

hoogte van Unicum

totstandkoming van een bouwplan



Rekenkamer
ROTTERDAM

hoogte van Unicum

totstandkoming van een bouwplan



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Door de vele vastgoedfraudezaken in de afgelopen periode, waarbij vooral de woningbouwcorporatiesector en de commerciële projectontwikkelaars in de beklagdenbank zijn terechtgekomen, is de belangstelling voor de wijze waarop betrokken partijen - waaronder tevens de lokale overheden - met elkaar omgaan fors toegenomen. Vanuit burgerperspectief gaat het, meer nog dan om integriteitsinbreuken of frauderisico's, vooral om de vaak volstrekt ondoorzichtige besluitvorming en niet altijd even heldere bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende besluitvormende organen die kenmerkend zijn voor de totstandkoming van grote bouwprojecten. In dit verband is het intrigerend en een onderzoek waard hoe een in opzet kleinschalig, toeristisch gericht bouwproject Unicum kon veranderen in een omvangrijke bouwmassa bestaande uit ondermeer een toren van 22 woonverdiepingen.

In het onderzoek heeft de rekenkamer vooral gekeken naar het optreden en de rol van de gemeente en deelgemeente inclusief de diensten. Tevens heeft de rekenkamer gekeken naar de wijze waarop het financiële en bestuurlijke belang werd gewaarborgd. De uitkomsten daarbij stemmen de rekenkamer niet geheel tot tevredenheid. Mede ook omdat de besluitvorming met betrekking tot het publieke belang niet altijd goed traceerbaar is gebleken. In combinatie met het feit dat de regie ook niet altijd stevig in handen was van de gemeente en/of deelgemeente leidde dat tot situaties waarin tenminste de schijn van integriteitsinbreuken kon voorkomen. De rekenkamer heeft deze integriteitsinbreuken in dit onderzoek althans niet volledig kunnen uitsluiten. Hoewel de belangrijkste beslissingen alweer een aantal jaren terug zijn genomen, zou nader onderzoek door het college gerechtvaardigd kunnen zijn. Al was het maar om – met terugwerkende kracht - de positie en de rol van de gemeente te vrijwaren van elke schijn van integriteitsschendingen in het kader van het bouwproject Unicum.

Hoewel Unicum zeker geen groot bouwproject is, geeft het onderzoek naar dit bouwproject naar de mening van de rekenkamer, wel een goed beeld van de wijze waarop de bouwprocedure en besluitvorming in zijn algemeenheid zijn verlopen en daarmee aanknopingspunten voor betere procedures.

Voor zijn onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld en veel interviews afgenomen. De rekenkamer is alle contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Dit geldt naast de diensten OBR en dS+V ook voor de vertegenwoordigers van de deelgemeente Hoek van Holland. Het onderzoek werd uitgevoerd door een team dat bestond uit José Westerman, Willem Gordijn, Evelien van Rij en Ed Elferink (projectleider).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

- 11 1-1 aanleiding
- 11 1-2 breder perspectief
- 11 1-3 doel- en vraagstelling
- 12 1-4 leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

- 13 2-1 hoofdconclusies
- 14 2-2 toelichting hoofdconclusies
- 18 2-3 aanbevelingen

3 reactie en nawoord

- 21 3-1 reactie DB Hoek van Holland
- 21 3-2 nawoord naar aanleiding van reactie DB
 - 21 3-2-1 hoofdconclusies 1, 2, 4, 5, 6, 8 en 9
 - 21 3-2-2 hoofdconclusie 3
 - 22 3-2-3 hoofdconclusie 7
 - 22 3-2-4 hoofdconclusie 10
- 22 3-3 reactie college van B en W
- 26 3-4 nawoord naar aanleiding van reactie college van B en W
 - 27 3-4-1 algemeen
 - 27 3-4-2 hoofdconclusie 1
 - 28 3-4-3 hoofdconclusies 2, 8 en 10
 - 28 3-4-4 hoofdconclusie 3
 - 28 3-4-5 hoofdconclusie 4
 - 28 3-4-6 hoofdconclusie 5
 - 28 3-4-7 hoofdconclusie 6, 7 en 9
 - 28 3-4-8 aanbeveling 1
 - 29 3-4-9 aanbeveling 2
 - 30 3-4-10 aanbeveling 3
 - 30 3-4-11 aanbeveling 4 en 5

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

- 33 1-1 algemeen
- 33 1-2 aanleiding
- 34 1-3 het bouwplan Unicum
- 34 1-4 doel- en vraagstelling
- 35 1-5 verantwoordelijkheden
- 35 1-6 leeswijzer

2 proces van projectontwikkeling

- 37 2-1 inleiding

37	2-2	actoren
38	2-3	wettelijke procedures
40	2-4	de landelijke praktijk
41	2-5	de Rotterdamse praktijk

3 feitenreconstructie

45	3-1	inleiding
45	3-2	het plan
47	3-3	actoren
48	3-4	masterplan en grondexploitatie Waterwegcentrum
50	3-5	de selectie van de projectontwikkelaar
51	3-6	onderhandelingen
53	3-6-1	procesaspecten
54	3-6-2	naar de eerste stedenbouwkundige randvoorwaarden
55	3-6-3	problemen met de grondprijs
57	3-6-4	het OBR vermindert begrote grondopbrengst
57	3-6-5	wederom negatief ambtelijk advies
58	3-6-6	toch verder
59	3-6-7	nieuwe varianten
59	3-6-8	de afspraak
60	3-7	aanpassing van de stedenbouwkundige randvoorwaarden
61	3-8	bouwvergunning
62	3-8-1	welstand
63	3-8-2	bestemmingsplan en artikel 19-besluit
64	3-9	definitieve afspraken
65	3-10	recapitulerend

4 deelraad en raad

69	4-1	inleiding
69	4-2	informatie voor de deelraad
70	4-2-1	het mandaat voor de deelgemeente
70	4-2-2	integraal plan als enige optie
71	4-2-3	bij 90 woningen aanvaardbare grondexploitatie
72	4-2-4	de Warmte Kracht Koppeling
73	4-2-5	informatieverzoek over financiën
74	4-2-6	weg tussen Port Salut en Seinpost
74	4-3	informatievoorziening aan gemeenteraad

5 burgerparticipatie

77	5-1	inleiding
78	5-2	burgerparticipatie
79	5-3	informatievoorziening en burgerparticipatie Unicum in opzet
79	5-3-1	wet- en regelgeving
79	5-3-2	spelregels planbegeleidingsgroep
80	5-4	informatievoorziening en burgerparticipatie Unicum in de praktijk
80	5-4-1	bewuste keuze voor vorm burgerparticipatie
81	5-4-2	volgen van wettelijke regels
82	5-4-3	volgen spelregels planbegeleidingsgroep
83	5-4-4	informatie omwonenden voor aankoop woningen
83	5-4-5	aanvullende informatievoorziening

6 afstemming

85	6-1	inleiding
85	6-2	woningbouw- en havenbelangen
86	6-3	OBR en dS+V
87	6-4	deelgemeente en stad
87	6-4-1	besluitvorming conform bevoegdheidsverdeling
87	6-4-2	helderheid taken- en bevoegdheidsverdeling
89	6-4-3	onlogische taakverdeling

deel 3 bijlagen

93	bijlage 1	normenkader en criteria
95	bijlage 2	normenkader en criteria
97	bijlage 3	geïnterviewde en geraadpleegde personen
98	bijlage 4	geraadpleegde bronnen
100	bijlage 5	lijst van afkortingen
101	bijlage 6	recht op informatie

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Aanleiding voor het onderzoek was het verzoek van de deelraad van de Rotterdamse deelgemeente Hoek van Holland, via de gemeenteraad, om de besluitvorming rond het bouwplan Unicum te onderzoeken. De deelraad van de Rotterdamse deelgemeente Hoek van Holland vermoedde dat het bouwplan Unicum procesmatig gezien op een bijzondere wijze tot stand is gekomen; regels zouden tijdens het spel zijn gewijzigd waardoor een geheel nieuwe situatie ontstond. Het bouwplan Unicum was aanvankelijk een klein project met 45 woningen. Het definitieve bouwplan omvat 89 woningen. De doorlopen procedures inzake het bouwplan Unicum en de Warmte Kracht Koppeling (WKK¹) zijn volgens de deelraad niet duidelijk. Dit leidde tot het verzoek van de deelraad om een rekenkameronderzoek naar dit project.

1-2 breder perspectief

Tijdens het onderzoek bleek dat de wijze waarop projecten worden ontwikkeld in Rotterdam niet voor alle belanghebbenden (deelraadsleden, ambtenaren en burgers) altijd even duidelijk en transparant was. Met projectontwikkeling zijn grote maatschappelijke en financiële belangen gemoeid. Nieuwe woningbouwprojecten zorgen ervoor dat Rotterdammers kunnen wonen en ze bepalen het uiterlijk van de stad. De grondexploitatie is een belangrijke inkomstenbron van de gemeente.² De gemeente ontwikkelt projecten niet zelf maar werkt hiervoor samen met private partijen. De grote financiële belangen die hier spelen maken dit een, uit oogpunt van integriteit, kwetsbaar proces.³ Goede procedures en transparante besluitvorming zijn in dat kader essentieel.

Het bovenstaande was reden voor de rekenkamer om met dit onderzoek niet alleen het proces van projectontwikkeling van het plan Unicum te reconstrueren maar ook helderheid te scheppen over de formele en procedurele kaders rond projectontwikkeling in Rotterdam in het algemeen.

1-3 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te geven in de besluitvorming rond gebiedsontwikkeling in het algemeen en het bouwplan Unicum in het bijzonder;
- inzicht te geven in de wijze waarop de (deel)raad en de burger over het bouwplan zijn geïnformeerd.

¹ WKK is een installatie voor warmte en elektriciteit. Er is sprake van geweest dat een dergelijke installatie in het gebouw van Unicum opgenomen zou worden.

² Zie o.a. de brief van wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening, H. Karakus, aan de leden van de Commissie tot Onderzoek van de Rekening, d.d. 27 mei 2010.

³ Zie o.a. 'De vastgoedfraude, miljoenenzwendel aan de top van het bedrijfsleven', Vasco van der Boon & Gerben van der Marel, Nieuw Amsterdam, Amsterdam, 2009.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Hoe is de besluitvorming rond het bouwplan Unicum verlopen; is er sprake geweest van inzichtelijke en op elkaar afgestemde besluitvorming en zijn de deelraad, de gemeenteraad en de burgers op de juiste manier geïnformeerd?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Wat zijn de belangrijkste stappen geweest in de besluitvorming rond het bouwplan Unicum? (feitenreconstructie)
- 2 Hoe is er gecommuniceerd met de deelraad, de gemeenteraad en de burgers?
- 3 Heeft de informatievoorziening naar deelraad en burger adequaat plaatsgevonden?
- 4 Hoe is de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de besluitvorming rond gebiedsontwikkelingen bestuursrechtelijk geregeld?
- 5 Heeft de besluitvorming rond bouwplan Unicum conform die bevoegdheidsverdeling plaatsgevonden?
- 6 Kende dit proces een heldere en logische taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad en waren de activiteiten van de verschillende diensten op elkaar afgestemd? (Als dit rapport spreekt over gemeente is dit inclusief de deelgemeente. Als het bestuur van de centrale stad Rotterdam bedoeld wordt, spreekt dit rapport van 'de stad').

1-4 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

Deze conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op de bevindingen die in de nota van bevindingen staan. Deze nota bevat ook de feitenreconstructie en een informatieve beschrijving van besluitvorming- en onderhandelingsprocessen bij projectontwikkeling in het algemeen. Samen vormen de bestuurlijke nota, de nota van bevindingen en de bijlagen, het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De omvang van het bouwplan Unicum had aanzienlijk kleiner kunnen zijn als niet was vastgehouden aan de ontwikkelingsvariant waarbij het bestaande restaurant Unicum moest worden uitgekocht. Overtuigende redenen om hieraan vast te houden heeft de rekenkamer niet aangetroffen.
- 2 De hoogte van de toren (70 meter, 22 woonverdiepingen) komt voort uit een amendement van de deelraad van Hoek van Holland. Om bij 90 woningen zo veel mogelijk vrij uitzicht voor de omwonenden te behouden, schrijft dit amendement voor dat een deel van het bouwwerk maximaal 3 lagen hoog mag worden en dat het andere deel in hoogte gemaximaliseerd dient te worden.
- 3 Ten onrechte hebben het OBR, de dS+V en in een later stadium het DB van de deelgemeente gemeend dat zij door moesten gaan met het bouwproject Unicum, omdat het proces onomkeerbaar zou zijn.
- 4 Het DB heeft de deelraad deels onjuist en onvolledig geïnformeerd. De deelraad beschikte daardoor over onvoldoende informatie om een afgewogen besluit over de stedenbouwkundige randvoorwaarden te nemen.
- 5 Door onvoldoende vastlegging van ambtelijk overleg op directieniveau heeft de rekenkamer geen motivatie voor belangrijke gemaakte keuzes aangetroffen en was het niet mogelijk deze besluitvorming te reconstrueren.
- 6 De bevoegdheidsverdeling bij de procedures voor het bouwproject Unicum was deels onvoldoende helder. Voor zover de bevoegdheidsverdeling helder was vastgelegd, is de besluitvorming conform die bevoegdheidsverdeling verlopen.
- 7 Gezien de verwevenheid van ruimtelijke en financiële aspecten bij gebiedsontwikkeling is het niet logisch dat in Rotterdam de taken- en bevoegdheden bij ruimtelijke projecten verdeeld zijn tussen stad en deelgemeente.
- 8 De burgerparticipatie heeft plaatsgevonden volgens de regels. Desondanks is er onvrede ontstaan bij betrokken burgers, omdat er door onhandige communicatie te veel verwachtingen zijn gewekt over de mate van invloed van burgers.
- 9 Het is onduidelijk of de welstandscommissie, gezien de criteria uit de welstandsnota, terecht een positief advies heeft uitgebracht, omdat de commissie onvoldoende gemotiveerd heeft aan welke criteria zij getoetst heeft.
- 10 De dS+V, die zich bezighoudt met de stedenbouwkundige aspecten, en het OBR, dat zich bezighoudt met de financiën, hebben beiden voldoende inbreng gehad in het planvormingsproces. Hun activiteiten waren op elkaar afgestemd.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De omvang van het bouwplan Unicum had aanzienlijk kleiner kunnen zijn als niet was vastgehouden aan de ontwikkelingsvariant waarbij het bestaande restaurant Unicum moest worden uitgekocht. Overtuigende redenen om hieraan vast te houden heeft de rekenkamer niet aangetroffen.*
 - Om ervoor te zorgen dat de gemeentelijke inkomsten bij het Waterwegcentrum niet kleiner zijn dan de uitgaven moet de gemeente een bepaald bedrag van de ontwikkelaar ontvangen. Omdat door de kosten voor het restaurant het bedrag dat voor de gemeente overbleef laag was, moesten er meer woningen gebouwd worden.
 - Met behulp van uitgangspunten die de gemeente hanteert, is uitgerekend dat er bij een ontwikkeling zonder het restaurant 12 woningen gebouwd zouden moeten worden om de beoogde grondprijs te realiseren.
 - Het bouwplan omvat uiteindelijk 89 woningen.
 - Herhaaldelijk hebben ambtenaren op projectniveau negatief geadviseerd over de ontwikkelingsvariant met het restaurant Unicum, omdat dit financieel en stedenbouwkundig geen goede keuze was. Desondanks hebben directieleden van het OBR en de dS+V de ontwikkeling met het restaurant mogelijk gemaakt.
 - De rekenkamer heeft geen verslagen aangetroffen van vergaderingen op directieniveau waarin het besluit om door te gaan met het restaurant gemotiveerd wordt met argumenten die deze keuze verantwoorden.
 - De rekenkamer is de volgende argumenten tegengekomen voor de ontwikkeling met inbegrip van het terrein van het restaurant:
 - a Als er zonder het restaurant ontwikkeld zou worden, dient de restauranteigenaar die ook één van de projectontwikkelaars is, een claim in vanwege het verlies aan uitzicht en spant hij vertragende procedures aan.
 - b Ontwikkeling met inbegrip van het terrein van het restaurant zou vanuit stedenbouwkundig perspectief beter zijn.
 - Om de volgende redenen zijn deze argumenten om te kiezen voor de ontwikkelingsvariant met inbegrip van het restaurant niet valide:
 - a De claim vanuit het restaurant vanwege het verlies aan uitzicht was gezien de volgende redenen geen goede reden om te kiezen voor het uitkopen van het restaurant:
 - Planschadevergoedingen voor verlies aan uitzicht zijn veel lager dan het bedrag dat voor het restaurant betaald moest worden.
 - Als de gemeente de schadevergoeding een belangrijke reden vond om te kiezen voor deze ontwikkelvariant, dan had de gemeente de hoogte van de claim moeten onderzoeken. Dit is niet gebeurd.
 - Vertraging door procedures is inmiddels ook ontstaan door procedures van omwonenden en bedrijven uit de haven.
 - b Oordelend over de stedenbouwkundige aspecten, hebben stedenbouwkundige ambtenaren op projectniveau zich zeer negatief uitgelaten over het grote bouwplan. Zij vonden het geen goed idee dat het bouwplan zo groot werd om de kosten voor het uitkopen van het restaurant te kunnen betalen.
- 2 *De hoogte van de toren (70 meter, 22 woonverdiepingen) komt voort uit een amendement van de deelraad van Hoek van Holland. Om bij 90 woningen zo veel mogelijk vrij uitzicht voor de omwonenden te behouden schrijft dit amendement voor dat een deel van het bouwwerk maximaal 3 lagen hoog mag worden en dat het andere deel in hoogte gemaximaliseerd dient te worden.*
 - Tijdens de bespreking van de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden in de deelraad op 27 oktober 2005 legt een deelraadslid een amendement voor waarin hij

voorstelt dat de woontoren gemaximaliseerd moet worden, zonder dat daarbij een limiet aangegeven wordt. De rest van de bebouwing mag dan maximaal 3 lagen hoog worden.

- Op die manier hebben de omwonenden, gegeven het grote bouwvolume, toch zicht op de Nieuwe Waterweg.
 - De deelraad gaat akkoord met de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden en het amendement.
- 3 *Ten onrechte hebben het OBR, de dS+V en in een later stadium het DB van de deelgemeente gemeend dat zij door moesten gaan met het bouwproject Unicum, omdat het proces onomkeerbaar zou zijn.*
- Gezien de samenwerking met de restauranteigenaar, tevens ontwikkelaar, en de wisselende opstelling van de gemeente daarbij zou het volgens de projectdirecteur niet meer mogelijk zijn te kiezen voor een variant zonder restaurant. Dit ondanks het feit dat het OBR de afspraken met de ontwikkelaar nog niet schriftelijk had vastgelegd. Hierbij speelde de vrees voor een claim tot schadevergoeding van de restauranteigenaar. Hij meende schadevergoeding te kunnen claimen omdat de gemeente verwachtingen zou hebben gewekt die de gemeente niet waar zou maken als het project zonder het restaurant zou worden ontwikkeld.
 - De gemeente heeft nagelaten te onderzoeken of deze claim in die fase van het proces een kans van slagen had en evenmin of de eventuele kosten daarvan op zouden wegen tegen de besparingen bij een ontwikkeling zonder restaurant.
 - Volgens de voorzitter van het DB bleek uit informatie van de wethouder dat het plan in de variant met het restaurant onomkeerbaar was. Het niet nemen van het artikel 19-besluit door de deelgemeente over dit plan zou niet leiden tot het stopzetten van dit plan maar het slechts vertragen. De voorzitter achtte de kans reëel dat als het DB het besluit niet zou nemen, de stad de bevoegdheid om het besluit te nemen naar zich toe zou trekken. Om die reden, het gegeven dat de deelraad zich al had uitgesproken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden en om relaties niet onnodig te verstoren, heeft het DB zelf het artikel 19-besluit genomen.
 - Uit juridisch planologisch oogpunt was het plan voor de deelgemeente niet onomkeerbaar. Het DB had de bevoegdheid om het verzoek om het artikel 19-besluit te nemen te weigeren en daarmee het plan af te wijzen.
 - De deelgemeenteverordening maakt het mogelijk dat de stad de bevoegdheid van het DB van de deelgemeente om het artikel 19-besluit te nemen, naar zich toe trekt. Of die kans dat de stad dit bij het bouwplan Unicum zou doen reëel is, heeft de rekenkamer niet onderzocht.
- 4 *Het DB heeft de deelraad deels onjuist en onvolledig geïnformeerd. De deelraad beschikte daardoor over onvoldoende informatie om een afgewogen besluit over de stedenbouwkundige randvoorwaarden te nemen.*
- Het DB heeft de deelraad meegedeeld dat gezien de financiële haalbaarheid de stedenbouwkundige randvoorwaarden veranderd moesten worden om de bouw van 90 in plaats van 45 woningen mogelijk te maken.
 - Het DB heeft ten onrechte de ontwikkeling inclusief het terrein van het restaurant Unicum als enige reële variant gepresenteerd, terwijl ook varianten mogelijk waren zonder dit terrein.
 - Het DB heeft ten onrechte gezegd dat er vanuit financieel oogpunt minimaal 89 en maximaal 91 woningen gebouwd moeten worden. In de loop van de tijd zijn veel verschillende woningaantallen en bijbehorende kostenplaatjes de revue gepasseerd. Er is geen berekening waaruit blijkt dat tussen de 89 en 91 woningen het optimale

alternatief lag. De variant met 90 woningen was uiteindelijk een variant waarmee de verschillende partijen konden leven.

- Aan de deelraad is ten onrechte medegedeeld dat de deelgemeente geen mandaat heeft, terwijl de deelraad zich uit mag spreken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het DB het artikel 19-besluit mag nemen.
- Het is niet meer mogelijk om vast te stellen of het DB het wegwerken van de WKK in het bouwplan Unicum gebruikt heeft als argument om de deelraad ervan te overtuigen om voor de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden te kiezen. Dit is op papier niet als reden vastgelegd. Binnen het planteam heeft dit eventuele argument geen rol gespeeld. Omdat niet op schrift is vastgelegd of het DB de WKK als reden heeft gebruikt om de deelraad te overtuigen, kan de rekenkamer geen uitspraak doen over de vraag of het DB op dit punt de deelraad juist heeft voorgelicht.
- De deelraad heeft gevraagd om financiële informatie. Deze informatie heeft de deelraad niet gekregen. In het verslag van de deelraadsvergadering staan over de reden waarom het DB deze informatie niet kan geven de volgende niet valide argumenten:
 - a *‘De voorzitter van het DB wijst erop dat het niet de bevoegdheid van de deelraad is om zich bezig te houden met de grondexploitatie en*
 - b *dat de wethouder ondanks een vraag van de voorzitter van het DB niet bereid is om inzage te geven in de grondexploitatie.’*

Om de volgende redenen zijn deze argumenten niet valide:

- a De deelgemeente is bevoegd is om ruimtelijke beslissingen te nemen en financiële aspecten uit de grondexploitatie zijn hierbij van groot belang.
 - b De voorzitter van het DB en de toenmalige wethouder hebben in een interview aangegeven dat de voorzitter van het DB de vraag om financiële informatie niet heeft gesteld.
- 5 *Door onvoldoende vastlegging van ambtelijk overleg op directieniveau heeft de rekenkamer geen motivatie voor belangrijke gemaakte keuzes aangetroffen en was het niet mogelijk deze besluitvorming te reconstrueren.*
- Er zijn geen notulen gemaakt van het informele directieoverleg waarin is besloten om de grondopbrengst voor het bouwproject Unicum te halveren.
 - Het OBR, de dS+V en de bestuursdienst konden geen verslag aanleveren van de vergadering van de directieraad Stedelijke Planning en Projecten waarin de keuze om vast te houden aan de ontwikkelingsvariant met het restaurant is besproken.
- 6 *De bevoegdheidsverdeling bij de procedures voor het bouwproject Unicum was deels onvoldoende helder. Voor zover de bevoegdheidsverdeling helder was vastgelegd, is de besluitvorming conform die bevoegdheidsverdeling verlopen.*
- Er is in de deelraad verwarring ontstaan over de invloed die de deelgemeente uit kan oefenen op de besluitvorming rond Unicum.
 - Geregeld geven betrokkenen in gesprekken met de rekenkamer blijk van onvoldoende kennis van de besluitvormingsprocedures.
 - Deze verwarring is onder andere ontstaan doordat:
 - Aan de deelraad ten onrechte is medegedeeld dat de deelgemeente geen mandaat heeft. De deelraad mag zich immers uitspreken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het DB was bevoegd om het artikel 19-besluit te nemen.
 - Er niet op schrift staat welk orgaan de stedenbouwkundige randvoorwaarden mag vaststellen en welke gevolgen vastgestelde stedenbouwkundige randvoorwaarden hebben voor de verdere besluitvorming.

- Op andere punten was de bevoegdheidsverdeling wel helder en heeft de besluitvorming conform deze bevoegdheidsverdeling plaatsgevonden.
- 7 *Gezien de verwevenheid van ruimtelijke en financiële aspecten bij gebiedsontwikkeling is het niet logisch dat in Rotterdam de taken en bevoegdheden bij ruimtelijke projecten verdeeld zijn tussen stad en deelgemeente.*
- Bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de financiële aspecten van bouwprojecten liggen bij de stad. De ruimtelijke bevoegdheden (o.a. bestemmingsplan, projectbesluit en artikel 19-besluit) zijn en waren verdeeld over de stad en de deelgemeente.
 - De verdeling van de financiële en ruimtelijke bevoegdheden over stad en deelgemeente brengt het risico met zich mee dat door de afspraak die de stad maakt met een projectontwikkelaar, de deelgemeente nauwelijks vorm zou kunnen geven aan de ruimtelijke ordeningbevoegdheden die de deelgemeenteverordening aan de deelgemeente geeft.
 - De burgerparticipatie vindt hoofdzakelijk plaats bij de deelgemeente. Als de deelgemeente nauwelijks vorm kan geven aan haar ruimtelijke ordeningbevoegdheden, dan kan de burgerparticipatie ook nauwelijks inhoud krijgen.
 - Doordat de stad de bevoegdheid om het ruimtelijke besluit te nemen naar zich toe kan trekken bestaat de kans dat de deelgemeente geen zelfstandige invulling geeft aan de ruimtelijke ordeningbevoegdheden die de deelgemeenteverordening aan de deelgemeente geeft. Voor het DB van Hoek van Holland speelde dit een rol bij de keuze om zelf het artikel 19 besluit te nemen; het besluit om geen artikel 19-besluit te nemen zou alleen betekenen dat het project vertraagd zou worden.
 - Financiële en ruimtelijke keuzes zijn zodanig met elkaar verweven dat financiële beslissingen niet los gezien kunnen worden van ruimtelijke keuzes. Door deze wisselwerking is het vaak voor derden niet duidelijk of de stad of de deelgemeente een doorslaggevende invloed heeft gehad op de besluitvorming en hiervoor verantwoordelijk is.
- 8 *De burgerparticipatie heeft plaatsgevonden volgens de regels. Desondanks is er onvrede ontstaan bij betrokken burgers, omdat er door onhandige communicatie te veel verwachtingen zijn gewekt over de mate van invloed van burgers.*
- Er is een groep met belanghebbenden, de planbegeleidingsgroep, ingesteld om te adviseren over het bouwproject Unicum.
 - De wettelijke regels voor inspraak en de spelregels voor de planbegeleidingsgroep zijn gevolgd.
 - De rekenkamer heeft geen overwegingen aangetroffen die ten grondslag liggen aan de keuze voor de interactieve vorm van burgerparticipatie waarvoor de deelgemeente bij Unicum gekozen heeft. De wenselijkheid van en de mogelijkheden voor interactie zijn hierbij niet onderzocht.
 - Bij de activiteiten van de planbegeleidingsgroep is gebleken dat invloed niet meer mogelijk was ten aanzien van alle aspecten van de planvorming. Hierover zijn wel verwachtingen gewekt. Hierdoor is onvrede bij de betrokken burgers ontstaan.
- 9 *Het is onduidelijk of de welstandscommissie, gezien de criteria uit de welstandsnota, terecht een positief advies heeft uitgebracht, omdat de commissie onvoldoende gemotiveerd heeft aan welke criteria zij getoetst heeft.*
- Volgens de woningwet moet de welstandscommissie bij haar advies toetsen aan de criteria uit de welstandsnota. In Rotterdam is dit de Koepelnota Welstand Rotterdam

en de daarbij behorende welstandsparagrafen die specifiek voor gebieden met veel ontwikkelingen worden opgesteld.

- Als voor een gebied geen welstandsparagraaf van kracht is, moet de welstandscommissie terugvallen op de criteria die horen bij een bepaald gebiedstype uit de koepelnota.
- De toren valt buiten het gebied waarop de Welstandsparagraaf Waterwegcentrum-oost betrekking heeft, zodat de toren getoetst zou moeten worden aan de koepelnota.
- Voordat deze welstandsparagraaf was vastgesteld schreef de welstandscommissie over toetsing aan de koepelnota dat de commissie zonder welstandsparagraaf zou moeten toetsen aan de criteria die horen bij het gebiedstype 'historische linten en kernen.' Ook schreef de commissie dat volgens die criteria het plan niet anders dan afgewezen kon worden.
- Gegeven het feit dat de toren valt buiten het gebied waarop de Welstandsparagraaf Waterwegcentrum-oost betrekking heeft en gegeven het feit dat de welstandscommissie eerder heeft aangegeven dat het project dan getoetst moet worden aan het gebiedstype 'historische linten en kernen' en dat volgens die criteria het plan niet anders dan afgewezen kon worden, zou men mogen verwachten dat de welstandscommissie een negatief advies uit zou brengen.
- In het definitieve advies schrijft de welstandscommissie niet aan welke criteria hij getoetst heeft en waarom hij is afgeweken van zijn eerdere standpunt. Wel geeft hij een positief advies.
- Hierdoor heeft het DB onvoldoende informatie om te beoordelen of het bouwproject Unicum al dan niet in strijd is met de redelijke eisen van welstand en of het DB zodoende wel of niet de bouwvergunning kan verlenen.

10 De dS+V die zich bezighoudt met de stedenbouwkundige aspecten en het OBR dat zich bezighoudt met de financiën hebben beiden voldoende inbreng gehad in het planvormingsproces. Hun activiteiten waren op elkaar afgestemd.

- Ambtenaren van beide diensten waren aanwezig bij het planteamoverleg.
- Ambtenaren van beide diensten hebben hun input geleverd voor de besluitvorming. Op projectniveau hebben zij negatief geadviseerd over de ontwikkeling op het terrein van het restaurant. Directieleden van beide diensten hebben de ontwikkeling mogelijk gemaakt.

2-3 aanbevelingen

Dit rekenkamerrapport bevat een reconstructie van het besluitvormingsproces bij de ontwikkeling van de Unicum locatie. Dit project is nagenoeg afgerond. De besluitvorming rond Unicum heeft in het verleden plaatsgevonden onder de toen geldende procedures, regels en werkwijzen. In de tussentijd zijn de bedoelde procedures, regels en werkwijzen aangepast. Hiernaar heeft de rekenkamer geen onderzoek gedaan. Het onderzoek betrof bovendien enkel het bouwplan Unicum. De rekenkamer heeft niet onderzocht of daarin geconstateerde leemten ook bij andere bouwplannen zichtbaar zijn. De rekenkamer beperkt zich daarom tot de onderstaande meer algemene aanbevelingen.

Aanbevelingen aan de raad:

- 1 Nog steeds liggen de financiële bevoegdheden bij projectontwikkeling bij de stad en zijn de ruimtelijke bevoegdheden verdeeld over de stad en de deelgemeente. Pas de taak- en bevoegdheidsverdeling tussen stad en deelgemeente zo aan dat deze

gezien de verwevenheid van financiële en ruimtelijke ordeningsaspecten logisch wordt. Leg de bestuurlijke besluitvorming in één hand.

- 2 Vraag de welstandscommissie om zijn adviezen zodanig te motiveren dat hieruit voor alle belanghebbenden helder blijkt op basis van welke criteria uit de welstandsnota het advies is gebaseerd.

Aanbevelingen aan het college:

Het realiseren van de eerste aanbeveling aan de raad zal tijd vergen. Voor de tussenliggende periode adviseert de rekenkamer het volgende.

- 1 Leg expliciet vast wie de verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om de stedenbouwkundige randvoorwaarden vast te stellen.
- 2 Belangrijke besluiten in het proces van projectontwikkeling worden mede genomen op basis van informatie van private partijen die tevens belanghebbende zijn (projectontwikkelaar, eigenaar opstellen). Neem waarborgen op in dit proces die ertoe leiden dat de validiteit en juistheid van die informatie wordt getoetst, zodat de besluiten op goede gronden genomen kunnen worden. Is bijvoorbeeld het risico op schadeclaims reëel, hoe hoog zouden die gelet op de praktijk kunnen zijn en maken die het gevraagde besluit noodzakelijk?
- 3 Draag altijd zorg voor een transparante en reconstrueerbare besluitvorming bij projectontwikkeling.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie DB Hoek van Holland

Naar aanleiding van uw verzoek geven wij u hierbij puntsgewijs een reactie op de hoofdconclusies:

1. Wij nemen kennis van deze conclusie. Lezende het rapport delen wij deze conclusie.

2 en 4. Hoofdconclusie 2 en 4 hebben wij aan elkaar gekoppeld. Op basis van de deels onjuiste en onvolledige informatie op dat moment is er wellicht een amendement ingediend en besloten.

3. Wij delen de conclusie dat het toenmalige bestuur is doorgegaan op basis van informatie van de diensten OBR en dS+V.

5. Wij nemen deze conclusie aan en vinden dit een enorm aandachtspunt voor tegenwoordige besturen.

6. Wij onderschrijven deze conclusie. Helaas moeten wij ook stellen dat dit nog voort duurt.

7. We delen deze conclusie niet. Een heldere verdeling van bevoegdheden moet tot verbetering leiden waarbij de stad en de deelgemeente een duidelijke afstemming van bevoegdheden heeft.

8. Wij onderschrijven deze conclusie. In de afgelopen en huidige periode is/wordt hier al wel aandacht aan geschonken.

9. Deze conclusie onderschrijven wij.

10. Wellicht was de afstemming tussen de diensten goed georganiseerd, maar ons beeld is ook dat men ten onrechte richtinggevende adviezen heeft gegeven die wellicht op onderdelen tot verkeerde bestuurlijke besluitvorming heeft geleid.

3-2 nawoord naar aanleiding van reactie DB

De rekenkamer dankt het DB voor zijn reactie op het rapport. De rekenkamer wil hierbij nog enkele opmerkingen maken.

3-2-1 hoofdconclusies 1, 2, 4, 5, 6, 8 en 9

De reactie van het DB op de hoofdconclusies 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 en 9 is instemmend en geeft daarom geen aanleiding tot opmerkingen van de rekenkamer.

3-2-2 hoofdconclusie 3

Het DB geeft in zijn reactie aan de conclusie van de rekenkamer te delen dat het toenmalige bestuur is doorgegaan op basis van informatie van de diensten OBR en dS+V. Deze conclusie trekt de rekenkamer echter niet. De conclusie van de rekenkamer betreft de onjuiste beeldvorming bij het OBR, dS+V, het DB en de

deelgemeente en gaat niet over de informatievoorziening van het OBR en dS+V aan het DB.

3-2-3 hoofdconclusie 7

Het DB is het niet met de rekenkamer eens. Het onderbouwt zijn mening niet en geeft evenmin aan welke bevoegdheidsverdeling tussen stad en deelgemeente de door de rekenkamer gesignaleerde problemen zou ondervangen. De rekenkamer blijft daarom bij zijn conclusie.

3-2-4 hoofdconclusie 10

De bewering van het DB ten aanzien van hoofdconclusie 10 is niet uit dit onderzoek gebleken.

3-3 reactie college van B en W

Met deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie op uw conceptrapport Bouwplan Unicum. In deze reactie beperken wij ons tot de onderdelen die behoren tot de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de centrale stad.

Dit betekent dat wij niet reageren op de onderdelen van uw rapport die behoren tot de bevoegdheden van de deelgemeente Hoek van Holland. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen en conclusies die u doet over de commissie Welstand. Binnen de kaders van de welstandsnota heeft de welstandscommissie een eigen onafhankelijke deskundigheid en daarmee samenhangende verantwoordelijkheid. Wij verzoeken de Rekenkamer dan ook de commissie Welstand om een reactie te vragen aangaande uw aanbevelingen en conclusies die op de commissie betrekking hebben.

Hieronder geven wij een algemene reactie op uw onderzoek. Vervolgens gaan wij in op de voorlopige conclusies en aanbevelingen. In de reactie op de aanbevelingen geven wij aan op welke wijze wij deze ten uitvoer brengen of hebben gebracht.

Algemeen

De centrale vraag van uw onderzoek luidt "Hoe is de besluitvorming rond het bouwplan Unicum verlopen; is er sprake geweest van inzichtelijke en op elkaar afgestemde besluitvorming en zijn de deelraad, de gemeenteraad en de burgers op de juiste manier geïnformeerd? In uw conclusies en aanbevelingen geeft u antwoord op deze vraag. Wij herkennen het nodige in uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen. U geeft in uw onderzoek ook aan dat een aantal stappen niet volledig is te reconstrueren. Daarbij valt het ons op dat in het rapport herhaaldelijk passages zijn opgenomen die het beeld kunnen oproepen dat er niet integer is gehandeld. Wij constateren dat u over dit aspect in het conceptrapport geen conclusies trekt of aanbevelingen doet richting het college. De betreffende passages roepen vragen op die in het onderzoek onbeantwoord blijven. Wij verzoeken u om ons college ten aanzien van dit punt duidelijkheid te verschaffen.

Zoals u in uw rapport aangeeft, beperkt het onderzoek zich tot de destijds geldende regels, procedures en werkwijzen en heeft u de veranderingen daarin niet onderzocht. Wij constateren samen met u dat het vaak gaat om oude regelgeving en werkwijzen. Sinds de periode van het ontwikkelen van het onderzochte bouwplan is immers al veel verbeterd en zijn deze verbeteringen inmiddels praktijk van de dag geworden. Uw rapport bevestigt dan ook de beweeggrond van de door ons genomen maatregelen. In dit verband kan worden opgemerkt dat de sinds 1 juli 2008 van kracht zijnde Wet ruimtelijke ordening heeft geleid tot een herbezinning van de bevoegdhedenverdeling tussen het centrale en decentrale bestuur. Voorts

zijn er onder andere naar aanleiding van de raadsenquête over de Museumgarage, in organisatorische en procedurele zin belangrijke stappen gezet in het verbeteren van de monitoring en sturing op ruimtelijke ontwikkelingen. Met en na het vaststellen van de Stadsvisie in januari 2007 heeft ons college veel meer aandacht besteed aan de inhoudelijke en financiële kaders voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen.

Hoofdconclusies

1 De omvang van het bouwplan Unicum had aanzienlijk kleiner kunnen zijn als niet was vastgehouden aan de ontwikkelingsvariant waarbij het bestaande restaurant Unicum moest worden uitgekocht. Overtuigende redenen om hieraan vast te houden heeft de rekenkamer niet aangetroffen.

Deze besluitvorming vond plaats in een periode waarin Rotterdam voor een forse woningbouwopgave stond. Het college stelde een target van 3.000 woningen per jaar. Dat vereiste een significant hogere productie. De bouwproductie was en is een belangrijk speerpunt voor de gemeente. De besluitvorming rond het bouwplan Unicum moet dan ook in dat perspectief geplaatst worden. Het zoeken naar optimalisermogelijkheden door het creëren van meer bouwvolume was niet ongebruikelijk en was vanuit de stedelijke woningbouwopgave beredeneerd. Het waterwegcentrum waar het bouwplan Unicum onderdeel van uitmaakt is een project waar de gemeente zelf kon sturen op tempo en volume.

2 De hoogte van de toren (70 meter, 22 woonverdiepingen) komt voort uit een amendement van de deelraad van Hoek van Holland. Om bij negentig woningen zo veel mogelijk vrij uitzicht voor de omwonenden te behouden schrijft dit amendement voor dat een deel van het bouwwerk maximaal 3 lagen hoog mag worden en dat het andere deel in hoogte gemaximaliseerd dient te worden.

Deze conclusie neemt ons college voor kennisgeving aan.

3 Ten onrechte hebben OBR en dS+V en in een latere stadium het DB van de deelgemeente gemeend dat zij door moesten gaan met het bouwproject Unicum, omdat het proces onomkeerbaar zou zijn.

Het begrip onomkeerbaar dient naar het oordeel van het college in de juiste context geplaatst te worden. Ruimtelijke gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces waarbij in lange tijdstermijnen gewerkt wordt en waarbij gedurende het proces verschillende belanghebbenden betrokken zijn. Ook moet gaandeweg ingespeeld kunnen worden op nieuwe inzichten en ontwikkelingen. In een dergelijk lang proces gelden vele belangen die zorgvuldig afgewogen moeten worden. Belangrijk is dat tijdens het proces van planvorming met burgers, bestuurders, ontwikkelaars en andere belanghebbenden verwachtingen ontstaan. Het gaat bij dergelijke ontwikkelingen dan ook vaak om de vraag of de eventuele baten van het staken van het proces opwegen tegen de (maatschappelijke) kosten.

4 Het DB heeft de deelraad deels onjuist en onvolledig geïnformeerd. De deelraad beschikte daardoor over onvoldoende informatie om een afgewogen besluit over de stedenbouwkundige randvoorwaarden te nemen.

Ons college neemt deze conclusie voor kennisgeving aan. We merken hierbij op dat naar aanleiding van een vraag vanuit de deelraad (januari 2009) een onderzoek is uitgevoerd naar de informatieverstrekking vanuit de diensten aan het DB (najaar 2005) ten behoeve van het

vaststellen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden. De conclusie dat op dit punt geen onvolkomenheden zijn gevonden, is in het bestuurlijk overleg van 24 september 2009 tussen de verantwoordelijk wethouder en het DB van de deelgemeente Hoek van Holland besproken.

5 Door onvoldoende vastlegging van ambtelijk overleg op directieniveau, heeft de rekenkamer geen motivatie voor belangrijke gemaakte keuzes aangetroffen en was het niet mogelijk deze besluitvorming te reconstrueren.

Wij constateren dat van nagenoeg alle formele directie-overleggen verslagen beschikbaar zijn. Slechts het verslag van de directieraad Noord van 23 december 2004 ontbreekt. Wel hebben wij aan de Rekenkamer een e-mail van 23 december 2004 kunnen overleggen waarin staat vermeld dat in de directieraad Noord is geconcludeerd dat een integraal plan onhaalbaar is.

6 De bevoegdheidsverdeling bij de procedures voor het bouwproject Unicum was deels onvoldoende helder. Voor zover de bevoegdheidsverdeling helder was vastgelegd, is de besluitvorming conform die bevoegdheidsverdeling verlopen.

Ons college kan deze conclusie onderschrijven en verwijst naar onze reactie op de aanbevelingen voor een gedetailleerde toelichting.

7 Gezien de verwevenheid van ruimtelijke en financiële aspecten bij gebiedsontwikkeling is het niet logisch dat in Rotterdam de taken- en bevoegdheden bij ruimtelijke projecten verdeeld zijn tussen stad en deelgemeente.

Voor de beantwoording van deze conclusie verwijzen wij naar onze reactie op de aanbevelingen.

8 De burgerparticipatie heeft plaatsgevonden volgens de regels. Desondanks is er onvrede ontstaan bij betrokken burgers, omdat er door onhandige communicatie te veel verwachtingen zijn gewekt over de mate van invloed van burgers.

Deze conclusie neemt ons college voor kennisgeving aan. Wij merken hierbij op dat op 18 februari 2010 de gemeenteraad heeft ingestemd met het advies 'Samen bouwen in Rotterdam' over de participatie-aanpak bij fysieke projecten. Kern van de aanpak is dat overheid, marktpartijen (corporaties en ontwikkelaars) en bewoners (de 'gouden driehoek'), in de initiatieffase van grote fysieke projecten, heldere procesafspraken maken. De aanpak moet meer helderheid verschaffen over de onderlinge verwachtingen en rollen.

9 Het is onduidelijk of de welstandscommissie gezien de criteria uit de welstandsnota terecht een positief advies heeft uitgebracht, omdat de commissie onvoldoende gemotiveerd heeft aan welke criteria zij getoetst heeft.

Het stadsbestuur is bij het beoordelen van de aanvraag bouwvergunning in een deelgemeente over het algemeen geen bevoegd gezag. Wij laten het proces van de toetsing aan de welstandsnota ter beoordeling van het DB van de deelgemeente Hoek van Holland.

10 DS+V die zich bezighoudt met de stedenbouwkundige aspecten en OBR die zich bezighoudt met de financiën hebben beiden voldoende inbreng gehad in het planvormingsproces. Hun activiteiten waren op elkaar afgestemd.

Ons college neemt deze conclusie voor kennisgeving aan.

Aanbevelingen

aan de raad

1 Nog steeds liggen de financiële bevoegdheden bij projectontwikkeling bij de stad en zijn de ruimtelijke bevoegdheden verdeeld over de stad en de deelgemeente. Pas de taken- en bevoegdheidsverdeling tussen stad en deelgemeente zo aan dat deze gezien de verwevenheid van financiële en ruimtelijke ordeningsaspecten logisch wordt. Leg de bestuurlijke besluitvorming in één hand.

Inmiddels hebben er twee relevante ontwikkelingen plaatsgevonden waardoor er reeds oplossingen ingevoerd zijn voor uw aanbeveling. Over deze oplossingen bestaat overeenstemming tussen centraal en decentraal bestuur.

1. Het wettelijk kader voor de planvorming is met de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) gewijzigd. Dit heeft geleid tot een heroverweging van de centrale en decentrale bevoegdheden. In de kern komt het erop neer dat als planontwikkeling geen financiële consequenties voor de gemeente heeft, het decentrale bestuur de bevoegdheid over de planvorming heeft. Het deelgemeentebestuur moet dan expliciet besluiten dat die consequenties er niet zijn. Indien wordt geconstateerd dat dit wel het geval is (door het centrale en/of het decentrale bestuur), blijft de planvormingsbevoegdheid bij het centrale bestuur liggen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om in geval van bestemmingswijzigingen en het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen, te toetsen of deze financieel op verantwoorde wijze uitvoerbaar zijn. Het is van belang dat dit zorgvuldig, op eenduidige wijze en in samenhang gebeurt. Versnippering van deze financiële verantwoordelijkheid achten wij daarom niet gewenst. Wij gaan er vanuit dat met het vaststellen van de nieuwe bevoegdheden in het kader van de nieuwe Wro uw aanbeveling is doorgevoerd. Wij zien derhalve geen reden deze werkwijze opnieuw aan te passen.

2. Om de afstemming in planvorming tussen centraal en decentraal stadsbestuur te verbeteren is het gebiedsgericht werken geïntroduceerd. Met als uitgangspunt de in januari 2007 vastgestelde Stadsvisie worden op deelgemeentelijk niveau Gebiedsvisies en uitwerkingsplannen daarvoor (iWAP's) opgesteld. Op basis hiervan worden de voor planvorming beschikbare middelen verdeeld. Hiermee zijn voor alle partijen de kaders voor concrete planuitwerking helder. Bovendien bewerkstelligt ons college een nieuwe, meer open bestuursstijl. Gebiedsgericht werken positioneert de deelgemeente als regisseur en regelt dat de integrale opgaven van een gebied worden meegenomen in de stedelijke afwegingen en vice versa. Zo moet een ruimtelijke ontwikkeling zowel passen binnen een stedelijke woningbouwopgave als in de integrale gebiedsopgave.

2 Vraag de welstandscommissie om zijn adviezen zodanig te motiveren dat hieruit voor alle belanghebbenden helder blijkt op basis van welke criteria uit de welstandsnota het advies is gebaseerd.

Wat betreft het concrete geval, wordt de beoordeling van deze aanbeveling overgelaten aan de gemeenteraad en het DB van Hoek van Holland. In het algemeen willen wij hier echter wel bij opmerken dat de Afdeling bestuursrechtspraak accepteert dat een welstandscommissie een positief advies formuleert als "akkoord" en dat pas behoefte bestaat aan een nadere onderbouwing van dat akkoord indien derden dat advies in een bezwaar- of beroepsprocedure met een tegenadvies bestrijden. Mede gelet op het grote aantal bouwplannen en initiatieven dat

jaarlijks aan de welstandscommissie wordt voorgelegd, vinden wij het afgeven van dergelijke korte adviezen in beginsel een acceptabele werkwijze.

aan het college

U stelt:

Het realiseren van de eerste aanbeveling aan de raad zal tijd vergen. Voor de tussenliggende periode adviseert de rekenkamer het volgende.

Uw aanbevelingen aan het college bieden volgens u uitkomst voor de tussenliggende periode. Zoals hiervoor aangegeven is de bevoegdhedenverdeling inmiddels aangepast en vindt er een door beide bestuurslagen gedragen en afgewogen afstemming plaats. Het nemen van tijdelijke maatregelen, zoals door u voorgesteld, achten wij dan ook niet aan de orde.

3 Leg expliciet vast wie de verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om de stedenbouwkundige randvoorwaarden vast te stellen.

In de praktijk bemerken wij geen onduidelijkheid met betrekking tot bovengenoemde verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Het is echter wel een terechte constatering dat een en ander niet expliciet is vastgelegd. Wij zullen daarom overgaan tot het vastleggen van deze verantwoordelijkheid en bevoegdheid.

4 Belangrijke besluiten in het proces van projectontwikkeling worden mede genomen op basis van informatie van private partijen die tevens belanghebbende zijn (projectontwikkelaar, eigenaar opstallen). Neem waarborgen op in dit proces die ertoe leiden dat de validiteit en juistheid van die informatie wordt getoetst, zodat de besluiten op goede gronden genomen kunnen worden. (Is bijvoorbeeld het risico op schadeclaims reëel, hoe hoog zouden die gelet op de praktijk kunnen zijn en maken die het gevraagde besluit noodzakelijk?)

5 Draag altijd zorg voor een transparante en reconstrueerbare besluitvorming bij projectontwikkeling.

In reactie op aanbeveling 4 en 5 zijn wij met de Rekenkamer van mening dat projectmanagement zo transparant mogelijk moet verlopen en dat essentiële stappen weloverwogen genomen moeten worden. Zoals aangegeven is ons college van mening dat hierin belangrijke stappen zijn gezet met de introductie van de RSPW én met de Monitor Grote Projecten. De RSPW biedt een visie en algemeen kader voor het aanpakken van fysieke projecten binnen de gemeente Rotterdam. Instrumenten zijn ontwikkeld en worden inmiddels gehanteerd die helpen bij optimale besturing van projecten, besluitvorming, betere beheersing van risico's en minder overschrijdingen op projecten. Hierbij moet gedacht worden aan uniforme projectplannen, actuele en gedetailleerde risicoanalyses, audits en ambtelijke en bestuurlijke beslisdocumenten. Met de Monitor Grote Projecten krijgt het bestuur tijdig en met regelmaat een overzicht van de genomen stappen en de gemeenteraad heeft hiermee beter zicht en sturingsmogelijkheden op de projectvoortgang.

3-4 nawoord naar aanleiding van reactie college van B en W

De rekenkamer dankt het college van B en W voor zijn reactie op het rapport. Deze reactie is aanleiding voor enkele opmerkingen van de rekenkamer. Voordat deze paragraaf in gaat op de reactie op de specifieke conclusies en aanbevelingen, bespreekt het de algemene opmerkingen.

3-4-1 algemeen

Welstandscommissie

Het college van B en W geeft aan dat het niet reageert op de onderdelen van het rapport die behoren tot de bevoegdheden van de welstandscommissie. In plaats daarvan verzoekt het college de rekenkamer om de welstandscommissie een reactie moeten te vragen op de aanbevelingen en conclusies die over de welstandscommissie gaan.

De rekenkamer wil erop wijzen dat het aan de gemeenteraad, het college van B en W en het DB is om ervoor te zorgen dat de welstandscommissie goed gemotiveerde adviezen uitbrengt. De gemeenteraad bepaalt immers in de bouwverordening hoe de welstandscommissie haar advies moet uitbrengen en het college van B en W of het DB neemt het besluit ten behoeve waarvan de welstandscommissie zijn advies uitbrengt. Omdat het college van B en W verantwoordelijk is voor de kwaliteit van dit besluit en hierbij doorgaans de argumenten van de welstandscommissie overneemt, moet het college ervoor zorgen dat deze argumenten goed geformuleerd zijn. Daarom richt deze aanbeveling zich ook aan het college van B en W.

Integriteitvraagstukken

Het college geeft aan dat het rapport vragen oproept ten aanzien van integriteitschendingen. Het college verzoekt de rekenkamer om op dit punt meer duidelijkheid te verschaffen. De rekenkamer kan deze duidelijkheid niet verschaffen. Het onderzoek was een feitenreconstructie en richtte zich niet op mogelijke integriteitschendingen. Omdat het voor alle betrokken partijen belangrijk is dat er helderheid komt over de vraag of er wel of geen integriteitschendingen hebben plaatsgevonden, geeft de rekenkamer het college in overweging om dit te onderzoeken.

Monitoring en sturing

Het college geeft aan dat er sinds de tijd waarop het onderzoek betrekking heeft veel is verbeterd ten aanzien van de monitoring en sturing van ruimtelijke ontwikkelingen. Over de vraag of dit op dit moment voldoende goed is opgezet en wordt uitgevoerd kan de rekenkamer op basis van dit onderzoek geen uitspraak doen. De rekenkamer vindt het wel belangrijk om tegenover de positieve geluiden van het college het kritische geluid van de gemeenteraad te plaatsen. Op 28 januari 2010 en 16 maart 2010 heeft de gemeenteraad, naar aanleiding van de problematiek rond de museumparkgarage, zijn bezorgdheid geuit over de monitoring en sturing bij grote projecten. De informatievoorziening en cultuur binnen de fysieke diensten zou tekort schieten. Gemeenteraadsleden hadden de indruk dat in 2010, ook na de introductie van de monitor grote projecten en de Stadsvisie in 2007, de diensten en het college van B en W te weinig 'in control' zouden zijn. De rekenkamer vindt het dan ook voorbarig om aan te nemen dat de problemen voldoende zijn aangepakt.

3-4-2 hoofdconclusie 1

Het college van B en W stelt dat de toename van het bouwvolume geplaatst moet worden in het perspectief van het collegetarget om 3.000 woningen per jaar te bouwen. Uit het onderzoek van de rekenkamer is niet gebleken dat het collegetarget een argument was om het bouwvolume te vergroten.

3-4-3 hoofdconclusies 2, 8 en 10

Omdat het college deze conclusies onderschrijft of ter kennisgeving aanneemt, heeft de rekenkamer hierbij geen verdere opmerkingen.

3-4-4 hoofdconclusie 3

Terecht geeft het college aan dat het bij ruimtelijke gebiedsontwikkelingen gaat om de vraag of tijdens het proces het staken van het proces opweegt tegen de (maatschappelijke) kosten. Echter, dit is op verschillende momenten tijdens het proces onvoldoende onderzocht. Zo heeft de gemeente de slagingskans en de hoogte van de mogelijke claim van de ontwikkelaar nooit onderzocht. De hoogte van deze eventuele claim kon de gemeente dan ook niet af zetten tegen de financieel gunstigere situatie bij een project alleen op het terrein van de gemeente.

3-4-5 hoofdconclusie 4

De reactie van het college van B en W komt erop neer dat de diensten het DB goed hebben geïnformeerd, maar dat het DB de deelraad niet goed heeft geïnformeerd. De rekenkamer heeft hierover geen eenduidig beeld aangetroffen.

3-4-6 hoofdconclusie 5

Ter aanvulling op de eerdere opmerkingen van de rekenkamer over de onvoldoende vastlegging van ambtelijk overleg op directieniveau, merkt de rekenkamer op dat de kern van de kritiek is dat reconstructie mogelijk moet zijn van de argumenten die een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming. Deze reconstructie is nu niet mogelijk. Hierbij speelt zowel het ontbreken van het verslag van de directieraad Stedelijke Planning en Projecten van 23 december 2004 als het ontbreken van het verslag van het informele directieoverleg waarin is besloten om de grondopbrengst voor het bouwproject Unicum te halveren een rol.

3-4-7 hoofdconclusie 6, 7 en 9

Deze hoofdconclusies komen aan de orde bij de bespreking van de aanbevelingen.

3-4-8 aanbeveling 1

Het college stelt dat er inmiddels een oplossing is gevonden voor het probleem dat de financiële bevoegdheden bij projectontwikkeling bij de stad liggen en de ruimtelijke bevoegdheden verdeeld zijn over de stad en de deelgemeente. Het college verwijst hierbij naar de bevoegdheidsverdeling tussen stad en deelgemeente na de invoering van de nieuwe Wro en de introductie van gebiedsgericht werken. De rekenkamer deelt deze mening niet.

Uit documenten van de gemeente blijkt echter dat ook in gevallen waarbij de planontwikkeling financiële consequenties heeft, de deelgemeente bevoegd is om ruimtelijke besluiten te nemen.⁴ Uit deze documenten blijkt het volgende. Als de stad en de projectontwikkelaar het eens worden over de projectontwikkelingsovereenkomst, dan houdt de deelgemeente haar ruimtelijke ordeningsbevoegdheden. In dat geval zijn er dus wel financiële consequenties voor de stad. De stelling dat de deelgemeenten alleen bevoegd zouden zijn als de planontwikkeling geen financiële consequenties heeft, is dus niet juist.

⁴ Zie: Overzicht van afspraken college-deelgemeenten inzake verdeling bevoegdheden tussen centrale stad en deelgemeente bij invoering nieuwe Wet ruimtelijke ordening, brief van het college van B en W aan de raad over de Toekenning bevoegdheden inzake Ruimtelijke Ordening aan deelgemeenten en de wijziging Lijst van bevoegdheden behorende bij de Deelgemeenteverordening 2002.

Bestudering van de projecten waarbij de stad de besluitvorming naar zich toe heeft getrokken geeft eenzelfde beeld. Er zijn projecten met financiële consequenties waarbij de stad de ruimtelijke besluitvorming niet naar zich toegetrokken heeft. Bijvoorbeeld bij het waterwegcentrum heeft de deelgemeente zijn ruimtelijke ordeningsbevoegdheden gehouden terwijl dit project belangrijke financiële consequenties heeft voor de stad. Al met al blijft de ongewenste verdeling van bevoegdheden ook met de komst van de nieuwe Wro bestaan.

In zijn reactie geeft het college van B en W ook aan dat het de versnippering van de financiële verantwoordelijkheid niet gewenst acht. De rekenkamer ziet dit ook niet als een gewenste oplossing en vindt het niet logisch om beide bevoegdheden per project bij een ander orgaan neer te leggen. Daarom blijft de rekenkamer bij zijn standpunt dat de ruimtelijke en de financiële taken en bevoegdheden het beste in één hand kunnen liggen.

Afspraken in het kader van het gebiedsgericht werken kunnen dit structurele probleem ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling niet op lossen.

3-4-9 aanbeveling 2

De rekenkamer is het met het college van B en W eens dat de motivering van het welstandsadvies ook een zaak is van de gemeenteraad en het DB. Echter, omdat het college van B en W ook beslist over bouwvergunningen, ligt hier ook een verantwoordelijkheid van het college. Als het college besluit over een bouwvergunning, dient het college van de welstandscommissie te verlangen dat deze commissie zijn advies goed motiveert. Het college is immers van dit advies afhankelijk als het college een besluit over de bouwvergunning neemt.

De verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en de opmerking dat er pas behoefte bestaat aan een nadere onderbouwing als derden dat advies in een bezwaar- of beroepsprocedure met een tegenadvies bestrijden, vindt de rekenkamer niet terecht. Los van de vraag of deze hoogste bestuursrechter het drastische besluit neemt om het besluit van het college over de bouwvergunning te vernietigen, is het de verantwoordelijkheid van het college van B en W om ervoor te zorgen dat de besluiten die het college neemt voor burgers inzichtelijk zijn. Burgers moeten kunnen weten aan welke welstandscriteria er getoetst is. Omdat het college van B en W doorgaans de toets aan de welstandscriteria door de welstandscommissie volgt en dus de argumenten van de welstandscommissie overneemt, zou het college van de welstandscommissie moeten verlangen dat de commissie vermeldt aan welke criteria hij getoetst heeft. De opmerking dat het pas in de bezwaarfase nodig is om een besluit goed te motiveren, past niet bij een college dat de kwaliteit van bestuur en de relatie met de burger serieus neemt.

Voor de volledigheid wil de rekenkamer er op wijzen dat de opmerking van het college van B en W over het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in tegenspraak is met de (meest recente) uitspraken van deze hoogste bestuursrechter.⁵

⁵ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 6 mei 2009, nr 200804977/1 (AB 2009/196).

3-4-10 aanbeveling 3

Het verbaast de rekenkamer dat het college van B en W aangeeft dat het in de praktijk geen onduidelijkheid bemerkt met betrekking tot de niet vastgelegde verantwoordelijkheid en bevoegdheid ten aanzien van de stedenbouwkundige randvoorwaarden. In het geval van Unicum heeft dit namelijk duidelijk gespeeld.

3-4-11 aanbeveling 4 en 5

De rekenkamer vindt de stappen die het college van B en W gezet heeft om het projectmanagement te verbeteren een stap in de goede richting. De rekenkamer wil hierbij wel dezelfde kantekening plaatsen als hij heeft gedaan bij monitoring en sturing onder het kopje algemeen. In lijn met de uitlatingen van de gemeenteraad over de museumparkgarage, gaat de rekenkamer er niet bij voorbaat vanuit dat de huidige controle- en sturingsinstrumenten de problemen zullen voorkomen die zich in het verleden hebben voorgedaan bij grote projecten. Ook wil de rekenkamer het belang van een goede uitvoering van deze instrumenten benadrukken.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 algemeen

De Rekenkamer Rotterdam doet onderzoek naar het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur met als doel bij te dragen aan de verbetering ervan. Deelgemeenten maken deel uit van dat gemeentebestuur. In onderzoeken naar de bedrijfsvoering van de gemeente en de doelmatigheid of doeltreffendheid van het gevoerde gemeentelijke beleid betrok de rekenkamer daar, voorzover van belang, ook de deelgemeenten bij. De rekenkamer deed geen onderzoek specifiek voor deelgemeenten. Wel ontving zij regelmatig verzoeken daartoe. De Rekenkamer Rotterdam is van mening dat de gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam voldoende ruimte bieden om dergelijke onderzoeken uit te voeren. In de nieuwe visie van de rekenkamer kiest zij er daarom bewust voor om in haar onderzoeksprogrammering ruimte te reserveren voor onderzoek bij deelgemeenten, al dan niet op verzoek.

Dit rapport betreft het eerste onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam dat zij op verzoek van een deelgemeente heeft uitgevoerd. Het is met instemming van de gemeenteraad van Rotterdam als een pilot uitgevoerd om te bepalen onder welke formele en financiële randvoorwaarden de rekenkamer dergelijke onderzoeken kan uitvoeren.

1-2 aanleiding

De deelraad van de Rotterdamse deelgemeente Hoek van Holland vermoedde dat het bouwplan Unicum procesmatig gezien op een bijzondere wijze tot stand is gekomen; regels zouden tijdens het spel zijn gewijzigd en geheel nieuwe situaties zouden zijn ontstaan. De doorlopen procedures inzake het bouwplan Unicum en de WKK⁶ zijn volgens de deelraad niet duidelijk. Naar aanleiding hiervan heeft de deelraad unaniem ingestemd met het volgende initiatiefvoorstel:

‘Als deelraad Hoek van Holland aan de raad van Rotterdam te verzoeken om een opdracht te verstrekken aan de Rekenkamer Rotterdam om een onderzoek uit te voeren inzake de gemaakte keuzes, processen en procedures in het bouwplan Unicum en de WKK alsmede de Welstandsparagraaf.’⁷

Dit verzoek is medio 2009, via de gemeenteraad, aan de rekenkamer gedaan.⁸ De rekenkamer heeft ingestemd met dit verzoek en heeft op 14 januari 2010 de onderzoeksopzet gepresenteerd aan de deelraad tijdens een zogenaamde informatieve

⁶ WKK staat voor Warmte Kracht Koppeling, een installatie voor warmte en elektriciteit. Er is sprake van geweest dat een dergelijke installatie in het gebouw van Unicum opgenomen zou worden.

⁷ Agenda Hoekse Raet voor de vergadering van de raad van de deelgemeente Hoek van Holland d.d. 28 mei 2009 en verslag raad van de deelgemeente Hoek van Holland d.d. 28 mei 2009.

⁸ Brief deelgemeente Hoek van Holland aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 29 juni 2009.

bijeenkomst. Op 28 januari ging de deelraad akkoord met de financiële voorwaarden die de rekenkamer aan de uitvoering van het onderzoek stelde.

Hoewel het onderzoek zich specifiek richt op het bouwplan Unicum is de problematiek die aanleiding gaf tot dit onderzoek niet uniek en kan deze problematiek ook bij andere bouwprojecten in Rotterdam een rol spelen. Dit kunnen problemen zijn die te maken hebben met de verdeling van bevoegdheden over vele organisaties, de transparantie van de besluitvorming en de informatievoorziening bij bouwprojecten. Door de komst van de nieuwe Wet ruimtelijk ordening (Wro) en de discussie over de inbedding van deze wet in het deelgemeentelijk bestel, zou er bovendien bij burgers en ambtenaren die met deze regels te maken hebben extra behoefte kunnen bestaan aan informatie over deze onderwerpen. Bevindingen uit het onderzoek naar de besluitvorming rond de bouwlocatie Unicum zullen daarom waarschijnlijk ook van belang zijn voor bouwprojecten op andere plaatsen in de stad.

1-3 het bouwplan Unicum

Het bouwplan Unicum is een bouwproject aan de westrand van de bebouwde kom van Hoek van Holland. Vanaf 1999, als ideeën voor de bouwlocatie bij het restaurant Unicum gepresenteerd worden binnen het masterplan Waterwegcentrum, is het plan regelmatig gewijzigd. De wijzigingen betroffen de te bebouwen percelen en de aard en omvang van de bebouwing. Het aantal te realiseren woningen nam in de loop van de tijd sterk toe van 45 tot 89. Het bouwproject is nog niet gerealiseerd omdat er nog juridische procedures lopen.

1-4 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te geven in de besluitvorming rond gebiedsontwikkeling in het algemeen en het bouwplan Unicum in het bijzonder;
- inzicht te geven in de wijze waarop de (deel)raad en de burger over het bouwplan zijn geïnformeerd.

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

Hoe is de besluitvorming rond het bouwplan Unicum verlopen; is er sprake geweest van inzichtelijke en op elkaar afgestemde besluitvorming en zijn de deelraad, de gemeenteraad en de burgers op de juiste manier geïnformeerd?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Wat zijn de belangrijkste stappen geweest in de besluitvorming rond het bouwplan Unicum? (feitenreconstructie)
- 2 Hoe is er gecommuniceerd met de deelraad, de gemeenteraad en de burgers?
- 3 Heeft de informatievoorziening naar deelraad en burger adequaat plaatsgevonden?
- 4 Hoe is de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de besluitvorming rond gebiedsontwikkelingen bestuursrechtelijk geregeld?
- 5 Heeft de besluitvorming rond bouwplan Unicum conform die bevoegdheidsverdeling plaatsgevonden?
- 6 Kende dit proces een heldere en logische taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad en waren de activiteiten van de verschillende diensten op elkaar afgestemd?

1-5 verantwoordelijkheden

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gebiedsontwikkeling ligt vanaf 2006 binnen het college van B en W bij de heer Karakus, wethouder wonen en ruimtelijke ordening. Van 2002 tot 2006 was de heer Pastors de verantwoordelijke wethouder en van 1994 tot 2002 was dat de heer Kombrink. Uit het onderzoek kwam naar voren dat in Hoek van Holland zowel de portefeuillehouder als de voorzitter van het DB een belangrijke rol hebben gespeeld. In de deelgemeente Hoek van Holland was van 2002 tot 2007 de heer Van Eijk voorzitter van het DB. Van 2007 tot 2010 was dat de heer Roomer. Vanaf 2010 is mevrouw Reukema-Gevers voorzitter. De leden van het DB met ruimtelijke ordening in hun portefeuille waren achtereenvolgens: mevrouw Noortzij (2002-2004), de heer Van Eijk (2004-2006), de heer Heppe (2006-2007), de heer de Groot (2007-2010) en de heer Roomer (2010-heden).

1-6 leeswijzer

Deze nota van bevindingen begint met een beschrijving van het proces van projectontwikkeling in hoofdstuk 2. Dat hoofdstuk gaat ook in op de vraag hoe de bevoegdheden verdeeld zijn. Vervolgens bevat hoofdstuk 3 een reconstructie van de feiten. In hoofdstuk 4 komt de informatievoorziening aan de deelraad en de gemeenteraad aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat in op de interactie tussen bestuur en burgers. Tot slot behandelt hoofdstuk 6 de afstemming tussen (1) woningbouw- en havenbelangen, (2) het OBR en de dS+V en (3) de deelgemeente en de stad. Dit laatste hoofdstuk geeft ook antwoord op de volgende twee vragen. Heeft de besluitvorming conform de bevoegdheidsverdeling plaatsgevonden? Kende dit proces een heldere en logische taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad?

In de navolgende hoofdstukken staan conclusies telkens aan het begin van een paragraaf cursief weergegeven. De onderbouwing volgt daarna in de rechtopstaande tekst.

Bij de beantwoording van elke onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer normen. Deze worden in elk hoofdstuk apart uiteengezet. Deze normen zijn in bijlage 2 terug te vinden.

Op verschillende plaatsen in de nota zijn groengekleurde tekstblokken te vinden. Deze tekstblokken bevatten beschrijvingen om bepaalde begrippen, instrumenten e.d. nader toe te lichten.



2 proces van projectontwikkeling

2-1 inleiding

Om de feitenreconstructie in perspectief te plaatsen, verschaft dit hoofdstuk inzicht in de wijze waarop een proces van projectontwikkeling verloopt. Het bespreekt welke wet- en regelgeving daarbij relevant is en wie in dat proces een bepaalde rol vervult. Hierbij wordt met name die wet- en regelgeving besproken die binnen het proces van het bouwproject Unicum een rol heeft gespeeld. In 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht geworden. De belangrijkste besluiten voor het bouwproject Unicum zijn daarvoor genomen en vallen onder de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Daarom gaat de Nota van Bevindingen alleen in op de oude WRO. Dit hoofdstuk beantwoordt ook de volgende onderzoeksvraag. Hoe is de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de besluitvorming rond gebiedsontwikkelingen bestuursrechtelijk geregeld?

Het hoofdstuk begint met een introductie van het type actoren dat betrokken is bij projectontwikkeling. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de wettelijke procedures die een rol spelen bij projectontwikkeling. Hierna volgt een beschrijving van de landelijke praktijk en de Rotterdamse werkwijzen.

2-2 actoren

Bij een bouwproject zijn verschillende partijen betrokken. De gemeente zorgt ervoor dat in haar ruimtelijke plannen, zoals het bestemmingsplan, ruimte aangewezen wordt om te bouwen. Daarnaast zorgt de gemeente voor de publieke werken zoals het egaliseren van het terrein, de aanleg van riolering en wegen. Regelmatig is de gemeente eigenaar van de grond en verkoopt de gemeente de bouwgrond aan de ontwikkelaar. In dat geval verhaalt de gemeente doorgaans via de grondprijs de kosten die de gemeente maakt voor de publieke werken.⁹ De ontwikkelaar is degene die voor eigen rekening het gebouw laat bouwen om het later te verkopen of te verhuren. Een andere belangrijke private speler bij bouwprojecten is de oorspronkelijke private grondeigenaar. Om te kunnen bouwen moet de gemeente of de ontwikkelaar zijn grond kunnen kopen.

Samengevat zijn bij een bouwproject de volgende partijen betrokken:

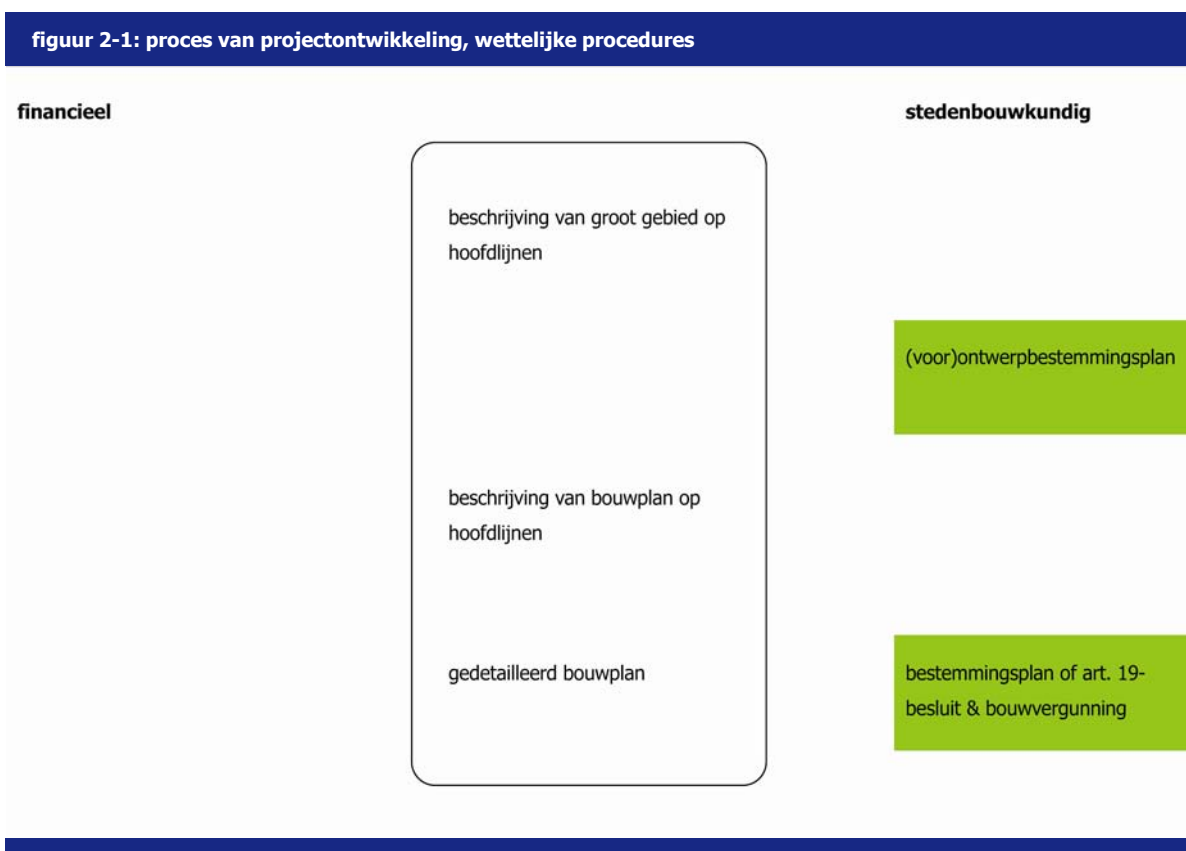
- de projectontwikkelaar - bouwen woningen en maken financiële afspraken over de bijdrage van de ontwikkelaar aan de publieke voorzieningen met gemeente;
- de eigenaar van de grond en eventuele opstallen - verkopen grond;
- overige belanghebbenden – proberen invloed uit te oefenen op het bouwproject;
- de stad:
 - het college van B en W - vaststellen financiële uitgangspunten;
 - de gemeenteraad - vaststellen bestemmingsplan;

⁹ Groetelaers D.A., 2004, *Instrumentarium locatieontwikkeling, sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*, Delft University Press, Delft.

- het OBR - afspraken maken met ontwikkelaar over financiën;
- de dS+V - stedenbouwkundig ontwerp inclusief de onderhandelingen met de ontwikkelaar daarover;
- de deelgemeente:
 - DB - eventueel artikel 19-besluit nemen (om uitzondering op bestemmingsplan mogelijk te maken);
 - de deelraad - kan zich uitspreken over stedenbouwkundige randvoorwaarden;
- de provincie - goedkeuren bestemmingsplan of artikel 19-besluit.

2-3 wettelijke procedures

Figuur 2-1 legt uit welke onderdelen van het proces wettelijk voorgeschreven zijn.



De bovenstaande figuur laat zien dat er bij een projectontwikkelingsproces meestal gewerkt wordt van grof naar fijn. Men begint met globale beschrijvingen van een gewenste ontwikkeling voor een groot gebied en werkt deze uit naar gedetailleerde plannen. Tijdens deze uitwerking worden er keuzes gemaakt en krijgen zowel de stedenbouwkundige als de financiële aspecten een steeds gedetailleerdere vorm.

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is hierbij het *bestemmingsplan*, zie figuur 2-2, het belangrijkste plan. Dit plan geeft aan wat de burger mag bouwen. Hierin kan bijvoorbeeld staan dat een bepaalde plek een woonbestemming heeft voor eengezinswoningen van een bepaalde omvang. Dan mag daar niets anders gebouwd worden dan die woningen. Als een voorstel van een burger binnen het bestemmingsplan past en aan enkele andere eisen voldoet, moet de gemeente een bouwvergunning verlenen. In veel gevallen passen bouwplannen niet in het op dat

moment geldende bestemmingsplan. Als de gemeente zo'n bouwplan toch mogelijk wil maken, moet hij eerst een nieuw bestemmingsplan maken. Omdat bij een bestemmingsplan met veel belangen rekening gehouden moet worden, kan het opstellen van een bestemmingsplan behoorlijk wat tijd in beslag nemen. Voordat een bestemmingsplan vastgesteld kan worden, werkt men met een (voor)ontwerp bestemmingsplan. Dit plan laat zien naar welk bestemmingsplan de gemeente toewerkt. Dit plan heeft nog geen directe gevolgen voor de burger.

figuur 2-2: ontwerpbestemmingsplan Hoek van Holland aan zee, detail plankaart



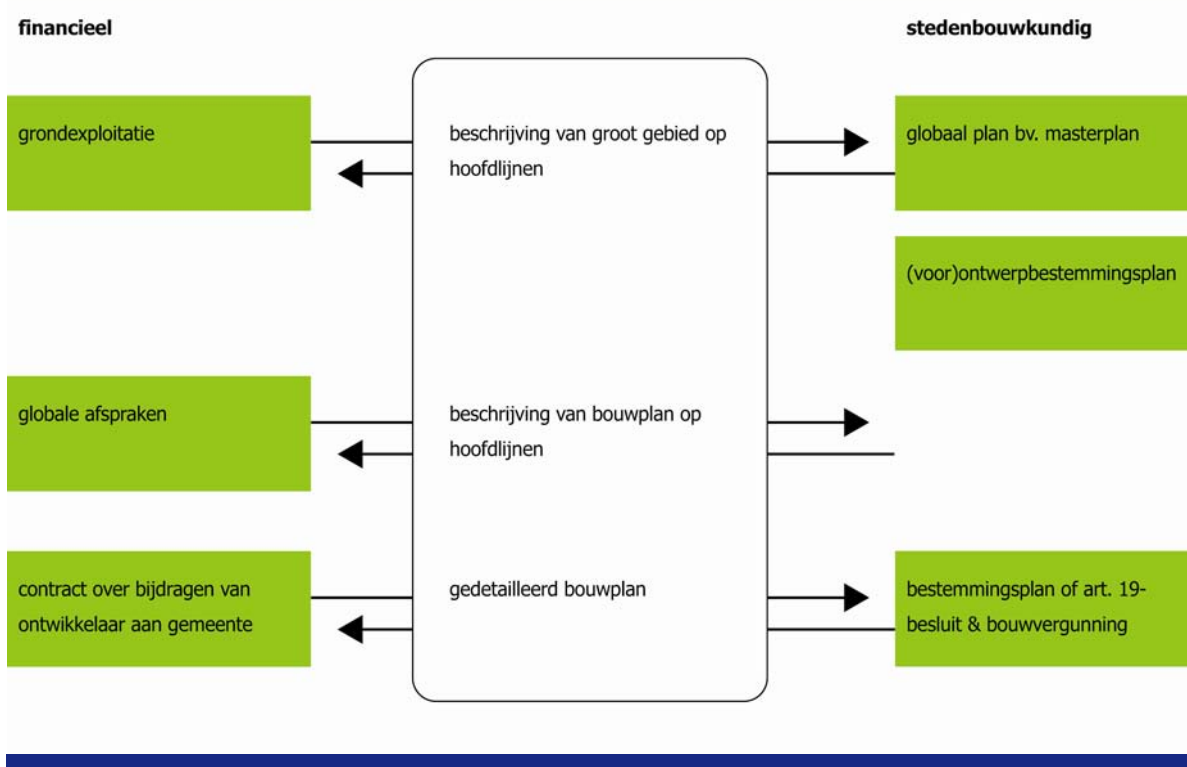
Omdat het maken van een bestemmingsplan behoorlijk veel tijd in beslag neemt, werkt de gemeente, als het wenselijk is om een bepaald project sneller mogelijk te maken, met een *artikel 19-procedure*, dat ook wel *anticipatieprocedure*, *projectprocedure* of *vrijstellingsprocedure* genoemd wordt. Deze procedure maakt het mogelijk om voor dit specifieke project een uitzondering te maken op het bestemmingsplan. Oorspronkelijk was de gedachte van de wetgever dat een artikel 19-procedure een uitzondering was waarmee vooruitlopend op een bestemmingsplanwijziging alvast een project gerealiseerd kon worden. Dit moest dan later opgenomen worden in het nieuwe bestemmingsplan. In de praktijk was de artikel 19-procedure een zeer gebruikelijke procedure voor projecten waarbij niet in één keer een hele wijk ontwikkeld wordt. In veel gevallen werd daarna geen nieuw bestemmingsplan vastgesteld. De provincie spreekt zich uit over artikel 19-besluiten, omdat gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar moeten afgeven. Hierbij controleert de provincie of het plan past binnen de milieunormen en bepalingen over woningaantallen in plannen van een hoger niveau.

De artikel 19-procedure kan gelijk oplopen met de procedure voor de bouwvergunning. Als dit rapport spreekt over de artikel 19-procedure, wordt hiermee ook de procedure voor de bouwvergunning bedoeld. Paragraaf 3-8 gaat nader in op de procedures rond de bouwvergunning. Die paragraaf besteedt ook aandacht aan het welstandsadvies en het artikel 19-besluit.

2-4 de landelijke praktijk

Naast de in de wet voorgeschreven plannen, werken Nederlandse gemeenten in de fase voor het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan of artikel 19-besluit met diverse plannen en kaderscheppende besluiten. Men onderscheidt hierbij het ‘tekenen’, het ontwikkelen van de (steden)bouwkundige plannen, van het ‘rekenen’, het maken van de financiële afspraken. De volgende figuur laat zien hoe de financiële aspecten en de stedenbouwkundige aspecten geleidelijk meer vorm krijgen.

figuur 2-3: proces van projectontwikkeling, algemene praktijk¹⁰



Voor wat betreft de stedenbouwkundige aspecten kunnen er aan het (voor)ontwerp bestemmingsplan allerlei *globalere ruimtelijke plannen*, zoals masterplannen en visiedocumenten, voorafgaan. Daarnaast kunnen stedenbouwkundige aspecten vastgelegd worden in interne documenten van de gemeente. Afhankelijk van de interne afspraken over dergelijke documenten, kan de gemeente nog afwijken van deze uitgangspunten.

Tegelijk met het uitwerken van de stedenbouwkundige plannen, worden ook de financiële afspraken concreter. Deze afspraken worden uiteindelijk vastgelegd in een

¹⁰ In de praktijk komt het voor dat bepaalde stappen uit de figuur over worden geslagen.

contract tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Als de gemeente via de grondprijs de kosten die de gemeente gemaakt heeft voor de publieke werken op de ontwikkelaar verhaalt, kunnen de afspraken tussen de gemeente en de ontwikkelaar terug te vinden zijn in de koopovereenkomst van de grond.

De financiële uitgangspunten die de gemeente hanteert bij deze onderhandelingen zijn doorgaans eerder vastgelegd in een *grondexploitatie* en een document met uitgangspunten bij grondverkoop. De grondexploitatie is een overzicht van de geraamde en gerealiseerde kosten en opbrengsten voor de gemeente binnen een bepaalde gebiedsontwikkeling. Deze grondexploitatie kent kostenposten, zoals de kosten voor nieuwe infrastructuur, het ophogen van het terrein en de verwervingskosten van de grond, en opbrengsten uit de verkoop van de gronden aan de ontwikkelaar. Krijgt de gemeente de grondexploitatie niet sluitend, dan kan de gemeente er bijvoorbeeld voor kiezen om meer woningen aan het plan toe te voegen. In dat geval zijn er meer grondopbrengsten mogelijk. Een andere oplossing is het versoberen van bepaalde kostenposten als groenvoorzieningen. Een grondexploitatie is een dynamisch document. Doorgaans stelt het college van B en W of de gemeenteraad de grondexploitatie vast en mogen gemandateerde ambtenaren binnen hun mandaat kostenposten en opbrengsten afhankelijk van bijvoorbeeld marktontwikkeling aanpassen. Als er echter substantiële verliezen genomen moeten worden dan hoort de raad of het college van B en W hiervan op de hoogte gesteld te worden.

Naast de diverse grondexploitaties kennen veel gemeenten documenten waarin uitgangspunten over uitgifteprijs van grond staan. Hierin staat bijvoorbeeld opgeschreven bij welk type woningen er welk percentage van de verkoopprijs van de woning voor de grond betaald moet worden. Deze uitgangspunten zijn doorgaans vastgesteld door het college van B en W en als bij grondverkoop van deze uitgangspunten afgeweken wordt, moet het college van B en W hierover beslissen.

Het onderhandelingsproces over de stedenbouwkundige aspecten en de financiële aspecten loopt doorgaans gelijk op. Afstemming hierbij is essentieel. Als er meer of minder woningen gebouwd mogen worden, heeft dit gevolgen voor de hoogte van de bijdrage van de ontwikkelaar aan de gemeente. Daarbij is ook van belang dat juridisch gezien een bestemmingsplan alleen vastgesteld mag worden als dit plan financieel uitvoerbaar is; er moet dus een redelijke zekerheid zijn over de financiële afspraken.

Bij de onderhandelingen tussen ontwikkelaar en de gemeente zijn de volgende kaders van belang: eerder vastgelegde stedenbouwkundige aspecten, de grondexploitatie en uitgangspunten over de gronduitgifte die vastgelegd kunnen zijn in bijvoorbeeld een grondprijzenbrief.

2-5 de Rotterdamse praktijk

Rotterdam kent een eigen invulling van de hierboven beschreven algemene praktijk. Een deel van deze praktijk was schriftelijk vastgelegd in de deelgemeenteverordening en het Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam (BRPR).¹¹ Achtereenvolgens gaat deze paragraaf in op de documenten over de financiële

¹¹ OBR en dS+V, Het Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam, 2004. Hiervoor is in 2009 het Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) in de plaats gekomen.

uitgangspunten, de bevoegdheidsverdeling tussen stad en deelgemeenten en de stedenbouwkundige randvoorwaarden.

financiële uitgangspunten

In Rotterdam stelt het college van B en W de grondexploitatie vast door er de status 'uitvoeren' aan toe te kennen. De raad wordt hierover geïnformeerd. Veranderingen ten aanzien van geraamde kosten en opbrengsten mag het OBR zelf bijstellen, als het denkt dat het door het bijstellen van andere posten uiteindelijk op het aanvankelijk bepaalde financiële overall resultaat uit kan komen.

De uitgangspunten voor uitgifteprijsen voor grond staan in de kaderbrief grondprijzen (hierna: grondprijzenbrief). Deze regelt de verhouding tussen het gerealiseerde bouwprogramma, zoals het type, aantal en prijsklasse van de woningen, en de grondprijzen. Het college van B en W stelt deze brief vast. De grondprijzenbrief biedt een bandbreedte voor grondprijzen waarbinnen de directeur van het OBR bevoegd is de grond te verkopen. Als ambtenaren van deze uitgangspunten af willen wijken moet het college van B en W hierover besluiten. In de brief staat dat bij woningen in de marktsector de grondprijzen volgens de residuele methoden worden berekend (zie kader 'de bijdrage aan de gemeente' in paragraaf 3-6). Bij het opstellen van de grondexploitatie wordt berekend hoe de geplande opbrengsten van de gronden zich verhouden tot de verwachte uitgaven, bijvoorbeeld voor de infrastructuur. Bij een sluitende grondexploitatie moeten de (residueel) berekende grondprijzen (eventueel samen met andere inkomsten uit bijvoorbeeld subsidies) de kosten dekken.

bevoegdheidsverdeling

De stad en de deelgemeenten hebben beide bevoegdheden tijdens de ruimtelijke planontwikkeling. De stad is verantwoordelijk voor het hele financiële proces terwijl de taken- en bevoegdheden op stedenbouwkundig gebied verdeeld zijn. De gemeenteraad stelt bestemmingplannen vast, maar de deelgemeente is bevoegd tot het nemen van het artikel 19-besluit. De deelraad van Hoek van Holland heeft deze bevoegdheid gedelegeerd aan het DB.

In het geval dat de deelgemeente van plan is om een artikel 19-besluit te nemen, zou men kunnen denken dat de stad niet meer kan voorkomen dat de deelgemeente een ruimtelijk besluit neemt. In de praktijk was dit niet zo. In Rotterdam gebruikte de stad de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen om te voorkomen dat deelgemeenten ongewenste artikel 19-besluiten zouden nemen.¹² Volgens de wet is een voorbereidingsbesluit bedoeld om aan te geven dat een gemeente een bestemmingsplan aan wil gaan passen. Dit had de volgende juridische gevolgen:

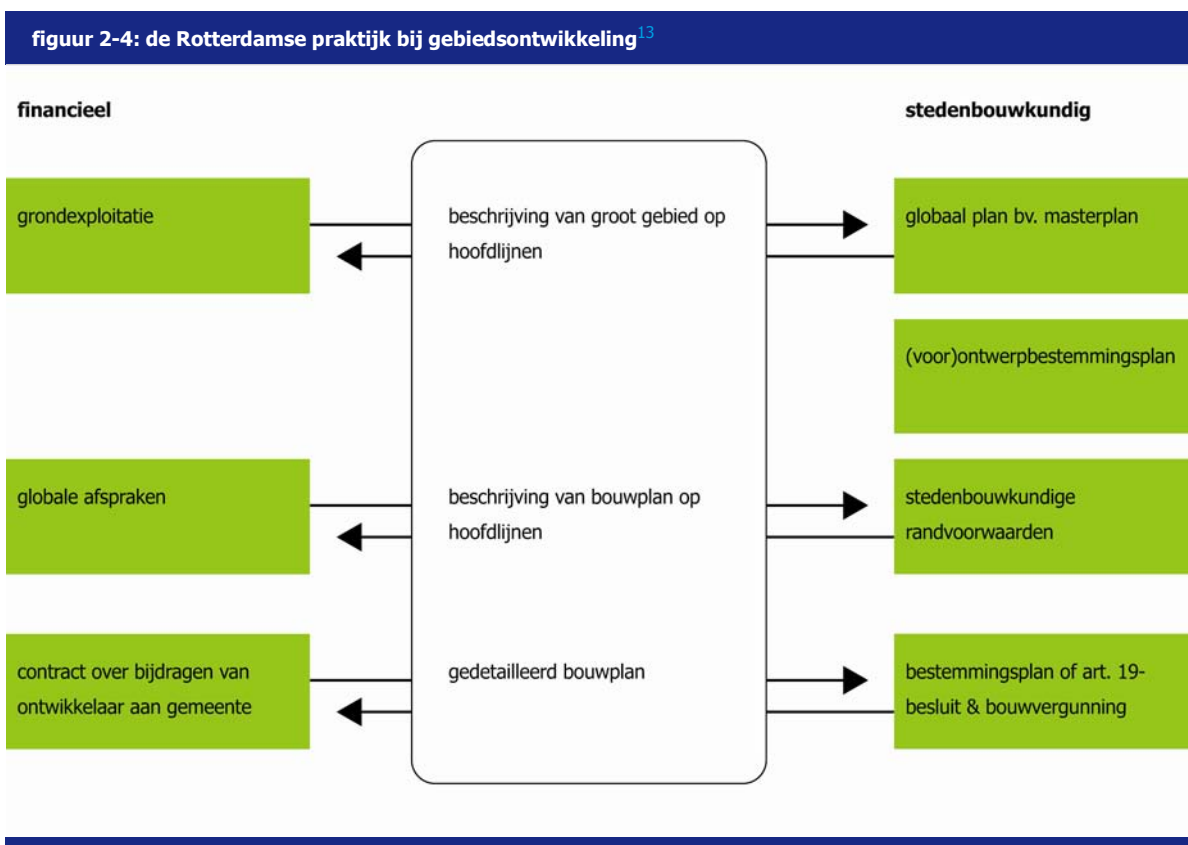
- a het toepassen van onteigening en de wet voorkeursrecht werd mogelijk;
- b bouwmogelijkheden die het bestaande bestemmingsplan bood konden niet meer zonder meer benut worden;
- c de gemeente mocht artikel 19-besluiten gaan nemen.

In de Rotterdamse praktijk werd dit besluit ook gebruikt om te voorkomen dat deelgemeenten artikel 19-besluiten namen waar de stad het niet mee eens was. In dat geval nam de stad het voorbereidingsbesluit niet. De wetgever heeft de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen nooit ingesteld om te voorkomen dat

¹² Overzicht van afspraken college – deelgemeenten inzake verdeling bevoegdheden tussen centrale stad en deelgemeenten bij invoering nieuwe Wet ruimtelijke ordening, 2008.

deelgemeente artikel 19-besluiten namen zonder de instemming van de stad. In het verleden werd deze bevoegdheid echter in Rotterdam wel hiervoor gebruikt.

In Rotterdam spelen tijdens het proces de stedenbouwkundige randvoorwaarden een belangrijke rol. Dit is weergegeven in figuur 2-4.



De *stedenbouwkundige randvoorwaarden* geven in een vroeg stadium de uitgangspunten aan op basis waarvan de verdere onderhandelingen met de ontwikkelaar en het latere artikel 19-besluit genomen kunnen worden. De gemeente is wettelijk niet verplicht om het artikel 19-besluit conform de stedenbouwkundige randvoorwaarden te nemen. Volgens het BRPR zijn besluiten uit eerdere fases kaderstellend voor besluiten in latere fases.¹⁴ Het uitgangspunt van de gemeente is dus dat in principe een artikel 19-besluit conform de stedenbouwkundige randvoorwaarden genomen wordt, maar dit is niet verplicht. Het is verstandig om het artikel 19-besluit conform de stedenbouwkundige randvoorwaarden te nemen, omdat als op basis van de stedenbouwkundige randvoorwaarden afspraken gemaakt zijn met een ontwikkelaar, een ontwikkelaar recht zou kunnen hebben op schadevergoeding als de gemeente zich niet aan die afspraken houdt.

¹³ In de praktijk komt het voor dat bepaalde stappen uit deze figuur worden overgeslagen.

¹⁴ OBR en dS+V, Het Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam, 2004.

Er is niet op papier vastgelegd wie de stedenbouwkundige randvoorwaarden vaststelt. Daarom kan de rekenkamer alleen maar uitgaan van de uitleg van de gebruikelijke gang van zaken volgens het OBR. In een interview is aangegeven dat de standaard werkwijze is dat de deelgemeente de bouwvergunning verleent en daarom zich uit mag spreken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden. In het interview werd ook aangegeven dat de deelgemeente zelf mag beslissen of de deelraad of het DB bevoegd is om zich uit te spreken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden.

3 feitenreconstructie

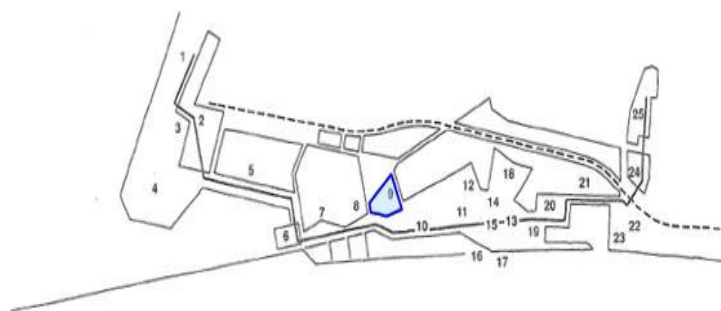
3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: Wat zijn de belangrijkste stappen geweest in de besluitvorming rond het bouwplan Unicum? Ter inleiding geeft dit hoofdstuk eerst meer informatie over het bouwplan en de belangrijkste betrokken partijen. Hierop volgt een chronologische beschrijving van het proces. Het hoofdstuk sluit af met een recapitulatie. Hierin gaat de rekenkamer in op een aantal zaken die opvallen.

3-2 het plan

In 1999 presenteren de stad Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland hun plannen om Hoek van Holland te ontwikkelen in het masterplan, 'Ontwikkelingsplan Waterwegcentrum Hoek van Holland aan Zee'. Dit masterplan is een groot plan om meer toeristische voorzieningen en woningen in Hoek van Holland te ontwikkelen. Binnen dit project vallen woningbouwprojecten, de aanleg van een park en het herinrichten van de openbare ruimte. Figuur 3-1 laat de situering van de verschillende planonderdelen zien. Unicum is hierbij blauw weergegeven.

figuur 3-1: planonderdelen waterwegcentrum

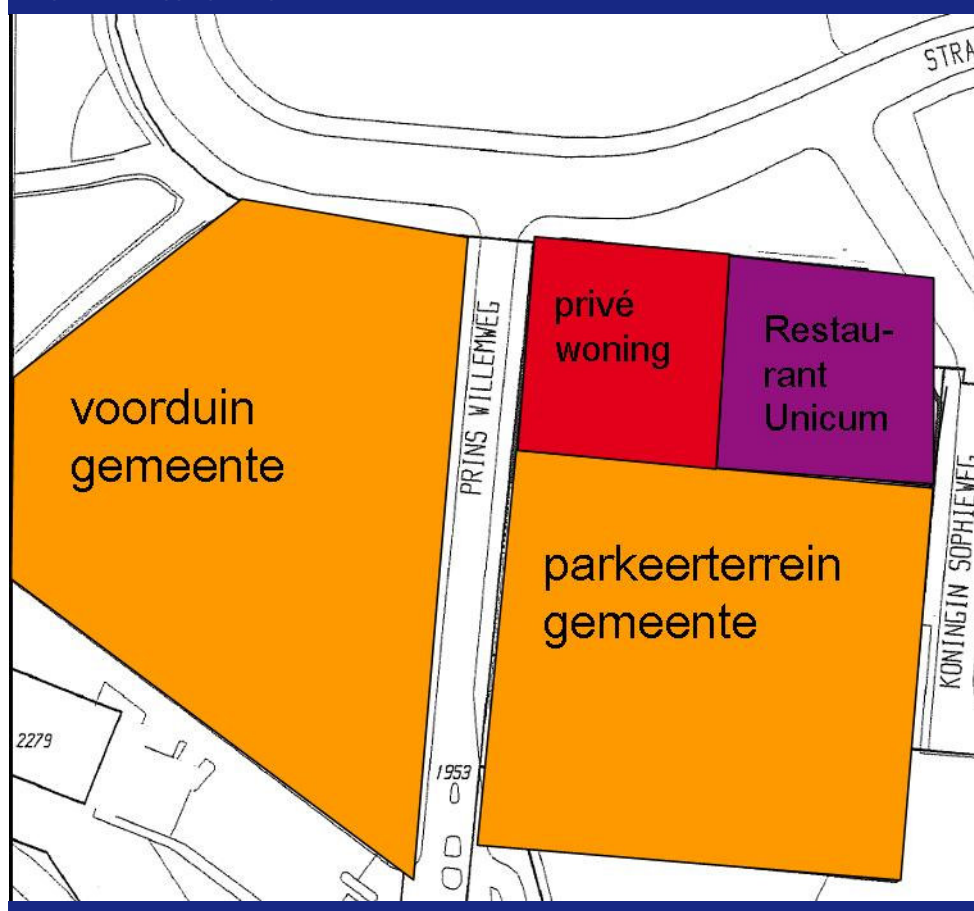


Daarnaast is er een ontwerpbestemmingsplan gemaakt 'Hoek van Holland aan Zee.' Op de kaart die hoort bij dit ontwerp bestemmingsplan, (zie figuur 2-2), is aangegeven dat de Unicum locatie de bestemming 'gemengde doeleinden III' zou moeten krijgen. Binnen deze bestemming zou plaats kunnen zijn voor onder andere woningen, detailhandel en bedrijven. Deze bestemming zou verder uitgewerkt moeten worden. Bij die uitwerking zou volgens het ontwerpbestemmingsplan wel een maximale bouwhoogte voor woningbouw van 4 bouwlagen en voor de overige functies van 6 lagen gelden. Dit ontwerpbestemmingsplan laat zien welke ideeën de gemeente heeft gehad over de Unicum locatie. Het plan is echter nooit in procedure gebracht en heeft dus geen consequenties voor burgers of andere plannen.

Zoals blijkt uit onderstaande tekening is het gebied voor het bouwplan Unicum deels bebouwd met twee woningen en een restaurant. In de loop van de tijd is er gesproken over ontwikkeling op verschillende terreinen:

- 1 alleen het parkeerterrein van de gemeente;
- 2 ook op het terrein van het restaurant en de twee naastgelegen woningen. (Als in dit rapport gesproken wordt over de ontwikkeling inclusief het restaurant wordt hiermee ook de twee woningen bedoeld);
- 3 alle delen inclusief het Voorduin.

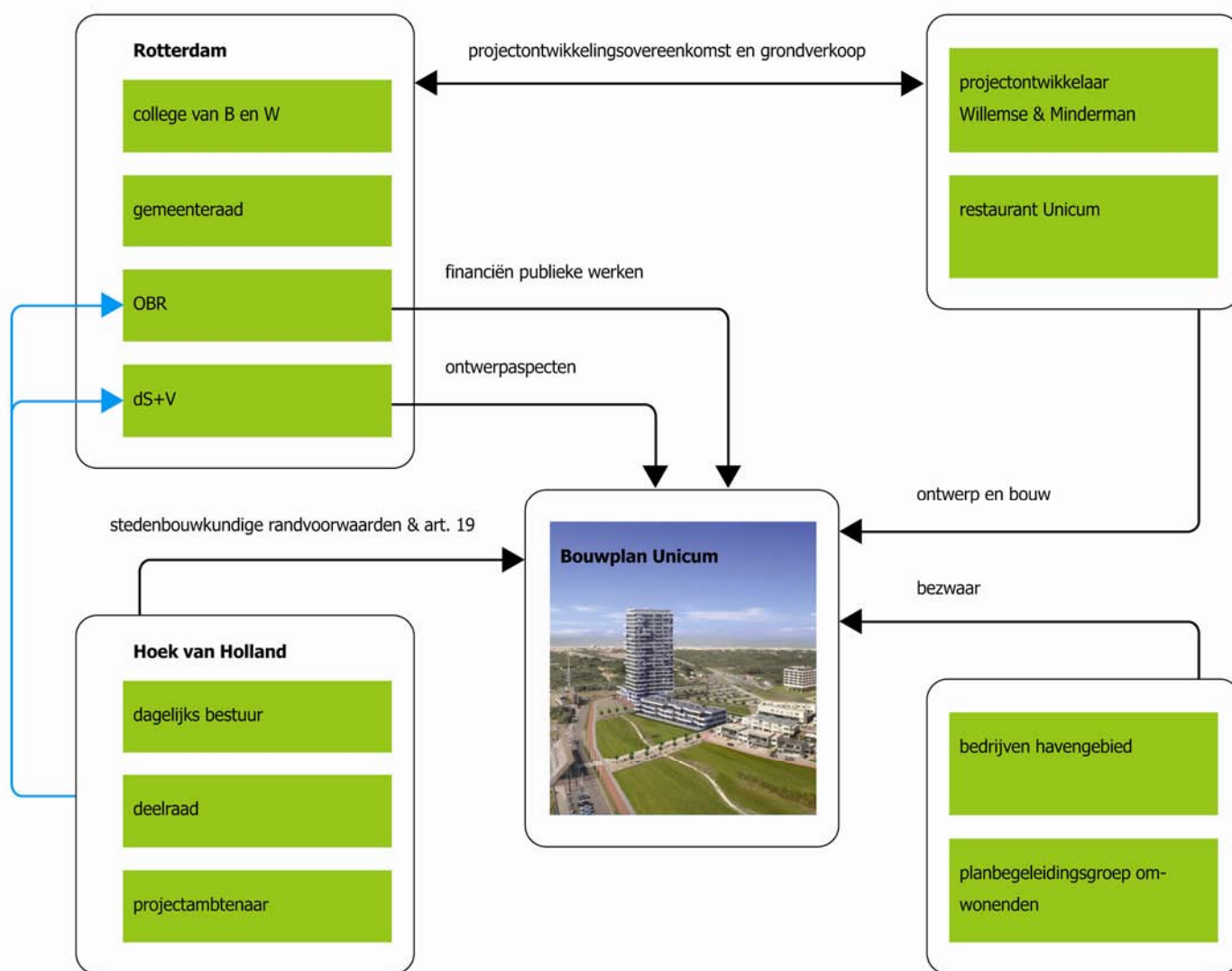
figuur 3-2: ligging deelgebieden Unicum



3-3 actoren

De verschillende, bij het bouwproject Unicum betrokken, actoren en hun rol staat beschreven in de figuur 3-3.

figuur 3-3: actoren



In Rotterdam is de dS+V de dienst die zich bezig houdt met het opstellen van ruimtelijke plannen. Het OBR is verantwoordelijk voor de begroting van de publieke werken en het contract met de ontwikkelaar. De bestuurlijke aansturing is verdeeld over de stad en de deelgemeenten. Het college van B en W en de gemeenteraad zijn verantwoordelijk voor de financiële aspecten. Aan de deelraden en het DB van de

deelgemeenten zijn bepaalde bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening gedelegeerd. De verantwoordelijke bestuurders staan opgesomd in hoofdstuk 1.

Bij het bouwproject Unicum zijn ook de volgende private partijen betrokken. Unicum beheer bv is eigenaar van het restaurant. Unicum beheer bv heeft vanaf het begin van het project Waterwegcentrum aangegeven ontwikkelaar te willen zijn van de nieuwbouw op de Unicumlocatie. De eigenaar van het restaurant heeft een adviseur die toentertijd als directeur van een woningstichting vele ingangen binnen de gemeente had. Al vroeg zijn zij gaan samenwerken met de projectontwikkelaar 'Willemsen en Minderman projecten BV'. Later heeft 'De Wilgen Vastgoed BV' deze rol overgenomen.

Tegenstanders van het project zijn onder andere de bedrijven aan de andere kant van de Nieuwe Waterweg die vrezen dat zij, gezien de milieuregelgeving, beperkt zullen worden in hun activiteiten als in hun buurt woningen gebouwd gaan worden. Daarnaast zijn omwonenden tegen het project. Zij zijn een belangrijke partij in de planbegeleidingsgroep die de deelgemeente mag adviseren over het bouwproject.

3-4 masterplan en grondexploitatie Waterwegcentrum

Een masterplan geeft voor een groot gebied aan wat de gewenste ontwikkelingsrichting is en bevat deelprojecten die later concreet worden uitgewerkt. Aan een masterplan is doorgaans een grondexploitatie verbonden. In het masterplan staan de kosten en opbrengsten voor de gemeente voor de algemene voorzieningen en de deelgebieden.

Het is gebruikelijk dat bepaalde planonderdelen, zoals een park, geld kosten en andere planonderdelen, zoals woningbouwprojecten, geld opbrengen. Het college van B en W neemt alleen grondexploitaties in uitvoering die sluitend zijn. Een grondexploitatie is sluitend als, eventueel met behulp van subsidies, het negatieve saldo op sommige planonderdelen even groot is als het positieve saldo op andere planonderdelen.

Voor het bouwplan Unicum is van belang dat deze locatie onderdeel uitmaakt van het in 1999 door de stad Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland gepresenteerde Masterplan voor het Waterwegcentrum. Volgens dit plan is het doel van het masterplan het intensiveren van de toeristisch- recreatieve functie van de badplaats.¹⁵ In dit masterplan stond voor de Unicumlocatie een boulevardbebouwing met kleinschalige recreatieve invulling en grondgebonden woningen gepland. Gelijkopgaand aan het Masterplan is in 1999 het ontwerpbestemmingsplan Hoek van Holland aan Zee opgesteld. De Unicumlocatie is hierin verder uitgewerkt en wordt beschreven onder de bestemming 'gemengde doeleinden III'. Gemengde doeleinden III biedt de mogelijkheid tot ontwikkeling van 30 appartementen, 15 grondgebonden woningen, 1500 m2/bvo horeca en 500 m2/bvo detailhandel.

Omdat de bedrijven uit de haven negatief stonden ten opzichte van het ontwikkelen van woningen in hun buurt, heeft de gemeente met hen in 2004 een afsprakenkader gemaakt. Hierin stond dat er totaal maximaal 1150 woningen gebouwd mochten worden in het hele Waterwegcentrum.

¹⁵ Projectteam Waterwegcentrum Hoek van Holland, Ontwikkelingsplan Waterwegcentrum Hoek van Holland aan zee, Het Masterplan. 1999.

figuur 3-4: schets te bouwen woningen op het parkeerterrein uit het masterplan Waterwegcentrum



De financiële aspecten rond het masterplan worden geregeld in één grondexploitatie waarbinnen Unicum een deellocatie is. Bij vaststelling was de grondexploitatie van het Waterwegcentrum sluitend. Op 31 augustus 1999 is door het college van B en W de status 'uitvoeren' toegekend aan de grondexploitatie van het Waterwegcentrum. Hierover zijn de raadscommissies voor ruimtelijke ordening en gronddaken en financiën tijdens en besloten vergadering geïnformeerd. Over de woningbouw staat in het masterplan dat de woningen geen hoofddoel zijn van het plan, maar wel een stevige financiële peiler onder het plan. Daarnaast merkt het masterplan op dat de direct aan de woningbouw verbonden kosten en opbrengsten een financieel batig saldo vertonen waarmee de noodzakelijke infrastructuur voor het plan kan worden gefinancierd.¹⁶ Het deelgebied Unicum is één van deze woningbouwlocaties.

Inmiddels is duidelijk geworden dat het niet zal lukken om de grondexploitatie sluitend te houden. Naar aanleiding van de financiële cijfers van 2009 wordt op het gehele project Waterwegcentrum een verlies genomen van € 16 miljoen.¹⁷ Het

¹⁶ Projectteam Waterwegcentrum Hoek van Holland, Ontwikkelingsplan Waterwegcentrum Hoek van Holland aan zee, Het Masterplan. 1999.

¹⁷ OBR, Jaarverslag OBR 2009 en monitor grote projecten.

jaarverslag van het OBR 2009 waarin dit staat is op 19 mei 2010 besproken in de Commissie tot Onderzoek van de Rekening.

3-5 de selectie van de projectontwikkelaar

Bij woningbouwprojecten werkt de gemeente samen met projectontwikkelaars. Anders dan als er bijvoorbeeld een brug aangelegd wordt, is de gemeente bij woningbouwprojecten niet zelf opdrachtgever. De ontwikkelaar laat voor eigen rekening woningen bouwen om door te verkopen of te verhuren. De gemeente voert de publieke werken uit, zoals het egaliseren van het terrein en de aanleg van de riolering. De ontwikkelaar betaalt de grondprijs aan de gemeente als hij de grond van de gemeente koopt. De kosten die de gemeente maakt voor de publieke werken verhaalt de gemeente dan via de grondprijs op de projectontwikkelaar. Deze grondprijs komt tot stand tijdens onderhandelingen tussen de ontwikkelaar en de gemeente. Het is hierbij van belang met welke ontwikkelaar de gemeente in zee gaat; de ene ontwikkelaar kan bereid zijn meer te betalen voor de grond dan de andere zodat de gemeente meer kosten kan verhalen.

Omdat de gemeente geen opdrachtgever is van de woningbouw, vindt de selectie van een ontwikkelaar niet plaats door middel van aanbesteding. Als de grondeigenaar laat weten dat hij zelf wil ontwikkelen, is het lastig voor de gemeente om de grond te onteigenen. Dan kan de gemeente niet zelf een andere ontwikkelaar selecteren om de grond aan te verkopen. Als de gemeente zelf eigenaar is van de grond, kan de gemeente zelf bepalen aan wie hij de grond verkoopt, dus wie projectontwikkelaar kan worden.

Voor het bouwproject Unicum is van belang dat in 1998 en 1999 de gemeente mogelijke ontwikkelaars verzoekt om een voorstel te doen voor de ontwikkeling van delen van het project Waterwegcentrum. Hierbij is een selectie criterium de bijdrage van de marktpartijen aan de publieke voorzieningen van het Waterwegcentrum. Vervolgens presenteren verschillende marktpartijen plannen voor verschillende onderdelen van het Waterwegcentrum. Eén van deze partijen is Unicum beheer bv, de eigenaar van het restaurant Unicum.

Op 9 februari 1999 presenteert Unicum beheer bv in samenwerking met 'Willemsen en Minderman' en 'WPM Vastgoedmanagement' een plan voor de Unicumlocatie. Ze geven aan dat een belangrijk aspect daarbij is dat zij het restaurant Unicum en de twee aangrenzende woningen willen inbrengen in de nieuwe ontwikkeling. Hun plan omvat de ontwikkeling van een openbare passage met aan weerszijden horeca- en recreatieve voorzieningen zoals een toprestaurant, een grand-café met toneel in de overdekte passage, een pizzeria, een speelhal, winkeltjes, een galerie, een zeeaquarium en een foyer van een klein hotel met ca. 15 kamers of kleine appartementen. Over de bijdrage aan de publieke voorzieningen stellen ze het volgende voor: *'hoewel we van mening zijn dat de ontwikkeling van dit behoorlijk aantal hotelkamers of -appartementen met horeca, winkels en galeries reeds een behoorlijk financieel risico met zich mee brengt willen wij in overleg met u toch graag een bijdrage leveren aan de niet-commerciële voorzieningen in ons plangebied. Wij stellen voor een koppeling te maken tussen het Reddingsmuseum en ons duinhotel.'*

Het OBR maakt vervolgens een short-list om de marktpartijen te selecteren waarmee de gemeente zou willen samenwerken. In de eerste 'voorstel short-list Marktpartijen Hoek van Holland' van 21 juli 1999 staat Unicum beheer bv als enige partij genoemd

voor de Unicumlocatie. In deze lijst staan ook de verwachte bijdragen van de private partijen. Bij Unicum beheer bv staat over deze bijdrage: *'aankleden parkeerterrein – vlaggen/kunstobject + wegen rondom.'* Daarnaast merkt het OBR op dat er een koppeling is met het upgraden en openstellen van het bestaande reddingsmuseum. Ook geeft het OBR aan dat ze het een sterk voorstel vinden omdat Unicum beheer bv een eigen pand en andere panden in kan brengen waarop Unicum beheer bv al een koopoptie heeft. Vervolgens stelt op 15 september 1999 de directie van het OBR aan wethouder Kombrink voor om verder te gaan met het plan dat Unicum beheer bv heeft ontwikkeld. Op 26 oktober 1999 deelt het OBR per brief mee aan 'Unicum beheer bv' en 'Willemsen en Minderman' dat zij geselecteerd zijn. In deze brief staat ook dat van alle marktpartijen een bijdrage wordt verwacht zowel aan de realisatie van de commerciële en niet-commerciële toeristische plancomponenten als aan het beheer van de badplaats na realisatie.

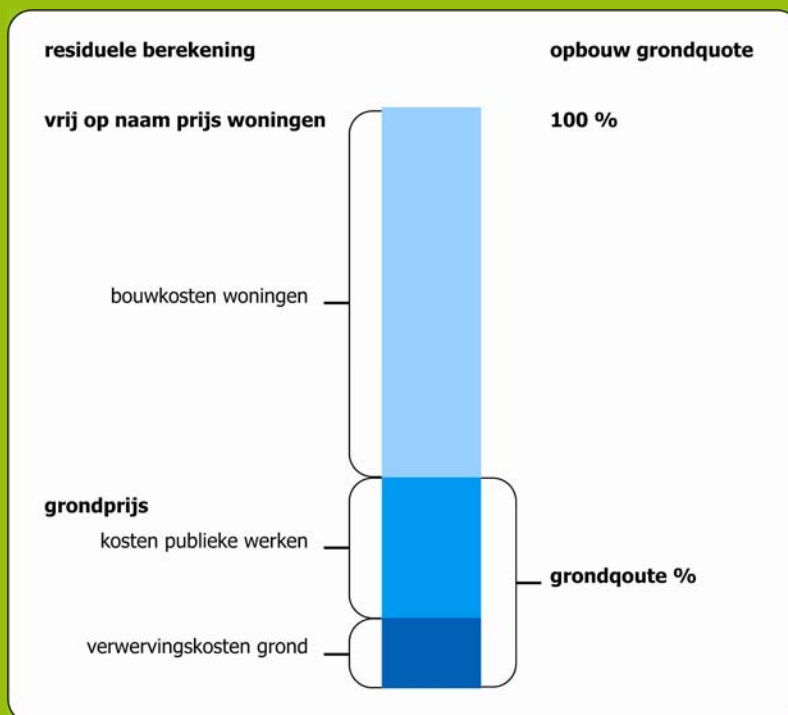
3-6 onderhandelingen

Op het moment dat een gemeente één of enkele ontwikkelaars geselecteerd heeft, beginnen de onderhandelingen tussen de gemeente en die ontwikkelaar(s) om de plannen concreter te maken. Het doel van deze onderhandelingen is om het bouwprogramma en de bijdrage van de ontwikkelaar aan de publieke voorzieningen vast te stellen. Deze bijdrage wordt vaak meegenomen in de grondprijs. Het bouwprogramma en de bijdrage van de ontwikkelaar hangen nauw met elkaar samen. Als de ontwikkelaar veel mag bouwen, kan hij veel verdienen aan de verkoop van de huizen en dan kan hij ook veel aan de gemeente betalen voor de grond en de publieke werken.

Voor de ontwikkelaar is het belangrijk dat de gemeente het voor wat betreft de vergunningen mogelijk maakt dat de projectontwikkelaar een voor hem gunstig bouwprogramma kan realiseren. Voor de gemeente is het belangrijk dat de ontwikkelaar een programma realiseert dat goed past binnen de wensen van de gemeente en dat de ontwikkelaar financieel voldoende bijdraagt aan de publieke werken. Tijdens de onderhandelingen werkt een gemeente met kaders in bijvoorbeeld een ontwerpbestemmingsplan, stedenbouwkundige randvoorwaarden, een grondprijzenbrief en begrote grondopbrengsten in een grondexploitatie. Een ontwikkelaar zal proberen te onderbouwen waarom hij minder voor de grond kan betalen en waarom er meer gebouwd zou moeten worden.

de bijdrage aan de gemeente

Het bedrag dat een ontwikkelaar aan de gemeente moet betalen wordt doorgaans berekend aan de hand van een residuele grondprijsberekening. Het volgende figuur staat aan de basis van deze berekeningen.



Bij het bepalen van de bijdrage van de ontwikkelaar aan de gemeente spelen de volgende begrippen een rol. De Vrij Op Naam (V.O.N.)-prijs is de prijs waarvoor de ontwikkelaar de woning verkoopt. Deze V.O.N.-prijs wordt bepaald door wat de woning in de markt op kan brengen en is afhankelijk van wat vergelijkbare woningen in de markt kosten. De grondprijs is de prijs waarvoor de gemeente de bouwrijpe grond aan de ontwikkelaar doorverkoopt. Bouwrijpe grond is grond die met behulp van publieke werken zoals het egaliseren van het terrein en de aanleg van riolering en wegen geschikt is gemaakt om te bebouwen. De gemeente betaalt als opdrachtgever deze publieke werken en verhaalt de kosten hiervoor via de grondprijs aan de ontwikkelaar. Daarnaast moet de gemeente nog een bedrag betalen voor het verwerven van de ruwe bouwgrond. Ook dit bedrag wordt via de grondprijs verhaald op de ontwikkelaar. De bouwkosten van de woningen zijn de kosten die de ontwikkelaar moet maken met uitzondering van de grondprijs. (Onder de bouwkosten vallen o.a. de stichtingskosten, de bijkomende kosten, de verkoopkosten en het rendement voor de ontwikkelaar.)

Vele factoren zoals de inkoopprijs van de grond voor de gemeente, de V.O.N.-prijs van de woningen en de bouwkosten van de ontwikkelaar kunnen van invloed zijn bij de berekening van de grondprijs. Dit heeft te maken met de manier waarop in Nederland grondprijzen berekend worden. Vaak maakt men gebruik van de residuele manier van grondprijsberekening. Bij het residueel rekenen, gaat men uit van de V.O.N.-prijs en trekt daar de bouwkosten van de woningen vanaf. Wat overblijft is de grondprijs.

In Nederland is het gebruikelijk dat gemeenten residueel rekenen en vervolgens binnen de grondexploitatie controleren of de kosten van de gemeente voor de publieke werken gedekt worden uit de opbrengsten uit de grondverkoop en de eventuele subsidies. Daarnaast controleren gemeenten of de grondprijs die de ontwikkelaar betaalt reëel is met behulp van de grondquote. De grondquote is een percentage van de

V.O.N.-prijs dat de grondprijs vormt. Vaak ligt in gemeentelijk beleid vast bij welk type (woning)bouw welke grondquote gerealiseerd moet worden. Een grondquote van 20% geeft aan dat 20% van de V.O.N.-prijs betaald wordt aan de gemeente voor de grond inclusief de publieke werken.

In de volgende paragraaf staat een aantal aspecten van het onderhandelingsproces beschreven die over het algemeen van belang zijn voor de uiteindelijke resultaten. Vervolgens wordt het onderhandelingsproces rond bouwplan Unicum chronologisch beschreven.

3-6-1 procesaspecten

Tijdens het onderhandelingsproces kunnen verschillende aspecten de uitkomst van het proces beïnvloeden. Sommige aspecten hebben te maken met de processtrategie van de gemeente. Anderen hebben te maken met de processtrategie van de ontwikkelaar. Gemeenten hebben doorgaans specialisten in dienst die van deze onderhandelingsstrategieën op de hoogte zijn. Om de lezer inzicht te geven in dit type onderhandelingen, worden de onderhandelingsstrategieën van ontwikkelaars in algemene zin besproken.

Allereerst is het van belang of de gemeente bereid en in staat is om, als het slecht gaat met de onderhandelingen, afscheid te nemen van de ontwikkelaar waarmee hij in gesprek is en opnieuw te beginnen met een ander. Als de gemeente afhankelijk wordt van één ontwikkelaar, bestaat de kans dat, als de gemeente graag binnen een bepaalde tijd wil starten met de bouw, het onderhandelingsresultaat voor de gemeente ongunstig is. Daarnaast is het voor de gemeente van belang om met één mond te spreken en intern duidelijk te hebben wat met de ontwikkelaar is afgesproken.

Een ontwikkelaar kan verschillende strategieën inzetten om het proces te beïnvloeden. Hij kan op verschillende niveaus proberen met de gemeente afspraken te maken. Hij kan werk, zoals het opstellen van stedenbouwkundige randvoorwaarden, naar zich toetrekken, waardoor hij zijn stempel erop kan drukken. Als de gemeente onduidelijk is en de ontwikkelaar ruimte weet te nemen om verschillende plannen te bespreken, waarbij de gemeente geen duidelijke kaders afgeeft, kan dit ook in het voordeel van de ontwikkelaar zijn als op die manier voor een veel groter bouwproject gekozen wordt dan aanvankelijk het vertrekpunt was. Hierbij is het ook van belang of de ontwikkelaar werkt met inzichtelijke kostenplaatjes en of de gemeente voldoende afdwingt dat deze berekeningen inzichtelijk zijn en deze berekeningen voldoende controleert. Daarnaast bestaat de tactiek van ontwikkelaars om te dreigen met schadeclaims als de gemeente niet met hen verder gaat. Daarbij is het ook van belang dat een gemeente goed op de hoogte is van de slagingskansen van deze claims en de eventuele financiële gevolgen.

schadeclaims

Bij een bouwproject als Unicum kunnen twee typen claims met name een rol spelen: een publiekrechtelijke planschadeclaim of een privaatrechtelijke claim, bijvoorbeeld omdat de gemeente verwachtingen zou hebben gewekt over het aangaan van een overeenkomst die de gemeente niet waar maakt. Als schade voortvloeit uit een veranderende bestemming, men verliest uitzicht door de komst van een hoog gebouw, dan kan iemand een planschadeclaim indienen. De privaatrechtelijke claim wordt ingediend door partijen die met de gemeente in overleg zijn. Als partij A met de gemeente in overleg is over een bouwproject en de gemeente heeft bij partij A de verwachting gewekt dat het bouwproject doorgaat en partij A heeft hiervoor investeringen gedaan, en vervolgens houdt de gemeente zich niet aan zijn woord, dan kan partij A een privaatrechtelijke claim indienen. Over het algemeen zijn de bedragen die uitgekeerd worden in het geval van planschade lager dan bij privaatrechtelijke claims. Het toekennen van een privaatrechtelijke claim door de rechter is echter onzeker. Dit hangt onder andere af van de vraag of de gemeente naar de private partij duidelijk is geweest over de omstandigheden waaronder het project niet doorgaat, bijvoorbeeld bij het ontbreken van politieke goedkeuring, en/of de gemeente duidelijk heeft gemaakt dat de private partij dan voor eigen risico zijn kosten maakt.

In de onderhandelingen tussen gemeente en projectontwikkelaar kunnen ontwikkelaars tactisch om proberen te gaan met de manier waarop de gemeente de grondprijs berekent. Als de ontwikkelaar hoge bouwkosten opvoert, blijft er, als men residueel rekent, maar een klein bedrag voor de gemeente over. Als de gemeente een bepaalde grondquote wil realiseren is het voor een ontwikkelaar gunstig om tijdens die berekeningen te werken met een lage V.O.N.-prijs. Als hij later een hogere V.O.N.-prijs kan realiseren, dan heeft hij relatief weinig voor de grond betaald. Gemeenten kunnen dit ondervangen door met de ontwikkelaar af te spreken dat als de gerealiseerde V.O.N.-prijzen hoger uit komen, ook de definitieve grondprijzen hoger worden. Een ontwikkelaar zal proberen om dit juist niet zo af te spreken.

Daarnaast weet de ontwikkelaar dat de gemeente doorgaans de grondprijs wil realiseren die in de grondexploitatie voor dit project begroot was. De ontwikkelaar kan dan proberen meer woningen te bouwen bij dezelfde grondprijs of hij kan proberen zijn eigen grond voor een hoog bedrag als ruwe bouwgrond aan de gemeente te verkopen. Als de ontwikkelaar de ruwe bouwgrond aan de gemeente verkoopt, en hij doet dat voor een hoog bedrag, dan is ook dit ongunstig voor de gemeente. De grondprijs bij het verkopen van de bouwrijpe grond en de grondquote kan dan redelijk zijn. Maar omdat de gemeente voor een hoog bedrag de ruwe bouwgrond heeft aangekocht, gaat er in dat geval toch een groot bedrag naar de ontwikkelaar en een klein bedrag naar de gemeente.

3-6-2 naar de eerste stedenbouwkundige randvoorwaarden

In Rotterdam zijn de stedenbouwkundige randvoorwaarden het kader dat in een vroeg stadium de uitgangspunten vastlegt voor het latere artikel 19-besluit. In november 2002 spreekt de deelraad zich voor het eerst uit over de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Ten aanzien van de onderhandelingen tussen de ontwikkelaar en de diensten die daaraan vooraf gaan, valt het volgende op.

In juli 2001 maken ambtenaren van het OBR zich zorgen over de voortgang en schrijven dat het teneinde de voortgang van de ontwikkeling een zet te geven, gewenst is dat een voorreservering wordt uitgebracht op de naam van de

projectontwikkelaar 'Willemsen en Minderman'. Een voorreservering houdt in dat de gemeente een stuk gemeentegrond vrijhoudt voor verkoop aan een bepaalde partij. In deze voorreservering staat duidelijk dat de verkenning van de ontwikkelaar voor eigen rekening is en dat de ontwikkelaar geen aanspraak kan maken op een vergoeding van de door hem gemaakte kosten of schade die hiermee verband zou kunnen houden. Met deze voorreservering committeert de gemeente zich aan één partij uit vrees dat anders de voortgang van het proces hieronder zou leiden. Deze voorreservering wordt vervolgens regelmatig verlengd.

De onderhandelingen worden namens de private partijen mede gevoerd door de adviseur van de restauranteigenaar. Deze adviseur was op dat moment tevens directeur van een woningstichting en had ook uit dien hoofde vele contacten bij de stad en de deelgemeente. Hij maakte op verschillende niveaus binnen de gemeente afspraken. Op 8 juli 2002 schrijft hij in een fax die als kopie naar het OBR is gestuurd dat hij afspraken heeft gemaakt met de portefeuillehouder en enkele ambtenaren uit Hoek van Holland. Hij schrijft dat er nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden (andere dan de concepten die er al zijn) gecreëerd moeten worden en dat deze gezien het gebrek aan capaciteit gemaakt zullen worden door de projectontwikkelaar 'Willemsen en Minderman' en ter goedkeuring voorgelegd zullen worden aan de dS+V. Daarnaast schrijft de adviseur dat de deelraad ervan uitgaat dat er volgend jaar op de locatie rond Unicum gebouwd gaat worden.

In november 2002 spreekt de deelraad zich voor de eerste keer positief uit over de stedenbouwkundige randvoorwaarden voor het bouwproject Unicum die het DB heeft ingebracht. In de notitie van de griffier van Hoek van Holland aan de deelraad staat het volgende: *'het gaat om een standpuntbepaling, niet om besluitvorming over de randvoorwaarden; daartoe is de deelraad niet bevoegd.'*¹⁸ Deze stedenbouwkundige randvoorwaarden hebben betrekking op het plangebied dat begrensd werd door de Strandweg, de Prins Willemweg, de Emmaboulevard en de koningin Sophieweg. Dit is het gebied inclusief het restaurant en de twee woningen. Op dit gebied zijn maximaal 15 grondgebonden woon- werk woningen, 30 appartementen, 1500 m2 bruto vloeroppervlak (bvo) horeca en 500 m2 bvo detailhandel gepland.

3-6-3 problemen met de grondprijs

Ook na het vaststellen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden blijft de vraag spelen of er integraal (met de grond van het restaurant) of alleen op gemeentegrond ontwikkeld moet worden. In een interne notitie wordt opgemerkt dat bij ontwikkeling zonder het restaurant bezwaarschriften van het restaurant en van de bewoners te verwachten zijn vanwege het verlies aan uitzicht. Voor het restaurant moet echter een, in verhouding tot de opbrengsten uit het project, hoog bedrag betaald worden. Een ambtenaar merkt op dat de kosten van het verwerven en slopen van het restaurant en de beide woningen niet uit het project te dekken zijn. Uit aantekeningen van een ambtenaar komt naar voren dat de restauranteigenaar ongeveer 20 % meer vraagt dan de raming van die ambtenaar.

¹⁸ Paragraaf 2-5 bespreekt dat niet op papier is vastgelegd welk orgaan de stedenbouwkundige randvoorwaarden vaststelt. Volgens een medewerker van het OBR spreekt de deelgemeente zich hierover uit, omdat de deelgemeente ook de bouwvergunning afgeeft.

Opvallend bij de onderhandelingen over wat er gebouwd mag worden en wat de bijdrage aan de gemeente is, is dat de door de ontwikkelaars aangeleverde cijfers elke keer sterk verschillen en het slecht inzichtelijk is welke uitgangspunten gehanteerd zijn. De aantallen woningen verschillen per planvariant (zie kader paragraaf 4-2-3). Over de aangeleverde financiële berekeningen schrijft een medewerker van de dS+V in een interne notitie dat de dS+V berekend heeft dat een reële aanneemsom 20% lager zou moeten liggen dan wat de projectontwikkelaar 'Willemsen en Minderman' presenteert. Er zou dan meer geld overblijven voor de gemeente.

Over de prijs waarvoor 'Willemsen en Minderman' denkt de woningen te verkopen schrijft deze medewerker in 2003 dat die lager is dan de prijs die in 2002 voor een gebouw met vergelijkbare uitstraling gerealiseerd werd. Dit kan gunstig zijn voor de ontwikkelaar; als de V.O.N.-prijs waarop de grondprijs gebaseerd wordt, lager is dan de V.O.N.-prijs die de ontwikkelaar uiteindelijk realiseert en de ontwikkelaar spreekt af dat de gemeente de grondprijs niet mag verhogen, dan betaalt de ontwikkelaar een lagere grondprijs aan de gemeente.

Uit een interne notitie van het OBR wordt duidelijk dat op 10 juli 2003 de gemeente en de ontwikkelaar een probleem hebben om er financieel uit te komen. In de grondexploitatie was voor het bouwproject Unicum een opbrengst gecalculeerd die meer dan twee keer zo hoog is als het bod van 'Willemsen en Minderman'. Samen met de prijs van het restaurant leidt dit ertoe dat er een naar de woorden van de ambtenaar totaal onacceptabele opbrengst voor de gemeente overblijft. Ambtenaren vinden dit ongunstig maar vrezen voor een lang proces door het restaurant Unicum als men niet voor een integrale oplossing kiest.

Tijdens de onderhandelingen laten het OBR en de dS+V veel zaken, zoals het maken van berekeningen, het opstellen van het stedenbouwkundig ontwerp en de onderhandelingen met de twee woningen over aan de private partijen. Regelmatig gebeurt dit nadat de private partijen zich negatief hebben uitgelaten over de eerdere producten van de gemeente.

In september 2003 adviseren medewerkers van de dS+V en het OBR om op financiële gronden het restaurant niet aan te kopen. De dS+V heeft bedenkingen tegen de verschijningsvorm van het plan zoals daarvan op dat moment in de plannen sprake is. Ook heeft de dS+V bezwaren tegen de 74 woningen en de bouwhoogte. Een ambtenaar van het OBR geeft aan dat de exploitatie vooral als gevolg van de prijs van het restaurant onacceptabel is.

Volgens de voorzitter van het DB, de heer Van Eijk, zou het OBR echter tegen hem gezegd hebben dat vanwege de hoogte van de claim van het restaurant het geen optie is om zonder het restaurant te ontwikkelen. Daartegenover staat dat volgens de stukken van het OBR de deelgemeente een absolute voorkeur heeft voor de integrale variant. Het OBR stelt juist dat de deelgemeente een enorme oppositie vreest tegen een bouwplan waarbij alleen op het parkeerterrein gebouwd wordt. Deze oppositie wordt met name verwacht van het restaurant Unicum. In een interne notitie van 10 september 2003 schrijft het OBR hierover *'Vrees is dat indien het restaurant niet wordt mee ontwikkeld ieder plan bij de deelgemeente tot langdurige bezwaarschrift processen zal leiden. De restauranteigenaar zal ongetwijfeld een ieder mobiliseren om tot enige ontwikkeling bezwaar in te dienen.'* In een eerdere notitie van 11 april 2003 schrijft het OBR dat bij een variant zonder het restaurant er bezwaarschriften verwacht worden van omwonenden

en de restauranteigenaar zelf omdat hij het uitzicht vanuit het restaurant en het terras op de Emma Boulevard kwijt raakt. De hoogte van deze claim is door de gemeente niet onderzocht.

3-6-4 het OBR vermindert begrote grondopbrengst

Ondanks het negatieve ambtelijk advies ten aanzien van de aankoop van het restaurant, stopt de gemeente niet met 'Unicum beheer bv' en 'Willemsen en Minderman'. Er volgt een gesprek tussen directieleden van het OBR, de restauranteigenaar en zijn adviseur waarin besloten wordt verder te gaan met een integraal plan. Daarnaast stuurt de adviseur een brief met verwijten aan de gemeente waarin hij schrijft dat er frustratie bij de private partijen is omdat ze een fors aantal jaren door de gemeente aan het lijntje gehouden zouden zijn. Dit zou de restauranteigenaar en de ontwikkelaar op gaan breken. Hierbij dreigt hij ermee dat de restauranteigenaar een claim in zal dienen om investeringen aan zijn restaurant te verhalen als het restaurant later toch voor de ontwikkeling afgebroken moet worden. Het OBR besluit vervolgens nog een laatste poging te doen om er gezamenlijk uit te komen. Lukt dit niet, zo schrijft men, dan wordt het restaurant Unicum niet meegenomen in het project. 'Willemsen en Minderman' krijgt vervolgens de kans om verschillende varianten door te rekenen en te presenteren.

De directies van het OBR en de dS+V besluiten vervolgens om door te gaan met het integrale plan en de prijs te halveren waarvoor, volgens de grondexploitatie, de grond van de gemeente aan de projectontwikkelaar verkocht zou moeten worden. Dit besluit is vastgelegd doordat de directeur ontwikkeling van het OBR op de memo, waarin de ambtenaren de problematiek uiteen zetten, het volgende schrijft: *'Willem¹⁹ en ik hebben het geheel doorgenomen. Tijdens informeel DO 17/10. Steunen het voorstel omdat daarmee realisatie het meest waarschijnlijk is.'* Deze handgeschreven woorden worden voorzien van een paraaf. Van het overleg waarin dit besloten is zijn geen notulen beschikbaar.

3-6-5 wederom negatief ambtelijk advies

Ook na de tegemoetkoming van het OBR aan de ontwikkelaar blijft de relatie tussen de private partijen en de ambtenaren van het OBR en de dS+V moeizaam. Wederom wordt in april 2004 binnen de diensten opgemerkt dat de sessies stedenbouwkundig en financieel niet tot het gewenste resultaat leiden en dat zorgvuldig intern overleg noodzakelijk is. Daarnaast wordt er in interne stukken melding gemaakt van de vrees dat de restauranteigenaar of 'Willemsen en Minderman' een claim indient vanwege de gewekte verwachtingen en dat dit zal zorgen voor grote vertragingen.

Op 16 juni 2004 stuurt de adviseur van de restauranteigenaar een brief aan het OBR waarin hij schrijft dat na vele jaren die er sinds de start van de ontwikkeling in 1997 zijn verstreken, de kwaliteit van het stedenbouwkundig ontwerp zoals het er nu ligt, ver beneden peil is. De adviseur stelt vervolgens voor een eigen stedenbouwkundige voor eigen rekening en risico te vragen de plannen te verbeteren. De diensten gaan hier vervolgens mee akkoord.

Medewerkers van de dS+V blijven weerstand hebben tegen het project. In een e-mail geeft een medewerker van de dS+V aan dat gezien de afspraken met de bedrijven in de haven er in het Waterwegcentrum niet te veel woningen mogen komen. Hij schrijft

¹⁹ Directeur Productie OBR.

dat er voor Unicum dan maar 27 woningen over blijven en dat het aantal van 45 zoals in het programma van eisen staat vermeld onder geen beding overschreden mag worden.

Ondertussen heeft 'Willemsen en Minderman' een architect bij het project betrokken. Een ambtenaar van het OBR verwacht niet dat zij eruit zullen komen. Deze ambtenaar maakt zich zorgen over de planning omdat de private partijen er wel erg lang over doen. De ambtenaar schrijft in een notitie aan de projectdirecteur: *'mijn collega's en ik verwachten echter dat Willemsen en Minderman er niet goed uit zullen komen en dat ze daarom bij jou aankloppen. Wat ik jammer vind in deze kwestie is dat de adviseur van de restauranteigenaar weer richting directie stapt, voordat er ook maar één poging is gedaan om met een van de ambtenaren uit het planteam overleg te voeren. Er was juist met de adviseur afgesproken dat hij eerst ons zou benaderen, voordat hij de directie inschakelt. Wij wachten nu netjes op een reactie en krijgen dan ineens te horen dat er een afspraak is gepland met jou. Dat werkt irritaties in de hand.'*

Als de ontwikkelaar nieuwe plannen heeft gepresenteerd, geven ambtenaren op projectniveau van de dS+V en het OBR in december 2004 het advies aan de directie om te stoppen met de integrale ontwikkeling. Hierbij vermelden ze wel dat de adviseur van de restauranteigenaar heeft gedreigd met claims van enkele tonnen in euro's. In lijn met de bezwaren die ambtenaren van de dS+V en het OBR eerder geuit hebben, zijn de argumenten van deze ambtenaren als volgt:

- De door de ontwikkelaar bepaalde grondprijs is veel lager, 2,5 keer, dan de grondprijs conform de standaarden die de gemeente in dat jaar hanteert;
- De dS+V heeft uitgerekend dat de kosten van de ontwikkelaar 15% te hoog zijn;
- De grote omvang, meer woningen en meer grond, van het project beperkt de mogelijkheden om op andere plekken binnen het Waterwegcentrum winst, geschat op € 2 à 3 miljoen, te maken. Als men doorgaat met het integrale plan is de grondexploitatie niet meer sluitend (minimaal € 2,9 miljoen negatief);
- De grotere omvang neemt extra kosten, onder andere voor het omleggen van een weg met zich mee;
- De hoogbouw, en het daarmee gepaard gaande grote aantal woningen past niet in de ruimtelijke structuur van de Oude Hoek en het ontwikkelingsscenario Waterwegcentrum Hoek van Holland;

De notulen van deze directieraad Stedelijke Planning Projecten Noord waarin over deze vraag besloten is, konden de dS+V, het OBR en de bestuursdienst niet meer overleggen aan de rekenkamer. De conclusies van de directieraad staan wel verwoord in een ambtelijke e-mail. Hierin wordt aangegeven dat de directieraad geconcludeerd heeft dat een integraal plan onhaalbaar is en dat het alleen bebouwen van het parkeerterrein, dat al van de gemeente is, een haalbaar alternatief is. Ook wordt in deze e-mail aangegeven dat men argumenten verzamelt om te beslissen of men wel of niet afscheid gaat nemen van 'Willemsen en Minderman'.

3-6-6 toch verder

Na de vergadering van de directieraad vindt er een gesprek plaats tussen de projectdirecteur van de dS+V, enkele ambtenaren, de adviseur van de restauranteigenaar en de heer Minderman. In het verslag van dit gesprek staat het volgende. Allereerst geeft de adviseur aan dat het DB van Hoek van Holland maar één ding wil en dat is bouwen. Daarnaast verwijt hij de gemeente dat steeds als de ontwikkelaar en de gemeente elkaar lijken te zijn genaderd, de meningen weer

uiteenlopen en dat de gemeente geen stedenbouwkundige argumenten heeft meegegeven aan de externe stedenbouwkundige. De projectdirecteur geeft vervolgens aan dat het de vraag is of het bouwen inclusief het restaurant moet. Als er zo veel woningen moeten komen met deze enorme bouwhoogten, dan kunnen ze²⁰ het andere deel van het Waterwegcentrum wel laten schieten. Dit laatste is mede ingegeven door de afspraken over aantallen woningen met de bedrijven in de haven. Dan suggereert de adviseur van de restauranteigenaar dat het de vraag is of men in dit stadium al naar het bestuur moet en of het niet beter is om gezamenlijk een visie neer te leggen in 2 à 3 workshops. Vervolgens wordt besloten om met nieuwe creativiteit naar de locatie te gaan kijken met een 'onbelaste' stedenbouwkundige en een 'onbelaste' planeconoom.

In een latere interne e-mail legt de projectdirecteur uit waarom men toch door gaat: *'Gezien de geschiedenis van dit project en onze "wisselende opstelling" kunnen we niet alleen naar de positie laagbouw en handhaving van het huidige Unicum.'* Hier bedoelt hij waarschijnlijk mee dat niet meer mogelijk zou zijn om te kiezen voor een variant zonder restaurant gezien de samenwerking met de restauranteigenaar, tevens projectontwikkelaar, en de wisselende opstelling van de gemeente daarbij. Enkele dagen later geeft een medewerker van de dS+V aan dat de oplossing wel moet passen binnen de welstandsparagraaf en dat hierin geen gebouw van formaat past. Vervolgens volgt er nog een gesprek in dezelfde samenstelling als het hierboven genoemde gesprek. Hierin verwijt de adviseur van de restauranteigenaar de gemeente dat deze zijn standpunt wisselt en hij vraagt wat er nog meer mogelijk is. De projectdirecteur zegt vervolgens dat hij nu geen behoefte heeft aan het leggen van keiharde grenzen.

3-6-7 nieuwe varianten

Vervolgens worden er diverse varianten ontwikkeld waarbij ook een extra stuk grond van de gemeente, het Voorduin, bij de ontwikkeling betrokken wordt. Een ambtenaar schrijft over een gesprek met 'Willemsen en Minderman' en de adviseur van de restauranteigenaar: *'we zijn geen centimeter opgeschoten. Wij hebben onze financiële gegevens gecommuniceerd waarna een discussie losbarste over zaken die zich in het verleden hebben afgespeeld.'* Voor de gemeente betekenen de plannen die dan op tafel liggen een verlies. De grond wordt voor minder verkocht dan de prijs waarvoor ze in de boeken staat, die al een keer naar beneden aangepast was. Bovendien moet de gemeente bij de nieuwe variant de bestaande Prins Willemweg voor € 1 miljoen omleggen.

Ten aanzien van een voorstel van 'Willemsen en Minderman' merkt een ambtenaar op dat deze afspraken gunstig zijn voor de ontwikkelaar. Hij heeft er moeite mee dat in dit voorstel staat dat als 'Willemsen en Minderman' de appartementen voor meer geld verkoopt dan berekend was, 'Willemsen en Minderman' niet, zoals gebruikelijk, een bepaald deel daarvan aan de gemeente betaalt.

3-6-8 de afspraak

Uiteindelijk worden er afspraken gemaakt en ontvangt 'Willemsen en Minderman' een brief waarin het onderhandelingsresultaat wordt bevestigd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring. De variant waarvoor uiteindelijk gekozen is, is een variant

²⁰ Gezien de context gaat de rekenkamer ervan uit dat hier de gemeente wordt bedoeld.

met 90 woningen met twee gebouwen, één met 10 lagen en één met 5 lagen. Bij deze variant wordt ook het Voorduin bij de ontwikkeling betrokken.

Opvallend is dat de gemeente ten aanzien van de grondprijs werkt met een vast bedrag. In de brief van 19 mei 2005 van het OBR aan 'Willemsen en Minderman Projectontwikkeling B.V.' staat hierover het volgende: *'De gemeente is bereid u onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring een perceel grond thans in eigendom van de gemeente, de zogenaamde Unicum locatie, te leveren conform het door u gedane eindbod (lumpsum) ten bedrage van (...) volgens de door u aangeleverde kosten baten analyse, d.d. 1 april 2005. De levering van de grond zal plaatsvinden zonder opbrengst belemmerende voorwaarden voor u als ontwikkelaar. (...) Het betreft een eindbod (lumpsum deal) waarbij de zogenaamde afroomregeling²¹ niet van toepassing zal zijn (...).'* In de brief staat geen einddatum tot wanneer deze afspraken gelden. Ook spreekt de brief niet over de mogelijkheid dat er in een later stadium actuelere kosten-batenanalyses kunnen komen en dat dan de grondprijs hierop gebaseerd zal worden.

Ambtenaren op projectniveau zijn kritisch geweest over de lumpsum deal. In een interne e-mail staat: *'Verder is een belangrijk onderdeel van de deal hun (red. 'Willemsen en Minderman') verdere vrijheid van handelen als de markt zou aantrekken. Zij willen in dat geval de V.O.N.-prijzen verhogen en alle extra opbrengst in eigen zak steken. De vraag is uiteraard of we hiermee in zee gaan of niet.'* Ondanks deze kritische houding heeft het OBR er toch voor gekozen om in de brief aan de ontwikkelaar een lumpsum deal op te nemen.

In een interne notitie over de afspraken in deze brief schrijft een ambtenaar van het OBR: *'Gezien alle ingenomen standpunten stel ik voor toch door te gaan met het integrale plan Unicum. Het is te laat voor een weg terug. We krijgen het niet voor elkaar om een juiste stedenbouwkundige kwaliteit met een positief saldo in de grondexploitatie te realiseren. Er is veel gesleuteld aan alle kanten en het eindpunt is bereikt. Conclusie: (...) Het nu berekende verlies nemen en trachten dit in de totale grondexploitatie WWC op te vangen.'*

3-7 aanpassing van de stedenbouwkundige randvoorwaarden

Dit onderhandelingsresultaat van 90 woningen past niet binnen de stedenbouwkundige randvoorwaarden zoals die eerder in de deelraad besproken zijn. Daarom komen nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden aan de orde in de deelraad op 27 oktober 2005. Daarbij is het aanvankelijke voorstel om twee gebouwen met totaal 90 woningen te bouwen, één met 10 lagen en één met 5 lagen. Daarnaast kan een WKK in het gebouw geïntegreerd worden. Dit is een installatie voor de warmte voorziening die aanvankelijk los in deze omgeving geplaatst zou worden.

Over de mogelijkheid om zonder het terrein van het restaurant te ontwikkelen schrijft het DB: *'Het handhaven van de huidige woningen en het restaurant, met een mogelijke nieuwbouw van een rij woningen op de huidige parkeerplaats was geen optie. Dit ook gezien het kader van een langdurige procedure vanuit het restaurant Unicum daar deze dan geen vrij zicht meer heeft op de Waterweg.'*

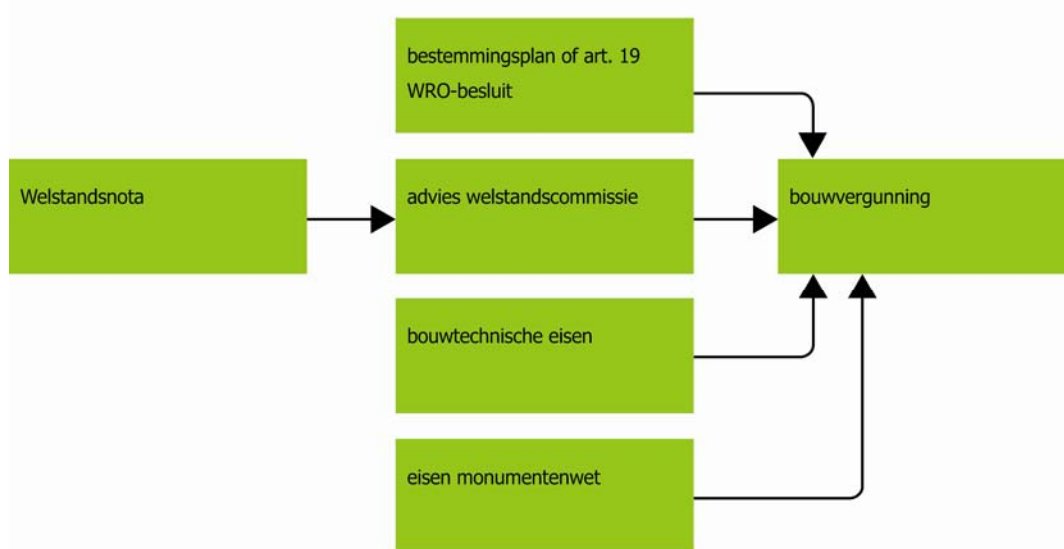
²¹ Een afroomregeling kan bijvoorbeeld inhouden dat de ontwikkelaar 50% van het verschil tussen de nieuwe en de oude woningprijzen aan de gemeente betaalt.

Vervolgens legt een deelraadslid een amendement voor waarin hij voorstelt dat de woontoren gemaximaliseerd moet worden, zonder dat daarbij een limiet aangegeven wordt. De rest van de bebouwing mag dan maximaal 3 lagen hoog worden. Op die manier hebben omwonenden meer zicht op de Nieuwe Waterweg. Daarnaast stelt het amendement voor om een planbegeleidingsgroep in te stellen die het DB gevraagd en ongevraagd mag adviseren. Vervolgens gaat de deelraad akkoord met de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden en het amendement.

3-8 bouwvergunning

De vraag of er wel of geen bouwvergunning afgegeven wordt, is binnen een procedure voor gebiedsontwikkeling het belangrijkste omdat zodra een partij beschikt over een bouwvergunning hij mag bouwen.²² Volgens de deelgemeenteverordening is het DB bevoegd om de bouwvergunning te verlenen. De wet schrijft expliciet voor wanneer een bouwvergunning afgegeven moet worden.²³ Figuur 3-5 laat dit zien.

figuur 3-5: aanvraag bouwvergunning



Om te beoordelen of iemand voor een bepaald plan een bouwvergunning moet krijgen wordt getoetst of:

- het plan voldoet aan de bouwtechnische eisen uit de bouwverordening en het bouwbesluit;
- het niet in strijd is met de monumentenwet;
- er bezwaren zijn in het kader van de welstand;
- het plan past in het bestemmingsplan of artikel 19-besluit.

In het geval van Unicum zijn met name het bestemmingsplan/artikel 19-besluit en het welstandsadvies interessant.

²² Op deze hoofdregel zijn enkele uitzonderingen. Naast een bouwvergunning kunnen meer vergunningen nodig zijn zoals een kapvergunning en er kunnen beperkingen gelden van Europees rechtelijke aard.

²³ Omdat de gemeente verplicht is de bouwvergunning te geven als aan de beperkte lijst voorwaarden is voldaan spreekt men van het limitatieve imperatieve stelsel.

3-8-1 welstand

Bij het verlenen van een bouwvergunning kijkt het DB naar het advies dat de welstandscommissie aan hen heeft gegeven. Deze commissie is een door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke commissie die advies uitbrengt over de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een project in strijd is met redelijke eisen van welstand. Het DB kan bij het verlenen van de bouwvergunning dit advies gemotiveerd naast zich neerleggen. Bij het welstandsadvies is het van belang of bij dit advies getoetst is aan de juiste criteria en of de welstandscommissie hierin consistent is.

Volgens de woningwet moet het advies van de welstandscommissie gebaseerd zijn op een welstandsnota die is vastgesteld door de gemeenteraad. In Rotterdam is dit de Koepelnota Welstand Rotterdam. In deze koepelnota staan de algemene kaders en de nadere uitgangspunten die gelden voor de verschillende gebiedstypen. Voor gebieden waar een grote verandering plaatsvindt, de ontwikkelgebieden, kan het DB van een deelgemeente in plaats van de gebiedstypen uit de Koepelnota, een welstandsparagraaf vaststellen. Als voor een bepaald gebied geen welstandsparagraaf is vastgesteld, dan moet de welstandscommissie terugvallen op een gebiedstype uit de koepelnota.

In het gebied rond het bouwproject Unicum, vallen het parkeerterrein en de grond van de woningen en het restaurant onder het gebied van de Welstandsparagraaf Waterwegcentrum-oost. Het gebied Voorduin ten westen van de prins Willemweg valt hier buiten. In deze welstandsparagraaf zijn de volgende bepalingen voor het bouwplan Unicum van belang:

- schaal en structuur moeten aansluiten op de bebouwing van de Oude Hoek (een serie van informeel geschakelde en van elkaar verschillende bouwvelden, die samen een laagbouw nederzetting in de duinrand vormen);
- accent in de hoogte is mogelijk.

De Welstandscommissie heeft zich meerdere keren uitgesproken over het bouwplan Unicum. Ten tijde van de eerste behandeling op 22 maart 2006 is de welstandsparagraaf nog niet vastgesteld. Op dat moment is er nog geen sprake van een officiële toetsing, omdat het nog maar gaat om een globaal informatieplan. De welstandscommissie schrijft: 'wanneer op basis van dit informatieplan een aanvraag bouwvergunning zou worden ingediend zal het plan op grond van de Koepelnota Welstand Rotterdam op een groot aantal bezwaren stuiten.'

Op 20 september 2006 schrijft de welstandscommissie het volgende:

- Omdat de welstandsparagraaf nog niet is vastgesteld, moet de welstandscommissie terugvallen op de criteria uit de Koepelnota.
- Voor unicum zijn dat de criteria die horen bij het gebiedstype 'historische linten en kernen'.
- Volgens die criteria kan het plan niet anders dan afgewezen worden.
- Het plan kan niet behandeld worden totdat er meer duidelijkheid is over de welstandsparagraaf.

Het dossier kent nog een ander document dat, op de motivatie na, identiek is aan het vorige.²⁴ Hierin schrijft de voorzitter dat de commissie nog niet overtuigd is van het voorgestelde ontwerp: *‘door de verbinding van de laagbouw met de hoogbouw ontstaat één groot complex met een institutionele verschijningsvorm (...) geeft het uitdrukking van een overspannen bouwprogramma.’* Ook van de hoogte van de toren is de commissie niet overtuigd. De vraag wordt gesteld of een dergelijk hoog gebouw nog wel als een accent binnen een laagbouwwijk kan worden beschouwd. Als suggestie wordt meegegeven om de lage bebouwing los te maken van de toren. Beide documenten zijn ondertekend door de voorzitter van de welstandscommissie. Het is niet duidelijk waarom deze documenten beiden zijn vervaardigd.

De welstandscommissie behandelt het plan nogmaals in haar vergadering op 15 november 2006. In het verslag staat dat als suggestie meegegeven wordt om de hoogbouw los te maken. De architect zet in het ontwerp vervolgens de toren los van de laagbouw en doet enkele uiterlijke aanpassingen. Tijdens de vergadering van 10 januari 2007 keurt de welstandscommissie het plan vervolgens goed. Uit deze laatste adviezen is niet duidelijk of de commissie aan de koepelnota of aan de inmiddels vastgestelde welstandsparagraaf getoetst heeft. Ook is niet duidelijk of, als de commissie getoetst heeft aan de koepelnota, aan welke criteria die horen bij welk gebiedstype uit die nota, de commissie getoetst heeft.

3-8-2 bestemmingsplan en artikel 19-besluit

De belangrijkste toets voor de ruimtelijke aspecten is de toets aan het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan legt vast waarvoor burgers een bepaald stuk grond mogen gebruiken. Als het bouwplan, waarvoor de bouwvergunning aangevraagd wordt, past binnen het bestemmingsplan en voldoet aan de andere in figuur 3-5 genoemde eisen, dan is de overheid verplicht om een bouwvergunning af te geven. Daarom vindt de discussie over de wenselijkheid van een bepaald project op een bepaalde plaats doorgaans plaats als de discussie over de aanpassing van het bestemmingsplan gevoerd wordt. Als een bouwplan niet past in een op dat moment geldend bestemmingsplan kan een artikel 19-procedure gevolgd worden. In het geval van Unicum is ervoor gekozen om een artikel 19-procedure te doorlopen.

In het geval van het bouwplan Unicum is er op het moment dat het artikel 19-besluit genomen moet worden, een ander DB dan ten tijde van de stedenbouwkundige randvoorwaarden aangetreden. De heer Roomer is voorzitter en de heer de Groot is portefeuillehouder ruimtelijke ordening. Dit nieuwe DB had kunnen beslissen om het artikel 19-besluit niet te nemen. In het verslag van de planteamvergadering van 15 februari 2007 staat te lezen dat het DB van de deelgemeente twijfelt of de bouw van de toren wel door moet gaan. Het planteam spreekt af dat er op korte termijn overleg plaatsvindt tussen de heer Minderman, het DB en de projectmanager van het OBR.

Vervolgens schrijft de heer Minderman in een e-mail aan de assistent van wethouder Karakus dat hij zich zorgen maakt over de artikel 19-procedure: *‘afhankelijk van hoe het DB van de Deelgemeente Hoek van Holland hiermee omgaat, lijkt een voor het project meer dan bedreigende situatie te ontstaan.’* Daarom verzoekt de heer Minderman de medewerker van wethouder Karakus, om aan de wethouder te vragen om hierover met de heer

²⁴ Beide documenten hebben als titel 'Advies Welstandshalve negatief', en kennen dezelfde aanhef (o.a. 90 woningen aan de strandweg) alleen het dossiernummer verschilt. Beide documenten bevatten een toelichting op het advies die per document verschilt.

Minderman te overleggen. Vervolgens schrijft een ambtenaar hierover aan wethouder Karakus dat het een publiek geheim is dat de huidige deelraad het plan niet ondersteunt. Hierbij geeft hij ook aan dat er met het DB gesproken is en dat het DB haar steun voor het plan heeft uitgesproken en heeft toegezegd het plan zelf te behandelen en in procedure te brengen. Op 22 mei 2007 ondertekent de heer Roomer het besluit om, door het bouwplan ter inzage te leggen, te starten met de artikel 19-procedure. Het plan bevat dan een 70 meter hoge toren met 22 woonverdiepingen. In een interview heeft de heer Roomer gemotiveerd waarom het DB het artikel 19-besluit genomen heeft. Allereerst had de deelraad zich al uitgesproken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Daarnaast legt hij uit dat hij heeft gevraagd of het proces onomkeerbaar was en dat hij daarop, naar eigen zeggen, een bevestigend antwoord heeft gekregen. Omdat het risico bestond dat als het DB niet zelf het artikel 19-besluit zou nemen, de stad deze besluitvorming naar zich toe zou trekken, heeft het DB het zelf gedaan. Volgens de heer Roomer zou dit alleen een jaar vertraging maar geen afstel betekenen. De heer Roomer heeft aangegeven dat het in dat geval beter was als het DB zelf het besluit nam, anders zouden onnodig relaties verstoord kunnen worden.

Tijdens de artikel 19-procedure blijkt dat de WKK vanwege veiligheidsredenen niet in een woongebouw geïnstalleerd mag worden. Vervolgens wordt de WKK uit de tekeningen verwijderd.

Onderdeel van de artikel 19-procedure is een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten van de provincie. Hierbij controleert de provincie onder andere of aan de milieuaspecten is voldaan. Op het moment dat dit rapport geschreven is, heeft de provincie Zuid-Holland deze verklaring nog niet afgegeven voor het bouwplan Unicum vanwege milieuprocedures onder andere ten aanzien van geluid.

3-9 definitieve afspraken

Omdat de heren Willemsen en Minderman verdachten zijn geworden in een vastgoedfraude rechtzaak, komen zij met de gemeente overeen dat het beter is als een andere projectontwikkelaar het project overneemt. Zodoende neemt De Wilgen Vastgoed BV het project van 'Willemsen en Minderman' over. Bij deze overname spreekt de gemeente met deze nieuwe ontwikkelaar een totaal bedrag voor de grond af. Hierbij heeft de gemeente wel als voorwaarde gesteld dat nog dat jaar met de projectontwikkeling gestart zou worden en het bouwprogramma gelijk zou blijven.

Bij het opstellen van de overeenkomst voor de verkoop van de gemeentegronden aan 'De Wilgen Vastgoed BV' schrijft een medewerker van het OBR dat hij uit de documenten van 2005 niet kan opmaken wat de prijzen zijn. De uiteindelijk gerealiseerde totale grondprijs voor de gemeente komt in de buurt van de prijs die de grond volgens de al eerder gehalveerde grondprijs in de grondexploitatie op moet brengen. De woningen die gerealiseerd worden zijn een stuk duurder dan de starterswoningen waar men het aanvankelijk over had. Doordat het Voorduin bij de ontwikkeling betrokken is, is de oppervlakte van de grond die verkocht wordt aan de ontwikkelaar zo goed als verdubbeld ten opzichte van de oppervlakte waarop het bedrag in de grondexploitatie gebaseerd was. Uiteindelijk komen alle 89 woningen op gemeentegrond te staan en wordt het terrein van het oude restaurant gebruikt voor de parkeergarage.

Inmiddels, nu is gebleken dat niet kort na de overname van het project door 'De Wilgen' gestart kan worden met de bouw en dat de ontwikkelaar ook andere afspraken wil aanpassen, hebben de gemeente en de ontwikkelaar afgesproken dat de grondprijs op basis van nieuwe financiële gegevens van de ontwikkelaar opnieuw residueel berekend zal worden.

3-10 recapitulerend

Ten aanzien van het hele proces vallen de volgende zaken de rekenkamer op. Aanvankelijke intenties uit de masterplanfase zijn in latere fasen niet terugkomen. De nadruk op recreatie en toerisme komt niet terug in de definitieve plannen. Het idee dat woningbouwprojecten als Unicum geld opleveren waaruit de recreatieve en toeristische planonderdelen betaald kunnen worden, wordt niet in praktijk gebracht. In tegenstelling tot wat de bedoeling was, wordt er een groot verlies geleden op de grondexploitatie van het Waterwegcentrum. Tijdens het proces gaan ambtenaren er vanuit dat de verliezen binnen het Waterwegcentrum gecompenseerd kunnen worden. Inmiddels is gebleken dat dit niet gelukt is.

Zeer vroeg in het proces heeft de gemeente gekozen voor 'Unicum beheer bv' als ontwikkelaar mede op basis van hun veelzijdige plannen en hun voorgestelde bijdragen aan de publieke voorzieningen. De bijdrage van de ontwikkelaar aan de (toeristische) publieke voorzieningen was een belangrijk selectie criterium. Dit heeft de gemeente duidelijk aan de projectontwikkelaar laten weten. Desondanks worden later in het proces totaal andere plannen gerealiseerd en komt de bijdrage aan de toeristische publieke voorzieningen niet terug. De rekenkamer ziet geen redenen die deze verandering motiveren.

Bij het onderhandelingsproces presenteert de ontwikkelaar voortdurend nieuwe plannen waarbinnen hij meer kan bouwen. Voor de gemeente is het onderhandelingsresultaat ongunstig; de ontwikkelaar mag veel meer bouwen en draagt minder bij aan de publieke werken dan aanvankelijk het uitgangspunt was. Met behulp van de huizenprijzen waar het OBR tijdens het schrijven van dit rapport van uitging en de uitgangspunten die de gemeente bij verkoop van grond hanteert, heeft de rekenkamer uitgerekend hoeveel woningen er gebouwd hadden moeten worden als alleen op gemeentegrond gebouwd zou worden. Om een zelfde grondopbrengst te realiseren zouden er dan 12 in plaats van 89 woningen gebouwd hoeven te worden (zie kader paragraaf 4-2-2).

Het valt de rekenkamer op dat er ondanks herhaaldelijk negatief advies van ambtenaren op projectniveau toch op directieniveau bij zowel de dS+V als het OBR gekozen wordt om ook op het terrein van het restaurant te gaan bouwen. De ambtenaren op projectniveau vinden dit onverantwoord omdat de prijs waarvoor het restaurant ingebracht wordt hoog is en omdat, om dit te financieren, er een groot gebouw gebouwd moet worden. Ook valt op dat de waarde van het restaurant niet door de gemeente getaxeerd is.

Als reden voor het bouwen op het terrein van het restaurant worden de claims genoemd die het restaurant zou indienen. Hierbij valt op dat de gemeente de hoogte van deze eventuele claims niet heeft onderzocht. Voor de hoogte van een eventuele schadevergoeding en de kans dat er schadevergoeding betaald moet worden, is het van belang of het gaat om een planschade claim of een privaatrechtelijke claim (zie kader paragraaf 3-6-1). Met welke claim in het achterhoofd de gemeente heeft gekozen

voor de ontwikkelingsvariant waarbij het restaurant uitgekocht moet worden, komt niet eenduidig uit de stukken naar voren. Omdat de restauranteigenaar ook ontwikkelaar is, zijn in beginsel beide claims mogelijk.

Aanvankelijk spreekt de gemeente over een claim omdat de restauranteigenaar zijn uitzicht verliest. Dit is een voorbeeld van planschade. Tegen de deelraad is ook gezegd dat de claim vanwege het verlies aan uitzicht de reden was om te kiezen voor de variant op het terrein van het restaurant.

Als een planschadeclaim van de restauranteigenaar de reden is om te kiezen voor een ontwikkelingsvariant waarbij het restaurant opgekocht wordt, dan is het van belang voor de gemeente om uit te zoeken of de extra kosten voor de uitkoop van het restaurant opwegen tegen de planschadevergoeding die de gemeente anders zou moeten betalen vanwege het verlies aan uitzicht. Gezien de gangbare hoogten van planschadevergoedingen staat de hoogte van deze planschadevergoedingen niet in verhouding tot de prijs die voor het restaurant betaald moet worden.²⁵

In latere stukken lijkt het OBR uit te gaan van een privaatrechtelijke claim omdat de gemeente verwachtingen bij de ontwikkelaar zou hebben gewekt. Deze claim kan nooit vanaf het begin een reden zijn geweest om te kiezen voor een bepaalde ontwikkelingsvariant, omdat van dit type claims alleen sprake kan zijn als de gemeente na een intensief samenwerkingsproces met de ontwikkelaar niet duidelijk is geweest over de voorwaarden waaronder men uit elkaar zou gaan. Ook de slagingskans en eventuele hoogte van deze privaatrechtelijke claim heeft de gemeente niet onderzocht. Hierbij is relevant dat de gemeente in schriftelijke stukken regelmatig heeft geschreven dat de ontwikkelaar voor eigen rekening en risico plannen maakte en dat de afspraak alleen gold als er bestuurlijke goedkeuring zou volgen.

Een hiermee verbandhoudende reden die regelmatig genoemd wordt voor de keuze om door te gaan met het project op het terrein van het restaurant, is dat het te laat zou zijn voor een weg terug. Voor wat betreft het ruimtelijke ordeningsrecht is er pas geen weg meer terug als het ruimtelijke besluit, het bestemmingsplan of het artikel 19-besluit, definitief is geworden. Als een gemeente concrete afspraken heeft gemaakt met een projectontwikkelaar of verwachtingen heeft gewekt waarop de ontwikkelaar zou mogen vertrouwen, en de gemeente breekt toch in een laat stadium de samenwerking af, dan kan dat betekenen dat die gemeente schadevergoeding moet betalen. Voor een gemeente is het van belang om zo'n situatie te voorkomen. Omdat de onderhandelingsresultaten voor de gemeente ongunstig zijn, verbaast het de rekenkamer dat de gemeente tijdens het onderhandelingsproces geen afscheid heeft genomen van de ontwikkelaar.

Daarnaast is opvallend dat er zo veel onduidelijkheid bestaat over welke partij de stedenbouwkundige randvoorwaarden mag vaststellen en dat dit ook niet in beleidsdocumenten of wet- en regelgeving is vastgelegd. Bovendien is er onduidelijkheid over de gevolgen van 'vastgestelde' stedenbouwkundige randvoorwaarden. Juridisch gezien scheppen ze geen rechten voor de burger om iets te mogen bouwen. Aan de andere kant lijken ze binnen het Rotterdamse besluitvormingsproces een grote rol te spelen.

²⁵ Ten Have T., Vraagbaak Planschade 2006/2007, vragen en antwoorden in relatie tot de nieuwe Wro, Kluwer, Deventer.

Ten aanzien van het welstandsadvies valt op dat de welstandscommissie in de motivering van het besluit niet duidelijk maakt aan de hand van welk toetsingskader de commissie getoetst heeft. De verschillende uitspraken van de commissie over het bouwproject Unicum lijken bovendien onderling niet consistent.



4 deelraad en raad

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de rol van de gemeenteraad en de deelraad bij het bouwproject Unicum. Het is voor een (deel)raad essentieel, voor het goed kunnen uitvoeren van haar taken en bij het nemen van besluiten, dat de informatievoorziening goed verloopt.

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Hoe is er gecommuniceerd met de (deel)raad?
- Heeft de informatievoorziening naar de (deel)raad adequaat plaatsgevonden?

Bij het beantwoorden van deze vragen zullen de volgende normen gehanteerd worden:

tabel 4-1: normen

de informatievoorziening vindt plaats conform datgene wat daarover vastgelegd is
deze informatie is bruikbaar
de (deel)raad beschikt over die informatie die nodig is voor het nemen van de besluiten waartoe zij bevoegd is

Omdat er een verschil zit tussen de informatie waarop de deelgemeente en de stad recht hebben, beschrijft bijlage 6 op welke informatie de gemeenteraad, het DB en de deelraad recht hebben.

Uit de stukken kwam naar voren dat de informatievoorziening over de redenen waarom de stedenbouwkundige randvoorwaarden in 2005 aangepast moesten worden met name interessant zijn. Paragraaf 4.1 gaat hierop in. Paragraaf 4.2 besteedt aandacht aan de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de financiële aspecten.

4-2 informatie voor de deelraad

Op 27 oktober 2005 heeft de deelraad besloten om zich positief uit te spreken over het aanpassen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden, waardoor het bouwvolume vergroot werd van 45 naar 90 woningen. Deze paragraaf bespreekt de uitspraken van het DB over procedures en de argumenten die het DB heeft gebruikt om de deelraad te overtuigen opdat de deelraad positief over de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden zou beslissen. Vervolgens komt aan de orde of de informatie die het DB hierover verstrekt heeft juist is.

Uit de brief van het DB aan de deelraad en de toelichting die de voorzitter van het DB de heer Van Eijk daarop geeft en uit wat achteraf is ingebracht aan interpretatie van deze besluitvorming, komen de volgende onderwerpen naar voren die een rol hebben gespeeld:

- het ontbreken van een mandaat voor de deelgemeente. (Het gaat hierbij zowel om de stedenbouwkundige randvoorwaarden als het artikel 19-besluit);
- de WKK als hoofd- of bijzaak;
- integraal plan als enige optie. (Het handhaven van restaurant Unicum zou geen optie zijn gezien een langdurige procedure vanuit het restaurant Unicum);
- de financiële noodzaak om 90 woningen te bouwen;
- het vermeende informatieverzoek over financiën en de vermeende weigering om die informatie te verstrekken;
- de mogelijkheid om de weg tussen Port Salut en de Seinpost in één lijn aan te leggen.

4-2-1 het mandaat voor de deelgemeente

Ten onrechte is aan de deelraad medegedeeld dat de deelgemeente in het hele proces geen mandaat heeft.

Het DB heeft aan de deelraad geschreven dat de deelgemeente in het totale proces geen mandaat heeft. Dit klopt niet. Zoals in de paragrafen 2-5 en 3-8-2 besproken is, heeft de deelgemeente een mandaat binnen het totale proces omdat de deelgemeente het artikel 19-besluit mag nemen en zich uit mag spreken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden.

4-2-2 integraal plan als enige optie

Volgens voormalig voorzitter van het DB de heer Van Eijk was ontwikkelen zonder het restaurant, met name om financiële redenen, geen optie. Uit stukken van het OBR en analyse van het proces blijkt echter dat dit financieel juist een verantwoorde optie was. Zonder het restaurant hadden er, om een verantwoorde opbrengst voor de gemeente te realiseren, minder woningen gebouwd hoeven te worden.

Het DB heeft aan de deelraad medegedeeld dat een integraal plan de beste optie is. Bij een integraal plan wordt in tegenstelling tot een plan op alleen de gemeentegrond ook de grond van het restaurant en de twee woningen bij het project betrokken. In de brief aan de deelraad schrijft het DB dat een belangrijke reden om te kiezen voor een integraal plan was dat het restaurant, als het niet uitgekocht wordt, een langdurige procedure zou starten omdat het zijn vrije uitzicht zou verliezen. Tijdens een interview heeft de toenmalig voorzitter van het DB Van Eijk aangegeven dat bouwen zonder het restaurant uit te kopen om financiële redenen geen optie was. Volgens hem zou het OBR tegen hem hebben gezegd dat de eigenaar van het restaurant anders een claim in zou dienen. Dit zou dan leiden tot vertraging omdat de eigenaar door zou procederen tot de Hoge Raad. Het gebied zou zonder het restaurant te klein zijn; er zouden te weinig woningen gebouwd kunnen worden.

Hiertegenover staat het volgende:

- uit documenten van het OBR blijkt dat ambtenaren om financiële redenen juist adviseerden om niet integraal te ontwikkelen;
- de hoogte van de planschadeclaim vanwege het verlies aan uitzicht is door de gemeente niet onderzocht;

- dit type schadevergoeding, planschade, staat doorgaans niet in verhouding tot de prijs die gevraagd werd voor het restaurant;²⁶
- op basis van de geplande grondopbrengst en de uitgangspunten, die het OBR hierbij hanteert, kan uitgerekend worden dat er maar 12 woningen gebouwd zouden hoeven te worden als er alleen op gemeentegrond gebouwd zou worden. Dit aantal is vele malen lager dan de 90 woningen uit de stedenbouwkundige randvoorwaarden die gerealiseerd zouden moeten worden om een integrale oplossing te realiseren;
- het plangebied van het definitieve plan, inclusief het Voorduin, is dusdanig groot dat in het definitieve plan alle woningen op gemeentegrond gesitueerd zijn en op de grond van het restaurant alleen een parkeergarage aangelegd wordt;
- ook nu ervoor is gekozen om met het restaurant te ontwikkelen, voeren andere partijen procedures en is er sprake van vertraging.

12 woningen nodig bij alleen bouwen op gemeentegrond

Met behulp van de gemiddelde V.O.N.-prijzen, de grondprijs uit het voorlopig koopcontract van de gemeentegrond aan de ontwikkelaar en de grondquotes uit de grondprijzenbrief 2005, kan berekend worden hoeveel woningen er gebouwd zouden moeten worden als alleen op gemeentegrond ontwikkeld zou worden.

Het aantal woningen = totale grondprijs : grondprijs per woning

Grondprijs per woning = V.O.N.-prijs x grondquote

Naast de 150 m2 bvo commerciële ruimte zouden er volgens deze berekening 12 woningen gebouwd moeten worden.

4-2-3 bij 90 woningen aanvaardbare grondexploitatie

Uit de documenten van het OBR blijkt niet dat er, zoals de voorzitter van het DB van Hoek van Holland, de heer Van Eijk zei, vanuit financieel oogpunt, precies tussen de 89 en 91 woningen nodig zijn.

Tijdens de deelraadvergadering is duidelijk aangegeven dat alleen 89, 90 of 91 woningen een financieel verantwoord bouwplan oplevert. De heer Van Eijk merkte op: *'het gaat hier om minimaal 89 en maximaal 91 appartementen. Het DB heeft daarom gekozen voor een maximum van 90 appartementen.'*

De stelligheid dat er precies tussen de 89 en 91 woningen gebouwd zouden moeten worden blijkt niet uit andere stukken. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat vele factoren invloed hebben op het al dan niet financieel verantwoord zijn van een bouwplan. Had de gemeente de onderhandelingen met de ontwikkelaar anders aangepakt, dan was wellicht een ander onderhandelingsresultaat mogelijk geweest. In de loop van de tijd hebben vele verschillende woningaantallen en bijbehorende kostenplaatjes de revue gepasseerd. Er is geen berekening waaruit blijkt dat er tussen de 89 en 91 woningen een optimum was. De variant met 90 woningen, was uiteindelijk een variant waarmee de verschillende partijen konden leven.

²⁶ Ten Have T., Vraagbaak Planschade 2006/2007, vragen en antwoorden in relatie tot de nieuwe Wro, Kluwer, Deventer.

Intermezzo aantallen woningen

Het bouwvolume, het aantal woningen in het project Unicum verandert tijdens de onderhandelingen vaak. In 2000 had het OBR en de dS+V 15 grondgebonden woningen en 30 appartementen voor ogen. De stedenbouwkundige randvoorwaarden die in 2002 door de deelraad zijn vastgesteld hebben ook betrekking op 45 woningen. In de periode daarna gaat de projectontwikkelaar, medio 2003, in de planvorming uit van 74 woningen. Op basis van dit aantal voert de gemeente berekeningen uit. In november 2004 worden drie varianten van een externe stedenbouwkundige besproken. De aantallen woningen lopen uiteen van 100 tot 122. Later gaat de ontwikkelaar aan de slag met het 'crescent-toren model' en berekent een versie van 80 en een versie van 90 woningen. In maart 2005 berekent het OBR wat een toevoeging van 16 woningen aan de locatie Unicum financieel betekent voor de grondexploitatie. Vanaf dat moment wordt er gerekend met 90 woningen.

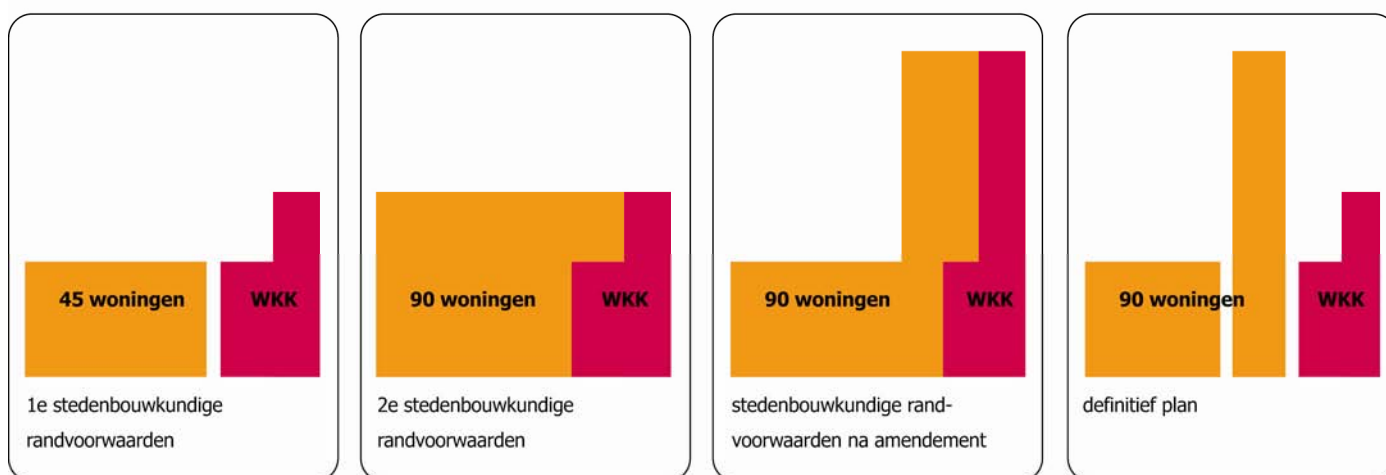
4-2-4 de Warmte Kracht Koppeling

Of de WKK als reden is genoemd voor het vergroten van het bouwvolume is onduidelijk. Uit de stukken van de diensten blijkt dat dit voor het OBR en de dS+V geen reden was om het bouwvolume te vergroten.

Voor de warmtevoorziening voor de nieuwe woningen in het Waterwegcentrum moest een WKK gebouwd worden. De deelraad had in een eerdere deelraadsvergadering dan die waarin de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden aan de orde kwamen, besloten om de WKK vrijstaand in de buurt van Unicum, in het Voorduin, te plaatsen. Omdat leden van de deelraad een losstaande WKK geen mooie aanblik vonden geven, heeft, bij de bespreking van de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden, het DB voorgesteld om de WKK in Unicum op te nemen.

Onderstaande figuur laat de locatie van de WKK zien in de achtereenvolgende fasen van het ontwikkelingsproces.

figuur 4-1: locatie WKK in ontwikkelproces (schematisch vooraanzicht)



Figuur 4-1 laat zien dat de WKK eerst los in het Voorduin is gesitueerd. Bij het voorstel van het DB van 45 naar 90 woningen, brengt het DB de WKK onder in het Unicum gebouw. Na het amendement waarbij de toren een onbegrensde hoogte krijgt, blijft de WKK in het Unicum gebouw. In een latere fase worden de twee bouwblokken naar aanleiding van het welstandsadvies uit elkaar geplaatst. Later blijkt ook dat de WKK om veiligheidsredenen niet in de woonbebouwing opgenomen mag worden en wordt de WKK weer op een aparte plek gesitueerd.

Volgens de planbegeleidingsgroep en enkele deelraadsleden heeft het DB de indruk gewekt dat om de WKK in het gebouw te kunnen integreren het bouwvolume groter moest worden. Hiervoor moesten de stedenbouwkundige randvoorwaarden aangepast worden. Toen later bleek dat het niet toegestaan was om de WKK in het bouwproject Unicum op te nemen, vonden de leden van de planbegeleidingsgroep dat terug gevallen moest worden op de oude stedenbouwkundige randvoorwaarden. Het OBR gaf toen aan dat de WKK nooit een reden is geweest voor het aanpassen van de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden. Daarom zag het OBR geen reden om de inmiddels vastgestelde stedenbouwkundige randvoorwaarden te verlaten. Omdat de burgers en enkele deelraadsleden aangegeven hebben dat ze zich misleid voelden, is het een belangrijke vraag of het DB heeft aangegeven dat de WKK een reden was voor de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden.

Eén ambtenaar uit Hoek van Holland heeft tijdens het interview gezegd dat de WKK een reden was voor het grotere bouwvolume. In de stukken voor de deelraadvergadering en het verslag van deze vergadering wordt niet expliciet gezegd dat de WKK de reden was voor het grotere bouwvolume. Daartegenover staat dat in het verslag van deze vergadering en de bijbehorende stukken de WKK wel tegelijkertijd genoemd wordt met de nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden. Zo merkt de voorzitter van het DB de heer Van Eijk tijdens de deelraadvergadering op: 'na drie jaar is gebleken dat het niet mogelijk is om binnen de randvoorwaarden te blijven. Verder heeft de deelraad besloten de warmtekrachtcentrale in het Voorduin te plaatsen. Het DB heeft gekeken of het mogelijk was om de centrale in het plan te verwerken.' Al met al heeft de rekenkamer niet vast kunnen stellen of de WKK door het DB gepresenteerd is als reden om het bouwvolume te vergroten.

4-2-5 informatieverzoek over financiën

Het verzoek van een deelraadslid om informatie over de financiële redenen waarom het bouwplan groter zou moeten worden, is niet ingewilligd. Deze financiële informatie had de deelraad kunnen gebruiken bij het nemen van ruimtelijke ordeningsbesluiten. De voorzitter van het DB, de heer Van Eijk, heeft tegen de deelraad gezegd dat de wethouder, de heer Pastors, ondanks de vraag van de heer Van Eijk niet bereid was om inzage te geven in de grondexploitatie. In een recent interview heeft de heer Van Eijk aangegeven dat hij een dergelijk verzoek niet heeft gedaan. Ook andere geïnterviewden konden zich zo'n verzoek niet herinneren.

Omdat het DB de financiën als belangrijk argument naar voren brengt als reden voor de bouw van 90 in plaats van 45 woningen, heeft een deelraadslid gevraagd naar de financiële afwegingen hierbij. Dit deelraadslid gaf aan dat zij de onderbouwing miste voor de keuze om 90 woningen te bouwen. De voorzitter van het DB, Van Eijk, antwoordde dat het niet de bevoegdheid is van de deelraad om zich bezig te houden met de grondexploitatie en dat de wethouder, de heer Pastors, ondanks de vraag van de heer Van Eijk niet bereid was om inzage te geven in de grondexploitatie.

Bijlage 6 gaat in op de vraag op welke informatie de gemeenteraad, de deelgemeente en de deelraad recht hebben. De informatievoorziening van het college van B en W aan de deelgemeente is geregeld in artikel 68 van de Deelgemeenteverordening 2002. Dit artikel stelt dat het college van B en W aan het deelgemeentebestuur desgevraagd alle informatie verschaft over aangelegenheden waaromtrent het deelgemeentebestuur bevoegd is advies uit te brengen dan wel te beslissen. Desalniettemin, zo staat in de verordening, worden inlichtingen over vertrouwelijke aangelegenheden of aangelegenheden waaromtrent geheimhouding geboden is, uitsluitend verstrekt met toestemming van het college.

Ambtenaren van het OBR hebben aangegeven dat een verzoek om informatie over de financiële aspecten niet gedaan is. Wel hebben ambtenaren met de start van het Waterwegcentrum vertrouwelijk financiële gegevens gepresenteerd in de deelraad. Deze gegevens bleken daarna snel openbaar te zijn geworden. De ambtenaren gaven aan dat zij wel de grondexploitatie vertrouwelijk in de gemeenteraad behandelen, maar dat de onderhandelingsresultaten van lopende projecten nooit besproken worden. Voormalig wethouder Pastors heeft ook aangegeven dat hij zich een verzoek, om inzicht in de grondexploitatie te krijgen, niet kan herinneren. Hij gaf aan dat als hij dergelijke verzoeken kreeg, hij die cijfers altijd gaf. De voorzitter van het DB, de heer Van Eijk, heeft in een interview aangegeven dat hij deze vraag niet aan de heer Pastors heeft gesteld, maar dat wellicht de portefeuillehouder dat gedaan heeft.

Ten onrechte is tegen de deelraad gezegd dat omdat zij niet bevoegd is om over de grondexploitatie te beslissen, zij ook geen inzicht zouden mogen hebben in de grondexploitatie. Ondanks dat de deelgemeente niet bevoegd is om te beslissen over de grondexploitatie, zijn de financiële aspecten wel van belang bij keuzes ten aanzien van de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Om hun democratische taak ten aanzien van deze besluiten uit te oefenen, zouden zij wel inzicht in de financiën moeten kunnen krijgen.

4-2-6 weg tussen Port Salut en Seinpost

De voorzitter van het DB, de heer van Eijk, heeft in de deelraadvergadering aangegeven dat het een lang gekoesterde wens is van de dS+V om de weg tussen Port Salut en de Seinpost in één lijn aan te leggen omdat dit een rustiger beeld geeft. Uit ambtelijke stukken blijkt dat dit een gewenste bijkomstigheid is, maar dat dit niet als doorslaande reden wordt gezien om te kiezen voor de integrale ontwikkeling. Bovendien zou het mogelijk zijn geweest om de weg te verleggen als er niet op het terrein van het restaurant, maar wel op het Voorduin en de parkeerplaats ontwikkeld zou worden.

4-3 informatievoorziening aan gemeenteraad

Voor wat betreft de documenten die de rekenkamer heeft onderzocht heeft de informatievoorziening aan de gemeenteraad plaatsgevonden conform datgene wat daarover is vastgelegd. De vraag of de gemeenteraad hiermee over voldoende informatie beschikt die nodig is voor het nemen van de besluiten waartoe zij bevoegd is, vraagt om nader onderzoek gezien de complexiteit van dit vraagstuk.

De financiële aspecten van de ruimtelijke ontwikkeling vallen onder de verantwoordelijkheid van de stad en komen ook voor rekening van de stad. Op verschillende manieren worden het college van B en W en de gemeenteraad op de hoogte gehouden van nieuwbouwontwikkelingen. Belangrijk hierbij zijn de

rapportages over de collegedoelstellingen, de vaststelling van grondexploitatie door het college van B en W en het jaarverslag van het OBR met daarin de winst- en verliesnemingen op de grondexploitatie. Hierbij bestaat een spanningsveld. Aan de ene kant is er behoefte aan veel gedetailleerde informatie. Met behulp van die informatie kan de raad na gaan of vele kleine verliesnemingen leiden tot een groot verlies. Aan de andere kant, maakt een overvloed aan informatie door het grote aantal projecten met veel details, de informatie niet toegankelijker. De vraag hoe deze informatie het best kan worden aangeboden, kan daardoor niet in één keer beantwoord worden.

De collegedoelstelling van 3.200 woningen per jaar speelt een belangrijke rol in de informatievoorziening aan het college. Hierbij ligt de nadruk op de voortgang van de woningbouwproductie. Voor andere problemen, zoals ontwikkelaars die alleen bereid zijn om te bouwen als de gemeente voor hen gunstige afspraken maakt, was minder aandacht in het overleg tussen het OBR, de dS+V en de wethouder. Het OBR heeft zelf het mandaat om tegenvallers in de grondexploitatie te accepteren, als zij verwacht dit later binnen het project goed te kunnen maken. In het geval van Unicum was het de bedoeling dat de tegenvallende resultaten uit de grondopbrengst in de rest van het Waterwegcentrum goed gemaakt zouden worden. Inmiddels is gebleken dat dit niet mogelijk zal zijn. In navolging van de informatievoorziening van het OBR aan het college van B en W, wordt de raad alleen op geaggregeerd niveau op de hoogte gebracht van financiële ontwikkelingen ten aanzien van gebiedsontwikkelingen.

5 burgerparticipatie

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord. Hoe is er gecommuniceerd met de burgers? Heeft de informatievoorziening naar de burger adequaat plaatsgevonden? In dit hoofdstuk staat de informatievoorziening aan de burger centraal, waarbij dit in de context van burgerparticipatie wordt geplaatst.

De normen en criteria die de rekenkamer hanteert bij de beantwoording van de deelvraag zijn opgenomen in tabel 5-1.

tabel 5-1: normenkader

normen	criteria
wet- en regelgeving op het gebied van informatie aan burgers/burgerparticipatie wordt gevolgd	de informatievoorziening die vereist is door wet- en regelgeving wordt verstrekt er wordt gereageerd op alle ingediende zienswijzen naar aanleiding van de artikel 19-procedure
wanneer men burgers aanvullend op wet- en regelgeving wil laten participeren wordt een gedegen afweging gemaakt welke vorm van burgerparticipatie wenselijk is	er is onderbouwd gekozen voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie
de spelregels voor de planbegeleidingsgroep worden gevolgd.	van een unaniem advies van de planbegeleidingsgroep wordt door het DB alleen gemotiveerd afgeweken een afwijking van een unaniem advies wordt aan de planbegeleidingsgroep medegedeeld, waarbij zij een gelegenheid hebben tot reageren ²⁷ over gemotiveerde afwijkingen van de adviezen van de planbegeleidingsgroep wordt de deelraad geïnformeerd

In dit hoofdstuk wordt eerst het begrip burgerparticipatie verder uitgewerkt met de daarbij benodigde afweging. Vervolgens wordt ingegaan op de burgerparticipatie rond Unicum in opzet, waarbij aandacht wordt geschonken aan wet- en regelgeving en de spelregels voor de planbegeleidingsgroep. Hierna wordt beoordeeld in hoeverre de spelregels laten zien dat er een bewuste keuze is gemaakt voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie bij het bouwplan Unicum. In de laatste paragraaf wordt vervolgens

²⁷ De planbegeleidingsgroep heeft altijd een mogelijkheid om te reageren. Daarom wordt dit alleen getoetst wanneer het om een advies gaat over een nog niet door de raad vastgesteld document. De planbegeleidingsgroep zou dan moeten kunnen reageren voordat de bespreking in de deelraad plaatsvindt.

de burgerparticipatie in de praktijk beoordeeld aan de hand van de normen. Hierbij wordt beoordeeld of wet- en regelgeving en de spelregels voor de planbegeleidingsgroep worden gevolgd. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de informatie die de omwonenden van Unicum hadden bij de koop van hun huis en de aanvullende informatievoorziening richting de burgers.

5-2 burgerparticipatie

‘Burgerparticipatie’ betekent dat de burger een aandeel heeft in het besluitvormingsproces, kan meedoen en kan deelnemen.²⁸ Voor Unicum betekent dit dat de burgers een rol hebben in dit project. Participatie kan op verschillende manieren plaatsvinden. Volgens de participatieladder²⁹ zijn er vijf niveaus van participatie:

1 *geïnformeerd worden*

Hierbij krijgen participanten informatie, maar kunnen daar geen inbreng in geven.

2 *geraadpleegd worden*

Hierbij kunnen participanten een mening geven.

3 *adviseren*

Hierbij kunnen participanten alternatieven inbrengen.

4 *coproduceren*

Hierbij beslissen de participanten mee.

5 *(mee)beslissen*

Hier heeft de participant het meeste invloed, deze beslist zelf (binnen kaders).³⁰

Bij de eerste twee stappen is geen sprake van volledig interactief werken. bij de laatste drie stappen is dit wel het geval.³¹ De tweede stap kent wel al enige vorm van interactie. Om te bepalen welke vorm van participatie gewenst is zou de (deel)gemeente gedegen moeten afwegen of een onderwerp geschikt is voor interactieve burgerparticipatie. Hiertoe kan bijvoorbeeld het startformulier burgerparticipatietraject van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) worden gebruikt. Hierin zijn vragen opgenomen als:

- Is er politieke wil (commitment) om naar de betrokkenen te luisteren, wil men rekening houden met de uitkomst?
- Is er ruimte voor invloed van de betrokkenen?
- Zijn de belangen van burgers groot?
- Levert burgerparticipatie meerwaarde op? (Heeft het project extra draagvlak of kennis etc. nodig?)
- Is de materie voldoende transparant en begrijpelijk?³²

Wanneer één of meer van deze vragen met nee beantwoord worden is interactieve burgerparticipatie niet mogelijk.

²⁸ Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, ‘Samen bouwen in Rotterdam. participatie bij fysieke projecten.’, 16 december 2009.

²⁹ Oorspronkelijk ontworpen in 1969 door de Amerikaanse bestuurskundige Arnstein.

³⁰ Werkgroep bewonersparticipatie Rotterdam, ‘Samen bouwen in Rotterdam. participatie bij fysieke projecten.’, 16 december 2009.

³¹ VNG, ‘handleiding interactief werken’, 2005.

³² VNG, handboek burgerparticipatie: samen bereik je meer, 2005.

5-3 informatievoorziening en burgerparticipatie Unicum in opzet

5-3-1 wet- en regelgeving

Er zijn in wet- en regelgeving een aantal zaken geregeld rondom inspraak en informatievoorziening van burgers in ruimtelijke plannen. Het gaat hierbij om:

- inspraak in het kader van de artikel 19-procedure;
- inspraak volgens de inspraakverordening van de gemeente;
- verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

inspraak in kader van artikel 19-procedure

De WRO en de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) bepalen dat de stukken voor het artikel 19-besluit zes weken ter inzage moeten liggen, dat de start van de procedure in kranten of huis-aan-huisbladen vermeld moet worden en dat informatie hierover toegestuurd moet worden aan belanghebbenden. Volgens de Awb moet het ontwerpbesluit ter inzage liggen met daarbij alle daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. Gedurende deze tijd mag iedereen zijn zienswijze kenbaar maken.

overig

Aanvullend op de artikel 19-procedure kunnen burgers informatie krijgen door gebruik te maken van het algemeen recht om toegang te krijgen tot overheidsinformatie op grond van de Wob.³³ Ook staan er nog enkele regels in de inspraakverordening. Zo zijn er regels voor de inspraak die de burgers hebben bij het opstellen van de koepelnota welstand en de bijbehorende welstandsparagrafen. Hiervoor geldt, net als in de artikel 19-procedure, dat deze zes weken ter inzage moet liggen en dat de mogelijkheid bestaat zienswijzen in te dienen. De inspraak in de welstandsparagraaf wordt in paragraaf 5-4-2 getoetst. Op de Wob en de inspraakverordening zullen we verder niet ingaan in dit rapport.

5-3-2 spelregels planbegeleidingsgroep

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven heeft de deelraad op 27 oktober 2005 een amendement aangenomen om een planbegeleidingsgroep in te stellen ter bewaking van plan Unicum.³⁴ De voorzitter gaf in de vergadering aan dat een planbegeleidingsgroep het DB zou kunnen adviseren en daarmee in een vroeg stadium zou kunnen aangeven wat de wensen van belanghebbenden zijn. Op 31 januari 2006 heeft het DB besloten om het advies inzake het instellen van de planbegeleidingsgroep aan te nemen. In dit advies zijn spelregels opgenomen over de samenwerking tussen de klankbordgroep (planbegeleidingsgroep), het deelgemeentebestuur, de betrokken gemeentelijke diensten en de projectontwikkelaar.³⁵ Deze spelregels zijn opgesteld voor Unicum en Bertus Blikhuis (ander bouwproject).

³³ Hierin staan wel enkele uitzonderingen. Zo hoeft de gemeente geen informatie te verstrekken als het belang dat gediend is bij het verstrekken van deze informatie niet opweegt tegen economische of financiële belangen van de overheid.

³⁴ Amendement bij agendapunt 7 op de agenda van de deelraad van 27 oktober 2005. Besluitnummer dr050040 punt 1.

³⁵ Advies aan het DB van de afdeling uitvoering inzake het instellen van een bewonersoverleggroep t.b.v. nieuwbouwplannen Unicum en Bertus Blikhuis. 31 januari 2006.

Samenstelling planbegeleidingsgroep Unicum

De planbegeleidingsgroep van Unicum bestond aanvankelijk uit vertegenwoordigers van de volgende partijen:

- Bewonersvereniging de Oude Hoek
- Vereniging van eigenaren strandweg Noord (inmiddels bewonersvereniging)
- Nieuwbouwplan strandweg Zuid (inmiddels bewonersvereniging)
- Wijkteam politie
- Platform gehandicapten³⁶

In de spelregels is opgenomen dat de planbegeleidingsgroep gevraagd en ongevraagd advies mag geven aan het DB over:

- 1 het opstellen van stedenbouwkundige randvoorwaarden (fase loopt af als deze zijn vastgesteld);
- 2 het ontwerpen van een bouwplan (fase loopt af als het bouwplan/vrijstellingsplan ter inzage ligt);
- 3 het inrichtingsplan (fase loopt af als deze is vastgesteld).

Onder de rechten van de planbegeleidingsgroep is opgenomen dat het DB goed gemotiveerd van een unaniem advies kan afwijken. Over een afwijking van een unaniem advies wordt de planbegeleidingsgroep geïnformeerd, waarbij deze in de gelegenheid wordt gesteld te reageren. Tevens wordt de deelraad hierover geïnformeerd.

De planbegeleidingsgroep heeft naast rechten ook plichten. Hierbij is vooral van belang dat de planbegeleidingsgroep wordt geacht de achterban op de hoogte te houden van ontwikkelingen en uitgebrachte adviezen.

5-4 informatievoorziening en burgerparticipatie Unicum in de praktijk

5-4-1 bewuste keuze voor vorm burgerparticipatie

Voor bouwplan Unicum is een planbegeleidingsgroep ingesteld, waarmee is gekozen voor interactieve burgerparticipatie. De rekenkamer heeft geen afweging aangetroffen die ten grondslag ligt aan deze keuze. Bij de activiteiten van de planbegeleidingsgroep blijkt dat interactie niet overal meer mogelijk is, terwijl hierover wel verwachtingen blijken te zijn geschapen.

Het instellen van de planbegeleidingsgroep betekent dat er is gekozen voor een interactieve vorm van burgerparticipatie. Deze vorm van participatie zit namelijk op niveau 3 van de participatieladder: adviseren. Eén van de vragen die volgens de VNG moet worden beantwoord om deze keuze onderbouwd te kunnen maken luidt: 'is er ruimte voor invloed van betrokkenen?' Bij het besluit van de deelraad om een planbegeleidingsgroep in te stellen is niet onderbouwd of dit de juiste vorm van

³⁶ Advies aan het DB van de afdeling uitvoering inzake het instellen van een bewonersoverleggroep t.b.v. nieuwbouwplannen Unicum en Bertus Blikhuis, 31 januari 2006.

participatie is voor dit plan. De rekenkamer heeft ook geen onderbouwing gevonden bij de uitwerking van het plan door het DB.

De gevolgen van het gebrek aan onderbouwing zijn terug te vinden in de spelregels voor de planbegeleidingsgroep. De spelregels lijken door de aanhef en vermelding van de samenstelling van de planbegeleidingsgroep specifiek gericht te zijn op bouwplan Unicum en Bertus Bliekhuis. In de spelregels is opgenomen dat de planbegeleidingsgroep gevraagd en ongevraagd advies mag geven over de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Hierbij staat vermeld dat de fase afloopt als deze zijn vastgesteld. De planbegeleidingsgroep van bouwplan Unicum is pas ingesteld in de deelraadsvergadering waar de stedenbouwkundige randvoorwaarden zijn vastgesteld. In de spelregels staat niet duidelijk dat er na afloop van de fase 'stedenbouwkundige randvoorwaarden' opstellen hierover geen advies meer mag worden gegeven. Tevens staat niet vermeld dat voor Unicum geen advies meer mag worden gegeven over de stedenbouwkundige randvoorwaarden, terwijl de spelregels ten minste deels lijken te zijn toegespitst op Unicum.

Doordat de stedenbouwkundige randvoorwaarden al waren vastgesteld, was er eigenlijk geen ruimte meer voor invloed van de betrokkenen op de stedenbouwkundige randvoorwaarden. De spelregels zijn hierover niet helder. Hierdoor kan de schijn van invloed op de stedenbouwkundige randvoorwaarden worden gewekt. In de praktijk blijkt dat de planbegeleidingsgroep heeft gemeend wel advies te mogen geven over de stedenbouwkundige randvoorwaarden, terwijl de DBder dacht dat de planbegeleidingsgroep daar geen advies over zou geven. Dit misverstand is verder toegelicht in paragraaf 5-4-3.

5-4-2 volgen van wettelijke regels

De wettelijke regels voor inspraak zijn bij Unicum gevolgd. Alle ingediende zienswijzen zijn beantwoord.

Inspraakprocedure artikel 19

Op 24 mei 2007 is in de Hoeksche Krant het voornemen voor het verlenen van vrijstelling voor bouwplan Unicum gepubliceerd. De terinzagelegging was van 25 mei 2007 tot en met 5 juli 2007, dus de vereiste zes weken. Hierbij zijn verschillende stukken ter inzage gelegd, waaronder: de stedenbouwkundige randvoorwaarden, het masterplan Waterwegcentrum, het ruimtelijk plan van de regio Rotterdam en een ruimtelijke onderbouwing met daarbij enkele bijlagen (onder andere het uiteindelijke welstandsadvies, het archeologisch advies en de quickscan van de 'flora en fauna').

Naar aanleiding van de terinzagelegging zijn er 61 zienswijzen ingediend. Een groot deel hiervan was gelijk aan elkaar. Op 18 juli 2007 zijn alle zienswijzen namens het DB beantwoord.

Inspraak welstandsparagraaf

De welstandsparagraaf Waterwegcentrum Oost, waar Unicum onder valt,³⁷ heeft een inspraakprocedure doorlopen van 18 augustus 2006 tot en met 28 september 2006. Hierbij heeft een inspraakbijeenkomst plaatsgevonden op 23 augustus 2006. Vervolgens zijn er drie zienswijzen binnengekomen. Het DB heeft hierover gemeld dat

³⁷ Met uitzondering van het Voorduin.

het DB de ingediende zienswijze ziet als een reactie op het bouwplan, aangezien er argumenten in staan tegen het te realiseren aantal wooneenheden. De deelraad is hiervan op de hoogte gebracht.

5-4-3 volgen spelregels planbegeleidingsgroep

De planbegeleidingsgroep heeft een unaniem advies naar het DB gezonden dat aansluit bij hun rechten. Hierop is door het DB een weerwoord gegeven. De deelraad is over het advies geïnformeerd. Op vragen is geantwoord. Aan verzoeken om informatie van de planbegeleidingsgroep is gehoor gegeven. De spelregels van de planbegeleidingsgroep zijn hiermee gevolgd.

De planbegeleidingsgroep heeft een eerste advies gegeven in juli 2006. In de brief staan twee zaken centraal:

- het bouwvolume opnieuw bezien (de toren)
- kiezen voor procedurele wijziging van het bestemmingsplan in plaats van vrijstellingsprocedure artikel 19.1 WRO.³⁸

Over dit advies is gesproken met de heer Heppe (portefeuillehouder) die verbaasd was dat de planbegeleidingsgroep advies gaf om de stedenbouwkundige randvoorwaarden te veranderen, terwijl die al waren vastgesteld door de deelraad. De planbegeleidingsgroep gaf hierop aan dat het één van de onderwerpen betrof waarop de planbegeleidingsgroep een adviestaak heeft. De portefeuillehouder heeft hierbij aangegeven dat de deelgemeente niet goed heeft gecommuniceerd met de planbegeleidingsgroep over taak en speelruimte. Deze speelruimte was minimaal.³⁹ Naar aanleiding van het gesprek heeft de planbegeleidingsgroep per brief gevraagd om een standpunt van het DB.⁴⁰ Het DB heeft hier eind september 2006 op geantwoord. Daarnaast heeft de portefeuillehouder in november 2006 een brief gestuurd met een weerwoord op het eerste advies van de planbegeleidingsgroep.⁴¹ Hiermee is dus gemotiveerd afgeweken van het eerste advies van de planbegeleidingsgroep. Het advies van de planbegeleidingsgroep is naar de deelraad gestuurd, zoals de spelregels vereisen.

Maart 2007 heeft de planbegeleidingsgroep het DB een tweede advies gestuurd.⁴² Hierin staan enkele vragen over de welstandsparagraaf en de artikel 19-procedure. Verder geeft de planbegeleidingsgroep aan dat zij van mening is dat de deelraad zich alsnog over de problematiek, het bouwplan en de adviezen van de planbegeleidingsgroep moet buigen.⁴³ Het DB heeft hierop een brief aan de planbegeleidingsgroep gestuurd waarin het inging op de vragen.⁴⁴

Naast de adviezen heeft de planbegeleidingsgroep in 2006 een keer een verzoek ingediend om informatie te krijgen over de verdere gang van zaken en een toelichting

³⁸ Planbegeleidingsgroep, brief aan DB van Hoek van Holland inzake advies planbegeleidingsgroep, 6 juni 2006.

³⁹ Verslag gesprek afvaardiging PLANBEGELEIDINGSGROEP met portefeuillehouder RO Heppe, 10 augustus 2006.

⁴⁰ Planbegeleidingsgroep, brief aan DB van Hoek van Holland inzake verzoek om standpunt DB nav gesprek 10 augustus 2006. 17 september 2006.

⁴¹ DB Hoek van Holland: portefeuillehouder dhr Heppe, brief aan planbegeleidingsgroep inzake advies, 2 november 2006.

⁴² Zo wordt het door de planbegeleidingsgroep zelf genoemd.

⁴³ Planbegeleidingsgroep, brief aan DB van Hoek van Holland inzake planbegeleidingsgroep, 21 maart 2007.

⁴⁴ DB Hoek van Holland, brief aan planbegeleidingsgroep inzake advies, 28 juni 2007.

gevraagd van de projectontwikkelaar. De informatie en toelichting zijn beide gegeven.⁴⁵

5-4-4 informatie omwonenden voor aankoop woningen

Een groot deel van de omwonenden van Unicum, bewoners van de strandweg Noord en Zuid, hebben hun huis gekocht voordat de huidige plannen voor Unicum bekend waren. Om inzicht te krijgen in de toekomstige bouwplannen konden zij gebruik maken van de eerste versie van de stedenbouwkundige randvoorwaarden (van november 2002) en de koepelnota welstand. Ten minste één van de bewoners heeft tijdens de koop van zijn huis aan de projectontwikkelaar van zijn huis gevraagd wat er op de Unicumlocatie zou worden gebouwd. Hierop kreeg hij via de projectontwikkelaar van het OBR als reactie dat het gewijzigde plan dat er in juni 2005 lag, buiten de vastgestelde stedenbouwkundige randvoorwaarden lag. Er zou een laag deel komen met vier bouwlagen en een slanke toren met negen bouwlagen. Dit plan is later veranderd en deze verandering is vastgelegd in nieuwe stedenbouwkundige randvoorwaarden.

5-4-5 aanvullende informatievoorziening

Burgers zijn op tenminste twee aanvullende manieren geïnformeerd over plan Unicum:

- Nieuwsbrief Waterwegcentrum
Via de 'Zeepost', een nieuwsbrief over Waterwegcentrum Hoek van Holland, zijn de bewoners van 2004 tot en met 2006 geïnformeerd over ontwikkelingen in het gebied Waterwegcentrum, waaronder Unicum. Hierin is aandacht besteed aan de bouwplannen.
- Inloopavond
Op 23 augustus 2005 is er door de deelgemeente een inloopavond georganiseerd met betrekking tot verschillende projecten van het Waterwegcentrum Oost. Er was aangekondigd dat een aantal plannen kon worden ingezien. Hieronder waren ook de stedenbouwkundige randvoorwaarden Unicum. Hierbij was het voor de bewoners niet duidelijk dat het om een wijziging van de stedenbouwkundige randvoorwaarden ging.⁴⁶ Op de avond kon toelichting worden gevraagd op de plannen en kon er een formulier worden ingevuld met op- en of aanmerkingen.⁴⁷ Dit laatste suggereert dat de genodigden geraadpleegd werden, terwijl de bijeenkomst verder vooral was aangekondigd als informierend.

De rekenkamer constateert dat eventuele op- en aanmerkingen die op de inloopavond van 23 augustus 2005 zijn opgeschreven geen rol meer hebben kunnen spelen in het advies over de stedenbouwkundige randvoorwaarden van het DB aan de deelraad. Dit advies is namelijk op dezelfde dag als de inloopavond plaats vond, 23 augustus 2005, aan de deelraad gezonden. De deelraad is via de inspraak op de deelraadvergadering van diverse burgers die de inloopavond hadden bezocht wel op de hoogte gebracht van de op- en aanmerkingen van bewoners. Zij hebben deze dus kunnen betrekken in de besluitvorming rondom de stedenbouwkundige randvoorwaarden.

⁴⁵ Planbegeleidingsgroep. Bouwplan Unicum- strandweg Noord: feiten op een rij, 17-09-2005/01-02-2009.

⁴⁶ Gesprek planbegeleidingsgroep Unicum, 26 maart 2010.

⁴⁷ Deelgemeente Hoek van Holland, brief DB met uitnodiging inloopavond aan o.a. bewonersorganisatie De Oude Hoek, makelaars die strandweg Noord verkochten en de projectontwikkelaar.

6 afstemming

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- waren de activiteiten van de verschillende diensten op elkaar afgestemd?
- heeft de besluitvorming rond bouwplan Unicum conform de toen geldende bevoegdheidsverdeling plaatsgevonden?
- kende dit proces een heldere en logische taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad?

De normen die de rekenkamer hanteert bij de beantwoording van de deelvragen zijn opgenomen in tabel 6-1

tabel 6-1: normenkader

de activiteiten van de verschillende diensten zijn op elkaar afgestemd
de besluitvorming rond het bouwplan Unicum heeft plaatsgevonden conform de toen geldende bevoegdheidsverdeling, zoals die is vastgelegd in nationale en lokale wet- en regelgeving
het proces kent een heldere en logische taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad.

6-2 woningbouw- en havenbelangen

Tijdens de artikel 19-procedure staan de havenbelangen tegenover woningbouwbelangen. Dit hoeft echter geen teken te zijn van slechte afstemming tussen de gemeentelijke diensten die zich met woningbouw- en havenbelangen bezig houden. Als er sprake is van een goede afstemming tussen deze diensten, dan nog is het mogelijk dat de bedrijven uit de haven zich verzetten tegen de woningbouw en gebruik maken van hun juridische mogelijkheden tegen woningbouw.

In de ruimtelijke ordening en bij het bouwproject Unicum, conflicteren de belangen van overlastgevende bedrijven en woningbouw. Meer woningen kan immers betekenen dat de bedrijven uit de haven, gezien de normen voor onder andere geluid en externe veiligheid, in de toekomst wellicht beperkt worden in hun bedrijfsactiviteiten. Milieuregelgeving en de daarbij behorende harde normen, zoals geluidsnormen, schrijven in veel gevallen voor hoe bij ruimtelijke besluiten de afweging tussen belangen van bedrijven en woningbouwbelangen gemaakt moet worden. Vanuit het DB van de deelgemeente is er kritiek geuit op het college van B en W die onvoldoende zouden hebben gezorgd voor afstemming tussen de afdelingen van dienst en die zich bezighouden met woningbouw- en havenbelangen.

In het geval van het Waterwegcentrum bestaat er weerstand bij de bedrijven in de haven aan de overkant van de Nieuwe Waterweg tegen de komst van nieuwe woningbouw in hun omgeving. Op 20 april 2004 zijn er afspraken gemaakt tussen

Euromax bv, European Bulk services, de Maasvlakte Olie terminal, de gemeente en de deelgemeente. Een maximaal bouwprogramma van 1150 woningen in het Waterwegcentrum is hier onderdeel van. Daarnaast wordt afgesproken dat de gemeente en de bedrijven informatie blijven uitwisselen over de voortgang van de plannen. Hiervoor moest een kwaliteitsteam opgericht worden. In ruil daarvoor spreken de bedrijven af geen bezwaar te maken tegen de beoogde woningbouw in het westelijk deel van het Waterwegcentrum. Inmiddels zijn de plannen voor Unicum anders geworden dan toen deze afspraken werden gemaakt. Omdat de gemeente de plannen heeft veranderd is de kans groot dat daardoor de bedrijven uit de haven niet meer gebonden zijn aan deze afspraken.

Tijdens de verdere uitwerking van de plannen is het kwaliteitsteam lange tijd niet bij elkaar gekomen. In een brief van 29 januari 2009 schrijft wethouder Economie, Haven en Milieu, de heer Halbers, aan de vertegenwoordiger van bedrijven in de haven, Deltalinqs, dat tot zijn spijt het kwaliteitsteam, dat de planontwikkeling toetst aan de in 2004 gemaakte afspraken, al geruime tijd niet meer bij elkaar is gekomen en dat de bedrijven en Deltalinqs niet meer zijn betrokken bij de planontwikkeling van het Waterwegcentrum.

Tegen de besluiten die genomen zijn om Unicum mogelijk te maken, maken de bedrijven uit de haven bezwaar. De gemeentelijke diensten die zich bezighouden met de haven hebben maar beperkte mogelijkheden om deze bedrijven te beïnvloeden. Gezien de economische belangen van deze bedrijven is het begrijpelijk dat zij gebruik maken van juridische wegen om hun milieuruimte veilig te stellen. Daarom zijn de juridische stappen van de bedrijven uit de haven tegen de planontwikkeling niet noodzakelijkerwijs een teken van een gebrek aan coördinatie tussen de gemeentelijke diensten die zich bezighouden met de belangen van planontwikkeling enerzijds en de haven anderzijds.

6-3 OBR en dS+V

De activiteiten van het OBR en de dS+V waren op elkaar afgestemd. Ambtenaren op projectniveau van beide diensten hebben negatief geadviseerd over de integrale ontwikkeling. Directieleden van beide diensten hebben de ontwikkeling echter mogelijk gemaakt.

Bij een project als Unicum, houdt de dS+V zich bezig met de stedenbouwkundige aspecten en het controleren van de bouwkosten van de woningen zoals die door de projectontwikkelaar worden aangeleverd. Het OBR houdt zich bezig met de financiële aspecten in de grondexploitatie en de uitgifteprijs voor de gemeentelijke grond. Daarbij hebben beide diensten een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de afspraken die met een ontwikkelaar gemaakt worden. Zowel de stedenbouwkundige aspecten als de grondopbrengsten hebben een directe relatie met het aantal woningen dat gebouwd kan worden; als er vanuit stedenbouwkundig oogpunt minder woningen gebouwd kunnen worden, kan de grond minder opbrengen. Als de grond meer moet opbrengen kan dit een reden zijn om meer woningen toe te staan.

Het dossier laat zien dat bij de planteamvergadering steeds vertegenwoordigers van het OBR en de dS+V betrokken waren. De argumenten van beide diensten zijn goed naar voren gekomen in de ambtelijke adviezen. Hierbij is opvallend dat ambtenaren op projectniveau van beide diensten negatief adviseerden over de integrale ontwikkeling met het restaurant. Bij deze besluitvorming zijn zowel directieleden van

het OBR als van de dS+V betrokken. De besluiten van de directieleden van zowel het OBR als de dS+V hebben geleid tot de keuze voor de integrale ontwikkeling.

6-4 deelgemeente en stad

De vragen ten aanzien van de afstemming tussen stad en deelgemeente worden besproken in drie paragrafen. De eerste paragraaf gaat in op de vraag of de besluitvorming conform de bevoegdheidsverdeling heeft plaatsgevonden, de tweede gaat in op de vraag of de bevoegdheidsverdeling helder is en de derde of deze bevoegdheidsverdeling logisch is.

6-4-1 besluitvorming conform bevoegdheidsverdeling

Voor zover de wet- en regelgeving duidelijk is over de bevoegdheidsverdeling, heeft de besluitvorming rond bouwplan Unicum plaatsgevonden conform de toen geldende bevoegdheidsverdeling zoals die is vastgelegd in nationale en lokale wet- en regelgeving.

In hoofdstuk 2 en 3 is uitgelegd hoe volgens de nationale en lokale wet- en regelgeving de bevoegdheden verdeeld zijn. Deze wet- en regelgeving laat zich niet uit over de bevoegdheidsverdeling bij de stedenbouwkundige randvoorwaarden en is onduidelijk over de bevoegdheidsverdeling bij het artikel 19 lid 1-besluit. In het geval van bouwproject Unicum heeft het college van B en W conform haar bevoegdheid de grondexploitatie voor het Waterwegcentrum vastgesteld. Het DB heeft het artikel 19-besluit genomen. Omdat de regelgeving over het artikel 19-besluit onduidelijk is, kan niet worden vastgesteld of het DB wel of niet bevoegd was.

6-4-2 helderheid taken- en bevoegdheidsverdeling

Regelmatig kunnen burgers, bestuurders en ambtenaren niet benoemen welk orgaan van de stad of de deelgemeente verantwoordelijk gehouden kan worden voor welk onderdeel in de besluitvorming. De taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad is voor veel betrokkenen niet helder. Het gegeven dat niet op papier is vastgelegd welk orgaan de stedenbouwkundige randvoorwaarden vast mag stellen en wat de gevolgen hiervan zijn, zorgt ervoor dat het niet helder is welk orgaan de stedenbouwkundige randvoorwaarden mag vaststellen. Bovendien geeft de 'Lijst van bevoegdheden behorende bij de Deelgemeenteverordening 2002' geen eenduidig antwoord op de vraag welk orgaan bevoegd is om het artikel 19 lid 1-besluit te nemen.

Uit de interviews, documenten voor de deelraad en verslagen van vergaderingen kwam naar voren dat er op verschillende punten verwarring ontstaan is over de procedures rond het bouwproject Unicum. De taak- en bevoegdheidsverdeling is deels te achterhalen uit nationale en lokale wet- en regelgeving. De complexiteit van deze wet- en regelgeving, de miscommunicatie hierover en het ontbreken van regelgeving rond de stedenbouwkundige randvoorwaarden dragen er aan bij dat er bij betrokkenen veel verwarring is ontstaan. Zo bestaat er onduidelijkheid over welk besluit, genomen door de stad of de deelgemeente, het doorslaggevende besluit is bij het bouwplan. Zijn dit de stedenbouwkundige randvoorwaarden, het bestemmingsplan of het artikel 19-besluit? Daarnaast staat niet duidelijk op papier of de deelraad invloed kan uitoefenen op het artikel 19-besluit en wat de status is van de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Deze punten worden hier achtereenvolgens besproken.

Voor betrokkenen en belanghebbenden is het regelmatig niet duidelijk welk besluit het doorslaggevende besluit is bij het bouwproject Unicum en welk orgaan

verantwoordelijk is voor dit besluit. Deze onduidelijkheid komt onder andere naar voren in een brief aan de deelraad van 23 augustus 2005 over het opnieuw vaststellen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Hierin schrijft het DB dat de deelgemeente in het hele proces geen mandaat heeft. Dit klopt niet omdat het DB het belangrijkste besluit, het artikel 19-besluit, mag nemen. In de interviews halen geïnterviewden het bestemmingsplan, de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het artikel 19-besluit door elkaar.

In zekere zin geeft de complexiteit van de regelgeving aanleiding tot deze verwarring. Ook in steden waar niet gewerkt wordt met deelgemeenten, vindt men ruimtelijke ordeningprocedures complex. Ook daar onderschatten betrokkenen het belang van het artikel 19-besluit dat in veel gevallen in plaats van het bestemmingsplan opgesteld wordt en het bouwproject mogelijk maakt. In Rotterdam komen daar onduidelijkheden over de invloed van de stedenbouwkundige randvoorwaarden en de taakverdeling tussen stad en deelgemeente bij.

De bevoegdheidsverdeling ten aanzien van het ruimtelijk besluit, het bestemmingsplan of het artikel 19-besluit, tussen de stad en de deelgemeente is complex. Volgens de deelgemeenteverordening stelt de stad het bestemmingsplan vast en neemt de deelgemeente het artikel 19-besluit. Op basis van artikel 45 van de deelgemeenteverordening kunnen projecten aangemerkt worden als stedelijk project. In dat geval liggen de bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om een artikel 19-besluit te nemen, niet bij de deelgemeente maar bij de stad. Hiervoor moeten projecten wel eerst door de gemeenteraad op een lijst gezet worden en vervolgens door het college van B en W aangemerkt worden als stedelijk project of direct door de gemeenteraad aangemerkt worden als stedelijk project. Doordat afhankelijk van de keuze voor een bestemmingsplanprocedure of een artikel 19-procedure en afhankelijk van de beslissing vanuit de stad om het project naar zich toe te trekken, zowel de stad als de deelgemeente het ruimtelijk besluit kan nemen, kunnen er makkelijk misverstanden ontstaan over welk orgaan verantwoordelijk is.

Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over welk orgaan bevoegd is om de stedenbouwkundige randvoorwaarden vast te stellen. Zowel de griffier op 15 november 2002 en het DB op 23 augustus 2005 schrijven aan de deelraad dat de deelgemeente de stedenbouwkundige randvoorwaarden niet kan vaststellen. Uit navraag bij het OBR blijkt dat niet schriftelijk is vastgelegd welk orgaan de stedenbouwkundige randvoorwaarden mag vaststellen. Volgens een ambtenaar van het OBR bestaat er hiervoor wel een gangbare en op logische ideeën gebaseerde werkwijze. Deze werkwijze is dat het orgaan dat later de bouwvergunning moet verlenen zich uitspreekt over de stedenbouwkundige randvoorwaarden. De deelgemeente is bevoegd om de bouwvergunning te verlenen en mag zich daarom ook uitspreken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Volgens deze ambtenaar mag de deelgemeente zelf beslissen of de deelraad of het DB bevoegd is om zich uit te spreken over de stedenbouwkundige randvoorwaarden.

De ambtenaar legt uit waarom het logisch is dat het orgaan dat de bouwvergunning verleent zich uitspreekt over de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Het OBR en de dS+V moeten de latere besluiten voorbereiden en hierover afspraken maken met de ontwikkelaar. Om te weten welke inhoud van de besluiten de deelgemeente acceptabel vindt, moeten de ambtenaren weten welke uitgangspunten de

deelgemeente voor ogen heeft. Deze worden vastgelegd in de stedenbouwkundige randvoorwaarden.

De rekenkamer vindt het logisch dat het orgaan dat later de besluiten neemt ook de stedenbouwkundige randvoorwaarden vaststelt. De koppeling met de bouwvergunning vindt de rekenkamer alleen logisch als daarmee ook het artikel 19-besluit bedoeld wordt. Bij het artikel 19-besluit heeft het bestuursorgaan immers de vrijheid om een bouwplan op een bepaalde manier wel of niet toe te staan. Dan heeft het bestuursorgaan iets te beslissen. Bij een bouwvergunning is dat anders. Die moet het bestuursorgaan verlenen als aan een aantal technische voorwaarden is voldaan. Daar heeft het bestuursorgaan nauwelijks keuzeruimte. In dat geval weten het OBR en de dS+V dus al wat de inhoud van het besluit zal zijn. Alleen bij het artikel 19-besluit heeft het zin om eerst in de stedenbouwkundige randvoorwaarden aan te geven welke richting het bestuursorgaan uit wil met het artikel 19-besluit.

Als de uitspraak over de bevoegdheid om de stedenbouwkundige randvoorwaarden zo moet worden opgevat dat deze gekoppeld is aan het artikel 19-besluit, dan blijft dit vragen oproepen. Welk orgaan is bevoegd als er niet gewerkt wordt met de artikel 19-procedure maar er direct een nieuw bestemmingsplan gemaakt wordt? Moet dan de gemeenteraad de stedenbouwkundige randvoorwaarden vaststellen? Al met al concludeert de rekenkamer dat het niet helder is welk orgaan de stedenbouwkundige randvoorwaarden vast mag stellen.

Daarnaast bestaat er bij betrokkenen onduidelijkheid over de status van de stedenbouwkundige randvoorwaarden. Moet, als eenmaal de stedenbouwkundige randvoorwaarden zijn vastgesteld, het artikel 19-besluit overeenkomstig die randvoorwaarden genomen worden? Hierover is niets schriftelijk vastgelegd. Juridisch gezien staat het het bestuursorgaan vrij om wel of niet een artikel 19-besluit te nemen en is het hierbij niet gebonden aan de stedenbouwkundige randvoorwaarden.⁴⁸ Het gegeven dat er over de stedenbouwkundige randvoorwaarden niet op schrift is gesteld wat de gevolgen hiervan zijn voor het latere artikel 19-besluit, zorgt ervoor dat het onduidelijk is welk orgaan burgers nu moeten beschouwen als het orgaan dat verantwoordelijk is voor het doorslag gevende besluit. Zij kunnen denken dat dit niet het DB van de heer Roomer is, maar de deelraad van 2005.

6-4-3 onlogische taakverdeling

Op diverse punten kent het proces geen logische taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad. Gezien de verbondenheid tussen financiële en stedenbouwkundige aspecten is het niet logisch om de bevoegdheid om hierover te beslissen te verdelen over de stad en de deelgemeente. Omdat een bestemmingsplan en een artikel 19-besluit eenzelfde functie kunnen vervullen, is het niet logisch dat de stad bevoegd is om het bestemmingsplan vast te stellen en de deelgemeente om het artikel 19-besluit te nemen.

Eerder is besproken dat de stad zich bezighoudt met de financiële aspecten en dat de bevoegdheden ten aanzien van de stedenbouwkundige aspecten verdeeld zijn over de stad en de deelgemeente. Eerst zal deze paragraaf bespreken waarom het niet logisch

⁴⁸ Als op basis van de stedenbouwkundige randvoorwaarden mededelingen zijn gedaan waarop een private partij zou mogen vertrouwen, dan zou zich een situatie voor kunnen doen waarbij als het DB kiest om de artikel 19-procedure niet te starten, schadevergoeding aan de private partij betaald moet worden. Dit neemt echter niet weg dat het DB wel de keuze heeft om niet de artikel 19-procedure te starten.

is om de verantwoordelijkheid voor de stedenbouwkundige aspecten neer te leggen bij een ander orgaan dan het orgaan dat verantwoordelijk is voor de financiën. Vervolgens komt aan de orde waarom het onlogisch is om de bevoegdheden ten aanzien van het artikel 19-besluit en het bestemmingsplan te verdelen over de stad en de deelgemeente.

Gezien de verwevenheid van financiële aspecten en stedenbouwkundige aspecten, is het niet logisch om de verantwoordelijkheden voor deze aspecten te verdelen over de stad en de deelgemeente. In de praktijk hebben besluiten over wat er gebouwd mag worden belangrijke financiële gevolgen en kunnen financiële besluiten de ruimtelijke keuzes beperken. Er bestaat een belangrijke relatie tussen de grondexploitatie en de ruimtelijke plannen. Pas als de ruimtelijke plannen enige vorm hebben, kan men een inschatting maken van de kosten en opbrengsten. Uit deze inschatting blijkt of de plannen haalbaar zijn of aangepast moeten worden. Krijgt men de grondexploitatie niet rond, dan kan men er bijvoorbeeld voor kiezen om meer woningen aan het plan toe te voegen of om bepaalde kostenposten als groenvoorzieningen te versoberen.

Vanwege deze verbondenheid kunnen er problemen ontstaan als financiële verantwoordelijkheden bij de stad blijven terwijl de stedenbouwkundige verantwoordelijkheden bij de deelgemeente neergelegd worden. Deelgemeenten lopen het risico dat ze over te weinig informatie beschikken om een goed ruimtelijk besluit te kunnen nemen. Als een deelgemeente een artikel 19-besluit neemt dat niet aansluit bij onderhandelingsresultaten, dan kan dit negatieve financiële gevolgen hebben voor de stad. Als of de stad of de deelgemeente zou beslissen over de financiën en de stedenbouwkundige aspecten, zouden afstemmingsproblemen voorkomen kunnen worden.

Daarnaast is het onlogisch om de artikel 19-bevoegdheid bij de deelgemeente neer te leggen terwijl de bestemmingsplanbevoegdheid bij de stad ligt. Hoewel de artikel 19-bevoegdheid in principe bedoeld is voor kleinere projecten, wordt hij in de praktijk gebruikt om hele woningblokken aan te leggen en vervangt zij vaak het bestemmingsplan. Omdat in veel gevallen met de bestemmingsplanprocedure en de artikel 19-procedure het zelfde bereikt kan worden, is het logischer om beide procedures ofwel bij de stad ofwel bij de deelgemeente neer te leggen. Dan is het ook al voordat gekozen is voor een artikel 19-procedure of het direct volgen van een bestemmingsplan procedure, helder welk orgaan over de ruimtelijke aspecten zal gaan beslissen.

bijlagen

bijlage 1 normenkader en criteria

algemeen

Medio 2009 heeft de deelraad een verzoek om een onderzoek uit te voeren, via de gemeenteraad, aan de rekenkamer gedaan.⁴⁹ De rekenkamer heeft ingestemd met dit verzoek en heeft op 14 januari 2010 de onderzoeksopzet gepresenteerd aan de deelraad tijdens een informatieve bijeenkomst. Op 28 januari ging de deelraad akkoord met de financiële voorwaarden die de rekenkamer aan de uitvoering van het onderzoek stelde. Vervolgens is de rekenkamer direct gestart met het onderzoek.

Op 18 juni 2010 startte het ambtelijk wederhoor. Op 23 juli 2010 startte het bestuurlijk wederhoor door middel van toezending van het volledige conceptrapport aan het college van B en W, ter attentie van wethouder Karakus en aan het DB van de deelgemeente Hoek van Holland, ter attentie van DBder Roomer. De reactie van het college van B en W ontving de rekenkamer op 1 september 2010 en van het DB op 31 augustus 2010. Deze reacties en het nawoord van de rekenkamer zijn in het rapport opgenomen. Het definitieve rapport is 29 september 2010 door toezending aan de gemeenteraad en de deelraad van Hoek van Holland openbaar geworden.

verhouding Unicum en projectontwikkeling in het algemeen

Omdat de relatie tussen projectontwikkelaars en de gemeente en de interactie tussen stad en deelgemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen onderwerpen zijn die in meer algemene zin van belang zijn, heeft de rekenkamer hier speciale aandacht aan besteed. Het rapport beschrijft hoe in algemene zin projectontwikkelaars en gemeente onderhandelen over een bouwproject, wat gemeentelijke en deelgemeentelijke taken zijn en welke wet- en regelgeving hierbij van toepassing is. De ontwikkelingen rond het bouwproject Unicum illustreren hoe deze algemene gang van zaken in een concreet geval vorm kan krijgen. Hierbij is wel van belang dat het bouwproject Unicum één casus is en dat de rekenkamer geen antwoord kan geven op de vraag of dat wat gebeurt is in het geval van het bouwproject Unicum zich ook bij andere bouwprojecten voordoet.

documenten

Het rapport is in de eerste plaatst gebaseerd op schriftelijke stukken. Deze stukken zijn afkomstig uit archieven van ambtenaren en algemene archieven van het OBR, de dS+V en de deelgemeente Hoek van Holland. Het gaat hierbij om verslagen van vergaderingen van bijvoorbeeld het projectteam en de deelraad, interne e-mails, handgeschreven aantekeningen, notities, juridische documenten als de deelgemeenteverordening, kostenspecificaties, standaard procedure omschrijvingen en correspondentie tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. Hierbij heeft de rekenkamer ook inzage gehad in de grondexploitatie en de voorlopige contracten tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. Daarnaast heeft de rekenkamer

⁴⁹ Brief deelgemeente Hoek van Holland aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 29 juni 2009.

algemene literatuur en regelgeving over besluitvorming bij ruimtelijke projecten bestudeerd.

interviews

Naast de documentstudie heeft de rekenkamer ook interviews gehouden. Bij de selectie van de te interviewen mensen heeft de rekenkamer ernaar gestreefd dat zo veel mogelijk verschillende gezichtspunten op het proces aan de orde kwamen. Er is gesproken met ambtenaren van de dS+V en het OBR en van de deelgemeente, met ambtenaren op projectniveau en op directieniveau en met bestuurders. Omdat het besluitvormingsproces een lange doorlooptijd kent is ook gesproken met oud ambtenaren en oud bestuurders. Daarnaast heeft de rekenkamer gesproken met leden van de planbegeleidingsgroep en heeft hij op die manier een reactie gekregen van omwonende burgers. Met de bestuurlijk verantwoordelijk wethouder en DBder is aan het begin en aan het eind van het onderzoek gesproken. Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 3. Daarnaast heeft de rekenkamer per e-mail vragen gesteld aan het OBR, de dS+V en de deelgemeente.

bijlage 2 normenkader en criteria

normen ten aanzien van communicatie en informatievoorziening (deel)raad

de informatievoorziening vindt plaats conform datgene wat daarover vastgelegd is
deze informatie is bruikbaar

de (deel)raad beschikt over die informatie die nodig is voor het nemen van de besluiten waartoe zij bevoegd is

normen ten aanzien van communicatie en informatievoorziening burgers

normen	criteria
wet- en regelgeving op het gebied van informatie aan burgers/burgerparticipatie wordt gevolgd	de informatievoorziening die vereist is door wet- en regelgeving wordt verstrekt er wordt gereageerd op alle ingediende zienswijzen naar aanleiding van de artikel 19-procedure
wanneer men burgers aanvullend op wet- en regelgeving wil laten participeren wordt een gedegen afweging gemaakt welke vorm van burgerparticipatie wenselijk is	er is onderbouwd gekozen voor een bepaalde vorm van burgerparticipatie
de spelregels voor de planbegeleidingsgroep worden gevolgd.	van een unaniem advies van de planbegeleidingsgroep wordt door het DB alleen gemotiveerd afgeweken een afwijking van een unaniem advies wordt aan de planbegeleidingsgroep medegedeeld, waarbij zij een gelegenheid hebben tot reageren ⁵⁰ over gemotiveerde afwijkingen van de adviezen van de planbegeleidingsgroep wordt de deelraad geïnformeerd

⁵⁰ De planbegeleidingsgroep heeft altijd een mogelijkheid om te reageren. Daarom wordt dit alleen getoetst wanneer het om een advies gaat over een nog niet door de raad vastgesteld document. De planbegeleidingsgroep zou dan moeten kunnen reageren voordat de bespreking in de deelraad plaatsvindt.

normen ten aanzien van afstemming

de activiteiten van de verschillende diensten zijn op elkaar afgestemd

de besluitvorming rond het bouwplan Unicum heeft plaatsgevonden conform de toen geldende bevoegdheidsverdeling, zoals die is vastgelegd in nationale en lokale wet- en regelgeving

het proces kent een heldere en logische taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad.

bijlage 3 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Dhr. J. de Bievre	Projectmanager Unicum , OBR
Dhr. T. Van Eijk	Voormalig voorzitter DB en portefeuillehouder ruimtelijke ordening Hoek van Holland
Dhr. W. de Groot	Voormalig portefeuillehouder ruimtelijke ordening Hoek van Holland
Dhr. H. Karakus	Wethouder wonen en ruimtelijke ordening
Dhr. M. de Langen	Voormalig projectdirecteur, dS+V
Mevr. M. Maatman	Voormalig projectmanager Unicum, OBR
Dhr. M. Pastors	Voormalig wethouder wonen en ruimtelijke ordening
Dhr. F. Peelen	Planeconoom waterwegcentrum, OBR
Dhr. P. Roomer	Portefeuillehouder ruimtelijke ordening, voormalig voorzitter DB Hoek van Holland
Dhr. P. Tobé	Voormalig projectambtenaar Hoek van Holland
Dhr. R. van der Velde	Omwonende en voorzitter planbegeleidingsgroep
Dhr. P. Duijvestijn	Omwonende en secretaris planbegeleidingsgroep

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

(deel) gemeentelijke documenten

- Agenda Hoekse Raet voor de vergadering van de raad van de deelgemeente Hoek van Holland d.d. 28 mei 2009
- Verslag raad van de deelgemeente Hoek van Holland d.d. 28 mei 2009
- Brief deelgemeente Hoek van Holland aan de gemeenteraad van Rotterdam d.d. 29 juni 2009
- OBR en dS+V, Het Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam, 2004. Hiervoor is in 2009 het Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) in de plaats gekomen
- Overzicht van afspraken college – deelgemeenten inzake verdeling bevoegdheden tussen centrale stad en deelgemeenten bij invoering nieuwe Wet ruimtelijke ordening, 2008
- OBR en dS+V, Het Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam, 2004
- Projectteam Waterwegcentrum Hoek van Holland, Ontwikkelingsplan Waterwegcentrum Hoek van Holland aan zee, Het Masterplan. 1999.
- OBR, Jaarverslag OBR 2009 en monitor grote projecten
- Amendement bij agendapunt 7 op de agenda van de deelraad van 27 oktober 2005. Besluitnummer dr050040 punt 1
- Advies aan het DB van de afdeling uitvoering inzake het instellen van een bewonersoverleggroep t.b.v. nieuwbouwplannen Unicum en Bertus Blikhuis. 31 januari 2006
- Planbegeleidingsgroep, brief aan DB van Hoek van Holland inzake advies planbegeleidingsgroep, 6 juni 2006.
- Verslag gesprek afvaardiging Planbegeleidingsgroep met portefeuillehouder RO Heppe, 10 augustus 2006.
- Planbegeleidingsgroep, brief aan DB van Hoek van Holland inzake verzoek om standpunt DB nav gesprek 10 augustus 2006. 17 september 2006.
- DB Hoek van Holland: portefeuillehouder dhr Heppe, brief aan planbegeleidingsgroep inzake advies, 2 november 2006.
- Planbegeleidingsgroep, brief aan DB van Hoek van Holland inzake planbegeleidingsgroep, 21 maart 2007.
- DB Hoek van Holland, brief aan planbegeleidingsgroep inzake advies, 28 juni 2007.
- Planbegeleidingsgroep. Bouwplan Unicum- standweg Noord: feiten op een rij, 17-09-2005/01-02-2009.

overige documenten

- Boon, Vasco van der & Gerben van der Marel, 'De vastgoedfraude, miljoenenzwendel aan de top van het bedrijfsleven', Nieuw Amsterdam, Amsterdam, 2009.
- Groetelaers D.A., 2004, Instrumentarium locatieontwikkeling, sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie, Delft University Press, Delft

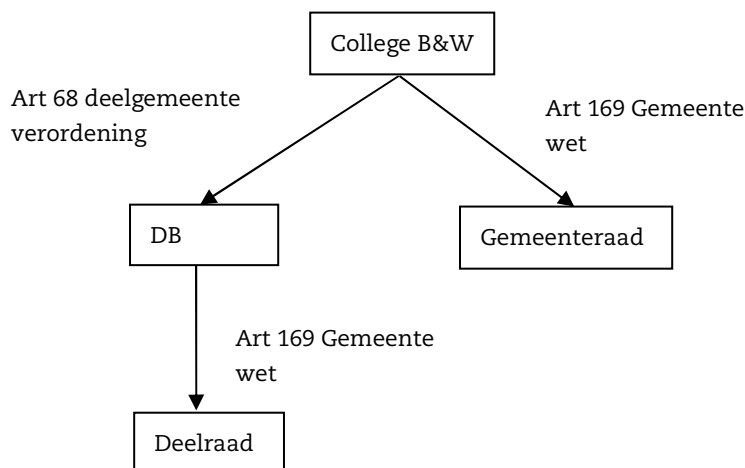
- Ten Have T., Vraagbaak Planschade 2006/2007, vragen en antwoorden in relatie tot de nieuwe Wro, Kluwer, Deventer
- VNG, 'handleiding interactief werken', 2005
- VNG, handboek burgerparticipatie: samen bereik je meer, 2005.

bijlage 5 lijst van afkortingen

ASR	Audit Services Rotterdam
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
B en W	burgemeester en wethouders
BRPR	Besluitvormingsmodel Ruimtelijke Plannen Rotterdam
Bvo	Bruto vloeroppervlak
DB	DB van de deelgemeente
dS + V	dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
MvT	Memorie van Toelichting (op een wetsvoorstel)
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
WKK	Warmtekracht koppeling
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VON	Vrij op naam
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (voor medio 2008)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (na medio 2008)
WWC	Waterweg Centrum

bijlage 6 recht op informatie

Om te bepalen of de informatievoorziening aan de deelraad en de gemeenteraad goed is verlopen, moet eerst duidelijk zijn op welke informatie zij recht hebben. Er is een verschil tussen het recht op informatie van de deelraad en van de gemeenteraad. Dit komt doordat het recht op informatie van de deelgemeente ten opzichte van de centrale stad beperkt is. De informatievoorziening van het DB aan de deelraad is op eenzelfde manier geregeld als van die van het college van B en W aan de gemeenteraad. Onderstaand schema geeft aan in welk geval welk artikel van toepassing is.



De deelgemeenteverordening 2002 stelt dat ten aanzien van de informatievoorziening van het DB aan de deelraad artikel 169 Gemeentewet (Gemw.) van toepassing is. In dit artikel staat dat het college van B en W aan de raad alle inlichtingen moet geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft en dat zij alle door de raad gevraagde inlichtingen moeten geven tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Belangrijk is hierbij dat het college *alle* informatie aan de raad moet verstrekken. De enige uitzondering hierop is als er sprake is van strijd met het openbaar belang. Volgens de toelichting bij de wet betekent dit dat er zwaarwegende belangen in het geding moeten zijn die nog steeds geschonden worden als de inlichtingen vertrouwelijk aan de raad worden meegegeeld.⁵¹

De informatievoorziening van het college van B en W aan de deelgemeente is geregeld in artikel 68 van de Deelgemeenteverordening 2002. Dit artikel stelt dat het college van B en W aan het deelgemeentebestuur desgevraagd alle informatie verschaft over

⁵¹ Deze situatie doet zich beduidend minder vaak voor dan de redenen die in de Wet openbaarheid van bestuur genoemd worden die de overheid mag aanvoeren om geen informatie te verschaffen aan burgers, zoals de mogelijkheid dat economische of financiële belangen van de overheid geschonden worden. MvT 19 403, MvT 27 751.

aangelegenheden waaromtrent het deelgemeentebestuur bevoegd is advies uit te brengen dan wel te beslissen. Desalniettemin, zo staat in de verordening, worden inlichtingen over vertrouwelijke aangelegenheden of aangelegenheden waaromtrent geheimhouding geboden is, uitsluitend verstrekt met toestemming van het college.

Het recht op informatie van de deelraad is beperkter dan het recht op informatie van de gemeenteraad omdat volgens de deelgemeenteverordening de wethouder bij vertrouwelijke en geheime aangelegenheden mag aangeven dat het deelgemeentebestuur informatie niet kan krijgen terwijl aan de gemeenteraad alleen informatie geweigerd mag worden als het verstrekken van deze informatie strijd met het openbaar belang oplevert.

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

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 Rotterdam. 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 Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

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

fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De Werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
september 2010

ISBN/EAN
978-90-76655-58-1