

Datum

6 september 2022

Onderwerp

Aanpak Amsteleind

Uw kenmerk

4945492

Aantal bijlagen

-

**Wat adviseert het college te besluiten?**

1. *Het gebied dat in de 'Structuurvisie Oss-West' is aangeduid als 'optiegebied' nader te onderzoeken naar de mogelijkheden om dit onderdeel te laten zijn van de totaalontwikkeling.*
2. *Parallel aan het omgevingsplan voor het totale gebied een plan uit te werken voor het gebied tussen de Amsteleindstraat en de Brandstraat voor ca. 750 woningen.*
3. *Af te wijken van de eerdere planning en akkoord te gaan met de nieuwe planning.*

**Wat is de aanleiding voor dit advies?**

In de rapportage 'Taskforce Versnelling Woningbouw en Bedrijventerreinen' is onderzocht hoe we in Oss een versnelling kunnen aanbrengen in de opgave van ruim 8.000 nieuwe woningen. Veel van deze woningen worden gebouwd in projecten die deel uitmaken van het stedelijk gebied. Amsteleind is als project concreet genoemd in de Taskforce Versnelling Woningbouw en Bedrijventerreinen met als doel om zo spoedig als mogelijk circa 3.000 woningen te bouwen aan de westelijke rand, direct aansluitend aan het stedelijke gebied.

Met het uitwerken van de 'houtskoolschets' uit het rapport van de Taskforce tot een plan voor een kwalitatief hoogwaardige en toekomstbestendige wijk, die in februari jl. is vastgesteld als 'Structuurvisie Oss-West', is de eerste stap gezet. Met de ambitie vervolgens nog vóór 1 juli 2022 (was ingangsdatum Omgevingswet) een ontwerp bestemmingsplan in procedure te brengen en liefst al eind 2023 te kunnen starten met het bouwrijp maken voor de eerste woningen.

Bij de uitwerking naar het ontwerpbestemmingsplan constateren we dat het veel meer tijd kost om de gestelde ambities uit de structuurvisie te onderzoeken en juridisch te borgen. En dat het in procedure brengen van een ontwerpbestemmingsplan voor inwerkingtreding Omgevingswet niet realistisch meer is, en we een ontwerp-omgevingsplan zullen moeten gaan opstellen.

Voor de uitwerking van een aantal aspecten uit de structuurvisie zoals verkeer, energie, groen en water, is het noodzakelijk om vooraf beleidsmatige keuzes te maken. Daarbij speelt tevens dat wij bij een aantal aspecten mede afhankelijk zijn van de uitgangspunten van onze overlegpartners zoals provincie en waterschap die op hun beurt weer mede afhankelijk zijn van nieuw landelijk beleid dat nog in ontwikkeling is.

Om toch sneller te kunnen voorzien in de woningbouwbehoefte, stellen we voor om een deelgebied nader uit te werken, vooruitlopend op én parallel aan het omgevingsplan voor het totaal. Deze keuze maakt het mogelijk om ca. 750 woningen iets sneller te realiseren, door op enkele beleidsmatige keuzes voor te sorteren.

**Welk resultaat willen we bereiken?**

Het uitwerken van de structuurvisie in een omgevingsplan die voorziet in een kwalitatief hoogwaardige en toekomstbestendige wijk van 3.000 woningen, conform een nieuwe planning en nader uit te werken uitgangspunten. Daarnaast parallel aan dit traject een deel van het plangebied uit te werken en de uitgangspunten vast te stellen, zodat zo snel al redelijkerwijs mogelijk is kan worden gestart met de bouw van ca. 750 woningen (dit is bij een woningdichtheid van 30 woningen per hectare).

**Welke argumenten zijn er voor dit advies?***1.1 Totaalplan van 3.000 woningen is het uitgangspunt*

De eerder gestelde opdracht voor Amsteleind is om een wijk te realiseren van ca. 3.000 woningen met de daarbij behorende voorzieningen. Met dit voorstel herbevestigen we deze opdracht en zetten hiermee in op het opstellen van een omgevingsplan voor ca. 3.000 woningen in het plangebied van Amsteleind. In het omgevingsplan worden alle keuzes voor de nieuwe wijk vastgelegd, met als doel dat er een kwalitatief hoogwaardige wijk ontstaat voor de nieuwe bewoners. Het omgevingsplan borgt tevens dat Amsteleind goed aansluit op de bestaande stedelijke en landelijke structuren in de directe omgeving. Het totaalplan schept duidelijkheid over de te maken keuzes en borgt dat de ambities uit de structuurvisie worden vertaald naar het omgevingsplan. Bij de uitwerking van het omgevingsplan houden we rekening met de inbreng van de verschillende overlegpartners.

*1.2 Het opstellen van een omgevingsplan voor het totaalgebied sluit aan bij het instrumentarium van de Omgevingswet*

De datum van de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 jan 2023) is nog onzeker. Met het opstellen van een omgevingsplan sorteren we vast voor op het te hanteren instrumentarium. Het opstellen van een ontwerpbestemmingsplan voor inwerkingtreding, om gebruik te kunnen maken van het overgangsrecht, is voor plan Amsteleind niet haalbaar. Na vaststelling van de structuurvisie is gebleken dat de te maken keuzes in en rondom het plangebied dermate complex en samenhangend zijn (o.a. verkeersafwikkeling en het watersysteem), dat deze keuzes niet tijdig kunnen worden gemaakt en verankerd in een bestemmingsplan voor het totale plangebied. Ook is de haalbaarheid onderzocht van het uitwerken van een bestemmingsplan voor een deelgebied (ca. 750 woningen), passend in de structuurvisie. Ook dit blijkt niet haalbaar. Hiervoor is het noodzakelijk dat er keuzes worden gemaakt ten aanzien van de ambities zoals geformuleerd in de structuurvisie, op basis waarvan een stedelijk raamwerk opgesteld zou kunnen worden. Gelet op de afhankelijkheid en volgordelijkheid van de te nemen stappen om te komen tot zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming, moeten we concluderen dat het niet mogelijk is om voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerpbestemmingsplan gereed te hebben. Het is daarom noodzakelijk om te gaan werken met het instrumentarium vanuit de Omgevingswet.

## *2 Meenemen 'optiegebied' in de totaalontwikkeling sluit aan op de verstedelijkingsambities en -opgaven in de Spoorzone van Oss*

Oss staat voor een verstedelijkingsopgave, bestaande uit o.a. een schaalsprong in stedelijkheid en de inzet op een mobiliteitstransitie. De schaalsprong in stedelijkheid bestaat o.a. uit het toevoegen van 8.500 woningen in de gemeente Oss, waarvan het overgrote deel moet landen in het stedelijk gebied rondom het spoor. We kijken hierbij nadrukkelijk naar mogelijkheden tot herstructurering, verdichting en transformatie. Het is echter niet mogelijk om alle 8.500 woningen aan het bestaand stedelijk gebied toe te voegen; om aan de benodigde woningbouwaantallen te kunnen voldoen, zal ook een deel gebouwd moeten worden in Amsteleind. Door het optiegebied mee te nemen in de gehele ontwikkeling, sluiten we aan bij de verstedelijking die langs het spoor in Oss plaatsvindt. Het is daarbij gewenst om uit te gaan van de ontwerpprincipes voor de verstedelijkingsopgaven, zoals die momenteel door de provincie en het Rijk worden geformuleerd. De principes hebben onder meer betrekking op de nabijheid van voorzieningen en duurzame vormen van mobiliteit, en op de leidende rol die bodem en water spelen bij de verstedelijkingsopgave. Het is bekend dat het zuidelijk deel van het plangebied (grootweg het gebied tussen het spoor en de Amsteleindstraat) deel uitmaakt van de drogere zandgronden, waardoor intensiever ruimtegebruik van deze gronden meer voor de hand ligt. Daarnaast is de afstand van dit deelgebied tot aan het huidige station Oss-West korter, wat de bereikbaarheid ten goede komt. Bij het onderzoek naar de mogelijkheden in het optiegebied nemen we de mogelijkheid om station Oss-West te verplaatsen naar het zuidelijk deel van het optiegebied mee.

### *3.1 Het uitwerken van een deelplan biedt perspectief op een versnelde procedure*

Het heeft de voorkeur om een totaalplan uit te werken voor het gehele plangebied van Amsteleind, met daarin ruimte voor ca. 3.000 woningen. Dit omdat een relatief grote gebiedsontwikkeling zoals Amsteleind plaatsvindt voor de toekomst. De dilemma's waar we voor staan, zoals op het gebied van klimaat, biodiversiteit, woningbouw en maatschappelijke ongelijkheid, vragen om lange-termijn-antwoorden, en niet om korte-termijn-oplossingen. In tegenstelling tot wat er eerder is gecommuniceerd, gaat dit traject echter veel langer duren. Het uitwerken van een plan voor het deelgebied tussen de Amsteleindstraat en de Brandstraat biedt mogelijkheden om, vooruitlopend op én parallel aan het totaalplan, sneller te komen tot de bouw van ca. 750 woningen (bij een woningdichtheid van 30 woningen per hectare). Deze planning is langer dan de oorspronkelijke planning uit de structuurvisie, maar korter dan de planning voor het totaalplan. Het aantal woningen is afhankelijk van nader te maken keuzes met betrekking tot programma en mate van stedelijkheid. De eigendomssituatie in dit deelgebied biedt kansen om in te spelen op de behoefte van doelgroepen die urgent

gehuisvest moeten worden. De keuze voor een versnelde procedure betekent overigens niet dat er minder ruimte is voor participatie en zienswijzen. En ook deze planning is langer dan de oorspronkelijke planning in de structuurvisie maar sneller dan de planning voor het hele plan.

### *3.2 Door te kiezen voor een omgevingsplan voor het bewuste deelgebied zijn een aantal grote beleidskeuzes nog niet noodzakelijk*

De keuze voor het deelgebied maakt dat er geen directe afhankelijkheid is van beleidskeuzes die nog gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van een Mobiliteitsplan. Bovendien vereenvoudigt het gemeentelijk eigendom van gronden in het gebied het werken met nieuw instrumentarium. Tot slot leidt een plan voor een kleiner aantal woningen tot minder ingrijpende keuzes op het gebied van o.a. infrastructuur en water. Door een ontsluitingsvariant uit te werken, vooruitlopend op het nog op te stellen Mobiliteitsplan, onderbouwen we de keuze voor de ontsluiting van de wijk. Hiermee voldoen we tevens aan de opdracht zoals deze is geformuleerd in het amendement "Bekijk ontsluiting in de breedte", ingediend bij de vaststelling van de structuurvisie op 24 februari 2022.

### *4.1 De opzet van de planning verandert door de Omgevingswet en de uitwerking van de structuurvisie*

Per 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet in werking<sup>1</sup>. Het opstellen van een omgevingsplan is organisatorisch, technisch en juridisch complex, onder meer omdat we moeten werken met een 'casco-omgevingsplan' voor alle op te stellen plannen. Hiervoor moeten keuzes worden gemaakt. Verder zijn er technische (denk aan digitalisering van besluiten/functionaliiteit DSO) en juridische (reikwijdte van regels en voorschriften) uitdagingen te verwachten. Dit leidt tot extra te nemen stappen in de procedure, waarbij tevens rekening gehouden dient te worden met een onzekerheidsmarge.

We constateren daarnaast dat er enkele fundamentele beleidsmatige keuzes ten grondslag liggen aan de vertaling van de ambities uit de structuurvisie naar een concreet plan. Het ontsluiten van de wijk Amsteleind vraagt bijvoorbeeld om een keuze te maken voor de optimale ontsluitingsstructuur op wijkniveau, maar deze keuze moet tevens aanhaken op de ontsluitingsstructuur op stadsniveau. Deze beleidsmatige keuzes worden gemotiveerd in het Mobiliteitsplan. De verwachting is dat dit beleidsstuk in het voorjaar van 2023 ver genoeg is om ook de keuze voor Amsteleind te kunnen motiveren. Dit heeft tot gevolg dat de planning van het omgevingsplan voor het totaalgebied afhankelijk is van het deelproduct

---

<sup>1</sup> Dit is nog niet definitief. De Eerste Kamer wil in november een definitief besluit nemen over de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit besluit is afhankelijk van een advies dat in oktober wordt verwacht over de o.a. de ICT-problemen rondom de wet.

Mobiliteitsplan. Ook aan de vertaling van andere ambities uit de structuurvisie naar een concreet plan liggen fundamentele beleidsmatige keuzes ten grondslag. Voorbeelden zijn energie (BENG vs. ENG, gedeelde energievoorziening), het aandeel groen en de wijze waarop we omgaan met water in het plangebied.

We vinden het belangrijk dat deze beleidskeuzes in het kader van een zorgvuldige procedure worden meegenomen in het opstellen van een totaalplan. Dit heeft tot gevolg dat de planning wijzigt; het totaalplan zou in het eerste kwartaal van 2027 gereed zijn. Door enkele beleidskeuzes vooruit te schuiven, mikken we met het opstellen van een plan voor het deelgebied op het opleveren van een product eind 2025/begin 2026. In de onderstaande tabellen zijn de planningen voor het totaalplan en het plan voor het deelgebied indicatief en schematisch weergegeven. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen in de procedure; hieruit blijkt ook dat delen van de planningen parallel lopen.

De complexiteit van het opstellen van een omgevingsplan wordt niet groter of kleiner op basis van het aantal woningen; het verschil tussen de voorgestelde uitwerking van een deelgebied en het totaalplan wordt zoals aangegeven gemaakt door het vooruitschuiven van beleidskeuzes.

#### Indicatieve planning omgevingsplan volledig plangebied

| Product                    | Startdatum     | Opleverdatum  |
|----------------------------|----------------|---------------|
| Onderzoek mobiliteitsvisie | September 2022 | April 2023    |
| Stedenbouwkundig raamwerk  | Oktober 2022   | Mei 2024      |
| Omgevingsplan en MER       | september 2022 | Maart 2026    |
| Raad van State             | april 2026     | december 2026 |
| Bouwen                     | 2027           | 2040          |

#### Indicatieve planning omgevingsplan deelgebied Amsteleindstraat-Brandstraat.

| Product                   | Startdatum     | Opleverdatum  |
|---------------------------|----------------|---------------|
| Onderzoeken verkeer       | September 2022 | Maart 2022    |
| Stedenbouwkundig raamwerk | November 2022  | Mei 2023      |
| Omgevingsplan en MER      | September 2022 | Augustus 2025 |
| Raad van State            | Augustus 2025  | Mei 2026      |
| Bouwen                    | 2026           | 2040          |

## **Wat zijn tegenargumenten of risico's?**

### *1.1 Er is vooralsnog akkoord voor 1.500 woningen vanuit de regio*

Provinciaal is er vooralsnog een akkoord voor 1.500 woningen in Amsteleind. Voor de overige 1.500 woningen is nog geen akkoord op. In het kader van de regionale verstedelijkingsafspraken is in de regio afgesproken deze discussie later te voeren. Dit betekent dat er nog altijd een risico bestaat dat het plan blijft bij 1.500 woningen. Middels fasering in een totaalplan kan er ingespeeld worden op een plan dat mogelijk bij 1.500 woningen blijft. Een aanvullend risico is dat een deelplan zoals wordt voorgesteld niet akkoord wordt bevonden door de provincie, omdat het deelplan zelf beperkt is in aantal woningen en mogelijk in ambitie, terwijl onduidelijkheid over het grotere geheel ontbreekt. Door de procedures parallel te doorlopen tonen we aan dat de deeltuitwerking past binnen het grotere geheel en dat we daarbij rekening houden met de randvoorwaarden uit Rijks- en provinciaal beleid.

### *2.1 Het meenemen van het optiegebied in het totaalplan is een koerswijziging*

In de structuurvisie is opgenomen dat het gebied tussen het spoor en de Amsteleindstraat is aangemerkt als optiegebied en (vooralsnog) niet meegenomen wordt in de ontwikkelstrategie. Door het optiegebied in de uitwerking van een omgevingsplan voor het gehele plangebied mee te nemen, is er sprake van een koerswijziging. In de communicatie richting bewoners en omwonenden is tot nog toe vastgehouden aan de argumentatie achter het optiegebied. Door de vernieuwde inzichten ten aanzien van het realiseren van de verstedelijkingsopgave vinden we het echter noodzakelijk om het optiegebied mee te nemen in de totale afweging. Met deze koerswijziging sluiten we bovendien beter aan op de visie van o.a. provincie en ProRail op het gebied, en spelen we in op de mobiliteitstransitie die we willen inzetten.

### *2.2 Er is geen gemeentelijk eigendom in het optiegebied*

Het eigendom in het gebied dat in de structuurvisie is aangeduid als optiegebied is zeer versnipperd. Dit maakt het complex om te komen tot een gebiedsontwikkeling.

### *3.1 Een deelplan kan onrust bij omwonenden veroorzaken*

Een deelplan geeft geen duidelijkheid over het totale plan en de ontsluitingsstructuur voor het totale plan. Als bij uitwerking van het deelplan wordt gekozen voor een ontsluitingsstructuur die afwijkt op de huidige infrastructuur, kan dit leiden tot onrust bij omwonenden. Vooruitlopend op de definitieve besluitvorming over de Mobiliteitsvisie kunnen maatregelen worden getroffen die de bestaande infrastructuur verbeteren. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan de zorgen bij omwonenden. Daarnaast borgen we met het parallel opstellen van

een totaalplan dat er keuzes worden gemaakt voor het totale plangebied. In de uitwerking van het plan voor het deelgebied kunnen we eventueel nog inspelen op deze ontwikkelingen.

#### *4.2 Mobiliteitsvisie is veel bepalend voor toekomstige ontwikkelingen*

De huidige infrastructuur van Oss begint dicht te slibben. De 8.500 woningen die in en rondom de stad Oss moeten worden toegevoegd, zorgen ervoor dat er ingrijpende aanpassingen aan de gehele infrastructuur van Oss nodig zijn. Welke aanpassingen en maatregelen dat zijn is echter nog onduidelijk. De mobiliteitsvisie zal hier meer inzicht in geven. Door de ontwikkeling van een totaalplan voor Amsteleind afhankelijk te maken van het Mobiliteitsplan ontstaat er een aanzienlijke vertraging. Dit lossen we op door in de uitwerking van het deelgebied op basis van een verkeersstudie op projectniveau, voor te sorteren op de best mogelijke infrastructurele oplossing. Hierbij nemen we het risico dat uit het Mobiliteitsplan een ander resultaat kan komen. Dit kan resulteren in vertraging of kan financiële consequenties hebben. Het kan dus zijn dat er (tijdelijke) verkeersmaatregelen genomen moeten worden op het bestaande traject.

#### *4.1 Komst Omgevingswet geeft onzekerheid in planvorming*

Door de komst van de Omgevingswet is er een risico rondom de juridische planvorming. Gemeenten weten niet exact waar ze aan toe zijn en hoe er gewerkt moet worden met de nieuwe wet. Er is nog geen ervaring bij de medewerkers, systemen werken nog niet volledig, er moet nog veel uitgezocht en uitgewerkt worden. Dit alles brengt extra risico met zich mee in de vorm van tijd (uitloop), financiën (extra kosten) en juridische kwetsbaarheid (Raad van State bestendig).

### **Waar moeten we rekening mee houden?**

#### *a. Financiën*

Amsteleind heeft momenteel de status van een IMVA (Immateriële Vaste Activa). Dit is bij het Meerjaren Programma Grondbeleid (MPG) 2021-2024 vastgesteld.

De IMVA wordt een grondexploitatie, te weten een BIE (Bouwgrond In Exploitatie) als er een grondcomplex met een grondexploitatiebegroting door de gemeenteraad is vastgesteld.

Amsteleind zit nog in de planontwikkeling fase. Er kan daarom nog geen grondexploitatiebegroting worden voorgelegd.

Het gemeentebestuur wordt twee keer per jaar over het grondbedrijf –IMVA's en BIE's- geïnformeerd. Dit doen we met het MPG en het Najaarsbericht. In het komende Najaarsbericht wordt het budget voor de voorbereiding van Amsteleind geactualiseerd.

*b. Communicatie*

De eigenaren en inwoners in het optiegebied worden geïnformeerd over het voorgenomen onderzoek. De inwoners in het gebied van Amsteleind en de vertegenwoordigers van de wijkraden ontvangen een informatiebericht. De verdere aanpak zal in een bijeenkomst worden toegelicht aan het inwonerspanel van Amsteleind. Tevens zal een mondelinge toelichting gegeven worden op de bijeenkomsten van wijkraden.

Afhankelijk van de gekozen aanpak zal er gecommuniceerd worden via de gemeentelijke website [www.oss.nl/amsteleind](http://www.oss.nl/amsteleind) . Op deze manier kunnen alle omwonenden en geïnteresseerden kennis nemen van het vervolg op Amsteleind.

*c. Uitvoering*

De procedure wordt doorlopen met een team van diverse afdelingen en externe adviseurs.

*d. Overlegd met*

Voorliggend voorstel is afgestemd met de afdelingen PB, RO en FC.

---

**Samenvatting**

Voor het project Amsteleind wordt gevraagd verder te gaan met het project door een omgevingsplan voor het gehele plangebied op te stellen, inclusief het gebied dat in de structuurvisie als 'optiegebied' is aangeduid. Het uitwerken van de plannen volgens de Omgevingswet brengt complexiteit met zich mee, waardoor de oorspronkelijke planning niet kan worden gehaald. Vooruitlopend op én parallel aan het totaalplan moet een omgevingsplan worden opgesteld voor een deelgebied tussen Amsteleindstraat en de Brandstraat, om ca. 750 woningen sneller te kunnen realiseren. Dit duurt langer dan de oorspronkelijke planning uit de structuurvisie, maar we gaan ervanuit dat het een voorspring levert ten opzichte van het totaalplan.