Culemborg

Startnotitie Haalbaarheidsonderzoek Herontwikkeling Stationsomgeving

Datum: 11-6-2021
Status: concept
Versie: 5
Kenmerk: 102980/181836
Bestuurlijk opdrachtgever: Monica Wichgers
Ambtelijk opdrachtgever: Saskia Bosman
Auteur: Bouke Vellinga / Saskia Bosman

Inleiding

De gemeenteraad van Culemborg heeft de stationsomgeving in haar raadsprogramma als een belangrijke ontwikkeling benoemd. Daarbij heeft zij ook aangegeven in de afgelopen periode dat ze onder andere woningbouw op deze locatie zeer gewenst zou vinden, en heeft ze richting gegeven voor het te realiseren kwaliteitsbeeld.

De ingezette ontwikkelingen in de stationsomgeving volgen elkaar in hoog tempo op, en er zijn verschillende kansen ontstaan om de door de raad aangegeven ambities mogelijk te maken. De opgave is voor een stad als Culemborg wel groot. De ontwikkeling gaat ook verder dan de verantwoordelijkheden en belangen van de gemeente, ook de provincie, ProRail en NS zijn partij in deze ontwikkeling.

Om de ambities mogelijk te maken, doorlopen we een gezamenlijk proces met deze vier partners, maar ook met de grondeigenaren, de ondernemers en allerlei andere betrokken partijen in het gebied. De gemeente is daarbij de regisserende partner. Er zijn op dit moment nog heel veel dingen onzeker of zelfs onbekend. We zullen dit proces dan ook stap voor stap moeten doorlopen. Daarbij is het belangrijk de gemeenteraad op de goede momenten in positie te brengen om haar kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitvoeren. De betrokken partijen hebben ieder een ander besluitvormingsproces, -tempo en behoefte aan concreetheid, terwijl de medewerking van alle betrokken partijen noodzakelijk is voor het slagen van het project. Door de onderlinge afhankelijkheid van de betrokken partijen zal het proces zorgvuldig doorlopen moeten worden, en zullen sommige besluiten ook meerdere keren genomen moeten worden. Dat kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van onze inzet - en het uiteindelijke resultaat – in een onderhandeling, of op verschillende abstractieniveaus.

In deze startnotitie beschrijven we wat we met dit ingezette proces willen bereiken, hoe we dat willen doen en wat we daarvoor nodig hebben. Daarmee vragen we een akkoord aan de gemeenteraad om de volgende stap in dit proces in te zetten.

Inhoud

Inleiding 2

1. Aanleiding en voortraject 4

2. Maatschappelijk effect 5

3. Proces en resultaten 6

4. Communicatie en participatie 7

5. Risico's 8

6. Financiën en personeel 9

1. Aanleiding en voortraject

Onze gemeente staat voor de opgave om nieuwe woningen te realiseren. Uit het regionaal woningbehoefteonderzoek is gebleken dat er, bovenop het huidige woningbouwprogramma, tot 2030 een extra vraag is van circa 2.000 woningen, en na 2030 nog ongeveer 1.000. De woningvraag is niet alleen kwantitatief, ook is er de behoefte aan diverse woningtypes, zodat we ook betaalbare woningen en woningen voor één en twee persoonshuishoudens aan onze woningvoorraad toevoegen. In de startnotitie woningbouwlocaties is aangegeven hoe het proces eruit ziet om tot eventuele nieuwe woningbouwlocaties te komen. De Culemborgse omgevingsvisie die in de komende periode wordt opgesteld zal daarvoor het kader bieden. In aanvulling hierop hebben we ook aangegeven dat het wenselijk is om waar mogelijk woningbouw te versnellen. De stationsomgeving biedt hiervoor kansen, zoals ook door de raad is aangegeven.

Bouwen in de stationsomgeving biedt voor onze stad mogelijkheden om binnenstedelijk, en dicht bij het openbaar vervoer te bouwen. Daarmee maken we duurzame woningbouw mogelijk, op een plek die mensen minder afhankelijk maakt van de auto. Verder biedt woningbouw in de stationsomgeving een mooie kans om oost en west Culemborg beter met elkaar te verbinden. Op dit moment lijken de mogelijkheden en ruimte in de stationsomgeving aanwezig te zijn om inderdaad woningen te realiseren in deze omgeving.

Naast de wens om woningen te bouwen in deze omgeving, is in de afgelopen periode het gesprek op gang gekomen over de toekomst van het station. Waar dit eerst vrij kleinschalige plannen leken te zijn, op initiatief van ProRail, zijn deze plannen steeds groter geworden, door steun vanuit de NS en de provincie Gelderland. De provincie wil zich met ons inzetten om van het station een zogenaamde OV-hub te maken. Ook ondersteunt zij ons bij een aanvraag bij het ministerie om als de Gelderse pilot-locatie voor een OV-hub in aanmerking te komen.

Dit betekent dat onze stationsomgeving grondig herontwikkeld moet worden. ProRail, NS, de provincie en de gemeente hebben dan ook de handen ineengeslagen en een integrale visie voor de stationsomgeving laten opstellen. Deze wordt eind juni in concept afgerond. Daarna volgt een besluitvormingstraject bij alle partijen. Dat zal een traject van maanden worden, omdat hierbij ook de eerste richting aan de financiering van het totale plan zal moeten worden gegeven. In juli worden de basisprincipes uit deze visie in een openbaar debat in de gemeenteraad besproken. De visie wordt ons belangrijkste kader voor de herontwikkeling van de stationsomgeving. De ontwikkeling van de OV-hub, met alle verkeersbewegingen, en de transformatie naar woningen zijn met elkaar verweven en van elkaar afhankelijk. In de visie krijgen al deze ontwikkelingen een plek.

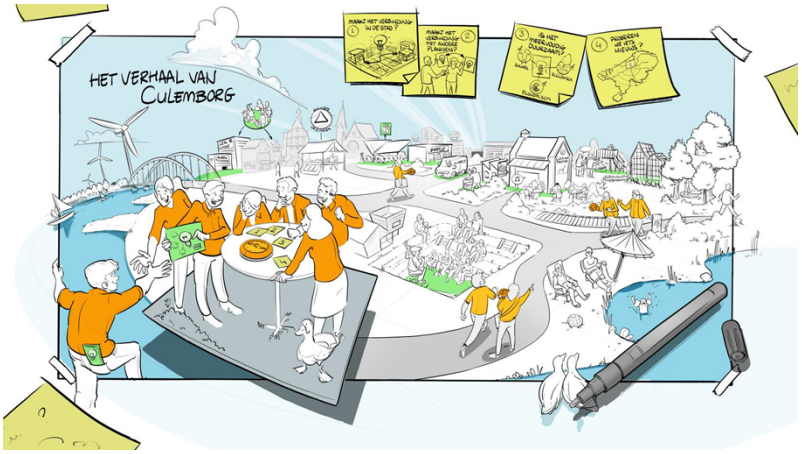
In de afgelopen tijd heeft de gemeenteraad van Culemborg al een aantal keer gesproken over de stationsomgeving, en daarbij de wens geuit om mogelijkheden voor woningbouw in de stationsomgeving te onderzoeken. Zo is in de gesprekken die we hebben gevoerd over de startnotitie woningbouwlocaties vanuit de raad ook aandacht gevraagd voor een snelle ontwikkeling van de stationsomgeving. Dit onderwerp is dan ook opgenomen in de uitvoeringsagenda woningbouwopgave. Verder heeft de gemeenteraad op 20 mei het voorbereidingsbesluit bestemmingsplan Pavijen I-IV (ged.) vastgesteld, waarmee een eerste stap is gezet in het planologisch omvormen van Pavijen I tot woningbouwlocatie. Het college heeft daarop volgend op een aantal essentiële locaties voorkeursrecht gevestigd. Dit voornemen tot het vestigen van

voorkeursrecht wordt, gelijk met deze startnotitie, op 1 juli in de commissie en op 15 juli in de raad besproken en ter vaststelling aan u voorgelegd.

2. Maatschappelijk effect

De gemeente Culemborg is een stad van verbindingen. In de stadsvisie wordt beschreven dat Culemborg een belangrijke plek is in de verbinding tussen Rivierenland en Utrecht en de randstad. Het station en haar directe omgeving spelen een belangrijke rol in deze verbinding. Ook is het stationsgebied de plek waar de fysieke verbinding tussen onze bedrijvigheid- en inwoners in het oosten en westen van de stad tot stand komt.

De druk op de beperkte ruimte is groot. Culemborg is een compacte stad in een wijds en groen landschap, en dat willen we zo houden. Ook eerder al legde Culemborg zich niet neer bij éénzijdig gebruik van de ruimte, een functie moet meerdere doelen dienen. Met de voorziene ontwikkeling in de stationsomgeving heeft Culemborg een nieuwe ontwikkeling waarin ze dat kan laten zien.



"Deze keuzes hebben ervoor gezorgd hoe je er in 2040 uitziet. Je bent groter geworden want mensen wonen graag bij jou. Je bent erin geslaagd om een diverse bevolking te behouden of aan te trekken door gemengde wijken met een diverse woningaanbod te maken of te houden."

De ontwikkeling van de Stationsomgeving in Culemborg tot een gevarieerde (woon-)wijk, met name gericht op één en tweepersoons huishoudens, met collectieve voorzieningen, multifunctioneel gebruik van de ruimte en een sfeer die aansluit bij de broedplaats die is ontstaan rondom de Gelderlandfabriek, geeft invulling aan deze richtinggevende uitspraak in de stadsvisie. Een goed functionerende OV-hub tussen Rivierenland en de Randstad past daar bij en biedt een kans om de belangrijke verbindingen te versterken en duurzame mobiliteit te vergroten.

De druk op de woningmarkt in Culemborg is groot. De prognoses geven aan dat Culemborg een woningbouwopgave van circa 2.000 woningen heeft tot 2030, en nog eens 1.000 vanaf 2030. In het huidige woningbouwprogramma is op hoofdlijnen voorzien in de eerste duizend woningen. De woningbouwopgave is door de huishoudensverdunning ook voor een substantieel deel gericht op één- en tweepersoons huishoudens. Wanneer de ontwikkeling van de stationsomgeving mogelijk wordt, kan een groot deel van de extra opgaven in deze ontwikkeling een plek krijgen. Wanneer dat niet lukt, dan zal het een lastige opgave worden deze opgave binnen de stadsgrenzen te kunnen realiseren.

Met dit haalbaarheidsonderzoek wordt de volgende stap gezet om de geschetste ontwikkelingen mogelijk te maken, een substantieel deel van de woningbouwopgave te realiseren op een manier die past bij Culemborg: Authentiek, onderscheidend, vernieuwend en multifunctioneel.

Daarbij hoort ook aandacht voor de bedrijvigheid: onderdeel van de opgave is om de Culemborgse bedrijvigheid, en met name ook de werkgelegenheid, te behouden voor de stad, waar nodig op een nieuwe plek.

3. Proces en resultaten

In de afgelopen periode hebben we met de sleutelpartijen ProRail, NS en Provincie Gelderland een eerste stap gezet in het ontwikkelen van een visie op de stationsomgeving. Het eerste concept wordt door het gezamenlijk ingehuurde bureau naar verwachting eind juni opgeleverd, waarna de partijen deze de komende maanden zullen beoordelen en nog zullen laten bijstellen.

De visie zal een integraal beeld geven van hoe de stationsomgeving van Culemborg optimaal kan functioneren als regionale moderne OV-hub, als een volwaardige (fysieke) verbinding tussen oost en west Culemborg, met kansen voor woningbouwontwikkeling langs de Parallelweg Oost (ten noorden van de N320) en de transformatie van Spoorzone-West en (een deel van) Pavijen I tot woningbouw.

We hebben een aantal belangrijke randvoorwaarden geschapen om deze visie ook daadwerkelijk mogelijk te maken:

- De gemeenteraad heeft een voorbereidingsbesluit genomen voor de transformatie van Pavijen I tot woningbouw.
- Het college heeft een voorkeursrecht gevestigd op een aantal locaties in het gebied die essentieel zijn om deze ontwikkeling mogelijk te maken. De gemeenteraad wordt gevraagd dit voorkeursrecht te bekrachtigen in de raadsvergadering van 15 juli.
- De gemeenteraad heeft een besluit genomen over de uitgangspunten van het parkeerbeleid voor de Stationsomgeving Oost, om daarmee verdichting en meer duurzame mobiliteit mogelijk te maken.
- De basisprincipes voor de ontwikkeling van de stationsomgeving worden gelijktijdig met deze startnotitie in juli aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Deze principes vormen de basis voor het haalbaarheidsonderzoek van de transformatie van Pavijen I.
- Samen met de provincie zijn we een lobby begonnen om met deze ontwikkeling in aanmerking te komen voor ondersteuning en bijdragen van het Rijk. De Provincie Gelderland is voornemens bij het ministerie om Culemborg aan te wijzen als de Gelderse pilot-locatie voor een regionale OV-hub, wanneer deze uitvraag wordt uitgeschreven. Ook ondersteunt de provincie ons in de aanvraag voor de derde (en voorlopig laatste) tranche van de Woningbouwimpuls van het Rijk.
- Met ProRail, NS en Provincie zullen we na de interne beoordelingen en bijstellingen van de visie in overleg gaan over mogelijke financiële bijdragen van de verschillende partijen en op basis daarvan tot een gezamenlijk voorstel komen ter bespreking in het BO-MIRT. Het BO-MIRT is het jaarlijks in november plaatsvindend bestuurlijk overleg van Ministeries, Provincies, Rijkswaterstaat, NS en ProRail over welke projecten aan de Tweede Kamer worden voorgesteld om voor te bereiden of tot uitvoering te brengen.
- Met de eigenaren en ontwikkelaars van de verschillende reeds lopende ontwikkelingen in het gebied (denk daarbij aan Spoorzone West, de Gelderlandfabriek, Gaasbeek & van Tiel, de Houtvijver, Pantha Rei) zijn we in gesprek over wat deze ontwikkeling voor hun project betekent en hoe ze daar op aan kunnen sluiten.

De visie die wordt opgesteld geeft invulling aan de belangen van de betrokken partijen. Maar deze ontwikkeling is een complex project, en financieel een uitdaging. De visie beoogt verschillende doelen van de betrokken partijen te realiseren, en daar horen grote investeringen bij. Omdat het een integraal plan is, moeten die investeringen op elkaar afgestemd worden. We voorzien bij deze ontwikkelingen een onrendabele top: zowel de woningbouwontwikkeling als de OV-hub vragen om

investeringen die niet terugverdiend (kunnen) worden. Pas als met de sleutelpartijen overeenstemming is bereikt over de visie, de bijbehorende kosten en mogelijke financieringsbronnen, en welk proces we daar samen voor willen doorlopen, is het een logisch moment de visie in zijn totaliteit vast te stellen.

De komende maanden zullen we dus met de betrokken sleutelpartijen moeten onderzoeken of we de visie haalbaar kunnen maken en welke partijen daarin welke bijdrage kunnen doen. Deze periode zal dan ook in het kader van een haalbaarheidsstudie en subsidieaanvragen staan. Dat betekent dat de gemeente in deze periode ook over haar bijdrage en de bijbehorende keuzes zal moeten nadenken. Met de basisprincipes die bij deze startnotitie worden voorgelegd, en het raadsvoorstel, zijn de gemeentelijke kaders voor deze onderhandeling helder.

In de 2e helft van 2021 zullen de volgende stappen worden gezet:

Transformatie Pavijen I naar woningbouw		
1a	Informatieavond voor de ondernemers en eigenaren in Pavijen I	Begin juli 2021
1b	Nadere uitwerking van het onderzoek naar de financiële haalbaarheid	Juli – aug 2021
1c	Een subsidieaanvraag voor de Woningbouwimpuls	Sept 2021
1d	Voorbereidende werkzaamheden voor een mogelijke bestemmingsplanwijziging	2e helft 2021 en 1e helft 2022
1e	Noodzakelijke grondaankopen voorbereiden	2e helft 2021 e.v.
Stationshub en bijbehorende aanpassingen infrastructuur		
2a	Besluitvorming binnen de verschillende partijen over de visie	Juli – oktober 2021
2b	Onderzoeken bijdragen verschillende partijen	Juli – oktober 2021
2c	Voorbereiden aanvraag BO-MIRT	Juli - november 2021
2d	Aanvraag pilot Stationshub	Datum nog onbekend
Lopende projecten in de stationsomgeving		
3a	Uitwerken parkeerbeleid stationsomgeving Oost met omwonenden, ontwikkelaars en deskundigen	Juli – okt 2021
3b	Waar nodig huidige afspraken herijken onder voorbehoud van haalbaarheid	2e helft 2021
3c	Noodzakelijke bijsturing op lopende projecten in Stationsomgeving Oost	2e helft 2021
Algemeen Gemeente		
4a	Inrichten projectorganisatie Gemeente Culemborg	Juni – juli 2021
4b	Informeren gemeenteraad over (financiële) inzet WBI-aanvraag in beeldvormende gemeenteraad (geheim)	6 sept. 2021
4c	Structureel inrichten samenwerkingsstructuur sleutelpartijen	Sept 2021
4d	Vaststellen gezamenlijke visie stationsomgeving	December 2021

4e	Indien nodig eerste versie gemeentelijke grondexploitatie voorbereiden	Bij eerste grondaankoop
4f	Algemene communicatie verzorgen	continu

Lopende projecten in de stationsomgeving

Deze ontwikkeling biedt voor Culemborg het perspectief om onze stad met al haar kernwaarden in stand te houden en te versterken.

Voor de ontwikkelaars van de lopende projecten in de Stationsomgeving Oost en Spoorzone West biedt deze nieuwe visie ook enorme kansen: voor de Spoorzone West is het te op dit moment toegelaten programma moeilijk realiseerbaar, zeker in combinatie met het bijbehorende beeldkwaliteitsplan en parkeernormen. In de nieuwe visie wordt de mogelijkheid gecreëerd op deze plek voor substantiële nieuwe woningbouwontwikkeling, gecombineerd met werken en mogelijk ook andere functies. Deze ontwikkeling is aantrekkelijker in beeldvorming, creativiteit en in opbrengstpotentie.

Het betekent echter ook nieuwe vertraging in de ontwikkeling van het gebied, met nieuwe risico's. Ook hoort er de verantwoordelijkheid bij om bij te dragen aan de noodzakelijke algemene voorzieningen die horen bij deze ontwikkeling, en noodzakelijk zijn voor het goed blijven functioneren van de stad.

Er zullen hierover met de eigenaren en ontwikkelaars nieuwe afspraken moeten worden gemaakt.

4. Communicatie en participatie

Op dit moment vindt er algemene communicatie plaats over het proces. Er is te weinig concreet om al meer gedetailleerd over te communiceren, of participeren. In deze prille fase van de verkenning zullen we eerst met de sleutelpartijen tot overeenstemming moeten komen over een haalbaar project. Als daarvan sprake blijkt volgt een samenwerkingsovereenkomst over het vervolgtraject. Pas in een volgende fase, als blijkt dat er zicht is op een haalbare ontwikkeling, zullen we de participatie met de omgeving verder vormgeven. Bij de volgende stap in dit project zal dan ook een uitgebreider communicatieplan worden opgesteld.

Naar aanleiding van het voorbereidingsbesluit organiseren we begin juli een informatie-avond voor bedrijven op Pavijen om uit te leggen wat het voor hen betekent, eventuele zorgen te bespreken en vragen te beantwoorden. We blijven ook met hen communiceren over de voortgang. De parkmanager en de KCB worden betrokken om de communicatie af te stemmen op de wensen van de ondernemers.

Met belangrijke grondeigenaren en bedrijven waarop het voorkeursrecht is gevestigd zullen we in gesprek blijven en proberen tot afspraken te komen.

5. Risico's

De ontwikkeling van de Stationsomgeving is nog in een vroeg stadium. Tot kort geleden was het grootste risico de ambtelijke inzet in het project, die gedekt wordt uit het voorbereidingskrediet van de grondexploitaties. Om het project mogelijk te maken, is de afgelopen periode een aantal besluiten genomen die wel grotere gevolgen hebben. We zijn in de openbaarheid getreden met onze ambities, waardoor het gebied interessanter wordt voor ontwikkelaars en speculanten. Ook zal, met het openbaar spreken over de principes van de ontwikkeling, zichtbaar worden hoe substantieel deze ontwikkeling moet zijn, passend bij het gewenste programma en de plek, en om de ontwikkeling financieel haalbaar te maken. Dat zal beelden oproepen in de stad, van voorstanders en tegenstanders. Er is er nog onduidelijkheid over de impact die deze ontwikkeling heeft op ons bedrijventerrein Pavijen, en de gevolgen voor onze ondernemers.

De inwoners en ondernemers van onze stad zullen vragen om duidelijkheid en een openbaar debat, terwijl we bij deze ontwikkeling ook afhankelijk zijn van derden, die hun eigen inbreng pas willen communiceren als daar heldere afspraken over zijn. Juist omdat het een prachtige ontwikkeling is met veel kansen voor de stad, is het belangrijk om de risicobeheersing op het project goed te organiseren. Daarom zet het college ook in op risicobeheersing. De belangrijkste risico's die we in het project onderscheiden, met hun beheersmaatregelen zijn de volgende:

Risico	**Beheersmaatregel**
Tijdens de voorbereidingstijd worden grondverkopen gedaan of nieuwe investeringen die deze nieuwe ontwikkeling moeilijker maken	Het voorbereidingsbesluit en het voorkeursrecht zijn gevestigd met het doel deze risico's waar mogelijk te voorkomen
Er ontstaan beelden die nog niet vastgesteld zijn door de betrokken partijen en die later teruggedraaid moeten worden	Zorgvuldige communicatie, waarbij wel het proces en de ambitie wordt geschetst, en keuzes die gemaakt worden transparant naar buiten worden gebracht. Zorgvuldigheid met het delen van concrete beelden totdat er een daadwerkelijk – door alle sleutelpartijen – vastgesteld plan is. Dit zal op een later moment plaatsvinden, waarbij dan ook de discussie hierover gevoerd kan worden
Onderhandelingspositie van de gemeente in het project wordt minder wanneer zij over de onderdelen waar zij afhankelijk is van andere partijen haar wensen te stellig naar buiten brengt.	Een zorgvuldig proces met onderlinge afstemming over alle partijen, en een afgewogen en zorgvuldige communicatie in dit beginstadium. Na vastgestelde plannen een uitgebreid communicatietraject inzetten
De aanvraag voor de WBI-subsidie wordt niet toegekend. Bijvoorbeeld omdat het nog niet concreet genoeg is, omdat er andere aanvragen zijn die meer bijdragen aan de doelstelling, of omdat afgewezen projecten uit de eerste twee tranches voorrang krijgen	Het vaststellen van de startnotitie, de bijbehorende basisprincipes en het raadsbesluit dragen bij aan de concreetheid van de aanvraag. Ook het reeds genomen voorbereidingsbesluit en het voorkeursrecht dragen daaraan bij, evenals de steun van de provincie. We worden ondersteund door een partij die ervaring heeft met aanvragen van deze subsidie. Mocht de subsidie uiteindelijk niet gerealiseerd worden, dan betekent dit in ieder geval een vertraging van de transitie

	van Pavijen I, en daarmee is er ook een gerede kans dat er ook vertraging ontstaat in het mogelijk maken van woningbouw in Spoorzone West. Ook zullen inhoudelijke ambities moeten worden bijgesteld. Een volgende vergelijkbare subsidiemogelijkheid zal waarschijnlijk, gezien de kabinetsformatie, langere tijd op zich laten wachten.
Het Rijk agendeert onze ontwikkeling niet, of pas volgend jaar, op het BO-MIRT, of wijst de aanvraag af	Zonder een bijdrage van het Rijk, geagendeerd door het BO-MIRT, wordt de ontwikkeling van de stationshub zoals voorzien in de concept visie, niet mogelijk. We zullen ons dan gezamenlijk met ProRail, NS en de provincie moeten beraden op het vervolg, en minimaal een flinke vertraging, en waarschijnlijk ook bijstelling van de plannen moeten accepteren.
Er is in totaliteit onvoldoende dekking voor de onrendabele kosten	Wanneer alle partijen samen niet tot een totale dekking kunnen komen, dan zullen de plannen moeten worden bijgesteld.
Volgens de Wet voorkeursrecht gemeenten is een partij waarop dit recht is gevestigd niet verplicht te verkopen aan de gemeente. Deze partij kan door haar medewerking te weigeren of lang uit te stellen het proces flink vertragen.	De gemeente zet in op een minnelijke oplossing met alle betrokken eigenaren. Dat biedt de grootste kans op win-win oplossingen. Als dat niet mogelijk blijkt, en de gemeente het perceel noodzakelijk acht voor een haalbare ontwikkeling, kan zij op termijn, volgens vaste procedures, overgaan tot onteigenen.
De gemeentelijke organisatie kan het project niet aan	Er wordt bij deze aanvraag een substantieel budget gevraagd om een projectorganisatie in te richten. Voor de komende fase is dat budget ook nog niet gedekt door een grondexploitatie, maar dat zal op een later moment wel kunnen. Dit budget is noodzakelijk om een dergelijk project te kunnen dragen en realiseren. Het vraagt ook om keuzes in de eigen organisatie, want het uitvoeren van een dergelijk project moet zeker voor een deel ook door vaste medewerkers worden gedaan. Dat speelt in 2021, maar er zal ook in het nieuwe raads- / coalitieprogramma rekening mee moeten worden gehouden. Het project vraagt ook om deskundigheid die bij de gemeente niet- of maar beperkt aanwezig is. Daarvoor wordt nu al inhuur gepleegd. Het gaat om specifieke kennis, bijvoorbeeld op het gebied van • Planeconomie in transformatieprojecten • Wet Voorkeursrecht Gemeenten • Substantiële projectcommunicatie
De ontwikkeling van een stationshub heeft ook impact op de ontwikkeling van	We zijn in gesprek met de partijen in dit gebied, en schetsen het perspectief dat ook voor hen ontstaat door deze visie.

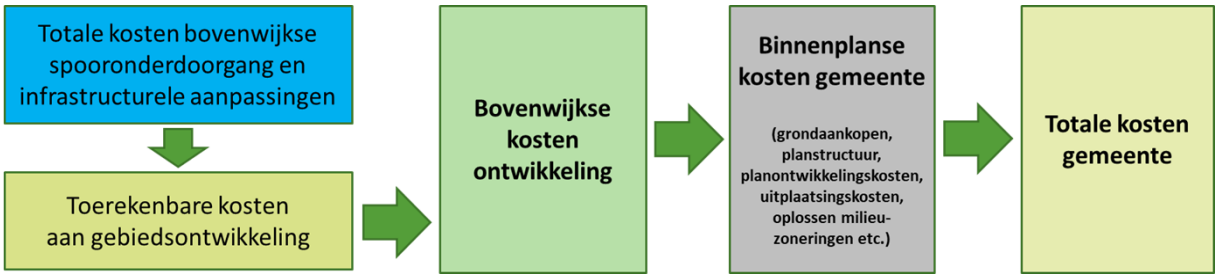
Spoorzone West. Over een afwijkend programma in dit project zullen aanvullende afspraken moeten worden gemaakt met de eigenaar en ontwikkelaar. Voor hen betekent het (nieuwe) vertraging.	We denken mee in hoe zij hierop aan kunnen sluiten, en hebben aandacht voor de effecten. Dit is een aandachtspunt dat vraagt om veel afstemming, en ook hier en daar leidt tot frustratie. We zullen als gemeente die frustratie ook deels moeten accepteren en afwegen tegen het algemeen belang van deze ontwikkeling.

6. Financiën en personeel

6.1 Financiële basisprincipes transformatie Pavijen I
Voor de transformatie van Pavijen I naar woningbouw is het noodzakelijk de financiële haalbaarheid te onderzoeken. In deze startnotitie benoemen we de basisprincipes die we bij dat haalbaarheidsonderzoek hanteren. In een globale haalbaarheidsstudie worden de gemeentelijke kosten met betrekking tot de transformatie afgezet tegen de mogelijke dekkingsmiddelen en derde geldstromen.

De gemeentelijke kosten van de herontwikkeling bestaan grotendeels uit:

- bovenwijkse investeringen, zoals de spooronderdoorgang en aanpassingen van aansluitingen op bestaande verkeersinfrastructuur;
- binnenplanse investeringen, zoals de inrichting van de openbare ruimte en planstructuur, planontwikkeling, collectieve parkeervoorzieningen, uitplaatsingskosten, het oplossen van milieuzoneringen.

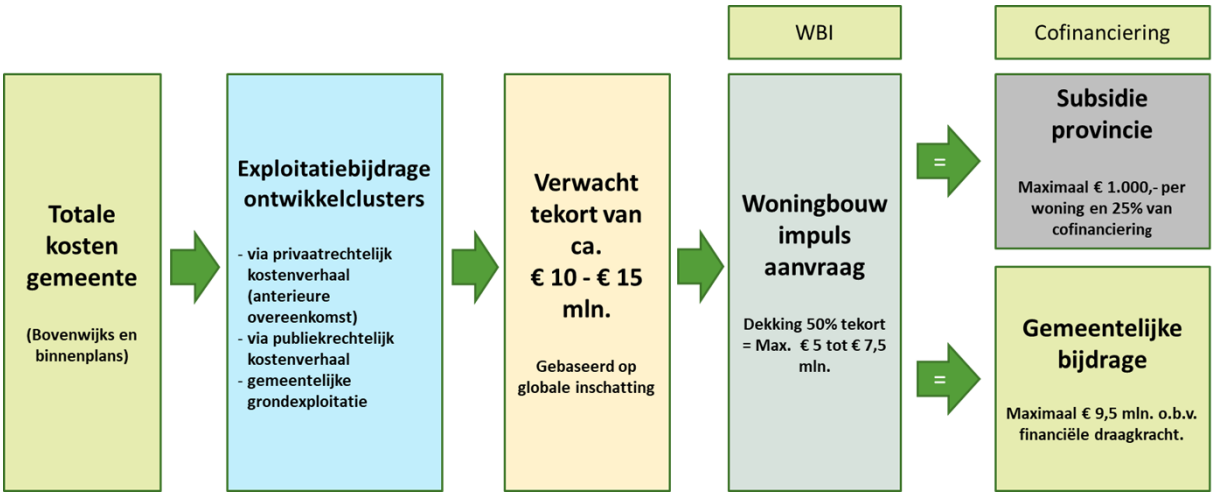


Figuur 1 Gemeentelijke kosten met betrekking tot herontwikkeling

De gemeentelijke kosten van de herontwikkeling moeten worden gedekt uit:

- exploitatiebijdragen uit de ontwikkelclusters, via privaat- en publiekrechtelijk kostenverhaal (anterieure en posterieure overeenkomsten) en in geval van gemeentelijke ontwikkeling via een gemeentelijke grondexploitatie;
- op basis van globale inschatting, uitgaande van de separaat aan u voorgelegde basisprincipes voor de ontwikkeling, wordt een onrendabele top (tekort) verwacht in een bandbreedte van circa € 10 tot € 15 miljoen;
- de aanvraag Woningbouw Impuls kan bij toekenning resulteren in een subsidie tot maximaal 50% van de onrendabele top op de gebiedsontwikkeling, dit zou op basis van de hiervoor genoemde bandbreedte resulteren in een bijdrage van maximaal circa € 5 tot € 7,5 miljoen;
- de provincie Gelderland draagt voor de Woningbouw Impuls bij met een subsidie van maximaal 25% van de cofinanciering met een maximum van € 1.000,- per woning ter dekking van de onrendabele top op de gebiedsontwikkeling;
- de resterende onrendabele top op de gebiedsontwikkeling moet de gemeente bijdragen. In het Meerjaren Programma Grondexploitatie 2021 dat recent door u is vastgesteld is

aangeven dat het, om de woningbouwambities daadwerkelijk invulling te kunnen geven, nodig is dat de gemeente, naast een dekking voor de risico's in de huidige projecten, ook substantiële financiële ruimte houdt om te kunnen investeren. Dat is een voorwaarde om deze ambities waar te kunnen maken. De reserve grondexploitatie is bedoeld om het grondbeleid waar te kunnen maken en een middel voor de raad om haar ambities op het gebied van de ontwikkeling van woningbouw en bijbehorende fysieke voorzieningen waar te maken.



Figuur 2 Dekking gemeentelijke kosten met betrekking tot herontwikkeling

Aan de herontwikkeling van Pavijen I tot woningbouw zijn ook financiële risico's verbonden. Een eerste inventarisatie op hoofdlijnen geeft de volgende risico's:

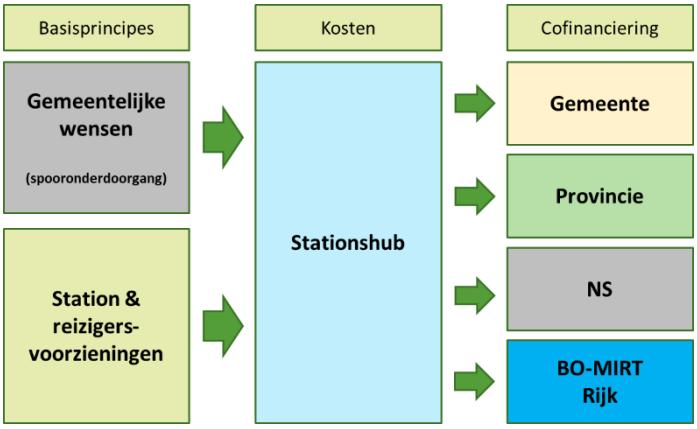
- het niet toekennen van de Woningbouw Impuls subsidie;
- een deel van gebied wordt niet herontwikkeld waardoor kosten niet verdeeld kunnen worden over alle ontwikkelende partijen;
- hoge kosten voor het uitplaatsen bedrijven met milieuzonering;
- hogere kosten voor ontwikkelaars door eventueel noodzakelijke saneringen e.d.;
- hogere civiel technische kosten en planontwikkelingskosten voor de gemeente;
- lagere opbrengstpotentie als gevolg van marktwerking.

Nader onderzocht moet worden in hoeverre de herontwikkeling kansen dan wel optimalisaties biedt binnen de gemeentelijke middelen. Daarbij valt te denken aan:

- inzet van de waardesprong die de herontwikkeling met zich mee brengt in onder andere de gemeentelijke belastinginkomsten;
- uitstel van kosten voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte, doordat deze na herontwikkeling weer (grotendeels) nieuw aangelegd wordt.
- De extra bijdrage die het te realiseren aantal woningen toevoegt aan de Algemene Uitkering ten behoeve van beheer en onderhoud.

6.2 Financiële basisprincipes ontwikkeling stationshub (BO-MIRT)

Met ProRail, NS en provincie Gelderland wordt de ontwikkeling van een stationshub bij station Culemborg onderzocht. De basisprincipes voor de ontwikkeling van de stationshub betreffen de stations- en reizigersvoorzieningen passend bij een moderne hub voor duurzame mobiliteit op en voor het station door ProRail en NS. Daarbij worden ook de gemeentelijke wensen (onder andere spooronderdoorgang) ingepast.



Figuur 3 Ontwikkeling stations-/mobiliteitshub

De dekking van de kosten zullen worden meegenomen in de aanvraag aan het BO-MIRT van waaruit middelen beschikbaar kunnen worden gesteld voor dit soort innovatieve ontwikkelingen. De provincie kan mogelijk overwegen om eventueel een bijdrage te doen. Een deel van de financiering zal komen uit mogelijke stations-/vastgoedontwikkelingen rond het station door NS, daarin is een overlap aanwezig met de gebiedsontwikkeling. De gemeente zal zelf ook moeten bijdragen. Op dit moment kan nog weinig gezegd worden over de omvang van de investeringen en de bijdragen die partijen daarin financieel moeten leveren.
De gemeente heeft voor de spooronderdoorgang geld in de investeringsagenda gereserveerd. Ook in de grondexploitatie Spoorzone-West zijn budgetten geraamd voor een tunneldoorbraak naar de westzijde van het station. Deze zijn vooralsnog onvoldoende om de brede onderdoorgang die in de visie wordt uitgewerkt te dekken. Een externe bijdrage hiervoor is derhalve nodig, en ook de ambitie voor de kan nog worden bijgesteld.

6.3 Relatie met nota Grondbeleid en gemeentelijke voorkeursrol

In het najaar 2020 heeft u de nota Grondbeleid vastgesteld. Daarin hebben we als voorkeursrol gekozen voor het zoveel mogelijk toepassen van het regie-faciliterend grondbeleid. Het uitgangspunt is dus dat we bij gewenste grondexploitaties meestal zelf geen eigen grond hebben of actief grond willen verwerven, maar vooral ontwikkelingen daartoe van derden mogelijk willen maken en actief hierbij faciliteren.
In de praktijk betekent dit dat we er naar streven particulieren en marktpartijen in de positie te brengen om de maatschappelijke ambities van Culemborg mogelijk te maken. Daarbij kunnen we niet uitsluiten dat we soms zelf een actieve rol moeten nemen.
Selectief kunnen we, mits goed beargumenteerd (hierna beschreven), voorstellen om actief grondbeleid toe te passen. Daarvoor is besluitvorming door de raad een voorwaarde. Voor actief grondbeleid is een gemeentelijke grondpositie een voorwaarde. Het kan gaan om:

1. het inzetten van eigen grondpositie(s) — is in het beoogde plangebied, buiten de openbare ruimte, niet van toepassing;
2. strategische verwerving — is hier niet van toepassing;
3. gerichte verwerving — is met name op Pavijen I van toepassing.

Voor gerichte verwerving van delen van een gebiedsontwikkeling geldt dat de raad met een voorstel daartoe moet instemmen. Wij onderbouwen daarin inhoudelijk dat actief grondbeleid nodig is op basis van één of meer in de nota Grondbeleid (pp. 15-16) genoemde categorieën, waarin we actief grondbeleid overwegen. Voor deze eerste fase van de transformatie van Pavijen I zijn de volgende overwegingen in meer of mindere mate van toepassing:

I. Vlottrekken van binnenstedelijke herontwikkeling. Bijvoorbeeld verwerven van locatie die voor marktpartijen commercieel (nog) niet aantrekkelijk is.
II. Voorkomen van speculatie. In het geval van eigendomswisselingen, waarbij grondspeculanten posities innemen, die slechts een prijsopdrijvend effect hebben en geen bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling an sich en de gemeentelijke ambities.
IV. Voor een cruciale locatie wil de gemeente meer invloed, op basis van de kerndoelen en beleidsoverwegingen, dan louter met het publiekrechtelijk instrumentarium valt te bereiken.
VI. Een functie of activiteit starten die noodzakelijk wordt gevonden maar die de markt niet oppakt.

6.4 Projectorganisatie

Het mogelijk maken van een ontwikkeling in de stationsomgeving op deze schaal is een project dat vraagt om een volwaardige projectorganisatie. Deze projectorganisatie zal deels gevuld worden door medewerkers van de gemeente, en voor een deel zal er moeten worden ingehuurd. Op de meeste plekken betekent de inzet die nodig is op dit project zo'n grote druk op de reguliere werkzaamheden, dat er extra capaciteit moet worden ingehuurd om de reguliere taken over te nemen.

Naast de Culemborgse organisatie zal er ook een meer structurele projectorganisatie worden opgericht met onze sleutelpartners. Deze zullen, afhankelijk van de inzet van de partijen, rond september vorm krijgen.

De interne projectorganisatie bestaat uit een stuurgroep met de portefeuillehouders Wonen en Grondzaken, geadviseerd door de programmaregisseur als ambtelijk opdrachtgever en de procesmanager. De komende maanden zullen er projectgroepen worden ingericht voor verschillende worden opgericht, waaronder: ontwerp en beleid, mobiliteit, financiën, projectcontrol en juridische zaken, communicatie.

We vragen in het raadsvoorstel een voorbereidingskrediet aan voor de periode tot en met december 2021. Dat krediet zal worden ingezet om de projectorganisatie te bemensen en op een aantal gebieden extra expertise in te huren (Jurist voorkeursrecht, Planeconoom en taxateur / onderhandelaar). De raming van de gemeentelijke inzet is als volgt:

Functie/Taak	**2021, uren per week**
Programmaregiseur	8
Procesmanager	32
Ruimtelijke Ordening	12
Planeconoom	16
Contractjurist	12
Stedenbouw	12
Projectmanagementassistentie	10
Communicatie	8
Contacten ondernemers Pavijen I en WVG	8
Projectplanner	6
Verkeer	8
Wonen	4
Overige beleidsvelden (regulier beleid)	2
Projectleider Realisatie (regulier beleid)	2
	137

Gebruik makend van de tarieven van de landelijk gehanteerde plankostenscan, is hiervoor in 2021 nog een budget nodig van € 350.000,-. Voor overige kosten wordt een budget van € 200.000,- geraamd.

De overige kosten bestaan onder andere uit:

- Waarde-taxaties van diverse percelen die nodig zijn voor de subsidie-aanvraag
- het opstellen van financiële modellen,
- stedenbouwkundig onderzoek naar de mogelijke invulling van de percelen en optimalisaties,
- planschaderisico-studie,
- juridische expertise op het gebied van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Voor deze totale kosten wordt een voorbereidingskrediet aangevraagd van **€ 550.000,-** dat gedekt wordt uit de reserve grondexploitatie. In december 2021 wordt over de voortgang van deze kosten gerapporteerd. Deze kosten worden, wanneer er een grondexploitatie wordt vastgesteld, onderdeel van deze grondexploitatie.