Evaluatie uitgifte De Marsen

Inleiding

Sinds 2008 wordt geprobeerd om de voormalige beheerboerderij De Marsen in het recreatiegebied Twiske uit te geven aan een zorgpartij. Tot op heden is dat niet gelukt.
Alvorens het proces van uitgifte te vervolgen, is het verstandig te evalueren hoe de pogingen tot uitgifte in de afgelopen jaren zijn verlopen, waarom die niet zijn geslaagd en welke conclusies we hieraan kunnen verbinden.

Raphaelstichting/Wooncompagnie

Op 6 maart 2008 sloten de gemeenten Landsmeer, Oostzaan, het recreatieschap en de Raphalstichting een intentieverklaring om te komen tot de realisatie van een zorgboerderij op De Marsen. Stichting Volkshuisvestingsgroep Wooncompagnie trad op als ontwikkelaar, investeerder en verhuurder. De Raphaelstichting zou huurder en exploitant worden.

In het voorstel van de Wooncompagnie dd. 27 oktober 2008, zou de erfpachtperiode 40 jaar bedragen met een startcanon van € 5.000/jaar. De opstallen zouden voor € 200.000 in eigendom overgaan naar de Wooncompagnie. De bestemming zou een woonzorgbeheerboerderij zijn met beperkte horeca/detailhandel.
In afwachting van de realisatie van de plannen werd een bruikleenovereenkomst afgesloten voor de opstallen en een pachtovereenkomst voor het land.
Toen bleek dat de erfpachtperiode slechts tot 2044 zou duren, heeft de Wooncompagnie haar voorstel verder afgezwakt.

Dit voorstel vond het schapsvoorstel onvoldoende het schap heeft vervolgens een eigen uitgiftekader opgesteld. Hierover is onderhandeld en op 9 september 2009 is een samenwerkingsovereenkomst van 14 pagina's ondertekend met als belangrijkste kenmerken:

- bestemming 18 wooneenheden, dagbesteding, educatie en recreatie, woonruimte voor zorg personeel en boer
- Tijdelijke bruikleen- en pachtovereenkomst
- Ondererfpacht tot 2044
- Koopsom opstallen van € 200.000,-
- aanvangscanon van € 11.073; jaarlijks aan te passen conform de huurverhoging aan de Raphaelstichting
- ontwikkelingskosten maximaal € 2.932.000
- inspanningsverplichting voor het recreatieschap om de nieuwe bestemming planologisch te realiseren.

In de jaren daarna is het bestemmingsplan aangepast, zodat er 18 wooneenheden voor clienten gebouwd zouden kunnen worden. Dit plan volgde letterlijk het bouwplan van de vorige zorginstelling. Destijds heeft het opstellen en vaststellen van dit bestemmingsplan 2-2,5 jaar geduurd. De provincie was groot voorstander van de ontwikkeling van beheerboerderij tot zorgcentrum. Vanuit ruimtelijke ordening en natuurafdeling van de provincie kwamen vervolgens veel bedenkingen. De Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling[1] (ARO) heeft uiteindelijk een oordeel over het plan geveld, wat leidde tot een beeldkwaliteitsplan met extra groen.
In de gemeentelijke Commissievergadering werd het bestemmingsplan vervolgens niet positief beoordeeld, maar in de daarop volgende Raad wel vastgesteld.

[1] De Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling bestaat uit deskundigen op het gebied van landschap, stedenbouw en cultuurhistorie. Daarbij is ook bijzondere kennis op de terreinen economie, landbouw en water in de ARO vertegenwoordigd.

In de tussentijd werd echter het zorgbeleid gewijzigd: er moest in de WMO een volledige scheiding zijn tussen het wonen en de zorg. Zelfstandige wooneenheden passen echter niet in het gebied. Ook de WMO-bijdragen werden gewijzigd, waardoor meerjarenafspraken niet mogelijk waren. Hierdoor verdween de financiële basis onder de plannen van Raphaelstichting en Wooncompagnie. Op 1 juli 2013 werd daarom de samenwerkingsovereenkomst beëindigd. De Raphaelstichting heeft vervolgens € 40.000 betaald voor achterstallig onderhoud aan de opstallen.

Stichting De Marsen

Na het afvallen van de Raphaelstichting, kwam een initiatief naar voren van een samenwerkingsverband tussen Ulmus Projectorganisatie, de Noorderhoeve/Stichting De Linde. Stichting De Marsen zou economisch eigenaar worden en VOF Zorgboerderij De Marsen de exploitatie. De zorgboer Wouter Joop, die in de periode van de Raphaelstichting ook al een rol speelde, werd coördinator. Later werd dit de stichting De Marsen.

Men wilde onder andere de volgende zaken realiseren:

- woonvorm voor 16 mensen die ook dagbesteding doen. Later omgezet in 10 inpandige wooneenheden
- boerderijwinkel
- 2e dienstwoning
- Kapschuur.

De stichting ging een bruikleen-en een pachtovereenkomst aan met het schap. Dit duurde tot eind 2017. Toen heeft de stichting geconcludeerd dat de financiële risico's voor vastgoedontwikkeling te groot waren. Enerzijds door de eindigheid van de ondererfpachtperiode per 2043 en het ontbreken van perspectief op verlenging. Anderzijds door het ontbreken van een eindwaardevergoeding. De stichting kon geen markconforme canon betalen. De beide overeenkomsten werden gestopt.
De dagbesteding ging door op basis van een bruikleenovereenkomst met Wouter Joop.

Stichting Philadelphia Zorg

Deze stichting heeft vanaf 2018 tot begin 2020 initiatieven genomen om te komen tot een woon-zorgcomplex met 24 eenheden en dagbesteding voor clienten die onder de WLZ vallen. Uit een bestuurlijk overleg met de gemeente Landsmeer was de indruk ontstaan dat dit binnen het vigerend bestemmingsplan gerealiseerd zou kunnen worden. Op die basis werden plannen gemaakt, samen met de gebruikers, wat resulteerde in een VO eind 2019. Er was een positieve businesscase per 2021, op basis van een door de RvB van Philadelphia goedgekeurde opzet.

De juridische relatie met het recreatieschap was een betaalde optieovereenkomst. Hierin stond de mogelijkheid een ondererfpachtovereenkomst aan te gaan met een aantal escapes indien geen overeenstemming bereikt zou kunnen worden over de RO. Kenmerken van de ondererfpachtovereenkomst waren:

- mogelijkheid tot het bouwen van 24 zorgwoningen en een bedrijfswoning met instandhouding van de potstal tot ten minste 4 augustus 2020
- erfpachttermijn van 23 jaren met recht op verlenging van tenminste 2x 10 jaren voor zover het recreatieschap dan nog tot haar erfpachtrecht gerechtigd is
- aanvangscanon van € 28.000 per jaar
- eénmalige vooruitbetaalde canon van € 100.000
- verhoging van de canon naar € 52.000 per jaar na realisatie van de zorgwoningen (dit was nog punt van onderhandeling)
- geen eindwaardevergoeding bij einde erfpacht.

De voortgang liet aan de kant van Philadelphia te wensen over, wat voor het recreatieschap reden was een eigen projectleider aan te trekken. Met een projectgroep en een Stuurgroep werd de ontwikkeling vervolgens gestructureerd en vlot getrokken tot een perspectiefvol niveau.

De capaciteit (zowel hoeveelheid als volume) van de benodigde huisvesting voor wonen en dagbesteding hangt direct samen met de inhoud van de zorgvraag. Die verschilt per specifieke doelgroep. Voor de doelgroep die Philadelphia beoogde (intensieve zorgvraag) voor De Marsen waren 24 wooneenheden een must, met daarnaast een aanzienlijk deel gemeenschappelijke ondersteunende ruimten.
Belangrijk was dat de ontwikkeling van de 24 wooneenheden inderdaad binnen het huidig bestemmingsplan zou kunnen plaatsvinden. Uit ambtelijk overleg met de gemeente Landsmeer in maart 2020 bleek echter dat dit niet het geval was. Nadat ook de wethouder RO verdween, ontstond een nieuwe situatie.

De RvB van Philadelphia heeft in de coronaperiode een afweging gemaakt met welke projecten de stichting zou doorgaan en welke zouden worden gestopt. Onverwacht voor alle direct betrokkenen, viel De Marsen in de laatste categorie. Als belangrijkste redenen werd opgegeven de onzekerheid op het gebied van de RO en het probleem om voldoende zorgpersoneel ten noorden van Amsterdam te kunnen aantrekken. Daarnaast speelden een rol:

- onzekerheid over de erfpachtperiode
- PFas en stikstofbeleid
- Agrarische kennis is over het algemeen geen expertise van zorgorganisaties. Er ontstaat daardoor bij een zorgorganisatie een afhankelijkheid van samenwerking met een agrarische partij (zorgboer). Deze afhankelijkheid kan kwetsbaarheden met zich meebrengen.

Er is een vaststellingsovereenkomst gemaakt en Philadelphia heeft eenmalig € 23.000 aan het recreatieschap betaald met finale kwijting over en weer.

<u>Huidige situatie</u>
In de huidige situatie is opnieuw sprake van een jaarlijkse bruikleenovereenkomst en pachtovereenkomst met de zorgboer Wouter Joop. Het complex wordt gebruikt voor dagbesteding, ook voor clienten van Philadelphia. Hier staan alleen inkomsten uit agrarische pacht van ongeveer € 5.000/jaar tegenover. Het verhuren van de opstallen is, zonder rechten uit handen te geven, niet mogelijk. Dit is in een recent juridisch advies nogmaals bevestigd.

De functie van werkschuur verdwijnt eind 2020 van het terrein.

Er zijn recent nieuwe afspraken met Staatsbosbeheer gemaakt, waardoor een langere erfpachtperiode dan tot 2044 mogelijk lijkt.

Er is een nieuwe meerjaren onderhoudsraming opgesteld door BBA; het achterstallig onderhoud is in de afgelopen 10 jaar door het ontbreken van onderhoudsmanagement toegenomen. In een periode van 10 jaar gaat het om een bedrag van € 282.000, waarvan € 210.000 urgent is en eigenlijk in 2021 moet worden gedaan. Er wordt thans bekeken welke maatregelen het meest urgent zijn.

De subsidievoorwaarden voor instandhouding van de potstal zijn komen te vervallen.

Philadelphia heeft interesse om door te gaan met de dagbesteding van zijn clienten. En wellicht met de ontwikkeling, indien het recreatieschap kan zorgen voor verruiming van het bestemmingsplan tot 24 wooneenheden. De gemeente zet op een rij welke inspanningen in tijd en geld hiermee gemoeid zijn. Hier is nog geen antwoord op verkregen.

Analyse

Er is in de afgelopen 12 jaar sprake geweest van een drietal serieuze pogingen om de voormalige beheerboerderij om te zetten naar een woon-zorgbestemming. Dit is niet gelukt. Analyse van de drie pogingen leidt tot de volgende constateringen:

- De combinatie van de opstallen in een groen recreatiegebied met agrarische grond, maken De Marsen zeer geschikt voor een bestemming in de zorg met dagbesteding
- Deze maatschappelijke functie is in het verleden nadrukkelijk door de gemeente en het recreatieschap gewild
- In al die jaren heeft het complex feitelijk gefunctioneerd voor de dagbesteding. Er is steeds geprobeerd met de belangen van de huidige gebruikers rekening te houden
- Vastgoedontwikkeling is in 12 jaar niet van de grond gekomen, hoewel hier landelijke partijen mee bezig zijn geweest. Om als zorgorganisatie te kunnen investeren in vastgoedontwikkeling op de Marsen is een haalbare businesscase een vereiste. Belangrijk is daarom dat de investering in verhouding staat tot voldoende huisvestings- en dagbestedingscapaciteit, een reële afschrijvingstermijn en een markt conforme restwaarde. Voor alle drie de betrokken zorgpartijen bleek die verhouding niet tot een haalbare investering te leiden
- Kijkend naar de redenen waarom dit niet lukt, moeten we constateren dat deze grotendeels nog steeds gelden. De erfpachtsituatie gaf tot begin dit jaar doorslaggevende beperkingen. De RO (het niet kunnen realiseren van 24 wooneenheden binnen het vigerend bestemmingsplan) levert thans de grootste barrière op. En er komen andere redenen bij die een grote vastgoedontwikkeling risicovol (doch niet onhaalbaar) maken. Denk aan de N2000-status, stikstof, Pfas, de behoudende lijn uit het ambitiedocument van het recreatieschap en de invloed van groene groepen. Voor gegadigden blijkt het ontbreken van een eindwaarde vergoeding en de oplopende kosten van achterstallig onderhoud het risico in een vastgoed ontwikkeling te vergroten
- Uit het dossier blijkt niet dat in de afgelopen 12 jaar de vraag is gesteld of een grote vastgoedontwikkeling voorwaarde is voor een nieuwe bestemming met zorg
- Het behoud van de kwaliteit van de landerijen vraagt om kennis en mogelijke investering. Het lijkt nog niet duidelijk welke partij(en) zich daarvoor (financieel) verantwoordelijk houden
- Interne organisatie: het schap heeft 2 maal vijf jaar gewerkt met zorgpartijen aan een ontwikkeling. Dit gebeurde door medewerkers uit de lijn. De contacten met de 3^{e} zorgpartij duurden ruim 2 jaar en in dit proces werd, toen vertraging opdoemde, een projectteam ingezet. Dit heeft geholpen om voortgang te boeken.

Conclusies

Bovenstaande constateringen leiden tot de volgende conclusies:

1. Het achterwege blijven van een grote vastgoedontwikkeling kost het recreatieschap vele tienduizenden Euro's aan gederfde inkomsten per jaar. Daarnaast wordt de post achterstallig onderhoud steeds groter
2. Voor een grote vastgoedontwikkeling is absolute duidelijkheid over de erfpachtsituatie, flexibiliteit in het bestemmingsplan en beheersing van diverse andere factoren een voorwaarde.
3. De gemeente speelt een doorslaggevende rol bij het bepalen van de bestemming. Daarom moet de gemeente nauw worden betrokken in het ontwikkelingsproces.
4. Het komen tot een gedragen visie op de (maatschappelijke) plek/rol van De Marsen voor het Twiske en haar omgeving is van belang. Deze visie vormt het kader voor het bepalen van een bestemming, nieuwe partner/ontwikkelaar en het verdienmodel. Dit in het geval een grote vastgoedontwikkeling planologisch niet mogelijk wordt geacht.
5. Inzicht in ontwikkelingen binnen (de financiering van de) zorgbehoeften zijn nodig.

6. Het schapsbestuur zou zich kunnen uitspreken over de vraag of bij een zorgbestemming met de geldende beperkende voorwaarden, maximalisatie van inkomsten een must is
7. Om de kansen op herontwikkeling niet te beperken tot zorg, dient een globale verkenning te worden gedaan naar andere passende functies, gebruik makend van het ambitiedocument.
8. Het is van belang in de tussentijd duidelijkheid te geven aan de huidige gebruikers. Het verkrijgen van inkomsten in deze periode door het recreatieschap is weinig realistisch, mede gelet op de huidige onderhoudsstatus & veiligheidseisen
9. Een ontwikkeling als bij De Marsen is gebaat bij een toegewijd projectteam vanuit het schap. Deskundigen vanuit verschillende partijen en werkvelden vergroten het oplossingsgericht vermogen en daarmee de kans op het ontwikkelen en realiseren van een succesvol concept voor de Marsen.

Recreatie Noord-Holland
in opdracht van recreatieschap Twiske-Waterland
Jan van der Meij
12 september 2020