Raadsvoorstel

Onderwerp:	Haalbaarheidsonderzoek herontwikkeling Stationsomgeving
Portefeuillehouder:	M. Wichgers
Datum college besluit:	15 juni 2021
Behandelend ambtenaar:	Bouke Vellinga
Registratienummer:	GZDGCB102980/181008

Inleiding:

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. Zowel in het maken van de stationshub als in de transformatie van Pavijen I naar een woningbouwlocatie. Beide opgaven zijn onderdeel van de integrale visie die de sleutelpartijen gemeente, Provincie Gelderland, ProRail en de NS met elkaar laten opstellen. Het concept wordt rond eind juni verwacht, waarna de partijen gedurende de zomermaanden intern hun beoordeling ervan zullen doen, die onvermijdelijk nog zullen leiden tot bijstellingen van de visie. Wanneer partijen het eens zijn over de hoofdopzet en de globale financiële afspraken die daarbij horen zal de visie aan u ter vaststelling worden voorgelegd.

De kansen om onze ambities te kunnen realiseren, liggen op dit moment in de subsidieaanvraag voor de woningbouwontwikkeling en een mogelijk gezamenlijk traject met de sleutelpartijen via het BO-MIRT (Bestuurlijk Overleg voor grote ruimtelijke projecten die worden voorgelegd aan de Tweede Kamer voor uitwerking en ondersteuning) voor de stationshub. We moeten daarom goed de haalbaarheid onderzoeken van beide trajecten. Voor de woningbouwontwikkeling moet er zicht zijn op gronden waarop mogelijk ontwikkeld kan worden. Daartoe heeft u al een voorbereidingsbesluit en voor enkele aaneengesloten percelen vestigde het college een voorkeursrecht, dat geagendeerd is voor de raadsvergadering van 15 juli om het besluit te bekrachtigen.

In dit raadsvoorstel vragen we u, in de wetenschap dat een groot aantal factoren nog onzeker is, om het College van B & W op te dragen een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren, met partijen afspraken te maken, subsidieaanvragen te kunnen doen. Ook vragen we u hiervoor een krediet beschikbaar te stellen. Daarnaast geven we u meer zicht op het proces dat voor ons ligt, en hoe we de organisatie ervoor willen inrichten.

Op 6 sept wordt een volgende geheime beeldvormende raad gepland om u te informeren over de financiële stand van zaken van onder meer de subsidieaanvragen. Dan informeren we u ook verder over de volgende stappen.

Voorstel Raadsbesluit

De gemeenteraad van Culemborg besluit:

1. De basisprincipes voor de herontwikkeling van de stationsomgeving (bijlage 102980/181823) vast te stellen
2. De startnotitie voor het haalbaarheidsonderzoek voor de herontwikkeling van de stationsomgeving (bijlage 102980/181836) vast te stellen
3. Het College van B&W op te dragen om met de Provincie Gelderland
    a. de financiële haalbaarheid te onderzoeken van de transformatie van Pavijen I
    b. daartoe een subsidieaanvraag te doen voor de Woningbouwimpuls
4. Het College van B & W op te dragen om onder voorbehoud van goedkeuring van de raad, binnen de kaders van het grondbeleid en de financiële draagkracht van de gemeente, noodzakelijke grondaankopen te doen om de ontwikkeling in de stationsomgeving mogelijk te maken.
5. Het College van B&W op te dragen om met de partijen ProRail, NS en de Provincie Gelderland:
    a. de financiële haalbaarheid te onderzoeken van de ontwikkeling van de stationshub
    b. daarvoor een aanvraag voor te bereiden bij het BO-MIRT
    c. onder voorbehoud van goedkeuring van de raad en binnen de financiële draagkracht van de gemeente, te onderhandelen over de financiële bijdragen van alle betrokken partijen.
6. Een voorbereidingskrediet van € 550.000,- voor de haalbaarheidsstudie stationsomgeving beschikbaar te stellen en te dekken uit de reserve Grondexploitatie.

Argumenten:

Een onderbouwing voor, en de risico's van het uitvoeren van het haalbaarheidsonderzoek en voor het realiseren van de ontwikkeling op de stationsomgeving vindt u in de Startnotitie Haalbaarheidsonderzoek Stationsomgeving (102980/181836). In dit raadsvoorstel worden de argumenten en kanttekening bij dit voorstel nader toegelicht.

<u>Ad 1:</u>

De basisprincipes schetsen het type woongebied dat we hier willen realiseren. Bijvoorbeeld dichtheid, woningtypen, bouwhoogte, parkeernorm, groen, water, etc. In bijlage ‘Basisprincipes voor de herontwikkeling van de stationsomgeving GZDGCB 102980/181823’ worden de principes beschreven met referentiebeelden. Het is een vernieuwend woonmilieu voor Culemborg, dat helemaal passend en eigentijds is voor een stationsomgeving.

Om de haalbaarheid van een transformatie naar woningbouw te onderzoeken moeten we een business case opstellen. Daarin zetten we de kosten af tegen de opbrengsten. De opbrengsten worden bepaald door het bouwprogramma dat op de aangewezen kavels is te realiseren. Het bouwprogramma is een afgeleide van de basisprincipes. Het variëren met deze principes heeft dus direct invloed op de uitkomst van de business case. Daarom vragen we u akkoord te gaan met deze basisprincipes (en de bandbreedtes daarbinnen).

Ad 2:

De startnotitie beschrijft het proces dat we gaan doorlopen voor de herontwikkeling van het stationsomgeving. De herontwikkeling is omvangrijk en heeft impact op de omgeving en ook op onze organisatie. In de startnotitie beschrijven hoe we dit professioneel gaan oppakken. Met het vaststellen van de startnotitie geeft u richting aan het proces.

Ad 3:

Een transformatie van een bedrijventerrein naar woningbouw heeft (bijna) altijd een onrendabele top. Er zijn immers aanzienlijke investeringen nodig voor aankopen van bedrijven en gronden, die door een gevarieerd woningbouwprogramma (conform de Woonvisie 2017) in het algemeen niet kunnen worden opgebracht. Speciaal om in die situaties toch woningbouw mogelijk te maken heeft het Rijk het subsidieprogramma WoningbouwImpuls opgericht. Begin september 2021 sluit de derde en voorlopig laatste tranche. We willen onderzoeken of we een voorstel voor de ontwikkeling van de Stationsomgeving kunnen indienen. De onrendabele top die door de gemeente af gedekt zou moeten worden zou voor subsidie in aanmerking komen. Als het Rijk ons initiatief steunt, kan zij tot 50% van de onrendabele top overnemen. De Provincie Gelderland doet hier nog iets bij, zodat het onrendabele deel voor de gemeente verder verkleind wordt.

We willen deze éénmalige kans graag benutten en vragen daarom uw goedkeuring om de financiële haalbaarheid te onderzoeken. En in het geval dit onderzoek tot een voor de gemeente financieel te dragen resultaat leidt, vragen we u onder voorbehoud van uw latere goedkeuring, de aanvraag voor de WoningbouwImpuls te mogen doen, en daarmee ons committment aan het Rijk geven voor deze woningbouwontwikkeling. Mocht de aanvraag worden afgewezen heeft dit, behalve de ambtelijke capaciteit die hiervoor is ingezet, geen verdere financiële gevolgen.

Ad 4:

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 daarbij is dat we bij gewenste grondexploitaties meestal zelf geen eigen grond hebben of actief grond willen verwerven, maar vooral ontwikkelingen 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 nemen.

De nota grondbeleid voorziet ook, onder voorwaarden, in de mogelijkheid om actief grondbeleid in te zetten. Om te verzekeren de gronden van Pavijen I beschikbaar komen voor de herontwikkeling en om speculatie te voorkomen moeten we bij deze herontwikkeling kiezen voor actief grondbeleid. Een eerste stap hierin is dat we gebruik hebben gemaakt van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en op de beoogde percelen een voorkeursrecht hebben gevestigd. Er is een raadsvoorstel geagendeerd voor de raadsvergadering van 15 juli om dit besluit te bekrachtigen.

Eventuele aankopen van grond onder voorbehoud van goedkeuring van de raad worden aan de gemeenteraad voorgelegd in de vorm van een (voorloper van) een grondexploitatie.

Ad 5:

Het concept van de integrale visie die de samenwerkingspartijen gemeente Culemborg, ProRail, NS en Provincie Gelderland laten opstellen voor het maken van de stationshub zal eind juni worden opgeleverd. Alle partijen hebben in de maanden daarna hun interne afwegingstraject om de inhoud en de financiële onderbouwing van de visie te laten beoordelen. Partijen zullen naar aanleiding daarvan met elkaar in overleg treden over hoe kansrijk zij de visie of de onderdelen ervan vinden om met elkaar verder uit te werken, en de financiële haalbaarheid ervan te onderzoeken. Het College vraagt u daarom haar de opdracht te geven om binnen de financiële draagkracht van de gemeente hierover met de partijen in overleg te gaan. En om samen met de partijen een aanvraag voor te bereiden voor het BO-MIRT, waarin financiële steun wordt gezocht voor de met de partijen overeengekomen onderdelen uit de visie.

Ad 6:

Zoals in de startnotitie (102980/181836) benoemd heeft de herontwikkeling ook een grote invloed op de gemeentelijke organisatie. Om te zorgen dat de gemeente ook haar reguliere taken goed kan blijven uitvoeren is aanvullende capaciteit nodig. En omdat het hier om een bijzondere complexe ontwikkeling gaat is diverse expertise nodig, die we zullen moeten inhuren. Het gaat hier om 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, etc. Om de projectorganisatie professioneel te runnen is daarom het genoemde voorbereidingskrediet nodig. Deze kosten worden wanneer er een grondexploitatie wordt vastgesteld onderdeel van een door de raad vast te stellen grondexploitatie.

Kanttekeningen:

Ad 1:

De haalbaarheid van de ontwikkeling van de stationsomgeving is voor een belangrijk deel afhankelijk van keuzes die we maken voor die ontwikkeling. Uitgangspunten als woningbouwprogramma, gewenste woonmilieu, parkeer- en mobiliteitsbeleid hebben grote invloed op de geraamde en uiteindelijke kosten en opbrengsten. Door deze basisprincipes in een vroeg stadium vast te stellen,

kunt u richting geven aan deze keuzes. Sommige van die principes hebben bandbreedtes (zoals dichtheid, parkeernorm, bouwhoogte) waarmee optimalisaties kunnen worden verkend.

Ad 3.

Het college van B & W moet toezeggingen doen aan het Rijk en de Provincie voor de subsidieaanvragen, onder voorbehoud van goedkeuring van de raad. Als bij uitvoering blijkt dat delen van die toezegging niet haalbaar zijn, dan zal het deel van de subsidies dat hieraan gerelateerd is moeten worden terugbetaald. Dit kan gevolgen hebben voor de ontwikkeling, bijvoorbeeld omdat er nieuwe keuzes gemaakt moeten worden.

Ad 4.-1

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 (GZNGCB 87076/87103, 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.

Als het College van B & W met uw besluit gaat onderhandelen over de aankoop van gronden waarop een voorkeursrecht is gevestigd, dan is dat proces gereguleerd door de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

Ad 4.-2

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. Als de gemeente het perceel noodzakelijk acht voor een haalbare ontwikkeling, kan zij op termijn, volgens vaste procedures, overgaan tot onteigenen.

Ad 5:

Het maken van de stationshub gaat gepaard met omvangrijke investeringen, waarvoor voor een deel naar de gemeente wordt gekeken. Zie hiervoor het hoofdstuk financiën en personeel in de startnotitie (102980/181836)

Kosten, Baten, Dekking:

De gemeentelijke plankosten worden op dit moment nog uit het algemene voorbereidingskrediet voor grondexploitaties gedekt. In de startnotitie (102980/181836) wordt een toelichting gegeven op de noodzakelijke gemeentelijke inzet in het project, en worden de eerste lijnen van een projectstructuur voorgesteld. Op basis daarvan stellen we voor een voorbereidingskrediet specifiek voor de haalbaarheidsstudie voor de ontwikkeling van de stationsomgeving (incl. transformatie Pavijen I) vast te stellen.

Ook als de subsidies niet gegund worden, willen we zorgen dat de ontwikkeling toch doorgang kan vinden. Dan wordt het mogelijk kleiner en langzamer, en moeten we op zoek naar nieuwe subsidiemogelijkheden.

Personele en/of Juridische gevolgen:

Dit complexe traject vraagt om een professionele organisatie. Die zijn we nu aan het inrichten hierop. Vanwege het specifieke karakter van dit proces wordt expertise ingehuurd en ook capaciteit, om te zorgen voor de continuïteit en het effect op de reguliere werkzaamheden van de gemeente.

De juridisch gevolgen van deze besluiten zijn nog te overzien, omdat het vooral voorbereiding betreft en nog geen definitieve besluiten met rechtsgevolgen zijn voorzien. De volgende fasen van het project vereisen wel het afsluiten van diverse overeenkomsten met derden. Daarom is juridische adviescapaciteit in het projectteam opgenomen.

Communicatie en Burgerparticipatie:

Op dit moment vindt er algemene communicatie plaats over de basisprincipes en het proces. Er is te weinig concreet om een actief en inhoudelijk communicatie- en participatietraject op te zetten. 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, zullen we een uitgebreider communicatie- en participatietraject inrichten.

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.

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

Bijlagen:

- bijlage GZDGCB102980/181823 Basisprincipes voor de ontwikkeling van de stationsomgeving
- bijlage GZDGCB102980/181836 Startnotitie voor het haalbaarheidsonderzoek voor de ontwikkeling van de stationsomgeving
- bijlage (GEHEIM) GZDGCB102980/181837 Financiële onderbouwing haalbaarheidsonderzoek stationsomgeving

Raadsbesluit

Registratienummer: GZDGCB/102980/181008

De gemeenteraad van Culemborg besluit;

1. De basisprincipes voor de herontwikkeling van de stationsomgeving (bijlage 102980/181823) vast te stellen
2. De startnotitie voor het haalbaarheidsonderzoek voor de herontwikkeling van de stationsomgeving (bijlage 102980/181836) vast te stellen
3. Het College van B&W op te dragen om met de Provincie Gelderland
    a. de financiële haalbaarheid te onderzoeken van de transformatie van Pavijen I
    b. daartoe een subsidieaanvraag te doen voor de Woningbouwimpuls
4. Het College van B & W op te dragen om onder voorbehoud van goedkeuring van de raad, binnen de kaders van het grondbeleid en de financiële draagkracht van de gemeente, noodzakelijke grondaankopen te doen om de ontwikkeling in de stationsomgeving mogelijk te maken.
5. Het College van B&W op te dragen om met de partijen ProRail, NS en de Provincie Gelderland:
    a. de financiële haalbaarheid te onderzoeken van de ontwikkeling van de stationshub
    b. daarvoor een aanvraag voor te bereiden bij het BO-MIRT
    c. onder voorbehoud van goedkeuring van de raad en binnen de financiële draagkracht van de gemeente, te onderhandelen over de financiële bijdragen van alle betrokken partijen.
6. Een voorbereidingskrediet van € 550.000,- voor de haalbaarheidsstudie stationsomgeving beschikbaar te stellen.

Aldus besloten in de vergadering van de Raad,

Gehouden op 15 juli 2021.

De griffier De voorzitter

A.N. van Aarsen G. van Grootheest