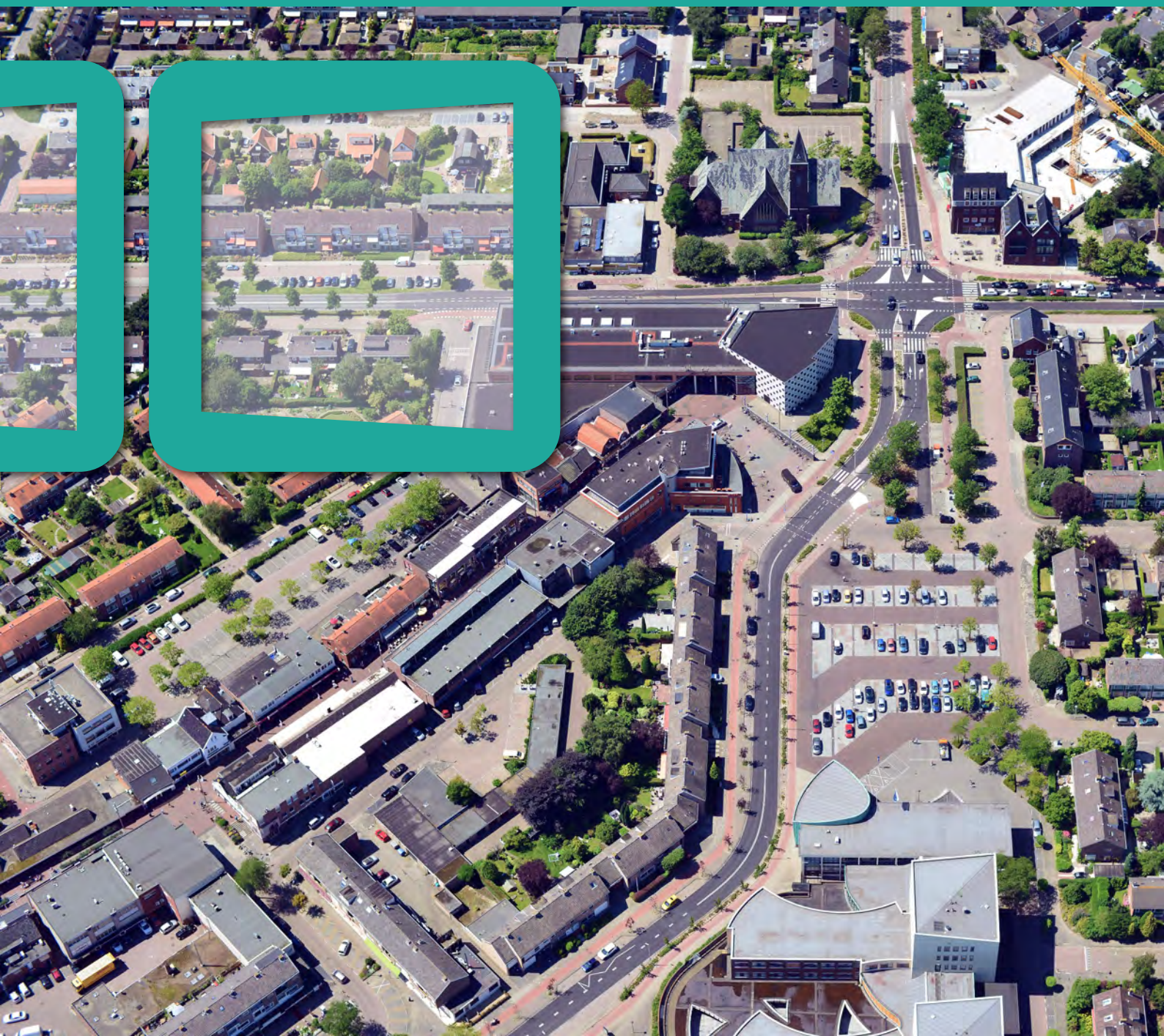


plan in de vertraging

onderzoek naar de centrumontwikkeling in Barendrecht



Rekenkamer
BARENDRECHT

plan in de vertraging

onderzoek naar de centrumontwikkeling in Barendrecht



Rekenkamer
BARENDRECHT

voorwoord

Het (her)ontwikkelen van binnenstedelijke gebieden is geen sinecure. Door de ligging en de veelheid van belanghebbende partijen vergt deze vorm van gebiedsontwikkeling nu eenmaal veel tijd. Tijd die vooral wordt gestoken in de complexe haalbaarheidsfase. Een fase waarin intensief wordt gerekend en getekend. Een fase waarin tevens de financieel-economische randvoorwaarden worden vastgelegd in de grondexploitatie. Maar ook een fase waarin de gemeenteraad haar kaderstellende rol zichtbaar invulling kan geven. Dat vereist niet alleen veel kennis en kunde van de raadsleden maar tevens een zekere mate van terughoudendheid in het honoreren van individuele (deel)belangen. En dat is bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in relatief kleine en hechte gemeenten zoals Barendrecht geen heel eenvoudige opgave, zo blijkt wel uit het rekenkamerrapport 'Plan in de vertraging'. Het is in zijn algemeenheid te waarderen dat private belanghebbenden letterlijk en figuurlijk opkomen voor hun zaak. Maar die betrokkenheid moet uiteindelijk wel afgewogen worden binnen een breder publiek belang. Een belang waarin niet iedereen voldoende aan zijn trekken komt. Daar ligt een belangrijke rol voor de raad: niet alleen om kaders te stellen maar ook vooral om daaraan vast te houden, mede om het college de mogelijkheid te bieden om de realisatiefase van de gebiedsontwikkeling te kunnen bereiken. De fase waarin er daadwerkelijk wordt gebouwd. Zoals het rapport heeft aangetoond, is die fase in de centrumontwikkeling nooit bereikt. En dat is voornamelijk het gevolg van een teveel op details gespitste gemeenteraad en een college dat zich mede door die houding van de raad lange tijd onvoldoende daadkrachtig heeft opgesteld. Inmiddels is met de centrumaanpak een andere koers ingezet. Het is voor Barendrecht van groot belang dat deze plannen daadwerkelijk tot realisatie komen. Het opvolgen van de aanbevelingen van dit rapport kan er mede voor zorgen dat de volgende fase in de (her)ontwikkeling van het Barendrechtse centrum wordt bereikt.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Nicole Kuijpers (projectleider) en Rosa Ridderhof.

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Barendrecht

	plan in de vertraging – openbare versie	1
	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doel- en vraagstelling	9
	1-3 leeswijzer	9
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting hoofdconclusies	11
	2-3 aanbevelingen	15
3	reactie en nawoord	17
	3-1 reactie college van B en W	17
	3-2 nawoord	19
	nota van bevindingen	21
1	inleiding	23
	1-1 aanleiding	23
	1-2 proces gebiedsontwikkeling	23
	1-3 doel- en vraagstelling	25
	1-3-1 doelstelling	25
	1-3-2 onderzoeksvragen	25
	1-3-3 afbakening	25
	1-4 leeswijzer	26
2	besluitvorming 2006-2009	27
	2-1 inleiding	27
	2-2 2001-2005: centrumstudie	27
	2-3 2006: start nieuw college en herijking kaders centrumontwikkeling	27
	2-3-1 raadsbesluit oriëntatieavonden	28
	2-3-2 herijking kaders centrumontwikkeling	28
	2-4 2007: drie modellen en voorbereidingskrediet	30
	2-4-1 besluitvorming ‘hoofdkeuzes en onderzoeksvragen drie modellen’	30
	2-4-2 voorbereidingskrediet	32
	2-5 2008: inspraakprocedure ontwerp structuurvisie en marktconsultatie	33
	2-5-1 inspraakreacties	33
	2-5-2 marktconsultatie	33
	2-5-3 aangepast ontwerp	33
	2-6 1e helft 2009: vaststelling structuurvisie – start masterplanfase	34
	2-6-1 programma en ontwikkelstrategie structuurvisie	35
	2-6-2 financiële verkenning	35
	2-6-3 motie structuurvisie	36
	2-6-4 voorbereidingskrediet masterplan	37
	2-6-5 aangepaste ontwikkelstrategie	38

	2-7	2 ^e helft 2009: motie detailhandelsvisie en stopzetting marktselectieprocedure	38
	2-7-1	motie detailhandelsvisie in relatie met de centrumontwikkeling	39
	2-7-2	stopzetting marktselectieprocedure	39
3		besluitvorming 2010-2014	41
	3-1	inleiding	41
	3-2	2010: financieel haalbaar plan	41
	3-2-1	nieuw voorkeursmodel	42
	3-2-2	amendement uitgangspunt betaald parkeren	43
	3-2-3	nadere uitwerking voorkeursmodel	43
	3-3	2011: keuze voor variant C – parkeeronderzoek – grondexploitatie	45
	3-3-1	voorkeursvariant C	45
	3-3-2	amendement betaald parkeren	46
	3-3-3	parkeeronderzoek	47
	3-3-4	vaststelling grondexploitatie	47
	3-4	2012: aanbestedingsstrategie – aanvullende voorwaarden – parkeren	48
	3-4-1	aanbestedingsstrategie	48
	3-4-2	amendementen betaald parkeren en aanvullende voorwaarden centrumontwikkeling	48
	3-5	2013: uitgangspunten aanbestedingstraject en ontwikkelcompetitie	49
	3-5-1	amendement uitgangspunten aanbestedingstraject	50
	3-5-2	ontwikkelcompetitie – nieuw voorkeursscenario	51
	3-6	2014: nieuw coalitieakkoord – stopzetting ontwikkelcompetitie	52
4		oorzaken vertraging centrumontwikkeling	55
	4-1	inleiding	55
	4-2	potentiële oorzaken vertraging centrumontwikkeling	55
	4-3	uitkomsten analyse oorzaken vertraging centrumontwikkeling	56
	4-3-1	het interactieve / open karakter van de planvorming	56
	4-3-2	meerdere wijzigingen in ontwerpen / voorkeursmodellen	57
	4-3-3	economische crisis	58
	4-3-4	financiële kwetsbaarheid van de plannen	58
	4-3-5	hoog ambitieniveau van de plannen	59
	4-3-6	gebrekig draagvlak	60
	4-3-7	weerstand tegen betaald parkeren	61
	4-3-8	onduidelijk financieel kader	61
	4-3-9	voorzichtige / risicomijdende instelling van de raad	62
5		centrumaanpak	63
	5-1	inleiding	63
	5-2	koers centrumaanpak	63
	5-3	lessen uit verloop centrumontwikkeling	66
	5-3-1	centrumaanpak vs. vertragende factoren centrumontwikkeling	68
		bijlagen	71
bijlage 1		tijdslijnen besluitvormingsproces	73
bijlage 2		programma centrumontwikkeling 2009-2013	74
bijlage 3		onderzoeksverantwoording	75
bijlage 4		geraadpleegde bronnen	76
bijlage 5		afkortingen	80

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

In Barendrecht staat sinds 2001 de (her)ontwikkeling van het centrumgebied op de agenda. Aanleiding hiervoor vormden een tekort aan levensloopbestendige¹ woningen, de verslechterende positie van het winkelcentrum en parkeer- en logistieke problemen. Op basis van de uitkomsten van een stemsessie met de raad is de ontwikkeling van het centrumgebied opgenomen in de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer. Op 25 april 2016 is de onderzoeksopzet toegestuurd aan het college en de gemeenteraad van Barendrecht.

1-2 doel- en vraagstelling

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.

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?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het besluitvormingsproces rond de centrumontwikkeling verlopen in een 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 rond de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014 en hoe zijn deze vertaald in de nieuwe centrumaanpak?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek, die als basis dienen voor de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

¹ woningen die geschikt zijn voor alle levensfasen.

vertrouwelijke en openbare versie

Het onderzoeksrapport bevat informatie die als vertrouwelijk kan worden beschouwd. In het licht van artikel 185 lid 1 van de Gemeentewet en artikel 10, lid 2 (sub b) van de WOB en op verzoek van direct betrokkenen, bestempelt de Rekenkamer Barendrecht paragraaf 5-4 van de nota van bevindingen (over de stand van zaken in de huidige centrumaanpak) en conclusie 5 in de bestuurlijke nota, als vertrouwelijk. Dit betekent dat de gemeenteraad en het college twee rapporten krijgen toegezonden: een openbare versie zonder de vertrouwelijke onderdelen en een vertrouwelijke versie waarin de openbare en vertrouwelijke onderdelen zijn opgenomen. Voor u ligt de openbare versie.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Acht jaar lang heeft de gemeente Barendrecht gewerkt aan plannen voor de centrumontwikkeling. In het kader van het coalitieakkoord 2014-2018 is besloten dit project te stoppen. Op dat moment kende de grondexploitatie een negatieve boekwaarde² van € 3,2 mln., terwijl geen enkel onderdeel van de plannen tot realisatie is gekomen.
- 2 De raad was vanaf het begin nauw betrokken bij de centrumontwikkeling en stelde gedetailleerde kaders ten aanzien van de planvorming. De raad heeft in 2011 de grondexploitatie vastgesteld, maar in de periode hierna ontbrak de benodigde daadkracht en doortastendheid in de besluitvorming. Deze houding van de raad is mede debet aan het trage verloop van de planvorming rond de centrumontwikkeling.
- 3 Naast de houding van de raad hebben de keuze voor veel interactie met belanghebbenden en het meerdere malen aanpassen van de plannen bijgedragen aan het trage verloop van het planproces. De economische crisis vormde de aanleiding voor het aanpassen van de plannen, maar is niet de primaire oorzaak van de vertraging in de centrumontwikkeling.
- 4 Een evaluatie van de centrumontwikkeling ontbreekt. Voor de nieuwe centrumaanpak zijn uitgangspunten gekozen die aanzienlijk verschillen van de strategie die voor de centrumontwikkeling werd gehanteerd. De kans is klein dat de oorzaken van de vertraging in de centrumontwikkeling ook een vertragend effect zullen hebben op de centrumaanpak.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 Acht jaar lang heeft de gemeente Barendrecht gewerkt aan plannen voor de centrumontwikkeling. In het kader van het coalitieakkoord 2014-2018 is besloten dit project te stoppen. Op dat moment kende de grondexploitatie een negatieve boekwaarde van € 3,2 mln., terwijl geen enkel onderdeel van de plannen tot realisatie is gekomen.
- Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 startte het college met de planvorming voor de centrumontwikkeling. Achtereenvolgens zijn de volgende plannen uitgewerkt:
 - In 2007 zijn drie modellen uitgewerkt waarvan het college er één aan de raad heeft voorgelegd als voorkeursmodel.

² De boekwaarde geeft het totaal aan gemaakte kosten en opbrengsten weer die op de peildatum gerealiseerd zijn.

- Dit voorkeursmodel werd op verzoek van de raad aangepast en uitgewerkt in een ontwerpstructuurvisie die in 2008 is vrijgegeven voor inspraak. Op basis van de inspraakreacties is de ontwerp structuurvisie aangepast en in januari 2009 heeft de raad de structuurvisie voor de centrumontwikkeling vastgesteld.
 - Eind 2009 werd besloten over te gaan tot de ontwikkeling van een financieel haalbaar plan. Hiertoe zijn begin 2010 elf modellen uitgewerkt en doorgerekend.
 - Vervolgens is het voorkeursmodel 'model 9' uitgewerkt in drie varianten. In 2011 werd gekozen voor voorkeursvariant C en werd de bijbehorende grondexploitatie vastgesteld.
 - Omdat de raad eind 2012 niet akkoord ging met de start van een aanbestedingsprocedure voor het winkelgebied, werd in 2013 een nieuw voorkeursscenario uitgewerkt.
 - Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 werd in het coalitieakkoord opgenomen dat de aanbesteding voor het winkelgebied geen doorgang zou vinden, wat de stopzetting van de centrumontwikkeling betekende.
 - Uitgaande van de verschillende fasen die in een gebiedsontwikkeling te onderscheiden zijn, (zie figuur 1-1, paragraaf 1-2 nota van bevindingen) is de centrumontwikkeling door dit besluit niet verder gekomen dan de definitiefase.
 - De honderd levensloopbestendige woningen die er in het kader van de centrumontwikkeling voor 2010 moesten komen, zijn niet gerealiseerd en ook andere planonderdelen zijn niet tot realisatie gekomen.
 - Eind 2013 kende de grondexploitatie centrumontwikkeling een negatieve boekwaarde van € 3,2 miljoen. Een deel van de kosten heeft betrekking op woningen die de gemeente in het plangebied had aangekocht. Nadat in 2007 het plangebied was verkleind, werd pas in 2012 besloten tot verkoop van de woningen, wat uiteindelijk resulteerde in een verlies van € 2,5 miljoen.³
- 2 *De raad was vanaf het begin nauw betrokken bij de centrumontwikkeling en stelde gedetailleerde kaders ten aanzien van de planvorming. De raad heeft in 2011 de grondexploitatie vastgesteld, maar in de periode hierna ontbrak de benodigde daadkracht en doortastendheid in de besluitvorming. Deze houding van de raad is mede debet aan het trage verloop van de planvorming rond de centrumontwikkeling.*
- Vanaf de start van de centrumontwikkeling in 2006 heeft de raad op verschillende momenten via moties en amendementen gedetailleerde kaders gesteld ten aanzien van de centrumontwikkeling:
 - In 2007 gaf de raad via de motie 'centrumontwikkeling' opdracht een nieuw voorkeursmodel uit te werken, dat een centraal plein moest bevatten en waarin het aantal te verwijderen woningen beperkt moest worden.
 - Via de motie 'structuurvisie centrumontwikkeling' deed de raad begin 2009 in totaal dertien verzoeken aan het college ten aanzien van de verdere uitwerking en uitvoering van de structuurvisie.
 - In 2009 bepaalde de raad via de motie 'detailhandelsvisie' dat de ontwikkeling van het centrum gefaseerd moest plaatsvinden zodat uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte kon worden afgestemd op de actuele behoefte aan winkelruimte.
 - Begin 2010 bepaalde de raad via het amendement 'uitgangspunt betaald parkeren' dat in de uitwerking van het plan voor parkeren alternatieve oplossingen moesten

³ Een deel van dit verlies is vanaf 2009 afgeboekt in het kader van de jaarrekening, voor het overige zijn deze kosten onderdeel van de historische boekwaarde van de centrumontwikkeling die is ingebracht in de grondexploitatie voor de nieuwe centrumaanpak.

worden aangeboden, waaronder één of meer oplossingen zonder betaald parkeren.

- In maart 2011 bepaalde de raad via het amendement 'betaald parkeren' dat de vorm waarin de invoering van betaald parkeren zou plaatsvinden, bepaald zou worden nadat het college had voldaan aan drie voorwaarden.
 - In november 2012 bepaalde de raad met het amendement 'betaald parkeren' geen betaald parkeren in te voeren in de te bouwen parkeergarage.
 - Ook amendeerde de raad in november 2012 het voorstel om te starten met de aanbesteding voor het winkelgebied en bepaalde dat het college in samenwerking met de raad de procedure en voorwaarden moest bepalen om te komen tot een aanbestedingsprocedure.
 - In juli 2013 bepaalde de raad middels het amendement 'uitgangspunten aanbestedingstraject' dat het college in het aanbestedingsdocument twee scenario's moest opnemen voor het te realiseren winkelvloeroppervlak.
 - Na het ontstaan van de economische crisis in 2009 werd de raad voorzichtig als het ging om de (financiële) risico's van de centrumontwikkeling en liet de raad zich moeilijk overtuigen door onderzoeksrapporten en adviezen van deskundigen die in het kader van de planvorming waren opgesteld.
 - Meerdere geïnterviewden schetsen dat de raad na het ontstaan van de economische crisis minder vertrouwen kreeg in een goede afronding van de centrumontwikkeling en besluiten voor zich uit schoof. Illusterend hiervoor is de gang van zaken rondom het wel/niet invoeren van betaald parkeren en het niet akkoord gaan met de start van de aanbesteding in 2012. Dit heeft tijdrovende besluitvormingstrajecten tot gevolg gehad.
 - Invoering van betaald parkeren was vanaf het begin onderdeel van de plannen voor de centrumontwikkeling. Op dit punt was zowel maatschappelijk als politiek sprake van weerstand.
 - Het schrappen van betaald parkeren zou volgens verschillende geïnterviewden niet tot een ingewikkeld financieel vraagstuk hebben geleid, omdat het tekort dat hierdoor zou ontstaan gedekt kon worden uit de algemene reserve.
- Desondanks stelde de raad het betaald parkeren pas in maart 2010 voor het eerst expliciet ter discussie middels het amendement 'uitgangspunt betaald parkeren'. Uiteindelijk duurde het nog 2,5 jaar voordat definitief werd besloten geen betaald parkeren in te voeren.
- 3 *Naast de houding van de raad hebben de keuze voor veel interactie met belanghebbenden en het meerdere malen aanpassen van de plannen bijgedragen aan het trage verloop van het planproces. De economische crisis vormde de aanleiding voor het aanpassen van de plannen, maar is niet de primaire oorzaak van de vertraging in de centrumontwikkeling.*
- Bij de start van de centrumontwikkeling in 2006 was de planning dat in september/oktober 2007 besluitvorming zou plaatsvinden over de structuurvisie. Uiteindelijk is de structuurvisie pas in januari 2009 vastgesteld.
 - Om draagvlak te creëren koos het college vanaf de start van de centrumontwikkeling voor een open planproces met veel interactie met belanghebbenden.
 - De keuze voor een open planproces is vanuit juiste motieven (creëren van draagvlak, delen van kennis/informatie) gemaakt, maar heeft er aan bijgedragen dat het proces tot vaststelling van de structuurvisie langer heeft geduurd dan gepland.
 - De economische crisis heeft volgens betrokkenen op verschillende manieren invloed gehad op het verloop van proces rond de centrumontwikkeling. De crisis leidde

bijvoorbeeld tot twijfel over de financiële haalbaarheid en de interesse van marktpartijen.

- De economische crisis was eind 2009 de aanleiding voor het aanpassen van de plannen en de uitwerking van een financieel haalbaar plan. In 2010 leidde dit tot de keuze voor voorkeursmodel 9, dat in 2011 werd uitgewerkt in de voorkeursvariant C.
 - Opmerkelijk is dat de raad in 2011 akkoord ging met de keuze voor de voorkeursvariant C. Deze variant kende ondanks het voortduren van de crisis een omvangrijker programma (winkels, woningen, parkeerplaatsen etc.) dan de eerste uitwerking van het financieel haalbaar plan (het voorkeursmodel 9).
 - De raad ging in 2012 niet akkoord met de start van de aanbesteding, wat opnieuw aanleiding was om de plannen te wijzigen. Dit mondde in 2013 uit in een nieuw voorkeursscenario.
 - De economische crisis was een complicerende factor in de besluitvorming, maar is niet de primaire reden dat het tot eind 2013 duurde tot er een voorkeursscenario werd vastgesteld dat kon worden aanbesteed. Dit is voornamelijk te wijten aan het feit dat de raad niet akkoord ging met de start van de aanbesteding in 2012 en de langdurige discussie over het invoeren van betaald parkeren
- 4 *Een evaluatie van de centrumontwikkeling ontbreekt. Voor de nieuwe centrumaanpak zijn uitgangspunten gekozen die aanzienlijk verschillen van de strategie die voor de centrumontwikkeling werd gehanteerd. De kans is klein dat de oorzaken van de vertraging in de centrumontwikkeling ook een vertragend effect zullen hebben op de centrumaanpak.*
- Het stopzetten van de centrumontwikkeling was de uitkomst van de politieke onderhandelingen die zijn gevoerd rond het coalitieakkoord 2014-2018. Het in 2014 aangetreden college ging verder met de (her)ontwikkeling van het centrum onder de noemer 'centrumaanpak'.
 - De gemeente heeft het verloop van de centrumontwikkeling niet geëvalueerd, waardoor onduidelijk is welke lessen uit het verloop van de centrumontwikkeling zijn getrokken ten behoeve van de nieuwe centrumaanpak.
 - De plannen voor de centrumaanpak zijn minder omvangrijk dan de plannen die in het kader van de centrumontwikkeling zijn uitgewerkt, met name als het gaat om het toevoegen van winkelruimte en parkeerplaatsen.
 - Er is sprake van kenmerkende verschillen tussen de centrumontwikkeling en de centrumaanpak als het gaat om de gekozen strategie en uitgangspunten:
 - De centrumontwikkeling kende bij de start het karakter van een integrale gebiedsontwikkeling. Voor de centrumaanpak is gekozen voor een voornamelijk organische aanpak, waarin de gemeente alleen een actieve rol vervult als het gaat om ingrepen in de buitenruimte.
 - In de centrumontwikkeling liep de gemeente een groter financieel risico. In de centrumaanpak is ervoor gekozen de financiële risico's van de ontwikkeling van verschillende deellocaties door private partijen te laten dragen.
 - In de centrumontwikkeling nam de gemeente een regierol bij het ontwikkelen van nieuw winkelvloeroppervlak. In de centrumaanpak neemt de gemeente geen regierol in de (her)ontwikkeling van het winkelgebied en beperkt zich tot het faciliteren van initiatieven van winkeliers en/of pandeigenaren.
 - De interactie met belanghebbenden spitst zich in de centrumaanpak toe op specifieke deellocaties (i.p.v. het totale plan) en de organische insteek geeft meer ruimte om gehoor te geven aan de wensen van eigenaren en ondernemers. Dit maakt de centrumaanpak flexibeler en de besluitvorming minder complex.

- Gegeven de organische insteek die in de centrumaanpak is gekozen en het feit dat de economische crisis inmiddels voorbij is, is vrijwel uitgesloten dat onder invloed van economische tegenwind grote wijzigingen moeten worden aangebracht in de huidige plannen voor het centrum.
- Betaald parkeren is geen onderdeel van de centrumaanpak. De centrumaanpak gaat wel uit van de instelling van een parkeerfonds⁴, maar hierover loopt nog een discussie in de raad.
- Als het parkeerfonds niet wordt ingesteld leidt dit niet direct tot vertraging in de centrumaanpak, aangezien de uitvoering niet afhankelijk is van de instelling van het parkeerfonds en eventuele baten van het parkeerfonds nog niet zijn opgenomen in de financiële ramingen.

2-3 aanbevelingen

Dit onderzoek richtte zich voornamelijk op het verloop van de plan- en besluitvorming rond de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014. Aangezien de centrumontwikkeling in 2014 is stopgezet en met de nieuwe centrumaanpak een andere koers is ingezet, doet de rekenkamer gegeven de conclusies van dit onderzoek de volgende aanbevelingen aan het college:

- 1 Houd vast aan de koers die met de centrumaanpak is ingezet, maar ga daarbij na of vanuit gemeentelijke zijde meer investeringen nodig zijn om te borgen dat de knelpunten in het centrum daadwerkelijk worden opgelost.
- 2 Stel een evaluatie op wanneer projecten worden stopgezet die net als de centrumontwikkeling een moeizaam verloop hebben gekend, zodat hieruit in de breedte lessen getrokken kunnen worden voor toekomstige projecten.

Daarnaast doet de rekenkamer de volgende aanbeveling aan de raad:

- 3 Stel als raad bij complexe projecten als de centrumontwikkeling heldere kaders ten aanzien van wat er moet gebeuren om de doelstellingen van de beoogde ontwikkeling te realiseren. Geeft het college voldoende ruimte om in de nadere uitwerking van de plannen voortvarend tot de meest optimale oplossing te komen.
- 4 Wees doortastend in de besluitvorming ten aanzien van de centrumaanpak en laat discussies over uitgangspunten of planonderdelen niet onnodig lang voortduren.

⁴ Via een parkeerfonds kan kostenverhaal plaatsvinden bij de aanleg van parkeerplaatsen en om ontwikkelingen mogelijk te maken waarbij geen parkeerplaatsen op eigen terrein kunnen worden gerealiseerd.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Uw vertrouwelijke conceptrapport “Centrumontwikkeling” hebben wij op 6 december 2016 in goede orde ontvangen. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de inhoud daarvan. Wij willen met deze brief gebruik maken van de door u geboden gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en de conclusies van de rekenkamer. Tevens geven wij expliciet per aanbeveling aan of deze wordt overgenomen.

inleiding

Het college waardeert de grondige wijze waarop uw rekenkamer het dossier centrumontwikkeling in de periode 2006-2014 heeft bestudeerd en geanalyseerd en heeft weergegeven in de nota van bevindingen. Tevens heeft u het dossier centrumaanpak daarbij betrokken om te bezien welke lessen de gemeente Barendrecht heeft getrokken uit het verleden.

reactie op de hoofdconclusies

conclusie 1

In uw conclusie spreekt u over een negatieve boekwaarde van € 3,2 miljoen ten tijde van de start van het coalitieakkoord 2014-2018, in mei 2014. In de jaren, voorafgaand aan de vastgestelde grex centrumontwikkeling in 2011, zijn reeds eerder gemaakte plankosten ten laste van de reserve grondbedrijf afgeboekt. Het college zal hier nader onderzoek naar doen.

conclusie 2

Uw rekenkamer merkt op dat het schrappen van betaald parkeren volgens verschillende geïnterviewden niet tot een ingewikkeld financieel vraagstuk zou hebben geleid, omdat het tekort dat hierdoor zou ontstaan gedekt kon worden uit de algemene reserve. Het college zou het verhelderend vinden wanneer zij inzicht zou krijgen in de omvang van dat tekort. Zij zal hier nader onderzoek naar doen.

conclusie 3

Uw rekenkamer concludeert over het jaar 2012: “de raad ging in 2012 niet akkoord met de start van de aanbesteding, wat opnieuw aanleiding was om de plannen te wijzigen”. Over deze conclusie heeft ons college een ander inzicht. De raad wilde de plannen wijzigen zoals blijkt uit het destijds aangenomen amendement “aanvullende voorwaarden centrumontwikkeling”, reden waarom men niet akkoord ging met de start van de aanbesteding.

conclusie 4

Uw rekenkamer concludeert dat de gemeente het verloop van de centrumontwikkeling niet geëvalueerd heeft voordat gekozen is voor de nieuwe centrumaanpak.

Het college onderkent dat de centrumontwikkeling qua proces en resultaat niet in zodanige vorm geëvalueerd is als uw Rekenkamer zou voorstaan. Daarnaast heeft wel een evaluatie plaatsgevonden in de verkiezingscampagne voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. De centrumontwikkeling is daarbij nadrukkelijk aan de orde geweest waardoor op die wijze een evaluatie heeft plaatsgevonden. Daarbinnen zijn meningen gegeven over bereikte resultaten en de gang van zaken.

Verder onderschrijft het college de conclusie van uw Rekenkamer dat de kans klein is dat de oorzaken van de vertraging in de centrumontwikkeling ook een vertragend effect zullen hebben op de centrumaanpak.

conclusie 5⁵

Uw rekenkamer signaleert dat het risico bestaat dat het eindresultaat van de centrumaanpak onvoldoende zal zijn om de knelpunten in het centrum van Barendrecht op te lossen. Bij een organische ontwikkeling waarbij de gemeente een voornamelijk faciliterende rol op zich neemt, zoals de centrumaanpak, is dat zeker een risico. Wij onderkennen dat en beseffen dat een groot project niet zonder risico's is. Daarbij is van belang of de risico's goed zijn ingeschat en beoordeeld, hoe groot het risico uiteindelijk is en bovendien hoe goed deze risico's kunnen worden beheerst. Ten aanzien van de twijfel die in uw rapport wordt genoemd over de verbetering van de concurrentiepositie van de centrumaanpak, meent het college dat ook deze doelstelling bereikt kan worden, maar dat ook voortdurend getoetst moet worden of deze doelstelling wordt bereikt. Indien dit niet het geval is, zal er bijgestuurd moeten worden.

reactie op de aanbevelingen aan het college

aanbeveling 1

Houd vast aan de koers die met de centrumaanpak is ingezet, maar ga daarbij na of vanuit gemeentelijke zijde meer investeringen nodig zijn om te borgen dat de knelpunten in het centrum daadwerkelijk worden opgelost.

Het college waardeert deze aansporing van uw rekenkamer om vast te houden aan de ingezette koers. We zijn ons er altijd van bewust geweest dat het mogelijk is dat er meer investeringen gepleegd moeten worden dan is voorzien. Bijvoorbeeld omdat een onteigening mogelijk onvermijdelijk zal zijn. Deze risico's zijn vastgelegd in de voortgangsrapportage "Grip op de centrumaanpak". We zullen nader bezien of een actievare rol nodig is dan destijds in de ontwikkelstrategie is vastgelegd. Het college neemt deze aanbeveling van uw rekenkamer over.

aanbeveling 2

Stel een evaluatie op wanneer projecten worden stopgezet die net als de centrumontwikkeling een moeizaam verloop hebben gekend, zodat hieruit in de breedte lessen getrokken kunnen worden voor toekomstige projecten.

Het college neemt deze aanbeveling van de rekenkamer over.

⁵ Conclusie 5 is alleen opgenomen in de vertrouwelijke versie van de rapportage, zie kader in paragraaf 1-3.

reactie op de aanbevelingen aan de raad

aanbeveling 3

Stel als raad bij complexe projecten als de centrumontwikkeling heldere kaders ten aanzien van wat er moet gebeuren om de doelstellingen van de beoogde ontwikkeling te realiseren. Geef het college voldoende ruimte om in de nadere uitwerking van de plannen voortvarend tot de meest optimale oplossing te komen.

aanbeveling 4

Wees doortastend in de besluitvorming ten aanzien van de centrumaanpak en laat discussies over uitgangspunten of planonderdelen niet onnodig lang voortduren.

Het college onderschrijft deze aanbevelingen aan de raad. Overigens hebben wij goede ervaringen met de constructieve wijze waarop de raad voorstellen rondom de centrumaanpak inhoudelijk bespreekt. Bovendien heeft dat tot op heden niet tot vertraging geleid.

Ons college wil graag benadrukken dat het bereid is om de raad van alle benodigde informatie te voorzien die nodig is om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten vervullen of zo nodig de raad daarin te ondersteunen. Het college tracht dat in ieder geval te doen door middel van regelmatige bijpraatsessies waarbij informatief de raad op de hoogte wordt gehouden van ontwikkelingen binnen de centrumaanpak en de raad ook vragen kan stellen.

3-2 **nawoord**

De rekenkamer dankt het college voor de reactie op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer constateert dat het college de aan haar gerichte aanbevelingen overneemt en zich kan vinden in de aanbevelingen die aan de raad zijn gericht. Onderstaand maakt de rekenkamer van de mogelijkheid gebruik om op een aantal punten uit de reactie van het college te reageren.

afgeboekte plankosten

Het college geeft aan dat er voor de vaststelling van de grondexploitatie reeds afboekingen zijn geweest van gemaakte plankosten ten laste van de reserve grondbedrijf. De negatieve boekwaarde van € 3,2 mln. geeft inderdaad geen volledig beeld van de kosten die in het kader van de centrumontwikkeling zijn gemaakt. Er zijn onder andere afboekingen geweest m.b.t. het verlies dat is gemaakt op de woningen die t.b.v. de centrumontwikkeling waren aangekocht. De rekenkamer heeft geen volledig beeld kunnen achterhalen van de kosten die reeds waren afgeboekt. De rekenkamer waardeert het dat het college dit alsnog probeert te achterhalen.

omvang tekort bij schrappen betaald parkeren

Ten aanzien van het tekort dat zou ontstaan bij het schrappen van betaald parkeren merkt de rekenkamer op dat in de nota van bevindingen in paragraaf 3-2-2 wordt verwezen naar het amendement 'uitgangspunten betaald parkeren'. In de toelichting op dit amendement staat dat het tekort op de centrumontwikkeling zonder betaald parkeren zou toe nemen met € 5 à 6 miljoen. De rekenkamer heeft echter geen zicht op de juistheid van dat bedrag.

wijziging plannen in 2012

Met betrekking tot de zin ‘de raad ging in 2012 niet akkoord met start van de aanbesteding, wat opnieuw aanleiding was om de plannen te wijzigen’, merkt de rekenkamer op dat er wat haar betreft geen sprake is van een verschil van inzicht. Het was inderdaad de raad die de plannen opnieuw wilde wijzigen, waardoor de aanbesteding niet van start kon gaan.

evaluatie centrumontwikkeling

Het college stelt dat een evaluatie van de centrumontwikkeling heeft plaatsgevonden in het kader van de verkiezingscampagne in 2014. Zoals het college zelf onderkent, is dit geen evaluatie zoals de rekenkamer die voorstaat. De rekenkamer acht het van belang dat de ambtelijke organisatie betrokken is bij de evaluatie van een dergelijk complex project en de uitkomsten van de evaluatie op papier worden vastgelegd. Zo kunnen de geleerde lessen binnen de organisatie worden gedeeld en blijven de uitkomsten van de evaluatie beschikbaar voor de organisatie.

risico's in centrumaanpak

In reactie op conclusie 5 toont het college zich bewust van de risico's die zich in de centrumaanpak kunnen voordoen en geeft het college in algemene zin aan hoe zij met deze risico's omgaat. De rekenkamer merkt hierbij op dat de periodieke rapportage ‘Grip op de centrumaanpak’ geen inzicht geeft in de mate waarin de knelpunten in het centrum worden opgelost en overkoepelende doelen worden gerealiseerd. De rekenkamer raad aan de gemeenteraad hierover ook periodiek te informeren.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

In Barendrecht wordt al jaren gesproken over de ontwikkeling van het centrumgebied. Dit startte in 2001 met het project centrumstudie en ging vanaf 2006 verder onder de noemer centrumontwikkeling. Aanleiding voor de (her)ontwikkeling van het centrum vormden een tekort aan levensloopbestendige woningen, de verslechterende positie van het winkelcentrum en parkeer- en logistieke problemen.

In het kader van de centrumontwikkeling zijn in de collegeperioden 2006-2010 en 2010-2014 diverse plannen voor het centrum ontwikkeld die uiteindelijk niet gerealiseerd zijn. In 2014 heeft het college besloten te stoppen met de centrumontwikkeling en is er gestart met een nieuwe centrumaanpak.

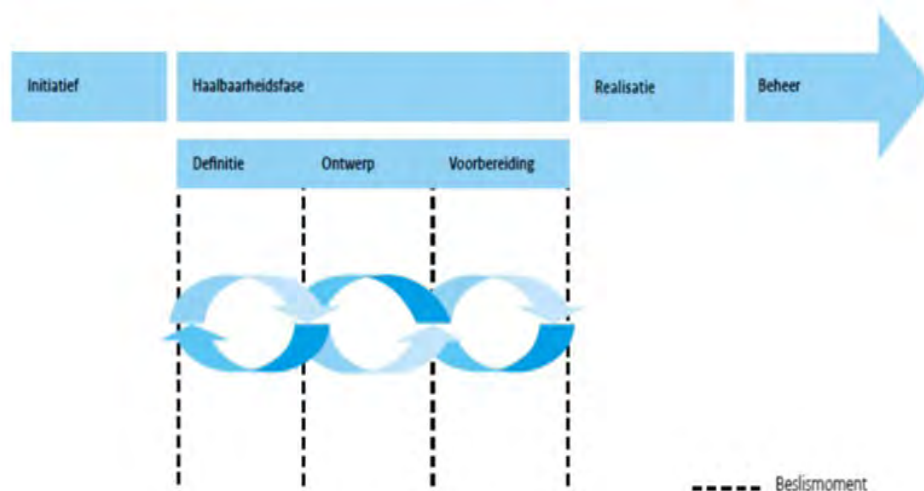
Op basis van de uitkomsten van een stamsessie met de raad is de ontwikkeling van het centrumgebied opgenomen in de onderzoeksprogrammering van de rekenkamer. Op 25 april 2016 is de onderzoeksopzet toegestuurd aan het college en de gemeenteraad van Barendrecht.

De volgende paragraaf bevat een korte toelichting op de verschillende fasen die in een gebiedsontwikkeling zoals de centrumontwikkeling zijn te onderscheiden. Aansluitend licht paragraaf 1-3 de doel- en vraagstelling van dit onderzoek en de afbakening van het onderzoek toe.

1-2 proces gebiedsontwikkeling

Met een gebiedsontwikkeling wordt beoogd een programma te realiseren dat bijvoorbeeld bestaat uit nieuwe woningen, kantoren, winkels of andere voorzieningen. De centrumontwikkeling in Barendrecht had het karakter van een traditionele gebiedsontwikkeling. In figuur 1-1 zijn de fasen weergegeven die in een dergelijke gebiedsontwikkeling worden doorlopen.

Figuur 1-1 fases in een gebiedsontwikkeling



bron: Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011.

De initiatieffase omvat het proces waarin wordt onderzocht of de gebiedsontwikkeling gewenst is en welke alternatieven er zijn. Deze fase mond uit in een eerste plan voor de gebiedsontwikkeling, dat het startpunt vormt voor de haalbaarheidsfase. De haalbaarheidsfase is de meest intensieve en complexe fase van de gebiedsontwikkeling waarin drie subfases zijn te onderscheiden:⁶

- De definitiefase waarin de gemeente de planologische en andere publiekrechtelijke randvoorwaarden bepaald;
- de ontwerpfase waarin een marktpartij een ontwerp uitwerkt dat past binnen de kaders die voort zijn gekomen uit de definitiefase en de gemeente de publieke onderdelen van de gebiedsontwikkeling nader uitwerkt;
- de voorbereidingsfase waarin de marktpartij het ontwerp vertaalt in een realisatieplan en de gemeente de werken verder voorbereid die onder haar verantwoordelijkheid worden uitgevoerd.

In de haalbaarheidsfase wordt vaak simultaan ‘gerekend en getekend’. Wanneer in deze fase blijkt dat plannen niet haalbaar zijn moet er opnieuw worden gerekend en getekend en kan het voorkomen dat ten behoeve van de haalbaarheid uitgangspunten of ambities worden herzien.

De financieel-economische randvoorwaarden worden in de haalbaarheidsfase vastgelegd in een grondexploitatie. Kosten en opbrengsten moeten in de grondexploitatie met elkaar in evenwicht zijn, zodat wordt voldaan aan de eis van economische uitvoerbaarheid die de wet stelt aan bestemmingsplannen. Daarnaast gelden er bij ruimtelijke ontwikkelingen wettelijke vereisten ten aanzien van bijvoorbeeld luchtkwaliteit, geluid, bodem, natuurbescherming en cultuurhistorie. In de fase voorafgaand aan de formele bestemmingsplanprocedure moet de gemeente aantonen dat het plan aan al deze wettelijke verplichtingen voldoet. Pas nadat het

⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011, februari 2011, pagina 13.

bestemmingsplan onherroepelijk is vastgesteld kan worden gestart met de uitvoering van het plan.

Nadat de haalbaarheidsfase is uitgemond in een realiseerbaar plan en de bestemmingsplanprocedure is afgerond, vindt in de realisatiefase de daadwerkelijke uitvoering van de gebiedsontwikkeling plaats. Tot slot volgt na afronding van de realisatiefase de beheer- en exploitatiefase waarin het gaat om het beheer en onderhoud van de gerealiseerde voorzieningen (winkels, woningen, kantoren, parkeervoorzieningen etc.).

1-3 doel- en vraagstelling

1-3-1 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.

1-3-2 onderzoeksvragen

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?

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?

1-3-3 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 heeft gemaakt omvat de collegeperiodes 2006-2010 en 2010-2014;
- In het kader van de reconstructie van besluitvorming in de periode 2006-2014 heeft de rekenkamer in de nota van bevindingen het verloop van dit proces grotendeels op hoofdlijnen beschrijven. Gezien de doelstelling van dit onderzoek is de rekenkamer meer in detail ingaan op zaken die inzicht geven in oorzaken van de vertraging in de besluitvorming.

1-4 leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het verloop van het besluitvormingsproces rond de centrumontwikkeling in de periode 2006-2009. In hoofdstuk 3 komt dit aan de orde voor de periode 2010-2014. Hoofdstuk 4 gaat in op de oorzaken van de vertraging in de centrumontwikkeling. Tot slot gaat hoofdstuk 5 in op welke lessen uit de centrumontwikkeling zijn getrokken ten behoeve van de nieuwe centraanpak.



2 besluitvorming 2006-2009

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk geeft samen met hoofdstuk 3 het antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

‘Hoe is het besluitvormingsproces rond de centrumontwikkeling verlopen in de periode 2006-2014?’

In dit hoofdstuk wordt in relatie tot bovenstaande onderzoeksvraag ingegaan op de periode 2006-2009. De periode 2010-2014 komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Paragraaf 2-2 geeft een korte terugblik op de periode die vooraf ging aan de start van de centrumontwikkeling in 2006. Vervolgens komen in paragraaf 2-3 tot en met 2-7 de ontwikkelingen in de periode 2006 tot en met 2009 aan bod. In bijlage 1 zijn in een tijdlijn de belangrijkste besluitvormingsmomenten uit de periode 2006-2009 chronologisch weergegeven in één figuur.

2-2 2001-2005: centrumstudie

De allereerste stappen richting herontwikkeling van het Barendrechtse centrum werden gezet in 2001 met de start van het project centrumstudie. Dit omvatte een interactief proces dat uitmondde in de nota ‘Verbeterpunten en voorwaarden ontwikkeling centrum Barendrecht’ (2005) en een nader onderzoek naar de herontwikkelingsmogelijkheden.

In 2001 startte de gemeente Barendrecht met het project centrumstudie. Dit project ging uit van een interactieve aanpak waarbij de ideeën en wensen van burgers in kaart werden gebracht. In 2005 resulteerde de centrumstudie in de nota ‘Verbeterpunten en voorwaarden ontwikkeling centrum Barendrecht’. Op 27 juni 2005 stelde de raad deze nota vast en gaf daarbij het college opdracht de centrumstudie te vervolgen.⁷ Vervolgens is nader onderzoek gedaan naar de herontwikkelingsmogelijkheden van het centrum. De resultaten van dit onderzoek heeft de raad op 30 januari 2006 voor kennisgeving aangenomen, omdat de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 voor de deur stonden en de raad van mening was dat besluitvorming over de dilemma’s die werden geconstateerd een zaak voor de nieuwe raad was.

2-3 2006: start nieuw college en herijking kaders centrumontwikkeling

In 2006 werd het proces rond de herontwikkeling van het centrum doorgezet onder de noemer ‘centrumontwikkeling’. Na oriëntatieavonden met bewoners, ondernemers/winkeliers en belangenorganisaties herijkte de raad in november 2006 de kaders voor de centrumontwikkeling, waarbij de woonvisie 2006-2015 als uitgangspunt werd benoemd. In het kader van de centrumontwikkeling bepaalde de raad dat vóór 2010 minimaal honderd

⁷ Gemeente Barendrecht, raadsbesluit nadere aanscherping kaders centrumontwikkeling, 27 juni 2005.

ouderenwoningen gerealiseerd moesten zijn in het centrum. Uit een onderzoek uit 2005 volgde een financieel exploitatietekort tussen de € 17 en € 23 mln. voor de centrumontwikkeling. Een actueler financieel beeld is bij de herijking van de kaders voor de centrumontwikkeling niet gepresenteerd. Planning was de structuurvisie in september/oktober 2007 vast te stellen, waarbij ook de financiële kaders duidelijker moesten worden.

In het collegeprogramma 2006-2010 kondigde het college aan dat het de herontwikkeling van het centrum nieuw leven wilde inblazen. In juni 2006 werd hiertoe het beleidsvoorstel 'stand van zaken en planning centrumontwikkeling' in de raad behandeld. De eerste stap die het college wilde zetten was het voorbereiden van een evaluatievoorstel op basis waarvan de raad kernkeuzes zou kunnen maken ten aanzien van dilemma's rondom de flexibiliteit van de grenzen van het ontwikkelingsgebied, de maximale bouwhoogte, de woningdifferentiatie vs. de financiële inspanning, de parkeernormering, een betaald-parkeerregime in relatie tot gebouwde voorzieningen en de luchtkwaliteit in relatie tot de verkeersintensiteiten.⁸ Finale besluitvorming over de structuurvisie zou volgens de planning plaats moeten vinden in september/oktober 2007.⁹

2-3-1 raadsbesluit oriëntatieavonden

Voor het creëren van draagvlak bij bewoners, ondernemers/winkeliers en belangenorganisaties, stelde het college voor oriëntatieavonden te organiseren voorafgaand aan de besluitvorming in de raad over de eerder genoemde dilemma's. Het college stelde in het voorstel aan de raad dat 'deze handelswijze veel insprekers bij de behandeling in de commissie kon voorkomen en men zo reeds in een vroeg stadium kennis en draagvlak zou kunnen creëren'.¹⁰ De raad stemde middels een raadsbesluit in met dit voorstel.¹¹ De eerste oriëntatieavond vond plaats op 11 oktober 2006. Aan circa 300 aanwezigen is op deze avond informatie verstrekt over het te doorlopen proces en het voornemen om de raad kernkeuzes te laten maken over de dilemma's binnen de centrumontwikkeling.¹² Deze kernkeuzes heeft de raad gemaakt met het herijken van de kaders voor de centrumontwikkeling, waarop in de volgende paragraaf nader wordt ingegaan.

2-3-2 herijking kaders centrumontwikkeling

Op 27 november 2006 heeft de raad kaders voor de centrumontwikkeling herijkt.¹³ De tekst van dit raadsbesluit is opgenomen in het nu volgende blauwe kader.

⁸ Gemeente Barendrecht, beleidsvoorstel stand van zaken en planning centrumontwikkeling, 1 juni 2006.

⁹ Gemeente Barendrecht, beleidsvoorstel stand van zaken en planning centrumontwikkeling, 1 juni 2006.

¹⁰ Gemeente Barendrecht, beleidsvoorstel stand van zaken en planning centrumontwikkeling, 1 juni 2006.

¹¹ Gemeente Barendrecht, raadsbesluit stand van zaken en planning centrumontwikkeling, 26 juni 2006.

¹² Gemeente Barendrecht, jaarstukken 2006, juni 2007.

¹³ Gemeente Barendrecht, raadsbesluit herijking kaders centrumontwikkeling, 27 november 2006.

besluit herijking kaders centrumontwikkeling

- De Woonvisie 2006-2015 als uitgangspunt te nemen voor de planvorming van de centrumontwikkeling.
- In te stemmen met de kernkeuzen:
 - Bouwhoogte: op beperkte schaal en passend in de omgeving hoogbouw met maximaal 6 woonlagen voor de doelgroepen toestaan. Op de begane grond een bouwlaag toestaan voor andere doeleinden, b.v. parkeervoorzieningen en/of winkels.
 - Woningdifferentiatie vs. financiële inspanning: in het belang van de volkshuisvesting kiezen voor de realisatie van woningen binnen de verdeling 32,5/27,5/40 en ter stimulering de daarvoor
 - bestemde subsidiefondsen voeden en benutten.
 - Parkeernormering: uitgaan van de 1,8 norm, waarbij de mogelijkheid wordt opengehouden in specifieke gevallen hier gedifferentieerd mee om te gaan.
 - Betaald parkeren: als niet wordt gekozen voor een betaald parkeerregime, dan zal een gemeentelijke financiële bijdrage worden geleverd aan openbaar gebouwde parkeervoorzieningen.
 - Omvang centrumontwikkelingsgebied: ten behoeve van de realisatie van voldoende woningen en een integrale benadering van de centrumontwikkeling, flexibel omgaan met de randen van het gebied in de voorbereidende fase tot aan de vaststelling van het voorkeursalternatief.
 - Tijdpad procedure structuurvisie centrum vs. initiatieven derden: parallelle trajecten die passen binnen de uitgangspunten van de centrumontwikkeling positief benaderen.
 - Geluidhinder: de keuze omtrent het niveau van het gewenste woon- en leefklimaat ten aanzien van geluid bepalen aan de hand van de vaststelling van het geluidsplan. De uitgangspunten uit dit plan gelden ook voor de centrumontwikkeling.
 - Luchtkwaliteit: de keuze omtrent het niveau van het gewenste woon- en leefklimaat ten aanzien van luchtkwaliteit bepalen aan de hand van de vaststelling van het luchtkwaliteitsplan. De uitgangspunten uit dit plan gelden ook voor de centrumontwikkeling.
 - Oude dorpskern: de historische dorpskern rondom het Doormanplein en omgeving behouden door het instellen van een beschermd dorpsgezicht. Wel op beperkte schaal revitalisering mogelijk maken.
- Te kiezen voor uitwerking van de varianten D, E en F.

woonvisie als uitgangspunt

Met het herijken van de kaders voor de centrumontwikkeling heeft de raad bepaald dat de woonvisie 2006-2015 het uitgangspunt is voor de centrumontwikkeling. Hierin is tot 2015 een behoefte van tussen de 475 en 557 zorgwoningen voor ouderen vastgesteld. Volgens het raadsvoorstel dat ten grondslag ligt aan het raadsbesluit over de herijking van de kaders voor de centrumontwikkeling, moeten deze woningen nabij voorzieningen in het centrum worden gerealiseerd. Daarbij is aangegeven dat vóór 2010 in ieder geval minimaal honderd ouderenwoningen gerealiseerd moeten zijn in het centrum.

financieel kader

In het raadsvoorstel 'Herijking kaders centrumontwikkeling' heeft het college aangegeven dat de centrumontwikkeling een financiële impuls van de gemeente vraagt. Hierbij wordt verwezen naar een onderzoek uit december 2005 waarbij een indicatief exploitatietekort is doorgerekend van € 17 - € 23 mln.. Dit tekort zal volgens het raadsvoorstel deels gedekt moeten worden uit gemeentelijke subsidiefondsen en uit de reserve grondbedrijf. Bij de behandeling van het raadsvoorstel in de commissie Grondbedrijf (14 november 2006) heeft de wethouder aangegeven dat het college

verder gaat met het verfijnen en doorrekenen van de opties nadat de raad kernkeuzes heeft gemaakt. Bij de behandeling van het voorstel in de raad (27 november 2006) gaf de wethouder aan dat de uitgangspunten uit het raadsvoorstel, de uitgangspunten van de woonvisie en de nog vast te stellen uitgangspunten voor lucht en geluid de kaders vormen voor het college.¹⁴ Daarbij stelde de wethouder dat op een later moment concrete keuzes moesten worden gemaakt, omdat niet alles financieel haalbaar zou zijn.

2-4 2007: drie modellen en voorbereidingskrediet

Op basis van input uit 'de week van het centrum' en een marktconsultatie heeft het college een voorkeursmodel uitgewerkt en in juli 2007 voorgelegd aan de raad. De raad bepaalde middels de motie centrumontwikkeling dat het college een nieuw model moest voorleggen, waarin o.a. sprake moest zijn van minder te verwijderen woningen. Het voorkeursmodel waarmee de raad eind september 2007 instemde ging uit van het toevoegen van 3.000-3.500 m² detailhandel en minimaal 350 woningen. De financiële kaders bij dit model waren ten tijde van dit onderzoek niet meer te achterhalen.

Nadat de raad in november 2006 de kaders voor de centrumontwikkeling had herijkt is het college met behulp van een extern stedenbouwkundig bureau verder gegaan met het uitwerken van drie modellen voor de centrumontwikkeling. In mei 2007 is de week van het centrum gehouden, waarin de drie modellen zijn gepresenteerd aan de raad, inwoners, ondernemers en winkeliers. Ook zijn een vijf marktpartijen over de modellen geconsulteerd. Op basis van de uitkomsten van de consultatie en de week van het centrum is een voorkeursmodel uitgewerkt dat het college in juli 2007 heeft voorgelegd aan de commissie Ruimte.

2-4-1 besluitvorming 'hoofdkeuzes en onderzoeksvragen drie modellen'

Bij de commissiebehandeling (3 juli 2007) van het voorstel 'hoofdkeuzes en onderzoeksvragen drie modellen centrumontwikkeling' maakten 26 burgers gebruik van de mogelijkheid om in te spreken. Deze burgers uitten daarbij hun zorgen over o.a. de begrenzing van het gebied, de bouwhoogte, de financiële haalbaarheid van de plannen, huisvesting van huidige bewoners en de communicatie vanuit de gemeente.¹⁵

Verschillende fracties gaven bij de commissiebehandeling aan verrast te zijn door het feit dat de raad niet werd gevraagd een keuze te maken uit de drie eerder gepresenteerde modellen, maar er een voorkeursmodel werd voorgelegd door het college.¹⁶ Vanuit de commissie werden, mede naar aanleiding van de bijdragen van de insprekers, diverse vragen gesteld aan de wethouder, o.a. over de wijze waarop naar betrokkenen is gecommuniceerd, de inspraakmogelijkheden van huidige bewoners en de herhuisvesting van betrokkenen. De wethouder deed de toezegging de vragen van de commissie schriftelijk te beantwoorden voor het einde van de betreffende week, zodat de raadsbehandeling van het voorstel zoals gepland op 16 juli 2007 zou kunnen plaatsvinden.

¹⁴ Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering 27 november 2006.

¹⁵ Gemeente Barendrecht, notulen commissie ruimte, 3 juli 2007.

¹⁶ Gemeente Barendrecht, notulen commissie ruimte, 3 juli 2007.

motie centrumontwikkeling

Een week voor de geplande raadsbehandeling van het voorkeursmodel dat het college voorstelde, werd op 9 en 10 juli 2007 de voorjaarsnota 2007 in de raad behandeld. Hierbij stelden diverse fracties de centrumontwikkeling aan de orde en nam de raad uiteindelijk een motie aan waarmee ze besloot dat in september 2007 een tweede termijn zou worden gevoerd in de commissie Ruimte en geen inhoudelijke behandeling zou plaatsvinden in de raadsvergadering van 16 juli 2007. Ook werd het college via de motie opgedragen te zorgen voor een nieuw model voor de centrumontwikkeling, met als uitgangspunt een centraal plein en het zoveel mogelijk beperken van het aantal te verwijderen woningen. De bestaande woningen aan het Weerom en de Keerweer en de aangrenzende bebouwing aan de Binnenlandse Baan vanaf Tinke tot de Lindehoevelaan moesten in ieder geval gehandhaafd blijven.¹⁷

aangekochte woningen buiten plangebied

Ten behoeve van de centrumontwikkeling had de Gemeente Barendrecht diverse woningen aangekocht die als gevolg van de aanpassing van het plangebied in 2007 buiten het plangebied kwamen te liggen. In eerste instantie zijn de woningen na de aanpassingen van het plangebied aangehouden om in te kunnen zetten als wisselwoning voor bewoners in het centrumgebied. In maart 2010 werd echter geconstateerd dat de woningen hier niet meer voor nodig waren. Uiteindelijk stemde de raad op 31 januari 2012 in met de verkoop van de woningen. De aankoopkosten van de negentien aangekochte panden buiten het plangebied bedroeg in totaal € 6.281.592.¹⁸ Uiteindelijk is een drietal objecten in 2014/2015 weer uit de verkoop gehaald ten behoeve van de nieuwe centrumaanpak of om statushouders te huisvesten. De overige panden hebben in totaal een verkoopopbrengst van € 3.727.500 opgebracht. Dit betekent een verlies van € 2.554.092 t.o.v. de aankoopkosten. Vanaf 2009 is een deel van dit verlies reeds afgeboekt in het kader van de jaarrekening. Voor het overige zijn deze kosten onderdeel van de historische boekwaarde (totaal € 3.257.000) die onderdeel is van de grondexploitatie voor de nieuwe centrumaanpak.¹⁹

raadsbesluit hoofdkeuzes n.a.v. drie onderscheidende modellen

De tweede termijn in de commissie Ruimte vond plaats op 4 september 2007, waarna de raad op 24 september 2007 besloot om:²⁰

- in te stemmen met de aanpassing van het plangebied;
- in te stemmen met de volgende hoofdkeuzes:
 - nieuw centraal plein ter hoogte van 't Vlak;
 - optimaliseren parkeerstructuur;
 - nadruk op gevarieerd woonmilieu Driehoek;
 - Middenbaan als vitale winkelstraat;
 - Groene zoom ten noorden van Binnenlandse Baan;
 - Verbeteren Binnenhof;
 - Borgstede als bronpunt woonzorg/-servicezone;

¹⁷ Gemeente Barendrecht, motie centrumontwikkeling, 10 juli 2007.

¹⁸ Exceloverzicht aan- en verkoopkosten woningen Centrumontwikkeling, ontvangen 4 oktober 2016. Dit bedrag is het totaal van de aankoopkosten van de panden incl. een vergoeding van 6% die aan de eigenaren is betaald als tegemoetkoming in de kosten van de overdrachtsbelasting in het kader van de aankoop van een vervangende woning.

¹⁹ Gemeente Barendrecht, tweede rapportage grip op de centrumaanpak 2016, augustus 2016.

²⁰ Gemeente Barendrecht, raadsbesluit hoofdkeuzes naar aanleiding van drie onderscheidende modellen centrumontwikkeling, 24 september 2007.

- in te stemmen met de centrale onderzoeksvragen die onder de hoofdkeuzes vallen, e.e.a. geheel binnen de uitgangspunten en kaders die door de raad zijn vastgesteld:
 - financiële haalbaarheid (parkeerexploitatie, programma, verwerving);
 - parkeren (o.a. ondergronds of op maaiveld, betaald parkeren);
 - logistiek (o.a. meervoudig grondgebruik, gescheiden of gemengd);
 - cultuurprogramma (o.a. op centraal plein of nabij het Kruispunt);
 - centraal plein (maatvoering en programmering);
 - woningbouwopgave (doelgroepen en woonmilieus, typologie en bouwhoogte, omvang programma);
- in te stemmen met het ruimtelijk kader centrumontwikkeling;²¹
- een bedrag van € 750.000 te bepalen waarboven de gemeenteraad geconsulteerd moet worden over een aankoop ten behoeve van de centrumontwikkeling.

Door in te stemmen met het ruimtelijk kader centrumontwikkeling ging de raad akkoord met een voorkeursmodel dat o.a. uitging van een nieuw centraal plein en het toevoegen van 3.000-3.500 m² detailhandel en minimaal 350 woningen in het centrum.²² De planeconomische doorrekening behorend bij dit voorkeursmodel heeft destijds vertrouwelijk voor de raad ter inzage gelegen. Ten tijde van dit onderzoek kon dit document niet meer worden achterhaald, waardoor voor de rekenkamer onduidelijk is van welke financiële bandbreedtes dit voorkeursmodel uitging.

2-4-2 voorbereidingskrediet

Eind 2007 heeft het college het raadsvoorstel voorbereidingskrediet voorgelegd. Hierin staat dat het college beoogt te komen tot een meer gedetailleerde structuurvisie, waarbij het wenselijk is het intensieve communicatietraject (zoals dat bijvoorbeeld vorm kreeg in de week van het centrum in mei 2007) te continueren. Daarbij stelt het college vast dat deze plan- en procesinsteek sterk afwijkend is van de oorspronkelijke opzet, waarbij werd uitgegaan van een globale structuurvisie, die in het vierde kwartaal van 2007 zou worden vastgesteld. Omdat het intensieve en open planproces en de zeer gedetailleerde uitwerking van de diverse planonderdelen hoge kosten met zich mee brachten, verzocht het college de raad een voorbereidingskrediet van € 585.000 beschikbaar te stellen. Dit bedrag omvat de geraamde kosten van de werkzaamheden tot aan de vaststelling van de structuurvisie. Vaststelling van de structuurvisie zou volgens het raadsvoorstel uiterlijk in september 2008 plaats moeten vinden. De geraamde kosten betreffen:²³

• vervolgcosten BVR (o.a. voor planuitwerking, financieel kader)	€ 148.000
• communicatie (o.a. een tweede week van het centrum)	€ 170.000
• aanvullend onderzoek (t.b.v. uitwerking structuurvisie) ²⁴	€ 125.000
• ondersteuning/scholing (o.a. projectondersteuning)	€ 88.000
• onvoorzien	€ 53.000

²¹ Dit is de uitwerking van het voorkeursmodel dat is voortgekomen uit de drie modellen die eerder waren opgesteld en na het aannemen van de motie centrumontwikkeling.

²² Gemeente Barendrecht, raadsbesluit hoofdkeuzes naar aanleiding van drie onderscheidende modellen centrumontwikkeling, 24 september 2007.

²³ Het raadsvoorstel bevat een meer gedetailleerde uitsplitsing van de kosten.

²⁴ Betreft onderzoek naar woonwensen & sociaal plan, parkeerbalans en verkeersstructuur, second opinion planeconomie, juridische toetsing intentie-overeenkomst met Patrimonium, milieuonderzoek, advisering marktselectie en een quick scan distributie planologisch onderzoek.

Op 17 december 2007 heeft de raad ingestemd met het verlenen van het voorbereidingskrediet.

2-5 2008: inspraakprocedure ontwerp structuurvisie en marktconsultatie

Halverwege 2008 startte de inspraakprocedure voor de ontwerp structuurvisie. In totaal werden 116 reacties ingediend. Uit een marktconsultatie rond de ontwerpstructuurvisie volgden reacties van twaalf marktpartijen, die o.a. aangaven het winkelprogramma ontoereikend te vinden. Uit een distributie planologisch onderzoek volgde de conclusie dat er in het centrum bijna 11.000 m² uitbreidingsruimte was. In de aangepaste ontwerp structuurvisie werd het toe te voegen winkelvloeroppervlak daarom uitgebreid naar 9.000-11.000 m².

In juni 2008 heeft de raad de ontwerp structuurvisie vrijgegeven voor inspraak. Ook heeft in juni 2008 een tweede 'week van het centrum' plaatsgevonden, waarin bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd over de centrumontwikkeling. Na de zomer van 2008 heeft vervolgens ook een marktconsultatie plaatsgevonden, waarin marktpartijen zijn gevraagd te reageren op de ontwerp structuurvisie.

2-5-1 inspraakreacties

De inspraakprocedure liep van 13 juni 2008 tot en met 24 juli 2008. In totaal zijn 116 inspraakreacties ingediend.²⁵ De inspraakreacties hadden o.a. betrekking op de aantasting van het dorpse karakter van Barendrecht, bezonning, privacy, hoogte van de bebouwing, groen, de gevolgen van ondergrondse parkeergarages, verkeer, detailhandel, schade en overlast, het toewijzen van woningen, het doorlopen proces en de financiële onderbouwingen.²⁶

2-5-2 marktconsultatie

Om de ambities en haalbaarheid van de ontwerp structuurvisie te toetsen aan de inzichten van de markt is op 19 augustus 2008 een bijeenkomst georganiseerd waarbij in totaal 45 marktpartijen aanwezig waren. Uiteindelijk hebben twaalf marktpartijen een reactie gegeven op de ontwerp structuurvisie. Uit het merendeel van deze reacties kwam o.a. naar voren dat het winkelprogramma als ontoereikend werd ervaren.²⁷ Een omvangrijker winkelprogramma was volgens de marktpartijen nodig om een aantrekkelijke en kloppende kern te realiseren. De uitkomsten van een distributie planologisch onderzoek²⁸ onderschreven dit. Volgens dit onderzoek was er in het centrum van Barendrecht bijna 11.000 m² uitbreidingsruimte, waarvan 2.000 m² in de dagelijkse artikelensector en 8.900 m² in de niet-dagelijkse artikelensector.²⁹ Op grond hiervan is in de ontwerpstructuurvisie de mogelijkheid voor het realiseren van een tweede extra winkelstraat opgenomen.

2-5-3 aangepast ontwerp

De inspraakreacties gaven aanleiding voor het uitvoeren van een aantal aanvullende onderzoeken naar verkeer, luchtkwaliteit, geluidshinder, windhinder/-gevaar en

²⁵ Gemeente Barendrecht, jaarstukken 2008, juni 2008.

²⁶ Gemeente Barendrecht, inspraakreacties ontwerp structuurvisie, 2008.

²⁷ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel structuurvisie centrumontwikkeling, 26 januari 2009.

²⁸ In een distributie planologisch onderzoek wordt de wenselijkheid van uitbreiding van detailhandel in bijv. een winkelgebied nagegaan.

²⁹ Gemeente Barendrecht, notitie marktruimte Barendrecht centrum DPO, 2008.

bezonning en naar de ontwikkeling van de detailhandel in de gemeente Barendrecht. Op basis van de inspraakreacties, de uitkomsten van genoemde onderzoeken en de marktconsultatie is de ontwerp structuurvisie aangepast. Het volgende blauwe kader bevat de belangrijkste aanpassingen in de ontwerp structuurvisie.³⁰

belangrijkste aanpassingen ontwerp structuurvisie

- op kwetsbare plekken (vanuit oogpunt van bezonning en privacy en t.b.v. behoud van het dorps karakter) is de bouwhoogte aangepast
- precisering van de zonering Borgstede; vastleggen van een rand met groene uitstraling langs de singel aan de Binnenlandse Baan
- groenzones toegevoegd
- het centrale plein is verdeeld in drie samenhangende kleinere pleinen
- mogelijkheid om aan de noordzijde van de Middenbaan woningen boven winkels te realiseren
- nieuwe referentiebeelden die meer aansluiten bij de ambitie die de gemeente met de centrumontwikkeling heeft
- uitbreiding winkelvloeroppervlak; er wordt uitgegaan van een toevoeging van tenminste 9.000 m², waarbij de mogelijkheid van het toevoegen van 11.000 m² niet wordt uitgesloten.
- toevoeging van de mogelijkheid om een extra winkelprogramma te realiseren aan het Achterom

In de aangepaste ontwerp structuurvisie is sprake van een aanzienlijke uitbreiding van het toe te voegen winkelloppervlak. De eerste ontwerp structuurvisie ging uit van een toevoeging van 3.000-4.000 m². De aangepaste versie ging uit van 9.000-11.000 m² extra winkelvloeroppervlak.

2-6 1e helft 2009: vaststelling structuurvisie – start masterplanfase

In januari 2009 stelde de raad de structuurvisie voor de centrumontwikkeling vast. In het raadsbesluit werd bepaald in eerste instantie uit te gaan van 9.000 m² extra winkelvloeroppervlak. De financiële verkenning bij de structuurvisie kwam in het scenario met betaald parkeren uit van een negatief resultaat tussen € 11 en € 28 mln. en in het scenario zonder betaald parkeren op een negatief resultaat tussen € 23 en € 39 mln.. Voor het uitwerken van een masterplan kende de raad in april 2009 een voorbereidingskrediet van € 643.350 toe, dat later in de grondexploitatie moest worden ingebracht. De eerste ontwikkelstrategie bij de structuurvisie ging uit van een integrale gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente de regie zou voeren. In mei 2009 werd deze ontwikkelstrategie aangepast waarbij het centrumplan werd opgeknipt in vier deelgebieden zodat, flexibel ingespeeld zou kunnen worden op de gevolgen van de kredietcrisis. Een stevige regierol voor de gemeente ten aanzien van het deelgebied winkelcentrum werd in deze ontwikkelstrategie noodzakelijk geacht.

Begin 2009 stelde de raad de structuurvisie voor de centrumontwikkeling vast waarna de centrumontwikkeling in de masterplanfase terecht kwam. In de navolgende paragrafen wordt nader ingegaan op het programma en de ontwikkelstrategie van de structuurvisie, de financiële verkenning behorende bij de structuurvisie, de motie die bij de vaststelling van de structuurvisie werd aangenomen en het voorbereidingskrediet dat voor de masterplanfase is verstrekt.

³⁰ Gemeente Barendrecht, aanpassingen ontwerpstructuurvisie, 12 januari 2009.

2-6-1 programma en ontwikkelstrategie structuurvisie

De door de raad vastgestelde structuurvisie gaat uit van het volgende programma:³¹

- 482 (levensloop)bestendige woningen (waarvan circa 183 sociale woningen);
- 14.500 m² nieuwe winkelruimte, waarvan circa 5.500 m² vervanging en 9.000 m² toevoeging;
- realisatie van 4.500 m² maatschappelijke voorzieningen;
- circa 2.100 parkeerplaatsen, waarvan ruim 1.300 openbaar. Het grootste deel van de parkeerplaatsen wordt gerealiseerd in een gebouwde parkeervoorziening.

In het raadsbesluit is ten aanzien van de uitbreiding van de winkelruimte opgenomen dat, vooruitlopend op de discussie over de resultaten van het distributie planologisch onderzoek, vooralsnog wordt uitgegaan van ten minst 9.000 m² extra winkelruimte. Dit is minder dan de bijna 11.000 m² uitbreiding die volgens het DPO mogelijk was.

De ontwikkelstrategie die onderdeel is van de structuurvisie bevat de volgende uitgangspunten:³²

- De gemeente houdt de regie bij de ontwikkeling van het centrum.
- De centrum is een integrale gebiedsontwikkeling met verschillende deellocaties.
- binnen de gebiedsexploitatie is verevening mogelijk zodat vastgoedontwikkelingen bijdragen aan voorzieningen, aanpassing van infrastructuur, parkeervoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte.
- Om de risico's van de centrumontwikkeling te beperken moeten samenwerkingspartners worden gevonden, waarbij naast Patrimonium wordt gedacht aan een conceptuele ontwikkelaar.
- Om een marktpartij te selecteren zal met de marktpartijen die in de eerder gehouden marktconsultatie hebben gereageerd, een selectieprocedure worden doorlopen.
- De centrumontwikkeling is een complexe en langdurige opgave die circa 10 jaar in beslag zal nemen.
- De fasering is afhankelijk van de verwervingen, de herhuisvestingsmogelijkheden voor bewoners, ondernemers en gebruikers, de financiële aspecten en de mogelijkheid om deelgebieden 'zelfstandig' te ontwikkelen.

2-6-2 financiële verkenning

Op basis van de structuurvisie is eind 2008 een financiële verkenning uitgevoerd. Gegeven het hoge abstractieniveau van een structuurvisie betrof dit een verkenning op hoofdlijnen waarbij inzicht is gegeven in het verwachte negatieve projectresultaat uitgaande van een scenario met betaald parkeren en een scenario zonder betaald parkeren:

- Uitgaande van het vestigen van een betaald parkeerregime in het centrum werd de bandbreedte van het projectresultaat ingeschat tussen -/-€ 11 mln. en -/-€ 28 mln..
- Zonder betaald parkeren in het centrum werd de bandbreedte van het projectresultaat ingeschat tussen -/- € 23 mln. en -/- € 39 mln..

³¹ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel Structuurvisie centrumontwikkeling, 26 januari 2009.

³² Gemeente Barendrecht, structuurvisie centrumontwikkeling Barendrecht, 26 januari 2009.

betaald parkeren

In juni 2008 stelde de raad de parkeernota vast. De structuurvisie voor de centrumontwikkeling gaat uit van de uitgangspunten uit deze parkeernota, maar in de parkeernota is geen uitspraak gedaan ten aanzien van betaald parkeren. De financiële verkenning bij de structuurvisie laat zien dat het scenario met betaald parkeren een kleiner negatief projectresultaat oplevert dan wanneer er geen betaald parkeren zou worden ingevoerd. Daarbij is in het scenario met betaald parkeren uitgegaan van een tarief van € 1 per uur.

2-6-3 motie structuurvisie

Bij het vaststellen van de structuurvisie heeft de raad een motie aangenomen waarin met het oog op een zorgvuldige uitwerking en uitvoering van de structuurvisie verschillende verzoeken (zie blauw kader) aan het college zijn gedaan. Daarnaast sprak de raad met de motie ook uit dat spoedig duidelijkheid moest worden verschaft over de financiële haalbaarheid van de centrumontwikkeling.

motie structuurvisie centrumontwikkeling – verzoeken aan het college

- De direct betrokken burgers en ondernemers nauw te betrekken bij de verdere uitwerking en uitvoering van de structuurvisie, zoveel als mogelijk rekening te houden met hun individuele belangen (bouwhoogte, bezonning, privacy etc.) en zorgvuldig en intensief met hen te communiceren over de stappen in het proces
- Er voor zorg te dragen dat binnen 3 maanden na vaststelling van deze motie duidelijkheid wordt geboden aan de huurders in het centrum die als gevolg van de uitvoering van de structuurvisie hun huurwoning moeten verlaten door vaststelling van een sociaal statuut. Daarin zal door de gemeente Barendrecht, in aanvulling op het door Patrimonium op te stellen sociaal plan, aanvullende compensatie moeten worden geboden na overleg met de betrokken huurders en toetsing door een externe deskundige.
- Er voor zorg te dragen dat met de eigenaren van woningen in het centrum die als gevolg van de centrumontwikkeling moeten verdwijnen tijdig, individueel en zorgvuldig gecommuniceerd wordt over de procedure m.b.t. de verwerving van hun woning.
- In bijzondere gevallen maatwerk toe te passen, waarbij gedacht wordt aan burgers die in de randen van het plangebied wonen en nog niet precies weten wat de consequenties voor hen zijn van de structuurvisie en de centrumontwikkeling.
- Dat het voorkeursrecht op grond van de Wvg binnen 3 maanden na vaststelling van deze motie wordt opgeheven voor zover dat gevestigd is op woningen in het centrum die niet bij de in de structuurvisie vastgelegde centrumontwikkeling zijn betrokken.
- Dat leegstand en verpaupering van woningen en winkels in het centrum tijdens de uitwerking en uitvoering van de structuurvisie zoveel als mogelijk wordt voorkomen, o.a. door het sluiten van (een) beheersovereenkomst(en) met patrimonium
- Dat aan de direct betrokken burgers en ondernemers in het centrum z.s.m. duidelijk wordt gemaakt wie bij de gemeente Barendrecht het aanspreekpunt is voor vragen, klachten en schade- en overlastmeldingen bij de uitvoering van de centrumplannen.
- Binnen 3 maanden na vaststelling van deze motie de uitkomsten van het DPO aan de raad te presenteren, evenals een detailhandelsnota, die in goed overleg met de Barendrechtse winkeliers en winkelbedrijven moet worden opgesteld. In de detailhandelsnota moeten de resultaten van het DPO zijn verwerkt en moet worden aangegeven welke mogelijkheden er zijn om te waarborgen dat de typische Barendrechtse ondernemers in het centrum worden behouden en niet worden verdrongen door grootwinkelbedrijven.

- I.h.k.v. de uitwerking van de structuurvisie in een masterplan nader onderzoek te laten doen naar de verkeersinfrastructuur en de parkeerfaciliteiten die nodig zijn bij de in de structuurvisie vastgelegde centrumontwikkeling, waarbij rekening wordt gehouden met de wettelijke milieueisen.
- Er voor zorg te dragen dat bij de huidige herbestrating van de middenbaan meer fietsparkeerplaatsen worden gerealiseerd en bij de opstelling van het masterplan voldoende ruimte voor fietsparkeerplaatsen in het centrum en kwalitatieve inpassing daarvan wordt meegenomen.
- Er bij de uitwerking van een beeldkwaliteitenplan aandacht aan te besteden dat de architectuur van het centrum zoveel mogelijk voldoet aan de in de structuurvisie genoemde menselijke maat en Barendrechtse sfeer en karakter, o.a. door bij uitvoering van de centrumplannen een coördinerend architect in te schakelen die er op toe zal zien dat plannen worden uitgevoerd overeenkomstig het door de raad vast te stellen beeldkwaliteitsplan en architectuurbeleid
- Aan de raad een masterplan voor te leggen waarin de structuurvisie nader wordt uitgewerkt, evenals een grondexploitatie waarin duidelijkheid wordt geboden over de financiële onderbouwing van de centrumplannen
- De raad permanent en zorgvuldig te (blijven) informeren over de voortgang van de uitwerking en uitvoering van de structuurvisie en de daarin vastgelegde centrumplannen.

2-6-4 voorbereidingskrediet masterplan

Op 20 april 2009 heeft de raad een voorbereidingskrediet van € 643.350 ter beschikking gesteld voor de masterplanfase van de centrumontwikkeling. De masterplanfase omvatte de uitwerking van een masterplan, het selecteren van een marktpartij en opstellen van een samenwerkingsovereenkomst en het uitwerken van het financiële kader voor de centrumontwikkeling. Aan het gevraagde voorbereidingskrediet ligt de volgende kostenraming ten grondslag:

• opstellen masterplan door architectenbureau:	€ 105.000
• communicatie:	€ 115.000
• diverse aanvullende onderzoeken	€ 185.000
• ondersteuning/scholing	€ 183.500
• onvoorzien	€ 54.850

Aangezien er nog geen grondexploitatie voor de centrumontwikkeling was opgestart is in het raadsbesluit opgenomen dat het voorbereidingskrediet ten laste wordt gebracht van de reserve grondbedrijf en in een later stadium in de grondexploitatie centrumontwikkeling zal worden ingebracht.

reserve grondbedrijf

De reserve grondbedrijf wordt ingezet voor de dekking van risico's, voorzieningen, claims en de dekking van negatieve resultaten van een grote projecten, zoals de centrumontwikkeling. Voeding van deze reserve vond plaats door stortingen vanuit winstgevendende grondexploitaties, zoals bijvoorbeeld de Vinex-locatie Carnisselande en de activering van gronden op de balans. In de notitie reserve grondbedrijf 2008 (mei 2008) werd aangegeven dat er binnen de reserve grondbedrijf op dat moment voldoende ruimte was om aan verschillende grote projecten de gewenste bijdrage te leveren. Voor de centrumontwikkeling betrof dit een bijdrage van € 12 mln.. Een jaar later werd in de voorjaarsnota 2009 (juni 2009) gemeld dat het effect van de kredietcrisis (ingeschat op € 10,3 mln.) op de reserve grondbedrijf noodzaakte tot keuzes over de inzet van de reserve grondbedrijf. Als gevolg daarvan

werd in de voorjaarsnota 2009 voorgesteld vanaf dat moment voor de centrumontwikkeling een maximale bijdrage van € 8 mln. aan te houden.

2-6-5 aangepaste ontwikkelstrategie

In de loop van 2009 bleek dat jurisprudentie op het gebied van het Europese aanbestedingsrecht vereiste dat het model van de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij³³ moest worden verlaten. Deze constatering leidde tot een aangepaste ontwikkelstrategie, waarin eveneens werd geconstateerd dat het in het kader van risicospreiding van belang was het centrumplan op te knippen in deelgebieden. Zo kon flexibel ingespeeld worden op onder meer de gevolgen van de kredietcrisis.³⁴ In de aangepaste ontwikkelstrategie zijn vier deelgebieden onderscheiden waarbij indicatief de volgende planning is opgenomen:

tabel 2-1: deelgebieden ontwikkelstrategie 2009

deelgebied	indicatie start planvoorbereiding	indicatie eindoplevering
Postkantoor/brandweerkazerne	2011	2015
Driehoek en tweede winkelstraat	2012	2016
Winkelcentrum	2013	2018
Van der Jagt locatie	2018	2020

Ten aanzien van het winkelcentrum is in de aangepaste ontwikkelstrategie aangegeven dat de gemeente in dit deelgebied een actieve en stevige regierol moet vervullen, aangezien een dergelijke complexe ontwikkeling niet op initiatief van marktpartijen zal worden opgepakt.³⁵

2-7 2^e helft 2009: motie detailhandelsvisie en stopzetting marktselectieprocedure

De behandeling van de second opinion marktpotenties centrum leidde tot een motie waarin de raad het college opdracht gaf het centrum gefaseerd te ontwikkelen en daarbij de uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte per fase af te stemmen op de actuele behoefte aan winkelruimte. De financiële verkenning voor de marktselectieprocedure die in september 2009 zou starten liet een negatief resultaat van € 25 mln. zien. Hierop werd besloten de marktselectieprocedure stop te zetten en een financieel haalbaar plan te gaan ontwikkelen.

In de tweede helft van 2009 ontstonden er bij de raad twijfels over de haalbaarheid van het aantal vierkante meters aan nieuw winkelvloeroppervlak dat was opgenomen in de centrumontwikkeling. Eind 2009 werd vervolgens besloten de geplande

³³ Deze gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij zou worden opgericht door de gemeente samen met Patrimonium en een nog te selecteren marktpartij. Deze drie partijen zouden dan gezamenlijk integraal verantwoordelijk worden voor de verwervingsopgave en de publieke werken in het plangebied.

³⁴ Gemeente Barendrecht, ontwikkelstrategie en marktselectieprocedure centrumontwikkeling Barendrecht, mei 2009.

³⁵ Gemeente Barendrecht, ontwikkelstrategie en marktselectieprocedure centrumontwikkeling Barendrecht, mei 2009.

marktselectieprocedure stop te zetten omdat de financiële haalbaarheid van de plannen onder druk stond. Beide zaken worden in navolgende paragrafen nader toegelicht.

2-7-1 motie detailhandelsvisie in relatie met de centrumontwikkeling

In september 2009 behandelde de raad de second opinion marktpotenties centrum. Volgens de in de eerste helft van 2009 opgestelde detailhandelsvisie was er in het centrum van Barendrecht ruimte op met winkelaanbod met 11.000 m² uit te breiden.³⁶ Uit de second opinion kwam naar voren dat uitgaande van de situatie op dat moment een uitbreidingsruimte van 6.500 m² haalbaar was. Als het aantal inwoners volgens verwachting zou stijgen en het centrum substantieel zou worden versterkt, zou volgens de second opinion uiteindelijk een uitbreidingsruimte van 12.300 m² haalbaar zijn.

Bij de behandeling van de second opinion nam de raad een motie aan waarin werd geconstateerd dat raadsleden bij de behandeling van de detailhandelsvisie bij herhaling hebben aangegeven twijfels te hebben bij de juistheid van de aannames en berekeningen die aan de detailhandelsvisie ten grondslag lagen.³⁷ Met de motie sprak de raad uit dat het noodzakelijk is dat de ontwikkeling van het centrum zodanig gefaseerd plaatsvindt, dat uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte per fase kan worden afgestemd op de actuele behoefte aan winkelruimte en iedere fase zowel financieel-economisch, architectonisch als stedenbouwkundig tot een aanvaardbaar en afgestemd geheel moet leiden. Op grond van de motie werd het college verzocht bij het opstellen van het masterplan centrumontwikkeling de gewenste fasering uit te werken en vast te leggen.³⁸

2-7-2 stopzetting marktselectieprocedure

In september 2009 zou een marktselectieprocedure van start gaan voor het deelgebied winkelcentrum, waarin vijf eerder geselecteerde marktpartijen zouden worden gevraagd een plan en een grondbieding te ontwikkelen. Ten behoeve van de marktselectieprocedure is een marktselectiedocument opgesteld en is een financiële verkenning uitgevoerd. Deze financiële verkenning liet een verwacht negatief financieel resultaat van € 25 mln. zien.³⁹ Als gevolg van de economische crisis verwachtte het college een grote mate van terughoudendheid bij de marktpartijen om projectrisico's aan te gaan.

Hoewel de gemeente Barendrecht bereid was risicodragend te participeren in de centrumontwikkeling was duidelijk dat de gemeentelijke bijdrage niet zou volstaan om het tekort op het centrumplan te overbruggen.⁴⁰ Het college heeft daarom eind 2009 voorgesteld de marktselectieprocedure – al dan niet tijdelijk – stop te zetten en de periode tot begin 2010 te gebruiken voor het ontwikkelen van een financieel haalbaar plan. Op 14 december 2009 is de raad met dit voorstel akkoord gegaan. In het raadsbesluit is opgenomen dat men bij de uitwerking van het financieel haalbaar plan blijft uitgaan van het hoge ambitieniveau van de structuurvisie. Kanttekening daarbij

³⁶ BRO, detailhandelsvisie gemeente Barendrecht, maart 2009, pagina 25.

³⁷ Gemeente Barendrecht, motie detailhandelsvisie in relatie met de centrumontwikkeling, 28 september 2009.

³⁸ Gemeente Barendrecht, motie detailhandelsvisie in relatie met de centrumontwikkeling, 28 september 2009.

³⁹ Gemeente Barendrecht, presentatie stand van zaken financiële haalbaarheid structuurvisie centrumontwikkeling Barendrecht, oktober 2009.

⁴⁰ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel vervolgprocedure centrumontwikkeling, 14 december 2009

is dat gezien de resultaten van de financiële verkenning en het huidige economische tij duidelijk(er) keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de programmering, fasering en beleidsmatige uitgangspunten.⁴¹



⁴¹ Gemeente Barendrecht, raadsbesluit vervolgprocedure centrumontwikkeling, 14 december 2009.

3 besluitvorming 2010-2014

3-1 inleiding

Ook in dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal:

‘Hoe is het besluitvormingsproces rond de centrumontwikkeling verlopen in de periode 2006-2014?’

In hoofdstuk twee is het verloop van het besluitvormingsproces beschreven voor de periode 2006-2009. In dit hoofdstuk komt de periode 2010-2014 aan de orde. De paragrafen 3-2 en 3-3 beschrijven de uitwerking van een financieel haalbaar plan in de periode 2010-2011. In de paragrafen 3-4 en 3-5 komen de ontwikkelingen in de periode 2012-2013 aan de orde, waarna paragraaf 3-6 in gaat op de stopzetting van de centrumontwikkeling in 2014. In bijlage 1 zijn in een tijdlijn de belangrijkste besluitvormingsmomenten uit de periode 2010-2014 chronologisch weergegeven in een figuur.

3-2 2010: financieel haalbaar plan

Uit het traject om te komen tot een financieel haalbaar plan volgde een nieuw voorkeursmodel (model 9), waarbij het negatieve financiële resultaat was teruggebracht tot € 6 mln.. Het programma van dit voorkeursmodel was aanzienlijk minder omvangrijk dan het programma waar de structuurvisie vanuit ging. In september 2009 presenteerde het college een nadere uitwerking van het nieuwe voorkeursmodel in drie ruimtelijke varianten.

Na het stopzetten van de marktselectieprocedure is een werkgroep aan de slag gegaan met de uitwerking van een financieel haalbaar plan. De werkgroep heeft in totaal 11 modellen uitgewerkt en planeconomisch doorgerekend. Hieruit volgden zes modellen die uitzicht boden op een financieel acceptabele bijdrage van de gemeente. Uiteindelijk heeft het college in februari 2010 vijf modellen⁴² voorgelegd aan de raad, waarbij ‘model 9’ als voorkeursmodel is gepresenteerd.⁴³ Op 9 maart 2010 is de raad akkoord gegaan met de verdere uitwerking van dit voorkeursmodel.

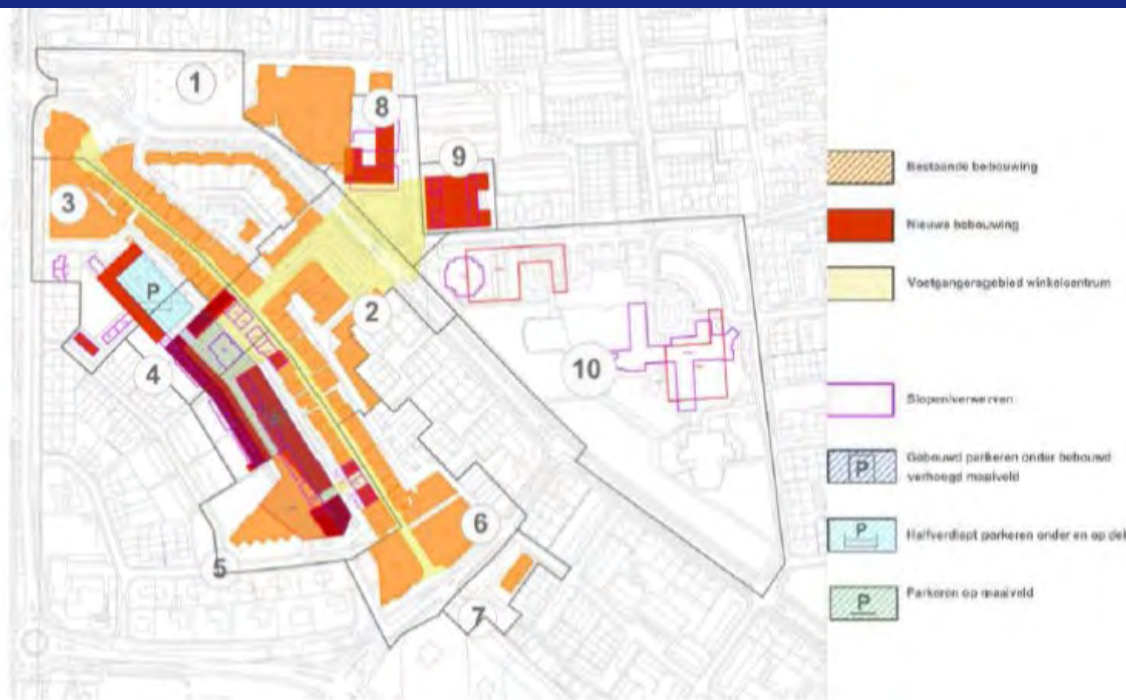
⁴² Het zesde model viel af omdat in dat model geen goede logistieke afwikkeling mogelijk was.

⁴³ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel financieel haalbaar plan centrumontwikkeling, 15 februari 2010.

3-2-1 nieuw voorkeursmodel

Het nieuwe voorkeursmodel 'model 9' is weergegeven in figuur 3-1.

Figuur 3-1 voorkeursmodel financieel haalbaar plan 2010



Bron: raadsvoorstel financieel haalbaar plan centrumontwikkeling, februari 2010.

Ten aanzien van de deellocaties 1 t/m 10 golden in dit voorkeursmodel de volgende uitgangspunten:⁴⁴

- 1 geen ingreep Binnenlandse Baan/Binnenhof;⁴⁵
- 2 herinrichting openbare ruimte 't Vlak aansluitend op de nieuw ingerichte Middenbaan;
- 3 gebouwde parkeervoorziening Achterom + sloop en nieuwbouw woningen Albardastraat;
- 4 sloop pand Achterom 60 + woon-winkelplein op verhoogd maaiveld;
- 5 woon-winkelplein op verhoogd maaiveld + behoud Trefpunt;
- 6/7 geen ingreep Van der Jagt locatie en Middenbaan-Zuid;
- 8 volgens voorbeelduitwerking structuurvisie;
- 9 volgens voorbeelduitwerking structuurvisie;
- 10 buiten exploitatie – uitgangspunt is dat het programma voor deze locatie is opgenomen in de structuurvisie voor eigen rekening en risico door Woonzorg Nederland wordt gerealiseerd.

De financiële verkenning behorende bij het voorkeursmodel liet zien dat het verwachte negatieve resultaat met dit model kon worden teruggebracht naar een

⁴⁴ Gemeente Barendrecht, kadervoorstel financieel haalbaar plan centrumontwikkeling Barendrecht, 15 februari 2010.

⁴⁵ Ten aanzien van de Binnenlandse Baan is in het raadsbesluit financieel haalbaar plan centrumontwikkeling d.d. 9 maart 2010 opgenomen dat tot 2018 geen ruimtelijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden en ook private initiatieven voor deze locatie tot 2018 niet worden gefaciliteerd.

tekort van € 6 mln. Tabel 3-1 geeft het programma van het financieel haalbare voorkeursmodel uit 2010 weer, afgezet tegen het programma waar de structuurvisie uit 2009 vanuit ging.

tabel 3-1: structuurvisie 2009 versus financieel haalbaar plan 2010

	structuurvisie 2009	voorkeursmodel 9
woningen	482 (levensloopbestendige) woningen, waarvan 400 extra en 183 sociale woningen	156 (levensloopbestendige) woningen, waarvan 100 extra en 63 sociale woningen ⁴⁶
winkelruimte	14.500 m ² nieuwe winkelruimte, waarvan 5.500 m ² vervanging en 9.000 m ² toevoeging	7.500 m ² nieuwe winkelruimte, waarvan 1.500 m ² vervanging en 6.000 m ² toevoeging
maatschappelijke voorzieningen	4.500 m ²	1.100 m ² maatschappelijke voorzieningen + behoud Trefpunt
parkeerplaatsen	2.100 parkeerplaatsen, grotendeels gerealiseerd in gebouwde parkeervoorzieningen	422 parkeervoorzieningen, o.a. gerealiseerd in een gebouwde parkeervoorziening

3-2-2 amendement uitgangspunt betaald parkeren

In het financieel haalbaar plan en het daaruit voortkomende voorkeursmodel werd uitgegaan van betaald parkeren met een tarief van € 1 per uur. Bij de behandeling van het financieel haalbaar plan in de raad (februari 2010) is een amendement aangenomen waarmee de raad bepaalde dat in de uitwerking van het plan voor parkeren alternatieve oplossingen moesten worden aangeboden, waaronder één of meer oplossingen zonder betaald parkeren.⁴⁷ In de toelichting op het amendement is aangegeven dat zonder betaald parkeren het tekort voor de centrumontwikkeling toe zou nemen met € 5 à 6 mln. In het amendement heeft de raad aangegeven dat bij de afweging om betaald parkeren te introduceren meer zaken dan de financiering van de centrumontwikkeling relevant zijn. De raad achtte het daarom relevant in de verdere uitwerking uit te gaan van een brede blik met alternatieve oplossingen en gevolgen.

3-2-3 nadere uitwerking voorkeursmodel

In mei 2010 kwam het college met een voorstel voor de verlening van een derde voorbereidingskrediet ad € 523.000. Dit voorstel trok het college in voordat behandeling in de raad zou plaatsvinden; aangezien de behandeling van de kadernota mogelijk consequenties kon hebben voor de centrumontwikkeling, werd besloten nieuwe voorstellen voor de centrumontwikkeling met financiële consequenties over de zomer van 2010 heen te tillen.⁴⁸ In een brief d.d. 22 juni communiceerde de

⁴⁶ Op de locatie Borgstede/Rabobanklocatie zouden daarnaast nog 100-150 woningen gerealiseerd moeten worden, maar deze locatie zou geen deel uitmaken van de grondexploitatie centrumontwikkeling.

⁴⁷ Gemeente Barendrecht, amendement over uitgangspunt betaald parkeren, 15 februari 2010.

⁴⁸ Uiteindelijk heeft deze kadernota geen consequenties gehad voor de centrumontwikkeling.

wethouder dat de raad zo kort mogelijk na de zomer de volgende voorstellen ter behandeling zou krijgen aangeboden:⁴⁹

- financieel en stedenbouwkundig uitgewerkt voorkeursmodel;
- ontwikkelstrategie;
- notitie duurzaamheid.

Nadat de raad op 9 maart 2010 op hoofdlijnen had ingestemd met het nieuwe voorkeursmodel is dit voorkeursmodel verder uitgewerkt. In dat verband vonden ontwerpessies met verschillende disciplines plaats, zijn het ruimtelijk en technisch ontwerp op elkaar afgestemd en zijn kostenverkenningen uitgevoerd. Resultaat van dit proces waren drie ruimtelijke hoofdvarianten, die van elkaar verschilden in de invulling van het gebied Achterom/Albardastraat/Lohmanstraat, zie figuur 3-2:

Figuur 3-2 drie ruimtelijke hoofdvarianten voorkeursmodel 9



Bron: presentatie centrumontwikkeling, februari 2011

De drie ruimtelijke hoofdvarianten zijn op 21 september 2010 tijdens een informele bijeenkomst gepresenteerd aan de raad. In de uitnodiging voor deze bijeenkomst is aangegeven dat het college nog niet kon aangeven welk bedrag de gemeente daadwerkelijk aan de centrumontwikkeling zou kunnen bijdragen. In de scenariostudie die in de laatste maanden van 2010 uitgevoerd zou worden, werd daarom uitgegaan van variabele bijdragen van zowel de gemeente als Patrimonium. Tot slot kondigde het college aan naar verwachting begin 2011 een financieel en stedenbouwkundig voorkeursmodel voor te kunnen leggen aan de raad, met de daarbij behorende samenwerkingsovereenkomst, de te volgen ontwikkelstrategie en fasering.⁵⁰

⁴⁹ Gemeente Barendrecht, brief planning centrumontwikkeling Barendrecht, 22 juni 2010.

⁵⁰ Gemeente Barendrecht, brief voortgang centrumontwikkeling en uitnodiging informele bijeenkomst 21 september 2010.

3-3 2011: keuze voor variant C – parkeeronderzoek – grondexploitatie

In maart 2011 stemde de raad in met de keuze voor voorkeursvariant C. De bijbehorende ontwikkelstrategie ging uit van een actieve rol voor de gemeente in het winkelgebied en overdragen van de ontwikkelrisico's van de andere deelgebieden aan andere (markt)partijen. De voorkeursvariant ging uit van betaald parkeren in het winkelgebied. Middels een amendement eiste de raad een nader onderzoek naar de effecten van betaald parkeren. Met de kaderstellende uitgangspunten die volgden uit dit onderzoek ging de raad in november 2011 akkoord. Daarnaast stelde de raad eind 2011 de grondexploitatie centrumontwikkeling vast. Het tekort in de grondexploitatie van bijna € 1,5 mln. werd gedekt via een voorziening ten laste van de reserve grondbedrijf.

Eind september 2010 startte een onderhandelingstraject tussen de gemeente en Patrimonium waarin de financiële haalbaarheid van de drie ruimtelijk hoofdvarianten nader is beoordeeld. Dit traject mondde begin 2011 uit in een gezamenlijk gedeelde voorkeursvariant, de zogenaamde 'variant C', en afspraken over o.a. de financiële bijdrage van beide partijen. In maart 2011 is de keuze voor variant C ter besluitvorming voorgelegd aan de raad en eind 2011 is de hierbij behorende grondexploitatie door de raad vastgesteld.

3-3-1 voorkeursvariant C

Het programma van voorkeursvariant C omvatte:

- 271 woningen, waarvan 213 extra en 76 sociale woningen;
- 8.905 m² nieuwe winkelruimte, waarvan circa 1.500 m² vervanging en circa 7.400 m² toevoeging;
- 1.205 m² maatschappelijke voorzieningen + behoud Trefpunt;
- 1.461 parkeerplaatsen - parkeren onder dek.

In de ontwikkelstrategie voor voorkeursvariant C werd onderscheid gemaakt tussen het winkelgebied, waarin de gemeente een actieve rol op zich wilde nemen om het centrumplan te realiseren, en de overige deelgebieden. Voor de overige deelgebieden werd in de ontwikkelstrategie beoogd de ontwikkelrisico's neer te leggen bij ontwikkelende (markt)partijen. Deelgebied 8-9 zou door Patrimonium voor eigen rekening en risico worden ontwikkeld. Tabel 3-2 geeft het programma van de voorkeursvariant C weer afgezet tegen de eerste uitwerking van voorkeursmodel 9.

tabel 3-2: voorkeursvariant C versus eerste uitwerking voorkeursmodel 9

	voorkeursmodel 9	voorkeursvariant C
woningen	156 (levensloopbestendige) woningen, waarvan 100 extra en 63 sociale woningen ⁵¹	271 woningen, waarvan 213 extra en 76 sociale woningen
winkelruimte	7.500 m ² nieuwe winkelruimte, waarvan 1.500 m ² vervanging en 6.000 m ² toevoeging	8.905 m ² nieuwe winkelruimte, waarvan 1.500 m ² vervanging en 7.400 m ² toevoeging
maatschappelijke voorzieningen	1.100 m ² maatschappelijke voorzieningen + behoud Trefpunt	1.205 m ² maatschappelijke voorzieningen + behoud Trefpunt
parkeerplaatsen	422 parkeervoorzieningen, o.a. gerealiseerd in een gebouwde parkeervoorziening	1.461 parkeerplaatsen – parkeren onder dek.

Ten opzicht van het eerdere voorkeursmodel 9 is in de nader uitgewerkte voorkeursvariant C het aantal woningen aanzienlijk toegenomen. Ook het aantal vierkante meters toe te voegen winkelruimte is gestegen en tot slot bevat de voorkeursvariant aanzienlijk meer parkeerplaatsen. Uit het raadsvoorstel behorende bij de voorkeursvariant C blijkt dat de voorkeursvariant € 3 mln. duurder uitvalt als het voorkeursmodel 9.⁵² In de voorkeursvariant C is nog steeds sprake van een aanzienlijk kleiner programma dan in de structuurvisie was voorzien (482 woningen, 14.500 m² nieuwe winkelruimte, 4.500 m² en 2.100 parkeerplaatsen).

3-3-2 amendement betaald parkeren

De raad stemde op 29 maart 2011 in met de realisatie van variant C. Daarbij werd opnieuw een amendement aangenomen ten aanzien van betaald parkeren. Het college stelde voor betaald parkeren in te voeren in de te realiseren parkeervoorzieningen in het winkelgebied en daarbij een tarief van 1 euro per uur te hanteren. Middels het aangenomen amendement bepaalde de raad dat de vorm waarin de invoering van betaald parkeren in het winkelgebied plaats zou vinden, bepaald zou worden nadat voldaan zou zijn aan de volgende drie voorwaarden:

- 1 het college voert een nader onderzoek uit naar de effecten van de vorm van invoeren van betaald parkeren;⁵³
- 2 o.b.v. de onderzoeksbevindingen legt het college een voorkeursvariant, voorzien van een gedegen onderbouwing van de maatschappelijke en financiële consequenties, voor met betrekking tot de definitieve vorm van de invoering van betaald parkeren voor de te realiseren parkeervoorzieningen in deelgebied 3-5. De financiële consequenties moeten hierbij zowel worden benaderd vanuit de grondexploitatie als vanuit de algemene dienst van de gemeente;

⁵¹ Op de locatie Borgstede/Rabobanklocatie zouden daarnaast nog 100-150 woningen gerealiseerd moeten worden, maar deze locatie zou geen deel uitmaken van de grondexploitatie centrumontwikkeling.

⁵² Gemeente Barendrecht, financieel haalbaar plan centrumontwikkeling Barendrecht, 29 maart 2011.

⁵³ Daarbij zouden de volgende thema's onderwerp van onderzoek moeten zijn: exploitatievorm, financiën, tariefmogelijkheden, parkeerdruk, beslisvrijheid.

- 3 het onderzoeksrapport en de onder 2 genoemde voorkeursvariant worden uiterlijk 30 november 2011 ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

Zowel de maatschappelijke effecten van de invoering van betaald parkeren (bijv. overlast voor omliggende wijken), als de financiële consequenties van de exploitatie van de parkeergarage voor de gemeente, waren volgens de toelichting op het amendement niet duidelijk waardoor de raad geen gedegen besluit kon nemen over de wijze van invoeren van betaald parkeren.⁵⁴

3-3-3 parkeeronderzoek

Naar aanleiding van het amendement betaald parkeren is een parkeeronderzoek uitgevoerd om de passende vorm van betaald parkeren te bepalen. De resultaten van dit onderzoek zijn in november 2011 voorgelegd aan de raad. Daarbij stelde het college voor betaald parkeren in te voeren in de te bouwen parkeergarage op basis van verschillende kaderstellende uitgangspunten (zie blauw kader). De raad ging op 29 november 2011 met dit voorstel akkoord.⁵⁵

kaderstellende uitgangspunten voor invoeren betaald parkeren in parkeergarage

- eigendom en exploitatie eerste jaren bij de gemeente;
- dagelijkse operatie bij de (toekomstig) beheerder van het winkelcentrum;
- dubbel parkeren in combinatie met zwerfplekken;
- één parkeerplaats per woning;
- een niet bemande parkeergarage;
- betalen per uur;
- lage drempel door 1^e uur gratis parkeren en/of uitrijkaarten, betaald door ondernemers;
- flankerend beleid in de omgeving van de garage bestaande uit vergunningen voor bewoners en gemeentemedewerkers, saneren overmaat aan parkeerplaatsen, blauwe zones gecombineerd met belanghebbenden parkeren, betaald parkeren in de bestaande supermarktgarages en een overloopfunctie voor het Binnenhof en de garage onder het gemeentehuis tijdens de piekvraag;

Ten aanzien van het te hanteren uurtarief stelde het college voor in de voorjaarsnota 2012 een definitief besluit te nemen over het uurtarief van 1 euro en over de maximale jaarlijkse kapitaals- en exploitatielasten (gemiddeld € 173.000 per jaar). De ruimte om deze jaarlijkse lasten te dekken was op dat moment niet in de begroting aanwezig. Nadat de verschillende dekkingsmogelijkheden (bijv. structurele ombuigingen in de gemeentebegroting, een aangepast parkeertarief, het inzetten van reserves) zouden zijn onderzocht, zou de raad bij de behandeling van de voorjaarsnota 2012 een definitief besluit kunnen nemen over de dekking van de jaarlijkse lasten van de parkeergarage. Ook met deze voorstellen ging de raad op 29 november 2011 akkoord.

3-3-4 vaststelling grondexploitatie

In december 2011 heeft de raad de grondexploitatie centrumontwikkeling vastgesteld, waarmee de financiële kaders voor de verdere ontwikkeling van het centrum conform de gekozen voorkeursvariant C zijn vastgelegd. De totale kosten van verwerving, sloop, uitvoering en plankosten VTU (Voorbereiding, Toezicht, Uitvoering) in de

⁵⁴ Gemeente Barendrecht, amendement betaald parkeren, 29 maart 2011.

⁵⁵ Gemeente Barendrecht, raadsbesluit parkeeronderzoek centrumontwikkeling Barendrecht, 29 november 2011.

grondexploitatie bedroegen € 27.104.917. De totale opbrengsten waren berekend op € 26.015.016, waarmee een voorzien tekort van € 1.463.241 resteerde. Ter dekking van dit tekort werd een voorziening getroffen ten laste van de reserve grondbedrijf. Daarnaast werd de risicoreserve binnen de reserve grondbedrijf opgehoogd met € 2.300.000 als gevolg van geprognosticeerde risico's van de centrumontwikkeling die met behulp van een risicoanalyse in kaart waren gebracht.⁵⁶

3-4 2012: aanbestedingsstrategie – aanvullende voorwaarden – parkeren

In april 2012 stemde de raad in met het organiseren van een meervoudige onderhandse aanbestedingsprocedure voor de ontwikkeling van het winkelgebied. In november 2012 besloot de raad – in tegenstelling tot de vaststelling van de kaderstellende uitgangspunten voor het invoeren van betaald parkeren – geen betaald parkeren in te voeren in de te bouwen parkeergarage. Ook besloot de raad dat nog niet gestart kon worden met de aanbestedingsprocedure voor het winkelgebied.

Nadat in december 2011 de grondexploitatie voor de centrumontwikkeling was vastgesteld, was het voorbereiden van de selectie van een marktpartij voor de realisatie van het winkelgebied de volgende stap in het proces. Begin april 2012 deed het college in dit verband een voorstel aan de raad met betrekking tot de te hanteren aanbestedingsstrategie.

3-4-1 aanbestedingsstrategie

Op basis van de notitie 'Aanbestedingsstrategie centrumontwikkeling Barendrecht' stelde het college voor een meervoudige onderhandse aanbestedingsprocedure te organiseren. Op 3 april 2012 stemde de raad in met het toepassen van deze aanbestedingsprocedure bij de selectie van een marktpartij voor het winkelgebied, en daarbij de economisch meest voordelige inschrijving als gunningscriterium te hanteren. Onderdeel van het raadsbesluit was eveneens dat aan marktpartijen de mogelijkheid zou worden geboden om met voorstellen te komen hoe om te gaan met de onrendabele investering in de parkeergarage.

3-4-2 amendementen betaald parkeren en aanvullende voorwaarden centrumontwikkeling

In november 2012 legde het college een drietal beslispunten aan de raad voor met betrekking tot het invoeren van betaald parkeren in de te bouwen parkeergarage en de dekking van de lasten van de parkeergarage. Het college stelde voor:

- 1 betaald parkeren in te voeren in de te bouwen parkeergarage overeenkomstig de uitgangspunten van de ontwikkelde voorkeursvariant en de kaderstellende uitgangspunten die in 2011 waren bepaald (zie blauw kader paragraaf 3-3-3);
- 2 de in de grondexploitatie centrumontwikkeling berekende onrendabele top voor de parkeergarage als maximale investeringsbijdrage vast te stellen;
- 3 de berekende maximale jaarlasten voor de parkeergarage en kosten voor flankerend beleid als (maximaal) kaderstellend bedrag te hanteren.

Bij akkoord op deze beslispunten stelde het college aanvullend voor zo spoedig mogelijk te starten met – het voorbereiden van – de aanbestedingsprocedure voor het winkelgebied teneinde grondaanbiedingen te ontvangen van ontwikkelende

⁵⁶ Gemeente Barendrecht, raadsbesluit grondexploitatie centrumontwikkeling Barendrecht, 20 december 2011.

marktpartijen en aan de hand hiervan te besluiten of het project doorgang kon vinden.⁵⁷

Bij de raadsbehandeling van bovengenoemd voorstel zijn twee amendementen aangenomen. Met het amendement betaald parkeren besloot de raad om geen betaald kortparkeren in te voeren in de te bouwen parkeergarage. Daarnaast werd het voorstel van het college om zo spoedig mogelijk te starten met de aanbestedingsprocedure voor het winkelgebied geamendeerd. De raad wilde de risico's van de centrumontwikkeling inzichtelijk krijgen en zoveel mogelijk minimaliseren. Daarom werd op basis van het amendement besloten dat het college in samenwerking met de raad de procedure en voorwaarden zou gaan bepalen om te komen tot de aanbestedingsprocedure. Daartoe zou in een aantal commissievergaderingen uitgangspunten voor de thema's verkaveling, aanbiedingsvormen (per kavel of samenstelling van kavels) en realiseringscondities (waaronder volume/tijd) worden bepaald.⁵⁸

3-5 2013: uitgangspunten aanbestedingstraject en ontwikkelcompetitie

In juli 2013 bepaalde de raad via een amendement dat er in het aanbestedingsdocument twee scenario's opgenomen moesten worden. Uiteindelijk leidde dit amendement tot een geheel nieuw voorkeursscenario, dat een kleiner programma omvatte dan de voorkeursvariant C. In december 2013 stemde de raad in met het nieuwe voorkeursscenario en de start van een ontwikkelcompetitie voor de eerste fase van dit scenario.

In opvolging van het amendement 'aanvullende randvoorwaarden centrumontwikkeling' zijn in de periode februari-april 2013 drie oriënterende commissievergaderingen georganiseerd waarin verschillende thema's aan de orde zijn gekomen. Op basis van de uitkomsten van dit traject (zie blauw kader voor een overzicht van relevante uitkomsten) heeft het college in juli 2013 een voorstel aan de raad gedaan voor de bij de aanbesteding van het winkelgebied te hanteren uitgangspunten.⁵⁹

relevante uitkomsten oriënterende commissievergaderingen⁶⁰

- Detailhandel:
 - Ondanks diverse trends en ontwikkelingen is er nog steeds voldoende dynamiek in de winkelmart en zijn er nog steeds marktpartijen die willen investeren. Wel is de markt kritischer. Marktpartijen nemen niet snel meer deel aan een aanbestedingsprocedure waarin een onvoorwaardelijke grondbieding⁶¹ wordt geëist.
 - De angst voor toenemende winkelleegstand en economische recessie zijn geen reden om het winkelgebied niet te vernieuwen. Niks doen is 'de dood in de pot'. Gelet op de marktomstandigheden moet rekening worden gehouden met enkele randvoorwaarden; een goed concept, een interactief proces met stakeholders, flexibel en duurzaam vastgoed, een goede fasering en gebiedsbranding.

⁵⁷ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel keuze betaald parkeren centrumontwikkeling, 5 november 2012.

⁵⁸ Gemeente Barendrecht, amendement aanvullende voorwaarden centrumontwikkeling, 6 november 2012.

⁵⁹ Gemeente Barendrecht, behandelvoorstel uitgangspunten aanbestedingstraject, 16 juli 2013.

⁶⁰ Gemeente Barendrecht, memo voorgestelde acties, randvoorwaarden en alternatieven, 16 juli 2013.

⁶¹ Dit betreft de afname van grond zonder minimaal verkooppercentage.

- Een alternatief is het stimuleren en faciliteren van investeringen van de huidige ondernemers/eigenaren. Het is echter zeer de vraag of men in staat is zonder interventie van een (ontwikkende) marktpartij de concurrentiepositie van het winkelgebied structureel te versterken.
- Aanbestedingsprocedure:
 - Aangezien de huidige marktsituatie niet eenvoudig is, zal het plan desgewenst gefaseerd op de markt moeten worden gebracht.
 - Een gesegmenteerde, organische ontwikkeling⁶² van het winkelgebied heeft meer nadelen dan voordelen en leidt bijvoorbeeld tot een verhoogde kans op een onaf centrum.
 - Teneinde de markt voldoende flexibiliteit te geven voor creatieve faseringsideeën, is het zaak om als ruimtelijk kader de structuurvisie mee te geven. Het financieel haalbaar plan was vooral bedoeld om er zeker van te zijn dat de centrumontwikkeling past binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente. Dit plan wordt wel ter inspiratie bij het aanbestedingsdocument gevoegd.
- Verwervingsopgave:
 - De beoogde aanbesteding is niet mogelijk indien het vastgoed geen gemeentelijk eigendom is. Om claims van een marktpartij of een lager grondbod te voorkomen, moet eerst worden verworven voordat wordt aanbesteed.
 - In de onderhandelingen met eigenaren zal worden gestreefd naar het sluiten van intentie-overeenkomsten; het vastgoed wordt pas afgenomen als sprake is van een geslaagde aanbesteding.
- Woningbouw centrumontwikkeling:
 - Het uitgangspunt in de GREX centrumontwikkeling vormt een gefaseerde ontwikkeling waarbij de grond wordt uitgegeven in de periode 2015 t/m 2018.
 - Voordeel van de locatie is de sterke concurrentiepositie (centrummilieu) ten opzichte van andere woningbouwlocaties in Barendrecht.
 - Een goede visie op het 'in delen ontwikkelen' is een belangrijke beheersmaatregel om het afzetrisico te beperken. Daarnaast zal in het aanbestedingsdocument de markt vrijheid worden geboden om zelf met een voorstel te komen welk programma zij realistisch acht.
 - Een optie is om het woningprogramma substantieel te verminderen. Dit zal echter tot gevolg hebben dat de centrumontwikkeling niet binnen de financiële kaders blijft.

3-5-1 amendement uitgangspunten aanbestedingstraject

Het college stelde in juli 2013 voor te starten met het opstellen van het aanbestedingsdocument voor het winkelgebied. De raad ging hiermee akkoord, maar het voorstel om in het aanbestedingsdocument ruimte te bieden aan marktpartijen om zelf het winkel- en woningbouwprogramma te bepalen,⁶³ werd door de raad geamendeerd. Omdat de verwachting van de raad was dat de behoefte aan winkelvloeroppervlak terug zou lopen, zou de focus moeten liggen op kwaliteitsverbetering in het winkelgebied. Hiertoe wenste de raad via het amendement uitgangspunten aanbestedingstraject dat in het aanbestedingsdocument twee scenario's zouden worden opgenomen voor het te realiseren winkelvloeroppervlak:⁶⁴

⁶² Daarbij zouden meerdere grondkavels separaat worden uitgegeven aan meerdere ontwikkelende partijen in meerdere aanbestedingsprocedures.

⁶³ Dit met inachtneming van de 46 sociale huurwoningen die Patrimonium zou gaan realiseren.

⁶⁴ Gemeente Barendrecht, amendement uitgangspunten aanbestedingstraject, 16 juli 2013.

- 1 Een ontwikkeling met maximaal circa 3.000 m² extra winkelvloeroppervlak.
- 2 Een ontwikkeling waar de (ontwikkellende) marktpartij ruimte wordt geboden om op basis van deskundigheid zelf het extra toe te voegen winkelvloeroppervlak te bepalen.

Daarbij gaf de raad de opdracht aan het college om scenario 1 op hoofdlijnen financieel door te rekenen om te bezien of het realistisch was dit scenario in het aanbestedingsdocument op te nemen.

3-5-2 ontwikkelcompetitie – nieuw voorkeursscenario

Naar aanleiding van het amendement ‘uitgangspunten aanbestedingstraject’ is in de periode augustus t/m oktober 2013 een traject doorlopen dat leidde tot een nieuw voorkeursscenario voor het winkelgebied. Het programma behorende bij het eindbeeld van het nieuwe voorkeursscenario zag er als volgt uit:

- 4.000 m² extra winkelruimte + 700 m² vervanging bestaande winkels + extra uitbreiding AH (optioneel) + 1.000-1.250m² uitbreiding Middenbaan (optioneel)
- 130 woningen, waarvan 46 sociaal
- 800 m² uitbreiding Middenbaan (optioneel)
- 400 parkeerplaatsen

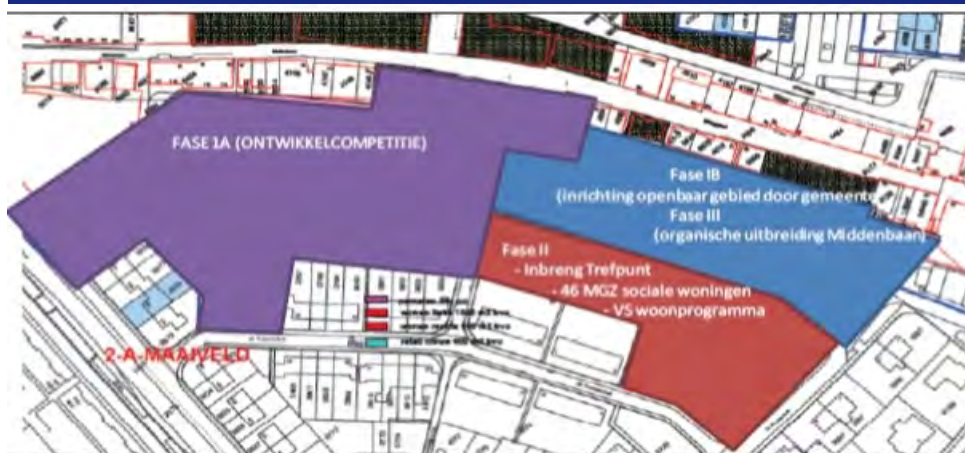
In tabel 3-3 is het programma van het nieuwe voorkeursscenario afgezet tegen de voorkeursvariant C uit 2011. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen waarin het programma van de structuurvisie (2009), het voorkeursmodel 9 (2010), de voorkeursvariant C (2011) en het voorkeursscenario uit 2013 naast elkaar zijn gezet.

tabel 3-3: voorkeursvariant C versus voorkeursscenario 2013

	voorkeursvariant C	voorkeursscenario 2013
woningen	271 woningen, waarvan 213 extra en 76 sociale woningen	130 woningen, waarvan 46 sociaal
winkelruimte	8.905 m ² nieuwe winkelruimte, waarvan 1.500 m ² vervanging en 7.400 m ² toevoeging	Detailhandel: 4.000 m ² extra winkelruimte + 700 m ² vervanging bestaande winkels + extra uitbreiding AH (optioneel) + 1.000-1.250 m ² uitbreiding Middenbaan (optioneel) Bedrijfs/winkelruimte: 800m ² uitbreiding Middenbaan (optioneel)
maatschappelijke voorzieningen	1.205 m ² maatschappelijke voorzieningen + behoud Trefpunt	-
parkeerplaatsen	1.461 parkeerplaatsen – parkeren onder dek.	400 parkeerplaatsen

Uit de financiële verkenning die bij dit voorkeursscenario is gemaakt volgde een verwacht tekort op de ontwikkeling van fase I en II van € 3 mln., waarbij de totale kosten voor de gemeente waren begroot op € 17 mln..⁶⁵ De beoogde fasering van het voorkeursscenario is weergegeven in figuur 3-3. Eind 2013 stelde het college voor een ontwikkelcompetitie te starten voor fase 1A⁶⁶ van het voorkeursscenario.

Figuur 3-3 fasering nieuw voorkeursscenario



Bron: scenariostudie, december 2013

Fase 1A omvatte de realisatie van:

- plein: 40 x 30 meter;
- winkels: 4.000 m² extra winkels + 700 m² vervanging bestaande winkels
- woningen: 34 markt appartementen + 4 markt eengezinswoningen aan de Mr. Thorbeckestraat;
- parkeerplaatsen: 200 parkeerplaatsen, waarvan 160 onder dek. Grenzend aan deze ontwikkeling wordt aan de oostzijde richting Lindehoevelaan een (tijdelijk) nieuw parkeerterrein ingericht met een capaciteit van circa 200 plaatsen;
- fietsenstalling: ter grootte van 400 m², dit betreft ongeveer 240 fietsparkeerplaatsen.

De raad stemde op 17 december 2013 in met het nieuwe voorkeursscenario en de start van de ontwikkelcompetitie voor de eerste fase. In het raadsbesluit werd het college verzocht het resultaat van de ontwikkelcompetitie eind 2014 aan de raad aan te bieden voor een go-no go besluit.

3-6 2014: nieuw coalitieakkoord – stopzetting ontwikkelcompetitie

Onderdeel van het in 2014 gesloten coalitieakkoord is dat de geplande aanbesteding niet wordt doorgezet en de centrumontwikkeling in aangepaste vorm doorgang vindt. Dit betekent dat na acht jaar plannen maken niet duidelijk is of er vanuit de markt voldoende interesse bestond om te participeren in de centrumontwikkeling en is geen enkel onderdeel van de plannen tot realisatie gekomen.

⁶⁵ Gemeente Barendrecht, financiële paragraaf en ontwikkelstrategie deelgebied 3-5, 17 december 2013.

⁶⁶ Het voorkeursscenario omvatte in totaal 4 fasen: 1A, 1B, 2 en 3.

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 trad een nieuw college aan. In het coalitieakkoord (mei 2014) is opgenomen dat de centrumontwikkeling in aangepaste vorm doorgang vindt, waarbij het komen tot levensloopbestendige woningbouw een centraal onderdeel blijft.⁶⁷ In het kader van het coalitieakkoord is de afspraak gemaakt dat de geplande marktaanbesteding geen doorgang zou vinden. De rekenkamer constateert, refererend aan de verschillende fasen van een gebiedsontwikkeling die zijn weergegeven in figuur 1-1 (zie paragraaf 1-2), dat de plannen voor de centrumontwikkeling hiermee in 8 jaar tijd niet verder zijn gekomen dan de definitiefase.

stopzetting aanbesteding: geen resultaten centrumontwikkeling

Doordat besloten is de marktaanbesteding stop te zetten is niet duidelijk in hoeverre er bij marktpartijen nog interesse was om risicodragend te participeren in de centrumontwikkeling. De centrumontwikkeling stopte na acht jaar plannen maken. De honderd woningen die er voor 2010 moesten komen, zijn niet gerealiseerd. Ook andere planonderdelen zijn niet tot realisatie gekomen. De enige zichtbare verandering die in acht jaar tijd, los van de centrumontwikkeling, in het centrumgebied is aangebracht is de herbestrating van de Middenbaan.

Ten aanzien van de centrumontwikkeling in aangepaste vorm zijn in het coalitieakkoord de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- de realisering van woningbouw ten behoeve van ouderen en jongeren in het centrum zal met voortvarendheid worden aangepakt;
- gestreefd wordt naar een verhouding vrij sector 70%, sociale sector 30%;
- de bouw van vrije sector woningen zal in competitie met marktpartijen worden gerealiseerd;
- ten aanzien van de bouw van woningen in de sociale sector zullen in overleg met Patrimonium de thans geplande locaties worden heroverwogen;
- het uitbreiden van de hoeveelheid vierkante meters winkelruimte zal slechts worden toegestaan voor zover het uitbreiding van bestaande winkelpanden betreft. Hierbij gaan we flexibel om met de aanpassing van bestemmingsplannen zodat maatwerk mogelijk is;
- bij de allocatie van voorzieningen zal de Botterlocatie worden meegenomen;
- 't Vlak krijgt een kwaliteitsimpuls, zowel op het gebied van de buitenruimte als op het gebied van de bebouwing en voorzieningen;
- op korte termijn treden we in overleg met Patrimonium over de herontwikkeling van deelgebieden 8 (oude brandweerkazerne) en 9 (Maasstraat);
- de locatie Rabobank zal bestemd worden voor woningbouw.

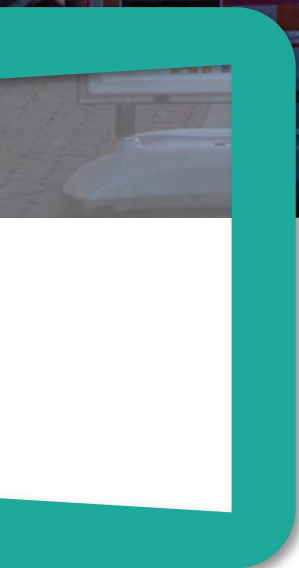
De boekwaarde van de grondexploitatie centrumontwikkeling bedroeg op het moment van stopzetting € 3,2 mln..⁶⁸ In eerste instantie stelde het nieuwe college voor de grondexploitatie voor de centrumontwikkeling af te sluiten.⁶⁹ Dit bleek fiscaal gezien niet gunstig te zijn, waardoor is besloten de grondexploitatie voort te zetten ten

⁶⁷ Coalitieakkoord EVB-VVD-D66 2014-2018, 2 mei 2014, pagina 14.

⁶⁸ Gemeente Barendrecht, jaarstukken 2014, juni 2015

⁶⁹ Gemeente Barendrecht, 2^e tussenrapportage 2014, oktober 2014

behoefte van de nieuwe centrumaanpak. De nieuwe centrumaanpak komt nader aan de orde in hoofdstuk 5.



4 oorzaken vertraging centrumontwikkeling

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

‘Welke factoren hebben ertoe geleid dat de plannen voor de centrumontwikkeling zijn vertraagd en uiteindelijk zijn stopgezet?’

Het laatste deel van deze onderzoeksvraag betreft de uiteindelijke stopzetting van de plannen voor de centrumontwikkeling. Zoals aan de orde is gekomen in de laatste paragraaf van hoofdstuk 3 zijn het stopzetten van de geplande aanbesteding en de keuze voor een andere aanpak, besluiten die zijn genomen in het kader van het coalitieakkoord dat na de verkiezingen in 2014 is gesloten. De rekenkamer stelt vast dat het stoppen van de centrumontwikkeling de uitkomst is van de politieke onderhandelingen die hebben plaatsgevonden om tot een coalitieakkoord te komen. Daarom heeft de analyse die de rekenkamer heeft uitgevoerd in het kader van bovenstaande onderzoeksvraag zich voornamelijk gericht op het achterhalen van de oorzaken van de vertraging in de plannen voor de centrumontwikkeling. In de volgende paragraaf worden allereerst de factoren toegelicht die potentieel vertragend hebben gewerkt in de planvorming voor de centrumontwikkeling. In paragraaf 4-3 worden de uitkomsten van de nadere analyse op deze factoren gepresenteerd.

4-2 potentiële oorzaken vertraging centrumontwikkeling

Op basis van de reconstructie van het besluitvormingsproces rond de centrumontwikkeling (zie hoofdstuk 2 en 3) heeft de rekenkamer factoren geïdentificeerd die mogelijk hebben bijgedragen aan de vertraging in het besluitvormingsproces. Ook heeft de rekenkamer in dit verband gekeken of factoren die naar voren zijn gekomen in onderzoeken naar soortgelijke cases mogelijk een rol hebben gespeeld in het proces rond de centrumontwikkeling. Uiteindelijk heeft de rekenkamer negen factoren geïdentificeerd die mogelijk direct of indirect een oorzaak vormen voor de ontstane vertraging. Deze factoren zijn onderstaand in willekeurige volgorde weergegeven:

- hoge ambitieniveau van de plannen;
- het interactieve / open karakter van de planvorming;
- onduidelijk financieel kader;
- gebrekkig draagvlak;
- meerdere wijzigingen in ontwerpen / voorkeursmodellen;
- economische crisis;
- weerstand tegen betaald parkeren;
- financiële kwetsbaarheid van de plannen;
- voorzichtige / risicomijdende instelling van de raad.

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer interviews gehouden met personen die ambtelijk, bestuurlijk, vanuit de winkeliers of vanuit de gemeenteraad

betrokken zijn geweest bij de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014. Daarbij heeft de rekenkamer de vraag voorgelegd of en in welke mate betrokkenen bovenstaande factoren herkennen als oorzaken van de vertraging in de besluitvorming over de centrumontwikkeling. In de volgende paragraaf zullen de bevindingen worden weergegeven uit de analyse die de rekenkamer heeft gemaakt van de uitkomsten van deze interviews in relatie tot het feitelijke verloop van de besluitvorming zoals geschetst in hoofdstuk 2 en 3. Daarbij wordt voor iedere factor allereerst toegelicht waarom deze mogelijk tot vertraging heeft geleid en worden aansluitend de bevindingen uit het onderzoek gepresenteerd.

4-3 uitkomsten analyse oorzaken vertraging centrumontwikkeling

Voor de vertraging in de centrumontwikkeling zijn op verschillende momenten verschillende oorzaken aan te wijzen:

- De begrijpelijke keuze voor interactie met belanghebbenden in het planproces heeft in de eerste periode ertoe bijgedragen dat de structuurvisie later werd vastgesteld (januari 2009) dan oorspronkelijk gepland (oktober 2007);
- Vanaf 2009 zijn de plannen voor de centrumontwikkeling meerdere malen aangepast en uitgewerkt in nieuwe voorkeursmodellen- en scenario's. Uiteindelijk duurde het vier jaar voordat er een scenario lag waarmee de stap naar de markt kon worden gezet. Een aanleiding voor het uitwerken van nieuwe voorkeursmodellen- en scenario's was in eerste instantie de economische crisis die er voor zorgde dat de financiële kwetsbaarheid van de plannen toenam en noodzaakte tot bijstelling van het ambitieniveau in de uitwerking van de plannen. In de periode 2012-2013 was het voornamelijk de voorzichtige instelling van de raad die aanleiding vormde voor het opnieuw wijzigen van de plannen.
- De discussie in de raad rond het wel/niet invoeren van betaald parkeren nam in totaal 2,5 jaar (maart 2010-november 2012) in beslag.

Van een onduidelijk financieel kader was volgens betrokkenen geen sprake, waardoor deze factor logischerwijs geen rol heeft gespeeld in de ontstane vertraging. Het wisselende draagvlak voor de plannen heeft niet direct een vertragend effect gehad, maar vormde wel een complicerende factor in de besluitvorming.

4-3-1 het interactieve / open karakter van de planvorming

Mogelijk vertragend effect: een interactief planproces vergt meer tijd dan een planproces waarin belanghebbenden enkel via formele inspraakprocedures bij het planproces betrokken worden.

Op een uitzondering na wordt het interactieve karakter van het planproces door de geïnterviewden niet beschouwd als een factor die het proces vertraagd heeft. De keuze om belanghebbenden in de eerste fase van de planvorming te laten participeren wordt door geen van de geïnterviewden ter discussie gesteld. Betrokkenen beschouwen het betrekken van belanghebbenden bij de planvorming in het algemeen als positief en als een manier om draagvlak voor de plannen te borgen. Inherent aan deze keuze is dat dit extra tijd kost.

Bij de start van de planvorming in 2006 was de planning dat de vaststelling van de structuurvisie zou plaats vinden in september/oktober 2007 (zie paragraaf 2-3). Uiteindelijk heeft vaststelling van de structuurvisie plaatsgevonden in januari 2009. Op basis van de reconstructie van het verloop van de besluitvorming in hoofdstuk 2 constateert de rekenkamer dat de vertraging die is ontstaan in de vaststelling van de structuurvisie enerzijds het gevolg is van de motie centrumontwikkeling (zie paragraaf

2-4-1) en anderzijds van de keuze om een gedetailleerde structuurvisie uit te werken en daarbij het intensieve communicatietraject met belanghebbenden te continueren (zie paragraaf 2-4-2). De rekenkamer stelt vast dat de keuze voor een open planproces vanuit juiste motieven (creëren van draagvlak, delen van kennis/informatie) is gemaakt, maar er wel toe heeft bijgedragen dat het proces tot de vaststelling van de structuurvisie langer heeft geduurd dan was gepland, en daarmee feitelijk een vertragend effect heeft gehad.

4-3-2 meerdere wijzigingen in ontwerpen / voorkeursmodellen

Mogelijk vertragend effect: het wijzigen van ontwerpen / voorkeursmodellen en daaraan gekoppeld het herijken van bijvoorbeeld de financiële kaders, kost extra tijd evenals het opnieuw doorlopen van besluitvormingsprocedures in de raad.

Nadat eind 2009 de marktselectieprocedure was stopgezet en besloten werd een financieel haalbaar plan te ontwikkelen, zijn er tot eind 2013 verschillende nieuwe modellen voor de centrumontwikkeling ter besluitvorming voorgelegd:

- 1 begin 2010 presenteerde het college in het kader van de uitwerking van een financieel haalbaar plan vijf modellen, waarbij de raad akkoord ging met de nadere uitwerking van 'voorkeursmodel 9';
- 2 'voorkeursmodel 9' werd uitgewerkt in drie ruimtelijke varianten die in september 2010 zijn gepresenteerd aan de raad. In maart 2011 stemde de raad in met de voorkeursvariant C.
- 3 n.a.v. verschillende amendementen is in 2013 een nieuw voorkeursscenario ontwikkeld. In december 2013 stemde de raad in met de start van een ontwikkelcompetitie voor de eerste fase van dit scenario.

Slechts een enkele geïnterviewde heeft aangegeven de wijzigingen in ontwerpen en/of voorkeursmodellen als een directe oorzaak van het langdurige besluitvormingsproces te beschouwen. Een aantal andere geïnterviewden was van mening dat de vele wijzigingen voornamelijk het gevolg zijn van het trage verloop van het proces in combinatie met de economische crisis. Deze betrokkenen schetsen dat de effecten van de crisis steeds meer zichtbaar werden en in combinatie met het trage verloop van het proces rond de centrumontwikkeling aanleiding gaven voor nieuwe wijzigingen en zo tot nog meer vertraging leidden. Ook noemen verschillende geïnterviewden het veranderende winkelgedrag van consumenten (verschuiving naar online winkelen) als factor die onzekerheid opleverde ten aanzien van de omvang van de extra winkeloppervlakte. De wens van de raad om meer grip te krijgen op de risico's vormde de aanleiding voor het amendement 'Aanvullende randvoorwaarden centrumontwikkeling' wat leidde tot een traject dat pas eind 2013 uitmondde in een nieuw voorkeursscenario.

De rekenkamer constateert dat het feit dat de plannen voor de centrumontwikkeling na 2009 meer dan eens zijn gewijzigd een factor is die tot vertraging heeft geleid. Het aanpassen van de plannen en het telkens opnieuw doorlopen van het besluitvormingstraject in de raad kost immers meer tijd dan wanneer men erin was geslaagd in één keer een financieel haalbaar plan te maken en dat tot uitvoering te brengen. De rekenkamer acht in dat verband de veronderstelling aannemelijk dat de crisis in combinatie met het trage verloop van het proces rond de centrumontwikkeling aanleiding gaf tot nieuwe aanpassingen van de plannen. Anderzijds is het feit dat het vier jaar duurde voordat er een plan was dat kon worden

aanbesteed ook veroorzaakt door andere factoren dan de economische crisis. Deze factoren komen later in dit hoofdstuk aan de orde.

4-3-3 economische crisis

Mogelijk vertragend effect: het verslechteren van de economie kan de financiële haalbaarheid van de plannen negatief beïnvloeden en noodzaken tot aanpassing van de plannen aan de economische realiteit wat logischerwijs extra tijd kost.

Nagenoeg alle geïnterviewden beschouwen de economische crisis die in de loop van 2008-2009 ontstond als een belangrijke oorzaak van de vertraging rond de centrumontwikkeling. De economische crisis had op verschillende manieren effect op de centrumontwikkeling. Door geïnterviewden is bijvoorbeeld genoemd dat de crisis het geloof in de kansrijkheid van de plannen aantastte en tot twijfel leidde ten aanzien van de financiële haalbaarheid. Ook is genoemd dat de crisis aanpassing van de plannen noodzakelijk maakte en er volgens betrokkenen voor zorgde dat de interesse van marktpartijen afnam.

Eind 2009 is de marktselectieprocedure voor de centrumontwikkeling stopgezet, omdat het college door de economische crisis een grote mate van terughoudendheid verwachtte bij marktpartijen en er sprake was van een negatief financieel resultaat van € 25 mln.. De rekenkamer constateert dat vervolgens een vier jaar durend proces volgde waarin de plannen meermaals zijn aangepast. Opmerkelijk in dit proces is dat ondanks de economische crisis in maart 2011 werd gekozen voor de voorkeursvariant C (paragraaf 3-3-1), waarin een omvangrijker programma was opgenomen dan het voorkeursmodel 9 dat in 2010 was uitgewerkt als financieel haalbaar plan. Vervolgens zag de raad vanaf november 2012 aanleiding om middels de amendementen 'Aanvullende randvoorwaarden centrumontwikkeling' en 'Uitgangspunten aanbestedingstraject' (juli 2013) opnieuw de uitgangspunten van de plannen ter discussie te stellen. Zo duurde het uiteindelijk tot eind 2013 voordat er een scenario was met voldoende politiek draagvlak om de stap naar de markt te zetten en een aanbestedingsprocedure te starten. De rekenkamer constateert dat de economische crisis een oorzaak is van de vertraging rond de centrumontwikkeling, die noopte tot bijstelling van de plannen. Echter, het feit dat het uiteindelijk vier jaar duurde tot er een voorkeursscenario was vastgesteld dat kon worden aanbesteed is, zoals eerder aangegeven, mede veroorzaakt door andere factoren, die ook in dit hoofdstuk aan bod komen.

4-3-4 financiële kwetsbaarheid van de plannen

Mogelijk vertragend effect: als sprake is van aanzienlijke financiële risico's of de financiële haalbaarheid van de plannen ter discussie komt te staan kan dit de besluitvorming complexer maken en vertragen

Verschillende betrokkenen geven aan dat de plannen voor de centrumontwikkeling financieel kwetsbaarder werden als gevolg van de economische crisis. Dit leidde volgens geïnterviewden tot meer onzekerheden in de besluitvorming, bijvoorbeeld doordat in de plannen werd uitgegaan van participatie van een risicodragende marktpartij, maar de financieringsmogelijkheden voor marktpartijen aanzienlijk afnamen. Ook wijzen betrokkenen hierbij op de veranderende rol van de woningcorporaties; als gevolg van de nieuwe Woningwet moeten de woningcorporaties zich concentreren op het bouwen van betaalbare huurwoningen en is participatie van corporaties in andere projecten aan strenge regels gebonden. De

economische crisis en de veranderende rol van de woningcorporaties, maakten volgens betrokkenen dat risicodragende participatie van marktpartijen en de woningcorporatie Patrimonium in de centrumontwikkeling niet langer een vanzelfsprekendheid was.

Op een uitzondering na zien geïnterviewden de financiële kwetsbaarheid van de plannen niet als een factor die vertraging heeft veroorzaakt. De rekenkamer merkt op dit punt op dat de plannen vanaf het begin een financieel tekort hebben gekend dat door de gemeente gefinancierd zou moeten worden. De plannen kenden daardoor vanaf het begin een bepaalde mate van financiële kwetsbaarheid en door de crisis kwam de financiële haalbaarheid nog verder onder druk te staan. De behoefte van de raad aan meer inzicht in de risico's van de centrumontwikkeling zorgde ervoor dat de raad in november 2012 niet akkoord ging met het voorstel van het college om zo spoedig mogelijk de aanbesteding voor het winkelgebied te starten. Zoals eerder vermeld duurde het daarna tot eind 2013 voordat er een scenario lag met voldoende politiek draagvlak om de stap naar de markt te maken. De financiële kwetsbaarheid is daarmee een factor die in combinatie met de economische crisis tot vertraging heeft geleid en mede aanleiding heeft gegeven om de inhoud van de plannen meerdere malen te wijzigen.

4-3-5 hoog ambitieniveau van de plannen

potentieel vertragend effect: een hoog ambitieniveau kan tot vertraging leiden wanneer aanpassing van de plannen noodzakelijk is omdat ambities onrealiseerbaar blijken of er onvoldoende draagvlak aanwezig is om het gewenste ambitieniveau te realiseren.

Het merendeel van de geïnterviewden herkent dat de plannen voor de centrumontwikkeling bij de start een voor Barendrechtse begrippen hoog ambitieniveau kenden. Het hoge ambitieniveau kwam bijvoorbeeld tot uiting in de bouwhoogte waar de plannen vanuit gingen en de omvang van de toe te voegen winkeloppervlakte.⁷⁰

Het merendeel van de geïnterviewden ziet het ambitieniveau van de centrumontwikkeling niet als een directe oorzaak van de vertraging in de planvorming. Anderzijds komt uit de gesprekken die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd het beeld naar voren dat het hoge ambitieniveau het draagvlak voor de plannen niet bevordert heeft. Daarnaast bleek het ambitieniveau van de plannen die in de eerste periode (2006-2009) werden ontwikkeld uiteindelijk niet te handhaven omdat deze plannen in de context van de economische crisis financieel niet haalbaar werden geacht. De rekenkamer constateert dat het ambitieniveau van de centrumontwikkeling daarmee op indirecte wijze van invloed is geweest op de vertraging in de centrumontwikkeling; het inkrimpen van het programma was nodig om de plannen financieel haalbaar te maken en dit proces kost logischerwijs tijd.

⁷⁰ De structuurvisie uit 2009 ging op verschillende locaties uit van zes bouwlagen en 9.000 m² toe te voegen winkelvloeroppervlakte.

4-3-6 gebrekkig draagvlak

Mogelijk vertragend effect: gebrekkig maatschappelijk draagvlak voor de plannen kan de besluitvorming op verschillende manieren vertragen. Bijvoorbeeld doordat weerstand tegen de plannen het moeilijker maakt externe partijen mee te krijgen in de plannen, meer reacties oplevert in inspraak- en bezwaarprocedures, de afweging van belangen in de besluitvorming moeilijker maakt, etc.

Uit de documenten die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft bestudeerd en uit de gevoerde gesprekken komt het beeld naar voren dat het draagvlak voor de centrumontwikkeling varieerde onder de verschillende stakeholders en op verschillende momenten in het proces. Dat de knelpunten die de aanleiding vormden voor de centrumontwikkeling moesten worden aangepakt stond in het algemeen niet ter discussie. Wel is kenmerkend voor de centrumontwikkeling dat de belangen van verschillende stakeholders (winkeliers, bewoners, pandeigenaren) uiteen liepen, zie onderstaand kader.

veelheid aan belangen rond centrumontwikkeling

Bij de ontwikkeling van braakliggend terrein spelen gevestigde belangen vaak weinig tot geen rol. Inherent aan de herontwikkeling van een centrumgebied is dat er reeds diverse belangen in het gebied gevestigd zijn. Zo betekenden de plannen voor de centrumontwikkeling voor een deel van de bewoners in het centrum dat zij hun huis zouden moeten verlaten, omdat er woningen gesloopt zouden worden ten gunste van nieuwbouw. Andere bewoners vreesden bijvoorbeeld het effect van de invoering van betaald parkeren als onderdeel van de centrumontwikkeling. Ouderenbonden stonden in het algemeen positief tegenover de plannen vanwege de levensloopbestendige woningen waarin deze zouden voorzien. Onder de Barendrechtse winkeliers en eigenaren van winkelpanden was sprake van verschillende belangen die in meer of mindere mate de houding ten opzichte van de plannen bepaalden. Eigenaren van winkelpanden waren vaak kritisch op de centrumontwikkeling omdat zij een daling van de huurprijzen vreesden bij een aanzienlijke uitbreiding van de winkelvloeroppervlakte. Winkeliers hadden o.a. zorgen over de haalbaarheid van de plannen, vreesden dat er werd gebouwd voor leegstand en waren in het algemeen tegen betaald parkeren. Sommige winkeliers zagen de komst van nieuwe winkels als positief, andere vreesden de concurrentie die dit op zou leveren.

Een deel van de geïnterviewden is van mening dat er in het algemeen voldoende maatschappelijk draagvlak was voor de plannen, een ander deel van de geïnterviewden is van mening dat het ontbrak aan voldoende maatschappelijk draagvlak. Zoals eerder aangegeven is het beeld van de rekenkamer dat het draagvlak varieerde onder de verschillende stakeholders en op verschillende momenten in het proces. Door verschillende geïnterviewden is de diversiteit aan belangen die speelden rond de centrumontwikkeling benoemd als een complicerende factor in het besluitvormingsproces. Een ruime meerderheid van de geïnterviewden beschouwt de mate van draagvlak voor de plannen niet als een factor die van invloed is geweest op de doorlooptijd van de centrumontwikkeling. De rekenkamer constateert dat het draagvlak voor de centrumontwikkeling varieerde tussen verschillende groepen belanghebbenden en gedurende verschillende fasen in het proces. Dit heeft niet tot direct te benoemen vertraging geleid, maar heeft wel indirect invloed op het politieke besluitvormingsproces doordat de veelheid aan belangen de besluitvorming compliceerde.

4-3-7 weerstand tegen betaald parkeren

Mogelijk vertragend effect: weerstand tegen het uitgangspunt van betaald parkeren in de plannen kan tot vertraging leiden als op dit punt naar alternatieven moet worden gezocht en de financiële haalbaarheid van de plannen hierdoor onder druk komt te staan.

Zoals blijkt uit hoofdstuk 3 werd de invoering van betaald parkeren vanaf 2010 (zie paragraaf 3-2-2) een zichtbaar onderwerp van discussie in de besluitvorming over de centrumontwikkeling in de raad. In november 2011 ging de raad akkoord met de kaderstellende uitgangspunten voor de invoering van betaald parkeren in de te realiseren parkeergarage. Een jaar later bepaalde de raad echter op basis van een amendement dat er geen betaald parkeren ingevoerd zou worden.

Betrokkenen onderschrijven dat er vanaf de start van de centrumontwikkeling zowel maatschappelijk als politiek weerstand is geweest tegen het uitgangspunt van invoering van betaald parkeren. Geïnterviewden die vanuit de raad betrokken waren bij het proces rond de centrumontwikkeling geven op dit punt aan dat de weerstand tegen betaald parkeren niet tot een ingewikkeld financieel vraagstuk leidde, omdat het financiële gat dat door het schrappen van betaald parkeren zou ontstaan (€ 5 à 6 mln.) in het slechtste geval gedekt zou kunnen worden uit de algemene reserve. Geen van de geïnterviewden merkt de weerstand tegen betaald parkeren aan als een oorzaak van de vertraging van de centrumontwikkeling.

De rekenkamer merkt op dat de discussie over het betaald parkeren voor het eerst in de raad ter discussie werd gesteld in maart 2010 (amendement uitgangspunt betaald parkeren, zie paragraaf 3-2-2). Pas in november 2012 werd op dit punt een knoop doorgehakt toen met het amendement betaald parkeren werd besloten geen betaald parkeren in te voeren. De discussie over het betaald parkeren heeft daarmee 2,5 jaar in beslag genomen en heeft bijvoorbeeld extra tijd gekost vanwege het parkeeronderzoek dat het college moest laten uitvoeren (zie paragraaf 3-3-3) en de alternatieve voorstellen die het college moest uitwerken. Gezien het feit dat betrokkenen aangeven dat het niet invoeren van betaald parkeren geen financieel knelpunt zou opleveren, vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat het 2,5 jaar heeft geduurd voordat op dit punt een definitief besluit is genomen. Kanttekening hierbij is dat in 2012-2013 ook een discussie plaatsvond over de uitgangspunten voor de aanbesteding en het onzeker is of dat traject sneller in een nieuw voorkeursscenario was uitgemond als eerder was besloten geen betaald parkeren in te voeren.

4-3-8 onduidelijk financieel kader

Mogelijk vertragend effect: onduidelijkheid over de financiële kaders (kosten, baten, financiële risico's) kan een vertragend effect hebben op het besluitvormingsproces.

Inherent aan een ruimtelijk planproces is dat financiële ramingen bij de start een ruime bandbreedte kennen en specifiekere worden naarmate de plannen concreter vorm krijgen. Een ruime meerderheid van de geïnterviewden heeft expliciet aangegeven dat het financieel kader voor de centrumontwikkeling duidelijk was. De geïnterviewden die vanuit de raad betrokken zijn geweest bij het besluitvormingsproces geven op dit punt unaniem aan dat de informatie die zij vanuit het college ontvingen duidelijk was. De documenten die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft ingezien, onderschrijven dat de raad in het kader van de besluitvorming over de centrumontwikkeling in het algemeen duidelijk is

geïnformeerd over de financiële kaders van de plannen en deze in de verschillende fasen van het proces steeds zijn bijgesteld. Aangezien uit voorgaande blijkt dat geen sprake was van onduidelijkheden rond het financiële kader voor de centrumontwikkeling, kan deze factor geen rol gespeeld hebben in de vertraging van de centrumontwikkeling.

4-3-9 voorzichtige / risicomijdende instelling van de raad

Mogelijk vertragend effect: besluitvormingsprocessen kunnen extra tijd kosten wanneer de raad zich te voorzichtig / risicomijdend opstelt en bijvoorbeeld steeds aanvullende informatie nodig heeft om tot een besluit te komen.

Na de economische crisis is deze factor het meest aangeduid als oorzaak van de vertraging in de centrumontwikkeling. Meerdere geïnterviewden schetsen dat de raad na het optreden van de economische crisis minder vertrouwen leek te krijgen dat de centrumontwikkeling tot een goede afronding zou komen en besluiten voor zich uit leek te schuiven. Andere geïnterviewden geven aan dat de besluitvorming in de raad als gevolg van de economische crisis complexer werd, bijvoorbeeld omdat de crisis de raad confronteerde met het vraagstuk hoeveel risico zij in die economische context durfde te nemen met de centrumontwikkeling. Een andere complicerende factor was dat de raad zag dat de financiële draagkracht van andere partijen minder werd. Ambtelijk betrokkenen geven daarnaast aan dat de raad zich op bepaalde punten maar moeilijk liet overtuigen door onderzoeksrapporten en adviezen die in het kader van de planvorming werden opgesteld. Daarbij ging het bijvoorbeeld over de omvang van het toe te voegen nieuw winkeloppervlak en het parkeren.

De rekenkamer stelt vast dat de raad, gegeven de economische context waarin de planvorming na het ontstaan van de crisis plaatsvond, voorzichtig werd als het om de risico's van de centrumontwikkeling ging. Ook komt uit hoofdstuk 3 het beeld naar voren dat de raad in de laatste jaren van de centrumontwikkeling niet doorpakte rond de centrumontwikkeling, waarbij vooral de gang van zaken rond het wel/niet invoeren van betaald parkeren en het niet akkoord gaan met de aanbesteding van de voorkeursvariant C uit 2011 hebben geleid tot tijdrovende besluitvormingstrajecten. De voorzichtige instelling van de raad is daarmee ook een factor die ervoor heeft gezorgd dat de inhoud van de plannen meerdere malen wijzigde.

5 centrumaanpak

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de laatste onderzoeksvraag centraal:

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?

In paragraaf 5-2 gaat in op de koers die voor de centrumaanpak is gekozen. Vervolgens komt in paragraaf 5-3 aan bod in welke mate er lessen zijn getrokken uit het verloop van de centrumaanpak in de periode 2006-2014. Tot slot gaat paragraaf 5-4 in op de stand van zaken in de centrumaanpak medio 2016.

5-2 koers centrumaanpak

De centrumaanpak beoogt net als de centrumontwikkeling een oplossing te bieden voor het tekort aan levensloopbestendige woningen, de verslechterende concurrentiepositie van het winkelcentrum en de parkeer- en logistieke problemen. In een ruimtelijke kansenverkenning zijn de ontwikkelkansen voor de verschillende deellocaties van de centrumaanpak inzichtelijk gemaakt. In de ontwikkelstrategie is bepaald dat de gemeente zich in eerste instantie richt op negen deellocaties die behoren tot scenario 1. Uit de financiële verkenning die bij de ruimtelijke kansenverkenning is gemaakt volgt dat een gemeentelijke investering van € 12,3 mln. vereist is. Begin 2015 moest voor € 1,4 mln. nog financiële dekking worden gevonden.

Na de stopzetting van de centrumontwikkeling in 2014 heeft het college opdracht gegeven om te komen tot een nieuwe aanpak voor de ontwikkeling van het centrum. Als resultaat van deze opdracht werden in februari 2015 een ruimtelijke kansenverkenning, financiële verkenning en ontwikkelstrategie gepresenteerd, waarin de nieuwe koers voor de centrumaanpak uiteen is gezet.

ruimtelijke kansenverkenning

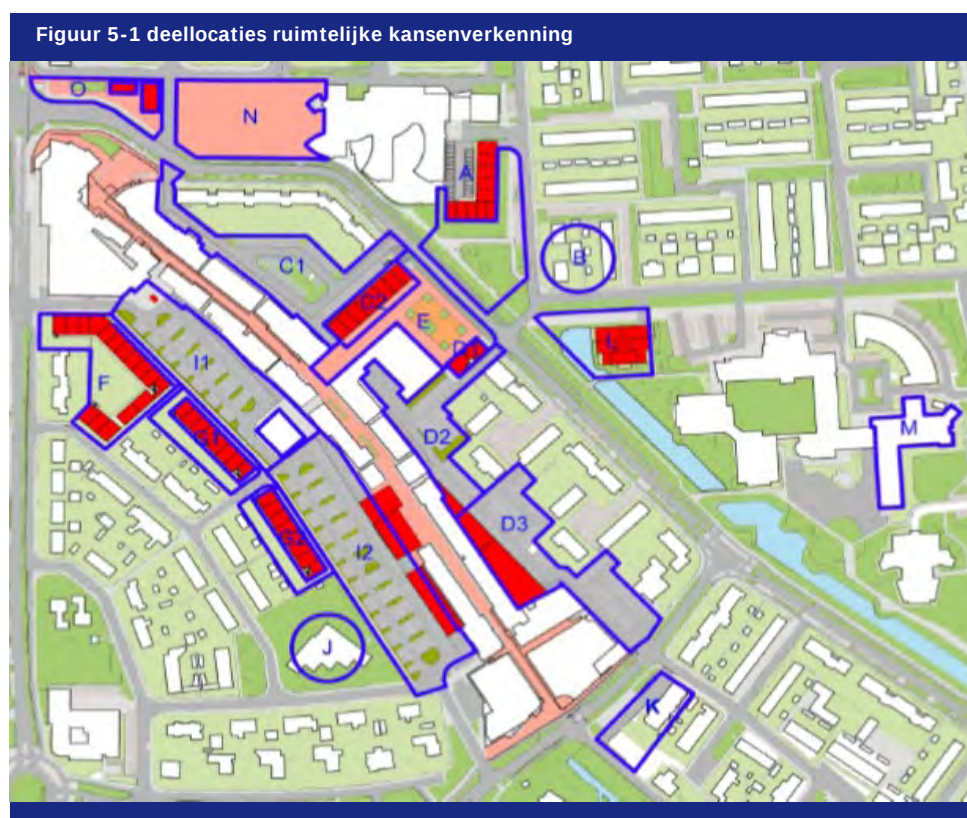
Als aanleiding voor de nieuwe centrumaanpak zijn in het raadsvoorstel bij de ruimtelijke kansenverkenning dezelfde knelpunten benoemd als de knelpunten die de aanleiding vormden voor de centrumontwikkeling; het tekort aan levensloopbestendige woningen, de verslechterende concurrentiepositie van het winkelcentrum en parkeer- en logistieke problemen.⁷¹ In relatie tot deze knelpunten heeft het college de volgende doelstellingen benoemd voor de centrumaanpak:

- realisatie van levensloopbestendige woningen op verschillende locaties – nabij voorzieningen – in het centrum, die passen binnen de stedenbouwkundige structuur en waarbij het Barendrechtse karakter behouden blijft;

⁷¹ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel centrumaanpak: ruimtelijke kansenverkenning, financiële verkenning en ontwikkelstrategie, 17 februari 2015.

- vernieuwing van het winkelgebied c.q. de winkelstructuur waarbij mogelijkheden ontstaan voor winkeluitbreiding aan de Middenbaan (aan de zijde van het Achterom en het Onderlangs) + betere zichtbaarheid van winkels/horeca/bedrijvigheid door herontwikkeling en herinrichting openbaar gebied aan 't Vlak;
- ontwikkeling aantrekkelijke ontmoetingsruimte door herontwikkeling commercieel vastgoed en herinrichting openbaar gebied aan 't Vlak;
- een betere 'verbinding' tussen het winkelgebied en de historische dorpskern zodat deze twee gebieden van elkaar kunnen profiteren en elkaar versterken.

In de ruimtelijke kansenverkenning is visueel inzichtelijk gemaakt waar kansen liggen voor o.a. beter parkeren, betere logistiek, meer ruimte voor ondernemers, nieuwe woningen, en een betere entree van het winkelgebied. De deellocaties die in de ruimtelijke kansenverkenning zijn onderscheiden, zijn weergegeven in figuur 5-1:



Bron: ruimtelijke kansenverkenning, februari 2015

De ruimtelijke kansenverkenning is een aanzet om te komen tot gezamenlijke visievorming met partijen die in het gebied willen ontwikkelen.⁷² Dit maakt dat de ruimtelijke kansenverkenning geen vaststaand kader geeft voor de (her)ontwikkeling van het centrum. Gegeven de ontwikkelkansen die in de ruimtelijke kansenverkenning zijn geschetst zou de realisatie van de centrumaanpak leiden tot een toevoeging van 136 parkeerplekken in het centrum en de bouw van 168 nieuwe woningen.⁷³ Daarnaast zijn in de ruimtelijke kansenverkenning mogelijkheden

⁷² Gemeente Barendrecht, memo ontwikkelingsstrategie centrumaanpak, 22 januari 2015.

⁷³ Gemeente Barendrecht, ruimtelijke kansenverkenning centrumaanpak, januari 2015.

geschetst voor het uitbreiden van bestaande winkels aan de Middenbaan. In tabel 5-1 zijn de geïnventariseerde ontwikkelkansen voor de centrumaanpak naast het laatste voorkeursscenario van de centrumontwikkeling gezet.

tabel 5-1: ontwikkelkansen centrumaanpak vs. voorkeursscenario centrumontwikkeling 2013

	voorkeursscenario 2013	ontwikkelkansen centrumaanpak
woningen	130 woningen	168 woningen
winkelruimte	4.000 m ² extra winkelruimte + 700 m ² vervanging bestaande winkelruimte + optioneel uitbreiding bestaande winkels	uitbreiding bestaande winkelruimte Middenbaan (1.175-1.285 m ²)
parkeerplaatsen	400 parkeerplaatsen	136 (extra) parkeerplaatsen ⁷⁴

Tabel 5-1 laat zien dat de plannen voor de centrumaanpak aanzienlijk minder omvangrijk zijn dan het laatste voorkeursscenario van de centrumontwikkeling als het gaat om het toevoegen van winkelruimte en parkeerplaatsen.

ontwikkelstrategie & financiële verkenning

In het kader van de centrumaanpak is gekozen voor een gesplitste ontwikkelstrategie, waarin deels wordt ontwikkeld door de overheid en deels door private partijen. Daarbij is aangegeven dat de gemeente verschillende rollen kiest afhankelijk van de potentie van de locaties en betrokken marktpartijen:

- gebied met hoge potentie: loslaten/afwachten of uitnodigen/initiëren;
- gebied met lage potentie: stimulerende rol;
- gebied met lage potentie, lage kracht en lage kwaliteit marktpartijen: regelende/zorgende rol.

In de ontwikkelingsstrategie gaat de gemeente in eerste instantie uit van de realisatie van het zogenaamde scenario 1, waarin de locaties A, I2, D2, O, N, C1b, E, L en F worden (her)ontwikkeld. In dit scenario beoogde de gemeente de volgende rollen te vervullen bij de genoemde deellocaties:⁷⁵

- faciliteren van ontwikkeling van locatie A door Patrimonium;
- faciliteren van particulier initiatief op de locaties L en F;
- actieve rol in de vorm van uitvoeren ingrepen in de buitenruimte en/of aanleggen parkeerplaatsen op de locaties I2, N, D2, C1b en E;
- actieve rol via organiseren aanbesteding voor ontwikkeling locatie O.

De financiële verkenning die begin 2015 bij de ruimtelijke kansenverkenning is gemaakt kwam uit op een totaal negatief resultaat voor de gemeentelijke inspanning van € 12,3 mln.. Deze lasten worden in ieder geval gedekt via:⁷⁶

⁷⁴ In de oude situatie zijn er in het centrum 659 parkeerplaatsen, de nieuwe situatie moet volgens de ruimtelijke kansenverkenning resulteren in een totaal van 795 parkeerplaatsen.

⁷⁵ Gemeente Barendrecht, memo ontwikkelstrategie centrumaanpak, 22 januari 2015.

⁷⁶ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel centrumaanpak, 17 februari 2015.

- de voorziening van € 3 mln. die was getroffen voor het voorziene tekort op de grondexploitatie centrumontwikkeling;
- het omlabelen van het investeringskrediet van € 5,5 mln. en de gereserveerde jaarlijkse exploitatielasten (€ 477.000 per jaar) voor de parkeergarage die onderdeel was van de plannen voor de centrumontwikkeling, naar een investeringskrediet van € 8 mln. voor ingrepen in de buitenruimte.

In de financiële verkenning resteerde begin 2015 een tekort van € 1,4 mln., waarvoor nog dekking gevonden moest worden. Mogelijkheden die het college hiervoor zou nagaan zijn het heffen van een baatbelasting,⁷⁷ bijdragen vanuit een in te stellen parkeerfonds, subsidies of een bijdrage uit de algemene reserve.⁷⁸

5-3 lessen uit verloop centrumontwikkeling

De gemeente heeft het verloop van de centrumontwikkeling niet geëvalueerd, waardoor niet inzichtelijk is welke lessen uit de centrumontwikkeling zijn getrokken ten behoeve van de nieuwe centrumaanpak. Richtinggevend voor de nieuwe centrumaanpak is de overwegend organische insteek, waarin de gemeente enkel een actieve rol vervult als het gaat om het (her)inrichten van de buitenruimte en parkeerplaatsen. Daarnaast is de inzet de financiële risico's voor de gemeente zoveel mogelijk te beperken en wordt geen grootschalige uitbreiding van het winkelcentrum beoogd. Op deze punten verschilt de centrumaanpak aanmerkelijk van de centrumontwikkeling, die een minder organische insteek kende en waarin de gemeente een actieve, risicodragende rol wilde vervullen om een aanzienlijke toevoeging van nieuwe winkelruimte te realiseren.

De factoren (interactief planproces, wijzigingen in ontwerpen/voorkeursmodellen en weerstand tegen betaald parkeren) die zijn aan te duiden als primaire oorzaken van de vertraging in de centrumontwikkeling zijn in de centrumaanpak niet aan de orde vanwege de gekozen organische aanpak, de verbeterde economische omstandigheden en het feit dat betaald parkeren geen onderdeel uit maakt van de plannen. Ten aanzien van het parkeren speelt wel een discussie rond de instelling van een parkeerfonds. Vooralsnog leidt dit niet tot vertraging in de centrumaanpak.

Zoals eerder is vermeld (zie paragraaf 4-1) was het stopzetten van de centrumontwikkeling een de uitkomst van de politieke onderhandelingen die resulteerden in het coalitieakkoord voor de periode 2014-2018. Een evaluatie van het verloop van de centrumontwikkeling is in het kader van de stopzetting van de plannen niet gemaakt. Ook bij het bepalen van de nieuwe uitgangspunten heeft geen evaluatie van het procesverloop rond de centrumontwikkeling plaatsgevonden. Doordat een evaluatie ontbreekt zijn er geen concrete lessen te benoemen die de gemeente heeft getrokken uit de centrumontwikkeling. Wel is op basis van een gesprek dat de rekenkamer heeft gevoerd met de verantwoordelijk coördinerend wethouder en de wethouder financiën & grondbedrijf en uit documenten af te leiden wat voor het college richtinggevend is voor de nieuwe aanpak en waar de kenmerkende verschillen zitten met de centrumontwikkeling. Deze punten worden onderstaand toegelicht.

⁷⁷ Via een baatbelasting kan de gemeente kosten verhalen voor de realisatie van voorzieningen waar eigenaren van onroerende zaken baat bij hebben.

⁷⁸ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel centrumaanpak, 17 februari 2015.

organische ontwikkeling van het gebied

De centrumontwikkeling startte als een integrale gebiedsontwikkeling, waarin de gemeente een sterke regierol op zich nam. Als gevolg van de economische crisis werd de centrumontwikkeling later opgeknipt in meerdere deelgebieden waarin de gemeente een actieve, risicodragende rol bleef houden ten aanzien van het winkelgebied. Voor de andere deelgebieden werd beoogd de ontwikkelrisico's bij andere (markt) partijen neer te leggen. In die zin kenden de plannen voor de centrumontwikkeling in de periode 2010-2014 al een enigszins organisch karakter.

organische gebiedsontwikkeling

Organische gebiedsontwikkeling is door het Planbureau voor 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.⁷⁹

Voor de centrumaanpak is vanaf de start in 2014 gekozen voor een voornamelijk organische insteek. De gemeente vervult slechts een actieve rol waar het gaat om ingrepen in de buitenruimte (herinrichting buitenruimten, aanleg parkeerplaatsen). Uitgangspunt is dat de lokale partners in het gebied worden uitgedaagd tot actie om andere ontwikkelingen (woningen, uitbreiding winkelruimte) tot realisatie te brengen. Hiertoe is een overkoepelende visie neergezet in de vorm van een ruimtelijke kansenverkenning (zie paragraaf 5-3). Een randvoorwaarde die ten aanzien van de centrumaanpak is geformuleerd is dat de verschillende deellocaties onderling onafhankelijk te faseren moeten zijn; de locaties moeten los van elkaar gerealiseerd kunnen worden.⁸⁰ Besluitvorming in de raad kan op die manier plaatsvinden per deellocatie, waarmee wordt beoogd de besluitvorming minder complex te maken. In vergelijking met het laatste scenario van de centrumontwikkeling (zie paragraaf 3-5-2) kent de centrumaanpak een meer organisch karakter en richt de centrumaanpak zich nadrukkelijker op het realiseren van kleinschaligere initiatieven die het centrum een impuls moeten geven.

beperkte financiële risico's

De financiële verkenningen bij de eerste plannen voor de centrumontwikkeling kwamen uit op een aanzienlijk verwacht negatief projectresultaat voor de gemeente. Bij het programma waar de structuurvisie vanuit ging was bijvoorbeeld sprake van een geraamd negatief projectresultaat tussen € 11 mln. en € 28 mln.. In latere aangepaste plannen is het geraamde tekort terugbracht tot uiteindelijk een verwacht tekort van € 3 mln. (zie paragraaf 3-5-2). In het laatste scenario voor de centrumontwikkeling waren de gemeentelijke lasten berekend op € 17 mln..

⁷⁹ Provincie Utrecht, Lessen uit de pilots organische gebiedsontwikkeling, mei 2014, pagina 8.

⁸⁰ Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel centrumaanpak, 17 februari 2015.

Uitgangspunt voor de centrumaanpak is een aantrekkelijk centrum te realiseren op een financieel verantwoorde manier.⁸¹ Inzet van het college is om de financiële risico's voor de gemeente te beperken door de financiële risico's voor de ontwikkeling van verschillende deellocaties door private partijen te laten dragen. Zoals eerder aangegeven investeert de gemeente voornamelijk in aanpassingen van de buitenruimte, en is het uitgangspunt dat de realisatie van woningen en uitbreiding van winkelruimte gefinancierd wordt door private partijen. Kenmerkend verschil met de centrumontwikkeling is dat de gemeente in het kader van de centrumaanpak geen risicodragende rol vervult in de (her)ontwikkeling van het winkelgebied. Ook het uitgangspunt dat de onderscheiden deellocaties onafhankelijk te faseren moeten zijn moet bijdragen aan een lager risicoprofiel doordat dit de mogelijkheid geeft te besluiten een bepaalde locatie niet te ontwikkelen als er onvoldoende financiële dekking blijkt te zijn.

geen grootschalige toevoeging van winkelruimte

Alle plannen die in het kader van de centrumontwikkeling zijn gemaakt gingen uit van het toevoegen van nieuwe winkelvloeroppervlakte aan het Barendrechtse winkelcentrum. Het programma behorende bij de structuurvisie ging uit van het toevoegen van minimaal 9.000 m². In het laatste voorkeursscenario uit 2013 was dit teruggebracht tot 4.000 m² toevoeging.

Uitgangspunt van het college voor de centrumaanpak is dat de plannen moeten passen bij de marktsituatie. In de plannen voor de centrumaanpak is geen toevoeging van nieuwe winkelruimte opgenomen, maar wordt enkel de mogelijkheid geboden om bestaande winkelruimte uit te breiden. Zoals hiervoor aangegeven is een kenmerkend verschil tussen de centrumaanpak en de centrumontwikkeling dat de gemeente niet langer regie neemt als het gaat om de (her)ontwikkeling van het winkelgebied. In het kader van de centrumaanpak beperkt de gemeente zich op dit punt tot het faciliteren (en niet financieren) van initiatieven van winkeliers en/of pandeigenaren.

De hierna volgende paragrafen gaan nader in op de invulling die aan de nieuwe centrumaanpak is gegeven en de voortgang van de centrumaanpak tot en met het 3^e kwartaal 2016.

5-3-1 centrumaanpak vs. vertragende factoren centrumontwikkeling

In paragraaf 4-3 zijn verschillende factoren geïdentificeerd die zijn aan te wijzen als oorzaak voor de vertraging in de centrumontwikkeling. In het kader van dit onderzoek is de rekenkamer nagegaan of deze factoren zich ook voordoen in het kader van de centrumaanpak en mogelijk tot vertraging kunnen leiden.

interactief planproces

Het interactieve karakter van het planproces leidde in de centrumontwikkeling tot vertraging rond het vaststellen van de structuurvisie. De centrumaanpak vindt plaats binnen de kaders van de structuurvisie die in 2009 voor de centrumontwikkeling is vastgesteld. Binnen deze kaders is de ruimtelijke kansenverkenning uitgewerkt, waarmee de gemeente in gesprek is gegaan met ondernemers en eigenaren in het gebied. Ook in de centrumaanpak zoekt de gemeente nadrukkelijk de interactie met belanghebbenden in het gebied. Verschil met de centrumontwikkeling is dat deze

⁸¹ Gespreksverslag wethouder Vermaat en wethouder van der Linden, 15 september 2016.

interactie zich toespitst op de specifieke deellocaties i.p.v. op het overkoepelende plan voor het centrumgebied als geheel. Uitgangspunt in de centrumaanpak is dat de ruimtelijke kansenverkenning verder geoptimaliseerd kan worden aan de hand van input van belanghebbenden. Ook maakt de organische insteek van de centrumaanpak dat er meer ruimte is om gehoor te geven aan de wensen van eigenaren en ondernemers in het gebied. Optimalisatie van de plannen kan in de centrumaanpak per deellocatie plaatsvinden, wat tot een minder tijdrovend proces en minder complexe besluitvorming leidt. De centrumaanpak kent in die zin meer flexibiliteit dan de centrumontwikkeling, waardoor de kans beperkt is dat interactie met belanghebbenden tot aanzienlijke vertraging leidt. Anderzijds is de realisatie van de centrumaanpak meer dan de centrumontwikkeling afhankelijk van initiatieven van private partijen, waarmee het risico dat ontwikkelingen niet van de grond komen omdat private partijen geen initiatief kunnen of willen nemen reëel aanwezig is.

wijzigingen in ontwerpen/voorkeursmodellen

Vanaf 2009 zijn de plannen voor de centrumontwikkeling meerdere malen gewijzigd en uitgewerkt in nieuwe voorkeursmodellen of voorkeursscenario's. Aanleiding hiervoor was in eerste instantie de economische crisis. Later, in de periode 2012-2013, was het voornamelijk de voorzichtige instelling van de raad die hiertoe aanleiding gaf. Inmiddels is de economische crisis voorbij en trekt de woningmarkt weer aan. Daarnaast is met de organische insteek van de centrumaanpak gekozen voor een strategie die is ontwikkeld om in tijden van economische crisis toch ontwikkelingen van de grond te krijgen. In vergelijking met de plannen voor de centrumontwikkeling is de centrumaanpak financieel minder kwetsbaar; de centrumaanpak is opgeknapt in meerdere kleine deellocaties waardoor de financiële risico's voor ontwikkelende partijen beperkter zijn. De ruimtelijke kansenverkenning vormt daarbij het overkoepelende kader, waarbinnen in overleg met ontwikkelende partijen en andere belanghebbenden plannen nader geconcretiseerd worden en ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Vanwege de werkwijze die in de centrumaanpak is gekozen en gezien de meer voorspoedige economische situatie is het vrijwel uitgesloten dat zich in de centrumaanpak dezelfde situatie voor zal doen als in de centrumontwikkeling waarin meerdere malen grote wijzigingen zijn aangebracht in de plannen.

betaald parkeren

In het kader van de centrumontwikkeling speelde een langdurige discussie over het wel/niet invoeren van betaald parkeren. Betaald parkeren is geen onderdeel van de plannen voor de centrumaanpak. Wel gaat de centrumaanpak uit van de instelling van een parkeerfonds waarmee kostenverhaal kan plaatsvinden bij de aanleg van parkeerplaatsen en om ontwikkelingen mogelijk te maken waarbij geen parkeerplaatsen op eigen terrein kunnen worden gerealiseerd. In december 2015 is deel 1 van de parkeernota Barendrecht 'Visie op parkeren' vastgesteld, waarin de doelstellingen en uitgangspunten voor het parkeerbeleid in diverse parkeergebieden zijn geformuleerd. Deel 2 van de parkeernota is eind juni 2016 voorgelegd aan de raad, waarbij de raad besloot het voorstel terug te verwijzen naar de commissie Ruimte. Onderdeel van deel 2 van de parkeernota is de instelling van het eerdergenoemde parkeerfonds. Bij de behandeling van de ruimtelijke kansenverkenning voor de centrumaanpak heeft de raad in februari 2015 een motie aangenomen waarin het college is verzocht te onderzoeken welke andere mogelijkheden er zijn voor kostenverhaal bij de aanleg van parkeerplaatsen. Huidige planning is dat in november 2016 een aangepast voorstel voor de parkeernota deel 2 aan de raad wordt voorgelegd.

Hoewel er rondom het onderwerp parkeren wederom sprake is van een langdurige discussie in de raad, constateert de rekenkamer dat dit niet direct tot vertraging in de centrumaanpak leidt aangezien de uitvoering van de plannen niet afhankelijk is van het wel of niet instellen van het parkeerfonds. Daarnaast zijn de baten van het in te stellen parkeerfonds vooralsnog niet opgenomen in de financiële ramingen die voor de centrumaanpak zijn opgesteld, maar enkel genoemd als mogelijkheid om het (beperkte) financiële tekort in de centrumaanpak te dekken.

bijlagen

bijlage 1 tijdlijnen besluitvormingsproces

tijdlijn besluitvorming 2006-2014		
jaar	planning	realisatie
2006		- raadsbesluit stand van zaken en planning centrumontwikkeling (juni 2006) - herijking kaders van de centrumontwikkeling (november 2006)
2007	keuze voorkeursmodel (juli 2007) – vaststellen structuurvisie (september/oktober 2007)	- motie centrumontwikkeling (juli 2007) - raadsbesluit hoofdkeuzes en onderzoeksvragen 3 modellen (september 2007) - raadsbesluit voorbereidingskrediet (december 2007)
2008		- vaststelling parkeernota (juni 2008) - inspraakprocedure ontwerp structuurvisie (juni-juli 2008) - marktconsultatie (augustus 2008)
2009	start marktselectie procedure deelgebied winkelcentrum (september 2009)	- vaststelling structuurvisie (januari 2009) - raadsbesluit voorbereidingskrediet masterplan (april 2009) - motie detailhandelsvisie (september 2009) - stopzetting marktselectie procedure (december 2009)
2010	- realisatie 100 ouderenwoningen (vóór 2010) - financieel haalbaar plan gereed (begin 2010)	- amendement uitgangspunt betaald parkeren (februari 2010) - akkoord nadere uitwerking voorkeursmodel 9 (maart 2010)
2011	financieel & stedenbouwkundig voorkeursmodel voorleggen aan de raad (begin 2011)	- keuze voorkeursvariant C + amendement betaald parkeren (maart 2011) - akkoord kaderstellende uitgangspunten betaald parkeren in garage (november 2011) - vaststelling grondexploitatie (december 2011)
2012	definitief besluit over dekking exploitatielasten parkeergarage (voorjaarsnota 2012)	- raadsbesluit aanbestedingsstrategie centrumontwikkeling (april 2012) - amendement betaald parkeren (november 2012) - amendement aanvullende voorwaarden centrumontwikkeling (november 2012)
2013		- amendement uitgangspunten aanbestedingstraject (juli 2013) - nieuw voorkeursscenario + start ontwikkelcompetitie fase 1 (december 2013)
2014	resultaten ontwikkelcompetitie aan raad aanbieden (eind 2014)	nieuw coalitieakkoord – stopzetting ontwikkelcompetitie (mei 2014)

bijlage 2 programma centrumontwikkeling 2009-2013

wijzigingen in programma centrumontwikkeling 2009-2013

	structuurvisie 2009	voorkeursmodel 9	voorkeursvariant C	voorkeursscenario 2013
woningen	482 (levensloopbestendige) woningen, waarvan 400 extra en 183 sociale woningen	156 (levensloopbestendige) woningen, waarvan 100 extra en 63 sociale woningen ⁸²	271 woningen, waarvan 213 extra en 76 sociale woningen	130 woningen, waarvan 46 sociaal
winkelruimte	14.500 m ² nieuwe winkelruimte, waarvan 5.500 m ² vervanging en 9.000 m ² toevoeging	7.500 m ² nieuwe winkelruimte, waarvan 1.500 m ² vervanging en 6.000 m ² toevoeging	8.905 m ² nieuwe winkelruimte, waarvan 1.500 m ² vervanging en 7.400 m ² toevoeging	Detailhandel: 4.000 m ² extra winkelruimte + 700 m ² vervanging bestaande winkels + extra uitbreiding AH (optioneel) + 1.000-1.250 m ² uitbreiding Middenbaan (optioneel) Bedrijfs/winkelruimte: 800m ² uitbreiding Middenbaan (optioneel)
maatschappelijke voorzieningen	4.500 m ²	1.100 m ² maatschappelijke voorzieningen + behoud Trefpunt	1.205 m ² maatschappelijke voorzieningen + behoud Trefpunt	-
parkeerplaatsen	2.100 parkeerplaatsen, grotendeels gerealiseerd in gebouwde parkeervoorzieningen	422 parkeervoorzieningen, o.a. gerealiseerd in een gebouwde parkeervoorziening	1.461 parkeerplaatsen – parkeren onder dek.	400 parkeerplaatsen

⁸² Op de locatie Borgstede/Rabobanklocatie zouden daarnaast nog 100-150 woningen gerealiseerd moeten worden, maar deze locatie zou geen deel uitmaken van de grondexploitatie centrumontwikkeling.

bijlage 3 onderzoeksverantwoording

documentenanalyse

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamer een veelheid aan documenten geraadpleegd (zie bijlage 3 voor een volledig overzicht). Het betreft o.a.:

- raadsvoorstellen t.a.v. de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014;
- raadsbesluiten t.a.v. de centrumontwikkeling in de periode 2006-2014;
- notulen van commissie en raadsvergaderingen uit de periode 2006-2014;
- plandocumenten centrumontwikkeling (structuurvisie, ontwikkelingsstrategieën, grex, financiële verkenningen etc.);
- P&C documenten gemeente Barendrecht (jaarstukken, voorjaarsnota's, najaarsnota's, begrotingen) 2006-2014;
- documenten over de centrumaanpak.

geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek gesproken met de personen die in het verleden betrokken zijn geweest bij de centrumontwikkeling en/of betrokken zijn bij de huidige centrumaanpak. In totaal zijn 11 personen geïnterviewd. Er is gesproken met de huidige algemeen verantwoordelijk wethouder voor de centrumaanpak en de wethouder financiën/grondbedrijf, de voormalig wethouder verantwoordelijk voor de centrumaanpak in de periode 2006-2014, drie (voormalig)-raadsleden, diverse bij de centrumontwikkeling en/of centrumaanpak betrokken (extern ingehuurd) ambtenaren en een vertegenwoordiger van de winkeliers. Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter accordering zijn voorgelegd aan de geïnterviewden.

analyse oorzaken vertraging centrumontwikkeling

Met onderzoeksvraag 2 werd beoogd inzicht te krijgen in de factoren die zijn aan te wijzen als oorzaak van de vertraging in het proces rond de centrumontwikkeling. Hiertoe heeft de rekenkamer op basis van de feitenreconstructie die is gemaakt ten behoeve van onderzoeksvraag 1 in totaal negen factoren geïdentificeerd die mogelijk tot vertraging hebben geleid. Deze factoren zijn in de interviews die zijn gehouden met personen die in het verleden betrokken zijn geweest bij de centrumontwikkeling voorgelegd, waarbij geïnterviewden zijn gevraagd of, en zo ja, in welke mate deze factoren tot vertraging hebben geleid. Aansluitend heeft de rekenkamer een analyse gemaakt van de uitkomsten uit deze interviews en deze afgezet tegen het feitelijke verloop van het proces zoals geschetst in de hoofdstukken 2 en 3.

procedure

Vervolgens zijn alle voorlopige onderzoeksresultaten opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 4 november 2016 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 6 december 2016 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W van de gemeente Barendrecht. De reacties van het college en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het definitieve rapport.

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

raadsbesluiten

- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit nadere aanscherping kaders centrumontwikkeling, 27 juni 2005.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit stand van zaken en planning centrumontwikkeling, 26 juni 2006.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit herijking kaders centrumontwikkeling, 27 november 2006.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit hoofdkeuzes naar aanleiding van drie onderscheidende modellen centrumontwikkeling, 24 september 2007.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit structuurvisie, 26 januari 2009.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit vervolgpprocedure centrumontwikkeling, 14 december 2009.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit financieel haalbaar plan centrumontwikkeling, 9 maart 2010.
- Gemeente Barendrecht, notitie aan het college m.b.t. verkoop woningen buiten plangebied centrumontwikkeling, 20 juli 2010.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit financieel haalbaar plan centrumontwikkeling, 29 maart 2011.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit parkeeronderzoek centrumontwikkeling Barendrecht, 29 november 2011.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit grondexploitatie centrumontwikkeling Barendrecht, 20 december 2011.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit aanbestedingsstrategie, 3 april 2012.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit verkoop woningen buiten het plangebied Centrumontwikkeling, 31 januari 2012.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit aanbestedingstraject centrumontwikkeling, 16 juli 2013.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit ontwikkelcompetitie, 17 december 2013.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit voorbereidingskrediet nieuw centrumplan, 23 september 2014.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit centrumaanpak: ruimtelijke kansenverkenning, financiële verkenning en ontwikkelstrategie, 17 februari 2015.
- Gemeente Barendrecht, raadsbesluit gewijzigde vaststelling bestemmingsplan centrumaanpak voormalige locatie postkantoor en brandweerkazerne, 13 september 2016.

raadsvoorstellen

- Gemeente Barendrecht, beleidsvoorstel stand van zaken en planning centrumontwikkeling, 26 juni 2006.
- Gemeente Barendrecht herijking kaders centrumontwikkeling, 27 november 2006.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel vestiging voorkeursrecht ex art. 8 Wvg locatie centrum, 23 april 2007.

- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel hoofdkeuze n.a.v. drie onderscheidende modellen centrumontwikkeling, 16 juli 2007.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel voorbereidingskrediet t.b.v. centrumontwikkeling, 17 december 2007.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel structuurvisie centrumontwikkeling, 26 januari 2009.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel voorbereidingskrediet centrumontwikkeling fase masterplan, 20 april 2009.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel vervolgpcedure centrumontwikkeling, 14 december 2009.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel financieel haalbaar plan centrumontwikkeling, 15 februari 2010.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel voorbereidingskrediet centrumontwikkeling, 1 juni 2010.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel financieel haalbaar plan centrumontwikkeling, 29 maart 2011.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel parkeeronderzoek centrumontwikkeling, 19 januari 2011.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel grondexploitatie centrumontwikkeling, 20 december 2011.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel aanbestedingsstrategie, 3 april 2012.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel keuze betaald parkeren centrumontwikkeling, 5 november 2012.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel voorbereidingskrediet nieuw centrumplan, 8 september 2014.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel centrumaanpak: ruimtelijke kansenverkenning, financiële verkenning en ontwikkelstrategie, 17 februari 2015.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel centrumaanpak: ruimtelijke kansenverkenning, financiële verkenning en ontwikkelstrategie, 17 februari 2015.
- Gemeente Barendrecht, raadsvoorstel gewijzigde vaststelling bestemmingsplan centrumgebied voormalige locatie postkantoor en brandweerkazerne, 13 september 2016.

moties en amendementen

- Gemeente Barendrecht, motie centrumontwikkeling, 10 juli 2007.
- Gemeente Barendrecht, motie structuurvisie centrumontwikkeling, 26 januari 2009.
- Gemeente Barendrecht, motie detailhandelsvisie in relatie met de centrumontwikkeling, 28 september 2009.
- Gemeente Barendrecht, amendement uitgangspunt betaald parkeren, 15 februari 2010.
- Gemeente Barendrecht, amendement betaald parkeren, 29 maart 2011.
- Gemeente Barendrecht, amendement betaald parkeren, 6 november 2012.
- Gemeente Barendrecht, amendement aanvullende voorwaarden centrumontwikkeling, 6 november 2012.
- Gemeente Barendrecht, amendement uitgangspunten aanbestedingstraject, 16 juli 2013.
- Gemeente Barendrecht, motie 'financieel overzicht centrumaanpak', 5 juli 2016.

overige voorstellen, notities, brieven, rapportages etc.

- Gemeente Barendrecht, nota verbeterpunten en voorwaarden ontwikkeling centrum Barendrecht, mei 2005.

- Gemeente Barendrecht, eindverslag inspraakprocedure woonvisie 2006-2015, juli 2006.
- Gemeente Barendrecht, woonvisie 2006-2015, augustus 2006.
- Gemeente Barendrecht, notitie marktruimte Barendrecht centrum DPO, 2008.
- Gemeente Barendrecht, notitie reserve grondbedrijf 2008, 13 mei 2008.
- Gemeente Barendrecht, financiële verkenning centrumplan – tussenrapportage, 1 december 2008.
- Gemeente Barendrecht, ontwikkelstrategie en marktselectieprocedure centrum-ontwikkeling, 2009.
- Gemeente Barendrecht, financiële verkenning voorkeursmodel financieel haalbaar plan, februari 2010.
- Gemeente Barendrecht, presentatie centrumontwikkeling Barendrecht, oktober 2010.
- Gemeente Barendrecht, grondexploitatieberekening centrumontwikkeling, november 2011.
- BRO, detailhandelsvisie gemeente Barendrecht, maart 2009.
- Gemeente Barendrecht, projectplan centrumontwikkeling – ontwerpfase / masterplan, april 2009.
- Gemeente Barendrecht, ontwikkelstrategie en marktselectieprocedure centrumontwikkeling Barendrecht, mei 2009.
- DTNP, second opinion marktpotenties centrum, 16 juni 2009.
- Gemeente Barendrecht, presentatie stand van zaken financiële haalbaarheid structuurvisie centrumontwikkeling Barendrecht, oktober 2009.
- Gemeente Barendrecht, brief planning centrumontwikkeling Barendrecht, 22 juni 2010.
- Gemeente Barendrecht, herijking woonvisie, 10 augustus 2010.
- Gemeente Barendrecht, brief voortgang centrumontwikkeling en uitnodiging informele bijeenkomst 21 september 2010, 9 september 2010.
- Gemeente Barendrecht, notitie aanwending reserves grondbedrijf maart 2011.
- Gemeente Barendrecht, parkeeronderzoek centrumontwikkeling Barendrecht, 19 oktober 2011.
- Gemeente Barendrecht, voorkeursvariant parkeren, 30 januari 2012.
- Gemeente Barendrecht, notitie aanbestedingsstrategie, maart 2012.
- Gemeente Barendrecht, memo amendement aanvullende randvoorwaarden aanbestedingsdocument centrumontwikkeling, 16 juli 2013.
- Gemeente Barendrecht, bestuurlijk behandelvoorstel uitgangspunten aanbestedingstraject, 16 juli 2013.
- Gemeente Barendrecht, memo voorgestelde acties, randvoorwaarden en alternatieven, 16 juli 2013.
- Gemeente Barendrecht, bestuurlijk behandelvoorstel ontwikkelcompetitie, 17 december 2013.
- Gemeente Barendrecht, financiële paragraaf & ontwikkelstrategie deelgebied 3-5, 17 december 2013.
- Gemeente Barendrecht, scenariostudie, 17 december 2013.
- Gemeente Barendrecht, Coalitieakkoord EVB-VVD-D66 2014-2018, 2 mei 2014.
- Gemeente Barendrecht, 2e tussenrapportage 2014, oktober 2014
- Gemeente Barendrecht, eerste rapportage grip op de centrumaanpak 2016, mei 2016.
- Gemeente Barendrecht, tweede rapportage grip op de centrumaanpak 2016, augustus 2016.
- Gemeente Barendrecht, ruimtelijke kansenverkenning centrumaanpak, januari 2015.

- Gemeente Barendrecht, memo ontwikkelstrategie centrumaanpak, 22 januari 2015.
- Gemeente Barendrecht, brief nadere informatie planning en fasering centrumaanpak, 17 april 2015.
- Gemeente Barendrecht, woonvisie Barendrecht 2016-2025, 26 april 2016.
- Gemeente Barendrecht, overzicht aan-en verkoopkosten woningen centrumontwikkeling, verstrekt op 4 oktober 2016.

p&c documenten

- Gemeente Barendrecht, jaarstukken 2006-2013
- Gemeente Barendrecht, 3^e bestuursrapportage 2007, november 2007.
- Gemeente Barendrecht, 1^e bestuursrapportage 2008, juni 2008.
- Gemeente Barendrecht, 2^e bestuursrapportage 2008, oktober 2008.
- Gemeente Barendrecht, 1^e bestuursrapportage 2009, juni 2009.
- Gemeente Barendrecht, voorjaarsnota 2009, juni 2009.
- Gemeente Barendrecht, 2^e bestuursrapportage 2009, december 2009.
- Gemeente Barendrecht, 1^e bestuursrapportage 2010, juni 2010.
- Gemeente Barendrecht, 2^e bestuursrapportage 2010, december 2010.
- Gemeente Barendrecht, 1^e bestuursrapportage 2011, juni 2011.
- Gemeente Barendrecht, begroting 2012, november 2011.
- Gemeente Barendrecht, 2^e bestuursrapportage 2011, november 2011.
- Gemeente Barendrecht, voorjaarsnota 2012, mei 2012.
- Gemeente Barendrecht, begroting 2013, november 2012.
- Gemeente Barendrecht, 2^e bestuursrapportage 2012, december 2012.
- Gemeente Barendrecht, 2^e bestuursrapportage 2013, november 2013.
- Gemeente Barendrecht, 2^e bestuursrapportage 2014, november 2014.

notulen

- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Grondgebied, 14 juni 2006.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 26 juni 2006.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Grondgebied, 5 september 2006.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Grondgebied, 14 november 2006.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering 27 november 2006.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Ruimte, 3 juli 2007.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering 9-10 juli 2007.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Ruimte, 4 september 2007.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering 24 september 2007.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Ruimte, 4 december 2007.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 30 juni 2008.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Ruimte, 12 januari 2009.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie P&C, 14 april 2009.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 7 juli 2009.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 28 september 2009.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie P&C, 27/28 oktober 2009.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 9/10 november 2009.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 9 maart 2010.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Ruimte, 18 mei 2010.
- Gemeente Barendrecht, notulen commissie Ruimte, 22 februari 2011.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 5/6 november 2012.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 16 juli 2013.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 17 december 2013.
- Gemeente Barendrecht, notulen raadsvergadering, 17 februari 2015.

bijlage 5 afkortingen

DPO	Distributie Planologisch Onderzoek
GREX	grondexploitatie
MPG	Meerjaren Programma Grondexploitaties
VTU	Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

de rekenkamer

De gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar. Per 1 juni 2015 is hij benoemd voor een tweede termijn van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Barendrecht. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.barendrecht.nl

fotografie
Gemeente Barendrecht

basisontwerp, lay-out en drukwerk
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Barendrecht
januari 2017

ISBN/EAN
978-90-77979-12-9