



Raadsvoorstel

Onderwerp Programma Stadskwartier

Kenmerk	26624-2025
Datum verzending	15 mei 2025
Besluitvormende raad	18 september 2025
Consulterende raad	5 juni 2025
Namens	het college van burgemeester en wethouders van gemeente Assen de heer M.L.J. Out, burgemeester de heer T. Dijkstra, secretaris

1 Beslispunten

- 1.1 Kennis te nemen van het programmaplan Stadskwartier Assen – mei 2025;
- 1.2 Een krediet van € 122 miljoen beschikbaar te stellen voor de publieke investering voor de realisatie van het programma Stadskwartier;
- 1.3 Het dekkingsplan zoals opgenomen onder 6 kosten, baten en dekking vast te stellen;
- 1.4 Een reserve 'Stedelijk investeringsfonds' in te stellen;
- 1.5 Het nog niet gedekte deel van de publieke investering ter hoogte van € 10 miljoen ten laste te brengen van de algemene reserve en deze gefaseerd te storten in de reserve Stedelijk Investeringsfonds.
- 1.6 Een programmaplanbudget van € 8,5 miljoen beschikbaar te stellen voor de nadere uitwerking van het Programmaplan Stadskwartier tot en met 2028 en deze gefaseerd te storten in de reserve Stedelijke investeringsfonds ten laste te brengen van de algemene reserve.
- 1.7 De gemeentelijke begroting overeenkomstig te wijzigen door begrotingswijziging 17 voor de begroting 2025 vast te stellen.

2 Inleiding

Op de aan dit voorstel toegevoegde bijlagen; Programmaplan Stadskwartier Assen – mei 2025 (incl.Kostenraming Stadskwartier Assen versie april 2025) en de Doorkijk Algemene Reserve 2025-2029 is door het college van burgemeester en wethouders geheimhouding opgelegd op grond van artikel 87 van de Gemeentewet juncto artikel 5.1, tweede lid onder b van de Wet open overheid.

Op 17 februari 2022 heeft uw gemeenteraad kennis genomen van het uitvoeringsprogramma voor het plan Assen Centraal.

Het plan, later omgezet tot het programma Stadskwartier, behelst de binnenstedelijke transformatieopgave met als hoofddoel het leef-, woon- en ondernemersklimaat in Assen een impuls te geven. Het programma behelst, met de Binnenstad en het Havenkwartier, twee van de zes focusgebieden uit de omgevingsvisie.

Het programma Stadskwartier geeft invulling aan twee subdoelen: (1) het versterken van de centrumfunctie van de binnenstad en (2) het toevoegen van een substantieel aantal woningen binnen bestaand stedelijk gebied. Het versterken van de centrumfunctie doen we door te investeren in het openbaar gebied, een compact aaneengesloten publiekshart en de transformatie van leegstaande (winkel)ruimtes naar andere functies waaronder wonen. Hiermee geeft het programma ook een nadere uitwerking van de eerder door de raad vastgestelde woonvisie en sluit het programma naadloos aan bij de doelstellingen van de Asser Ambitie Agenda.

De afgelopen jaren is binnen het programma al hard gewerkt aan het uitwerken van visies naar een concreet plan voor de Binnenstad, het Havenkwartier en de Stadsboulevard. Een gefaseerde uitvoering van de herinrichting van de winkelstraten is reeds in volle gang. De hierin ingezette kwaliteitsimpuls is al goed zicht- en voelbaar in de reeds opnieuw ingerichte winkelstraten.

Eén van de andere grotere behaalde resultaten in de afgelopen periode is het vaststellen van de structuurvisie Havenkwartier.

De complexiteit van deze binnenstedelijke gebiedsontwikkeling maakt dat het programma ook tegen onverwachte problemen is aangelopen. Niet alle projecten kunnen op de eerder voorgestelde wijze verder gebracht worden. Het sterk versnipperd eigendom, de tegengestelde belangen en de grillige marktwerking vragen, voor het behalen van de doelen, extra inzet van expertise. Grotere gebiedsontwikkelingsprojecten in het Havenkwartier en de Binnenstad, die moeten voorzien in de woningbouwproductie, komen moeizaam of niet van de grond door een gebrek aan kaders, capaciteit en financiële middelen. De eerder voorgelegde planning uit het uitvoeringsprogramma Assen Centraal is dan ook niet meer actueel.

Het programma Stadskwartier betreft een langjarige transformatieopgave en loopt daarmee over meerdere bestuursperiodes. Om de doelen binnen de eerder gestelde kaders nog te kunnen behalen, is behoefte aan een integralere aanpak en meer capaciteit. Met de voorgestelde aanpak beogen we een versnelde concrete doorontwikkeling om de voorliggende uitdagingen rond leegstand, verval en de landelijke woningnood te lijf te gaan. Ook geven we zo verdere invulling aan de drie richtinggevende principes uit de omgevingsvisie om Assen als Dynamische, Groene en Verbonden provinciehoofdstad te blijven positioneren en de aantrekkingskracht te vergroten.

3 Beoogd effect

Met het vaststellen van het programmaplan Stadskwartier en het beschikbaar stellen van de aanvullende kredieten gaan we daadkrachtig vaart maken om doelstellingen te halen: de transformatieopgave uitvoeren en meer dan 1350 woningen toevoegen in de bestaande stad.

Met het instellen van de reserve Stedelijk Investeringsfonds wordt een strategisch instrument gecreeerd waar mee Assen adequaat kan inspelen op de financiële opgave die voortvloeit uit het Programma Stadskwartier.

4 Argumenten

4.1 Een herziene aanpak voor meer daadkracht en versnelling

De afgelopen jaren is gewerkt aan diverse beleidsdocumenten zoals de Binnenstadvisie en de Structuurvisie Havenkwartier. Alle gemeentelijke beleidsstukken brengen de ambities goed in kaart. Deze ambities zijn samengevat in het programmaplan Stadskwartier. Een aantal van de opgaven zijn reeds in realisatie of al gerealiseerd. Het merendeel en de complexere opgaven die vooral moeten voorzien in de transformatie van de leegstaande (winkel)ruimtes en het toevoegen van woningen komen echter nog moeilijk van de grond. De gemeente moet daadkrachtiger handelen om de doelen wel te bereiken. Hierbij hoort een actievere rol voor de gemeente. De afgelopen jaren is gebleken dat het voornamelijk facilitaire beleid van de gemeente niet heeft geleid tot het gewenste resultaat. Plannen van marktpartijen zijn suboptimaal en sluiten onvoldoende aan op de ambities van de gemeente. Er is sprake van sterk versnipperd eigendom. Dit vormt een belemmering voor grootschalige ingrepen en vraagstukken op het gebied van infrastructuur, mobiliteit, energie en groen. De voorgenomen actievere rol van de gemeente geeft een sterkere positie om de juiste stimulatie op de beoogde ontwikkelingen in te zetten.

4.2 en 4.3 Financiering en dekking op orde

Voor het behalen van de vastgestelde gemeentelijke ambities is het zaak hier werk van te blijven maken. Ook blijft het belangrijk te investeren in de opgaven waarmee de doelen van het programma worden behaald. Het betreft hier vooral de continuering van inzet en voldoende financiële ruimte om meer positie te verkrijgen in de beoogde ontwikkelingen om deze daadwerkelijk vlot te trekken. Voor al deze investeringen geldt dat ze niet alleen zorgen voor de gewenste toevoeging van woningen, maar vooral ook zorgen de versterking van de centrumfunctie van Assen door kwaliteitstoevoeging in het openbaar gebied, een compacter publiekshart en transformatie van leegstaande (winkel)ruimtes. Niet alleen de toekomstige bewoners van de woningen zullen hiervan profiteren, maar ook de bestaande Assenaren, de ondernemers en de bezoekers van de stad. Met de aanvullende financiering/dekking kunnen de insteringen verder worden uitgewerkt. Met een nadere uitwerking van prioriteiten en proces, de passende programmatische aanpak en voldoende capaciteit maken we de risico's beheersbaar en worden de doelen van het programma behaald.

4.4, 4.5 en 4.7 Stedelijk Investeringsfonds om financiële drempels te verlagen en stedelijke transformatie te versnellen

Het stedelijk investeringsfonds zorgt voor een stabielere structurele financiële basis voor opgaven binnen het programma. Het instrument staat los van jaarlijkse begrotingen en politieke cycli. Als specifieke reservering zal het fonds fungeren als de financieringsbron voor het programma, die flexibel kan worden ingezet voor financiering en cofinanciering. Daarnaast kan het dienen als hefboom om andere financieringen aan te trekken en potentiële ontwikkelpartners meer zekerheid te bieden. De publieke voorzieningen kunnen zelfs worden meegenomen in het fonds. Het fonds helpt bij de prioritering en geeft ons meer grip op de ontwikkelingen binnen het programma.

Er zijn verschillende uitgiftedvormen mogelijk. Naast directe investeringen en verwerving, zijn ook garantstellingen en participaties mogelijk. De wijze van inzet en het bijbehorende toetsingskader worden in de ontwikkelkaders nader uitgewerkt. Voor de investeringsbeslissingen volgt separate besluitvorming. Verder vindt er periodiek verantwoording plaats op de effectiviteit en rechtmatigheid van het fonds.

5 Kanttekeningen

5.1 Het behalen van de programmadoelen en voldoen aan subsidievereisten zijn onzeker

Eén van de vereisten uit het WBI-subsidie is dat in 2031 866 woningen zijn opgeleverd in de Binnenstad en het Havenkwartier. Op moment dit zijn er slechts 205 woningen in deze periode hard gepland. Hierdoor blijft ook besteding van één van de andere subsidies, die voornamelijk gericht is op aanpak van de openbare ruimte na woningbouw, uit. Er moet de komende jaren dus een aanzienlijk hogere woningbouwproductie gehaald worden om wél aan de subsidievereisten te voldoen. Zonder de herziene integrale aanpak en de bijbehorende financiering is er onvoldoende capaciteit en slagkracht om daadwerkelijk tot de benodigde versnelling te komen. Dit betekent dat bij het niet kunnen voldoen aan de subsidievereisten terugbetaling van een groot deel van de verkregen subsidiegelden aan de orde is.

5.2 Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling blijft complex en vraagt veel tijdsinspanning

Versnipperd eigendom, tegengestelde belangen, bereikbaarheidsvraagstukken en milieubelemmeringen maken binnenstedelijke transformatieopgaven lastig uitvoerbaar en kostbaar. De publieke investering is geraamd op € 122 miljoen. De verwachting is dat daar € 32 miljoen aan opbrengsten tegenoverstaan door onder andere uitgifte van gronden. De publieke investering (tekort) bedraagt dan nog 90 miljoen euro. Het programma Stadskwartier is daarmee erg kostbaar. Het vereist veel afstemming tussen veel verschillende belanghebbenden. Dit kan leiden tot langdurige procedures, uitgebreide inspraaktrajecten en mogelijk juridische conflicten. Hierdoor kunnen de onderliggende opgaven vertraging oplopen en de kosten stijgen. Dit kan de haalbaarheid en effectiviteit van het programma onder druk zetten. Als binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kent het programma Stadskwartier sowieso een verhoogd risicoprofiel. De gehele opgave kent een complex geheel van financiële risico's. Deze komen vooral voort uit marktfluctuaties, hoge ontwikkelkosten, langdurige procedures, veranderend overheidsbeleid en onvoorziene bouw- en exploitatierisico's.

6 Kosten, baten en dekking

6.1 Historie

Op 17 februari 2022 heeft uw gemeenteraad kennis genomen van het Uitvoeringsprogramma Assen Centraal (nu Stadskwartier). In dit uitvoeringsprogramma was een investeringsraming opgenomen van € 84 miljoen met een geraamd publiek tekort van € 60 miljoen. Hiervoor is in de meerjarenbegroting van het Grondbedrijf en de Algemene Dienst een reservering opgenomen van € 45 miljoen. Voor de overige € 15 miljoen worden subsidies aangevraagd. Hiervan is door het Rijk en de Provincie inmiddels € 8,8 miljoen toegezegd en voor € 2 miljoen loopt een aanvraag bij de Provincie.

6.2 Actueel beeld programma Stadskwartier

In oktober 2024 is een financiële herijking van het programma Stadskwartier gemaakt. Hierbij is gerekend met een wijziging van de ontwikkelstrategie. Van faciliterend naar een actievere strategie om het programma een meer actieve impuls te geven. Door deze wijziging en de indexatie van de kosten komen de totale investeringen voor nu uit op circa € 122 miljoen. Binnen de algemene dienst en het meerjaren perspectief Grondbedrijf zijn hier reserveringen voor opgenomen.

Hieronder de voorgestelde dekking:

Totale raming gemeentelijke investering	122	
Totale raming gemeentelijke opbrengsten	32	
Totale raming tekort		90
Reservering MPG	21	
Reservering meerjaren investeringen Algemene Dienst	34,5	
Reservering beheerfondsen (wegen/riool)	4,5	
Beoogde subsidies (8,8 reeds toegekend)	20	
Te dekken tekort (<i>storting Stedelijk Investeringsfonds</i>)	10	
		90

De reserveringen vanuit het MPG en de investeringen in de Algemene Dienst zijn opgenomen in de meerjaren-investeringsplanningen. Per saldo wordt nu een tekort voorzien van € 10 miljoen op het gehele programma.

6.3 Doorontwikkeling en coördinatie

Voor het programma Stadskwartier is de komende vier jaren in totaal € 8,5 miljoen nodig voor de doorontwikkeling en coördinatie van het programma. Inclusief het al beschikbaar gestelde voorbereidingskrediet van € 3 miljoen komt het programmabudget dan op € 11,5 miljoen.

6.4 Omvang van de benodigde dekking

Het totaal tekort van het totale programma bedraagt in totaal € 18,5 miljoen en zal van dekking moeten worden voorzien. Binnen de bestaande exploitatie is hiervoor geen ruimte beschikbaar en daarom zal een beroep op de vrije ruimte in de algemene reserve moeten worden gedaan. Het beroep op de vrije ruimte is niet ineens maar over een aantal jaren verspreid.

Op basis van de huidige inzichten is het beroep op de algemene reserve voor de jaren 2025-2028 als volgt:

Overzicht beroep algemene reserve (bedragen x € 1.000)				
Onderdeel	2025	2026	2027	2028
Door ontwikkeling en Coördinatie	1.500	2.500	2.500	2.000
Programma	2.500	3.000	3.000	1.500
Totaal	4.000	5.500	5.500	3.500

6.5 Doorkijk vrije ruimte in de algemene reserve 2025-2029

De informatie over de vrije ruimte in de algemene reserve vindt u in de vertrouwelijke bijlage 'Doorkijk Algemene Reserve 2025-2029'.

6.6 Vorming van een reserve Stedelijk Investeringsfonds

De vorming van een reserve is voorbehouden aan de raad evenals voorgenomen stortingen en onttrekkingen. Voor de stortingen in de reserve Stedelijk Investeringsfonds wordt een beroep gedaan op de algemene reserve. Voor 2025 zal een storting vanuit de vrije ruimte in de algemene reserve worden bestemd.

6.7 Voorstellen voor investeringen

De besluitvorming over de aanwending van de investeringen vindt gefaseerd plaats. In 2025 zullen de eerste investeringen in uitvoering gaan en hiervoor zullen separate voorstellen ter besluitvorming worden voorgelegd. Hierbij zal gerekend worden met het actuele prijspeil.

6.8 Financieringsparagraaf

De jaarlijkse cashflow van het programma Stadskwartier zal jaarlijks circa € 7,5 miljoen tot € 12,5 miljoen bedragen. Deze cashflow wordt meegenomen in de liquiditeitsplanning van de gemeente. Dit betekent dat ook het uitgangspunt is dat de gemeente altijd in staat moet zijn om aan haar verplichtingen te kunnen voldoen en hiervoor eventuele externe financiering zal moeten aantrekken. Met de treasurer wordt de financieringsbehoefte afgestemd.

7 Communicatie, participatie

Participatie en communicatie zijn nu, voor het vervolg en bij de actualisatie, een actief onderdeel van de aanpak. We werken ten slotte 'met' en 'voor' onze inwoners en ondernemers aan de stad. Zowel op het niveau van de bovenliggende programmaonderdelen als voor de afzonderlijke projecten gaat waar mogelijk afstemming plaats vinden met de betrokken partijen en zal veelal ook bredere participatie worden opgezet.

8 Inclusie

9 Vervolg

Na een positief besluit wordt het programmaplan Stadskwartier nader uitgewerkt. Met de betrokken partners, collega's en andere expertises blijven we maximaal inzetten op de continuering van de lopende opgaven en de voorbereiding van de nog beoogde opgaven. Een aantal van deze opgaven komen voor het vervolg richting realisatie nog in 2025 ter besluitvorming in het college en raad.

10 Bijlagen

1. Programmaplan Stadskwartier Assen – mei 2025 (incl. 4.Kostenraming Stadskwartier Assen versie april 2025)
2. Doorkijk Algemene Reserve 2025-2029

De raad van de gemeente Assen,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 13 mei 2025

Besluit

- 1.1 Kennis te nemen van het programmaplan Stadskwartier Assen – mei 2025;
- 1.2 Een krediet van € 122 miljoen beschikbaar te stellen voor de publieke investering voor de realisatie van het programma Stadskwartier;
- 1.3 Het dekkingsplan zoals opgenomen onder 6 kosten, baten en dekking vast te stellen;
- 1.4 Een reserve ‘Stedelijk investeringsfonds’ in te stellen;
- 1.5 Het nog niet gedekte deel van de publieke investering ter hoogte van € 10 miljoen ten laste te brengen van de algemene reserve en deze gefaseerd te storten in de reserve Stedelijk Investeringsfonds.
- 1.6 Een programmabudget van € 8,5 miljoen beschikbaar te stellen voor de nadere uitwerking van het Programmaplan Stadskwartier tot en met 2028 en deze gefaseerd te storten in de reserve Stedelijke investeringsfonds ten laste te brengen van de algemene reserve.
- 1.7 De gemeentelijke begroting overeenkomstig te wijzigen door begrotingswijziging 17 voor de begroting 2025 vast te stellen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van woensdag 18 september 2025.

De raad voornoemd,

Voorzitter: M.L.J. Out

Griffier: J. de Jonge