Gemeente Borne

Bestuurlijke Memo

20int05640

aan	kopie	van	datum
gemeenteraad		College B&W	17-12-2020

betreft
beschrijving opgehaalde scenario's uit de markt en uit de marktconsultatie

Portefeuillehouder
M.J.R. Kotteman

Geachte leden van de raad,

Inleiding

Eind 2018 heeft de gemeente Borne samen met het COA - in een allonge op hun bestuurlijke overeenkomst - vastgelegd dat Borne het AZC-terrein aan de Bornerbroeksestraat koopt voor het bedrag van € 900.000,-- k.k. Hoewel de levering op zich heeft laten wachten is de koopovereenkomst bindend. De beide partijen spraken af, na diverse keren uitstel, dat het terrein met opstallen vóór 1 februari 2021 aan de gemeente Borne wordt geleverd.

In de loop van 2019 is door een ambtelijke werkgroep - op instigatie van het college - een marktconsultatie uitgevoerd om diverse scenario's op hun haalbaarheid te testen. De werkgroep bestond uit ambtenaren die op hun aandachtsgebieden deskundig zijn, aangevuld met externe adviseurs op het gebied van financiën, planontwikkeling en aanbestedingsrecht.

Afgezien van de ideeën die vanuit de markt zijn gekomen en op een lijst zijn geplaatst, is door (leden van) de werkgroep uitgebreid gesproken met bewoners uit Azelo, buurgemeenten, Stichting Twickel, een makelaar, een rentmeester mede gespecialiseerd in wind- en zonne-energie, een architect en een landschapsarchitect. Ondanks de vele invalshoeken waren de uitkomsten tamelijk eenduidig en bieden mede daarom een goed beeld van de mogelijkheden van het terrein.

Bij het uitvoeren van de marktconsultatie was nog niet duidelijk wat de gemeente Borne in de toekomst met het AZC-terrein wilde gaan doen. Dat is de reden geweest dat aanvankelijk zéér breed gekeken is naar de mogelijkheden, zonder op voorhand iets als 'onmogelijk' te kwalificeren. De intentie was om de bestemming van het terrein niet eerder te veranderen dan

het moment dat het voorkeursscenario bekend was, zodat de bestemming direct in overeenstemming kon worden gebracht met de gewenste ontwikkeling. In geen geval kon het de bedoeling zijn om het terrein een bestemming te geven die (vroeger of later) een ongewenste ontwikkeling – buiten de hieronder beschreven kaders – mogelijk zou maken.

Op 10 december 2019 zijn de eerste resultaten van de marktconsultatie met het college gedeeld. Daarna is - op aanwijzing van het college - op een aantal scenario's een nadere analyse uitgevoerd.

Dit memo is (nog) geen advies, het beschrijft enkel en alleen de ideeën die zijn opgehaald uit de marktconsultatie en welke ideeën spontaan gemeld zijn door omwonenden, ondernemers en andere partijen. De ideeën zijn gebundeld/omgezet naar een aantal scenario's. Daarbij wordt in grote lijnen beschreven hoe de scenario's zich verhouden tot de kaders die zijn gehanteerd.

Gehanteerde kaders in de marktconsultatie

In 2013 is er een kadernota door de gemeenteraad van Borne vastgesteld waar, in samenspraak met de buurt, is verkend wat mogelijke oplossingen voor het gebied zouden zijn als de opvang van asielzoekers op enig moment zou eindigen. Ook diende de werkgroep rekening te houden met het feit dat het terrein een functie heeft als ecologische verbindingszone via het ecoduct over Rijksweg A35 tussen landgoed Twickel en de Zendersche Es en de Groene Poort.

Omdat de tijd niet heeft stil gestaan, is vanuit het buurtschap Azelo vanaf begin 2019 nieuwe 'input' geleverd voor de bestaande kadernota uit 2013. Vooral op het gebied van 'duurzaamheid' en de energietransitie zijn nieuwe ideeën aangeleverd. De werkgroep heeft deze ideeën als welkome aanvulling gebruikt in de verkenning.

In aanvulling op de wensen uit Azelo zijn de belangrijke criteria geweest:

- kadernota uit 2013
- financiële haalbaarheid
- cultuur-historische aspecten ruimtelijke/planologische criteria.

De cultuur-historische aspecten en de ruimtelijke criteria bleken elkaar al snel te raken. Zoals hieronder verder uitgewerkt: van diverse kanten werd duidelijk dat sloop van de gebouwen aan de noordzijde van het terrein (langs de Bornerbroeksestraat) onwenselijk was. Enerzijds hebben de gebouwen een ruimtelijke functie ter afscherming van het achterterrein, anderzijds hebben zij een zekere cultuur-historische waarde, maar het zijn geen gemeentelijke of rijksmonumenten. Het is bijvoorbeeld onwaarschijnlijk dat er toestemming komt om na een eventuele sloop vergelijkbare volumes terug te kunnen bouwen, hierover meer vanaf pagina 4.

Het einddoel van de marktconsultatie is geweest om inzichtelijk te maken wat er aan kansen en risico's in de markt speelt, dit mede als voorbereiding op een eventuele (kansrijke) uitvraag.

Scenario's

Grofweg zijn er uit de lijst met gegadigden en uit de marktconsulatie een aantal scenario's of tendensen te halen, die zijn uitgewerkt vanaf pagina 5. De scenario's na de afronding van de marktconsultatie (stand december '19) zijn in willekeurige volgorde te bundelen in:

- Zorg en/of maatschappelijk
- Natuur en/of agrarisch landgebruik
- Wonen en andere kleinschalige initiatieven
- Hotelfunctie voor arbeidsmigranten, eventueel in combinatie met zonnepark
- Energietransitie, zon en wind

Alternatieve scenario's opgekomen na de marktconsultatie

Omdat de bovengenoemde scenario's – ieder op zijn eigen wijze – een zekere spanning vertoonden met de hierboven genoemde kaders, is er na afloop van de marktconsultatie een verdiepingsslag gemaakt op twee alternatieve scenario's.

Dat betrof allereerst een uitwerking op het scenario 'zorg en maatschappelijk' door een nadere verkenning naar *'Beschermd wonen'*. Dit is gebeurd in de periode december '19 t/m het najaar van '20. Uiteindelijk is dit scenario als 'te riskant' geparkeerd. U leest daar meer over vanaf pagina 5 onder het kopje 'zorg/maatschappelijk'.

Het tweede alternatieve scenario *'verhuur COA'* dient evenmin onvermeld te blijven, temeer nu dit nog vers in het geheugen zal liggen. Eind juni 2020 weigerde COA plotsklaps het azc-terrein per 1 juli 2020 aan de gemeente Borne te leveren. Dat was formeel gelegen in het feit dat de nieuwe bestuurder van COA de uitgesproken wens had dat *'het overeengekomen anti-speculatiebeding beter werd omschreven in de akte van levering'.* De akte is daar vervolgens op aangepast, maar het afgesproken tijdstip van levering bij de notaris was inmiddels voorbij gegaan. Dit onverwachte voorval leidde op 20 augustus '20 tot een (eerste) bestuurlijk gesprek tussen COA en gemeente Borne. Het college heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt door te bezien of het COA genegen was om de levering (nog) verder uit te stellen om op die manier meer tijd te winnen voor nieuwe verkenningen van mogelijke ontwikkelingen. Voor alle duidelijkheid, het was in de zomer van '20 niet de intentie van het college om een activiteit van COA op de locatie mogelijk te maken.

Niet eerder dan op 29 september '20 is de optie van verhuur van de locatie aan COA, tijdens een ambtelijke brainstormsessie met COA, geopperd. De inzet van de gemeente bij deze sessie was (verder) uitstel van de levering, alsmede om met behulp van de expertise van COA (op het gebied van herontwikkelingen, energietransitie en duurzaamheid) te zoeken naar een aantrekkelijker oplossing dan de reeds 'gevonden' scenario's uit de marktconsultatie.

Bij de sessie is toen – in grote lijnen – benoemd waartoe COA bereid zou zijn als de locatie aan haar verhuurd zou worden. Vanwege de ongekend gunstige voorwaarden die daarbij door COA

konden worden geboden heeft het bestuur vanaf 22 oktober ’20 gemeend dat ‘tijdelijke verhuur’ een oplossing voor deze lastige kwestie zou zijn. Het einddoel, het onvoorwaardelijk eigendom van een geschoond terrein zonder onttrekking uit de financiële reserves, zou in dat geval binnen de hierboven genoemde kaders passen.

Zelfs al was de genoemde verhuurconstructie (objectief bezien) zeer lucratief, tijdelijk en eenmalig, het ware beter geweest bij het uitgangspunt van 2018 te blijven: geen COA in Azelo. Inmiddels is dit scenario als ‘gepasseerd station en onbespreekbaar’ van tafel gehaald. Voor de toekomst van het terrein is COA op geen enkele manier nog relevant, zodat hierop in deze memo niet verder wordt ingegaan.

Bestaande gebouwen

De gebouwen langs de Bornerbroeksestraat zijn een punt van zorg. Niet alleen is sloop van de opstallen met kelders kostbaar, de gebouwen hebben onmiskenbaar architectonische en cultuurhistorische waarde en zijn ook landschappelijk van belang. Zowel door landgoed Twickel, (landschappelijk) architecten, als door de gemeentelijke erfgoedcommissie is daar op gewezen.

Vanwege zijn massaliteit en herkenbaarheid heeft het complex een zekere architectonische waarde, met name het aanzicht vanaf de Bornerbroeksestraat. Zie onderaan dit document **BIJLAGE 1** wat betreft de ‘rangorde’ van de gebouwen die vanuit de (landschaps-) architectuur het behouden waard zijn.

Naast deze architectonische waarde is ook de cultuurhistorische geschiedenis van het complex (voormalig Katholiek jeugdinternaat) en de relatie met het overige religieus erfgoed in de omgeving van belang. Het hoofdgebouw verkeert echter in een matige staat van onderhoud en het vinden van een nieuwe (breed gedragen) invulling is dan ook geen sinecure.

Gezien vanaf de Bornerbroeksestraat schermen het huidige hoofdgebouw en de villa de ‘minder fraaie’ (noord-)kant van een eventueel zonnepark af. Een dergelijke afscherming wordt door de landschapsarchitect als een voorwaarde beschouwd voor een goede inpassing in de omgeving, evenals de compensatie van het gesneuvelde bosje, door langs de randen een robuuste houtstructuur te creëren.

Het oude hoofdgebouw
Ten aanzien van het hoofdgebouw kan worden benadrukt dat de huidige massa alleen bestaansrecht heeft vanuit de eerder genoemde historie. Als besloten wordt tot sloop, dan ligt het planologisch niet voor de hand om dezelfde massa op deze plek weer toe te staan.

Er zijn behoorlijk wat financiële risico’s te benoemen bij een eventuele renovatie - door de gemeente zelf - van het hoofdgebouw (voorafgaand aan een eventuele verkoop/verhuur aan een eindgebruiker). Een dergelijke renovatie loopt ‘in de miljoenen’. Ook additionele kleine bedrijvigheid in het hoofdgebouw werd in de marktconsultatie geopperd als mogelijke oplossing. Mede gezien de ontwikkeling van bedrijventerrein de Veldkamp werd dit door het college als onwenselijk gezien.

De villa
De villa zou, onder voorwaarden in een aantal scenario's, o.a. geschikt kunnen zijn voor 'wonen' en dan wellicht 'enkele tonnen' kunnen opbrengen. Deze opbrengst zou in mindering kunnen strekken op de investering van de aankoop en de bestemmingsplanwijziging.

Beschouwing scenario's

Zorg/maatschappelijk
Het was bij de verkenning van de mogelijkheden al snel duidelijk dat de functie 'zorg' op grote belangstelling van de markt kon rekenen. Er is een grote kans dat de gemeente op een gemakkelijke manier het vastgoed aan een 'zorgpartij' kan verkopen voor een bedrag dat gelijk of hoger ligt dan de aankoopkosten. De beeldbepalende gebouwen zouden grotendeels behouden kunnen blijven.

Echter, de werkgroep heeft ook financieel-economische risico's voor de gemeente gezien, vanwege de bekostiging en het risico dat de zorgkosten voor de bewoners uit de gemeentekas zouden komen. Dat geldt óók als de eerste koper met een plan komt, waarbij wordt gesteld dat het om zorg gaat die gedekt wordt door verzekeraars en/of het rijk. Dat risico vloeit voort uit de bestemming die het vastgoed krijgt. Met een bestemming 'maatschappelijk' en/of 'zorg' is niet uit te sluiten dat de zorg-ondernemer ergens 'onderweg in de tijd' ofwel door een veranderde businesscase, verkoop aan een derde, of door veranderende wet- en regelgeving alsnog een beroep doet op zorg die door de gemeente wordt gefinancierd.

Als uitzondering op de regel is de functie 'zorg' - op verzoek van de centrumgemeente - toch onderzocht. Via een verhuurconstructie konden de gebouwen worden ingezet voor het deels wegwerken van de wachtlijst Beschermd Wonen. De idee was dat met een partij als de centrumgemeente voor langere tijd afspraken gemaakt konden worden voor de bekostiging. Uiteindelijk bleek dat plan complex en riskant, niet alleen vanwege de grilligheid van wet- en regelgeving in het sociale domein, maar ook vanwege de grote investering die de gemeente in de gebouwen zou moeten doen.

Vanuit de markt hebben zich diverse partijen/ondernemers gemeld voor (zorg-)activiteiten waarbij de bestemming van het terrein 'maatschappelijk' zou dienen te luiden. Het is discutabel in hoeverre de meeste ideeën strijdig zijn/lijken met de kadernota uit 2013 van de raad. De vraag is dan of een schaal van 80 cliënten nog 'kleinschalig' te noemen is. Hoewel zeker kleinschaliger dan een asielopvang voor 375 personen. Ruimtelijk en cultuurhistorisch kan alles worden ingepast. De grootste risico's zijn echter (uiteindelijk) te benoemen op het vlak van de financiële haalbaarheid/gevolgen, waarbij zoals gezegd, alsnog gestart wordt met een vorm van zorg die door de gemeente wordt gefinancierd.

Wonen
De werkgroep zag aanvankelijk goede mogelijkheden om de functie 'wonen' op het terrein toe te voegen (noot: recentelijk kwam ook uit Azelo het plan '*Erve Asselo'*, wat grote gelijkenis toont met de ideeën die de werkgroep reeds had en kreeg aangereikt).

De mogelijkheden voor wonen op deze locatie bleken evenwel beperkter dan gehoopt. Zowel financieel, als ruimtelijk werd dit door, zowel intern als extern, geraadpleegde deskundigen als ‘lastig’ gezien. Er werd op gewezen dat de gemeente Borne niet geacht wordt het beschikbare woningcontingent in te zetten op deze locatie in de nabijheid van de Rijksweg A35 in het buitengebied. Het contingent is bovendien nodig om te voldoen aan bestaande afspraken met partijen binnen de komgrenzen en op de Bornsche Maten. Ook de geraadpleegde makelaar was niet enthousiast over een lonende ontwikkeling op deze locatie voor ‘wonen in het buitengebied’. Gezien de prijzen die voor deze kavels gevraagd zouden moeten worden, werden weinig potentiële kopers verwacht.

In de loop van 2020 is daar nog een nieuw ‘probleem’ bijgekomen voor de functies zorg en wonen: het te onderzoeken tracé van de Vloedbeltverbinding die mogelijk voor of achter over het terrein zal lopen. In combinatie met de nabijgelegen Rijksweg A35 kan het woon- en leefklimaat onder druk komen te staan.

Dit scenario valt binnen de (aangevulde) kadernota, echter, er zijn hobbels te verwachten. Ook de financiële haalbaarheid blijft een punt van zorg.

Terrein, inzet energietransitie
Vanuit het college is gesteld dat het wenselijk is dat de (gemeentelijke) opgave op het gebied van duurzaamheid gecombineerd kan worden met (tenminste een deel) van de locatie. Door het terrein gedeeltelijk in te richten als zonnepark is er een goede slag te maken, op zowel het economische vlak, als bij de opgave om de energietransitie dichterbij te brengen. Het is niet mogelijk om het gehele terrein vol te zetten met zonnepanelen, omdat rekening moet worden gehouden met a) ruimtelijke kaders en landschappelijke inpassing en b) de functie als ecologische verbindingszone.

Meer concreet gaat het daarbij om de inrichting van het grootste deel van het terrein, met uitzondering van de noordelijke strook langs de Bornerbroeksestraat waar het oude hoofdgebouw en de villa zijn gelegen.

De overige gebouwen, die zuidelijker op het terrein zijn gelegen, kunnen verwijderd worden en zelfs het bosje dat in de meest zuidelijke punt ligt kan, onder voorwaarden, verplaatst worden naar een gunstiger plek op het terrein, aldus de geraadpleegde landschapsarchitect. Zie de schets onderaan dit document als **BIJLAGE 2.**

Kanttekening is dat de verkenningen in de ‘Bornse Energievisie’ moeten worden afgewacht. Ook is duidelijk dat door de aanzienlijke investeringen en de ‘beperkte uitgeefbaarheid aan meters zonnepanelen’ een normale terugverdientijd van 15 jaar of korter niet gehaald zal worden. Dat wil niet zeggen dat de investering verlieslatend is, maar het zal langer duren en er zijn navenant meer risico’s aan verbonden.

Afhankelijk van de definitie ‘kleinschalig’ en behoud en invulling van de gebouwen langs de Bornerbroeksestraat valt dit scenario wel binnen de (aangevulde) kadernota, het is (onder die voorwaarden) financieel, ruimtelijk en cultuurhistorisch haalbaar.

Natuur en/of agrarisch
De optie ‘natuur en/of agrarisch’ is een optie waarbij de gemeente in financieel-economische zin de investering van de aankoop niet zal terughalen. Ook de gebouwen zullen in meer of mindere mate het veld moeten ruimen. Er worden kosten gemaakt voor de aankoopsom en de kosten van sloop gebouwen en kelders, alsmede de sanering van de aanwezige asbest in gebouwen en (eventueel) in de grond. Er is een raming gemaakt door een externe partij wat sloop en sanering, per bouwdeel, ongeveer zal kosten. Gezien het feit dat tenminste een deel van het terrein blijvend moet worden ingezet als ecologische verbindingszone is het niet de verwachting dat verkoop van het resterende deel (bijvoorbeeld met de functie ‘agrarisch’) dit verlieslatende beeld (nogmaals: slechts in financiële zin) in grote mate zal bijstellen. Het is wel een optie die volledig past in de (aangevulde) kadernota uit 2013. Het is, ook met wat extra aanpassingen, in overeenstemming te brengen met de ruimtelijke en cultuur-historische kaders als er een functie wordt gevonden voor de voorzijde van het oude hoofdgebouw.

Hoofdgebouw als hotel voor arbeidsmigranten, achterterrein zonnepark
Uit de marktconsulatie bleek voorts dat er veel belangstelling is voor het hoofdgebouw met een functie als ‘hotel’, voornamelijk voor de huisvesting van (een beperkt aantal) arbeidsmigranten die bijvoorbeeld werkzaam zijn bij het nabijgelegen Business XL-park.

Onnodig te zeggen dat (tijdelijke) huisvesting van arbeidsmigranten, dichtbij hun werkplek, een algemeen maatschappelijk na te streven doel betreft. Temeer nu blijkt dat de huisvesting van werknemers zo’n groot probleem is dat een substantieel deel verder dan 100 km van het businesspark verwijderd de nacht moet doorbrengen. Iedere ochtend en namiddag ontstaan daardoor allerhande extra vervoersbewegingen (ook langs/via Borne) tot diep in Duitsland.

Verkoop van het gebouw voor de bovenomschreven functie is door de werkgroep als ‘haalbaar’ gedefinieerd. Het achterterrein kan worden ingezet als zonnepark.

Afhankelijk van de definitie ‘kleinschalig’ valt dit scenario wel/niet binnen de (aangevulde) kadernota, het is evenwel financieel, ruimtelijk en cultuurhistorisch haalbaar.

Hoofdgebouw als winkel voor lokale producten of zuivelproductie
Er is belangstelling getoond voor de inzet van een deel van het hoofdgebouw voor bijvoorbeeld een zuivelfabriek en/of winkel voor de productie en verkoop van streekproducten. De werkgroep is van mening dat dit past binnen de kadernota uit 2013. Echter, de belangstellende partij is misschien wel in staat, maar lijkt niet van zin, om gebouwen voor substantiële bedragen over te nemen. Het achterterrein zou ingericht kunnen worden als zonnepark. Dit scenario valt binnen de (aangevulde) kadernota, is ruimtelijk en cultuurhistorisch haalbaar. Echter, er dient fors geïnvesteerd te worden, zodat de financiële haalbaarheid een punt van zorg blijft.

Afrekenen en afwachten
De raad heeft een krediet beschikbaar gesteld voor de aankoopsom van het terrein inclusief één jaar onderhoud. Feitelijk heeft de nieuwe eigenaar vanaf het moment van levering één jaar de tijd om een koper te vinden of een lonende ontwikkeling in gang te zetten, daarna is het geld uit het huidige krediet op. Wachten (en niks doen) kost de gemeente vervolgens structureel geld. Gezien het feit dat het gehele krediet (als ‘lumpsum’ dus inclusief het voor onderhoud

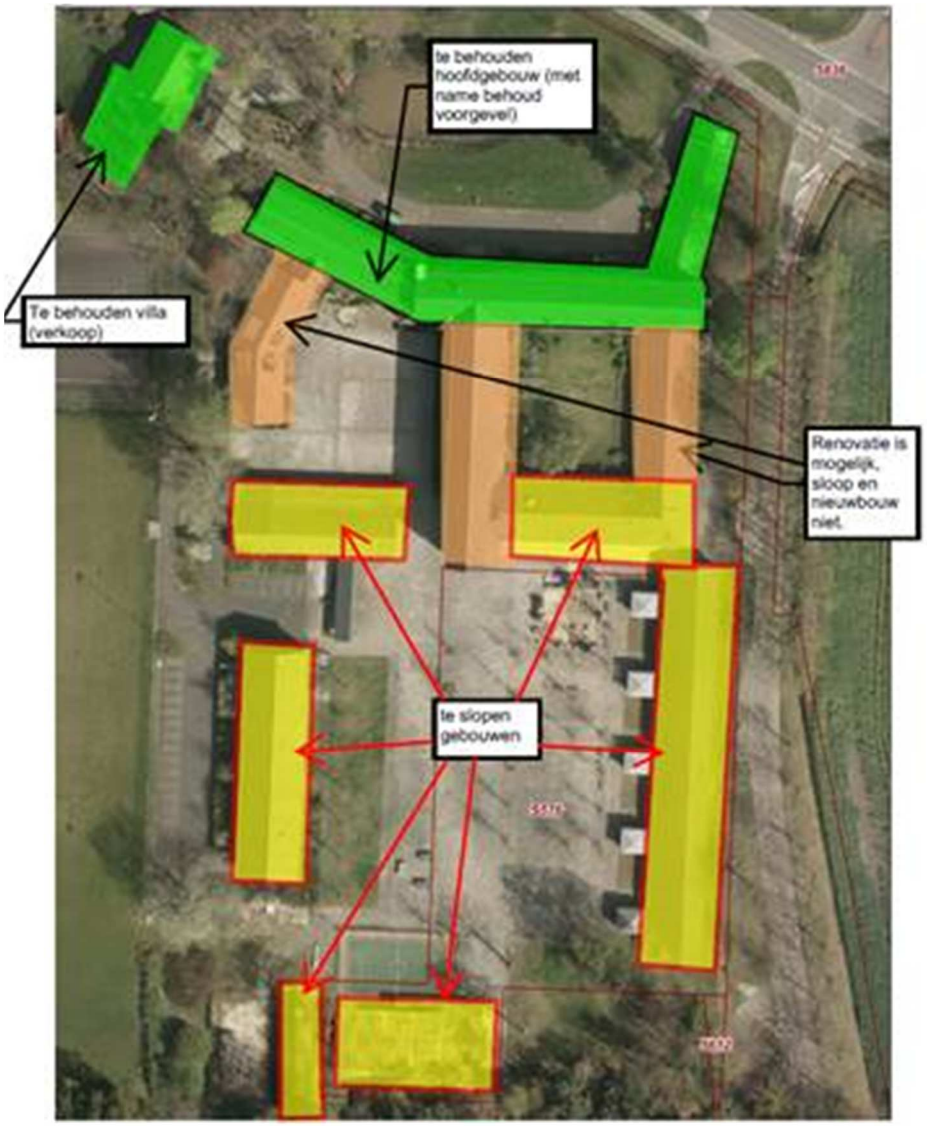
bestemde deel) gedekt wordt uit de algemene reserve grondexploitatie geeft aan dat er in beginsel geen geld beschikbaar is gesteld voor een periode langer dan één jaar. Dit scenario is lastig binnen de kaders te plaatsen, maar afgezien van de middelen, gaan er op korte termijn geen mogelijkheden verloren.

Slotwoord

Zonder enige conclusie te willen trekken ‘welk scenario het beste is’, moge duidelijk worden dat een haalbare oplossing voor het azc-terrein een flinke puzzel is geweest. Hoewel de genoemde ambtelijke werkgroep aanvankelijk met veel optimisme aan de verkenning is begonnen, werd allengs duidelijker dat het – gegeven de gestelde kaders – een uitdaging was om met de oplossing te komen ‘waar iedereen in de gemeente Borne gelukkig van zou worden’. Wat in concreto de optimale oplossing is, zal voor iedereen anders zijn.

Het is dus thans aan college en raad van de gemeente Borne om, alles afwegende, de richting te bepalen voor de toekomst van het terrein van het azc en voormalig jeugdinternaat.

BIJLAGE 1.


te behouden hoofdgebouw (met name behoud voorgevel)
Te behouden villa (verkoop)
Renovatie is mogelijk, sloop en nieuwbouw niet.
te slopen gebouwen

BIJLAGE 2.

