

Risico's en onzekerheden bij de ontwikkeling van De nieuwe Stelp (december 2021)

Inleiding

Het Woonzorgcentrum De Stelp in Hollum is verouderd en de gemeente Ameland werkt met diverse betrokken partijen aan de ontwikkeling van een nieuw Woonzorgcentrum. De nieuwe Stelp zal worden gerealiseerd op het terrein nabij sportvelden, sporthal en ontmoetingscentrum 'Ons Hol' aan de Oranjeweg. De huidige gebruikers zijn onder meer sportclub Amelandia, de tennisvereniging en het Sociaal-Cultureel Werk, waaronder een kinderopvang en een peuterspeelzaal. Alle bestaande functies blijven weliswaar gehandhaafd, maar zullen als onderdeel van het integrale plan ruimtelijk-functioneel worden gewijzigd.

In de beoogde nieuwbouw van het woonzorgcentrum zullen 44 appartementen gehuisvest worden. Deze appartementen zijn deels bedoeld voor intramurale zorg, deels zullen de appartementen als zogenaamde 'aanleun'-appartementen' in gebruik worden genomen (scheiden van wonen en zorg).

De oude Stelp wordt afgebroken om ruimte te maken voor sociale woningbouw.

Weusthuis en Partners is gevraagd om, als onafhankelijke partij, deze risicoanalyse uit te voeren. In deze notitie leest u de risico's en onzekerheden die wij op dit moment (december 2021) zien. We baseren ons hierbij op de bij ons aangeleverde stukken en de gesprekken die wij hebben gevoerd met de leden van de werkgroep, een aantal ambtenaren van de gemeente en de leden van de stuurgroep.

Een belangrijk vertrekpunt bij deze risicoanalyse betreft de bestuurlijke afspraak dat er voor de verkiezingen een kredietaanvraag wordt voorgelegd aan de raad (raadsvergadering van februari 2022). Onderdeel van het raadsbesluit is deze risicoanalyse.

De opgave

Een belangrijke reden voor de keuze voor deze locatie is de mogelijkheid van synergievoordelen met de al aanwezige voorzieningen op dit terrein. Algemene ruimten in beide bouwdelen kunnen multifunctioneel gebruikt worden voor ontmoeting, sociale activering en sport/bewegen.

De totale opgave betreft dan ook de bouw van een nieuw zorgcentrum, geïntegreerd met het bestaande gebouw en ingepast op de locatie aan de Oranjeweg.

Het is een integraal plan, dat bestaat uit een aantal deelopgaven, die elkaar versterken en synergievoordelen opleveren:

- a) De bouw van een nieuw woon-zorgcentrum; De nieuwe Stelp;
- b) Verbouwen van Ons Hol ten behoeve van integratie van functies;
- c) Herinrichting van het terrein en het ruimtelijk functioneel inpassen van de bestaande functies (sportvelden, ontsluiting, parkeren, zendmasten);
- d) Verhuizen van de bewoners van de oude naar de nieuwe Stelp ;
- e) Verwerven van de huidige locatie van De Stelp (ten behoeve van een toekomstige herontwikkeling).

De onderdelen d) en e) maken weliswaar onderdeel uit van de totale ontwikkeling en de businesscase, maar zijn in deze risicoanalyse buiten beschouwing gelaten. De focus is gelegd op de eerste drie onderdelen.

Tussenbalans

Als gevolg van het streven om voor de verkiezingen een kredietaanvraag aan de raad voor te leggen, heeft de projectorganisatie ervoor gekozen om focus aan te brengen op de nieuwbouw. In de projectorganisatie is een knip gezet tussen nieuwbouw en de overige deelopgaven. Dit heeft geresulteerd in een voorlopig ontwerp (VO) voor de nieuwbouw met een schets van de inrichting van het terrein. Voor de verbouw van het bestaande gebouw ligt er nog geen ontwerp.

De planning gaat uit van vaststelling door de raad voor februari 2022 van de volgende documenten:

- voorontwerp gebouw en schets openbare ruimte;
- kredietaanvraag op basis van een geactualiseerde businesscase en dekkingsvoorstel;
- addendum op de samenwerkingsovereenkomst;
- voorontwerp bestemmingsplan.

Beschikbare informatie en analyse

Hieronder is per deelopgave beschreven welke informatie wij tot onze beschikking hadden bij het opstellen van deze risicoanalyse.

a) De nieuwbouw

Voor de nieuwbouw ligt er een voorlopig ontwerp (VO) en een voorontwerp bestemmingsplan. Beide plannen zijn opgesteld onder regie van stuurgroep en projectgroep, waarin de belangrijkste spelers (gemeente Ameland, KwadrantGroep en Gemeentelijk Woonbedrijf Ameland (GWA)) zitting hebben.

Ten tijde van het schrijven van dit document wordt er nog gewerkt aan een actualisatie van de kostenraming en een nadere concretisering van de businesscase (kosten en opbrengsten). Bij ons is hier dus geen informatie over beschikbaar.

De KwadrantGroep heeft in de gesprekken aangegeven dat zij deze versie van het VO nog niet als eindversie zien. Zij geven aan dat er gekozen is voor een innovatief zorgconcept. Dit concept is nog geen gemeengoed binnen de organisatie. De KwadrantGroep wijst er dan ook op dat zij nog tijd nodig heeft om het zorgconcept en de consequenties die dit heeft voor de inrichting en het ontwerp intern goed door te denken met alle disciplines. Een uitdaging is bijvoorbeeld dat de woningen naar verloop van tijd 'van kleur kunnen verschieten' (van wonen naar zorg). Wat vraagt dit voor de inrichting van de woningen?

Zowel het GWA als de KwadrantGroep heeft nog de nodige vragen over de exploitatiefase. In de exploitatiefase dient er te worden samengewerkt door de eigenaar en huurders van zowel de nieuwbouw, de bestaande gebouwen als de buitenruimte: gemeente, GWA, KwadrantGroep, welzijnswerk en een aantal vrijwilligersorganisaties.

Samen dienen deze partijen af te stemmen over het dagelijks gebruik en onderhoud en groot onderhoud. Deze samenwerking moet nog nader worden geconcretiseerd, het is niet duidelijk of dit consequenties heeft voor het ontwerp.

Het voornemen is om in januari 2022 te starten met een werkgroep gericht op de exploitatiefase. Zij krijgen de volgende twee opdrachten:

1. Komen tot voorstel voor een verantwoordelijkheidsverdeling voor het beheer en onderhoud.
2. Input leveren voor materialisatie van het ontwerp van de nieuwbouw om de onderhoudslasten zo laag mogelijk te krijgen.

De verwachting is dat bovenstaande gevolgen heeft voor het ontwerp met als gevolg ook risico op meerkosten/ vertraging.

Uit de planning zijn de volgende vervolgstappen te herleiden:

- VO vast te stellen door raad (voor maart 2022);
- Bouwteamselectie (aannemer in januari 2022 bekend);
- DO (Q2 gereed);
- Projectdefinitie Ons Hol (Q2 2022);
- Bestekuitwerking;
- Vaststellen bestemmingsplan (Q3 2022);
- Aannemersbegroting, -overeenkomst en start uitvoering (Q3 2022).

b) Verbouw Ons Hol

Mondeling is aangegeven dat er gesprekken lopen met de betrokken partijen over de inrichting van Ons Hol, de integratie van functie in de nieuwbouw en het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Duidelijk is wel dat dit planonderdeel minder ver is uitgewerkt dan het VO van de nieuwbouw. Er ligt dus geen concreet ontwerp. Als gevolg hiervan is er dan ook geen actuele kostenraming van dit onderdeel.

De projectgroep onderschrijft het belang van de integratie van functies in de nieuwbouw en Ons Hol. 'Partijen hebben elkaar nodig', de beide plannen moeten goed worden verweven. Vervolgens geeft de projectgroep aan nog tot de zomer nodig te hebben om scherp te krijgen wat de opgave van de bestaande bebouwing is.

In de planning is opgenomen dat na de kredietaanvraag in de raad een definitief ontwerp wordt opgesteld voor De nieuwe Stelp (projectdefinitie). De hieraan voorafgaande stappen, de fase van programma en schetsontwerp en een toetsing op financiële en maatschappelijke haalbaarheid en vertaling in VO worden niet genoemd.

c) Herinrichting terrein

Voor de herinrichting van het terrein is er een schetsplan (situatie terrein inrichting genoemd) gemaakt. Deze is vervolgens vertaald in het VO en in het voorontwerp bestemmingsplan. Dit schetsontwerp is besproken met de klankbordgroep (met partijen als Amelandia, KwadrantGroep, Tennisvereniging,...). Ambtelijk wordt geconcludeerd dat er met de partijen van de klankbordgroep overeenstemming is over dit schetsplan. Er is echter nog niet gesproken over de detailuitwerking. Als gevolg

hiervan ontbreekt een geactualiseerde kostenraming. Tot slot is er geen inzicht in de juridische ruimtelijke afweging (zie kopje bestemmingsplan).

In de planning is opgenomen dat na de kredietaanvraag in de raad er een ontwerp openbare ruimte wordt opgesteld. Het proces dat nodig is om tot een haalbaar, betaalbaar en gedragen VO te komen is niet uitgewerkt.

a, b en c) Bestemmingsplan

Om een uitvoeringstitel te hebben voor a, b en c is een ontwerp bestemmingsplan nodig. Er ligt inmiddels een eerste versie van het bestemmingsplan.

Bij dit bestemmingplan hebben wij een aantal waarnemingen:

- Het is gebaseerd op de hiervoor beschreven deeluitwerkingen (a, b en c, met verschillende abstractieniveaus) en dus niet op een integraal ontwerp, waarin de verschillende delen geïntegreerd zijn.
- Het plan (versie december) is gebaseerd op een oude versie van het ontwerp van de nieuwbouw.
- Het plan geeft geen inzicht in de ruimtelijke afwegingen van de verschillende functies binnen de contouren van het plangebied zelf (o.a. wonen, zorg, sport, parkeren, zendmast) die ten grondslag liggen aan de plankaart.

Uit de stukken herleiden wij de volgende planning:

- Voorontwerp bestemmingsplan in college en raad (Q1 2022)
- Beoogd vigerend: Q3 2022

Onzekerheden en risico's

Wij zien op dit moment op de hoofdlijn de volgende onzekerheden en risico's

Er ligt nog geen voldragen integraal plan

De opgave is te komen tot een integraal plan dat is samengesteld uit verschillende deelopgaven. Dit integrale plan is het kader voor verdere uitwerking op weg naar uitvoering. De informatie over de deelopgaven loopt sterk uiteen. Er is sprake van een faseverschil tussen de verschillende onderdelen, waarbij de nieuwbouw van het woonzorgcomplex vooroploopt. Hierdoor is het niet mogelijk duidelijke uitspraken te doen over het integrale plan. Alle deelopgaven zijn nog in bewerking, waardoor het aannemelijk is dat dit substantiële wijzigingen vraagt.

Dit risico kan aanzienlijk worden verkleind met een proces gericht op een gedragen integraal ontwerp en convenant, getekend door de partijen van het plangebied. De basis hiervoor is het nu voorliggende VO van de nieuwbouw.

Onzekerheid over draagvlak omgeving

In de afgelopen periode is er op diverse momenten informatie verstrekt aan omwonenden en Ameland breed. Ook zijn er via diverse kanalen reacties binnengekomen. Daar staat tegenover dat er niet of beperkt participatie (open dialoog met belanghebbenden/omwonenden) heeft

plaatsgevonden over het integrale ontwerp (nieuwbouw, verbouw en terrein) en het bestemmingsplan.

In het eerder planproces is er de nodige weerstand geweest. Er bestaat een kans dat omwonenden of andere partijen bezwaar gaan maken op het bestemmingsplan. Over de kans dat dit gaat gebeuren lopen de meningen van de betrokken sterk uiteen.

Als er bezwaar wordt aangetekend dan kan dat behoorlijk effect hebben op de planning en als gevolg van vertraging en eventuele planaanpassingen ook op de kosten.

Dit risico kan worden verkleind door het uitvoeren van een planologische toets en een maatschappelijke discussie met omgevingspartijen. De basis hiervoor is het nu voorliggende Voorontwerp van de nieuwbouw.

Overige risico's

In deze notitie is ingegaan op de, voor dit moment, belangrijkste risico's en onzekerheden. Er zijn in de risico-inventarisatie ook andere risico's aangedragen, die in de verdere uitwerking aandacht vragen. Het betreft onder meer:

- leegstandsrisico van het complex
- gebrek aan gekwalificeerd zorgpersoneel (nu of in de toekomst)
- wijzigingen in het (rijks)beleid, met (financiële) gevolgen voor de KwadrantGroep en eventueel opzeggen huurovereenkomst tot gevolg
- beperkte 'verhuisbereidheid' van Amelanders (naar het zorgcomplex)
- nog te maken afspraken te ontvangen servicekosten in relatie tot de businesscase
- diverse financiële risico's bij de uitvoering (tegenvallende aanbesteding/ geschillen met de bouwteam-aannemer / vertraging door vertraging levering bouwmaterialen)

Conclusie en advies

Het voornemen is om voor de verkiezingen van 2022 een kredietaanvraag aan de raad voor te leggen. In het voorgaande is geconcludeerd dat er nog geen voldragen integraal plan ligt en dat er onzekerheid is over het draagvlak. Het gevolg hiervan is dat er een grote kans is dat er nog planaanpassingen nodig zijn om tot een door alle plan- en omgevingspartijen gedragen ontwerp te komen. Omdat planaanpassingen veelal ook financiële consequenties hebben, is het advies om de kredietaanvraag op een later moment aan de raad voor te leggen.

Wij adviseren om de komende tijd te benutten om met het VO van de nieuwbouw te komen tot het integrale plan. Het VO vormt immers een hele belangrijke basis van het integrale plan.

Concreet betekent dit:

- *De genoemde planonderdelen verder uit te werken en samen te brengen in een integraal plan van het totale gebied*
- *Met de participerende partijen verder te werken aan dit integrale plan dat kan rekenen op draagvlak*
- *Met de omgeving in gesprek te gaan om draagvlak te creëren*
- *Aan het integrale plan een financiële opzet toe te voegen die zicht geeft op investering, exploitatie en beheer en dekking daarvoor.*
- *De overige risico's verder uit werken en vertalen in compenserende maatregelen.*

