Gemeente Culemborg

Stationsomgeving Culemborg

Ontwikkelstrategie

Culemborg

Versie 1 november 2022

Colofon

Opdrachtbeschrijving: Concept Ontwikkelstrategie Stationsomgeving Culemborg

Opdrachtgever:

bestuurlijk Portefeuille Ruimte
M. Wichgers (wethouder)

ambtelijk Programma Stationsomgeving
S. Bosman (programmaregisseur)

Opdrachtnemer:

procesmanager M. Jurrius / B. Vellinga

auteur(s) W. van Boekel, M. Bliekendaal, I. Veltkamp, R. Hendrickx, J. Kraan, A. de Hoogh, P. Schinkel

Zaaknummer: GZDGCB 508569/508599

Versie: Definitief, 1 november 2022

Openbaarheid: De informatie in deze rapportage is openbaar.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING 4
1.1 PROJECTGEBIED STATIONSOMGEVING 4
1.2 DOELSTELLING 5
1.3 LEESWIJZER 5
2. DE ONTWIKKELSTRATEGIE 6
2.1 VAN GROF NAAR FIJN 6
2.2 GRONDBELEID 7
2.3 COMMUNICATIE EN PARTICIPATIE 9
2.4 RUIMTELIJK EN PLANOLOGISCH KADER 10
2.5 FINANCIËLE KADERS 12
2.6 NIEUWE GEMEENTELIJKE BUSINESSCASES ENERGIE EN MOBILITEIT 13
2.7 FASERING 14
2.8 KADERSTELLING, ONTWIKKELPROCES 17
2.9 VORMEN VAN SAMENWERKING EN DIDAM-ARREST 18
3. SAMENVATTING 21

1. INLEIDING

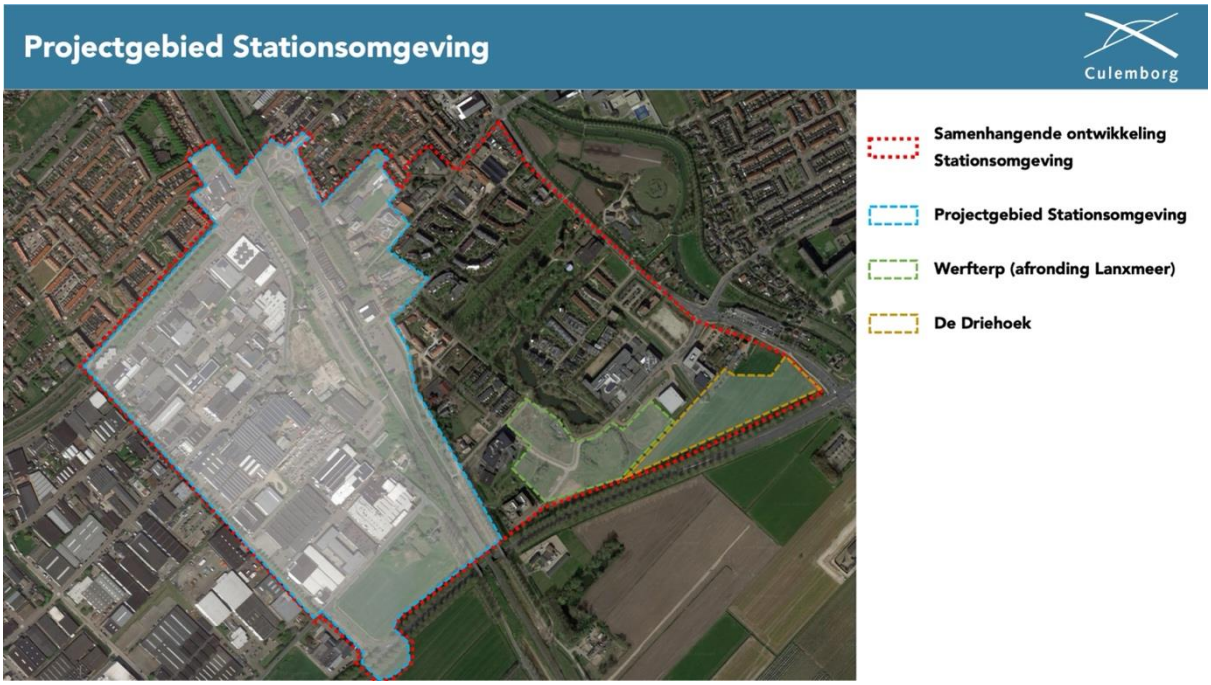
1.1 PROJECTGEBIED STATIONSOMGEVING

De structuurvisie Stationsomgeving heeft betrekking op het projectgebied Stationsomgeving (zie figuur 1). De stationsomgeving van Culemborg wordt een duurzame, eigentijdse en stedelijke nieuwe wijk die zich voegt in de bestaande stad.

Met de structuurvisie Stationsomgeving stellen we voor het projectgebied een nieuw 'ruimtelijk kader' op, inclusief de vastgestelde basisprincipes (wat willen we) met daarbij een 'ontwikkelstrategie' (hoe willen we het gaan uitvoeren) en een 'gebiedsexploitatie' (de financiële onderbouwing).

De ontwikkelstrategie heeft geen betrekking op de bestaande wijk Lanxmeer en de nog te ontwikkelen kavels en deelgebieden in Lanxmeer, waaronder de Driehoek. Voor de ontwikkeling van de kavels en deelgebieden in Lanxmeer blijven de huidige vastgestelde randvoorwaarden van Lanxmeer-Zuid en de bijbehorende grondexploitatie onverminderd van toepassing.

Deze ontwikkelstrategie heeft geen betrekking op de ontwikkeling van de OV-hub. De gemeente Culemborg heeft samen met NS, ProRail en de provincie Gelderland een ruimtelijke verkenning gedaan naar het station en de omgeving. De verkenning laat zien hoe het huidige station kan worden ontwikkeld tot een toekomstbestendige OV-hub en een levendige woonwijk, gericht op het OV en duurzame mobiliteit. Deze verkenning is de basis geweest voor de ontwerp structuurvisie Stationsomgeving. In de visie wordt voor de OV-hub een stip op de horizon gezet. Daarmee kan de nadere verkenning - om opties ruimtelijk-functioneel en financieel in beeld te brengen - starten. Deze MIRT-verkenning zal in 2022 worden uitgevoerd, waarna verdere ontwikkeling en besluitvorming over uitvoering zal volgen. Alle vier de partijen gaan over de uiteindelijke uitwerking van de OV-hub en daarom volgt dit een apart traject.



Figuur 1:Projectgebied Stationsomgeving begrensd met blauwe stippellijn, waar de visie betrekking op heeft



Figuur 2: Deelgebieden Stationsomgeving

1.2 DOELSTELLING

De structuurvisie Stationsomgeving is het kader voor de ontwikkeling van de Stationsomgeving. De doelstelling van deze ontwikkelstrategie is het bieden van een kapstok, waarin is opgenomen op welke manier we tot uitwerking en uitvoering van de structuurvisie Stationsomgeving kunnen komen. Naast de woningbouwopgaven is daarbij het behoud van werkgelegenheid voor Culemborg belangrijk.

Ten opzichte van de concept versie zijn de hoofstukken geüpdatet naar de stand van zaken op basis van de definitieve structuurvisie en definitieve gebiedsexploitatie (geen principiële wijzigingen), is de RO-strategie verfijnd en is hoofdstuk 2.9 toegevoegd over mogelijke vormen van samenwerking en de gevolgen van het Didam-arrest.

1.3 LEESWIJZER

In de ontwikkelstrategie wordt ingegaan op de volgende onderdelen:

- Grondbeleid: actieve of faciliterende rol gemeente:
    - Wet voorkeursrecht gemeenten gevestigd op deel van Pavijen I en op Spoorzone West
    - Transitie- en transformatieplan
- Communicatie en participatie
- Ruimtelijk en planologisch kader:
    - RO-strategie Wro/Omgevingswet
- Financiële kaders:
    - Kostenverhaal strategie
    - (Voor)investeren waar nodig
- Nieuwe gemeentelijke business cases:
    - Actieve rol van de gemeente bij onderdelen die de markt niet oppakt zoals parkeergebouwen, energievoorziening, etc.
- Fasering:
    - Ontwikkeling fase 1 komende 10 jaar
- Kaderstelling en proces

- Spelregels voor ontwikkeling van verschillende deelgebieden.

- Vormen van samenwerking en Didam-arrest
  - Mogelijke vormen van samenwerking en de inhoud en gevolgen van het Didam-arrest

2. DE ONTWIKKELSTRATEGIE

2.1 VAN GROF NAAR FIJN

De ontwikkelstrategie fungeert als kapstok voor de uitwerking en realisatie van de structuurvisie Stationsomgeving. Het globale detailniveau van de ontwikkelstrategie past bij het globale detailniveau van de visie. De visie en ook de ontwikkelstrategie worden in verschillende stappen uitgewerkt. Hierbij wordt van grof naar fijn gewerkt.

1. Nu keuzes op hoofdlijnen:
   - De structuurvisie Stationsomgeving met bijbehorende gebiedsexploitatie en ontwikkelstrategie vormen de basis.
2. Later verfijnen:
   - In de definitieve structuurvisie Stationsomgeving is input uit het participatietrajectparticipatie verwerkt. De structuurvisie wordt op 8 december 2022 ter vaststelling voorgelegd aan de raad.
   - Intussen vindt uitwerking van de concept ontwikkelstrategie plaats (o.a. vormen van samenwerking, fasering en (voor)investering, eventueel noodzakelijke instrumenten (zoals mobiliteitsfonds)). Ook de gebiedsexploitatie wordt geüpdatet op basis van de structuurvisie. De uitgewerkte ontwikkelstrategie en de gebiedsexploitatie worden samen met de structuurvisie ter vaststelling voorgelegd aan de raad van 8 december 2022.
   - Op basis van de vastgestelde structuurvisie Stationsomgeving vindt uitwerking plaats in een Masterplan. Daarin worden de hoofdstructuren van het plan vastgelegd en de ruimtelijke en programmatische samenhang tussen de deelgebieden uitgewerkt. Hiervoor moeten een aantal deelstudies worden uitgewerkt op het gebied van o.a. verkeer/parkeren/energie. In het Masterplan ontstaat meer duidelijkheid over het functioneren van de toekomstige wijk. Parallel kunnen na vaststelling van de structuurvisie concept Nota's van Uitgangspunten worden opgesteld voor deelgebieden, waarmee het voor ontwikkelende partijen helder wordt binnen welke kaders ze een plan voor een specifiek deelgebied moeten uitwerken. Na minnelijke overeenstemming in een anterieure overeenkomst met grondeigenaren, of afspraken in een koopovereenkomst voor zover gronden in eigendom zijn van de gemeente, zal de gemeente een bestemmingsplan of omgevingsplan/ buitenplanse omgevingsplanactiviteit in procedure brengen.
3. Onderdeel van het proces van uitwerking en uitvoering is het herijken en bijstellen.



Figuur 3: proces uitwerken, herijken, bijstellen

Het proces van langjarig periodiek inzicht in de stand van zaken van de uitvoering van de structuurvisie Stationsomgeving, zowel ruimtelijk als financieel, met de mogelijkheid tot herijken en bijstellen, wordt vooraf vormgegeven en ingepland in de raadsagenda. De voortgang wordt tweemaal per jaar zowel inhoudelijk als financieel met de raad besproken en vastgesteld, in een eigenstandige 'planning en control' cyclus. Los daarvan stelt de gemeenteraad de nota's van uitgangspunten en bestemmings-/ /omgevingsplannen van de deelprojecten vast. Gezien de termijn waarbinnen de structuurvisie wordt uitgevoerd, circa 10 jaar, behouden we daarmee flexibiliteit. Zo kan tijdig worden ingespeeld op veranderingen zoals:

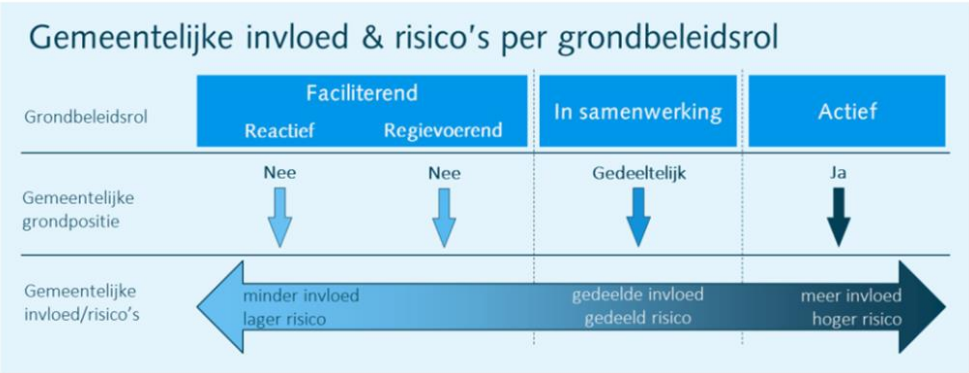
- veranderende eisen, inzichten en woonmilieus;
- het economisch tij en daarmee gepaard gaande risico's;
- de wensen van de grondeigenaren;
- eventuele toekenning van subsidies zoals de WBI en de cofinanciering van de provincie Gelderland;
- politieke keuzes.

De gebiedsexploitatie is onlosmakelijk verbonden met eventuele veranderingen. Verschillende veranderingen zijn onderwerp van een gevoeligheidsanalyse die we enkele malen per jaar zullen uitvoeren. Dit vindt plaats om de financiële impact ervan te beoordelen en als nodig daarop te acteren.

2.2 GRONDBELEID

2.2.1 ROLNEMING GEMEENTE

In het vastgestelde gemeentelijk grondbeleid wordt de regievoerende/ faciliterende rol van de gemeente als voorkeursrol omschreven. In deze meervoudige opgave past deze rol van de gemeente goed. Mocht de ontwikkeling hierom vragen, bijvoorbeeld als de markt het niet oppakt, dan kan de gemeente conform het vastgestelde gemeentelijke grondbeleid ook een actieve rol aannemen.



Figuur 4: grondbeleidsrol en invloed/risico gemeente

Voor het deel van Pavijen I waar woningbouw is beoogd, neemt de gemeente een actieve rol als dat nodig blijkt. Voor dit deel van het ontwikkelgebied is het niet vanzelfsprekend dat de markt dit oppakt. Dit komt met name door de afhankelijkheid van het verplaatsen van de huidige bedrijven - met bijbehorende hoge kosten voor het opheffen van de hindercirkels - in combinatie met het gewenste gedifferentieerde woningbouwprogramma met betaalbare woningen.

Op een deel van de percelen binnen Pavijen I en op percelen in Spoorzone West is door de gemeente de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gevestigd. Hierdoor heeft de gemeente het eerste recht op koop indien een eigenaar tot verkoop wil overgaan. Hiermee zorgt de gemeente voor grip op het plangebied en voorkomt het speculatie of verkoop voor nieuwe bedrijfsfuncties. Het doel is hiermee de regiefunctie van de gemeente te borgen.

De uiteindelijke rol van de gemeente is mede afhankelijk van de wensen en mogelijkheden van de grondeigenaren. De grondeigenaren kunnen een beroep doen op zelfrealisatie, waarbij ze moeten aantonen dat ze bereid en in staat zijn om de beoogde bestemming te realiseren binnen de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering en planning. De gemeente voert gesprekken met alle eigenaren. De gemeente lijkt een meer actieve rol te moeten aannemen dan tot op heden verwacht. Dit betekent meer invloed maar ook meer risico in deze fase, ook als het project onverhoopt niet door mocht gaan. Dit is verwerkt in de risicoanalyse en waardering van de risico's. Ook het risico dat het project onverhoopt niet door mocht gaan is daarin meegenomen.

Daarnaast wordt er gekeken naar de gemeentelijke middelen (zoals subsidies in het kader van de Woningbouwimpuls) en het risicoprofiel van een eventuele actieve verwerving. In het uiterste geval kan de gemeente - op het moment dat ze niet minnelijk tot overeenstemming komt over verwerving of zelfrealisatie - het instrument van onteigening inzetten als onderdeel van haar actieve grondbeleid.

Waar in het begin van het ingezette proces veel partijen vooral inzetten op zelfrealisatie, merken we dat op in het kerngebied op meerdere locaties een grotere rol van de gemeente nodig zal zijn. Daarvoor is niet één heel duidelijke oorzaak te benoemen, en geldt ook zeker niet voor alle partijen. Dit biedt kansen voor de gemeente om meer invloed te nemen. Het levert ook een groter risico op. In de komende fase zal ingezet worden op het verzilveren van de opkomende kansen. Ook zal er, afhankelijk van welke kansen zich voordoen, een strategie worden gekozen die het best past bij de gemeentelijke capaciteiten en risico-bereidheid.

Samenvattend:

- De gemeente heeft in de basis een **regievoerende** en **faciliterende rol** in de gebiedsontwikkeling.
- De gemeente neemt een **actieve rol** aan:
  a. Waar nodig afhankelijk van de gesprekken met de eigenaren, voortgang in de ontwikkeling en gemeentelijke financiële mogelijkheden. Een actieve rol betekent meer regie maar ook meer risico.

2.2.2 TRANSITIE- EN TRANSFORMATIEPLAN

Onderdeel van de actieve rol van de gemeente is het Transitie- en Transformatieplan voor Pavijen. Hierin zijn de volgende stappen uitgewerkt:

- Een plan van aanpak voor de verplaatsing van bedrijven op het deel Pavijen I met daarbij een verhuiscarrousel. In de verhuiscarrousel worden de kansen en mogelijkheden van eventuele bedrijfsverplaatsingen uitgewerkt. Dit is een doorlopend proces. De gemeente zet primair in op het in samenspraak met eigenaren en bedrijven inrichten van de verhuiscarrousel, waarin kansen en mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing in beeld worden gebracht.

- Onderzoek naar kansen en mogelijkheden. Dit is een doorlopend proces:
  a. We volgen actief alle ontwikkelingen in het gebied en hebben daarvoor een bedrijfscoördinator. Er worden gesprekken gevoerd met alle bedrijven in deelgebied Pavijen I. Dit zijn de bedrijven waar een verplaatsing wenselijk of noodzakelijk is. Er wordt ook gesproken met de bedrijven die naast de beoogde toekomstige woningbouw in dit deelgebied kunnen blijven functioneren. Er is veel dynamiek op het bedrijventerrein. Omdat we goede contactenonderhouden met ondernemers en KCB (Kring Culemborgse Bedrijven), kunnen we kansen signaleren voor onze bedrijven en daarmee benodigde verplaatsingen actief stimuleren.
  b. De gemeente onderzoekt daarnaast met makelaars, grondeigenaren en ontwikkelaars kansen en alternatieve locaties in Culemborg (binnen en buiten Pavijen). De gemeente kijkt daarbij naar intensivering van kavels van bestaande bedrijven op Pavijen, leegstandsbeheer, verwerving en naar de nog beschikbare kavels op Pavijen V.

Het Transitie- en Transformatieplan, dat op 10 mei 2002 is vastgesteld door de raad, is daarbij kaderstellend.

Samenvattend:

- De gemeente heeft een **actieve rol** in de verplaatsing van bedrijven. Ze heeft een **plan van aanpak** (Transitie- en Transformatieplan) gemaakt, levert **capaciteit** om de wensen van bedrijven in beeld te brengen en **zoekt actief** naar nieuwe locaties binnen Culemborg. Ze treedt verbindend op om de verhuiscarrousel tot uitvoering te brengen. Waar nodig onderzoekt de gemeente de mogelijkheden van **verwerving** van kavels ten behoeve van verplaatsing vanuit Pavijen I en andere mogelijkheden om verschuivingen mogelijk te maken.
- De gemeente neemt een **actieve rol** in bij de communicatie naar de huidige bedrijven.

2.3 COMMUNICATIE EN PARTICIPATIE

Communicatie en participatie is onmisbaar om de structuurvisie Stationsomgeving succesvol te kunnen uitvoeren. De gemeente heeft daarom een communicatie- en participatiestrategie opgesteld. Dit is een uitwerking van de manier waarop voor de (ontwerp) structuurvisie, de bestemmingsplannen en de nota's van uitgangspunten per deelgebied wordt geparticipeerd, . In de participatiestrategie hebben we oog voor:

- zowel het beleids- als participatiedoel;
- de verschillende betrokken partijen met bijbehorende rollen en belangen bij de hiervoor genoemde documenten;
- het participatieonderwerp en de vormen van participatie die we in willen gaan zetten.

Voor de uitvoering van het Transitie- en Transformatie en het bestemmingsplantraject zijn de ondernemers van Pavijen en KCB de belangrijkste stakeholders binnen het communicatie- en participatietraject. Zij hebben een centrale rol gekregen binnen de participatiestrategie.

De ontwikkeling van de Stationsomgeving heeft grote impact op de stad en haar inwoners. Veel inwoners en werknemers op Pavijen maken gebruik van het station, de trein, de Gelderlandfabriek. Ook passeren veel inwoners het gebied regelmatig. De gemeente heeft daarom ingezet op een breed

participatietraject (fysiek én digitaal) waarin de inwoners van de stad de kans hebben gekregen om mee te denken over de structuurvisie. Zij hebben daarbij de ruimte gekregen om hun aandachtspunten mee te geven. Fysiek is op zaterdag 27 augustus een participatiedag georganiseerd in de Gelderlandfabriek, in tegelijk met de omgevingsvisie Culemborg. Tijdens deze dag hebben inwoners zich laten informeren over de ontwikkeling en was er de gelegenheid om vragen, zorgen en ideeën met ons te delen.

Daarnaast is digitaal via het Platform Culemborg de mogelijkheid geweest om mee te praten en denken over de structuurvisie. De enquête heeft van 27 augustus tot en met zondag 25 september open gestaan. 63 inwoners vulden deze in. Veel van de input nemen we mee in de verdere uitwerking van de plannen. Met de lessen en ervaringen die we hebben opgedaan gaan we onze communicatie- en participatiestrategie verder aanvullen en aanscherpen om de komende fasen (lees: het opstellen van het masterplan en de nota's van uitgangspunten per deelgebied) ook samen met onze inwoners en de betrokken stakeholders te doorlopen. We zullen als gemeente actief communiceren met alle stakeholders over de participatiemogelijkheden die nog volgen.

Bij de verdere uitwerking van de doelstellingen en ambities uit de structuurvisie richting nota's van uitgangspunten op deelgebied niveau bieden we opnieuw participatiemogelijkheden voor betrokken stakeholders (zoals toekomstige bewoners, omwonenden, ondernemers, ontwikkelende partijen, belangenbehartigers en medeoverheden).).

Tot slot zullen wij ook de ontwikkelende partijen van de deelgebieden vragen om bij het maken van hun plannen binnen de kaders van de structuurvisie en nota van uitgangspunten voor het betreffende deelgebied, een eigen communicatie- en participatiestrategie vorm te geven en uit te voeren, gebaseerd op de gemeentelijke richtlijn hiervoor De gemeente zal hierop toezien en waar nodig ondersteunen vanuit haar blijvende binding -en daarmee verantwoordelijkheid- met de inwoner en ondernemer. De gemeente zorgt ook voor afstemming tussen de projecten.

Samenvattend:

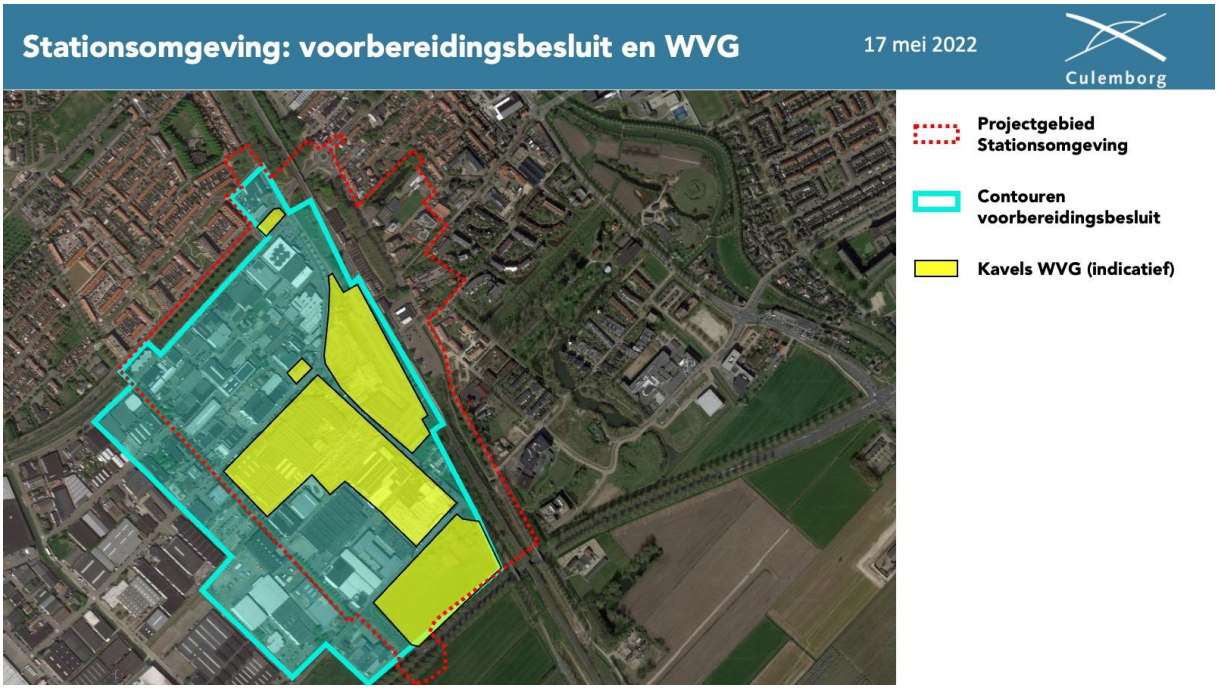
- De gemeente heeft een **actieve rol** in de communicatie en participatie met stakeholders in en buiten het projectgebied Stationsomgeving en stelt een overkoepelende communicatie- en participatiestrategie op waarin onderscheid wordt gemaakt voor de verschillende op te stellen documenten voor de herontwikkeling van de stationsomgeving.
- Initiatiefnemers hebben een **actieve rol** in de communicatie- en participatie met stakeholders bij hun eigen project en werken daarvoor een communicatie- en participatieplan uit. De gemeente **faciliteert** en voert regie in afstemming tussen de projecten.

2.4 Ruimtelijk en planologisch kader

Voor Pavijen I en II (ged.) is op 20 mei 2021 door de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit genomen, dat op 2 juni 2021 in werking is getreden. Op 26 april 2022 is het voorbereidingsbesluit ingetrokken en vervangen door een nieuw voorbereidingsbesluit. Het voorbereidingsbesluit blijft maximaal één jaar van kracht. Binnen deze termijn moet een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd. Gebeurt dat niet, dan vervalt het voorbereidingsbesluit en blijft het geldende bestemmingsplan van kracht. Gedurende de periode van het voorbereidingsbesluit worden omgevingsvergunningaanvragen aangehouden en is het niet toegestaan om het gebruik van bedrijfsgronden te wijzigen. Daarmee wordt voorkomen dat bedrijven de maximale milieugebruiksruimte volgens het bestemmingsplan gaan

benutten door intensivering van bedrijfsactiviteiten. Het bestaande gebruik wordt als het ware bevroren. Het beperken van de milieugebruiksruimte in het gebied is nodig om woningen te kunnen realiseren en een goed woon- en leefklimaat te kunnen garanderen.

De inzet is dan ook om voor het gebied waarvoor het voorbereidingsbesluit geldt het geldende bestemmingsplan te herzien en de milieucategorieën binnen het gebied terug te brengen. We zorgen ervoor dat het ontwerpbestemmingsplan nog in 2022 ter inzage wordt gelegd, zodat we de procedure nog op basis van de huidige Wet ruimtelijke ordening kunnen doorlopen. Met dat besluit neemt de gemeente een actieve rol in de ontwikkeling; deze aanpassing van het bestemmingsplan heeft een direct effect op de vastgoedwaarde van de panden en de gemeente zal daarom de planschade die de eigenaren hierdoor ondervinden moeten compenseren. De Omgevingswet reedt niet op 1 januari 2023 in werking. Het ontwerp bestemmingsplan wordt desalniettemin half december 2023 ter visie gelegd.



Figuur 5: Contouren voorbereidingsbesluit

Vervolgens wil de gemeente de bestemmingen binnen het projectgebied van de stationsomgeving gefaseerd omzetten naar wonen. Voor ieder deelgebied wordt per project een aparte planologische procedure gevolgd om te komen tot de realisatie van woningbouw. In geval van zelfrealisatie zorgt de initiatiefnemer voor de benodigde documenten (zoals het aanleveren van haalbaarheidsonderzoeken) voor de planologische procedure en neemt de gemeente een toetsende rol aan. Indien de gemeente de gronden heeft verworven (al dan niet op basis van de Wvg) dan zal ze zelf een actieve rol nemen om tot een wijziging van de bestemming te komen.

Dit is nu de strategie wat betreft ruimtelijke ordening. De uitvoering van de uiteindelijke strategie is afhankelijk van:

- Het voorbereidingsbesluit.
  De gemeente is voornemens om in 2022 nog een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage te hebben liggen, zodat de nu aanwezige milieugebruiksruimte niet wordt geëffectueerd en daarmee de kansen voor woningbouw in het gebied onder druk komen te staan.
- De overgang van de Wro naar de Omgevingswet.

De invoering van de omgevingswet is op het moment van schrijven van deze ontwikkelstrategie een half jaar uitgesteld tot 1 juli 2023. Deze wet zorgt voor een ingrijpende verandering in het stelsel van de ruimtelijke ordening. In de uitvoering van de RO-strategie zoeken we naar een optimale balans van voor- en nadelen tussen de huidige RO-mogelijkheden onder de Wro en de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet. De transformatie naar wonen zal naar verwachting uiteindelijk worden vastgelegd in het omgevingsplan nieuwe stijl. Aan initiatieven die daarop vooruitlopen, wordt meegewerkt (onder voorwaarden) door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Die buitenplanse omgevingsplanactiviteit zal getoetst worden aan de op dat moment aanwezige beleidskaders. De structuurvisiestructuurvisie Stationsomgeving is daarbij het belangrijkste kader. Omdat de Stationsomgeving één van de belangrijkste ontwikkelingen is voor woningbouw in Culemborg, willen we de visie vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet de formele status geven van een structuurvisie in de zin van de Wro. Dit doen we door de daarvoor benodigde procedure van tervisielegging en inspraak te volgen, als onderdeel van het bredere participatietraject met de stad.

- De wijze van het kostenverhaal (dit wordt mede bepaald door de keuze van het RO-kader).
  Het planologisch kader bepaalt mede de mogelijkheden voor de wijze van kostenverhaal. Omdat in dit gebied grote investeringen moeten worden gedaan om de ontwikkeling mogelijk te maken, is het verhalen van kosten op de ontwikkelaars van het gebied essentieel. Ook hier hebben we te maken met de overgangsperiode in wetten. Bij de keuze voor het planologisch kader speelt de mogelijkheid tot het verhalen van kosten een belangrijke rol. We geven het instrumentarium zo vorm dat we maximaal kostenverhaal kunnen toepassen. In dit kader is van belang dat ook in de -pOmgevingswet de voorkeur uitgaat naar het vastleggen van kostenverhaal via privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomsten. Is dat niet mogelijk dan is er de achtervang van verplicht afdwingbaar kostenverhaal. In een omgevingsplan of buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) moet worden vastgesteld welke activiteiten aan welke ontwikkelingen financieel moeten bijdragen. Daarbij worden de te treffen maatregelen en een locatie specifieke concretisering en onderbouwing gegeven.
- De gevestigde Wvg en eventuele benodigde onteigening.
  Tot slot wordt het planologisch kader zo vormgegeven dat de Wvg van kracht blijft in het gebied. Tevens wordt rekening gehouden met de vereisten voor een eventueel benodigde onteigening.

Samenvattend:

- De gemeente maakt **één bestemmingsplan** voor de gronden binnen het voorbereidingsbesluit waarbij de milieucategorieën worden teruggebracht.
- De gemeente werkt **gefaseerd** mee aan het **wijzigen van de bestemming naar wonen**.
- Initiatiefnemers staan aan de lat voor het aanleveren van de benodigde documenten voor de planologische procedure en de gemeente toetst, tenzij de gemeente grond verwerft.

2.5 FINANCIËLE KADERS

De gemeente zet in op maximaal kostenverhaal bij faciliterende projecten. Dit gebeurt binnen de spelregels van deze ontwikkelstrategie en de betreffende wet- en regelgeving. Zonder kostenverhaal is de ontwikkeling economisch niet uitvoerbaar. Het kostenverhaal wordt bij voorkeur privaatrechtelijk via

anterieure overeenkomsten vastgesteld. Bij het uitblijven van een anterieure overeenkomst behoort kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg via een exploitatieplan tot de mogelijkheden.

Het kostenverhaal richt zich op de volgende kosten:

- Plan- en apparaatskosten gemeente.
- Planschade met betrekking tot het opheffen van de milieucontouren.
- Bijdrage aan de inrichting van de planstructuur en/of buitenplanse voorzieningen die de gemeente realiseert c.q. waarbij de gemeente (voor)investeert.
- Het eventueel bouw- en woonrijp maken van deelgebieden.
- Collectief parkeren/energie (zie 2.6).

Met het verhalen van de kosten bij private initiatieven wordt rekening gehouden met wat het project kan dragen. De gemeente mag bij een private gebiedsontwikkeling niet meer verhalen, dan dat er kosten in publieke investeringen gemaakt worden. Ook mag zij niet meer kosten verhalen dan of indien die kosten de private opbrengsten overstijgen, dan dat er private grondopbrengsten zijn. Dit wordt macro-aftopping genoemd. We houden rekening met deze macro-aftopping in de gebiedsexploitatie. Als een deelproject daarmee nog steeds aantoonbaar leidt tot een tekort dan wordt onderzocht wat er – binnen de kaders van de structuurvisie - nodig is om wel een financieel haalbaar plan te maken. Ook kan er gekozen worden om (eerst) andere deelgebieden te ontwikkelen.

Er moet daarnaast rekening worden gehouden met eventuele (voor)investeringen waarbij het niet zeker is dat de ontwikkelingen doorgaan en dat alle kosten kunnen worden verhaald. Dat is ook zo in de gebiedsexploitatie opgenomen. De investeringen worden zo veel mogelijk afgestemd op de daadwerkelijk te realiseren ontwikkelingen.

De tekorten op de ontwikkeling bieden de basis voor de WBI-subsidie.

Mocht de gemeente, al dan niet met marktpartijen, gronden verwerven dan vindt het kostenverhaal plaats middels een gemeentelijke grondexploitatie.

Samenvattend:

- Gemeente zet in op maximaal **kostenverhaal** bij facilitaire deelgebieden.
- Bij voorkeur worden er minnelijke afspraken gemaakt in een **anterieure overeenkomst**.
- Er is in de gebiedsexploitatie rekening gehouden met (voor)investeringen waarbij niet zeker is dat alle kosten kunnen worden verhaald.
- Bij verwerving van gronden vindt kostenverhaal plaats in een **gemeentelijke grondexploitatie**.

2.6 Nieuwe gemeentelijke businesscases energie en mobiliteit

De hoge bebouwingsdichtheid die we in het projectgebied Stationsomgeving voorzien, vraagt om collectieve voorzieningen. Voorbeelden van deze collectieve voorzieningen zijn parkeergebouwen, deelmobiliteit en mogelijk energievoorzieningen, zoals een warmtenet. De verwachting is dat realisatie van deze collectieve voorzieningen in veel gevallen niet per perceel kan worden opgelost, maar bij voorkeur op gebiedsniveau wordt opgepakt. Dit vraagt om een actieve rol van de gemeente.

Op dit moment pakt de gemeente op deze drie onderwerpen een actieve rol om de opgave te analyseren, oplossingsrichtingen te verkennen en een aanpak voor te stellen. Hierbij wordt ook bepaald

of de gemeente in de uitwerking een actieve rol zal spelen om de ontwikkeling op te starten en of de gemeente ook een rol zal hebben als exploitant of opdrachtgever in de gebruiksfase. Ook zal daarbij worden onderzocht of de exploitatie door het collectief van bewoners / gebruikers kan worden georganiseerd (met onder andere Thermo Bello als voorbeeld), of door een marktpartij.

De mate van een actieve rol van de gemeente is afhankelijk van de schaalgrootte van deelontwikkelingen, de complexiteit van de voorziening, en de ruimte voor gebruikers of markt om de ontwikkeling uiteindelijk zelf op te pakken en van de financiële mogelijkheden.

Samenvattend:

- De gemeente neemt waar nodig en mogelijk een **actieve rol** in als het gaat om collectieve voorzieningen zoals energie en parkeren. Mogelijkheden worden nader onderzocht.
- Een **actieve rol** van de gemeente stimuleert de herontwikkeling van de deelgebieden.

2.7 FASERING

De ontwikkeling van de Stationsomgeving wordt zodanig opgezet dat er binnen een overkoepelende visie ruimte is om variabel te zijn in losse ontwikkelingen. Dit betekent echter niet dat het mogelijk is dat alle kavels in het gebied op ieder willekeurig moment ontwikkeld kunnen worden. Om op hoofdlijnen richting te geven op de ontwikkeling hebben we de volgende principes opgesteld.

Vier ontwikkelcategorieën

Woningbouw op Pavijen I is alleen mogelijk wanneer op de locatie van de woningen de hindercirkels van omringende bedrijven verkleind worden of verdwijnen. De gemeente wil tot op zekere hoogte kunnen sturen in de locaties van ontwikkelingen. Dit is nodig om in de transitiefase te kunnen waarborgen dat bedrijven in de rest van het gebied kunnen blijven functioneren én dat bewoners komen te wonen in een aantrekkelijke woonomgeving. Daarom hebben we op onderstaande kaart (figuur 6) onderscheid gemaakt in vier verschillende ontwikkelcategorieën.

Fase 2 (paars)

In Fase 2 (paarse gebieden) is er de komende 10 jaar in principe geen sprake van ontwikkeling naar woningbouw. Wel zullen hier bij bedrijven (bron)maatregelen plaats moeten vinden om de hinder voor de nieuwe woningen in de gele en rode gebieden weg te nemen. Als de hindercirkels beperkt zijn, of beperkt kunnen worden, dan kunnen bedrijven hier blijven functioneren als voorheen.

Als zich kansen voordoen om woningbouw te versnellen, waarbij strategisch slimmere keuzes zijn te maken, kan de gemeenteraad gemotiveerd afwijken van de fasering en hierin andere keuzes maken.

Fase 1 faciliteren / inmengen (geel)

In de gele gebieden is ontwikkeling tot woningbouw mogelijk. Dit is een gebied met versnipperd eigendom. In deze gebieden zal de gemeente voornamelijk een afwachtende houding aannemen. Wanneer (nieuwe) grondeigenaren samenwerken en een ontwikkeling mogelijk is met voldoende schaal en maat en wanneer dit past binnen onder meer de geldende hindercontouren zal de gemeente meewerken aan ontwikkeling.

Fase 1 faciliteren (oranje)

In de oranje gebieden is ontwikkeling tot woningbouw wenselijk. In deze gebieden heeft de gemeente een regie faciliterende rol, waarbij het initiatief tot ontwikkeling bij de grond eigenaar ligt. Voor deze gebieden zal de gemeente - in overleg met de eigenaren - proberen te komen tot ontwikkeling van woningbouw. Ontwikkeling zal plaatsvinden wanneer het lukt om met grondeigenaar tot goede afspraken te komen. Voor de gronden in Spoorzone West geldt dat de gemeente zo nodignodig inzet op verwerving.

Fase 1 actief (rood)

In de rode gebieden zet de gemeente in op verwerving van de gronden om deze actief tot ontwikkeling te brengen. Wanneer grondeigenaren deze gronden zelf - binnen de randvoorwaarden van de gemeente - willen ontwikkelen, dan kunnen ze een verzoek doen tot zelfrealisatie en zal dit beoordeeld worden door de gemeente.

Wanneer een kavel of ontwikkeling deels in fase 1 en deels in fase 2 valt is de precieze grens tussen beide gebieden afhankelijk van hindercirkels van omringende bedrijven.



Figuur 6. Vier ontwikkelcategorieën

Samenvattend:

- We onderscheiden 2 fasen in de ontwikkeling. Fase 1 is voor de komende 10 jaar, fase 2 volgt daarna.
- In fase 1 onderscheiden we een actief en een faciliterend deel.

2.8 KADERSTELLING, ONTWIKKELPROCES

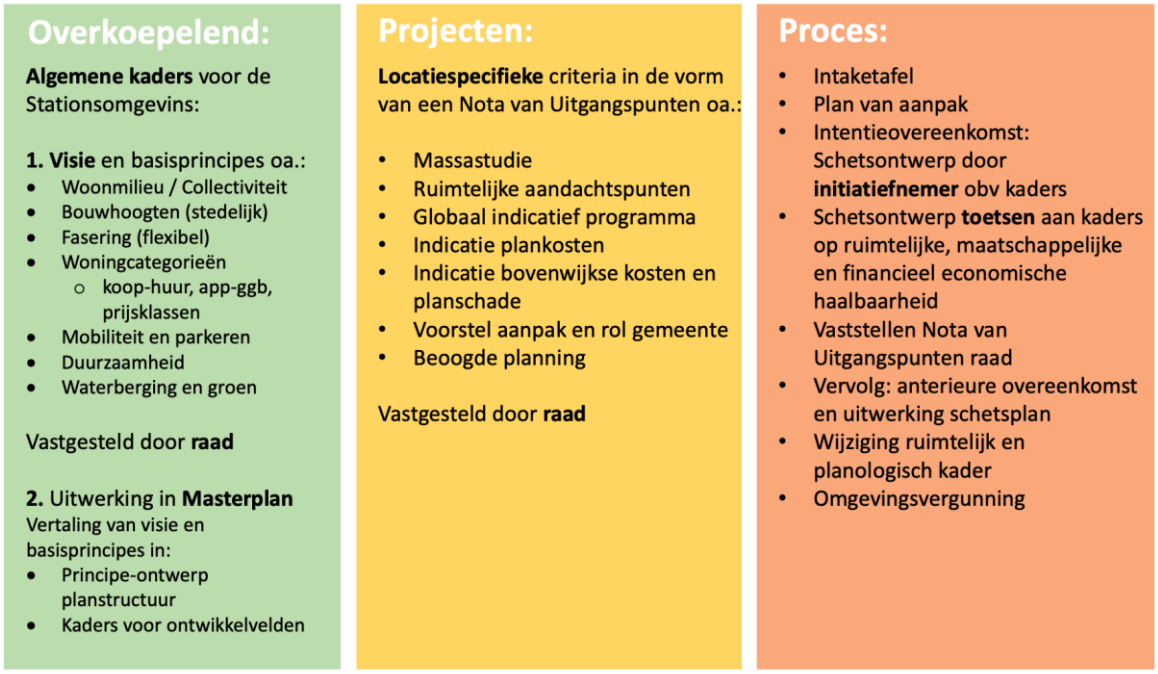
De stationsomgeving van Culemborg wordt een duurzame, eigentijdse en stedelijke nieuwe wijk die zich voegt in de bestaande stad. De nabijheid van het station en de financiële uitdagingen van de transformatie vragen om een buurt met een dichtheid die nog nieuw is voor Culemborg. Het projectgebied Stationsomgeving is ruim 40 hectare groot en zal over een periode van meer dan 10 jaar ontwikkeld worden. De uitwerking van het gebied zal in die periode stapsgewijs plaatsvinden. We willen nu op voorhand niet een blauwdruk neerleggen voor de komende twintig jaar. Maar we kunnen en willen ook niet alle ontwikkelingen open laten.

De structuurvisie Stationsomgeving en de daarin opgenomen uitwerking van de basisprincipes vormen het generieke kader waarbinnen alle ontwikkelingen in het projectgebied Stationsomgeving plaatsvinden. Met de structuurvisie leggen we vast wat we in het projectgebied willen bereiken. Belangrijke onderwerpen zijn woonomgeving, woningbouwcategorieën en doelgroepen, bereikbaarheid en duurzaamheid. Met het vaststellen van de basisprincipes op 15 juli 2021 heeft de raad hiervoor al eerder een duidelijke richting aangegeven, die met de structuurvisie wordt geconcretiseerd. Dit vormt de basis voor het Masterplan en voor nota's van uitgangspunten per deelgebied.

Voor de ontwikkeling van de deelgebieden zullen gefaseerd en stapsgewijs project specifieke Nota's van uitgangspunten worden opgesteld binnen de bandbreedtes van de structuurvisie. De nota van uitgangspunten vormt het specifieke kader waarbinnen initiatiefnemers een plan kunnen ontwikkelen.

Voor het ontwikkelproces van projecten in de Stationsomgeving (initiatieven particulieren) wordt aangesloten bij het proces zoals dat geldt voor alle projecten binnen de gemeente Culemborg. Het proces start bij een eerste toets bij de intaketafel, waarna bij een positief beginselbesluit gestart kan worden met een haalbaarheidsonderzoek. Onderlegger daarvoor is een concept nota van uitgangspunten en een intentieovereenkomst, waarin naast kaderstelling en rolverdeling ook afspraken worden gemaakt over de vergoeding van gemeentelijke plankosten en planning. Na gebleken haalbaarheid volgt een anterieure overeenkomst, uitwerking van de ontwerpen en een wijziging van het ruimtelijke planologische kader die de beoogde ontwikkeling mogelijk moet maken.

Als de gemeente door verwerving eigenaar is van een locatie, dan zal op basis van een concept nota van uitgangspunten een uitvraag worden gedaan in de markt om een partij te selecteren. De geselecteerde partij zal het beoogde programma op de locatie ontwikkelen en realiseren. Voor vormen van samenwerking tussen gemeente en marktpartijen en de consequenties van het Didam-arrest wordt verwezen naar hoofdstuk 2.9.



Figuur 7: Overzicht kaderstelling en proces particulier initiatief

Samevattend:

- Nu; kaders opstellen voor de Stationsomgeving in de vorm van de structuurvisie Stationsomgeving (incl. basisprincipes), die verder wordt uitgewerkt in een Masterplan Stationsomgeving
- Vervolg; parellel uitwerking van deze kaders per deelgebied in een Nota van Uitgangspunten.
- Deelgebieden/kavels in de Stationsomgeving worden ontwikkeld via een vaste proceslijn van de gemeente.

2.9 VORMEN VAN SAMENWERKING EN DIDAM-ARREST

De gemeente heeft niet alle gronden in de Stationsomgeving in eigendom en wil ook niet alle gronden verwerven als de eigenaren zelf hun locatie willen ontwikkelen. Wel is de gemeente eigenaar van het openbaar gebied en dat zal op veel locaties ingezet worden voor herontwikkeling. Vanwege het versnipperde grondeigendom in de Stationsomgeving kunnen er theoretisch 4 varianten van samenwerking worden onderscheiden. Vanzelfsprekend zijn er ook mengvormen mogelijk. De 4 varianten brengen in meerdere of mindere mate risico's mee voor de gemeente.

1. Zelfrealisatie

Iedere eigenaar ontwikkelt zijn eigen locatie in het gebied. In de structuurvisie en bijbehorende ontwikkelstrategie wordt duidelijk aangegeven, dat de gemeente wil meewerken aan de transformatie van bedrijven en kantoren naar wonen, maar niet actief optreedt (de gemeente verwerft geen gronden). Hierbij vinden in principe geen grondtransacties plaats en is de basis dat er niet wordt samengewerkt. Het grote voordeel is dat er geen afhankelijkheid is en elke ontwikkeling

zijn eigen snelheid kan hebben. Het nadeel is dat de sturingsmogelijkheden ook wat beperkter zijn, waardoor de uiteindelijke kwaliteit onder druk kan komen te staan.

2. Organische ontwikkeling

Bij deze variant ontwikkelt elke initiatiefnemer in principe op het eigen perceel. Het grootste verschil is dat de openbare ruimte onderdeel van de ontwikkeling uitmaakt, waarvoor samenwerking noodzakelijk is. De mate waarin verschilt van gebied tot gebied. Het voordeel van deze strategie is dat de samenhang in de ontwikkeling groter wordt. Het nadeel is dat sturen op de snelheid van de ontwikkeling in de praktijk lastig blijkt.

3. Developing Apart Together (DAT)

Als bij een ontwikkeling voor deze variant wordt gekozen, is vaak wel sprake van een lichte vorm van een publiek-private samenwerking. Een kaveloverschrijdende samenwerking is nodig en er wordt gewerkt vanuit één overkoepelende visie. Bij het opstellen van deze visie is rekening gehouden met de eigendomsstructuren, waardoor sprake is van een vorm van eigendomsafhankelijke plannen. In deze strategie is vaak sprake van beperkte transacties van gronden. Gemeenten of marktpartijen verwerven selectief ten behoeve van bijvoorbeeld veranderingen in de openbare ruimte of om positie uit te bouwen. Binnen deze strategie is sprake van afstemming in de fasering van de ontwikkeling.

4. Samenvoeging van eigendom

Grondverwerving vindt bij deze variant integraal plaats, waarbij het doel is alle grond en eigendom in handen te krijgen van één partij. Dit kan ook een samenwerkingsverband zijn van publieke en/of private partijen. Eén partij voert hierbij de grondexploitatie over het gebied. Deze strategie is in sterke mate kapitaalintensief. In deze strategie is een nieuwe stedenbouwkundige structuur mogelijk.

Bij alle bovenstaande varianten zal er gekozen worden voor een overeenkomst van grondexploitatie (kostenverhaal) waarin tevens locatie-eisen worden opgenomen. Als er gronden worden aangekocht dan wordt daaraan veelal een bouwclaim/ontwikkelrecht aan gekoppeld. Is er sprake van verkoop dan worden er voorwaarden opgelegd, zodat er conform de visie wordt ontwikkelt en gerealiseerd. Bij variant 3) en 4) worden afspraken veelal vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst of ontwikkel- en realisatieovereenkomst. In deze overeenkomsten worden dan tevens de grondtransacties en het kostenverhaal geregeld.

DIDAM-ARREST

Tot voor kort was de gemeente vrij om onroerende zaken 1-op-1 uit te geven aan een partij naar keuze. Met de uitspraak van de Hoge Raad van 26 november 2021 in de zaak Didam (het Didam-arrest), is dit veranderd.

De belangrijkste overwegingen uit dit arrest kunnen als volgt worden samengevat:

Mededingingsruimte bij gronduitgifte: Overheden die voornemens zijn een onroerende zaak te verkopen, moeten ruimte bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen als er meerdere gegadigden zijn of dat redelijkerwijs te verwachten valt.

Selectiecriteria: Bij verkoop zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

Passende mate van openbaarheid: In dat kader moet, tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure, een passende mate van openbaarheid worden verzekerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de selectiecriteria.

Niet kijken naar vergelijkbare onroerende zaken: Het is niet beslissend of er andere, vergelijkbare onroerende zaken beschikbaar zijn, maar of redelijkerwijs te verwachten valt dat er meerdere gegadigden zullen zijn voor de te verkopen onroerende zaak.

Slechts één geschikte gegadigde? Er hoeft geen mededingingsruimte te worden geboden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat op grond van objectieve, toelaatbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. In dat geval moet de overheid zijn voornemen tot verkoop tijdig en vooraf bekend maken op zodanige wijze dat iedereen daarvan kennis kan nemen, waarbij gemotiveerd wordt waarom bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

Voor de Stationsomgeving zal de gemeente een openbare selectieprocedure en selectiecriteria vaststellen. De gemeente heeft beleidsvrijheid om de selectiecriteria vorm te geven. Daarbij moet het met het grondbeleid/de uitgifte te verwezenlijken ruimtelijke doel voorop staan. De ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen heeft de gemeente Culemborg in diverse beleidskaders vastgelegd. Deze doelstellingen zullen een plaats moeten krijgen in de selectiecriteria en zullen soms ook leiden tot een inperking van de kring van potentieel gegadigden.

Om de transformatie van het Stationsgebied te verwezenlijken zullen degenen met eigendom in het gebied bij de kring van potentieel gegadigden moeten horen. Denk hierbij aan de eigenaren die een beroep op zelfrealisatie doen (al dan niet verplaatst in geval van een bouwclaim) of ter voorkoming van onteigening grondtransacties aangaan en/of op de vertreklocatie de verwezenlijking van ruimtelijke doelen mogelijk maken of de eigenaar die vanwege de integraliteit van de ontwikkeling de enige serieuze gegadigde is.

Samevattend:

- **Afhankelijk van de eigendomspositie en gewenste planontwikkeling wordt een vorm van samenwerking gekozen** lopend van zelfrealisatie sec tot het samenvoegen van eigendom in een publiek private samenwerking.
- Uitgangaspunt na het didam-arrest is het toepassen van een **openbare selectieprocedure** op basis van **objectieve criteria,** tenzij er maar **één gegadigde** is.

3. SAMENVATTING

Hieronder wordt per onderdeel kort aangegeven wat de rol van de gemeente is in de gebiedsontwikkeling van de Stationsomgeving:

1. Grondbeleid
   - De gemeente heeft een regievoerende faciliterende rol en een actieve rol waar nodig (conform het huidige grondbeleid) zoals op Wvg-gronden op Pavijen I en Spoorzone West. Bij actieve verwerving van bedrijven heeft de gemeente oog voor een gezonde exploitatie, waarbij de tijdelijke exploitatie kostendekkend is.
2. Verplaatsing bedrijven
   - Organiserende en actieve rol bij het verplaatsen en herhuisvesten van de huidige bedrijven.
   - Actieve rol bij het wegnemen van hindercirkels ten behoeve van herontwikkeling.
3. Communicatie en participatie
   - Actieve rol in communicatie en participatie voor het projectgebied als geheel.
   - Faciliterende rol voor communicatie over de deelgebieden en projecten conform gemeentelijke richtlijn.
   - Actieve rol in communicatie en participatie met bedrijven en inwoners van de stad.
4. Ruimtelijk en planologisch
   - Actieve rol als het gaat over het overkoepelende RO-kader in deel Pavijen I waarvoor het voorbereidingsbesluit geldt, waarin de milieucategorieën worden teruggebracht.
   - Faciliterende en toetsende rol bij de wijziging van de huidige bestemmingen naar wonen.
5. Financiën
   - Kostenverhaal bij facilitaire deelgebieden, gemeentelijke GREX bij actieve deelgebieden en actief bij de uitvoering van de buitenplanse voorzieningen.
   - Zorgdragend voor een dekkende exploitatie bij herontwikkeling van de deelgebieden.
   - Uitvoerend in de uitwerking van de investeringsstrategie, waarbij wordt onderzocht welke (voor)investeringen op welk moment gedaan moeten worden met het oog op de herontwikkeling in combinatie met een gezonde cashflow.
6. Nieuwe gemeentelijke businesscases
   - Regierol als het gaat om het procesmanagement rondom collectieve voorzieningen van parkeren en energie.
   - Actieve rol waar de markt de uitvoering zelf niet oppakt.
7. Kaderstelling en spelregels
   - Kaderstellende en faciliterende rol bij de herontwikkeling van deelgebieden.
8. Samenwerking en Didam-arrest
   - de vorm van samenwerking wordt bepaald afhankelijk van actieve of faciliterende rol. Uitgangspunt is afspraken maken met marktpartijen na vorm van mededinging, tenzij er één gegadigde is.

In onderstaand schema komen bovenstaande conclusies over de rolneming van de gemeente in een meervoudige opgave terug. Bij bestaande bedrijven heeft de gemeente in aanvulling op dit schema een actieve en regisserende rol, zo ook bij de plotontwikkeling als de markt deze zelf niet oppakt en de gemeente verwerft.

