Culemborg

# Raadsvoorstel

| | |
|---|---|
| Onderwerp: | Vaststellen Ontwerp Structuurvisie Stationsomgeving |
| Portefeuillehouder: | M. Wichgers |
| Datum college besluit: | 24 mei 2022 |
| Behandelend ambtenaar: | Bouke Vellinga, Marjolein Jurrius, Saskia Bosman |
| Registratienummer: | GZDGCB508569/508582 |

**Inleiding:**

In de stationsomgeving zijn verschillende kansen ontstaan om de door de raad aangegeven ambities mogelijk te maken voor o.a. het invullen van de grote woningbouwbehoefte, voor duurzame mobiliteit, voor vergroening van het gebied, voor een veiliger station, en voor betere en veiligere fiets- en wandelverbindingen. Zowel in het maken van de stationshub als in de transformatie van een deel van Pavijen I naar een woningbouwlocatie liggen hier bijzondere mogelijkheden een eigentijds en aantrekkelijk stadsdeel aan Culemborg toe te voegen met een vernieuwd station dat uitstekend verbonden is met de wijken binnen onze stad en de kernen in de regio. Beide zijn onderdeel van een integrale ruimtelijke verkenning die de sleutelpartijen gemeente, Provincie Gelderland, ProRail en de NS met elkaar hebben laten opstellen. Deze verkenning vormt de basis voor de structuurvisie voor de Stationsomgeving van Culemborg zoals deze nu voorligt. Voor de definitie van Stationsomgeving wordt verwezen naar het Spoorboekje v4 (508569/513788), dat het proces en planning schetst.

Onze ondernemers en de werkgelegenheid die zij bieden zijn voor de gemeente erg belangrijk. Om te zorgen dat die binnen Culemborg gewaarborgd blijven is naast de stationshub en de woningbouwopgave een derde traject toegevoegd: het Transitie- en transformatieplan Pavijen. Dit heeft tot doel noodzakelijke of gewenste herhuisvesting, of te treffen milieumaatregelen goed tot uitvoering te laten komen in samenspraak met de ondernemers. De ambitie is daarbij tegelijk een efficiëntieslag te maken op Pavijen die bedrijven faciliteert in hun ambities.

Het transformeren van een bedrijventerrein tot woningen is per definitie onrendabel. Het college heeft in opdracht van de raad een haalbaarheidsstudie uitgevoerd en op hoofdlijnen becijferd dat met een subsidie van het Rijk en de Provincie Gelderland voor een aanzienlijk deel van de onrendabele top, er een haalbare ontwikkeling mogelijk is. De subsidies van € 7,87 miljoen en bijna € 1,9 miljoen, samen bijna € 10 miljoen, zijn in december 2021 beide toegewezen.

Om het gebied bereikbaar, leefbaar en verkeersveilig te houden, is een aantal grote infrastructurele maatregelen nodig. De maatregelen komen voort uit het GVVP 2020-2030, en zijn onlosmakelijk verbonden met de ontwikkelingen in de stationsomgeving, en zijn daarom hierin opgenomen. Het onderzoeken, ontwerpen en aanleggen van de maatregelen vraagt om investeringen.

Een belangrijk onderdeel in het proces van de structuurvisie Stationsomgeving, vormt participatie waarin inwoners en partijen zich kunnen uitspreken over zorgen, wensen en ideeën. Het college stelt voor om de ontwerp structuurvisie vrij te geven voor deze participatie. Met de verkregen input kunnen we de ontwerp structuurvisie updaten naar een definitieve structuurvisie die zij eind 2022 aan de gemeenteraad zal voorleggen.

De stationshub (inclusief de P&R) is onderdeel van de structuurvisie, maar bewandelt een apart traject. We werken nauw samen met de genoemde sleutelpartijen en zijn afhankelijk van hun financiering. We starten daarvoor een verplicht MIRT-traject[1]. Daarin gaan we samen binnen de structuurvisie en de gezamenlijke belangen onderzoeken welke opties er zijn voor de uitwerking van de stationshub en P&R. We vragen voor deze nadere verkenning budget aan bij het BO-MIRT dat besluit over of een project wordt voorgedragen aan de Tweede Kamer voor financiering.

**Voorstel Raadsbesluit**

De gemeenteraad van Culemborg besluit:

1. De Ontwerp Structuurvisie Stationsomgeving (508569/508592) met de bijbehorende Concept-Gebiedsexploitatie (Geheim: 508569/508603) en Concept-Ontwikkelstrategie (508569/508583) vast te stellen, en de Ontwerp Structuurvisie voor 6 weken ter inzage te leggen gedurende het participatieproces.
2. De hieronder genoemde reserves en budgetten ter dekking van het publieke tekort op de gebiedsexploitatie en het gemeentelijk aandeel in de financiering van de bovenwijkse / bovenplanse maatregelen van € 14.159.000, tot aan de vaststelling van de gebiedsexploitatie niet in te zetten voor andere doeleinden.

| | | |
|---|---|---|
| Reeds gelabeld: | | |
| reserve precario | € | 1.000.000 |
| reserve bovenwijks | € | 472.500 |
| reserve grondexploitatie | € | 2.527.500 |
| | | |
| Beschikbaar gestelde budgetten plankosten | | |
| haalbaarheidsstudie Stationsomgeving (budget mei 2021-jan 2022) | € | 550.000 |
| Voorbereiding ontwikkeling stationsomgeving (budget feb-juli 2022) | € | 640.000 |
| | | |
| Ten laste van grondexploitatie Spoorzone-west 2022 | € | 1.064.000 |
| | | |
| *Aanvullende reservering:* | | |
| reserve grondexploitatie | € | 7.905.000 |
| **Totaal te dekken** | **€** | **14.159.000** |

3. Het tweede deel van het geraamde budget voor plan- en apparaatskosten voor de jaarschijf 2022, zijnde € 760.000, beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van de stationsomgeving.

[1] Het MIRT is het Meerjaren Programma Infrastructuur, Ruimte en Transport vanuit het Ministerie van I&W. Het BO-MIRT is het Bestuurlijke Overleg dat per regio gevoerd wordt om de regionale projecten die in aanmerking komen voor een onderzoeks- dan wel uitvoeringsbudget voor te dragen bij de Tweede Kamer. Het BO-MIRT wordt gevormd door de directeur Mobiliteit en een gedeputeerde van de betreffende provincie, de regiodirecteuren van ProRail en Rijkswaterstaat en soms een afgevaardigde namens de waterschappen.

**Argumenten:**

AD 1: Structuur*visie Stationsomgeving*

Het document dat nu ter vaststelling voorligt is de ontwerp structuurvisie Stationsomgeving. Met de vaststelling geeft de gemeenteraad de ontwerp structuurvisie vrij voor participatie met de stad en wordt deze voor 6 weken ter inzage gelegd. We starten tegelijkertijd het gesprek met de stad over de doelen, ambities en randvoorwaarden uit deze ontwerp structuurvisie.

Ondertussen gaat de lopende samenwerking met initiatiefnemers en partners verder. Na het participatieproces, leggen we eind 2022 de raad de definitieve structuurvisie ter vaststelling voor.

Deze ontwerp structuurvisie is opgesteld om vanuit een ambitie op meerdere thema's een ruimtelijk en financieel kader te bieden voor de ontwikkeling van de stationsomgeving. Het geeft onderbouwd richting en inhoud aan hoe we dit deel van onze stad willen transformeren. Deze ontwerp structuurvisie biedt daarmee zowel een afwegingskader voor de stationsomgeving als geheel, als een startpunt om met initiatiefnemers de ontwerp structuurvisie op onderdelen uit te werken voor de verschillende deelgebieden. *Dat is werken van grof naar fijn*. Dat geeft helderheid naar onszelf, initiatiefnemers, bewoners en overige partijen.

We zijn met 4 partijen, ProRail, NS, Provincie en gemeente, gestart aan een gezamenlijke visie op het gebied om de noodzakelijke herontwikkeling van het station vanuit integraal perspectief te bekijken en daarmee zoveel mogelijk waarde toevoegen. We hebben daarbij verkend hoe we daar ook andere doelen van de gemeente aan kunnen koppelen. Het invullen van de woningbouwopgave is daarvan het voornaamste voorbeeld.

Maar ook is het een kans om een aantal maatregelen uit het GVVP 2020-2030 uit te voeren die onlosmakelijk verbonden zijn met het stationsgebied. Het realiseren van een volwaardige aansluiting vanaf de N320 naar de P&R, zorgt voor een afname van het regionale verkeer op de interne verbindingen binnen Culemborg. We kunnen oost en west Culemborg beter met elkaar verbinden door het maken van de gewenste onderdoorgang voor langzaam verkeer en verbeterde veilige fietsroutes van en naar het station hierop aan te laten sluiten. Daardoor ontstaan er ook kansen om de verkeersonveilige en drukke Tunnelweg met ovonde aan te passen. Voor zover ze zijn toe te rekenen aan de woningbouwontwikkeling zijn ze meegenomen in de WBI-aanvraag. Er is ook een deel dat niet toegerekend mag worden aan de ontwikkeling, omdat het een maatregel is die voor de hele stad van belang is.

Verder is het een aanleiding om de gewenste verbinding naar de binnenstad te verbeteren.

Vanuit deze gezamenlijke visie op het gebied zijn 3 sporen ontstaan (zie Spoorboekje v4 (508569/513788), bijlage 4);

- Spoor 1: Woningbouwontwikkeling
- Spoor 2: Stationshubontwikkeling, met de. Park & Ride
- Spoor 3 Transitie- en transformatieplan Pavijen

Voor het eerste en derde spoor, wonen en werken, is vooral de gemeente aan zet. Voor het tweede spoor, de stationshub, werken we nauw samen met de andere 3 partijen NS, ProRail en de Provincie.

*Toelichting Spoor 1: Woningbouwontwikkeling*
De Ontwerp Structuurvisie gaat voor een groot deel over de woningbouw aan de oost- en westzijde van het spoor. Voor dit traject deden we in september 2021 de aanvraag Rijkssubsidie woningbouwimpuls (WBI), met succes, en inmiddels is hiervoor € 7,9 mln naar de gemeente overgemaakt. Daarin ging het over hoeveel en welke soort woningen we in het hele plangebied én per deelgebied willen bouwen. Met deze Ontwerp Structuurvisie stellen we het ruimtelijk kader voor het totale gebied vast. De eerste 10 jaar richten we ons op de ontwikkeling van de deelgebieden aan de stationszijde. Of ontwikkeling van de 2e fase (zie figuur hieronder) nodig is wordt pas onderzocht tegen die tijd, dus rond 2030, als we meer weten over de woningbouwbehoefte voor de periode tot 2040. In de visie is breed uiteengezet welke doelen we hebben voor diverse beleidsthema's en welke daarvan we in de stationsomgeving willen realiseren. Vervolgens geeft het onderbouwd aan hoe het gebied in het netwerk van de stad past en zijn uitwerking heeft op de deelgebieden.




Figuur: deelgebieden eerste fase tot 2030 en tweede fase > 2030.

Op 15 juli 2021 stelde u de Basisprincipes vast (102980/181823) die de kaders voor het type woongebied schetsen dat we hier willen realiseren. Bijvoorbeeld dichtheid, woningtypen, bouwhoogte, parkeernorm, groen, water, etc. In deze Ontwerp Structuurvisie zijn deze basisprincipes op onderdelen nader uitgewerkt of aangevuld. Dit is gedaan mede op basis van de input die is verkregen in de beeldvormende raadsbijeenkomst van 29 november 2021 en 9 mei 2022. Waar een aanvulling op de basisprincipes van toepassing is, is dit expliciet aangegeven in een schema dat als bijlage bij de Ontwerp Structuurvisie Stationsomgeving (508569/508592) is gevoegd.

Voor de uitwerking van de Ontwerp Structuurvisie zal de raad daarna per deelgebied in de komende jaren Nota's van Uitgangspunten vaststellen, zodat de raad grip houdt op de invulling van het gebied. Voor een langdurig traject als deze ontwikkeling zal zijn, is het ook verstandig om niet in één keer alles precies vast te leggen maar bandbreedtes waarbinnen per deelgebied deze uitgangspunten uitgewerkt worden, zodat we maatwerk kunnen leveren .

*Toelichting Spoor 2: Stationshub*
Het 2e spoor, de stationshub, is het spoor dat we met de 4 partijen blijven doorlopen, ProRail, NS en de provincie Gelderland. ProRail heeft haar eigen opgave om het station aan te passen, omdat het aantal reizigers meer is gegroeid dan het huidige station aankan. Tevens wordt verwacht dat het aantal reizigers nog verder zal groeien door de geplande woningbouwontwikkelingen en de inzet op meer duurzame mobiliteit met een stationshub. We grijpen die kans aan om meer te maken van het station en van de plek en het goed aan te laten sluiten op het woongebied. Het station wordt omgezet naar een hub. Een hub is een punt waar meerdere modaliteiten samen komen, waar de overstap soepel geregeld is. Maar het is ook een punt waar je ook even kunt verblijven, en verschillende functies die de overstap ondersteunen en aanvullen zijn te vinden. Een werkplek kunt pakken als je app aangeeft dat je trein veel te druk is, en je beter een uurtje kunt wachten. Ook een punt dat helderheid geeft over het vervolg van je traject, of dat nu in onze stad is (bijvoorbeeld naar de binnenstad) of dat je je weg vervolgt naar buiten de stad. Dit vraagt om voorzieningen.

Het ontwikkelen van de stationshub kost al gauw vele tientallen miljoenen. ProRail is voor haar financiering 100% afhankelijk van het Rijk. Zij kunnen hiervoor alleen in aanmerking komen na het doorlopen van het MIRT traject. Dat traject neemt de door de 4 partijen gezamenlijk opgestelde ruimtelijke verkenning (bijlage bij de structuurvisie) als uitgangspunt waarin de gezamenlijke gebiedsopgave is verkend en de stip op de horizon vormt. De start van het MIRT-traject zijn nadere onderzoeken naar de P&R en het station zelf, met o.a. de onderdoorgang, fietsenstallingen, etc. Het bestuurlijk overleg (BO) van het MIRT besluit jaarlijks eind november over de toekenning van budgetten voor onderzoek of projectfinanciering. We gaan organiseren dat we voor het nader onderzoek eind 2022 op de besluitenagenda van het BO-MIRT komen. We brengen in het nader onderzoek de opties rondom de hub in kaart onder andere om hen in positie te brengen. Dit staat in principe los van het spoor Woningbouw en het Transitie- en transformatieplan, hoewel ze ruimtelijk wel verbonden zijn.

*Toelichting Spoor 3: Transitie en transformatie plan (TTP).*
Op 10 mei 2022 stelde u het TTP (305043/444302) vast. Dit plan hoort bij ons voornemen om de woningbouwopgave hier in de stationsomgeving op te lossen. De bedrijven en de werkgelegenheid zijn daarbij natuurlijk net zo belangrijk. Het gevolg van de woningbouw is dat we voor sommige bedrijven een nieuwe plek moeten vinden. Ondanks dat Pavijen al redelijk goed gebruikt wordt, zijn er nog enkele vrije kavels die beschikbaar worden gehouden voor de verhuiscarrousel. Ook is hier en daar sprake van leegstand en inefficiënt gebruik, alsmede veel dynamiek door transacties of andere oorzaken. We onderzoeken continu welke mogelijkheden er zijn om de bedrijven die moeten verplaatsen of aanpassen goed te faciliteren. We kijken dan niet alleen naar het deel van Pavijen I waar woningbouw is beoogd maar naar het hele bedrijventerrein. Aanvullend kijken we ook naar kansen voor bedrijven die uit zichzelf een verhuiswens hebben, of op een later moment verhuis- of ontwikkelplannen kunnen krijgen. Om voldoende ruimte voor bedrijven te houden en het gebied bij kansen te herinrichten met de gewenste kwaliteit, is een visie op Pavijen nodig. Dit is bekrachtigd door de raad bij het vaststellen van het TTP en komt tegemoet aan de vraag van het KCB namens de ondernemers. Voor de visie volgt een startnotitie.

Gelukkig denkt de provincie met ons mee. Met subsidie van de provincie is een coördinator bedrijven aangenomen. Deze coördinator verhoogt het tempo waarin we gesprekken voeren. Het gaat dan vooral ook om de bedrijven in Pavijen I en daarbuiten die niet direct getroffen worden door de woningbouw, maar wel

vragen, wensen en ontwikkelingen hebben. Voor zover mogelijk uiteraard, want ondernemerschap heeft ook een eigen dynamiek waarbij bedrijven zonder tussenkomst van de gemeente eigenstandig bedrijfseconomische keuzes maken.

Toelichting op *Ontwikkelstrategie (508569/508599)*

Een structuurvisie zonder uitvoeringsparagraaf (de ontwikkelstrategie) en middelen (gebiedsexploitatie en dekking) blijft een papieren tijger. Daarom hoort bij deze Ontwerp Structuurvisie de concept-ontwikkelstrategie die nog een redelijk abstract uitwerkingsniveau kent. Naarmate we verder in het proces komen, en meer informatie beschikbaar komt en strategische afwegingen kunnen worden gemaakt, wordt deze nader uitgewerkt. Samen met de geheime gebiedsexploitatie wordt de definitieve ontwikkelstrategie als onderdeel van de definitieve structuurvisie ter vaststelling voorgelegd aan de raad, naar verwachting eind 2022.

In de ontwikkelstrategie zijn de kaders benoemd waarbinnen de Ontwerp Structuurvisie door partijen kan worden uitgewerkt en gerealiseerd. Uitgangspunt is een regie-faciliterende rol van de gemeente in de gebiedsontwikkeling, tenzij de markt bepaalde onderdelen niet zelf oppakt. Dit betekent een actieve rol van de gemeente in eventuele verwerving van percelen in een deel van Pavijen I. Ook heeft de gemeente een actieve rol in de communicatie.

De transformatie van Pavijen I wordt in 2 fasen aangepakt. In de komende 10 jaar zetten we in ieder geval in op de ontwikkeling van Fase I. In Fase II is er de komende 10 jaar in principe geen sprake van ontwikkeling naar woningbouw. Over de noodzaak van het ontwikkelen van fase 2 zal waarschijnlijk pas in jaar 7 of 8 van de ontwikkeling een keuze worden gemaakt, wanneer meer zicht is op de dan actuele woningbehoefte.

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

Tevens is de basis van de RO-strategie opgenomen in de ontwikkelstrategie. Deze is hierna omschreven onder RO-strategie. Daarnaast is de basis voor het kostenverhaal opgenomen in de ontwikkelstrategie. De gemeente zal kosten maken om het gebied in te richten: straten, bomen, meubilair, etc. De gemeente zal bij voorkeur anterieur, en maximaal kosten verhalen op de ontwikkelaars van de deelgebieden. Voor nieuwe collectieve voorzieningen die nodig zijn, zoals bijvoorbeeld parkeergebouwen, deelmobiliteit of nieuwe energievoorzieningen neemt de gemeente als nodig een actieve rol in.

Positie raad tijdens de uitvoering

De ontwikkeling van de stationsomgeving gaat naar verwachting ruim tien jaar duren. We vinden het daarom logisch en belangrijk om de raad langjarig periodiek inzicht in de stand van zaken van de ontwikkeling van de Stationsomgeving te geven, zowel ruimtelijk als financieel. We stellen daarom voor naast de reguliere P&C cyclus, tweemaal per jaar een aparte cyclus in te plannen voor de stationsomgeving waarin zowel inhoudelijk als financieel de voortgang met de raad worden besproken, met de mogelijkheid tot herijken en bijstellen. Zo behouden we flexibiliteit en kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol optimaal uitvoeren.

Daarnaast stelt de gemeenteraad voor de deelprojecten een nota van uitgangspunten vast en de bestemmings-/omgevingsplannen van de deelprojecten vast.

RO-strategie en nieuw bestemmingsplan (onderdeel van Ontwikkelstrategie)

Voor Pavijen I en II (ged.) gold vanaf 1 juni 2021 een voorbereidingsbesluit. Het voorbereidingsbesluit blijft maximaal één jaar van kracht. Binnen deze termijn moet een nieuw ontwerpbestemmingsplan ter inzage worden gelegd. De gemeenteraad besloot op 17 februari 2022 middels een ordevoorstel de besluitvorming over de ontwerp structuurvisie te verschuiven naar een datum voorbij de één-jaar-geldigheidstermijn van het voorbereidingsbesluit. Omdat de Ontwerp Structuurvisie een belangrijke basis is voor een (ontwerp-) bestemmingsplan, is op 26 april 2022 door de gemeenteraad een nieuw voorbereidingsbesluit genomen en gepubliceerd, dat wederom een jaar van kracht is, tot 26 april 2023.

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.

Voor het gebied waarvoor het voorbereidingsbesluit geldt willen we de milieucategorieën terugbrengen naar maximaal categorie 2, een categorie waarnaast de functie Wonen is toegestaan. Bestaande activiteiten kunnen doorgang vinden, maar voor die gebieden in fase 2 van de ontwikkeling (dus na ca. 10 jaar) wordt onderzocht of, en zo ja welke, maatregelen er zijn te nemen om eventuele overlast van bedrijven weg te nemen. Uitbreiding van activiteiten bij bedrijven kunnen enkel tot milieucategorie 2. Dit voorstel tot wijziging van het bestemmingsplan wordt gedaan in een ontwerpbestemmingsplan. We leggen het ontwerpbestemmingsplan nog in 2022 ter inzage, zodat we de procedure op basis van de huidige Wet ruimtelijke ordening kunnen doorlopen. Na de ter visielegging wordt een raadsvoorstel tot wijziging van het bestemmingsplan voorgelegd in de gemeenteraad.

De uiteindelijke bestemmingswijziging naar de functie Wonen, gebeurt gefaseerd per deelgebied. Dit is nodig omdat bij zo'n wijziging verplicht het kostenverhaal geregeld moet zijn, en dat is pas aan de orde als hierover een overeenkomst met de eigenaar of ontwikkelende partij tot stand is gekomen.

AD 1: Participatie-aanpak

De Ontwerp Structuurvisie wordt vastgesteld op grond van de Wet ruimtelijke ordening, en na participatie definitief gemaakt als Structuurvisie. Daarmee heeft ze een formeel juridische status en zal het de basis zijn waar initiatieven in het gebied aan getoetst worden.

De ontwerp structuurvisie zal voor 6 weken ter inzage worden gelegd. Iedereen kan in deze periode zienswijzen indienen. Bij de vast te stellen structuurvisie zullen de binnengekomen zienswijzen worden samengevat en beantwoord.

Los van deze formele stap op grond van onze inspraakverordening wordt in juni 2022 een participatiestrategie opgesteld waarin we duiden hoe we na de zomer 2022 met de stad in gesprek gaan over de Ontwerp Structuurvisie. Hierin houden we qua inhoud en timing rekening met de participatie die voor de Omgevingsvisie is gepland. Het moet aansluiten en niet dubbelop zijn.

De formele terinzagelegging van het ontwerp structuurvisie doen we gelijktijdig met de participatie. Zo kunnen we informeel het gesprek met de stad voeren, en ook iedereen wijzen op de formele juridische mogelijkheden die er zijn om een zienswijze in te dienen.

AD 2: *Gebiedsexploitatie*

De structuurvisie is alleen te realiseren wanneer daar een goede financiële onderbouwing aan ten grondslag ligt. De concept gebiedsexploitatie biedt daarvoor een nog globale, maar wel stevige basis, passend bij het uitwerkingsniveau in deze vroege fase van het proces. Bij het globale detailniveau van de gebiedsexploitatie is voor de haalbaarheidsstudie in de zomer 2021 een gevoeligheidsanalyse opgesteld. Daarin lieten we diverse parameters variëren om te onderzoeken wat het effect zou zijn op het resultaat van de gebiedsexploitatie. Dat gaf ons informatie om de gebiedsexploitatie robuust in te richten en op voorhand na te denken waar optimalisaties mogelijk zijn.

Voor de voorliggende concept gebiedsexploitatie is deze gevoeligheidsanalyse opnieuw gedaan. Daarbij is er ook een risico-inventarisatie gemaakt en zijn er beheersmaatregelen geformuleerd voor de voornaamste risico's. Zo heeft u inzicht hoe we de grote risico's willen voorkomen, of hoe ermee om te gaan wanneer ze optreden.

De gebiedsexploitatie sluit aan bij de subsidie aanvraag Woningbouwimpuls (WBI), maar is exclusief het plangebied van Lanxmeer en de driehoek Rijksstraatweg. Deze gebieden hebben we in de aanvraag meegenomen met oog op de samenhang tussen oost en west, de woningaantallen en de woningcategorieën. Genoemde gebieden hebben een eigen dekkende exploitatie. De subsidie is dan ook niet specifiek toegekend aan deze gebieden. De te bouwen woningen in deze deelgebieden lopen wel mee in de subsidieverantwoording. De subsidie kan worden ingezet waar dat vanwege de financiële tekorten op de gebiedsontwikkeling nodig en gewenst is. Dat zijn de gebieden die nu zijn opgenomen in de concept gebiedsexploitatie.

De stationsomgeving is voor het bereiken van meerdere doelen een gunstige locatie voor woningbouw. Het realiseren van een nieuw gebied, brengt altijd kosten met zich mee en heeft opbrengsten. Bouwen 'in de wei' of in bestaand stedelijk gebied kent vanzelfsprekend andere uitdagingen en daarmee ook andere kosten. De transformatie van een bestaand stedelijk gebied, zoals rond het station, kan niet kostendekkend worden gerealiseerd. Dit heeft onder andere de volgende redenen: een aantal bedrijven zal moeten verplaatsen, gronden moeten gesaneerd, nieuwe infrastructuur moet worden aangelegd passend bij een woongebied en goed aangesloten op het station. Er zijn daarnaast de opbrengsten van de woningen en andere functies. Politiek-bestuurlijke keuzes bepalen mede deze opbrengsten. Als uitgangspunt is bijvoorbeeld vastgesteld dat minimaal 50% van de woningen betaalbaar (sociaal en middelduur) moet zijn. Dit levert vanzelfsprekend lagere opbrengsten op dan als er dat percentage lager zou zijn en er meer duurdere woningen gebouwd zouden worden. Zeker als het sociale huurwoningen betreft. Dat is een politiek-bestuurlijke keuze in het algemeen belang. Als we alle kosten en opbrengsten op een rij zetten dan blijft er onder aan de streep een negatief saldo op de totale ontwikkeling over. Dit wordt ook wel '*het publieke tekort*' genoemd.

Er zijn mogelijkheden om het publieke tekort voor de gemeente te verkleinen. Speciaal om dit soort onrendabele woningbouwinitiatieven in binnenstedelijke gebieden te stimuleren, en zo dus niet telkens een stuk groen buitengebied te hoeven inzetten voor bouw en ontwikkeling, lanceerde de Rijksoverheid het programma WBI (woningbouwimpuls). Immers, er zou anders geen marktpartij ooit aan beginnen.
De subsidie voor dit programma is door een goed onderbouwde aanvraag toegekend aan de Culemborgse stationsomgeving. Het Rijk betaalt daarmee bijna 50% van het publieke tekort. De provincie Gelderland heeft daar bovenop ook nog cofinanciering van de onrendabele top toegezegd. Andere overheden betalen daarmee het grootste deel van het gemeentelijke tekort op de ontwikkeling. Er is hiermee een tekort ontstaan dat de gemeente denkt te kunnen dekken uit de eigen middelen (zie onder ad 1C *Dekking publiek tekort*). Daarmee is de ontwikkeling van de stationsomgeving haalbaar geworden, binnen de kaders (de vastgestelde Basisprincipes en de bandbreedtes hierbinnen) die zij voor een mogelijk invulling van het gebied heeft verkend.

Aansluitend op het woningbouwproject maken we met deze ontwikkeling ook een aantal maatregelen mogelijk die voor de hele stad belangrijk zijn, en uit het GVVP komen. Een evenredig deel van de maatregelen mag worden toegerekend aan de ontwikkeling. Het overige deel van deze kosten (ca € 6 miljoen) moet op een andere manier gedekt worden. Natuurlijk wordt onderzocht hoe daarbij andere partijen kunnen bijdragen. Het eerste voorbeeld is de rotonde bij de N320, die nu grotendeels door de provincie wordt gerealiseerd.

Het publieke tekort op de ontwikkeling van de stationsomgeving bedraagt ongeveer € 18 miljoen. Daarbij komt de € 6 miljoen voor 'eigen' maatregelen, tezamen € 24 miljoen. De toegekende subsidies van het rijk (WBI) en de provincie bedragen bijna € 10 miljoen, waardoor er ongeveer € 14 miljoen voor de gemeente resteert.

Zoals eerder genoemd hoort het bij de fase van dit proces dat er veel aannames moeten worden gedaan. Veel moet immers nog worden uitgezocht. Die aannames zijn gebaseerd op gangbare kengetallen en ervaringscijfers. Zo is er een aannemelijk en solide beeld te geven, zonder alles al precies te weten. Daarbovenop, zo schreven we eerder, doen we de gevoeligheidsanalyse om inzicht te krijgen hoe 'gevoelig' de gebiedsexploitatie is voor allerlei veranderingen in de markt of wijzigingen in de ontwikkeling. Met die informatie hebben we de gebiedsexploitatie robuust kunnen maken. Bijvoorbeeld door defensief te ramen en in de structuurvisie ruimte voor optimalisatie te behouden, om veranderingen met een negatieve impact op te kunnen opvangen. Verder zijn de grootste risico's ingeschat. En we blijven dit actualiseren. We hebben hiervoor beheersmaatregelen benoemd die we kunnen inzetten als de risico's zich voordoen.

Doordat we in het proces werken van grof naar fijn, krijgen we steeds beter zicht op de noodzakelijke investeringen, mogelijke opbrengsten en daarmee samenhangende risico's en beheersmaatregelen daarvoor. Zo houden we grip op een financieel gezonde ontwikkeling van het gebied .

De concept gebiedsexploitatie en de bijbehorende risicoanalyse worden in de periode dat we het participatietraject doorlopen verder uitgewerkt. Voordat de gebiedsexploitatie definitief wordt vastgesteld wordt er een uitgebreidere second opinion uitgevoerd. Bij de opdracht voor deze laatste onafhankelijke toets betrekken we ook de audit commissie, om de objectiviteit zo goed mogelijk te borgen.

De concept gebiedsexploitatie biedt ook de context waarbinnen we aan het werk kunnen. Er is budget voor plan- en ontwikkelkosten, en de onderbouwing voor noodzakelijke grond- en vastgoedaankopen om de ontwikkeling in de stationsomgeving mogelijk te maken. Voordat we een daadwerkelijke aankoop van vastgoed gaan doen, zal de gemeenteraad een besluit moeten nemen over het benodigde krediet voor zover de gebiedsexploitatie nog niet is vastgesteld.

De budgetten die voorzien zijn om de investeringen te doen in dit project, en aanvullende maatregelen te kunnen financieren zijn nodig om het project mogelijk te maken. Om dat te borgen en helderheid te bieden over waar ze voor bestemd zijn, zijn ze onderdeel van de concept gebiedsexploitatie. Zie voor de onderbouwing de geheime bijlage concept Gebiedsexploitatie (508569/508599).

AD 2: *Dekking publiek tekort*

De concept gebiedsexploitatie resulteert in een tekort waarvoor een rijksbijdrage (WBI) en cofinanciering door de provincie Gelderland is toegekend. Over de stationshub onderhandelen we met ProRail, NS en provincie Gelderland in het BO-MIRT traject. Ook het gemeentelijke aandeel in het tekort moet afgedekt kunnen worden.

Voor gemeentelijke dekking van het publieke tekort op de concept gebiedsexploitatie, circa € 14,16 miljoen, is dekking gevonden in de financiële middelen van de gemeente, zoals hieronder uiteengezet:

a. Reeds gelabeld:

| | | | |
|---|---|---|---|
| | reserve precario | € | 1.000.000 |
| | reserve bovenwijks | € | 472.500 |
| | reserve grondexploitatie | € | 2.527.500 |
| b. | Beschikbaar gestelde budgetten plankosten | | |
| | haalbaarheidsstudie Stationsomgeving (2021) | € | 550.000 |
| | voorbereiding ontwikkeling stationsomgeving (eerste helft 2022) | € | 640.000 |
| c. | Ten laste van grondexploitatie Spoorzone-West 2022 | € | 1.064.000 |
| d. | *Aanvullende reservering:* | | |
| | reserve grondexploitatie | € | 7.905.000 |
| | **Totaal te dekken** | **€** | **14.159.000** |

Het voorziene tekort op de gebiedsexploitatie en de gemeentelijke bijdrage in de bovenwijkse / bovenplanse maatregelen lichten we toe in de concept gebiedsexploitatie 2022 (geheim; 508569/508599). Hieronder worden de genummerde posten uit de tabel toegelicht:

Ad a: Reeds gelabeld: de interwijkverbinding

In de meerjarenbegroting 2021-2024 heeft u voor de interwijkverbinding (de onderdoorgang bij het spoor) een investeringsbijdrage van € 4 mln. gelabeld in de volgende reserves:

| | | |
|---|---|---|
| - | reserve precario | € 1.000.000 |
| - | reserve bovenwijks | € 472.500 |
| - | reserve grondexploitatie | € 2.527.500 + |
| Totaal | | € 4.000.000 |

Ad b: Voor het onderzoek naar de haalbaarheid van de uitvoering van een visie stationsomgeving is in juli 2021 een bedrag beschikbaar gesteld in de begroting van € 550.000 voor juli 2021 tot februari 2022. In februari 2022 is een deel van het gevraagde voorbereidingskrediet voor 2022 beschikbaar gesteld, zijnde € 640.000 voor de te maken plankosten tot en met juni 2022. Onder het kopje 'Kosten, baten en dekking' kunt u lezen dat er voor feb-dec 2022 € 1,4 miljoen was geraamd aan plankosten. En dat we in besluitpunt 2 van dit raadsvoorstel de raad vragen het geraamde budget voor de tweede helft van 2022 beschikbaar te stellen.

Ad c: Er zijn investeringen voor de aanpassingen aan het station opgenomen in de huidige grondexploitatie Spoorzone-West. Als deze grondexploitatie straks overgaat in een nieuwe grondexploitatie stationsomgeving, kan het gereserveerde bedrag (€ 1.064.000) ingezet worden voor de uitvoering van de structuurvisie.

Ad d: De overige benodigde middelen ad € 7,9 miljoen kunnen worden gevonden in de reserve grondexploitatie. Deze reserve wordt gevormd door de winsten vanuit reguliere grondexploitaties en wordt ingezet ter dekking van incidentele kosten en tekorten in grondexploitaties. Op basis van een risicoanalyse van alle (mogelijke) grondexploitaties wordt in de reserve een risicobuffer aangehouden.

De omvang van de totale reserve grondexploitatie ziet er als volgt uit:

| | | |
|---|---|---|
| Stand van de reserve per 1-1-2022: | € | 11.535.000 |
| Geplande claims minus dotaties 2022 | € | 1.115.000- |
| Reeds gelegde claim voor tunnel | € | 2.528.000- |
| Te verwachten claims | € | 2.204.000- |
| Te verwachten stortingen winsten huidige grondexploitaties | € | 7.194.000 |

| | | |
|---|---|---|
| **Beschikbaar in de reserve** | **€** | **11.882.000** |
| Aan te houden risicobuffer (stand 31-12-2025) | € | 758.000- |
| **Vrije ruimte** | **€** | **11.124.000** |

Met de huidige kennis over de stand van zaken van de huidige grondexploitaties en de stand van de bovengenoemde reserve grondexploitaties, kan het bovengenoemde bedrag van € 14,16 mln. worden gedekt uit de bovengenoemde dekkingsmiddelen.

Overige aandachtspunten:

- Rond 2027-2028 wordt een winstdotatie vanuit de deelneming in de CV Parijsch verwacht. Deze winstdotatie is niet meegenomen in het bovenstaande financiële beeld.
- Voorts maken we twee keer per jaar een afweging te maken in welke mate de risicobuffer op het huidige niveau moet worden aangehouden, indien nagenoeg de gehele uitvoering van de grondexploitaties de komende tien jaar zich gaat concentreren op de locaties in de businesscase Stationsomgeving.
- In het kader van het BO-MIRT traject moet door de gemeente met de andere betrokken partijen in een aparte onderhandeling komen tot een vaststelling van de benodigde bijdragen voor de (her)ontwikkeling van de stationshub Culemborg, waaronder de onderdoorgang en P&R.
- Gezien de lage rentestand onderzoeken we voor de hele projectfinanciering of het verstandig is hiervoor een lening aan te gaan.

**Kanttekeningen:**

AD 2: *Toelichting gebiedsexploitatie*

De bedragen voor kosten en opbrengsten, en rekenrentes in de gebiedsexploitatie zijn altijd aan verandering onderhevig. De werkelijkheid verandert namelijk continue. Bouwkosten fluctueren, net zoals vrij-op-naam-prijzen, rente en financieringsmogelijkheden veranderen, risico's worden met voortschrijden van inzichten anders ingeschat, er zijn andere ideeën over parkeren, energiesysteem, of woningtypes. Alles heeft invloed op de gebiedsexploitatie. De eerste versie hiervan is gemaakt voor de WBI-aanvraag en is van de zomer 2021. Er is sindsdien veel veranderd, de inflatie nam flink toe, bouwkosten stegen nog verder, woningen werden duurder.

Bij het maken van een structuurvisie voor een ontwikkeling met een lange horizon is er zoals gebruikelijk in gebiedsontwikkelingen (zie Parijsch) in het begin uiteraard nog veel onzekerheid. Daar wordt dan ook altijd rekening mee gehouden in de robuustheid van de gebiedsexploitatie. Bij de start van de gebiedsontwikkeling is op basis van de structuurvisie daarom erg voorzichtig geraamd. Dit sluit aan bij het globale niveau van een structuurvisie. Als zich onverwachte grote veranderingen voordoen, is er daarmee ruimte om die op te vangen. Dat is ook bij de stationsomgeving gedaan. In de gebiedsexploitatie zijn in de eerste versie van de zomer van 2021 de kosten progressief geraamd, terwijl de opbrengsten juist behoudend zijn geraamd. Daarmee is ruimte geschapen om in te spelen op veranderingen. Daarnaast bieden de bandbreedtes uit de basisprincipes ruimte om te optimaliseren en daarmee financieel te kunnen bijsturen. Een daarvan is bijvoorbeeld de dichtheid, die in de eerste versie relatief laag is gehouden, en ruimte biedt voor optimalisatie door bijvoorbeeld een efficiëntere verkaveling. Met de tijd krijgen we meer inzichten en informatie, en wordt het zicht op kosten, opbrengsten en risico's steeds zekerder.

We proberen de veranderingen op dit moment te vatten in 'gevoeligheden'. We monitoren deze in een zogeheten gevoeligheidsanalyse. Zo houden we bij wat er in de marktomstandigheden wijzigt en wat dit betekent voor de

gebiedsexploitatie. Deze zal dus ook bij iedere bijwerking in de tijd weer anders zijn in de details, zonder dat dit de uiteindelijke haalbaarheid van de ontwikkeling hoeft aan te tasten.
Er is ook een risico inventarisatie gemaakt die we zullen blijven actualiseren. Bij alle risico's zijn beheersmaatregelen geformuleerd om ze te voorkomen, dan wel er zo goed mogelijk mee om te gaan als ze zich voordoen.

AD 2: *wijziging prioritering maatregelen GVVP*

Jaarlijks ontvangt de raad een voorstel voor het uitvoeren van maatregelen van het GVVP. In 2022 wordt gewerkt aan een tracé-verkenning van een hoogwaardige fietsverbinding Culemborg – Houten, de herinrichting van de parallelstructuur van de Weidsteeg en het onderzoeken van de effecten van het afsluiten van de Vianense Poort.

Met de (ontwerp) structuurvisie voor de Stationsomgeving realiseren we versneld een aantal grote projecten uit het GVVP als bijvoorbeeld de onderdoorgang voor langzaam verkeer, een volwaardige aansluiting op de N320 en het verbeteren van de verkeersveiligheid en doorstroming op de Ovonde en rotonde Tunnelweg.

Het ligt voor de hand de reserve 'Spoorse Doorsnijdingen' (bestemd voor maatregelen uit het GVVP) in te zetten voor de stationsomgeving, omdat we in de samenwerking met provincie, ProRail, NS en ministerie van I&W nu de kans hebben voor een integraal goede oplossing, we mogelijk ook voor extra subsidie in aanmerking komen en dus met ons beperkte budget meer kunnen bereiken in het realiseren van de doelen ons GVVP. Dat betekent wel dat andere maatregelen mogelijk later geprioriteerd moeten worden.

**Kosten, Baten, Dekking:**

AD 3: *Budgetaanvraag*

We proberen slim om te gaan met onze beperkte middelen en vragen ondersteuning en subsidie aan waar mogelijk. Voor het jaar 2022 zijn de plan- en apparaatskosten in beeld gebracht. Er is een urenraming gemaakt van de te verwachten gemeentelijke inzet. In totaliteit komt deze uren raming uit op 10.400 uur voor het jaar 2022. Er raming is o.a. gericht op de volgende producten/activiteiten:

- Inzet m.b.t. verwerving en juridische zaken
- Uitwerking stedenbouwkundige producten
- Opstellen bestemmingsplan en regels kostenverhaal
- Algemene planontwikkeling
- Kaartmateriaal
- Omgevingsmanagement (communicatie en participatie)
- Proces- en Projectmanagement
- Planeconomie

In het proces van gebiedsontwikkeling is aan het begin van de gevraagde inzet hoog. Hoe verder de ontwikkeling in de tijd komt hoe minder de gemeentelijke inzet zal zijn. Het budget dat benodigd is voor 2022 is € 1,4 mln. Dit betreft ca. 3% van de totale te verwachten investeringen in het gebied. Zie voor de uitgebreide toelichting van het voorbereidingsbudget bijlage III van de concept gebiedsexploitatie.

In februari heeft u voor de werkzaamheden in de eerste helft van dit jaar € 640.000 budget beschikbaar gesteld (GZDGCB 305043 / 404361). Voor de werkzaamheden tot en met eind 2022 wordt nu een budget aangevraagd van € 760.000.

Onder verwijzing naar de toelichting hiervoor op de *Dekking publiek tekort* zijn er op dit moment voldoende middelen beschikbaar voor de dekking van dit budget. Te zijner tijd maakt dit budget onderdeel uit van de vast te stellen gebiedsexploitatie.

**Personele en/of Juridische gevolgen:**

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 is er 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. Er is een kernteam met procesmanager en projectleiders van de diverse projecten en producten zoals communicatie, mobiliteit, financiën, ruimtelijke ordening, planeconomie. De beleidsadviseurs worden aangehaakt via de projectenochtend waar de verschillende projecten of producten aan bod komen.

**Communicatie en Burgerparticipatie:**

Zie AD 2 onder Argumenten.

---

**Bijlagen:**

1. Ontwerp Structuurvisie Stationsomgeving (508569/508592)
2. Concept Ontwikkelstrategie Stationsomgeving (508569/508599)
3. Concept Gebiedsexploitatie Stationsomgeving (508569/508603) (GEHEIM)
4. Spoorboekje Stationsomgeving v4 (508569/513788)

**Raadsbesluit**

---

Registratienummer: GZDGCB/508569/508582

De gemeenteraad van Culemborg besluit:

1. De Ontwerp Structuurvisie Stationsomgeving (508569/508592) met de bijbehorende Concept-Gebiedsexploitatie (Geheim: 508569/508603) en Concept-Ontwikkelstrategie (508569/508583) vast te stellen, en de Ontwerp Structuurvisie voor 6 weken ter inzage te leggen gedurende het participatieproces.

2. De hieronder genoemde reserves en budgetten ter dekking van het publieke tekort op de gebiedsexploitatie en het gemeentelijk aandeel in de financiering van de bovenwijkse / bovenplanse maatregelen van € 14.159.000, tot aan de vaststelling van de gebiedsexploitatie niet in te zetten voor andere doeleinden.

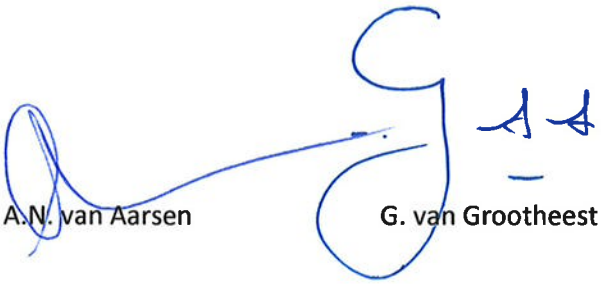
| | | |
|---|---|---|
| Reeds gelabeld: | | |
| reserve precario | € | 1.000.000 |
| reserve bovenwijks | € | 472.500 |
| reserve grondexploitatie | € | 2.527.500 |
| Beschikbaar gestelde budgetten plankosten | | |
| haalbaarheidsstudie Stationsomgeving (budget mei 2021-jan 2022) | € | 550.000 |
| Voorbereiding ontwikkeling stationsomgeving (budget feb-juli 2022) | € | 640.000 |
| Ten laste van grondexploitatie Spoorzone-west 2022 | € | 1.064.000 |
| *Aanvullende reservering:* | | |
| reserve grondexploitatie | € | 7.905.000 |
| **Totaal te dekken** | **€** | **14.159.000** |

3. Het tweede deel van het geraamde budget voor plan- en apparaatskosten voor de jaarschijf 2022, zijnde € 760.000, beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van de stationsomgeving.

Aldus besloten in de vergadering van de Raad,

Gehouden op 30 juni 2022

De griffier | De voorzitter



A.N. van Aarsen | G. van Grootheest