

## **centrumontwikkeling Barendrecht**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

In Barendrecht wordt al jaren gesproken over de ontwikkeling van het centrumgebied. Aanleiding hiervoor vormden een tekort aan levensloopbestendige<sup>1</sup> woningen, de verslechterende positie van het winkelcentrum en parkeer- en logistieke problemen. In voorgaande collegeperioden zijn diverse plannen voor het centrum ontwikkeld die uiteindelijk niet gerealiseerd zijn. Het huidige college is na haar aantreden in 2014 gestart met een nieuwe centrumaanpak. Op basis van de uitkomsten van een stemsessie met de raad is de ontwikkeling van het centrumgebied opgenomen in de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer. In deze onderzoeksopzet wordt de inhoud van het onderzoek nader toegelicht.

#### leeswijzer

Paragraaf 1-2 geeft een globaal overzicht van de besluitvorming die sinds 2005 heeft plaatsgevonden ten aanzien van het centrum. Paragraaf 1-3 gaat in op de huidige plannen voor de centrumaanpak en in paragraaf 1-4 wordt de organisatorische context toegelicht. Paragraaf 2 bevat de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Aansluitend licht paragraaf 3 de onderzoeksaanpak toe en sluit paragraaf 4 af met een korte toelichting op de planning en organisatie van het onderzoek.

### 1-2 historie besluitvorming centrumontwikkeling Barendrecht

In de afgelopen tien jaar zijn diverse plannen voor het centrum van Barendrecht opgesteld. Onderstaand wordt op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de besluitvorming in die periode.

- In 2005 heeft de raad de kadernota 'Project centrumstudie' vastgesteld. Op basis van deze nota is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor herontwikkeling van het centrum. De rapportage die hieruit voortvloeide heeft de raad voor kennisgeving aangenomen en besluitvorming over in de rapportage geconstateerde dilemma's heeft daarbij niet plaatsgevonden.<sup>2</sup>
- Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 wilde het nieuw aangetreden college de ontwikkeling van het centrum nieuw leven in blazen. In november 2006 stemde de raad in met een herijking van de kaders voor de centrumontwikkeling. Daarbij werd bepaald dat de woonvisie 2006-2015 het uitgangspunt zou vormen voor de planvorming, zijn kernkeuzes gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld bouwhoogte en parkeren en is ingestemd met de uitwerking van drie varianten voor het centrumplan.<sup>3</sup>
- In 2007 heeft het college 'de week van het centrum' georganiseerd, waarbij drie modellen voor het centrumplan zijn besproken met bewoners en andere betrokkenen. Vervolgens is een voorkeursmodel ontwikkeld dat de raad in september 2007 heeft vastgesteld.<sup>4</sup> In december 2007 besloot de raad tot het

<sup>1</sup> Woningen die geschikt zijn voor alle levensfasen.

<sup>2</sup> Gemeente Barendrecht, Raadsvoorstel stand van zaken en planning centrumontwikkeling, 26 juni 2006.

<sup>3</sup> Gemeente Barendrecht, Raadsbesluit herijking kaders centrumontwikkeling, 27 november 2006.

<sup>4</sup> Gemeente Barendrecht, Raadsbesluit hoofdkeuzes n.a.v. drie onderscheidende modellen centrumontwikkeling, 24 september 2007.

verlenen van een voorbereidingskrediet (€ 585.000) ten behoeve van het ontwikkelen van de structuurvisie<sup>5</sup> Centrumontwikkeling.

- In 2008 is een inspraakprocedure voor de ontwerpstructuurvisie doorlopen, die resulteerde in 116 inspraakreacties van bewoners en ondernemers. Na de zomer van 2008 is een marktconsultatie gestart om de ambities en haalbaarheid uit de structuurvisie te toetsen aan inzichten van marktpartijen. Op basis van de inspraakreacties en de uitkomsten van de marktconsultatie is de ontwerpstructuurvisie op verschillende punten aangepast. De aanpassingen hadden onder andere betrekking op de maximale bouwhoogte en het vergroten van het aantal vierkante meter extra winkelloppervlak.<sup>6</sup> In januari 2009 heeft de raad de aangepaste structuurvisie vastgesteld.
- In april 2009 heeft de raad een voorbereidingskrediet van € 643.350 toegekend voor de uitwerking van een masterplan, een financieel kader en een samenwerkingsovereenkomst met woonvereniging Patrimonium en een nog te selecteren marktpartij.<sup>7</sup>
- Ter voorbereiding op de marktselectieprocedure is in 2009 een financiële verkenning opgesteld, die een negatief financieel resultaat liet zien. Het financiële tekort op het centrumplan in combinatie met de marktsituatie (economische crisis) en bezuinigingen aan de zijde van de gemeente leidde ertoe dat de raad in december 2009 instemde met het stopzetten van de marktselectieprocedure.<sup>8</sup>
- In 2010 en 2011 is gewerkt aan het opstellen van een financieel haalbaar plan voor het centrum met behoud van het in de structuurvisie vastgestelde ambitieniveau. In maart 2011 heeft de raad ingestemd met realisatie van de zogenaamde 'variant C'.
- In december 2011 stelde de raad de grondexploitatie centrumontwikkeling vast. Vervolgens heeft de raad in 2012 de uitgangspunten voor het aanbestedingstraject centrumontwikkeling vastgesteld en daarbij op grond van een amendement het uitgangspunt toegevoegd om in het aanbestedingsdocument twee scenario's op te nemen voor het te realiseren winkelvloeroppervlak. Dit amendement heeft geleid tot een scenariostudie waaruit een nieuw voorkeursscenario naar voren kwam. In december 2013 is de raad akkoord gegaan met dit nieuwe scenario en met de start van een ontwikkelcompetitie voor de eerste fase van de centrumontwikkeling.<sup>9</sup>

### 1-3 2014: nieuwe centrumaanpak

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 trad een nieuw college aan. Onderdeel van het coalitieakkoord was dat de geplande aanbesteding van het centrumplan geen doorgang zou vinden. De nieuwe coalitie wenste de centrumontwikkeling in aangepaste vorm door te zetten op basis van negen uitgangspunten die in het coalitieakkoord zijn opgenomen.<sup>10</sup>

#### 1-3-1 ruimtelijke kansenverkenning en ontwikkelstrategie

In februari 2015 heeft de raad de door het college voorgestelde ruimtelijke kansenverkenning en ontwikkelstrategie voor de nieuwe centrumaanpak vastgesteld.

<sup>5</sup> In de structuurvisie zijn op strategisch niveau de hoofdlijnen van de centrumaanpak en het daaraan gerelateerde beleid beschreven.

<sup>6</sup> Gemeente Barendrecht, Raadsvoorstel structuurvisie centrumontwikkeling, 26 januari 2009.

<sup>7</sup> Gemeente Barendrecht, Raadsbesluit voorbereidingskrediet t.b.v. centrumontwikkeling fase masterplan, 20 april 2009.

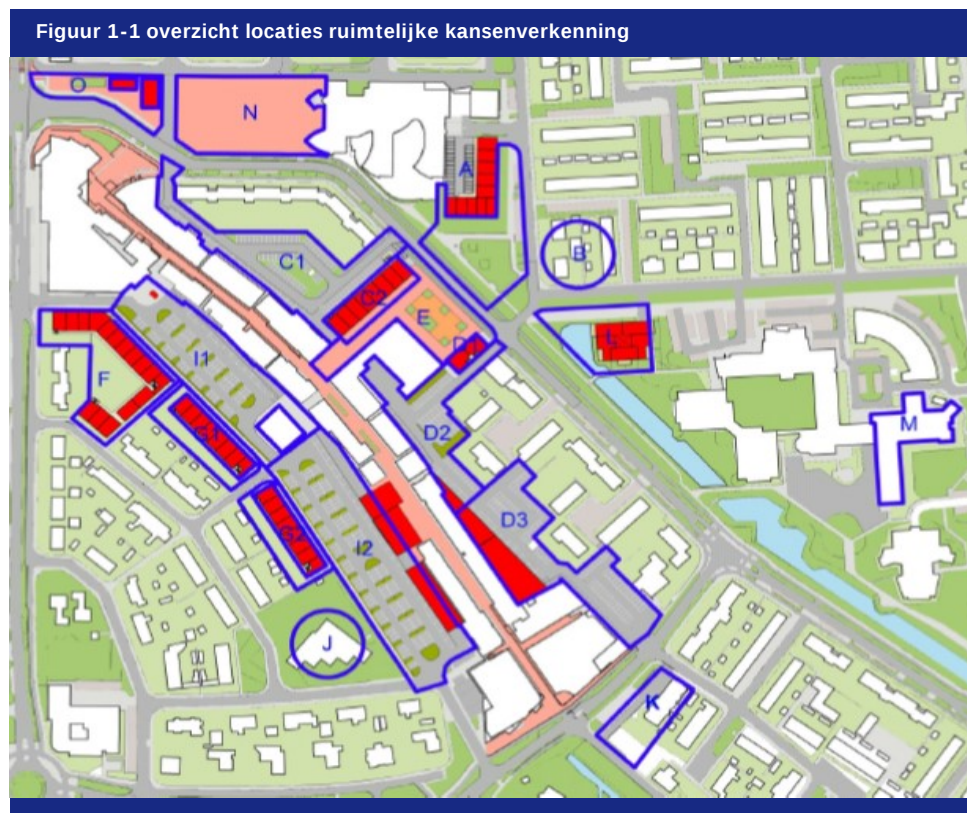
<sup>8</sup> Gemeente Barendrecht, Raadsbesluit vervolgprocedure centrumontwikkeling Barendrecht, 14 december 2009.

<sup>9</sup> Gemeente Barendrecht, Raadsvoorstel ontwikkelcompetitie centrumontwikkeling Barendrecht, 17 december 2013.

<sup>10</sup> Coalitieakkoord 2014-2018 – Een sterk Barendrecht, doe mee!, 2 mei 2014.

### ruimtelijke kansenverkenning

De ruimtelijke kansenverkenning schetst de visie voor het centrum en moet een inspiratiedocument vormen voor het gesprek met ondernemers en vastgoedeigenaren over hun ontwikkelwensen en kansen.<sup>11</sup> De ruimtelijke kansenverkenning gaat uit van negentien ontwikkellocaties (zie figuur 1-1).



Bron: Centrumaanpak, ruimtelijke kansenverkenning, januari 2015.

Uitgaande van de ruimtelijke kansenverkenning is een financiële verkenning gemaakt, die een negatief resultaat voor de gemeentelijke inspanningen van € 12,3 mln. laat zien.<sup>12</sup>

### ontwikkelstrategie

De ontwikkelstrategie schetst hoe het college de ambities en doelstellingen van de centrumaanpak wil bereiken. Het college heeft gekozen voor een meer organische ontwikkeling van het centrum in de vorm van een gesplitste ontwikkelstrategie, waarin de gewenste ontwikkeling deels door de overheid en deels door private partijen gerealiseerd moet worden.

#### organische gebiedsontwikkeling vs. integrale gebiedsontwikkeling

Als gevolg van de economische crisis kiezen gemeenten steeds vaker voor organisch ontwikkelen in plaats van integrale gebiedsontwikkeling. Organische gebiedsontwikkeling is door het Planbureau voor

<sup>11</sup> Gemeente Barendrecht, Centrumaanpak ruimtelijke kansenverkenning, januari 2015.

<sup>12</sup> Gemeente Barendrecht, Raadsvoorstel ruimtelijke kansen verkenning, financiële verkenning en ontwikkelstrategie, 17 februari 2015.

de Leefomgeving als volgt gedefinieerd: 'Bij organische gebiedsontwikkeling is er ruimte voor gevarieerde initiatieven en sprake van een open-einde proces zonder blauwdruk. Het is een optelsom van relatief kleinschalige, lokale (her)ontwikkelingen.' Bij organisch ontwikkelen wordt niet, zoals bij een integrale gebiedsontwikkeling, uitgegaan van een vaststaand eindbeeld op een bepaald tijdstip, maar wordt er met kleine stappen een ontwikkeling in gang gezet. Er is geen eindmoment, maar een voortdurende ontwikkeling, waarbij de volgende stap de vorige steeds versterkt. Wel is het nodig een overkoepelend idee neer te zetten, om partijen te interesseren voor ontwikkelingen.<sup>13</sup>

Binnen de ontwikkelstrategie die voor de centrumaanpak is geformuleerd, varieert de rol die de gemeente Barendrecht aanneemt ten aanzien van de verschillende ontwikkellocaties:

**tabel 1-1: rollen gemeente**

| potentie gebied                                          | rol gemeente                               |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| hoog                                                     | loslaten/afwachten of uitnodigen/initiëren |
| laag met enthousiaste reacties op ontwikkelmogelijkheden | stimulerende rol                           |
| laag met lage kracht en kwaliteit marktpartijen          | regelende/zorgende rol                     |

bron: gemeente Barendrecht, ontwikkelstrategie centrumaanpak – openbare bijlage, januari 2015.

### 1-3-2 planning & fasering

In april 2015 heeft het college de raad per brief geïnformeerd over de voorgenomen planning en fasering van de deelprojecten binnen de centrumaanpak. Voor het merendeel van de locaties geldt op basis van deze brief dat de realisatie van de gewenste ontwikkelingen in 2016 of 2017 zou moeten starten.<sup>14</sup> Omdat de planning van verschillende deelprojecten afhankelijk is van betrokken eigenaren en private initiatiefnemers, is in de planning voor verschillende locaties enkel een mogelijk startjaar aangegeven.

### 1-3-3 beeldkwaliteitplan

In december 2015 heeft de raad het beeldkwaliteitplan voor het centrum vastgesteld. In het beeldkwaliteitplan is op basis van een analyse van de huidige situatie in het centrum de richting uitgewerkt waarin het centrum verder versterkt kan worden. Hierbij is de gewenste samenhang tussen bebouwing en buitenruimte aangegeven en zijn principes voor de inrichting bepaald.

### 1-4 organisatorische context

Bij de centrumaanpak zijn naast het gemeentelijke projectteam diverse private partijen betrokken, zoals woonvereniging Patrimonium, eigenaren van (winkel)panden en private ontwikkelaars. In het kader van de centrumaanpak maakt de gemeente gebruik van twee klankbordgroepen. Tabel 1-2 geeft een overzicht van de partijen die in de klankbordgroepen vertegenwoordigd zijn.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Provincie Utrecht, Lessen uit de pilots organische gebiedsontwikkeling, mei 2014, pagina 8.

<sup>14</sup> Gemeente Barendrecht, brief nadere informatie planning en fasering centrumaanpak, 17 april 2015.

<sup>15</sup> [http://www.barendrecht.nl/centrumaanpak/klankbordgroepen\\_43089/item/klankbordgroepen-bedrijven-en-instellingen\\_16367.html](http://www.barendrecht.nl/centrumaanpak/klankbordgroepen_43089/item/klankbordgroepen-bedrijven-en-instellingen_16367.html)

**tabel 1-2: klankbordgroepen centrumaanpak**

| bewoners                                | bedrijven en instellingen                       |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Huurdersvereniging de Driehoek          | Stichting welzijn ouderen Barendrecht           |
| Vereniging van eigenaren Binnenlande    | Vereniging van centrumwinkeliers Barendrecht    |
| Bewonersraad woonvereniging Patrimonium | Eigenarenplatform centrumwinkeliers Barendrecht |
| Stichting actiegroep Binnenlandse Baan  |                                                 |

#### *bestuurlijke verantwoordelijkheid*

De centrumaanpak is één van de hoofddossiers van het college en kent verschillende verantwoordelijke portefeuillehouders. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de centrumaanpak is als volgt verdeeld:<sup>16</sup>

- Algemeen: verantwoordelijk portefeuillehouder wethouder Vermaat (coördinatie van de verschillende onderdelen van het hoofddossier, voorzitter van de Stuurgroep Centrumaanpak).
- Financiën /grondbedrijf: verantwoordelijk portefeuillehouder wethouder Van der Linden (financiën en grondzaken, waaronder aankopen)
- Vergunningen openbare orde /handhaving: verantwoordelijk portefeuillehouder burgemeester Van Belzen (APV vergunningen, Drank- en Horecawet, handhaving in strijd met Bouwbesluit, de bouwverordening en/of het bestemmingsplan)
- Verkeer: verantwoordelijk portefeuillehouder wethouder Van Noort (verkeersbesluiten, verkeersruimtelijke oplossingen en parkeervoorzieningen in Centrum)
- Ruimtelijke ordening: verantwoordelijk portefeuillehouder wethouder Monhemius (planologische kaders: stedenbouwkundige randvoorwaarden en bestemmingsplanprocedures).

## **2 doel- en vraagstelling**

### **2-1 doelstelling**

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek na te gaan welke oorzaken ten grondslag liggen aan de vertraging in de besluitvorming rond de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014 en welke lessen de gemeente Barendrecht hieruit heeft getrokken in het kader van de nieuwe centrumaanpak.

### **2-2 vraagstelling**

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de vertraging in de besluitvorming rond de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014 en welke lessen heeft de gemeente Barendrecht hieruit getrokken in het kader van de nieuwe centrumaanpak?*

<sup>16</sup> [http://www.barendrecht.nl/centrumaanpak/portefeuilleverdeling\\_47321/](http://www.barendrecht.nl/centrumaanpak/portefeuilleverdeling_47321/)

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het besluitvormingsproces rond de centrumontwikkeling verlopen in de periode 2006-2014?
- 2 Welke factoren hebben ertoe geleid dat de plannen voor de centrumontwikkeling zijn vertraagd en uiteindelijk zijn stopgezet?
- 3 Welke lessen heeft de gemeente Barendrecht getrokken uit het proces rondom de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014 en hoe zijn deze vertaald in de nieuwe centrumaanpak?

### **2-3 afbakening**

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- De reconstructie die de rekenkamer ten behoeve van de beantwoording van deelvraag 1 zal maken omvat de collegeperioden 2006-2010 en 2010-2014.
- In het kader van de reconstructie van besluitvorming in de periode 2006-2014 zal de rekenkamer in de nota van bevindingen het verloop van dit proces op hoofdlijnen beschrijven. Gezien de doelstelling van dit onderzoek zal de rekenkamer daarbij meer in detail ingaan op zaken die inzicht geven in de oorzaken van de vertraging in de besluitvorming.

## **3 onderzoeksaanpak**

### **3-1 algemeen**

De geformuleerde onderzoeksvragen zijn beschrijvend van aard. Gezien de aard van de onderzoeksvragen hanteert de rekenkamer in dit onderzoek geen normenkader. De rekenkamer maakt voor de beantwoording van de onderzoeksvragen een reconstructie van de besluitvorming rond de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014. Daarbij zal de rekenkamer analyseren welke factoren ten grondslag liggen aan de vertraging en uiteindelijke stopzetting van de plannen voor de centrumontwikkeling. Vervolgens brengt de rekenkamer in kaart welke lessen de gemeente Barendrecht uit dat proces heeft getrokken en hoe deze zijn vertaald in de nieuwe centrumaanpak. In de paragrafen 3-2 en 3-3 worden de onderzoeksmethoden toegelicht die de rekenkamer in dit onderzoek zal gebruiken.

### **3-2 documentstudie**

De rekenkamer zal in het kader van dit onderzoek diverse documenten bestuderen. Dit betreft o.a.:

- documenten met betrekking tot de besluitvorming in de periode 2006-2014, zoals:
  - plandocumenten voor de centrumontwikkeling
  - raads- en collegebesluiten
  - notulen van raads(commissie)vergaderingen
  - moties en amendementen
- evaluaties en andere documenten die inzicht geven in de lessen die de gemeente Barendrecht heeft getrokken uit de besluitvorming in de periode 2006-2014;
- documenten met betrekking tot de plannen voor de nieuwe centrumaanpak, zoals de ruimtelijke kansenverkenning, de ontwikkelstrategie, plannen voor deellocaties etc..

### 3-3 interviews

In het kader van dit onderzoek zal de rekenkamer interviews houden om:

- zicht te krijgen op wat betrokkenen beschouwen als oorzaken voor de vertraging in de besluitvorming rond de centrumontwikkeling;
- zicht te krijgen op de lessen die uit het proces rond de centrumontwikkeling zijn getrokken en de vertaling daarvan in de nieuwe centrumaanpak;
- waar nodig toelichting te krijgen op onduidelijkheden die uit de documentstudie naar voren zijn gekomen.

De rekenkamer zal gesprekken voeren met:

- ambtenaren die betrokken zijn geweest bij de besluitvorming in de periode 2006-2014;
- ambtenaren die betrokken zijn bij de nieuwe centrumaanpak;
- (voormalig) wethouders van de gemeente Barendrecht die de bestuurlijk verantwoordelijk zijn (geweest) voor de ontwikkeling van het centrum;
- (vertegenwoordigers van) ondernemers/winkeliers, bewoners en andere partijen die bij de plannen voor het centrum betrokken zijn of zijn geweest;
- andere relevante betrokkenen of deskundigen.

## 4 organisatie en planning

### 4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit:

- Nicole Kuijpers (onderzoeker & projectleider)
- Laurens Wijmenga (onderzoeker)
- Daphne van Helden (stagiaire)

### 4-2 planning & procedure

De uitvoering van het onderzoek start in april 2016. Afronding en publicatie is voorzien na de zomer van 2016. De bevindingen uit het onderzoek worden vastgelegd in een conceptnota van bevindingen die voor ambtelijk wederhoor wordt aangeboden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer de bestuurlijke nota op, die de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek bevat. Het college wordt in het kader van bestuurlijk wederhoor in de gelegenheid gesteld op de conclusies een aanbevelingen te reageren. Hierna zal het onderzoeksrapport bestaande uit de bestuurlijke nota, nota van bevindingen, reactie van het college en nawoord van de rekenkamer worden gepubliceerd en aan de raad worden aangeboden.