Raadsvoorstel

Zaaknummer: / 87747-2025

Onderwerp: Definitief stedenbouwkundig ontwerp en grondexploitatie Eikenheuvel

Auteur	:	Edwin Verbruggen
Domein/team	:	Ruimte / Economie en gebiedsontwikkeling
E-mail	:	Edwin.Verbruggen@gemeentemaashorst.nl
Port.	:	F.J.M. van Lankvelt

Effect op de begroting

☒Ja ☐Nee

Onderwerp
Stedenbouwkundig ontwerp en grondexploitatie Eikenheuvel.

Voorstel

1. Het stedenbouwkundig ontwerp van ontwikkellocatie Eikenheuvel vast te stellen (bijlage 1).
2. De gewijzigde grondexploitatie met de daarin opgenomen programmawijziging voor het complex Eikenheuvel vast te stellen (bijlage 2).
3. De begrotingswijziging nummer 24 van 2025 vast te stellen (bijlage 3).

Inleiding
Op 19 december 2019 is door de gemeenteraad de grondexploitatie voor gebiedsontwikkeling Eikenheuvel vastgesteld. Ten tijde van vaststelling van de grondexploitatie moesten veel zaken nog worden uitgewerkt en onderzocht. Programmatisch is bij deze grondexploitatie het uitgangspunt 150 tot 200 woningen geweest. Er is vervolgens gestart met onder andere een ruimtelijk functionele verkenning van het gebied.

In 2020 is een eerste conceptvisie Eikenheuvel door het college vastgesteld. Hierin werd het voorkeursmodel, namelijk een combinatie van de peelrandbreuk- en buurtschapsmodel met 325 tot 375 woningen, gekozen als uitgangspunt voor verdere uitwerking. Er is daarbij nog sprake van een zeer grove verkaveling en inrichting. Dit was het startdocument voor de verdere uitwerking van de ontwikkeling.

In 2023 is in samenwerking met de marktpartijen deze conceptvisie geoptimaliseerd naar een meer uitgewerkt financieel haalbaar plan, de Gebiedsvisie Eikenheuvel met in totaal 460 woningen. Met de gebiedsvisie is programmatisch bewogen naar de regionale woondeal door meer goedkopere en voor alle doelgroepen beschikbare woningen in verschillende prijsklassen te realiseren. Daarbij is het bebouwd oppervlak niet gewijzigd ten opzichte van eerdere studies. In oktober 2023 is de gebiedsvisie door het college vastgesteld en er is een intentieovereenkomst gesloten met de marktpartijen.

Met het vaststellen van de gebiedsvisie zijn de volgende programmatische uitgangspunten vastgelegd:
- gronduitgifte: 40% wonen, 20% openbaar en 40% groen;
- woningprogramma: 25% sociale huurwoningen, 5% goedkope koopwoningen; 28% middeldure koopwoningen; 42% vrije sector koopwoningen, waarvan 35 vrije kavels.

De gebiedsvisie is vertaald naar een voorlopig ontwerp met 460 woningen en is in augustus 2024 vastgesteld door het college. Daarbij is omwille van het versneld bouwen en het opstarten van een omgevingsvergunningprocedure voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (verder BOPA) ook besloten te starten met het definitief ontwerp. Door de komst van de Omgevingswet was een BOPA Omgevingsvergunning op dat ogenblik de enige mogelijkheid de ontwikkeling te realiseren. Daar was een gedetailleerd definitief ontwerp van het plan voor nodig. Met een verder uitgewerkt ontwerp kunnen ook de kosten beter worden geraamd.

Met de interne voortgang rond de implementatie van de Omgevingswet kan inmiddels gebruik worden gemaakt van een meer passende procedure, het wijzigen van het omgevingsplan. Voor een omgevingsplan is niet nu al een definitief ontwerp nodig, maar wel een stedenbouwkundig ontwerp.

De uitwerking van het voorlopig ontwerp naar een definitief ontwerp is in augustus 2024 wel al opgestart en inmiddels aanzienlijk gevorderd. In het gebied is rekening gehouden met een locatie voor maatschappelijke voorzieningen. Binnen Uden Zuid is er behoefte aan verschillende maatschappelijke voorzieningen. Er is voor deze voorzieningen samenhang met andere locaties in Uden Zuid. Met een bestuursopdracht heeft het college op 4 november 2025 opdracht gegeven de invulling voor de verschillende locaties te onderzoeken. De locatie Eikenheuvel is er daar één van.

De financiële exploitatie van het plan is door middel van tussentijdse Standaard Systematiek Kostenramingen (SSK) o.b.v. het ontwerp tot dusver bekend. Het ontwerp is gevorderd tot een gedegen stedenbouwkundig ontwerp, waarin de uitgangspunten voor de vlakken wonen, wegen, groen en water en een locatie voor een maatschappelijke voorziening concreet zijn.

De algehele planvorming nu sluit niet meer aan op de in 2019 vastgestelde grondexploitatie. Er ligt een veel verder uitgewerkt plan inmiddels, maar om de exploitatie te kunnen en mogen doorvoeren is een raadsbesluit nodig voor de grondexploitatie.

Beoogd effect
Het vaststellen van de financiële en ruimtelijke kaders voor verdere planvorming en ontwikkeling van ontwikkellocatie Eikenheuvel.

Argumenten
1.1 Het stedenbouwkundig ontwerp is gereed (bijlage 1).
Onder het stedenbouwkundig ontwerp ligt een verder uitgewerkt voorlopig ontwerp. In augustus 2024 is door het college besloten al te starten met het definitief ontwerp. Dit ontwerpniveau is immers nodig voor de tot dan toe genoodzaakt te voeren BOPA-procedure. Daarbij dient uitwerking van het definitief ontwerp ook voor het versneld bouwen. De marktpartijen en de gemeente kunnen aan de hand van het ontwerp en bijhorende tussentijdse kostenramingen hun plannen beter definiëren en werken naar afspraken in een samenwerkingsovereenkomst. Hoe meer concreet het ontwerp, hoe beter de uitvoerbaarheid en risico’s in beeld zijn.

Er is in een vroeg stadium gestart met het definitief ontwerp. Dat betekent dat aan de hand van o.a. onderzoeken, gesprekken met omwonenden, overleg met de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit en provincie het plan ten opzichte van het voorlopig ontwerp inmiddels een flinke verdiepingsslag heeft gemaakt. Er wordt voor zover nu mogelijk dus bijvoorbeeld ook al rekening gehouden met uitvoerbaarheid voor aspecten als hemelwater, riolering, zoveel mogelijk natuurcompensatie binnen het plan, geluid en ook het toekomstig beheer. Ook ligt er al een voorzet voor de materialisatie van de openbare ruimte.

Nu het technisch mogelijk is geworden het omgevingsplan te wijzigen en geen BOPA-procedure hoeft te worden gevolgd, is voor de ruimtelijke procedure geen definitief ontwerp benodigd. Wel is een gedegen stedenbouwkundig ontwerp nodig met de juiste ruimtelijke en programmatische uitgangspunten. Het ontwerp van het plan is op dit ogenblijk dusdanig gevorderd, dat concreet kan worden gemaakt hoe de vlakken voor wonen, wegen, groen, water en een maatschappelijke voorziening zullen liggen. Daarmee kan een stedenbouwkundig ontwerp worden afgerond en vastgesteld. Dit ontwerp ligt ten grondslag aan de grondexploitatie.

1.2 De plankaders voor het omgevingsplan worden vastgelegd.
Het vaststellen van een omgevingsplan is een raadsbevoegdheid. Door nu het stedenbouwkundige ontwerp vast te stellen, worden de plan- en gebiedskaders van de ontwikkeling vastgelegd voor het inhoudelijk wijzingen van het omgevingsplan.

2.1 De gemeentelijke grondexploitatie moet worden herijkt.
De vastgestelde grondexploitatie sluit niet meer aan bij de planvorming. Het beoogde programma omvat meer woningen en de grondexploitatie is nog niet opgebouwd naar het model zoals beoogd met de marktpartijen. Er worden nu kosten gemaakt voor een plan, anders dan bij de grondexploitatie is vastgesteld. De laatst vastgestelde grondexploitatie is het uitgangspunt voor de verantwoording en het toetsen van de rechtmatigheid, totdat er een raadsbesluit is met een wijziging van de uitgangspunten. Na besluitvorming door de gemeenteraad de grondexploitatie te herijken naar de huidige planvorm is er een realistisch financieel kader om het project Eikenheuvel voort te zetten. De huidige grondexploitatie is al meerdere jaren op rij in het meerjarenperspectief grondbedrijf ongewijzigd vastgesteld, omdat er nog geen nieuwe besluitvorming over de planvorming was. Het is niet rechtmatig de grondexploitatie nogmaals ongewijzigd te laten vaststellen, omdat de huidige budgetten ontoereikend zijn voor de uitvoering van het project. Met het nu voorliggende stedenbouwkundige ontwerp als onderbouwing kan de gemeenteraad een nieuw besluit nemen over de grondexploitatie. Dit voorkomt dat de voortgang van het project in gevaar komt. Als besluitvorming niet meer in 2025 plaatsvindt en doorschuift naar 2026 is er vanaf 1 januari 2026 geen budget meer beschikbaar om het plan uit te voeren en geven we geld uit zonder autorisatie door de raad. Er is pas budget als de gemeenteraad besluit dit beschikbaar te stellen.

3.1 Het te verwachten resultaat van de grondexploitatie wijzigt wat leidt tot een begrotingswijziging.
Door de gewijzigde grondexploitatie vast te stellen, inclusief de daarin opgenomen jaarbudgetten voor de verschillende kostensoorten, verandert de begroting. De begrotingswijziging nummer 24 is als bijlage 3 toegevoegd aan dit voorstel.

Kanttekeningen
1.1 Het plan voldoet niet aan de Regionale Woondeal Noordoost-Brabant

Met de gebiedsvisie is in 2023 programmatisch bewogen naar de regionale woondeal door meer goedkopere en voor alle doelgroepen beschikbare woningen in verschillende prijsklassen te realiseren. Echter, daarmee voldoet de ontwikkeling nog niet aan de regionale woondeal. Het percentage van 30% sociale huurwoningen en 67% betaalbare woningen van totaal 460 woningen wordt niet gehaald. Daarmee ontbreekt nu voor het plan het draagvlak binnen de regio en op dit onderdeel ook bij de provincie.

Het college onderzoekt nu op zo kort mogelijke termijn naar de mogelijkheden om – zonder aanpassing van het stedenbouwkundig ontwerp - beter aansluiting te vinden bij de woondeal of alsnog eraan te kunnen voldoen. Op het gebied van woningbouw ligt er ook een brede maatschappelijke opgave voor juist deze doelgroepen. Het niet voldoen aan de woondeal en het daarmee ontbrekende draagvlak binnen de regio en bij de provincie leidt tot een juridisch afbreukrisico bij een eventuele beroepsprocedure.

Als het niet haalbaar blijkt binnen het stedenbouwkundig ontwerp tot een oplossing voor het woonprogramma te komen, dan kan dit gevolgen hebben voor het ontwerp.

Om te kunnen voldoen aan de woondeal moeten er verhoudingsgewijs meer sociale en betaalbare woningen in het plan komen. Er kan er een scenario of oplossing ontstaan, waarbij het aantal van 460 woningen in het gebied om financieel-programmatische redenen moet worden verhoogd. Nadat de gebiedsvisie door het college is vastgesteld, is er naar de omwonenden toegezegd dat het aantal van 460 woningen het maximale aantal is. Afwijken van het aantal van 460 woningen schaadt het vertrouwen in het proces voor omwonenden en het versterkt het beeld van een onbetrouwbare overheid.

1.2 Nog niet alle onderzoeksresultaten zijn beschikbaar
Voor de gebiedsontwikkeling zijn veel onderzoeken uitgevoerd, een aantal onderzoeken is gaande en nog andere onderzoeken worden in het kader van de ruimtelijke procedure opgestart of er vindt nog een verdieping plaats. Bijvoorbeeld voor de milieu- en verkeersaspecten. Een deel van deze onderzoeken kan pas doorgang vinden, nadat er duidelijkheid is over de woondeal en de invulling van de maatschappelijke voorziening. Tot die tijd zullen niet alle resultaten beschikbaar zijn.

Op dit onderdeel rust altijd een bepaalde onzekerheid en risico, omdat uit onderzoeken kan blijken dat er onderdelen niet voldoen. Regelgeving blijft aldoor wijzigen. Aan de hand van de resultaten van de onderzoeken zal nader blijken of het plan haalbaar is zoals beoogd en of dat eventueel nog punten bijgesteld moeten worden. Dit kan gevolgen hebben voor het stedenbouwkundig ontwerp. Het plan moet dan alsnog worden aangepast en er kan een scenario voordoen dat het plan zoals nu qua ontwerp beoogd (op onderdelen) niet haalbaar is.

1.3 Versnelde woningbouw
Door het gebied Eikenheuvel versneld te ontwikkelen, worden anders dan bij een meer traditionele ontwikkeling, activiteiten zoveel mogelijk tegelijkertijd opgestart en dus niet volgtijdelijk. Met dit proces wordt snelheid behaald. Dat betekent echter ook dat een ontwerp wordt gemaakt, terwijl bijvoorbeeld bepaalde onderzoeksresultaten nog niet bekend zijn. Als tussentijds bij een van de activiteiten blijkt dat zich een probleem op haalbaarheid voordoet, kan het nodig zijn het ontwerp alsnog aan te passen.

2.1 Er zijn uitdagingen om te kunnen voldoen aan de omgevingsaspecten

Zoals onder kanttekening 1.2 geschetst lopen er nog allerlei onderzoeken en zijn nog niet alle resultaten beschikbaar. De resultaten kunnen natuurlijk impact hebben op de grondexploitatie. Binnen de grondexploitatie is daar tot op zekere hoogte rekening mee gehouden, maar het is op dit moment niet mogelijk om alle risico's financieel te vertalen gegeven de hierboven geschetste onzekerheden. Bepaalde resultaten kunnen gemakkelijk worden opgelost, maar er kunnen zich ook situaties voordoen welke een grotere uitdaging vormen. Voor de locatie Eikenheuvel doet zich dit in ieder geval voor op het gebied van flora- en fauna en archeologie. Er moet echter wel sprake zijn van een uitvoerbaar omgevingsplan alvorens het vast te kunnen stellen en dus moet aan deze aspecten worden voldaan. Voor natuurcompensatie wordt binnen de grondexploitatie van Eikenheuvel al rekening gehouden met een aanzienlijke kostenpost. Momenteel worden hiervoor diverse scenario's afgewogen en doorlopen, waarbij het ene scenario zorgt voor een grotere kostenpost en impact op het plan (en de bijbehorende grondexploitatie) dan het andere. Aangezien de grondexploitatie nu moet worden vastgesteld, betekent dit ook dat de komende periode deze nog (negatief) bijgesteld kan worden wanneer er meer duidelijkheid is over een aantal onzekere factoren op dit moment, zoals bijvoorbeeld de natuurcompensatie. Op hoofdlijnen delen wij deze risico's nu met de raad, maar kunnen deze gegeven de fase van de scenario's nu nog niet qua impact op het plan concreet maken en niet in de grondexploitatie kwantificeren. Dit betekent dat de voorliggende grondexploitatie een momentopname is, en dat bijstelling mogelijk cq. te verwachten is.

De aankomende maanden zullen resultaten van alle benodigde onderzoeken voor o.a. de ruimtelijke procedure bekend worden, waarna weer beter inzichtelijk is of nog andere knelpunten ontstaan. Om de onderzoeken af te kunnen ronden moet er dus wel eerst duidelijkheid zijn over een eventueel bijgesteld woonprogramma voor de woondeal. Aan de hand van alle onderzoeken wordt ook duidelijk of dat bijvoorbeeld nog bepaalde (civiel)technische voorzieningen nodig zijn of dat er andere belemmeringen zijn voor het plan in deze vorm. Het bijstellen van het plan kan dus gevolgen hebben voor de kosten van de grondexploitatie en dus bepalend zijn of het plan haalbaar en uitvoerbaar is of niet, zoals hierboven al geschetst is.

2.2 Het plan voldoet niet aan de Regionale Woondeal Noordoost-Brabant
Zoals onder kanttekening 1.1 benoemd voldoet het plan niet geheel aan de regionale woondeal. Het college zet zich in dit binnen het stedenbouwkundig ontwerp alsnog passend te krijgen.

Als in welke vorm dan ook aanpassingen worden gedaan aan het woningprogramma, dan heeft dat cijfermatig ook direct gevolgen voor de grondexploitatie. Dit betekent dat een dergelijke bijstelling of herijking ook weer opnieuw aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd.

Een herijking van de grondexploitatie nu moet echter wel gaan plaatsvinden om de onder argument 3.1 genoemde redenen. Nader uitstellen van een besluit de grondexploitatie te herijken tot er duidelijkheid is op dit onderdeel is qua proces vanuit projectperspectief niet verantwoord.

2.3 Versnelde woningbouw
Door het gebied Eikenheuvel versneld te ontwikkelen, worden anders dan bij een meer traditionele ontwikkeling, activiteiten zoveel mogelijk tegelijkertijd opgestart en dus niet volgtijdelijk. Daardoor worden nu aanzienlijk (plan)kosten gemaakt. Als in een bepaald stadium bij een van de activiteiten blijkt dat zich een probleem op haalbaarheid voordoet, zullen vele activiteiten stappen terug en opnieuw moeten.

Het nu opwerken naar een definitief ontwerp is een van deze activiteiten met een risico. Dat kan een risico zijn, omdat er bijvoorbeeld nog geen duidelijkheid is over het kunnen voorzien in elektra in het gebied.

Grote aanpassingen dragen kosten met zich mee met mogelijk invloed op de grondexploitatie.
Dit risico is dus nog niet financieel door vertaald naar de grondexploitatie.

Financiën
De planuitwerking zoals opgenomen in het stedenbouwkundig ontwerp leidt tot een aanpassing van de vastgestelde grondexploitatie. Er is sprake van een financieel positief effect. In onderstaande tabel zijn op hoofdlijn de verschillen weergegeven tussen de laatst vastgestelde grondexploitatie uit het Meerjarenperspectief grondbedrijf 2025 (hierna MJP 2025) en de geactualiseerde aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen grondexploitatie. De eindwaarde is de waarde van de grondexploitatie na afloop van het project. De netto contante waarde is de huidige waarde van de gemaakte kosten en alle nog te realiseren kosten en opbrengsten.

	MJP 2025 (huidige grondexploitatie)	**Geactualiseerde grondexploitatie**
Netto contante waarde per 1-1-2025*	21.010	- 720.533
Eindwaarde*	23.661	- 844.220
Nog te realiseren kosten	17.913.365	32.701.137
Nog te realiseren opbrengsten	26.901.656	42.557.309
Einde looptijd	2030	2032

**De prognoses met een '-'teken zijn positief (het saldo van de kosten minus de opbrengsten)*

Adviesbureau Stadkwadraat heeft een gedetailleerde grondexploitatie voor dit project opgesteld. Er is een uitgebreide onderbouwing van alle kosten, opbrengsten en parameters die zijn opgenomen in de grondexploitatie. Voor de civiele kosten is door adviesbureau Sweco een raming opgesteld conform de Standaard Systematiek Kostenraming (SSK). In bovenstaande tabel is te zien dat het te verwachten resultaat van de geactualiseerde grondexploitatie positiever is dan de grondexploitatie uit het MJP 2025. Dit komt vooral doordat het programma gewijzigd is (85 woningen meer), de tussentijds gestegen grondprijzen en de positieve verwachting over de toekomstige ontwikkeling van de grondprijzen. In bijlage 2 is een uitgebreider overzicht opgenomen van de geactualiseerde grondexploitatie. Dit is een samenvatting van de door Stadkwadraat opgestelde grondexploitatie.
De laatst vastgestelde grondexploitatie uit het MJP 2025 is de basis voor de begroting 2025. De wijzigingen in de grondexploitatie leiden tot een verschil in het te verwachten resultaat en tot verschillen in kosten en opbrengsten in de jaarschijven. Daarom stellen we de raad voor de bijgaande begrotingswijziging nummer 24 vast te stellen (bijlage 3). Een onderdeel van die begrotingswijziging is een bijstelling van de voorziening verlieslatende complexen. De huidige grondexploitatie heeft een negatief te verwachten resultaat van € 21.010 netto contante waarde per 1-1-2025. Voor dit bedrag is een voorziening getroffen die kan vrijvallen gezien het positief te verwachten resultaat van de geactualiseerde grondexploitatie.

Duurzame ontwikkeling



Het gebied Eikenheuvel is ruim opgezet. Het kent een laag uitgiftepercentage van 40% voor bebouwing. 40% van het plangebied is bestemd voor het invullen van groen en water, wat bijdraagt aan een gezonde leefomgeving en een meer klimaat adaptief goede omgeving. Er is veel aandacht voor de groene randen naar de omgeving. Door middel van houtwallen, hagen en graspaden ertussen ontstaat afstand tussen de bestaande erven aan de Eikenheuvel en de Ruitersweg. Door de indeling in compartimenten en een netwerk van greppels wordt regenwater geborgen en geïnfiltreerd. Daarmee krijgt Eikenheuvel een duurzaam watersysteem.

Met het ontwerp wordt rekening gehouden met de al aanwezige flora en fauna en dus ook aan de invulling ervan in de uiteindelijke situatie. Eikenheuvel fungeert ook als leefgebied of verbindingszone tussen leefgebieden voor diverse diersoorten. Op gebouwniveau moet worden voldaan aan de dan geldende regelgeving ten tijde van het indienen van de benodigde aanvraag om een Omgevingsvergunning.

Participatie
Voor omwonenden (en raadsleden) hebben sinds 2023 diverse informatieavonden plaatsgevonden. Op 1 november 2023 heeft een bijeenkomst voor de gebiedsvisie plaatsgevonden en op 21 mei 2024 voor het voorlopig ontwerp in concept. Voorafgaand aan de commissie- en raadsvergadering, zijn omwonenden van Eikenheuvel tijdens een informatiebijeenkomst op 20 oktober 2025 geïnformeerd over het stedenbouwkundig ontwerp en het vervolg van het proces.

Met de direct aangrenzende omwonenden hebben één op één keukentafelgesprekken plaatsgevonden. Waar mogelijk zijn en worden wensen ingepast. Dat maakt nog niet dat, vanuit een breder perspectief en met het afwegen van belangen, altijd aan alle wensen kan worden voldaan.

Communicatie
Voor omwonenden worden tussentijds informatieavonden georganiseerd, om te informeren over de voortgang van de ontwikkeling. Voor deze avonden worden, net zoals tijdens eerdere informatieavonden, ook raadsleden uitgenodigd.

De projectwebsite wordt n.a.v. de meest recente besluitvorming en ontwikkelingen bijgesteld en up-to-date gebracht.

Vervolg
Als de gemeenteraad besluit de bijgestelde grondexploitatie en het stedenbouwkundig ontwerp vast te stellen, dan ligt er voor zowel proces als inhoud een juiste basis voor het college om verder uitvoering te

geven aan de ontwikkeling Eikenheuvel. Er wordt vervolg gegeven aan de inhoudelijke uitwerking van het plan, het komen tot afspraken met de marktpartijen en tot de voorbereiding voor een vast te stellen ruimtelijk (omgevings)plan. Het vaststellen van een omgevingsplan is, volledigheidshalve, een raadsbevoegdheid.

Tussentijds gewijzigde inzichten of benodigde bijstellingen worden daar waar het een raadsbevoegdheid is voorgelegd aan de gemeenteraad.

Bijlagen die onderdeel uitmaken van het besluit

Bijlage 1. Stedenbouwkundig ontwerp
Bijlage 2. Grondexploitatieopzet
Bijlage 3. Begrotingswijziging nummer 24 van 2025

Bijlagen ter informatie

-

Maashorst, 11 november 2025

Burgemeester en wethouders van gemeente Maashorst,

de secretaris,	de burgemeester,
J.A.G.M. van Aaken	J.A. van der Pas