



Rekenkamer
ROTTERDAM

onderzoeksopzet Bonnenpolder en Oranjevuitenpolder

1 inleiding

Tussen Hoek van Holland en Maassluis liggen de Korte- en Lange Bonnen (hierna: de Bonnenpolder) en de Oranjevuitenpolder. Gezamenlijk worden deze polders de Oranjebonnen genoemd (zie figuur hieronder).¹ Beide polders zijn van oorsprong agrarische gebieden die dicht tegen verstedelijkt gebied aan liggen. In dergelijke stadsrandgebieden doen zich andere vormen van landgebruik voor dan in verder afgelegen landelijke gebieden of stedelijke centra.² Voorbeelden van functies die ruimte zoeken in landelijke gebieden nabij de stad zijn bijvoorbeeld recreatie, glastuinbouw, volkstuinen en de opslag en verwerking van oude auto's.

figuur 1-1: ligging Bonnenpolder en Oranjevuitenpolder



Het rijk, provincies en gemeenten kunnen beleid voeren om bepaalde nieuwe ontwikkelingen in deze gebieden te stimuleren of juist tegen te houden. Ten aanzien van de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder is er veel discussie geweest over de manier waarop de overheid zou moeten ingrijpen en er zijn verschillende plannen opgesteld.

De gemeente Rotterdam werkte voor dit beleid samen met de omliggende gemeenten binnen stadsregio verband. Volgens het Regionaal Groenblauw Structuurplan 2³ van de Stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland maakten de Bonnenpolder en

¹ Gemeente Rotterdam, 2013, Ambitiedocument Oranjebonnen Hoek van Holland.

² Gallent, N., Shaw, D., 2007. Spatial planning, area action plans and the rural-urban fringe. *Journal of Environmental Planning and Management* 50 (5), p. 617–638.

³ Stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland, Regionaal Groenblauw Structuurplan 2, Naar een Groene Regio aan de Delta, Ontwerp januari 2005.

de Oranjevlietpolder deel uit van de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS). Het gebied had volgens dit plan, naast een ecologische functie, een belangrijke recreatieve functie voor de regio. Volgens het plan zou de Oranjevlietpolder ingericht worden als recreatie- en natuurgebied en liepen hiervoor al projecten. De ontwikkeling van de Bonnenpolder werd gezien als nieuwe opgave. De plannen hiervoor waren nog niet zo ver gevorderd als voor de Oranjevlietpolder. In de Stadsvisie Rotterdam van de gemeente Rotterdam uit 2007 stond over de Oranjevlietpolder dat daar op de lange termijn kansen lagen voor het versterken van functies die te maken hebben met de mainport Rotterdam en de glastuinbouw in het Westland en eventueel de komst van een station.⁴ Daarnaast stond in deze stadsvisie dat Rotterdam de Oranjevlietpolder tot leefbaarder en bereikbaarder groengebied wilde maken.⁵ De Bonnenpolder werd in dit document niet expliciet genoemd, wel werd het gebied op kaarten aangeduid als zoekgebied voor groen stedelijke woonmilieus, te versterken recreatief landschap en buitengebied (natuur ontwikkeling).⁶

De beoogde ontwikkelingen in de Bonnenpolder en de Oranjevlietpolder zijn regelmatig aan de orde gekomen in de gemeenteraad. In 2006 schrijft wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening aan de raad dat begin 2006 in opdracht van de deelgemeente Hoek van Holland het gebiedsontwikkelingsplan “De Bonnen” is opgesteld en dat verschillende partijen door middel van een intentieovereenkomst het gebiedsontwikkelingsplan zullen onderschrijven.⁷ Volgens het evaluatierapport van enkele betrokken boeren verenigd in de stichting de Bonnen is deze intentieovereenkomst niet door alle partijen ondertekend en zijn hierdoor de beoogde gebiedsontwikkelingen vertraagd.⁸ Deze boeren menen dat ze hierdoor schade hebben geleden. De beoogde ontwikkelingen komen ook aan de orde in het Ambitiedocument Oranjevliet van de gemeente. In dit document heeft de gemeente Rotterdam in maart 2013 het meest recente beleid voor de Oranjevliet vastgelegd.⁹ In dit plan staat dat eerdere plannen voor de polders uitgingen van grootschalige gebiedsontwikkelingen, maar dat deze niet door zijn gegaan vanwege bezuinigingen op de Ecologische Hoofdstructuur en weerstand van grondeigenaren.¹⁰

2 aanleiding

De gemeenteraad heeft de rekenkamer per brief verzocht onderzoek te doen naar de Bonnenpolder en de Oranjevlietpolder.¹¹ In deze brief stond het volgende:

⁴ Gemeente Rotterdam, Stadsvisie Rotterdam, Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030, vastgesteld door de gemeenteraad op 29 november 2007, p. 111 en p. 137.

⁵ Gemeente Rotterdam, Stadsvisie Rotterdam, Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030, vastgesteld door de gemeenteraad op 29 november 2007, p. 111 en p. 147.

⁶ Gemeente Rotterdam, Stadsvisie Rotterdam, Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030, vastgesteld door de gemeenteraad op 29 november 2007, p. 66, 79, 86.

⁷ Brief Wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening aan de commissie voor fysieke infrastructuur, buitenruimte en sport over de Bonnenpolder d.d. 6 september 2006 kenmerk 06/5082 204792.

⁸ Stichting de Bonnen, 2008, Gebiedsontwikkelingsplan “De Bonnen”, een drama in zeven jaren, Evaluatierapport van de Stichting de Bonnen over het initiatief om te komen tot een integrale visie op de Bonnenpolder te Hoek van Holland. <http://www.bds.rotterdam.nl/dsresource?objectId=208461>.

⁹ Gemeente Rotterdam, 2013, Ambitiedocument Oranjevliet Hoek van Holland.

¹⁰ Gemeente Rotterdam, 2013, Ambitiedocument Oranjevliet Hoek van Holland. p. 5.

¹¹ Brief mevrouw Bokhove aan de directeur van de Rekenkamer Rotterdam d.d. 3 oktober 2013.

“Het gebied (de Bonnenpolder en de Oranjevlietpolder red.) is een Ecologische Verbindingszone en zou ontwikkeld moeten worden tot een nieuw natuur- en recreatiegebied met zorglandgoederen. Het Ontwikkelingsplan Oranjevlietpolder wacht sinds 2000 op uitvoering. Er is vanaf 2001 een aantal jaren achtereen een voorbereidingsbesluit genomen om het bestemmingsplan aan te passen. Voor de Bonnenpolder is in 2004 gestart met een integrale gebiedsvisie en is een voorontwerpbestemmingsplan gemaakt. De financiering voor de Oranjevlietpolder was op hoofdlijnen rond en datzelfde gold voor het ontwikkelen van de Korte Bonnen. Toch is destijds niet gestart met uitvoering van het project.

Met het vervallen van het budget voor de Ecologische Hoofdstructuur is een belangrijke financiële pijler onder het plan verdwenen. In de begroting van de gemeente Rotterdam staat nu drie miljoen euro ingeboekt voor uitvoering van een soberder en aangepast gebiedsplan. Helaas moeten we constateren dat de eerder vastgestelde plannen voor de aanleg van het natuur- en recreatiegebied niet zijn uitgevoerd en een aantal mensen (inwoners en pachters) in het gebied stelt daarvan schade te ondervinden.

Vanuit diverse partijen is er behoefte aan een onafhankelijk onderzoek naar het besluitvormingsproces in dit langlopende en inhoudelijk complexe dossier. Dit ter evaluatie en om een beeld te krijgen of er ambtelijk/politiek-bestuurlijke fouten zijn gemaakt.”¹²

Deze behoefte van de raad aan een onafhankelijk onderzoek naar het besluitvormingsproces rond de polders, is voor de rekenkamer aanleiding om dit besluitvormingsproces te onderzoeken. Op 14 oktober 2013 heeft de rekenkamer de raad laten weten dat de rekenkamer dit verzoek heeft ingewilligd.

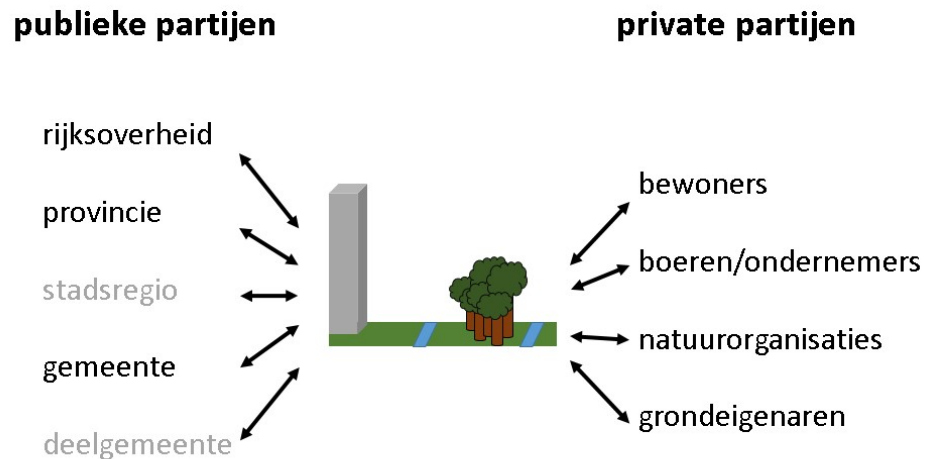
3 organisatorische context

3-1 belangrijke actoren

Veel verschillende actoren hebben invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen in groene gebieden aan de rand van de stad. Dit zijn zowel publieke partijen als private partijen. Voor de vraag of het niet halen van bepaalde beleidsdoelen een bepaalde actor verweten kan worden is inzicht in de verschillende rollen van de betrokken actoren belangrijk. Onderstaande figuur laat enkele belangrijke spelers zien.

¹² Brief mevrouw Bokhove aan de directeur van de Rekenkamer Rotterdam d.d. 3 oktober 2013.

figuur 3-1: betrokken partijen bij groene gebieden aan de rand van de stad



Naast de rijksoverheid en de provincies had in de regio Rotterdam ook de stadsregio een belangrijke rol.¹³ De Stadsregio Rotterdam was ook betrokken bij het opstellen van regionale ruimtelijke plannen zoals de structuurplannen voor de regio, de Regionale Strategische Agenda en het Regionaal Groenstructuurplan.

De gemeente Rotterdam is op vele manieren betrokken bij de ontwikkelingen in het landelijk gebied. De gemeente maakt ruimtelijke plannen zoals het bestemmingsplan. Bovendien kan de gemeente groen, bijvoorbeeld in de vorm van een park aanleggen. Hierbij zijn verschillende afdelingen van het cluster Stadsontwikkeling (voorheen dienst Stedebouw + Volkshuisvesting (dS+V), Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), Gemeentewerken (GW)) betrokken. Daarnaast vervulden de deelgemeenten, in het geval van de Oranjabonnen de deelgemeente Hoek van Holland, een rol bij het bepalen van gewenste ontwikkelingsrichtingen.

De ontwikkelingen in het landelijk gebied worden voor een groot deel bepaald door private partijen. Voorbeelden van belangrijke grondeigenaren in het landelijk gebied zijn boeren, natuur- en landschapsorganisaties zoals het Zuid-Hollands landschap en verpachtende grondeigenaren. Een verpachtende grondeigenaar stelt zijn grond in ruil voor een geldsom beschikbaar aan een boer. Over het algemeen hebben partijen in het landelijk gebied doorgaans andere partijen nodig om bepaalde doelen te realiseren. Een goed beeld van de invloed die de verschillende partijen kunnen hebben op

¹³ Door de "Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's" (2013) zal de stadsregio ophouden te bestaan. Diverse taken van de stadsregio zullen over worden genomen door de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Deze moet uiterlijk 1 januari 2015 operationeel zijn.

ontwikkelingen en hun eigen doelen en verantwoordelijkheden is van belang om antwoord te krijgen op de vraag of een actor tekort geschoten is.

3-2 beleidsdoelen

Voor groene gebieden aan de rand van de stad kunnen overheden verschillende beleidsdoelen hebben zoals het ontwikkelen van nieuwe natuur of het ruimte bieden aan nieuwe functies die men vaak ziet in overgangsgedebiet tussen stad en land zoals autosloperijen, paardenbakken, volkstuinten etc.

Verschillende overheden specificeren hun ruimtelijke beleidsdoelen voor specifieke gebieden doorgaans in ruimtelijke visiedocumenten zoals structuurvisies. Hierbij is het van belang dat de doelen van de diverse overheden kunnen verschillen of bijvoorbeeld meer of minder concreet kunnen zijn. Ook de mate waarin overheden concrete uitvoeringsinstrumenten willen inzetten om doelen binnen een bepaalde tijd te halen kan verschillen. Daarnaast kan een overheid het tijdsbad waarbinnen zij stelt dat zij de specifieke doelen wil gaan bereiken, meer of minder specifiek omschreven zijn. Dit is relevant voor de vraag of er bij een bepaald ruimtelijk project sprake is van vertraging en of dat aan een bepaalde overheid toe te rekenen is.

3-3 bestuurlijke verantwoordelijkheid

In het verleden zijn diverse wethouders en dagelijks bestuurders van de deelgemeente en de stadsregio betrokken geweest bij dit dossier. Eind 2013 is de wethouder duurzaamheid, binnenstad en buitenruimte verantwoordelijk voor de actuele plannen voor de Oranjabonnen. In Hoek van Holland houdt de dagelijks bestuurder met de portefeuille Hoekse Zaken zich met de Bonnenpolder bezig.

4 doel- en vraagstelling

4-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- *inzicht te bieden in de mate waarin de beslissingen van de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland hebben bijgedragen aan het al dan niet bereiken van hun doelen in de Bonnenpolder en de Oranjabuitenpolder;*
- *inzicht te bieden in mogelijke schadeveroorzakende toezeggingen, plannen of handelingen van de gemeente Rotterdam, de deelgemeente Hoek van Holland.*

Omdat het antwoord op de vraag of er sprake is van vertraging, afhangt van de door de gemeente zelf gestelde doelen, zal de rekenkamer eerst onderzoeken wat de doelen van de gemeente en de deelgemeente zijn. De rekenkamer zal uitzoeken welke doelen de gemeente en de deelgemeente beoogde te realiseren en binnen welke termijn ze beoogde deze doelen te realiseren. Als duidelijk is omschreven wanneer de gemeente wat wilde realiseren kan de rekenkamer onderzoeken of de gemeente dat doel heeft gehaald of dat er sprake van vertraging is. Daarnaast zal de rekenkamer ook onderzoeken of de gemeente en de deelgemeente gesteld hadden hun doelen zelfstandig te kunnen realiseren of dat zij vanaf het begin aan heeft gegeven dat de realisatie (sterk) afhankelijk was van andere partijen.

Volgens de brief waarin de gemeenteraad de rekenkamer verzoekt om onderzoek te doen, stelt een aantal inwoners en pachters schade ondervonden te hebben doordat

eerder vastgestelde plannen niet zijn uitgevoerd.¹⁴ Dit is de reden dat de rekenkamer met dit onderzoek ook beoogt inzicht te bieden in mogelijke schadeveroorzakende toezeggingen, plannen of handelingen van de gemeente.

4-2 onderzoeksvragen

Zoals besproken in paragraaf 3-1 en 3-2 zijn verschillende actoren betrokken bij ontwikkelingen in gebieden als de Bonnenpolder en de Oranjevlietpolder. Dit onderzoek gaat met name in op de rol van de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland. Andere overheden zoals de Provincie Zuid-Holland en de Stadsregio Rotterdam, zullen bij dit onderzoek worden betrokken voor zover dit nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Voor het onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hebben de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland hun doelen voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de Bonnenpolder en de Oranjevlietpolder wel of niet gehaald en hebben de gemeente en de deelgemeente hierbij (on)behoorlijk gehandeld?

Deze centrale vraag zal beantwoord worden in de vorm van een feitenreconstructie. Hierbij zullen de volgende onderzoeksvragen aan de orde komen:

- 1 Welke doelen kende de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland voor de Bonnenpolder en de Oranjevlietpolder?
- 2 Hebben de gemeente en de deelgemeente deze doelen gerealiseerd?
- 3 Als de gemeente en de deelgemeente hun doelen niet gerealiseerd hebben, wat waren hiervoor de belangrijkste redenen?

De raad stelt dat een aantal mensen (inwoners en pachters) in het gebied menen schade te hebben ondervonden doordat plannen voor het gebied niet zijn uitgevoerd. Daarom doet de rekenkamer hier ook onderzoek naar.

- 4 Is er een relatie tussen het handelen van de gemeente of de deelgemeente en eventuele schade bij inwoners en/of pachters?

4-3 normen

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van de doelbereiking en behoorlijkheid. Wij zullen ons hierbij onder andere baseren op de beginselen van behoorlijk bestuur en wettelijke normen zoals die onder andere zijn vastgelegd in landelijke en lokale wet- en regelgeving. Aanvullend zullen wij normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd. De vragen 1 tot en met 3 zijn deels beschrijvend van aard. Hierbij wordt ook getoetst aan de volgende normen:

Norm 1: De gemeente heeft haar beleid op papier vastgesteld.

Norm 2: De gemeente handelt in lijn met haar eigen doelen.

Vraag vier gaat in op de mogelijke schade bij inwoners en/of pachters en een eventuele relatie met het handelen van de gemeente en de deelgemeente. De rekenkamer zal hierbij het handelen van de gemeente beoordelen. Hierbij hanteert de rekenkamer de volgende norm:

¹⁴ Brief mevrouw Bokhove aan de directeur van de Rekenkamer Rotterdam d.d. 3 oktober 2013.

Norm 3: De gemeente Rotterdam handelt niet in strijd met wet- en regelgeving en neemt behoorlijkheidsbeginselen zoals de beginselen van behoorlijk bestuur¹⁵ in acht.

Afhankelijk van de feiten die naar boven komen binnen de feitenreconstructie en het soort schade dat de betrokkenen menen te hebben geleden, zal de wet- en regelgeving waaraan getoetst wordt en de beginselen van behoorlijk bestuur nader worden gepreciseerd. Hierbij kan men denken aan het vertrouwensbeginsel dat onder andere inhoudt dat burgers mogen vertrouwen op het nakomen van toezeggingen van de overheid en op het voldoen aan verwachtingen die van overheidswege zijn gewekt.¹⁶ Daarnaast kent de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman de instructienorm “voortvarendheid” die voorschrijft dat een bestuursorgaan slagvaardig en met voldoende snelheid moet optreden.¹⁷ Dit voorschrift houdt onder andere in dat de overheid zich aan de wettelijke termijnen moet houden.¹⁸

5 afbakening

Volgens enkele boeren verenigd in de stichting de Bonnen speelt de problematiek rond de gebiedsontwikkeling vanaf het moment dat in 1998 en 1999 het gebied te maken had gehad met wateroverlast.¹⁹ Daarom zal het rekenkameronderzoek vanaf die periode de belangrijkste ontwikkelingen in het gebied onderzoeken. De ontwikkelingen rond de eerder genoemde (niet door alle partijen getekende) intentieovereenkomst over het gebiedsontwikkelingsplan uit 2006 zal hierbij centraal staan. In de loop van het onderzoek, zal de rekenkamer deze te onderzoeken periode verder afbakenen.

Bij het onderzoek naar de vermeende schade, zal de rekenkamer zich richten op die gevallen waarbij volgens de inwoners en pachters schade zou zijn ontstaan. Het gaat hierbij om vermeende schade die ontstaan zou zijn rond het tijdstip dat er gewerkt werd aan de intentieovereenkomst en het gebiedsontwikkelingsplan uit 2006.

De rekenkamer zal met name ingaan op het beleid en de uitvoerende handelingen van de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland. Het beleid en handelingen van andere overheden zullen alleen aan de orde komen voor zover behandeling nodig is om inzicht te krijgen in de ontwikkeling. De rekenkamer zal alleen de mogelijk schadeveroorzakende toezeggingen, plannen of handelingen van de gemeente en deelgemeente onderzoeken die direct gerelateerd zijn aan het gebiedsontwikkelingsproces.

6 onderzoeksplan

¹⁵ Wijk van H.D., 2011, Hoofdstukken van bestuursrecht, Reed Business.

¹⁶ Wijk van H.D., 2011, Hoofdstukken van bestuursrecht, Reed Business, p. 304.

¹⁷ National Ombudsman, 2006, Behoorlijkheidswijzer, <http://www.ombudsman-den Haag.nl/assets/docs/behoorlijkheidswijzer.pdf>.

¹⁸ National Ombudsman, 2006, Behoorlijkheidswijzer, <http://www.ombudsman-den Haag.nl/assets/docs/behoorlijkheidswijzer.pdf>.

¹⁹ Stichting de Bonnen, 2008, Gebiedsontwikkelingsplan “de Bonnen”, een drama in zeven jaren, Evaluatierapport van de Stichting de Bonnen over het initiatief om te komen tot een integrale visie op de Bonnenpolder te Hoek van Holland. <http://www.bds.rotterdam.nl/dsresource?objectid=208461>

In het kader van dit onderzoek voert de rekenkamer een feitenreconstructie uit. Hiervoor zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- beleidsdocumenten, plannen en besluiten die betrekking hebben op de ruimtelijke ontwikkelingen in de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder;
- verslagen van relevante vergaderingen over de ruimtelijke ontwikkelingen in de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder waaraan de gemeente Rotterdam of de deelgemeente Hoek van Holland hebben deelgenomen;
- projectdossier van de gemeente en de deelgemeente;
- Gebiedsontwikkelingsplan “de Bonnen”, een drama in zeven jaren, Evaluatierapport van de Stichting de Bonnen over het initiatief om te komen tot een integrale visie op de Bonnenpolder te Hoek van Holland;
- nationale en lokale wet- en regelgeving die betrekking hebben op de bevoegdheidsverdeling rond gebiedsontwikkelingen.

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- verantwoordelijke leden van het college van B en W;
- verantwoordelijke leden van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Hoek van Holland;
- (vertegenwoordigers van) inwoners en pachters;
- betrokken ambtenaren.

7 organisatie en planning

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

- mevrouw drs. S.J. Dickson
- mevrouw dr. ir. mr. H.E. van Rij (projectleider)

De uitvoering van het onderzoek start in het laatste kwartaal van 2013. Publicatie zal najaar 2014 plaatsvinden.