

Raadsvoorstel

Datum vergadering:	8 juli 2021
Agendapunt:	7
Onderwerp:	De Wildhorst (vervolgfase haalbaarheidsstudie) Vaststellen 20 ^e begrotingswijziging 2021
Portefeuillehouder:	wethouder Pieter van Dieperbeek

Heesch, 8 juni 2021

Inleiding

In 2019 werd, in het kader van de provinciale pilot 'vitale vakantieparken', gestart met het onderzoek naar de mogelijkheden om (het voormalige vakantiepark) de Wildhorst te transformeren naar een gebied met toekomstperspectief. Dit resulteerde in de Toekomstverkenning dat op 12 maart 2020 door uw raad werd vastgesteld.

De hoofdconclusie van de verkenningsfase was, dat de Wildhorst (circa 27 hectare in omvang) toekomstbestendig gemaakt kan worden via transformatie van het gebied naar een combinatie van recreatie, natuur en wonen. Deze aanpak kan leiden tot meerwaarderecreatie, die zowel gemeente als rechthebbenden kan motiveren deel te nemen aan een gefaseerde gebiedsontwikkeling van de Wildhorst.

Na het raadsbesluit van 12 maart 2020 is gestart met de haalbaarheidsfase, met een actieve procesrol van de gemeente. Hierin is studie verricht naar de stedenbouwkundig-landschappelijke, beleidsmatige, markttechnische alsmede financiële haalbaarheid van de beoogde transformatie van de Wildhorst. De (tussen)resultaten van deze haalbaarheidsstudie vragen om het kiezen van nadere richting. Op 29 maart hebben wij u de belangrijkste resultaten gepresenteerd en toegelicht. Tijdens de (besloten) commissievergadering op 26 mei jl. heeft u opiniërend over deze resultaten gesproken. U bleek het in die vergadering unaniem eens te zijn met de voorgestelde invulling van het vervolg op de haalbaarheidsfase. We zien graag dat u dit middels een raadsbesluit bestendigd, zodat wij het vervolgproces op de goede manier kunnen uitrollen.

Voorstel

1. De verdiepende plan-economische haalbaarheidsstudie 'de Wildhorst' voor kennisgeving aannemen;
2. Instemmen met het baseren van de vervolgfase op het in de haalbaarheidsstudie gepresenteerde voorkeursscenario, en daarmee impliciet instemmen met:
 - Het introduceren van een gebiedsontwikkelaar;
 - Komen tot afronding van de haalbaarheidsfase;
 - Het definiëren van een ontwikkelplan voor de Wildhorst.
3. Tot het moment dat er een concreet ontwikkelplan voor de Wildhorst is gedefinieerd, de volgende uitgangspunten te hanteren:
 - géén ontwikkelruimte bieden aan initiatieven die géén aantoonbare positieve bijdrage leveren aan de beoogde transitie voor de Wildhorst;
 - Een situationele grondpolitiek voeren;
 - De gedoogsituaties op de Wildhorst aan de hand van een op te stellen strategisch stappenplan afbouwen en daarbij expliciet rekening houden met de sociaal-economische belangen;
 - Een actieve communicatie aanhouden met alle belanghebbenden op en om de Wildhorst;



4. Een aanvullend krediet voor uitvoering in 2021 van € 35.000 beschikbaar te stellen voor proceskosten de Wildhorst en dit te dekken door te beschikken over de reserve nog nader te bestemmen.

Argumenten

1.1 Plan-economische haalbaarheidsstudie 'de Wildhorst'

De plan-economische haalbaarheidsstudie 'de Wildhorst' is u aangeboden. De financiële bijlage van de haalbaarheidsstudie werd u onder geheimhouding aangereikt. Tijdens de raadsinformatiebijeenkomst op 29 maart hebben wij u een toelichting gegeven op deze haalbaarheidsstudie en bent in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen. Tijdens de besloten commissievergadering op 26 mei jl. is ook de financiële bijlage nader aan u toegelicht en heeft u opiniërend over de Wildhorst gesproken. De in het kader daarvan aan u voorgelegde Notitie ter opiniërende bespreking heeft daarvoor als basis gediend. Wij verwijzen u graag naar hiergenoemde documenten voor de relevante achtergrondinformatie met betrekking de Wildhorst. Wij wijzen u er op dat er geheimhouding rust op de financiële bijlage.

Conform het raadsbesluit d.d. 12 maart 2020 is het doel van de verdiepende plan-economische haalbaarheidsstudie:

1. Het bepalen van een globaal (ruimtelijk-functioneel) toekomstbeeld voor de transformatie;
2. Het inventariseren van daadwerkelijke intenties van betrokken partijen om mee te doen met de transformatie;
3. Het opbouwen van (een eerste proeve van) een exploitatieopzet voor de gebiedstransformatie;
4. Het bepalen van een methodiek van verevening tussen belanghebbenden die participeren in de gebiedsontwikkeling;
5. Het geven van een indicatie over de verwachte financieringsinzet die ten laste van de gemeente blijft of komt.

Naast de bovengenoemde vijf inhoudelijke doelen is het eveneens van belang om op basis van de resultaten van de verdiepende haalbaarheidsstudie aan te geven wat de beoogde vervolgstap in het proces wordt. Daartoe is een bijkomend doel:

6. Het beschrijven van een projectplan waarin via samenwerking met rechthebbenden tot een afronding van de haalbaarheidsfase gekomen kan worden, met daarin de bepalingen van het gewenst resultaat, te volgen werkwijze, gehanteerde planning en condities van de grondexploitatie op hoofdlijnen.

Gebaseerd op de inhoudelijke argumentaties zoals uitgewerkt in het brondocument van de haalbaarheidsstudie komen wij tot de voorlopige onderstaande conclusies:

- Er is sprake van meerwaardecreatie van de gebiedsontwikkeling, indien de transformatie wordt uitgevoerd conform de uitgangspunten zoals beschreven in het brondocument;
- Vanuit de uitgangspunten uit de verkenningsfase en overige (beleidsmatige) randvoorwaarden die de gemeente zichzelf heeft gesteld, alsmede gebaseerd op de onderzochte proefverkaveling inclusief grondexploitatie, komt er door de gebiedsontwikkeling een bedrag beschikbaar om de inbrengwaarde van rechten en opstallen van rechthebbenden mee te verdisconteren;
- Dit saldo gaat ervan uit dat de gemeentelijke inbrengwaarde van het bloot eigendom wordt teruggebracht tot € 0. Indien deze inbrengwaarde hoger wordt gesteld, bijvoorbeeld conform restant boekwaarde of op basis van geschatte marktwaarde vanuit eerdere taxaties, is er sprake van een negatief saldo van de grondexploitatie;
- De grootste onzekerheid binnen de grondexploitatie zit echter in de hoogte van de inbrengwaarde van rechthebbenden. Daarin zijn er verschillende benaderingswijzen:

- De verwachting is dat de hoogte van de meerwaardecreatie voor rechthebbenden pas realistisch wordt, indien deze minimaal gelijk is aan (vergoeding van) de waarde van de opstallen. In dat geval wordt het saldo van de grondexploitatie negatief;
- Het vermoeden is dat rechthebbenden een (veel) hoger saldo van de meerwaarde veronderstellen, bijvoorbeeld gebaseerd op de gezamenlijke waarde van gevestigde hypotheeklen of gebaseerd op de grondslag van de erfpacht. In dat geval wordt het saldo van de grondexploitatie zwaarder negatief.

Vooralsnog is daarom de conclusie, dat de onzekerheden thans (nog) te groot zijn om een haalbare gebiedsontwikkeling te bereiken binnen de (zelfopgelegde) kaders zoals momenteel gehanteerd zijn in het verdiepende haalbaarheidsonderzoek. De gebiedsontwikkeling levert een tekort op en is te omvangrijk en te risicovol voor de gemeente om (zelf) ter hand te nemen.

1.2 Instemmen met het baseren van de vervolgfase op het in de haalbaarheidsstudie gepresenteerde voorkeursscenario

Aanbevelingen voor het vervolg

Naast onzekerheden en risico's zijn er ook mogelijkheden om het plan te optimaliseren. Het voorstel is om deze planoptimalisatie in een verdere uitwerking van de haalbaarheidsfase samen met partijen nader te onderzoeken.

Denklijnen daarbij zijn om:

- op basis van de structuurschets met zittende rechthebbenden proberen de uitgangspunten meer SMART te maken en te komen tot een haalbare ontwikkeling vanuit een kader van afspraken met deze rechthebbenden;
- een marktpartij (gebiedsontwikkelaar) te betrekken via partnerselectie t.b.v. verdieping van de haalbaarheidsfase (m.b.t. opnamecapaciteit van de markt, financieringsconstructies, gebiedsentiteit, afsprakenkader voor integrale gebiedsontwikkeling, etc.);
- verhogen van de baten van de gebiedsontwikkeling door middel van planoptimalisaties en/of een transformatiefonds, waarin verschillende belanghebbende partijen investeren:
 - met gemeentelijke investering door het reserveren en inbrengen van de jaarlijkse erfpachtcanon inkomsten;
 - met investeringen door zittende partijen, bijvoorbeeld door het inbrengen van huuropbrengsten vanuit tijdelijk 'doorgedogen' van de huidige situatie;
 - met investeringen door derden (provincie, marktpartijen)
- verlagen van de kosten van de gebiedsontwikkeling door uitonderhandeling van de inbrengwaarde van rechten.

Eindresultaat van de vervolgfase:

Eindresultaat van het vervolg van de haalbaarheidsfase (vervolgfase) is het definiëren van een ontwikkelplan op basis waarvan de beoogde transitie van de Wildhorst kan worden ingezet en gestuurd.

Alternatieven voor het vervolg

Op moment dat u de Toekomstverkenning vaststelde in maart 2020, werd daarmee gekozen voor het nader verkennen van de haalbaarheid van een transitie van de Wildhorst met een actieve procesrol van de gemeente. Dit leest u ook terug in de haalbaarheidsstudie.

Het is goed om het huidige moment, waarop we de tussenresultaten van de studie beschikbaar hebben, de alternatieve vervolgtrajecten nog eens te belichten. Denkbaar is dat de gemeente (op basis van de gepresenteerde tussenresultaten):

1. Het traject voortzet op de ingeslagen weg, maar het vervolg anders invult dan aanbevelen:

- het verdere traject geheel zelf ter hand nemen (publieke grondexploitatie). Het ontbreekt de organisatie aan voldoende capaciteit, deskundigheid en middelen om dit op een verantwoorde wijze én in de benodigde snelheid te kunnen doen.
 - Het (bloot) eigendom verkopen (private grondexploitatie). Daarmee is de rol van de gemeente niet uitgespeeld aangezien zij haar verantwoordelijkheid behoudt om richting te bepalen i.r.t. ontwikkelingsmogelijkheden en daarbij te stellen randvoorwaarden. Risico's (met name financieel) worden door nieuwe eigenaar 'gedragen', die naar verwachting, gelet op de situatie op de Wildhorst, hierover afspraken zal willen maken met gemeente hierover;
 - Op basis van PPS tot ontwikkelen over gaan. De aanbevolen weg voor het vervolg is reeds gebaseerd op PPS. Echter, PPS is in diverse alternatieve vormen denkbaar.
2. Het ingezette traject stopzet. Dit houdt in dat er gehandhaafd dient te worden op basis van het thans geldende bestemmingsplan. Dit zou een volledige ommezwaai zijn m.b.t. de intenties en de beoogde aanpak om te komen tot een gezamenlijke transitie van het park op basis van een actieve rol van de gemeente. Vanwege de grote mate van strijdig gebruik zal een dergelijke 'houding' veel inzet en juridische scherpte vragen van de gemeente;
 3. Het gehele terrein 'teruggeeft' aan de natuur. Dit zou betekenen dat 27 hectare van het park wordt 'schoongeveegd' en zowel het huidige (feitelijke) als het op basis van het bestemmingsplan toegestane gebruik, eindig is. Ook dit zou niet (meer) in lijn liggen van de eerder gekozen aanpak voor de Wildhorst. Bovendien levert dit naar verwachting veel en lange onderhandelingstrajecten (en rechtsgang) op basis van de vele (langdurige) pachtconstructies en de grote mate van strijdig gebruik. De gemeente beschikt niet over de middelen om dit scenario te realiseren. Dit betreft ons inziens geen reëel scenario.

Resultaat opiniërende bespreking d.d. 26 mei 2021

Tijdens de opiniërende bespreking op 26 mei jl heeft de commissie Ruimtelijke Zaken aangegeven het in de haalbaarheidsstudie geformuleerde voorkeursscenario als de goede richting te beschouwen. Daarbij heeft de commissie expliciet aandacht gevraagd voor enkele aspecten. Zie daarvoor onder 1.3.

1.3 Organiseren van de tussenfase

Op moment dat u de Toekomstverkenning (maart 2020) vaststelde, verviel de voor de Wildhorst en directe omgeving afgekondigde standstil. Parallel aan het nader verkennen van de ontwikkelingsmogelijkheden voor de Wildhorst, is beweging op en om de Wildhorst op gang gekomen. Echter, niet van elk initiatief, vraag of wens is thans te bepalen of het een positieve bijdrage levert aan de beoogde transitie van de Wildhorst. We stellen daarom voor in de basis terughoudend om te gaan met initiatieven waarvan niet duidelijk is hoe ze zich verhouden tot de gewenste ontwikkelingsrichting. Hoe we ons zouden kunnen/moeten opstellen als gemeente, in de periode van nu tot het moment dat er een concreet ontwikkelplan voor de Wildhorst is gedefinieerd, is expliciet in de commissievergadering van 26 mei besproken. Mede op basis daarvan stellen we u voor de volgende uitgangspunten te hanteren:

- *géén ontwikkelruimte bieden aan initiatieven die géén aantoonbare positieve bijdrage leveren aan de beoogde transitie voor de Wildhorst;*
Wanneer nieuwe ontwikkelingen/initiatieven de beoogde transitie ondersteunen, is medewerking te overwegen. Het dient om ontwikkelingen te gaan die een aantoonbaar positieve bijdrage leveren aan het direct of indirect bereiken van de gewenste eindsituatie voor de Wildhorst. Het kan daarbij ook gaan om tussenoplossingen om de benodigde beweging binnen het plangebied op gang te krijgen (bijvoorbeeld tijdelijk schuiven met functies).

- *Een situationele grondpolitiek voeren.*
Daar waar zich strategische kansen voordoen om meer directe zeggenschap over gronden op de Wildhorst te verkrijgen via aankoop en/of afkoop van (erfpacht)rechten, worden deze serieus afgewogen. Terughoudendheid daaromtrent blijft geboden vanwege o.a. het risico van prijsopdrijving;
- *De gedoogsituaties op de Wildhorst aan de hand van een op te stellen strategisch stappenplan afbouwen en daarbij expliciet rekening houden met sociaal-economische posities en belangen.*

De permanente bewoning op de Wildhorst is (in welke vorm dan ook) strijdig met het thans geldende bestemmingsplan. Tot op heden wordt deze illegale bewoning, mede gelet op het nog ontbrekende eindbeeld en bijbehorend ontwikkelplan voor de Wildhorst, gedoogd. Ten aanzien van huisvesting van internationale werknemers is in het door uw raad vastgestelde beleid (december 2020) bepaald dat gedoogsituaties moeten worden afgebouwd. Wij zullen hiervoor een stappenplan opstellen op basis waarvan op een haalbare en verantwoorde wijze, en rekening houdend met de verschillende sociaal-economische belangen en achtergronden, naar een beoogd en legale eindsituatie wordt gewerkt.

Pas nadat gebiedsactoren niet zijn te verleiden tot meebewegen en participatie, is handhaving aan de orde.

- *Een actieve communicatie aanhouden met alle belanghebbenden op en om de Wildhorst.*
Het blijft van belang om optimale transparantie te betrachten over het ontwikkelproces voor de Wildhorst. Er zijn veel gebiedsactoren en belanghebbenden voor wie de beoogde transitie gevolgen heeft/kan hebben. Om de transitie tot een succes te maken is het essentieel dat belanghebbenden goed weten wat ze mogen verwachten. Het afgelopen jaar heeft zich niet goed geleend voor uitgebreide communicatie. Nu we een richting hebben bepaald voor de vervolgfase en uw raad deze richting bevestigd, is het mogelijk om de informatie- en communicatiestroom in relatie het project Wildhorst intensiever op gang te brengen/houden. Alle belanghebbenden worden in aanloop dat de raadsbehandeling op 8 juli aanstaande in de gelegenheid gesteld om via een online informatiesessie te worden bijgepraat over de resultaten van de haalbaarheidsstudie als ook het verwachte vervolgproces. Dergelijke informatiemomenten zullen in de vervolgfase vaker worden ingebouwd.

1.4 Financiële dekking vervolgfase

Zie tekst onder 'kosten en dekking' eerste alinea (mbt 2021).

Risico's

Zowel de toekomstverkenning als de daarop volgende haalbaarheidsstudie betreffen intensieve traject waarvoor de nodige middelen ingezet zijn en (aanvullend) worden gevraagd. Hoewel het inherent is aan een haalbaarheidsstudie dat daaruit kan volgen dat een planontwikkeling voor de Wildhorst niet haalbaar is, dienen we dit als een procesrisico te beschouwen. De onhaalbaarheid kan worden bepaald door:

- Niet sluitende business-case (financiën);
- Te beperkte beleidsruimte (bijvoorbeeld in provinciaal beleid);
- Te beperkte volkshuisvestelijke ruimte;
- Te weinig maatschappelijk draagvlak (op- en omwonenden/gebiedspartners);
- Te weinig politiek-bestuurlijk draagvlak.

Of een combinatie hiervan.

Het blijft daarom essentieel om ten aanzien van deze genoemde aspecten continu 'gevoel' te houden gedurende het planproces.

Kosten en dekking

Budget 2021:

Voor 2021 ramen we de totale kosten voor De Wildhorst op € 175.000,--. Deze kosten bestaan uit de projectkosten, aangevuld met € 35.000,-- voor de partnerselectie.

Op basis van de begroting 2021 is een bedrag beschikbaar van € 140.000,--. De kosten voor de partnerselectie waren hierin niet geraamd. De dekking van de extra benodigde middelen in 2021 (€ 35.000,--) kan plaatsvinden ten laste van de reserve nog nader te bestemmen. De reserve is toereikend daarvoor. Bij de begrotingsbehandeling 2022 zullen we het benodigde budget voor 2022 betrekken.

Budget 2022:

Om te komen tot een transformatievoorstel hebben we in 2022 € 120.000,-- aan plankosten begroot. Daarbij gaan we er van uit de projectleider vanuit de reguliere formatie ingevuld wordt. In de kadernota 2022 gingen we aanvankelijk uit van een bedrag van € 60.000,--. We zullen bij de conceptbegroting 2022 daarom het benodigde bedrag daarvoor opnemen en kan zo worden betrokken bij de begrotingsbehandeling.

Budget 2023 ev:

We gaan er vanuit dat de kosten na het transformatiebesluit (2023 en verder) ondergebracht kunnen worden in de gebiedsontwikkeling.

Vervolg

Op basis van het geformuleerde voorkeursscenario zal, wanneer u op 8 juli conform ons voorstel besluit, het traject worden gestart om een gebiedsontwikkelaar te vinden. Hiervoor zal een partnerselectie-procedure doorlopen (moeten) worden. Een dergelijke procedure kent een doorlooptijd van circa 6 maanden (vooral vanwege de verplichte aanbesteding) zodat we verwachten aan het eind van 2021 de selectie te kunnen afronden.

Wanneer we de gebiedsontwikkelaar aan boord hebben, kunnen we de haalbaarheid van de plannen nader onderzoeken, afronden en vertalen naar een ontwikkelplan voor de Wildhorst.

Bij deze partnerselectie ligt de focus niet zozeer op het uitvragen van een plan, maar op het selecteren van een partij die mét de gemeente (en derden) de planontwikkeling verder ter hand kan en wil nemen. De selectieprocedure richt zich op het sluiten van een samenwerking met een gebiedsontwikkelaar met wie de gemeente de transformatie van de Wildhorst verder uitwerkt. Deze partner brengt kennis en kunde in gedurende het haalbaarheidsonderzoek en doet dat in beginsel met het vooruitzicht dat hij (een deel van) de herontwikkeling ter hand mag nemen nadat er een concreet en haalbaar plan is uitgewerkt. Deze marktpartij moet over een aantal eigenschappen beschikken; het dient een marktpartij te zijn die ervaren is in integrale gebiedsontwikkeling van een gemengd programma, een partij die bewezen heeft samen te kunnen werken met meerdere stakeholders en die over zijn eigen belang heen kan kijken naar de gezamenlijke toekomstige waarde creatie.

Voor een samenwerking met de gebiedsontwikkelaar hanteren we het uitgangspunt dat we niet afhankelijk mogen worden van deze partij. We blijven als gemeente zelf de regie voeren. Op basis van een continue evaluatie blijven we bepalen of dat sprake is van de juiste partner én de juiste denkrichting. We houden ruimte voor bijstelling in de samenwerking.

We verwachten u in de 2^e helft van 2022 een voorstel aan te kunnen reiken als basis voor een concreet te nemen transformatiebesluit.

Fase	Focus op:	Planning
I	Voorbereiding aanbesteding gebiedsontwikkelaar	Juli en Augustus 2021
II	Selectiefase aanbesteding gebiedsontwikkelaar	September 2021
III	Gunningsfase aanbesteding gebiedsontwikkelaar	4 ^e kwartaal 2021
IV	Contracteren & besluitvorming gebiedsontwikkelaar	December 2021
V	Afronden haalbaarheidsfase de Wildhorst	1e helft 2022
VI	Definiëren ontwikkelplan de Wildhorst	3 ^e kwartaal 2022
VII	Transformatiebesluit de Wildhorst	4 ^e kwartaal 2022

Mede op basis van wat er tijdens de commissievergadering op 26 mei is besproken, vermelden we hier expliciet dat u nog in de positie bent/komt om mee te denken én te besluiten over het definitieve ontwikkelprogramma voor de Wildhorst. Het recent aan u gepresenteerde verkavelingsmodel had vooral ten doel om 'gevoel' te krijgen bij het laadvermogen van het plangebied. Op basis daarvan heeft een financiële doorrekening kunnen plaatsvinden. Het verkavelingsmodel, alsmede de doelgroepen die we daarmee kunnen bedienen, staat (nog) open voor optimalisatie. We verwachten medio 2022 hierover met u opnieuw in gesprek te kunnen gaan.

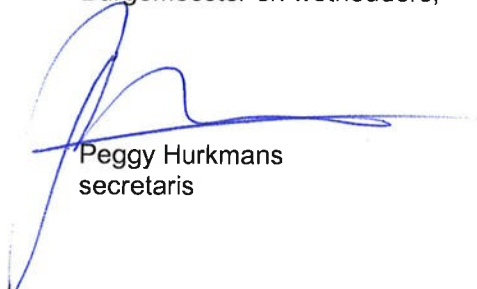
Evaluatie

Wanneer we terugkijken op het afgelopen jaar zijn we van mening dat we belangrijke stappen hebben gezet in deze ingewikkelde en veelomvattende opgave. We hebben goed zicht op de opbrengstpotentie in relatie tot een reëel ontwikkelprogramma voor de Wildhorst. We realiseren ons dat dit nader geconcretiseerd moet worden.

Bijlage(n): De bijlage(n) zijn digitaal beschikbaar.

- Toekomstverkenning de Wildhorst (maart 2020), Verseonnr: 1422345
- Verdiepende plan-economische haalbaarheidsstudie de Wildhorst', Verseonnr: 1552358
- Notitie ter informatie 'de Wildhorst' d.d. 23 maart 2021, Verseonnr: 1555269
- Notitie ter opiniërende bespreking 'de Wildhorst' d.d. 4 mei 2021, Verseonnr: 1565681
- Concept-raadsbesluit, Verseonnr: 1578147

Burgemeester en wethouders,



Peggy Hurkmans
secretaris



Marieke Moorman
burgemeester