

Raadsvoorstel

Onderwerp:	Actualisatie gebiedsexploitatie en projectorganisatie Stationskwartier
Portefeuillehouder:	M. Peters - M. Wichgers
Datum college besluit:	14 oktober 2025
Behandelend ambtenaar:	Bouke Vellinga - Geurt van den Broek
Registratienummer:	GZDGCB2220000/2220027

Inleiding

Het Stationskwartier gaat stap voor stap over van de planfase naar de ontwikkelfase. Met de dotatie van een deel van de winsten van Parijsch naar de reserve grondexploitatie is er nu voldoende dekking om de gebiedsexploitatie Stationskwartier administratief te openen.

Tegelijk zijn we de ontwikkelstrategie gaan uitwerken om de juiste afweging te maken hoe we de eigen (actieve) gronden het beste kunnen gaan ontwikkelen. Met enkele experts op dit gebied hebben we verkend wat gezien onze organisatie en huidige financiële positie hierin best passend is. En daarbij rekening houden met onze ervaring met de CV Parijsch.

Uit deze vraag hoe je straks een samenwerking met een (of meerdere) ontwikkelpartij(en) wilt vormgeven, vloeide de vraag voort hoe je eigen interne organisatie er dan uit ziet, waarmee je die samenwerking aangaat. Met een vooraanstaand bureau hebben we breed in de gemeente verkend hoe een organisatie voor een omvangrijke en risicovolle gebiedsontwikkeling als Stationskwartier, het best kan worden ingericht. Op basis daarvan, én ervaringen uit andere gemeenten, adviseert het bureau om de projectorganisatie onder te brengen in een externe juridische entiteit, volledig in eigendom van de gemeente.

Deze willen we dan ook gaan oprichten en de komende periode benutten om –in gesprek met college en raad- de inrichting en mandatering van deze entiteit te bepalen.

Het oprichten van een entiteit maakt dat het openen van de gebiedsexploitatie nu niet logisch is. Immers, dan moet vlak daarna alles weer administratief worden omgezet. De gebiedsexploitatie wordt straks onderdeel van de entiteit.

Er is ondertussen voldoende reden om de gebiedsexploitatie wel te actualiseren en vast te laten stellen, zodat deze aansluit bij de actuele inzichten, ambities en randvoorwaarden van de ontwikkeling. Omdat hij nog niet administratief geopend is, en nog niet is ingebracht in de entiteit, moeten we tot het moment van oprichting van de entiteit nog een

voorbereidingskrediet aanvragen om de verdere planvorming en de vervolgstappen om een externe juridische entiteit mogelijk te maken.

Voorstel Raadsbesluit

De gemeenteraad van de gemeente Culemborg besluit:

1. De Gebiedsexploitatie Stationskwartier 2026 Fase 1 (GEHEIM, GZDGCB2220000/2222587) vast te stellen.
2. Het college opdracht te geven tot de oprichting van een externe juridische entiteit voor fase 1 van het Stationskwartier, binnen de kaders van:
 - a. het tekort van € 7,6 miljoen;
 - b. een risicobuffer van maximaal € 5 miljoen.
3. Voor het tekort en de risicobuffer een reserve Stationskwartier te vormen en hierin € 12,6 miljoen te storten vanuit de reserve grondexploitatie.
4. Voor 2026 een voorbereidingskrediet van € 1,7 miljoen euro beschikbaar te stellen en te dekken uit de toekomstige grondexploitatie Stationskwartier.

Argumenten

1.1 De gebiedsexploitatie is geactualiseerd met de ontwikkelingen die nu bekend zijn en geeft daarmee weer een beter beeld.

De Gebiedsexploitatie 2024 behorend bij het Masterplan 2024 is opgesteld op basis van het prijspeil per 1 januari 2024. Inmiddels zijn we ruim anderhalf jaar verder en is het noodzakelijk de financiële uitgangspunten te actualiseren. De marktomstandigheden zijn veranderd en de inflatie heeft invloed gehad op kosten en opbrengsten. Deze ontwikkelingen zijn verwerkt in een geactualiseerde exploitatieberekening op prijspeil 1 januari 2026.

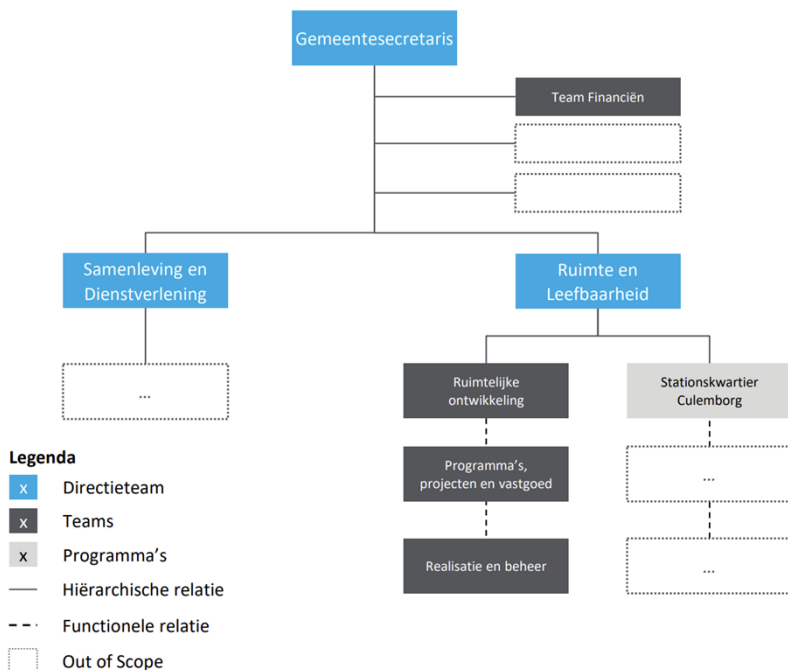
Daarnaast zijn de uitkomsten van lopende onderzoeken en actuele inzichten meegenomen. De geactualiseerde gebiedsexploitatie biedt daarmee een realistisch en actueel financieel kader voor de eerste fase van het Stationskwartier. Dit stelt de raad in staat om op basis van actuele informatie besluiten te nemen over de verdere ontwikkeling van het gebied.

Ter toelichting op wat die lopende onderzoeken en actuele inzichten dan o.a. betreffen: Na het vaststellen van het masterplan is na de zomer van 2024 begonnen met de verdere uitwerking van de onderdelen, zoals hoe het energiesysteem is te organiseren en te realiseren, hoe om te gaan met netcongestie, hoe het systeem van de mobiliteitshubs eruit kan zien en welke business case daarbij hoort. Daarnaast zijn de voorbereidingen voor de P+R in volle gang, net als de uitwerking van deelgebied Perron C.

Het Stationskwartier gaat nu stap voor stap over van de planfase naar de ontwikkelfase, waarin plannen concreet naar uitvoerbaarheid moeten worden vertaald. Voor de eigen gronden betekent dat het aanscherpen van de ontwikkelstrategie. Dat geeft nieuwe inzichten en informatie op benodigde inhoud en (dus) capaciteit, die we financieel weer in de sluitende gebiedsexploitatie verwerken.

2.1 Een externe juridische structuur zoals in onderstaand schema, is gezien het risicoprofiel, complexiteit, de gevraagde snelheid en organisatie, nodig voor flexibiliteit, wendbaarheid en resultaatgerichtheid.

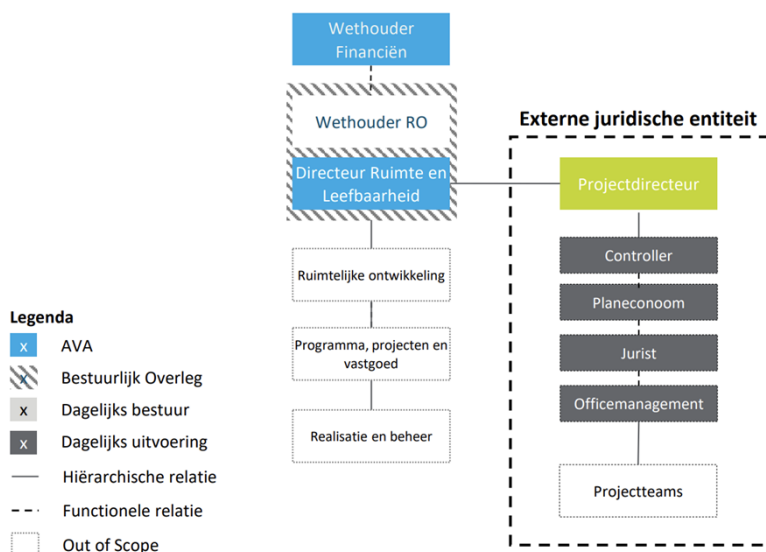
In de volgende figuur is weergegeven hoe het project nu georganiseerd is. Het is een programma binnen de lijn naast de verschillende teams. Voor de planvorming werkt deze vorm goed, vanwege betrokkenheid en samenwerking met onder andere beleid. Het vormen van plannen is een primaire taak van de gemeente.



Voor de volgende fase, de ontwikkelfase, is een andere vorm passender. Om de plannen op het gewenste ambitieniveau ook te kunnen realiseren gaan we op diverse onderwerpen steeds intensiever samenwerken met marktpartijen, inwoners en maatschappelijke organisaties. Dit vraagt om een gemeentelijke projectorganisatie die bij deze opgaven past en kan inspelen op (soms snel) veranderende omstandigheden. Zo dienen gronden te worden aangekocht, afspraken gemaakt te worden over de exploitatie van warmtenetten en mobiliteitshubs, en toezicht gehouden te worden op de kwaliteit van diverse soorten uitvoeringsplannen. Er is een team nodig dat de belangen van de gemeente en de gebiedsontwikkeling verenigt en naar het beoogde resultaat begeleidt.

Vanuit deze achtergrond heeft een vooraanstaand bureau in afstemming met de organisatie een passende rolneming verkend voor de ontwikkeling van het Stationskwartier. Hierbij zijn de geleerde lessen van CV Parijsch meegenomen.

Uit het rapport komt naar voren (zie bijlage) dat een externe juridische entiteit o.a. vanwege flexibiliteit en slagkracht, verbintenissen met derden, financiële en juridische risico's de beste optie is. Deze organisatievorm stelt de gemeente in staat om naast de gewenste flexibiliteit en het kunnen aantrekken en afschalen van capaciteit, de financiële en juridische risico's effectief te isoleren binnen de gemeentelijke kaders. De gemeente is voor 100% eigenaar van de entiteit. Zie onderstaand figuur:



2.2 Hiermee zetten we een eerste stap om als organisatie klaar te zijn voor de ontwikkelfase van het Stationskwartier.
Voor definitieve oprichting wordt de uitwerking van de kaders (onder andere juridische inrichting, governance, toezicht, financieel) aan uw raad voorgelegd.

Op grond van de Gemeentewet kan een externe entiteit pas worden opgericht als uw raad in de gelegenheid wordt gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Deze wensen en bedenkingen neemt het college B&W mee in de besluitvorming over het definitief oprichten van deze entiteit. Verder geldt voor de oprichting van een privaatrechtelijke entiteit een (zwaardere) motiveringsplicht: de oprichting moet in het bijzonder aangewezen worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

2.3 Hiermee kan Fase 1 van start.

Er is voldoende dekking om het volledige tekort en de risicobuffer voor Fase 1 af te dekken. Door de uitvoering in de nieuwe externe entiteit onder te brengen kan deze entiteit binnen de gestelde financiële en juridische kaders de uitvoering ter hand nemen. In de gebiedsexploitatie wordt dit toegelicht.

3.1 We houden de kaders binnen het eigen vermogen van de gemeente en de uitvoering moet daarbinnen blijven.

Op dit moment zijn in de reserve grondexploitatie de benodigde middelen voor het Stationskwartier gelabeld. Door een aparte reserve te maken waarin de middelen worden gestort, worden die middelen toegekend aan het Stationskwartier en is er meer zekerheid om uitvoering te kunnen geven aan de ontwikkeling.

De gebiedsexploitatie Stationskwartier komt los te staan van de andere grondexploitaties en daarmee ook van de reserve grondexploitatie. De gebiedsexploitatie is ook breder dan normale grondexploitaties, omdat er naast actieve ook facilitaire gebieden deel van uitmaken.

4.1 Totdat de oprichting van de externe entiteit geregeld is, moeten de plankosten via een voorbereidingskrediet beschikbaar worden gesteld.

De plankosten voor de voorbereiding zijn in 2021 geraamd en gingen uit van een snel aflopende inzet van capaciteit. Dit hebben we nu aangepast en verwerkt in de nieuwe gebiedsexploitatie. De gemeente heeft meer regie genomen, neemt veel tijd voor gesprekken met ondernemers, heeft al zaken voor vervolgfases voorbereid, ondervindt de complexiteit van ambities realiseren op het gebied van energie, netcongestie, en mobiliteitshubs. Daarnaast doet het team ook de voorbereidingen van de regionale OV-hub (onderdoorgang, P+R, aansluiting N320) die gedekt worden uit subsidies en kostenverhaal fase 1 en vervolgfases, die we later zullen verrekenen. En we werken aan het eerste omgevingsplan van Culemborg. Voor 2026 is er een voorbereidingskrediet nodig om al deze volgende stappen te kunnen zetten.

Zodra de entiteit is opgericht worden de voorbereidingskosten die gemaakt zijn hier ondergebracht. De entiteit werkt binnen haar eigen begroting met de gegeven kaders.

Kanttekeningen

1.1 De gebiedsexploitatie is en blijft dynamisch en zal nog veranderen door enkele grote business cases die nog moeten worden uitgewerkt.

Vast staat het maximale tekort van € 7,6 miljoen. Binnen de gebiedsexploitatie vindt continu actualisatie plaats op basis van voortschrijdend inzicht. Soms blijken zaken mee te vallen (bijv. de marktsituatie), soms vallen zaken tegen (bijv. bouwkosten) en van sommige onderwerpen zijn de business cases nog niet volledig uitgewerkt (zoals die van het energiesysteem en de mobiliteitshubs). De gebiedsexploitatie werkt daarvoor met aannames op basis van de beste beschikbare informatie en met risicobuffers voor als het tegenvalt. Mochten bepaalde oplossingen of ambities echt niet realiseerbaar zijn, dan komen betaalbare alternatieven in beeld.

2.1 Het volledige kader, mandaat en de juridische vorm van de entiteit, moet nog uitgewerkt worden.

Het belangrijkste is dat we de financiële kaders van de entiteit hierbij vaststellen. Dat geeft zekerheid over de beschikbare middelen waarmee we fase 1 van het Stationskwartier kunnen gaan uitvoeren. Daarnaast is het

belangrijk om vast te leggen binnen welk mandaat van college en raad de entiteit mag handelen. We gaan verkennen wat voor de gebiedsontwikkeling en de organisatie de beste juridische vorm is en wat de bijbehorende afspraken zijn. Hiervoor volgt voor uw raad een wensen en bedenkingen- procedure.

2.2 De gemeente loopt als 100% aandeelhouder nog wel steeds risico.

Het is daarom belangrijk om de financiële kaders hier vast te leggen en te blijven sturen op de risico's. Bij het uitwerken van de entiteit wordt ook vastgelegd hoe op de risico's wordt gestuurd en hoe er in lijn met het MPG over wordt gerapporteerd. Voor de ontwikkeling van de actieve (eigen) gronden gaat de gemeente een (of meer) marktpartij(en) zoeken als partner. De entiteit kan dan met die partner(s) een nieuwe entiteit vormen en daarin worden wel afspraken gemaakt hoe de risico's te delen.

3.1 De reserve grondexploitatie komt hiermee op het minimumniveau.

Als zich onverwachte, dus nieuwe niet-gecalculeerde, risico's voordoen betekent dit dat er geen extra dekking is tot er nieuwe winsten gestort worden en dat er beheersingsmaatregelen genomen worden die de kwaliteit van gebieden kan aantasten. De nieuwe winsten worden de komende jaren in delen verwacht.

4.1 Het kan zijn dat niet alle voorbereidingskosten verhaald kunnen worden.

Ook ontwikkelingen in vervolgfases profiteren van de bovenwijkse en planstructurele maatregelen, zoals die van de regionale OV-hub en het wijkpark. En dus moeten ook zij hieraan bijdragen via het kostenverhaal. Die inkomsten komen echter pas over een tijd, als er zekerheid is over de vervolgfases en er met de daar ontwikkelende partijen afspraken zijn gemaakt. Er is dus een risico dat niet alle kosten van al gedane investeringen verhaald kunnen worden. Dit nemen we mee in de risicoanalyse. Als blijkt dat grote delen van de vervolgfases niet tot ontwikkeling kunnen komen zullen de tekorten deels kunnen worden opgebracht door bijvoorbeeld het voor de vervolgfase bestemde deel van het wijkpark te ontwikkelen naar woningbouw.

4.2 De te maken plankosten voor de OV-hub, mobiliteit en energie zijn hier ook onderdeel van.

Voor de te maken plankosten voor de OV-hub, mobiliteit en energie is dekking binnen de gebiedsexploitatie. De investeringen in de maatregelen zelf worden op een andere manier gedekt. Of we deze voorbereidingskosten nog gaan verrekenen met de reserve bovenwijkse voorzieningen of andere dekking hangt af van verdere uitwerking, de inrichting van de entiteit en de fiscale optimalisatie.

Kosten, Baten, Dekking

Eventuele extra kosten voor een aparte entiteit moet zich terugverdienen door flexibiliteit en wendbaarheid. De kosten zijn nu nog niet in te schatten, maar moeten opgevangen worden binnen het tekort van € 7,6 miljoen van de gebiedsexploitatie fase 1. Over de uitvoering en keuzes daarin wordt aan de raad verantwoording afgelegd via de jaarlijkse meerjarenprognoses van de grondexploitaties.

Het gevraagde voorbereidingskrediet van € 1,7 miljoen maakt net als de voorgaande voorbereidingskredieten deel uit van de voorbereidende kosten. Na vaststellen van de grondexploitatie Stationskwartier worden deze kosten ingebracht in de nieuwe grondexploitatie Stationskwartier.

Personele en/of Juridische gevolgen

Voor nu heeft dit gevraagd besluit geen personele en/of juridische gevolgen. De (eventuele) vervolgbesluiten met betrekking tot de juridische entiteit heeft dat wel en wordt daarin meegenomen.

Communicatie en Burgerparticipatie

Niet van toepassing.

Bijlagen:

1. GEHEIM Gebiedsexploitatie Stationskwartier 2026 Fase 1 (GZDGCB2220000/2222587)
 2. Adviesrapport doorontwikkeling projectorganisatie Stationskwartier (GZDGCB2220000/2220664)
-

Raadsbesluit

Registratienummer: GZDGCB2220000/2220027

De gemeenteraad van de gemeente Culemborg besluit:

1. De Gebiedsexploitatie Stationskwartier 2026 Fase 1 (GEHEIM, GZDGCB2220000/2222587) vast te stellen.
 2. Het college opdracht te geven tot de oprichting van een externe juridische entiteit voor fase 1 van het Stationskwartier, binnen de kaders van:
 - a. het tekort van € 7,6 miljoen;
 - b. een risicobuffer van maximaal € 5 miljoen.
 3. Voor het tekort en de risicobuffer een reserve Stationskwartier te vormen en hierin € 12,6 miljoen te storten vanuit de reserve grondexploitatie.
 4. Voor 2026 een voorbereidingskrediet van € 1,7 miljoen euro beschikbaar te stellen.
-

Aldus besloten in de vergadering van de Raad,

Gehouden op 27 november 2025.

De griffier
D. van der Harst

De voorzitter
G.D. Renkema