erfpacht uitgegeven en er zijn enkele percelen in vol eigendom. De hoofdontsluiting (Cruquiusweg) bevindt zich op gemeentegrond.

In 2010 heeft het gemeentebestuur voor het Cruquiusgebied een strategienota vastgesteld en daarmee besloten dat dit gebied transformeert van industriegebied naar een gemengd woon-werkgebied. Dit kwam overeen met de Structuurvisie.

De economische crisis en de daaruit voortvloeiende bezuinigingsopgave voor de gemeente leidde indertijd tot een heroriëntatie van de positie van de gemeente. Er werd geen traditionele gebiedsontwikkeling ingezet. De gemeente volgt bij de transformatie van Cruquius de markt en heeft een faciliterende rol. Grondeigenaren (inclusief erfpachters) geven zelf de transformatie vorm binnen gestelde kaders. Deze kaders liggen vast in de Spelregels en Spelregelkaart Cruquiusgebied (bijlage 1 en 2) die in 2012 op basis van de strategienota door het gemeentebestuur zijn vastgesteld. De spelregelkaart heeft de status van een investeringsbesluit en vervangt daarmee een integraal stedenbouwkundig plan. Bij dit investeringsbesluit hoort een financiële paragraaf en een grex.

3. Transformatie Cruquius – verhouding privaatrechtelijk en publiekrechtelijk

Bij traditionele gebiedsontwikkeling stelt het gemeentebestuur - op basis van een stedenbouwkundig plan - het bestemmingsplan vast (publiekrechtelijk spoor) waarna de grond volgens de vastgelegde bestemming wordt uitgegeven (privaatrechtelijk spoor). Bij de transformatie van Cruquius verhouden die twee sporen zich anders tot elkaar.

Als eerste beschrijft de initiatiefnemer het plan voor een kavel in een initiatiefdocument. Op basis van dat initiatiefdocument neemt het gemeentebestuur een principebesluit. Vervolgens worden afspraken vastgelegd in een Samenwerkingsovereenkomst (SOK). Door het principebesluit en de SOK committeert de gemeente zich privaatrechtelijk aan het initiatiefdocument. In het principebesluit stemt het gemeentebestuur bovendien in met het opstellen van een nieuw postzegelbestemmingsplan door de ontwikkelaar conform het initiatiefdocument. In de SOK staat vervolgens dat de gemeente haar goedkeuring niet zal onthouden aan het nog op te stellen postzegelbestemmingsplan als dat plan voldoet aan de spelregelkaart, spelregels, het Initiatiefdocument, het Principebesluit en de SOK.

De gemeente kiest bewust voor de strategie het vigerende bestemmingsplan van Cruquius niet aan te passen aan de spelregelkaart. Dit geeft haar namelijk - bij elk initiatief voor ontwikkeling van een kavel - een onderhandelingspositie bij het maken van ruimtelijke en programmatische afspraken. Die afspraken legt zij - vóórdat het postzegelbestemmingsplan in procedure wordt genomen - vast in de SOK.

In het proces van transformatie maakt de initiatiefnemer - naast het postzegelbestemmingsplan - ook een ontwerp voor de toekomstige openbare ruimte op het eigen perceel op basis van het Raamwerk Openbare ruimte Cruquiusgebied. Nadat gebouwen en buitenruimte zijn gerealiseerd door de ontwikkelaar, wordt de openbare ruimte 'om niet' overgedragen aan de gemeente.

Doel van dit proces is de ambitie voor het Cruquiusgebied in een goede samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaars te realiseren. Deze ambitie met bijbehorend kader (spelregels) en privaatrechtelijk en publiekrechtelijk proces zijn gecommuniceerd. Voor ontwikkelaars was dit de basis voor aankoop van percelen voor herontwikkeling. De goede samenwerking heeft haar vruchten afgeworpen. De gemeente en ontwikkelaars hebben overeenstemming over ontwikkeling van de deelgebieden 1 tot en met 7 (bijlage 3).

4. Transformatie Deelgebied 7 – wat ligt er vast

Dit hoofdstuk is opgenomen naar aanleiding van de vraag van de commissie hoeveel ruimte er nog is – formeel en feitelijk, dus gebaseerd op bestemmingsplannen – voor het aanleggen van publieke voorzieningen, zoals het aanlanden van een brug.

Deelgebied 7 van Cruquius is geheel in eigendom van een ontwikkelaar (Amvest). Het grootste deel is in voortdurende erfpacht als bedrijventerrein uitgegeven tot 2051. Een deel heeft Amvest in vol eigendom. Amvest heeft op basis van de spelregelkaart een initiatiefdocument (bijlage 4) opgesteld voor de herontwikkeling van dit gebied.

Op 31 mei 2017 heeft de stadsdeelraad (bevoegd gezag) een principebesluit (bijlage 5) genomen over het initiatiefdocument. Op 15 december 2017 is door gemeente en Amvest een SOK ondertekend. De SOK ziet op het gearceerde deel van deelgebied 7 (bijlage 6). Alleen het einde van de Cruquiusweg is gemeentegrond. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven heeft de gemeente zich - met het nemen van het principebesluit en het ondertekenen van de SOK - privaatrechtelijk gecommitteerd aan het Initiatiefdocument van Amvest. Ook heeft de gemeente zich met het principebesluit gecommitteerd aan het meewerken aan een postzegelbestemmingsplan op basis van het initiatiefdocument. Dit is bevestigd in de SOK waarin staat dat de gemeente haar goedkeuring aan het bestemmingsplan niet zal onthouden als het bestemmingsplan voldoet aan de spelregels, de spelregelkaart, het initiatiefdocument,

het principebesluit en de SOK. In het initiatiefdocument en in de SOK is niet voorzien in een fietsbrug. In de SOK is geen voorbehoud of ontbindingsmogelijkheid opgenomen.

NB: Overigens staat in het principebesluit voor deelgebied 7 een tijdsplanning genoemd voor het uitwerken van een ontwerp-bestemmingsplan. Deze termijn is overschreden. Over de uitwerking van de verschillende deelgebieden en de planning in het project is (ook op stuurgroepniveau) steeds een goede en actieve samenwerking geweest. Niet de specifieke planning van deelgebied 7 maar de uiteindelijke herontwikkeling van Cruquius is van belang. Daarbij is deze vertraging een gevolg van het ontwikkelproces en niet toe te wijzen aan de ontwikkelaar.

5. Transformatie deelgebied 7 – SOK

Dit hoofdstuk is opgenomen naar aanleiding van de vraag van de commissie welke toezeggingen er zijn ten aanzien van ontwikkeling van vastgoed en op welke termijn dit planologisch wordt vastgelegd.

In de SOK voor deelgebied 7 is het volgende programma overeen gekomen (op bijlage 9 is te zien waar de verschillende gebouwen staan):

	categorie	**aantal**	**Oppervlakte m2 bvo**
Metaalpark	marktwoningen	142	22.000
	commercieel		2.000
Houtsma	marktwoningen	149	13.600
	sociale huur	39	3.200
	commercieel		475
Candido	marktwoningen	61	10.700
	commercieel		710
Werkmeester	commercieel		330

Op basis van het principebesluit en de samenwerkingsovereenkomst is door en voor rekening van Amvest het deelgebied verder uitgewerkt. Deze stukken zijn in de volgende fase:

- Het voorontwerpbestemmingsplan is gereed en afgestemd tussen Amvest en gemeente. Doelstelling is dat de gemeente het plan - conform het principebesluit en de SOK - in het tweede kwartaal van 2020 in procedure brengt. Naar verwachting wordt het bestemmingsplan in juni 2021 vastgesteld door de gemeenteraad.
- Het definitief ontwerp (DO) van de gebouwen is gereed (bijlage 7). De DO toets is door de gemeente uitgevoerd. Behoudens een paar kleine opmerkingen is het DO akkoord bevonden door de gemeente.
- Het ontwerp voor de openbare ruimte is op het niveau van een voorlopig ontwerp (bijlage8). Er is op hoofdlijnen overeenstemming tussen de gemeente en Amvest.

6. Brug Zeeburgereiland over Cruquius – Gevolgen voor afspraken en programma

De brug over Cruquius deelgebied 7 is ruimtelijk in beeld gebracht. Hierbij is uitgegaan van een fiets/voetgangersbrug van circa 8 meter breed die op een hoogte van 10 meter over Cruquius loopt. Daarnaast is uitgegaan van het plan waarover tussen de gemeente en Amvest

overeenstemming is bereikt. De gevolgen voor het deelgebied zijn schematisch in beeld gebracht (bijlage 9).

Planvorming
Indien de fietsbrug hier gepland wordt, moet er overeenstemming komen met Amvest. Lukt dit niet dan moet de gemeente de grond onteigenen. Daarnaast moet een heel nieuw plan gemaakt worden voor de nieuwbouwontwikkeling van het deelgebied 7 (bestemmingsplan, ontwerp gebouwen en openbare ruimte). Dit betekent extra kosten voor Amvest en/of gemeente en vooral ook een aantal jaren vertraging van de ontwikkeling van Cruquius.

NB: Voor een eventuele onteigening is het huidige bestemmingsplan relevant. Binnen deelgebied 7 is de brug is in strijd met het vigerende bestemmingsplan. Er is strijd met de bestemming Bedrijf-3 voor wat betreft de bouwhoogte en strijd met de bestemming Verkeer-1 vanwege het gebruik én de bouwhoogte. Het water rond deelgebied 7 hoort overigens ook tot het bestemmingsplan Cruquius. Hier is een brug slechts toegestaan tot een beperkte hoogte van 2 meter. Deze strijdigheden kunnen worden opgeheven door gebruik te maken van de binnenplanse algemene afwijkingsregel t.b.v. van o.a. bruggen, mits de oppervlakte niet meer beslaat dan 2% van het plangebied van heel BP Cruquius. Of deze laatste afwijkingsregel van toepassing is op deze brug en/of gebruikt kan worden als onteigeningstitel vergt nader juridisch onderzoek.

Gebouwen
Door realisatie van de brug is een deel van gebouwen niet meer mogelijk. Een eerste indicatie geeft aan dat dit circa 5000 m2 bvo wonen (circa 50 woningen) betreft en circa 600 m2 commerciële plint. Indien deze functies binnen deelgebied 7 geen plek kunnen krijgen betekent dit een omzetderving voor Amvest. Voor de gemeente betekent het een vermindering van de erfpachtwaarde van de grond. Daarnaast zal een aantal woningen en bedrijfsruimten die direct naast de brug liggen in waarde afnemen. Ook zal de uitstraling van het gehele gebied sterk beïnvloed worden door deze fietsbrug.

Werkmeester
Op de spelregelkaart is een aantal gebouwen gekwalificeerd als karakteristiek en behoudenswaardig. Het is een van de speerpunten bij de transformatie van Cruquius om deze gebouwen te behouden omdat dit recht doet aan de historie van het gebied en een bepalende bijdrage levert aan het karakter en uitstraling van deze nieuwe woonomgeving. Bij de planvorming van deelgebied 7 is door de gemeente sterk ingezet op behoud van het gebouw 'de werkmeester' dat op de spelregelkaart als behoudenswaardig is gedefinieerd. Dit is vastgelegd in het principebesluit en in de SOK. Dit gebouw staat nu nog op de kop (zie bijlage 1) en wordt verplaatst naar de groene zone (zie bijlage 8.).

De brug loopt over de nieuwe locatie van het gebouw 'de werkmeester'. In geval van een brug zijn er twee mogelijkheden. Of het gebouw wordt gesloopt wat tegen het beleid van de gemeente is. Of het gebouw blijft op de huidige locatie gehandhaafd ten koste van nog meer nieuwbouw (circa 4000 m2 bvo, circa 40 woningen)

Groen plein
Het Cruquiusgebied wordt intensief bebouwd, in het bijzonder in het oostelijk deel (bouwhoogtes tussen 21m en 62m). Tegelijk kent het weinig grote openbare ruimtes. In het raamwerk openbare ruimte zijn twee grotere, meer pleinachtige openbare ruimtes voorzien: middenin het gebied (deelgebied 1.5) en op de kop (deelgebied 7). Deze ruimtes zijn

onmisbaar om het raamwerk openbare ruimte te laten functioneren zoals bedoeld; ze zorgen voor een minimum aan ontmoetingsplek en groen voor een intensief bewoonde wijk. Met het vervallen van het groene plein aan de kop is het gewenste raamwerk openbare ruimte niet meer haalbaar. Dit heeft voor alle bewoners en gebruikers van het Cruquiusgebied negatieve gevolgen op leefbaarheid en de (woon)omgeving. (zie bijlage 10)

Openbaar vervoer
Het Cruquiusgebied is op dit moment niet goed bereikbaar met openbaar vervoer. Daarom is in beeld gebracht of de brug over Cruquius een bijdrage zou kunnen leveren aan verbetering van deze bereikbaarheid (bijlage 11).

Op deze kaart is een nog aan te leggen langzaam-brug over de Nieuwe Vaart opgenomen. Deze is naar verwachting begin 2022 gereed. Over deze brug is de dichtstbijzijnde tramhalte bij het Flevopark bereikbaar. Op bijgaande kaart is te zien hoe verschillende openbaar vervoer haltes zich dan tot Cruquius verhouden. Overigens kunnen bewoners van Cruquius het Zeeburgereiland ook bereiken via de nieuwe brug over de Nieuwe Vaart en de Amsterdamse brug.
.

7. Deelgebied 7 – schade als gevolg van de brug

Op basis van de spelregelkaart heeft Amvest het deelgebied verworven. Met het principebesluit heeft het bestuur de toezegging gedaan mee te werken aan een postzegelbestemmingsplan conform initiatiefdocument. Met het principebesluit en de SOK heeft het gemeentebestuur zich daarnaast privaatrechtelijk gecommitteerd aan het Initiatiefdocument. Daarin is niet voorzien in een fietsbrug. In de SOK is geen voorbehoud of ontbindingsmogelijkheid opgenomen.

Indien de plannen van de gemeente gewijzigd worden ten behoeve van deze fietsbrug is sprake van het niet nakomen van een overeenkomst. Dan zien wij de volgende schade(claims):

- Verwerving door de gemeente van het erfpachtrecht van Amvest tbv de locatie fietsbrug
- Omzetderving door Amvest ivm het niet kunnen realiseren van 5000 of mogelijk 9000 m2 (bij behoud van Werkmeester) bvo wonen en 600 m2 bvo commercieel.
- Omzetderving ivm afwaardering gebied door fietsbrug.
- Vertragingskosten Amvest in verband met planherziening, circa 3 jaar.
- Nieuwe plankosten voor
    - Architect: De bouwplannen voor Metaalpark, Houtsma, Candido en Werkmeester zijn op DO niveau uitgewerkt.
    - Bestemmingsplanjurist: het voorontwerp bestemmingsplan is gereed
    - Ontwerp openbare ruimte: het ontwerp openbare ruimte is op VO niveau uitgewerkt
- Extra proceskosten voor projectteam Cruquius (intern gemeente)
- Omzetderving voor de gemeente tbv GREX Cruquius ivm niet gerealiseerde m2 wonen en commercieel