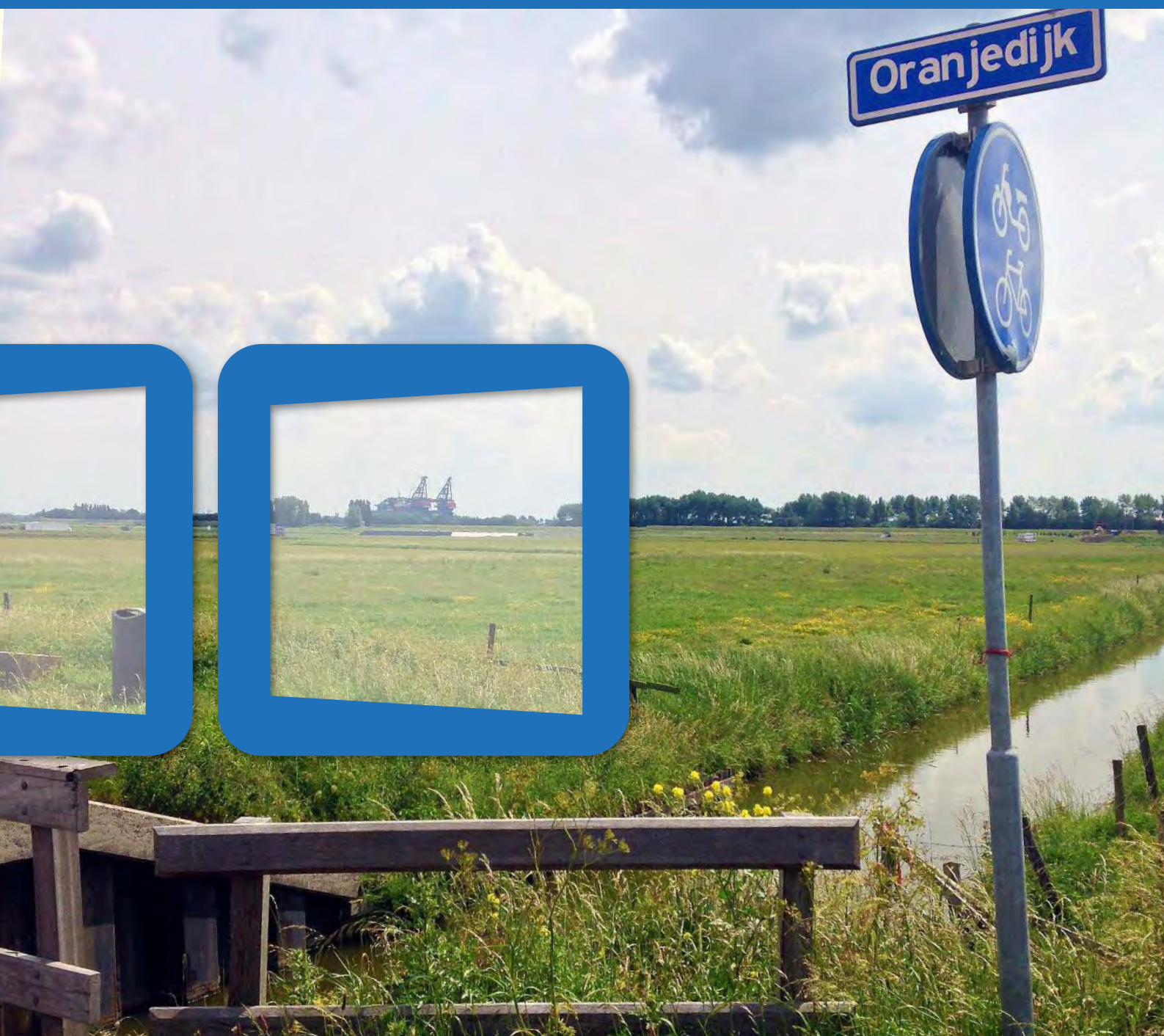


gemodder in de polder

onderzoek naar gebiedsontwikkeling

Oranjevuitenpolder en Bonnenpolder



Rekenkamer

ROTTERDAM

gemodder in de polder

onderzoek naar gebiedsontwikkeling

Oranjevuitenpolder en Bonnenpolder



voorwoord

In de alsmaar voller wordende Randstad, waarin woninglocaties, bedrijfsterreinen en grote infrastructurele projecten de boventoon lijken te voeren, vormt de ontwikkeling van nieuwe natuur- en recreatiegebieden of de versterking van bestaande gebieden een belangrijke factor in het aanbrengen van een evenwichtige balans tussen wonen en recreëren. Zo ook voor de versterking van de recreatieve en natuurfuncties van de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder, van oorsprong agrarische gebieden ingeklemd tussen Hoek van Holland en Maassluis. In het zwaar verstedelijkte en industriële gebied van Rotterdam vormen beide polders een van de schaarse buitengebieden waar deze ontwikkeling ook had moeten plaatsvinden.

Het is dan ook ronduit teleurstellend dat na een periode van meer dan twintig jaar de betrokken partijen niet in staat zijn geweest om die zo gewenste versterking van natuur en recreatie in het gebied van de grond te krijgen.

De oorzaken laten zich raden en vormen een combinatie van een problematische financiering, een moeizame samenwerking tussen de diverse partijen en een geringe mate van bestuurlijke aandacht van de zijde van de gemeente Rotterdam. Een afweging die vooral lijkt te zijn ingegeven door de geringe (financiële) verdien capaciteit van het gebied.

Naar de mening van de rekenkamer is dit in alle opzichten een verkeerde afweging geweest. Het versterken van de schaarse buitengebieden met natuur en recreatieve functies zou toch vooral gestuurd moeten worden op basis van kwalitatieve overwegingen en niet vanuit de vraag of het geld oplevert. Dit voorkomt situaties, waarin uiteindelijk ondanks de inzet van de nodige publieke middelen een relatief zwak ontwikkeld buitengebied resteert. Dat had aanzienlijk beter gekund.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van veel betrokken partijen, waaronder de provincie Zuid-Holland, het Zuid-Hollands Landschap, het Hoogheemraadschap Delfland, pachters van het gebied, grondeigenaren en gemeentelijke instanties. De rekenkamer is hen allen zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Evelien van Rij (projectleider), Shona Dickson, Nicole Kuijpers en Rolf Willemse.

Paul Hofstra
directeur

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
1-1	aanleiding	9
1-2	doel- en vraagstelling	10
1-3	leeswijzer	10
2	conclusies en aanbevelingen	11
2-1	hoofdconclusies	11
2-2	toelichting hoofdconclusies	11
2-3	aanbevelingen	16
3	reactie B en W en nawoord	19
3-1	reactie B en W	19
3-2	nawoord rekenkamer	24
	nota van bevindingen	25
1	inleiding	27
1-1	aanleiding	27
1-2	probleemstelling	29
	1-2-1 doelstelling	29
	1-2-2 onderzoeksvragen	29
1-3	afbakening	29
1-4	leeswijzer	30
2	groen nabij de stad	33
2-1	inleiding	33
2-2	typen groen	33
2-3	actoren en taken	34
2-4	ruimtelijke ordening en planeconomie	36
2-5	pacht	37
2-6	grondprijzen	37
2-7	minder landelijk gebied	39
2-8	beleidsconcepten	42
	2-8-1 landgoederen	42
	2-8-2 Ecologische Hoofdstructuur	42
3	feitenreconstructie Oranjebuitenpolder	47
3-1	inleiding	47
3-2	inleiding op het gebied	47
3-3	ROM Rijnmond	49
3-4	eerste gebiedsstudie	50
3-5	akkoord financiering ROM-groen	51
3-6	ontwikkelingsplan Oranjebuitenpolder	52
3-7	uitwerking plan en grondexploitatie 2003	54
3-8	plannen financieel niet haalbaar 2005-2007	56
	3-8-1 verwerving en inrichting	57
	3-8-2 themapark	57

	3-8-3	slibdepot	58
	3-8-4	subsidies	58
	3-8-5	landelijk wonen	59
	3-8-6	doorgaan	59
	3-8-7	meer tegenvallers	60
3-9		naar het masterplan 2009	60
	3-9-1	samen bezuinigen	61
	3-9-2	interbestuurlijke discussies	62
	3-9-3	masterplan 2009 en afspraken	65
3-10		vervolg	67
	3-10-1	startkavel	67
	3-10-2	diverse plannen en einde woningbouw	68
	3-10-3	verlening termijn subsidies	68
	3-10-4	bezuinigingen EHS	69
	3-10-5	aparte grondexploitatie marktpartijen Oranjevliet	70
3-11		doelbereiking	71
	3-11-1	doelen	71
	3-11-2	doelrealisatie	71
	3-11-3	financiering problematisch	72
	3-11-4	geen prioriteit	73
	3-11-5	afstemming partners	74
	3-11-6	organisatie	76
4		feitenreconstructie Bonnevliet	79
4-1		inleiding	79
4-2		inleiding op het gebied	79
4-3		motie deelraad	81
4-4		gebiedsontwikkelingsproces	81
	4-4-1	scenario's	82
	4-4-2	doelen	84
	4-4-3	taken en financiën	86
	4-4-4	intentieovereenkomst	88
4-5		vervolg gebiedsontwikkelingsproces	90
	4-5-1	ontwikkelingen eerste helft 2007	90
	4-5-2	stadsregio als trekker	92
	4-5-3	nieuwe poging	98
4-6		doelbereiking	102
	4-6-1	doelen en realisatie	102
	4-6-2	geen bemoeienis gemeente Rotterdam	103
	4-6-3	grondeigendom en financiën	104
	4-6-4	organisatie	106
5		Oranjevliet	107
5-1		inleiding	107
5-2		doelen Oranjevliet	107
5-3		uitvoering	109
		bijlagen	113
bijlage 1		chronologisch overzicht gebeurtenissen	115
bijlage 2		onderzoeksverantwoording	117
bijlage 3		geraadpleegde documenten	118
bijlage 4		lijst van afkortingen	123

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Tussen Hoek van Holland en Maassluis liggen de Oranjevuitenpolder en de Bonnenpolder. Beide polders zijn van oorsprong agrarische gebieden die dicht tegen verstedelijkt gebied aan liggen. In 2013 heeft de gemeente Rotterdam plannen voor de ontwikkeling van beide polders vastgelegd in het ambtiedocument Oranjabonnen. In dit document is vermeld dat eerdere plannen voor de polders uitgingen van grootschalige gebiedsontwikkelingen, maar dat deze niet door zijn gegaan vanwege bezuinigingen op de ecologische hoofdstructuur (EHS) en weerstand van grondeigenaren.

De gemeenteraad heeft de rekenkamer per brief verzocht onderzoek te doen naar de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder. In deze brief stond onder meer:

“Het gebied (de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder red.) is een ecologische verbindingzone en zou ontwikkeld moeten worden tot een nieuw natuur- en recreatiegebied met zorglandgoederen. Het ontwikkelingsplan Oranjevuitenpolder 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 Oranjevuitenpolder 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.”

De rekenkamer heeft per brief d.d. 14 oktober 2013 aangegeven aan dit verzoek gehoor te geven. Dit rapport is het resultaat van het gevraagde onderzoek.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te bieden in de mate waarin 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 Oranjevouterpolder;
- inzicht te bieden in mogelijke schadeveroorzakende toezeggingen, plannen of handelingen van de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

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

1-3 leeswijzer

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

openbare en vertrouwelijke versie

Het onderzoeksrapport bevat informatie die als naar haar aard vertrouwelijk kan worden beschouwd. In het licht van artikel 185 lid 1 van de Gemeentewet en artikel 10, lid 2 (sub b en e) van de WOB en op verzoek van direct betrokkenen, bestempelt de Rekenkamer Rotterdam paragraaf 5-4 van de nota van bevindingen (over de financiering van de huidige grondexploitatie Oranjevouterpolder) en hoofdstuk 6 van de nota van bevindingen (over eventuele schade aan een individuele boer), inclusief de desbetreffende conclusie in de bestuurlijke nota, als vertrouwelijk. Dit betekent dat de gemeenteraad en college twee rapporten krijgen toegezonden: een openbare versie zonder de vertrouwelijke onderdelen en een vertrouwelijke versie waarin de openbare en vertrouwelijke onderdelen zijn opgenomen. Voor u ligt de openbare versie.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De gemeente Rotterdam wil al sinds 1993 de natuur- en recreatieve functie van de Oranjevlietpolder versterken. Samen met betrokken partners heeft de gemeente jarenlang gewerkt aan plannen om dit te realiseren. Zelfs na een ambitieverlaging in 2009 is de uitvoering van de verschillende planonderdelen nauwelijks van de grond gekomen.
- 2 Oorzaken voor het niet van de grond komen van de ontwikkelingen in de Oranjevlietpolder zijn:
 - a De problematische financiering van de planonderdelen. De inkomsten die diverse planonderdelen moesten opleveren zijn te optimistisch ingeschat, terwijl de kosten van de plannen in de Oranjevlietpolder steeds verder opliepen. Uiteindelijk loopt het project zolang door dat onder invloed van de economische crisis de plannen definitief onhaalbaar worden.
 - b Weinig bestuurlijke prioriteit voor de ontwikkeling van de Oranjevlietpolder als buitengebied.
 - c De moeizame samenwerking tussen gemeentelijke diensten en de moeizame samenwerking tussen de gemeente en de betrokken externe partners (Stadsregio Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, Zuid-Hollands Landschap en Hoogheemraadschap Delfland).
- 3 Met het gebiedsontwikkelingsplan voor de Bonnenpolder beoogde de deelgemeente Hoek van Holland vanaf 2003 samen met een aantal partners een duurzame toekomst voor de Bonnenpolder te realiseren. De ruimtelijke plannen die hiertoe zijn ontwikkeld, zijn echter niet gerealiseerd.
- 4 Oorzaken voor het niet realiseren van de beoogde ontwikkelingen in de Bonnenpolder zijn:
 - a De gemeente Rotterdam hield zich grotendeels afzijdig van de ontwikkelingen in de Bonnenpolder, terwijl de deelgemeente Hoek van Holland niet over de bevoegdheden en middelen beschikte die nodig zijn voor de realisatie van een dergelijk plan.
 - b De te optimistische verwachtingen van de deelgemeente met betrekking tot de financiering van de plannen.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De gemeente Rotterdam wil al sinds 1993 de natuur- en recreatieve functie van de Oranjevlietpolder versterken. Samen met betrokken partners heeft de gemeente jarenlang gewerkt aan plannen om dit te realiseren. Zelfs na een ambitieverlaging in 2009 is de uitvoering van de verschillende planonderdelen nauwelijks van de grond gekomen.*

- De planontwikkeling voor de Oranjevlietpolder startte in 1993 als onderdeel van het plan van de aanpak ROM Rijnmond. Het project beoogt de natuur- en recreatieve functie van het gebied te versterken.
 - Op basis van een gebiedsstudie uit 1994 kiest het college van B en W in 1995 voor een scenario dat uitgaat van een combinatie van natuur/recreatie en een agrarisch distributiecentrum. Begin 1998 besloot de gemeenteraad echter door middel van een motie om af te zien van het agrarisch distributiecentrum. Tevens besloot de raad dat het gebied de bestemming 'natuur-en recreatiegebied' moest krijgen en droeg de raad het college op dit zo spoedig mogelijk in een bestemmingsplan vast te leggen.
 - Het gekozen scenario is vanaf juni 1998 verder uitgewerkt in een ontwikkelingsplan dat zich richtte op de realisatie van water, moeras, bos, grasland, langzaamverkeersverbindingen, reconstructie van een strandje, ingangen en parkstroken. Daarnaast bevatte het plan de realisatie van 30 woningen, twee slibdepots en een grootschalige voorziening (Fleurapark/Floriade).
 - In 2003 nam het college de grondexploitatie in uitvoering en werd er gewerkt aan het bestemmingsplan. De bestemmingsplanprocedure liep echter vast omdat een sluitende begroting ontbrak. Van de verschillende planonderdelen is alleen het slibdepot tot uitvoering gebracht. De overige onderdelen moesten met het oog op de haalbaarheid worden aangepast.
 - In 2005 is het ontwikkelingsplan opgeschoond en uitgewerkt tot een masterplan. Het ambitieniveau voor de Oranjevlietpolder blijft echter ongewijzigd. In mei 2007 concludeert het college dat de plannen financieel niet haalbaar zijn. Vervolgens wordt gewerkt aan een uitgekleed masterplan, dat in 2009 gereed komt. Dit masterplan beoogt de realisatie van:
 - een ecologische verbinding tussen de Oranjeplassen en de kust;
 - een recreatief groen gebied (recreatieve voorzieningen, strandje, fiets-, wandel- en ruiterspaden en een verbeterde toegang tot het gebied);
 - 30 landelijke woningen.
 - Hoewel de betrokken partijen¹ op 7 december 2009 de uitvoeringsovereenkomst Oranjevlietpolder ondertekenen komt de uitvoering van het project ook dan niet van de grond. Doordat het rijk bezuinigt op de ecologische hoofdstructuur moeten programmaonderdelen worden geschrapt. De realisatie van woningen blijkt onhaalbaar, evenals de realisatie van een grootschalige recreatieve voorziening. Uiteindelijk zijn uitgaande van het masterplan 2009 enkel een slibdepot en een startkavel waarop natuurontwikkeling plaatsvindt gerealiseerd.
- 2 Oorzaken voor het niet van de grond komen van de ontwikkelingen in de Oranjevlietpolder zijn:
- a *De problematische financiering van de planonderdelen. De inkomsten die diverse planonderdelen moesten opleveren zijn te optimistisch ingeschat, terwijl de kosten van de plannen in de Oranjevlietpolder steeds verder opliepen. Uiteindelijk loopt het project zolang door dat onder invloed van de economische crisis de plannen definitief onhaalbaar worden.*
 - b *Weinig bestuurlijke prioriteit voor de ontwikkeling van de Oranjevlietpolder als buitengebied.*
 - c *De moeizame samenwerking tussen gemeentelijke diensten en de moeizame samenwerking tussen de gemeente en de betrokken externe partners (Stadsregio*

¹ De betrokken partijen waren de gemeente Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam, de provincie Zuid-Holland, het Zuid-Hollands Landschap en het Hoogheemraadschap Delfland.

Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, Zuid-Hollands Landschap en Hoogheemraadschap Delfland).

(a) problematische financiering planonderdelen

- In de periode 1996-2007 ontwikkelen de geraamde kosten van de plannen in de Oranjevuitenpolder zich als volgt:
 - akkoord ROM Rijnmond 1996, raming kosten voor verwerving en inrichting: 7,5 miljoen gulden (€ 3,4 miljoen);
 - ontwikkelingsplan Oranjevuitenpolder 2000, geraamde kosten 49 miljoen gulden;
 - lasten grondexploitatie 2003 € 57 miljoen;
 - concept masterplan 2007, geraamde kosten € 115 miljoen.
- De lange doorlooptijd van het project heeft oplopende rente- en apparaatskosten tot gevolg gehad die binnen de grondexploitatie terugverdiend moesten worden. Bij 'groene' plannen zoals de Oranjevuitenpolder is het doorgaans niet makkelijk om extra inkomsten te realiseren. Daar waar er in 'rode' plannen vaak wel mogelijkheden zijn om met aanpassingen in het plan extra inkomsten te realiseren, zijn deze mogelijkheden in 'groene' plannen meestal nauwelijks voorhanden. Dit komt onder andere doordat de financiering van 'groene' plannen deels afhankelijk is van subsidies, waarbij de subsidievoorwaarden doorgaans niet veel ruimte bieden voor aanpassingen.
- Terwijl de kosten van het project opliepen, bleken diverse opbrengsten lager uit te vallen dan verwacht.
- In 2003 verwachtte de gemeente dat twee slibdepots samen ca. € 21 miljoen zouden bijdragen aan de ontwikkeling van de Oranjevuitenpolder. In 2007 zijn de opbrengsten die van het slibdepot worden verwacht gedaald tot € 6 à 8 miljoen. Uiteindelijk bleek het slibdepot geen inkomstenbron, maar een kostenpost doordat de markt voor slib inzakte en er vanuit het oogpunt van oneerlijke concurrentie juridische beperkingen zaten aan het exploiteren van een slibdepot.
- Onderdeel van de grondexploitatie uit 2003 is een grootschalige recreatieve voorziening (bijvoorbeeld de Floriade) die € 16 miljoen moest opleveren. In 2007 zijn de inkomsten die op dit onderdeel worden verwacht gestegen naar € 22 miljoen. Uiteindelijk is de realisatie van een grootschalige recreatieve voorziening echter niet haalbaar gebleken.
- In 1999 was de ligging van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vastgelegd in de Oranjevuitenpolder. Doordat het rijk in 2010 als gevolg van bezuinigingen stopte met de financiering van de verwerving van gronden voor de EHS, verdwenen de middelen uit het ILG-budget (€ 9 miljoen plus € 9.600 per ha.) die de provincie zou investeren voor de aanleg van de EHS in de Oranjevuitenpolder.
- De opbrengsten uit de bouw van 30 woningen worden in de grondexploitatie van 2003 aangemerkt als bepalend voor de financiële haalbaarheid van de plannen. In 2011 worden de woningen echter uit de plannen geschrapt vanwege de crisis in de woningmarkt.

(b) weinig bestuurlijke prioriteit

- De Oranjevuitenpolder kreeg als buitengebied bestuurlijk weinig prioriteit. Bestuurders maakten zich niet hard voor de problemen in het project, waardoor die jaren voort konden duren.
- In de beleving van betrokken ambtenaren kwam het project niet hoog op de agenda omdat het een afgelegen gebied ver buiten Rotterdam betreft.

(c) moeizame samenwerking

- Tot 2006 was de samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke diensten niet optimaal. De dS+V was verantwoordelijk voor de realisatie van de ambities in de Oranjevouterpolder, terwijl het OBR financieel verantwoordelijk was voor het project. Het OBR gaf de dS+V echter geen inzicht in de grondexploitatie, wat het afstemmen van inhoudelijke ambities op financiële mogelijkheden bemoeilijkte.
 - De hoge grondprijzen die de gemeente Rotterdam rekende voor de inbreng van gemeentelijke gronden in het project zijn door verschillende partijen genoemd als vertragende factor.
 - Rond de grondprijs die de gemeente Rotterdam rekende was sprake van tijdrovende discussies met externe partners. De gemeente bood geen inzicht in de prijs waarvoor zij de in te brengen gronden had verkregen. De gemeente maakte daarmee op de andere partijen de indruk sterk gericht te zijn op het verkrijgen van een hoge grondprijs en de discussies leidden tot vertraging van het project.
 - Tussen de gemeente en de overige betrokken partijen was niet alleen discussie over de grondprijzen, maar ook over de verdeling van de inrichtingskosten en de kosten van de inzet van Rotterdamse ambtenaren. Ook deze discussies zorgden voor vertraging in het project.
- 3 *Met het gebiedsontwikkelingsplan voor de Bonnenpolder beoogde de deelgemeente Hoek van Holland vanaf 2003 samen met een aantal partners een duurzame toekomst voor de Bonnenpolder te realiseren. De ruimtelijke plannen die hiertoe zijn ontwikkeld, zijn echter niet gerealiseerd.*
- Naar aanleiding van wateroverlast in 1998 en 1999 richtten de boeren uit de Bonnenpolder in 2000 Stichting de Bonnen op. Het lukte de stichting niet voldoende geld bijeen te brengen voor het opstellen van een gebiedsvisie. Daarom draagt de deelraad van Hoek van Holland in 2003 het dagelijks bestuur op om een gebiedsvisie voor de Bonnenpolder op te stellen.
 - In samenwerking met andere partijen² heeft de deelgemeente Hoek van Holland een gebiedsontwikkelingsplan opgesteld. Dit plan is in september 2006 door de deelraad vastgesteld en richt zich op de volgende doelen:
 - nieuwe gewenste functies een plaats geven in de polder en verpaupering voorkomen door nieuwe economische dragers (landgoederen) toe te voegen;
 - het ontwikkelen van een graslandreservaat;
 - het aanleggen van een ecologische verbindingzone met voldoende waterberging;
 - de recreatieve ontsluiting versterken.
 - In navolging op het gebiedsontwikkelingsplan is een intentieovereenkomst opgesteld om de verdere ontwikkeling van de Bonnenpolder in de afgesproken richting te waarborgen. Nadat Stichting de Bonnen en de Erven van Rijckevorsel (grootste grondeigenaar in de Bonnenpolder) in 2006 besloten deze overeenkomst niet te ondertekenen, zetten ook de overige partijen hun handtekening niet onder deze overeenkomst.
 - Vanaf 2007 richt de deelraad Hoek van Holland zich op de realisatie van een zorglandgoed in de Bonnenpolder. De deelraad draagt het dagelijks bestuur middels een motie op een onderzoek naar de mogelijkheden van een zorgboerderij op zo kort mogelijke termijn af te wikkelen. Hoewel verschillende zorgorganisaties interesse tonen in dit plan, haken zij uiteindelijk af.

² Betrokken partijen waren Stichting de Bonnen, het Zuid Hollands Landschap, de provincie Zuid Holland, het Hoogheemraadschap Delfland en de Erven van Rijckevorsel (de grootste grondeigenaar in de Bonnenpolder).

- In oktober 2007 draagt de deelgemeente Hoek van Holland het opdrachtgeverschap voor de gebiedsontwikkeling over aan de Stadsregio Rotterdam. De stadsregio geeft het OBR in 2007 opdracht tot het uitvoeren van een financiële quickscan en laat in 2009 een extern bureau een landschappelijke en stedenbouwkundige verkenning (2009) opstellen. Ook wordt inzet gepleegd om de financiering van de gebiedsontwikkeling rond te krijgen.
 - In 2010 is de Bonnenpolder als gevolg van bezuinigingen afgefallen bij de herijking van het provinciale Investeringsbudget Landelijk Gebied en uit het groenprogramma van de provincie gehaald, waardoor de plannen definitief niet haalbaar zijn. Los van maatregelen die het Hoogheemraadschap van Delfland zelfstandig in de Bonnenpolder heeft genomen om de waterhuishouding te verbeteren, hebben er tot op heden geen ruimtelijke ontwikkelingen in de Bonnenpolder plaatsgevonden.
- 4 Oorzaken voor het niet realiseren van de beoogde ontwikkelingen in de Bonnenpolder zijn:
- a *De gemeente Rotterdam hield zich grotendeels afzijdig van de ontwikkelingen in de Bonnenpolder, terwijl de deelgemeente Hoek van Holland niet over de bevoegdheden en middelen beschikte die nodig zijn voor de realisatie van een dergelijk plan.*
 - b *De te optimistische verwachtingen van de deelgemeente met betrekking tot de financiering van de plannen.*

(a) afzijdigheid gemeente Rotterdam en gebrek aan bevoegdheden en middelen deelgemeente

- Normaliter beperkte de rol van deelgemeenten in ruimtelijke procedures zich tot de organisatie van de inspraak in bestemmingsplanprocedures. Met betrekking tot de beoogde ontwikkelingen in de Bonnenpolder was het echter de deelgemeente die de planvorming initieerde en een regierol op zich nam, tot de overdracht van het opdrachtgeverschap aan de stadsregio in 2007. Vanuit de stad is niet gecontroleerd of de deelgemeente buiten haar takenpakket trad bij het initiëren van de gebiedsontwikkelingen van de Bonnenpolder.
- Na het verschijnen van de financiële quickscan in 2007 geeft de gemeente Rotterdam aan geen trekker te willen zijn van de plannen. De gemeente wil enkel een faciliterende rol op zich nemen bij het aanpassen van het bestemmingsplan, maar weigert een actieve rol op zich te nemen.
- De gemeente Rotterdam heeft geen financiële middelen beschikbaar gesteld voor de ontwikkelingen in de Bonnenpolder, terwijl de deelgemeente enkel middelen beschikbaar had voor procesbegeleiding en ambtelijke ondersteuning. Doordat de deelgemeente geen middelen had om gronden aan te kopen, werd de realisatie van de plannen in hoge mate afhankelijk van de grondbezitters in het gebied.
- De Bonnenpolder werd niet als een (bestuurlijke) verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam beschouwd. Op stedelijk niveau werd weinig belang gehecht aan de ontwikkelingen in de Bonnenpolder, onder andere omdat de gemeente geen grondpositie in de Bonnenpolder had. Tevens speelde net als bij de Oranjevuitenpolder mee dat het een buitengebied in Hoek van Holland betrof dat relatief ver buiten de stadsgrenzen is gelegen.
- De afwachtende houding die de gemeente Rotterdam in nam zorgde voor frustratie bij de externe partners die betrokken waren bij de planvorming voor de Bonnenpolder, doordat verwachtingen die deze partners hadden niet werden waargemaakt.

(b) te optimistische verwachtingen

- Uitgaande van de financiële middelen die beschikbaar waren, kenden de plannen voor de Bonnenpolder een te hoog ambitieniveau. Het gebiedsontwikkelingsplan

kende geen sluitende financiële paragraaf maar bevatte wel de volgende verwachtingen met betrekking tot de financiering van de beoogde ontwikkelingen:

- de ontwikkeling van de landgoederen genereert opbrengsten die de Erven van Rijckevorsel kunnen aanwenden voor de financiering van andere planonderdelen;
 - aangenomen werd dat de ontwikkeling van groene gebieden (reservaatgebied en waterberging) gefinancierd kon worden met middelen van de DLG;
 - de ontwikkeling van recreatieve voorzieningen zou voor 50% door de provincie worden betaald.
- Enerzijds was de verwachting dat een groot deel van de plannen gefinancierd kon worden met opbrengsten uit de ontwikkeling van landgoederen. Anderzijds stond in het gebiedsontwikkelingsplan vermeld dat de grondeigenaren hun rendement wilden verhogen en was niet duidelijk in hoeverre de belangrijkste grondeigenaar bereid zou zijn om planonderdelen te financieren uit de opbrengsten van de landgoederen.
 - De financiële quickscan uit juni 2007 liet zien dat de plannen alleen haalbaar waren als de grondeigenaren bereid zouden zijn hun grond voor een lage prijs te verkopen. Logischerwijs is echter te verwachten dat grondeigenaren in de regel een zo hoog mogelijke grondprijs zullen nastreven.
 - De financiële quickscan uit 2007 benoemt naast de benodigde grondopbrengsten ook andere financiële risico's die een bedreiging vormen voor de financiële haalbaarheid van de plannen. Deze risico's betreffen onder andere het afzetrisico van vrije kavels, de hoge verkoopprijs waarvan is uitgegaan voor de landgoederen en de minimale raming van project en personele kosten.
 - Ondanks de risico's en onmogelijkheden die met de financiële quick scan in kaart zijn gebracht, vormde de quick scan geen aanleiding om de ambities voor de Bonnenpolder te verlagen, waardoor de financiële haalbaarheid van de plannen onrealistisch bleef.

2-3 aanbevelingen

In 2012 is besloten de ontwikkeling van de Oranjevuitenpolder en de Bonnenpolder samen te voegen in het combinatieplan Oranjebonnen. Dit plan richt zich voornamelijk op het realiseren van ecologische en recreatieve verbindingen, waarbinnen ruimte is voor de realisatie van private initiatieven als een hippisch centrum. Het combinatieplan Oranjebonnen kent daarmee een aanzienlijk lagere ambitie dan de plannen die eerder voor beide polders zijn opgesteld. Gegeven de conclusies van dit onderzoek en met het oog op de realisatie van de huidige doelen voor de Oranjebonnen doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Het project Oranjebonnen is opgedeeld in twee fasen. De financiering voor de tweede fase is nog niet volledig rond. Gelet op de financiële disbalans in eerdere plannen voor de Bonnenpolder en Oranjevuitenpolder beveelt de rekenkamer aan te blijven bewaken dat de ambities voor het gebied in balans zijn met de beschikbare financiële middelen.
- 2 Borg dat er voldoende ambtelijke en bestuurlijke prioriteit wordt gegeven aan de gebiedsontwikkeling van de Oranjebonnen in het bijzonder en gebiedsontwikkeling in het buitengebied in het algemeen.

- 3 Investeer blijvend en zichtbaar in de relatie met publieke en private partijen die bij de ontwikkeling van de Oranjabonnen betrokken zijn, zodat initiatieven een grotere kans van slagen hebben.
- 4 Borg en bewaak dat bij gebiedsontwikkelingen in informele contacten tussen bestuurders of ambtenaren en individuele burgers geen uitlatingen worden gedaan die te hoge verwachtingen kunnen wekken.

Rotterdam.nl/Oranjesonnen

Gemeente Rotterdam

Oranjesonnenbrug met dierenoversteek

Begin
December 2013
Klaar
April 2014

Oranjesonnen: polderlandschap met ruimte voor landbouw en recreatie.
Ook in 2014: drie fietsroutes, ruitpaden en een visplekplaats.

Opdrachtgever

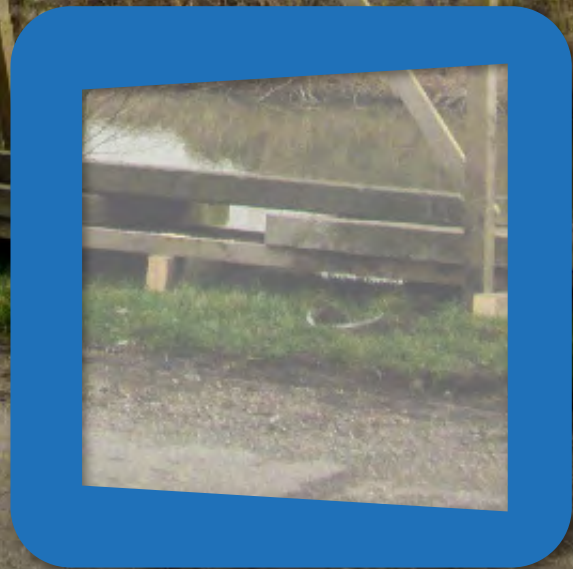
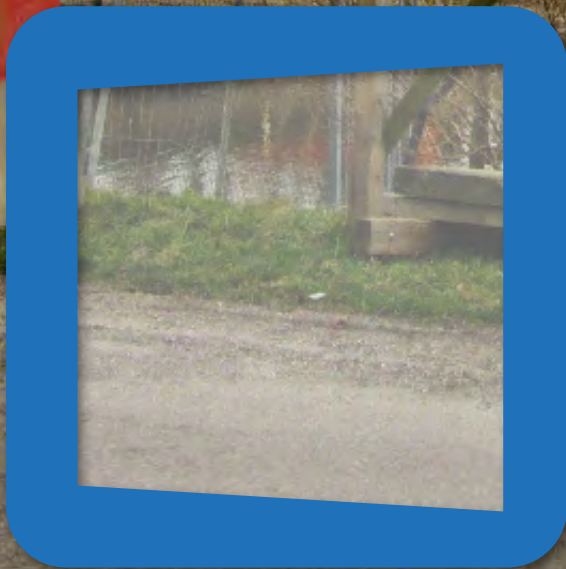
Gemeente Rotterdam

Betrokkenen

Rijk, Provincie, stadsregio Rotterdam, gemeente Maasland,
Zuid-Hollands Landschap en Hooghaemrandschap Delfland

Aannemer

Verbeon B.V. uit Maasland



3 reactie B en W en nawoord

3-1 reactie B en W

In antwoord op uw verzoek van 10 oktober jongsleden om een bestuurlijke reactie op de concept bestuurlijke nota over het Rekenkameronderzoek 'Oranjebonnen' berichten wij u als volgt.

Ons college waardeert de gedegenheid waarmee u het onderzoek naar deze langlopende gebiedsontwikkeling heeft uitgevoerd. De terugblik en reconstructie hebben geleid tot conclusies en aanbevelingen waar we ons in hoofdlijnen in kunnen vinden. De aanbevelingen uit de concept bestuurlijke nota nemen wij over. In deze brief geven we onze reactie per (deel)conclusie en per aanbeveling.

In het onderzoek wordt teruggeblikt op een periode van meer dan twintig jaar. In die periode heeft de samenleving niet stilgestaan. Ook is er in deze periode veel gebeurd op het gebied van openbaar bestuur. Om een voorbeeld te noemen, begin jaren '90 was de gemeente sterk als plannenmaker en ontwikkelaar, maar in de jaren 2000 is de gemeente selectiever geworden als gevolg van een veranderende rolopvatting over de kerntaken van de gemeente. Bestuurlijk zijn er keuzes gemaakt en deze komen in het onderzoek ook naar voren. Graag verwijzen we daarbij naar het nieuwe bestuurlijk model met gebiedscommissies in plaats van deelgemeenten, de vorming van het cluster Stadsontwikkeling maar bijvoorbeeld ook de Stadsvisie uit 2006 en het kader Stadsontwikkeling uit 2013. In de laatst genoemde bestuurlijke documenten zijn duidelijke inhoudelijke keuzes gemaakt. Daarnaast zijn als gevolg van de economische crisis veel van de gemeentelijke grondexploitaties herzien en zijn er ook als gevolg van de economische crisis ingrijpende rijksbezuinigingen op het gebied van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) doorgevoerd.

Wij hebben de afgelopen twintig jaar ingezet op het aantrekkelijker maken van de stad als woonstad. Hier zijn grote resultaten geboekt, aangezien er tegenwoordig meer mensen in de stad wonen dan twintig jaar geleden. Het centrum staat er door alle nieuwe ontwikkelingen beter voor en dat geldt ook voor andere gebieden in de stad. Het buitengebied had wat bebouwing betreft geen prioriteit. Wel hebben wij in de afgelopen jaren samen met andere overheden geïnvesteerd in het buitengebied. Niet alleen in de Oranjebuitenpolder maar ook in de Vlinderstrik, Schiezone en Schieveen. Net als bij woningbouwprojecten geldt voor ontwikkelingen in de openbare ruimte dat deze veel tijd in beslag nemen.

Naast een lange doorlooptijd geldt ook dat ontwikkelingen in het groen (nog) moeilijker te financieren zijn dan "rood". Immers het betreft altijd meerdere publieke en private partijen die actief zijn in het gebied. Dit gegeven ontslaat de gemeente niet van de plicht om toch te proberen ontwikkelingen mogelijk te maken. Maar wel zo dat we geen verplichtingen aangaan voordat we weten dat het lukt.

De gemeente heeft de afgelopen jaren in nauw overleg met gebiedspartijen, in de vorm van gebruikersavonden, vertrouwen en draagvlak voor het Ambitiedocument Oranjabonnen en de bijbehorende inrichtingsplannen verkregen. De projectorganisatie is gestart op basis van de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken. Daarnaast wordt voor de tweede fase een methode van netwerkend organiseren toegepast, waarbij de markt meer ruimte wordt gegeven om te investeren in het gebied. De gemeente richt zich hierbij op haar kerntaken van initiatief nemen, kaderstellen en faciliteren. Dit heeft geleid tot een groter draagvlak bij de gebruikers en inmiddels is de uitvoering van de eerste fase in volle gang. De oplevering van de Bonnenbrug in juli 2014 was het eerste concrete grootschalige uitvoeringsproject dat enthousiasme en vertrouwen gaf bij zowel de negen betrokken bestuurders als de diverse stakeholders uit het gebied.

Vertrouwelijkheid

Wij waarderen het dat u op ons verzoek de informatie over de grondexploitaties een vertrouwelijk status heeft gegeven.

Conclusies

Onderstaand geven wij onze bestuurlijke reactie per (deel)conclusie.

Conclusie 1.

De gemeente Rotterdam wil al sinds 1993 de natuur- en recreatieve functie van de Oranjabuitenpolder versterken. Samen met betrokken partners heeft de gemeente jarenlang gewerkt aan plannen om dit te realiseren. Zelfs na een ambitieverlaging in 2009 is de uitvoering van de verschillende planonderdelen nauwelijks van de grond gekomen.

Wij herkennen deze lijn en in het bijzonder dat er een uitdaging ligt voor de buitengebieden qua ontwikkeling maar ook qua beheer. Wij hebben ambities voor de beide polders in 2012 verder bijgesteld en vertaald in het Ambitiedocument Oranjabonnen. Eerdere financiële toezeggingen van rijk, provincie, Stadsregio Rotterdam en gemeenten Rotterdam en Maassluis zijn omgezet in beschikkingen met een omvang van circa € 13,5 miljoen.

Sinds de B&W-besluiten over het Ambitiedocument, de grondexploitatie en het projectbestemmingsplan zijn de planvorming en de uitvoering in een stroomversnelling gekomen en is de samenwerking met de stakeholders geïntensiveerd.

Conclusie 2.

Oorzaken voor het niet van de grond komen van de ontwikkelingen in de Oranjabuitenpolder zijn:

a. De problematische financiering. De inkomsten zijn te optimistisch ingeschat, terwijl de kosten verder opliepen. Onder invloed van de economische crisis worden de plannen definitief onhaalbaar.

b. Weinig bestuurlijke prioriteit voor de ontwikkeling van de Oranjabuitenpolder als buitengebied.

c. Moeizame samenwerking tussen de gemeentelijke diensten en tussen de gemeente en externe partijen (SRR, PZH, ZHL en Hoogheemraadschap).

Wij erkennen het beeld dat de planvorming om meerdere redenen meer tijd heeft gekost en dat dat meerdere oorzaken heeft. Een kenmerkende gedragslijn van de overheid is dat er geen ingrepen worden gedaan zonder goedgekeurd plan, zonder overeenstemming met alle stakeholders en zonder sluitende businesscase. Uit het

rapport blijkt dat meerdere externe ontwikkelingen van invloed zijn geweest op het verloop van dit project. Voorbeelden daarvoor zijn de beleidswijzigingen EHS inclusief bezuinigingen van het rijk, de crisis op de woningmarkt (gerelateerd aan de financiële c.q. bankencrisis) en het instorten van de slibmarkt. Deze ontwikkelingen waren niet voorspelbaar. Juist dankzij de gedragslijn beschreven in de vorige alinea, heeft de overheid deze autonome ontwikkelingen wel adequaat betrokken bij de planvorming en niet 'blind' besloten tot het doorvoeren van veranderingen in de polders.

Onderstaand gaan we puntsgewijs op de deelconclusies in:

- a. Wij erkennen dat onder invloed van de economische crisis de oorspronkelijke plannen voor de Oranjevleuropolder financieel niet realiseerbaar zijn. Vanaf 2012 zijn voor alle maatregelen van het combinatieplan Oranjevleuopolder nieuwe kostenramingen opgesteld. Ook zijn de verwachte uitgaven en inkomsten voor de grondexploitatie geheel getoetst in het kader van het interne traject "Grex op orde". Het projectteam heeft een risicoanalyse opgesteld als input voor de grondexploitatie; daarbij zijn in de grondexploitatie alleen inkomsten opgenomen die voldoende zekerheid boden. In juli 2013 is de actuele grondexploitatie Oranjevleuopolder met een licht positief saldo door het college vastgesteld.
- b. Wij erkennen dat de Oranjevleuropolder als buitengebied, wat betreft bebouwingkansen, minder prioriteit had. De gemeentelijke prioriteit was gericht op binnenstedelijke ontwikkelingen en woningbouwlocaties zoals Nesselande en Park16hoven en vastgelegd in bestuurlijke documenten zoals de Stadsvisie en het Kader Stadsontwikkeling. Wij hebben de afgelopen jaren samen met andere overheden geïnvesteerd in het buitengebied. Niet alleen in de Oranjevleuropolder maar ook in de Vlinderstrik, Schiezone en Schieveen.
- c. Door samenvoeging van de diensten dS+V, OBR en delen van Gemeentewerken tot het cluster Stadsontwikkeling in 2012 is de ambtelijke samenwerking aanzienlijk vereenvoudigd, hetgeen onverlet laat dat bij elke gebiedsontwikkeling sprake is van meervoudige afwegingen. Ook was het bestuurlijke opdrachtgeverschap jarenlang te veel verdeeld. In 2012 is met instemming van alle partijen besloten om één bestuurlijk opdrachtgever de verantwoordelijkheid te geven, namelijk de gemeente Rotterdam. Dat geldt ook voor het ambtelijk opdrachtgeverschap.

Conclusie 3:

Met het gebiedsontwikkelingsplan Bonnevleuopolder beoogde de deelgemeente Hoek van Holland vanaf 2003 samen met enkele partners een duurzame toekomst voor de Bonnevleuopolder te realiseren. De ruimtelijke plannen zijn echter niet gerealiseerd.

Wij bevestigen dat deze plannen tot op heden niet zijn gerealiseerd. Naar verwachting worden in de Oranjevleuopolder tweede fase in samenwerking met de grondeigenaren wel publieke en private investeringen gerealiseerd, nadat het bestemmingsplan door de gemeenteraad is vastgesteld; dit zal naar verwachting gebeuren in 2016.

Conclusie 4:

Oorzaken voor het niet realiseren van de beoogde ontwikkelingen in de Bonnevleuopolder zijn:

- a. **Gemeente Rotterdam hield zich grotendeels afzijdig van de ontwikkelingen in de Bonnevleuopolder, terwijl de deelgemeente Hoek van Holland niet over de bevoegdheden en middelen beschikte die nodig zijn voor de realisatie van een dergelijk plan.**
- b. **De te optimistische verwachtingen van de deelgemeente met betrekking tot de financiering van de plannen.**

Wij herkennen het beeld dat er meerdere oorzaken zijn aan te wijzen; deels binnen de scope van de kring van directe stakeholders, deels ook door externe (inter)nationale ontwikkelingen (slibmarkt, woningmarkt, bezuinigingen rijk en provincie). Voorts merken we op dat het deelgemeentemodel was gebaseerd op het beginsel van complementariteit, waarbij deelgemeenten op het terrein van de buitenruimte primair verantwoordelijk waren en regie konden voeren .

Wij werken sinds het opheffen van de deelgemeenten (april 2014):

- a. Met een slagvaardiger gemeentelijke projectorganisatie door alle bevoegdheden en financiële middelen te bundelen bij het cluster Stadsontwikkeling.
- b. Met richtlijnen bij de afdeling Planeconomie met betrekking tot de financiering van de plannen. Ook wordt tijdig een gebiedsadviseur ingeschakeld en wordt de grondexploitatie jaarlijks getoetst door de interne controller en de externe accountantsdienst. De deelgemeente Hoek van Holland probeerde middels subsidies en woningbouw de ontwikkeling van de Bonnenpolder toch kostendekkend te realiseren. Doordat, zoals reeds bij a. genoemd, de gemeente zich alleen heeft gericht op de Oranjevouterpolder en de deelgemeente in het ongewis bleef over de financiële (on)haalbaarheid van de Bonnenpolder, is die verwachting bij de deelgemeente blijven bestaan. Sinds de besluitvorming over het combinatieplan Oranjebonnen is dat verleden tijd.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Het project Oranjebonnen is opgedeeld in twee fasen. De financiering voor de tweede fase is nog niet volledig rond. Gelet op de financiële disbalans in eerdere plannen voor de Bonnenpolder en de Oranjevouterpolder beveelt de rekenkamer aan te blijven bewaken dat de ambities voor het gebied in balans zijn met de beschikbare financiële middelen.

Wij blijven bewaken dat de ambities voor het gebied in balans zijn met de beschikbare financiële middelen. Wij verantwoorden dit aan de gemeenteraad door jaarlijks een voortgangsrapportage van het project op te leveren.

Daarnaast heeft de rekenkamer eind 2012 in haar rapport over de grondexploitaties een aantal aanbevelingen gedaan. Deze hadden ondermeer betrekking op het beleid ten aanzien van de portefeuille, risicomanagement en het informeren van de gemeenteraad en zijn inmiddels in overleg met de rekenkamer verwerkt.

De financiering van de tweede fase bestaat momenteel uit een provinciale beschikking van circa € 3,1 miljoen t.b.v. recreatieve en ecologische maatregelen in het gebied en € 0,4 miljoen t.b.v. proceskosten. De huidige planvorming richt zich alleen op deze maatregelen en de stimulans aan private partijen om ook in het gebied te investeren. In de loop van 2016 bestaat de kans dat dit budget wordt vergroot: dan wordt er wellicht een gebiedsgebonden bijdrage van € 800.000 voor het projectgebied ter beschikking gesteld door het windpark Nieuwe Waterweg, zodra de exploitatie van dit windpark start. De planvorming voor deze investeringen gaat pas van start zodra zekerheid bestaat over de beschikking. Op de website www.rotterdam.nl/oranjebonnen wordt o.a. over deze financiering van de eerste en tweede fase gecommuniceerd.

Aanbeveling 2

Borg dat er voldoende ambtelijke en bestuurlijke prioriteit wordt gegeven aan de gebiedsontwikkeling van de Oranjabonnen in het bijzonder en gebiedsontwikkeling in het buitengebied in het algemeen.

Wij borgen dat er voldoende ambtelijke en bestuurlijke prioriteit wordt gegeven aan de gebiedsontwikkeling van de buitengebieden in het algemeen en de Oranjabonnen in het bijzonder. Met name voor de groenprojecten Schieveen, Schiezone en Vlinderstrik ligt de bestuurlijke prioriteit op het faciliteren van private, provinciale of rijksinvesteringsinitiatieven. Daarbij worden in een vroeg stadium heldere, uitvoeringsgerichte afspraken gemaakt, evenals voldoende procedureafspraken voor het geval er tussentijds sprake is van scopewijzigingen. Als voorbeeld is in het project Oranjabonnen vanuit de belangen van het Hoogheemraadschap en de gemeente Rotterdam een uitvoeringsovereenkomst vispaaiplaats vastgesteld, waarin beide partijen afspraken maken over verantwoordelijkheden en de financiële dekking op 50-50%-basis is vastgelegd.

Voor het project Oranjabonnen heeft de gemeente Rotterdam in 2012 met de provincie Zuid Holland en stadsregio Rotterdam afgesproken dat dit project niet langer wordt aangestuurd door een stuurgroep van 3 partijen, maar door één bestuurlijke opdrachtgever, namelijk de gemeente Rotterdam, vertegenwoordigd door de wethouder Buitenruimte. Dit verbetert de daadkrachtige besluitvorming en versnelt het proces van planvorming en uitvoering.

Aanbeveling 3.

Investeer blijvend en zichtbaar in de relatie met publieke en private partijen die bij de ontwikkeling van de Oranjabonnen betrokken zijn, zodat initiatieven een grotere kans van slagen hebben.

Gelijktijdig met het bijstellen van onze ambities in 2012 hebben wij onze relaties met publieke partijen, zoals Hoogheemraadschap Delfland, provincie, Zuid Hollands Landschap en buurgemeenten Maasluis en Westland geïntensiveerd. Wij informeren deze partijen over de projectaanpak en hebben voor alle negen betrokken bestuurders in juli 2014 een projectpresentatie gehouden, gevolgd door een fietstocht door het projectgebied.

Ook investeren wij in onze relatie met private partijen om tot financieel haalbare initiatieven te komen. De gemeente heeft intensief contact met een ontwikkelaar voor de realisatie van een hippisch centrum en inmiddels is hiervoor een grondaanbieding gedaan. In de periode van augustus tot december 2014 wordt met gebiedspartijen samengewerkt om het Ontwikkelplan Oranjabonnen op te stellen, dat vervolgens tijdens een stakeholdersavond ter toetsing wordt voorgelegd en aansluitend begin 2015 door het college wordt vastgesteld. Gemeente, provincie en hoogheemraadschap voeren in die periode concreet de dialoog met grondeigenaren, bewoners, projectontwikkelaars en pachters en wordt hun inbreng verwerkt in dit ontwikkelplan Oranjabonnen.

Aanbeveling 4.

Borg en bewaak dat bij gebiedsontwikkelingen in informele contacten tussen bestuurder of ambtenaren en individuele burgers geen uitlatingen worden gedaan die te hoge verwachtingen kunnen wekken.

Wij hechten aan transparantie en betrouwbaarheid. Het zorgvuldig omgaan met burgers en bedrijven is cruciaal. Wij zoeken zoveel mogelijk het contact met de stad en de Rotterdammers. Uw aanbeveling om ervoor te waken geen uitlatingen te doen

die te hoge verwachtingen scheppen nemen wij zeker ter harte en gebruiken wij als les voor toekomstige gebiedsontwikkelingen.

Wij hebben voor dit project een website ontwikkeld, waarop planvorming, verslagen van gebruikersbijeenkomsten, informatie over omliggende projecten en uitvoeringsplanning zijn opgenomen. Ook als er vertraging ontstaat vanwege een bezwaarschrift of een verzoek om een voorlopige voorziening, berichten we hierover en wordt eventuele vertraging in de uitvoering vermeld. Via deze site www.rotterdam.nl/oranjebonnen wordt ingezet op transparante en actuele informatie voor individuele burgers en andere betrokkenen.

3-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer stelt vast dat het college alle conclusies onderschrijft en alle aanbevelingen overneemt. Bij zowel de conclusies als aanbevelingen noemt het college diverse recente initiatieven in het huidige project Oranjebonnen, waarmee de gebiedsontwikkeling een grotere kans van slagen moet hebben dan voorheen. Hoewel de rekenkamer geen onderzoek heeft gedaan naar het huidige project Oranjebonnen – dat sterk is vereenvoudigd ten opzichte van de twee voorlopers – constateert de rekenkamer dat de door het college genoemde initiatieven, acties en voornemens aansluiten bij de gedane aanbevelingen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Tussen Hoek van Holland en Maassluis liggen de Korte en Lange Bonnen (hierna: de Bonnenpolder) en de Oranjevuitenpolder. Gezamenlijk worden deze polders de Oranjabonnen genoemd (zie figuur 1-1).³ 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.⁴ 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 dit soort gebieden te stimuleren of 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 zijn er verschillende plannen opgesteld. Figuur 1-2 geeft enkele indrukken van het gebied.

³ Gemeente Rotterdam, 2013, Ambitiedocument Oranjabonnen Hoek van Holland.

⁴ 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.

Figuur 1-2 enkele indrukken van het gebied



In 2013 heeft de gemeente Rotterdam nieuw beleid vastgelegd in het Ambitiedocument Oranjebonnen.⁵ 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 (EHS) en weerstand van grondeigenaren.⁶

De gemeenteraad heeft de rekenkamer per brief verzocht onderzoek te doen naar de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder.⁷ In deze brief stond onder meer het volgende:

“Het gebied (de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder red.) is een ecologische verbindingszone en zou ontwikkeld moeten worden tot een nieuw natuur- en recreatiegebied met zorglandgoederen. Het ontwikkelingsplan Oranjevuitenpolder 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 Oranjevuitenpolder 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.

⁵ Gemeente Rotterdam, 2013, Ambitiedocument Oranjebonnen Hoek van Holland.

⁶ Gemeente Rotterdam, 2013, Ambitiedocument Oranjebonnen Hoek van Holland, p. 5.

⁷ Brief mevrouw Bokhove aan de directeur van de Rekenkamer Rotterdam d.d. 3 oktober 2013.

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.”⁸

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.

1-2 probleemstelling

1-2-1 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 Oranjevouterpolder;
- inzicht te bieden in mogelijke schadeveroorzakende toezeggingen, plannen of handelingen van de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland.

Een van de aanleidingen voor het onderzoek is dat inwoners en/of pachters menen schade ondervonden te hebben doordat eerder vastgestelde plannen niet zijn uitgevoerd. Daarom beoogt de rekenkamer met dit onderzoek ook inzicht te bieden in mogelijke schadeveroorzakende toezeggingen, plannen of handelingen van de (deel)gemeente.

1-2-2 onderzoeksvragen

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 Oranjevouterpolder wel of niet gehaald en hebben de gemeente en de deelgemeente hierbij (on)behoorlijk gehandeld?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke doelen kende de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland voor de Bonnenpolder en de Oranjevouterpolder?
- 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?
- 4 Is er een relatie tussen het handelen van de gemeente of de deelgemeente en eventuele schade bij inwoners en/of pachters?

1-3 afbakening

De rekenkamer heeft in de onderzoeksopzet aangegeven het onderzoek te starten vanaf de periode 1998 omdat volgens enkele boeren - verenigd in Stichting de Bonnen - de problematiek rond de gebiedsontwikkeling speelt vanaf dat moment. Het gebied

⁸ Brief gemeenteraad aan de directeur van de Rekenkamer Rotterdam d.d. 3 oktober 2013.

heeft toen te maken had gehad met wateroverlast.⁹ De ontwikkelingen rond de intentieovereenkomst over het gebiedsontwikkelingsplan uit 2006 zouden in het onderzoek centraal staan. Lopende het onderzoek is de afbakening concreter geworden en is voor de Bonnenpolder de periode 2003 tot en met 2013 diepgaand onderzocht. In 2003 is namelijk een motie aangenomen van de deelraad Hoek van Holland, waarin wordt opgeroepen een gebiedsvisie voor de Bonnenpolder te maken.

Voor de Oranjevlietpolder geldt dat nadat kort wordt ingegaan op de eerste grondverwervingen in de jaren zeventig, het onderzoek begint met het ROM-Rijnmond convenant uit 1993. De groene ontwikkeling in de Oranjevlietpolder was één van de projecten binnen dit convenant, dat er voor moesten zorgen Rotterdam een aantrekkelijk leefklimaat zou houden ondanks de industriële ontwikkelingen. Het onderzoek eindigt in 2013 omdat toen een nieuw samengevoegd plan voor de Bonnen- en Oranjevlietpolder is vastgesteld. De rekenkamer bespreekt dit combinatieplan wel omdat dit een antwoord geeft op de vraag welke onderdelen van de eerdere plannen niet meer doorgaan.

Relevant voor de afbakening is ook dat de rekenkamer afhankelijk was van de informatie die de (deel)gemeente (nog) heeft over het dossier. Uit het onderzoek 'grond voor exploitatie' van de rekenkamer is bijvoorbeeld al gebleken dat het programma GROBIS dat werd gebruikt voor de grondexploitaties geen historische gegevens opslaat.

Bij het deel van het onderzoek dat zich richt op de vermeende schade, heeft de rekenkamer zich gericht op de gevallen waarbij volgens de bewoners 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 heeft zich gericht op het beleid en de uitvoerende handelingen van de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland. Het beleid en handelingen van andere overheden komen alleen aan de orde voor zover behandeling nodig is om inzicht te krijgen in het ontwikkelingsproces. De rekenkamer heeft alleen mogelijk schadeveroorzakende toezeggingen, plannen of handelingen van de gemeente en deelgemeente onderzoeken die direct gerelateerd zijn aan het gebiedsontwikkelingsproces onderzocht.

1-4 leeswijzer

Deze nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. In de inleiding is de opzet van het onderzoek besproken. Hoofdstuk twee licht de voor dit onderzoek belangrijke begrippen toe daar waar het gaat om het ontwikkelen van groen (recreatief, natuur, etc.) nabij de stad. Ook beschrijft dit hoofdstuk de taakverdeling van actoren in dit soort processen. Hoofdstuk drie en vier bevatten de feitenreconstructies met betrekking tot de Oranjevlietpolder en de Bonnenpolder. In deze hoofdstukken komen de onderzoeksvragen één tot en met drie aan de orde. Hoofdstuk vijf gaat in op het lopende project Oranjevliet en de realisatie van de doelstellingen van dit project.

⁹ 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>

openbare en vertrouwelijke versie

Het onderzoeksrapport bevat informatie die als naar haar aard vertrouwelijk kan worden beschouwd. In het licht van artikel 185 lid 1 van de Gemeentewet en artikel 10, lid 2 (sub b en e) van de WOB en op verzoek van direct betrokkenen, bestempelt de Rekenkamer Rotterdam paragraaf 5-4 van de nota van bevindingen (over de financiering van de huidige grondexploitatie Oranjebonnen) en hoofdstuk 6 van de nota van bevindingen (over eventuele schade aan een individuele boer), inclusief de desbetreffende conclusie in de bestuurlijke nota, als vertrouwelijk. Dit betekent dat de gemeenteraad en college twee rapporten krijgen toegezonden: een openbare versie zonder de vertrouwelijke onderdelen en een vertrouwelijke versie waarin de openbare en vertrouwelijke onderdelen zijn opgenomen. Voor u ligt de openbare versie.



2 groen nabij de stad

2-1 inleiding

Om de feitenreconstructie in perspectief te plaatsen, verschaft dit hoofdstuk inzicht in de wijze waarop groene ontwikkelingen nabij de stad verlopen. Daarvoor worden relevante begrippen uitgelegd en processen rondom het ontwikkelen van groen (recreatief, natuur, etc.) nabij de stad geduid. Dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen – ook wel ‘groene ontwikkelingen’ genoemd – brengen namelijk een heel andere dynamiek met zich mee dan de bouw van bijvoorbeeld kantoren of huizen, zogenaamde ‘rode ontwikkelingen’.

Dit hoofdstuk begint met een uiteenzetting over de verschillende typen groen die binnen een gebiedsontwikkeling ontwikkeld kunnen worden. Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op de organisaties die hierbij betrokken zijn. Een korte inleiding over ruimtelijke ordening en planeconomie licht het werk van deze disciplines bij gebiedsontwikkelingen toe. Paragrafen over pacht en grondprijzen, de problemen in landelijke gebieden en de belangrijkste beleidsconcepten komen aan de orde omdat zij een grote rol spelen in het vervolg van dit onderzoek.

2-2 typen groen

Bij groene gebiedsontwikkelingen is het van belang om verschillende typen groen, hun kenmerken en de bijbehorende beleidsinstrumenten goed te onderscheiden. Voor de één is een strak weiland natuur, voor de ander is alleen een officieel natuurgebied, beheerd door een natuurbeheerder, met beschermde diersoorten natuur. Figuur 2-1 laat de drie hoofdgroepen groen zien.



De drie hoofdtypen groene gebieden zijn agrarische gebieden, natuurgebieden en recreatiegebieden. Vaak zal er sprake zijn van een mengvorm, zoals agrarisch natuurbeheer, maar voor het overzicht worden hier eerst kort de hoofdgroepen besproken.

In agrarische gebieden staat de productie van landbouwproducten centraal. Een boer is grondeigenaar of pacht het gebied van een verpachter. De aankoop of pacht van het gebied wordt gefinancierd uit inkomsten uit de landbouw. De boer is ook verantwoordelijk voor het beheer van het gebied. Dit valt doorgaans samen met de

agrarische werkzaamheden. Subsidies en landinrichting (onder andere bestaande uit herverkaveling van gronden en verbetering van infrastructuur en waterhuishouding) zijn instrumenten waarmee de overheid boeren kan ondersteunen.

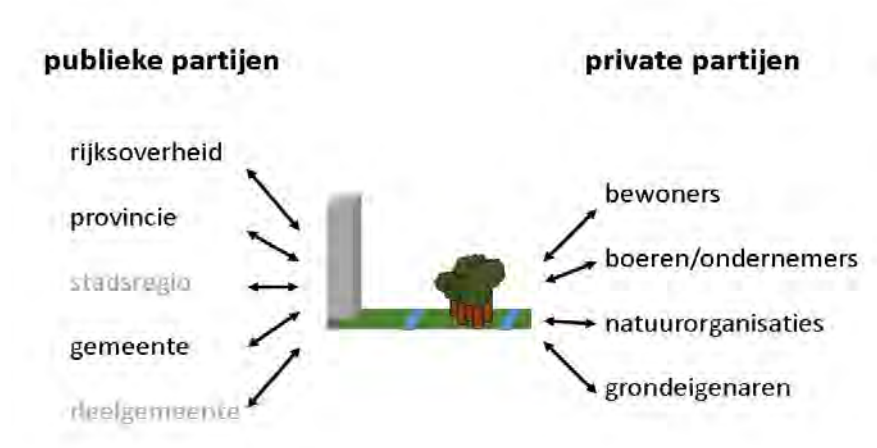
In natuurgebieden staat het beschermen van bijzondere natuurwaarden (soorten e.d.) centraal. Natuurbeheersorganisaties als Natuurmonumenten, het Zuid-Hollands Landschap, maar ook de Staat (Staatsbosbeheer) hebben deze gebieden doorgaans in eigendom en beheren deze gebieden. De kosten voor het verkrijgen en het beheer van deze gebieden worden doorgaans betaald vanuit subsidies en private giften. In recreatiegebieden staan de mogelijkheden voor ontspanning centraal. Recreatiegebieden in de buurt van de stad zijn soms eigendom van de gemeente of van een samenwerkingsverband van gemeenten.

Zoals eerder is opgemerkt, zal er vaak sprake zijn van dubbelgebruik. Recreanten fietsen door een agrarisch of natuurgebied of bijzondere vogels komen voor in recreatiegebieden of agrarische gebieden. Voor het bestuderen van ruimtelijke ontwikkelingen in deze gebieden is het van belang om te onderzoeken wie de eigenaar is, hoe het beheer gefinancierd wordt en welke belangen er kunnen spelen ten aanzien van toekomstige bestemmingen en bouwmogelijkheden.

2-3 actoren en taken

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 bevoegdheden en rollen van verschillende betrokken actoren relevant. Figuur 2-2 laat de belangrijkste actoren zien.

Figuur 2-2 betrokken partijen bij groene gebieden aan de rand van de stad



Verschillende overheidsorganisaties kunnen invloed hebben op groene gebieden aan de rand van de stad. Deze rollen kunnen wisselen. Hoewel de rijksoverheid

momenteel veel taken heeft gedecentraliseerd, is de rijksoverheid lange tijd een belangrijke speler geweest. Het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), nu ministerie van Infrastructuur en Milieu, bepaalde op landelijk niveau in nota's ruimtelijke ordening welke ruimtelijke ontwikkelingen er wel en niet zouden mogen plaatsvinden in landelijke gebieden. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) was verantwoordelijk voor de ontwikkeling van natuurgebieden en de vitalisering van agrarisch gebied door middel van landinrichting, herverkaveling en dergelijken. Deze rol is nu belegd bij het ministerie van Economische Zaken. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is een agentschap van dat ministerie en vervult samen met het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid van het ministerie. Tegenwoordig werken DLG en BBL ook voor andere partijen en met name voor de provincies.

De invoering van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in 2007 was een belangrijke stap in de decentralisatie van taken van het rijk naar de provincie. De provincie is op twee manieren betrokken in het landelijk gebied. Bij de provincie Zuid-Holland houdt de afdeling Ruimte, Wonen en Bodem van de directie Ruimte en Mobiliteit zich bezig met het opstellen van ruimtelijke plannen. Daarnaast kan de provincie in bepaalde specifieke gevallen ingrijpen in de gemeentelijke bestemmingsplan procedures. De afdeling Water en Groen en de dienst Groenservice Zuid-Holland van de directie Leefomgeving en Bestuur houden zich bezig met het maken van plannen en het uitvoeren van plannen voor het Landelijk gebied. Daarvoor had de provincie ook budgetten tot zijn beschikking.

Naast de rijksoverheid en de Provincie Zuid-Holland had in de regio Rotterdam ook de stadsregio een belangrijke rol. De Stadsregio Rotterdam was betrokken bij het opstellen van regionale ruimtelijke plannen zoals de structuurplannen voor de regio, de Regionale Strategische Agenda en het Regionaal Groen Structuurplan (RGSP). Daarnaast kon de stadsregio bepaalde subsidiebudgetten verdelen.

De gemeente Rotterdam kan op vele manieren betrokken zijn bij ontwikkelingen in het landelijk gebied. De gemeenteraad stelt bestemmingplannen vast. Bovendien kan de gemeente groen aanleggen, bijvoorbeeld in de vorm van een park. De stad is verantwoordelijk voor het hele financiële proces rond ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij zijn verschillende afdelingen van het cluster Stadsontwikkeling (voorheen dienst Stedenbouw + Volkshuisvesting (dS+V), Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR), Gemeentewerken (GW)) betrokken.

Daarnaast vervulden de deelgemeenten, in het geval van de Oranjobonnen de deelgemeente Hoek van Holland, een rol bij het bepalen van gewenste ontwikkelingsrichtingen. De deelgemeente waren bevoegd voor specifieke projecten een vrijstelling te verlenen van een bestemmingsplan. Ook organiseerde de deelgemeente vaak de inspraakavonden.

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.

2-4 ruimtelijke ordening en planeconomie

Het hele proces van het (her)inrichten van ruimte heet ruimtelijke ordening. Een gangbare definitie van ruimtelijke ordening is: "Ruimtelijke ordening omvat het zoekproces voor de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op lange(re) termijn ontwikkeling, inclusief de reflectie daarop." Idealiter wordt er in een (her)inrichtingsproces gewerkt van abstracte ideeën naar steeds concretere uitvoeringsgerichte plannen. Dit laatste kan specifiek worden aangeduid met het begrip ruimtelijke planning: "De systematische voorbereiding van beleidsvormende en uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde en op het organiseren van deze interventies."¹⁰

De taak die planeconomie heeft binnen het proces van ruimtelijke ordening en planning is het berekenen van de financieel-economische kant van diverse ruimtelijke plannen. Dit wordt ook wel aangeduid als de grondexploitatie. In een grondexploitatie staan de verwachte en gerealiseerde kosten en opbrengsten voor de totale duur van de ruimtelijke ontwikkeling. In grondexploitaties zijn de ruimtelijke onderdelen opgenomen (bijvoorbeeld bestaande bebouwing, wegen en parken), die betrokken zijn in de ruimtelijke ontwikkeling die op de grond moet plaatsvinden. Een belangrijk kenmerk van grondexploitaties is dat er kosten worden gemaakt ruim voordat er opbrengsten worden gegenereerd. Of het saldo uiteindelijk nul zal zijn, is onder meer afhankelijk van ontwikkelingen in de economie en de markten waarop de grondexploitaties betrekking hebben. Zijn die ontwikkelingen positiever dan waarmee rekening is gehouden in de ramingen, dan maakt de gemeente mogelijk winst maar zijn de ontwikkelingen negatiever, dan boekt de gemeente mogelijk verlies.

Bij een groene ontwikkeling ziet de financiële opzet van de plannen er anders uit dan bij 'rode' ontwikkelingen. Een eerste verschil is dat er in principe geen winst geboekt zal worden omdat er geen sprake is van vastgoedontwikkeling of gronden die op de markt kunnen worden afgezet. Het komt ook voor dat een deel van de gronden bestemd wordt voor een 'rode' ontwikkeling (bijvoorbeeld woningbouw) om daarmee de 'groene' ontwikkeling te financieren. Een bijzondere regeling in dat kader is de zogenaamde provinciale 'nieuwe landgoederenregeling' (zie hiervoor paragraaf 2-8 beleidsconcepten). Of er gronden verkocht kunnen worden om een groene ontwikkeling te financieren is afhankelijk van de grondpositie van publieke partijen in een bepaald gebied. Pas als de overheid gronden bezit kan er sprake zijn van mogelijke verkoop van gronden.

Bij een groene ontwikkeling staan aan de opbrengstenkant over het algemeen alleen subsidies die beschikbaar zijn gesteld om natuur- en/ of recreatieontwikkeling mogelijk te maken. Een voorbeeld hiervan is het Investeringsbudget Landelijk Gebied dat beschikbaar werd gesteld voor de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (zie hiervoor paragraaf 2-8 beleidsconcepten). Doorgaans is het zelfs met deze subsidies niet gemakkelijk om de financiering voor groene projecten rond te krijgen. Verderop in dit rapport zal dit besproken worden.

¹⁰ De genoemde definities komen uit: Spit en Zoete "Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke reflectie op het vakgebied", 2009.

2-5 pacht

In de Bonnenpolder is sprake van pachtcontracten tussen grootgrondbezitters en agrariërs. Daarom wordt kort stil gestaan bij wat pacht is en wat de belangrijkste vormen van pacht zijn. Wettelijk is er sprake van pacht als de ene partij (de verpachter) een onroerende zaak (gebouw en/of grond) aan een andere partij (de pachter) in gebruik geeft voor landbouw en waarvoor de pachter een tegenprestatie moet voldoen. Er zijn drie verschillende soorten pachtcontracten te onderscheiden: reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en teelpacht.

In dit onderzoek zijn reguliere en geliberaliseerde pacht aan de orde. Het belangrijkste verschil tussen beide is dat pachters met een regulier pachtcontract meer bescherming genieten dan pachters met een geliberaliseerd pachtcontract.¹¹ Geliberaliseerde pacht kan alleen worden toegepast op het verpachten van los land (land zonder boerderij). Reguliere pacht kan worden toegepast op alle mogelijke pachtobjecten; van los land tot een hoeve met land. Zoals gezegd geniet een pachter met een regulier pachtcontract meer bescherming van regelgeving. Hij kan zijn pacht niet zo maar kwijtraken als een verpachter zijn grond wil verkopen. Bij verkoop van grond verpacht in reguliere pacht is er sprake van een enorme waardedaling van rond de 40% van de vrije verkeerswaarde. Voor een verpachter die zijn gronden wil verkopen voor een ruimtelijke ontwikkeling is het hebben van reguliere pachters een nadeel. Wanneer een verpachter zijn gronden wil ontwikkelen, verkopen of iets dergelijks, zal hij de gronden in geliberaliseerde pacht willen uitgeven. De geliberaliseerde pacht is een vrije pachtvorm waarbij de prijs indien de pachtduur zes jaar of korter is vrij overeengekomen kan worden. Vaak betekent dit dat er een hogere prijs bedongen kan worden dan in reguliere pacht. Geliberaliseerde pachtcontracten hebben een einddatum en kunnen een onbeperkt aantal malen opnieuw worden aangegaan.

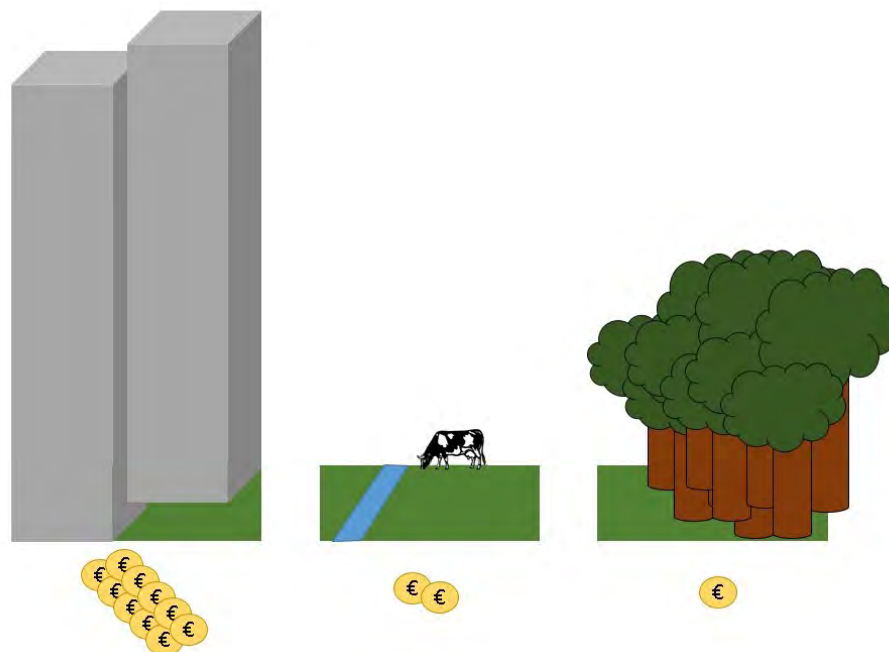
2-6 grondprijzen

Grondprijzen worden over het algemeen bepaald door wat er met het land verdiend kan worden. Daarom is grond waarop gebouwd mag worden meer waard dan landbouwgrond en landbouwgrond weer duurder dan grond waarop alleen natuurontwikkeling toegestaan is. Voor de vraag wat een grondeigenaar met zijn grond mag doen, is het bestemmingsplan van groot belang. Bij onteigening wordt er doorgaans een hogere vergoeding (volledige schadeloosstelling) aan een grondeigenaar betaald.¹² Figuur 2-3 laat schematisch het verschil in grondprijzen zien.

¹¹ <http://www.pachtcontracten.nl/>.

¹² Interview directeur Zuid-Hollands landschap 07-02-2014.

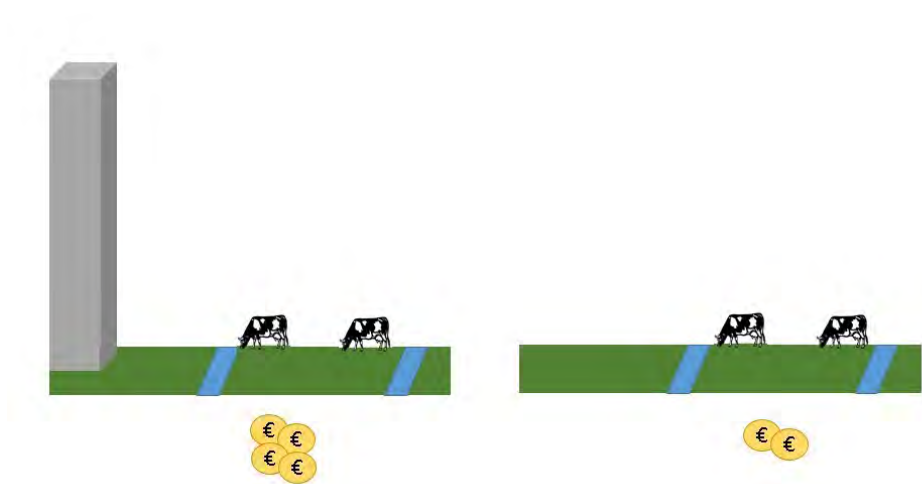
Figuur 2-3 grondprijzen bebouwde, agrarische en natuurgebieden



Hier speelt ook nog het begrip verwachtingswaarde een rol. Dit is de extra waarde van grond bovenop de agrarische prijs omdat men verwacht dat de grond in de toekomst bebouwd kan worden. Als men verwacht dat landbouwgrond in de toekomst bebouwd gaat worden, bijvoorbeeld omdat deze grond in de buurt van de stad ligt, is de prijs die men moet betalen voor deze grond doorgaans hoger dan de prijs die gebaseerd is op de agrarische productiewaarde. Figuur 2-4 laat dit zien. Bij deze gronden is het van belang welke partij het meest profiteert van de waardensprong van de agrarische naar de stedelijke prijs. De mogelijkheid om een hoge stedelijke prijs voor de grond te krijgen is voor veel grondeigenaren een reden om grond in eigendom te houden.¹³

¹³ Korthals Altes, W., van Rij, E., Grondmobiliteit, Rapport nr. 05.2.118, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Utrecht, 2005.

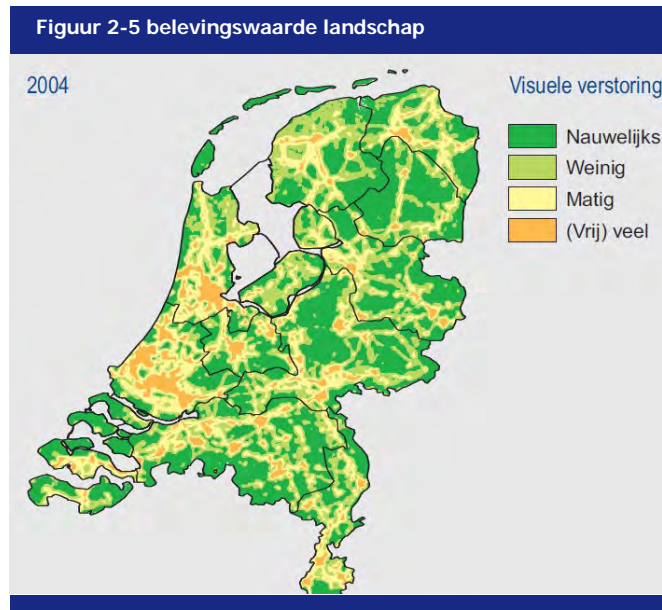
Figuur 2-4 invloed nabijheid stad op grondprijs



2-7 minder landelijk gebied

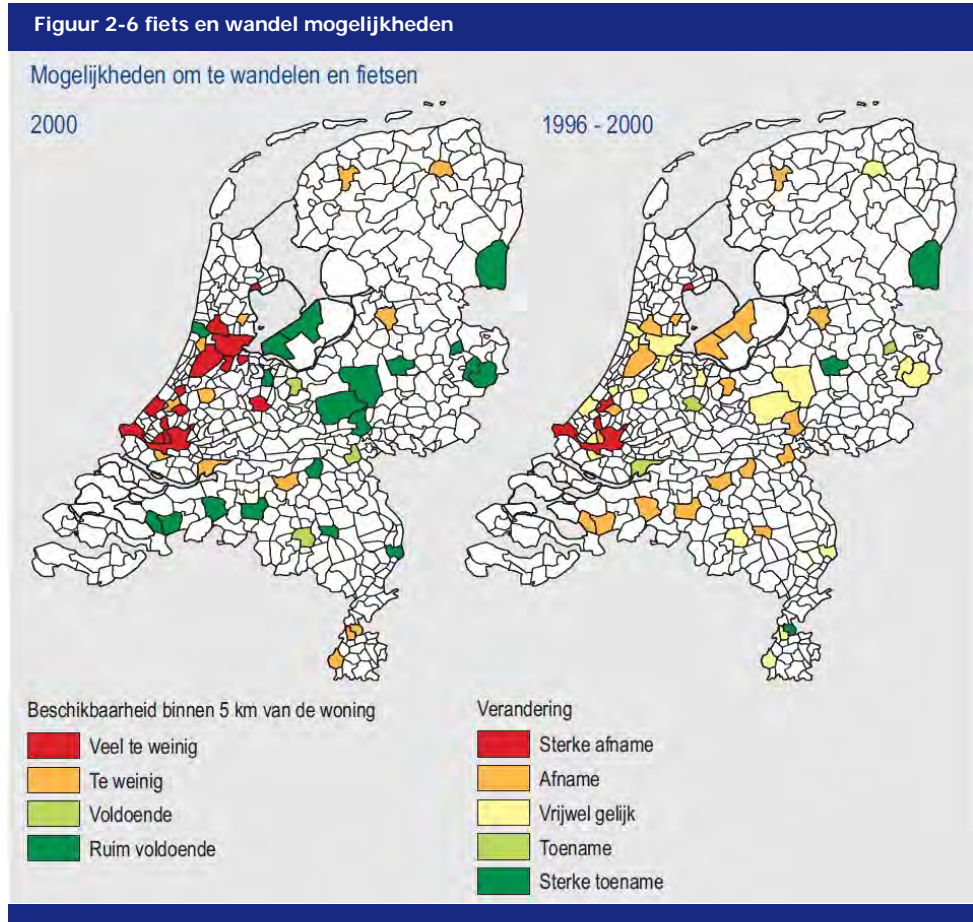
Rotterdam ligt in een sterk verstedelijkte omgeving. In de regio Rotterdam wordt in grote mate de belevingswaarde van het landschap negatief beïnvloed door verstedelijking, de visuele uitstraling van gebouwen en wegen (zie figuur 2-5).¹⁴

¹⁴ Milieu- en Natuurplanbureau, Natuurbalans 2005-2006.



bron: Milieu en Natuur planbureau, natuurbalans 2005-2006

In de omgeving van rotterdam waren er volgens het Milieu- en Natuurplanbureau veel te weinig mogelijkheden om te wandelen en te fietsen in de buurt van de woningen. Daarnaast was er sprake van een sterke afname van de mogelijkheden in de regio Rotterdam (zie figuur 2-6).



bron: Milieu en Natuur planbureau, natuurbalans 2005-2006

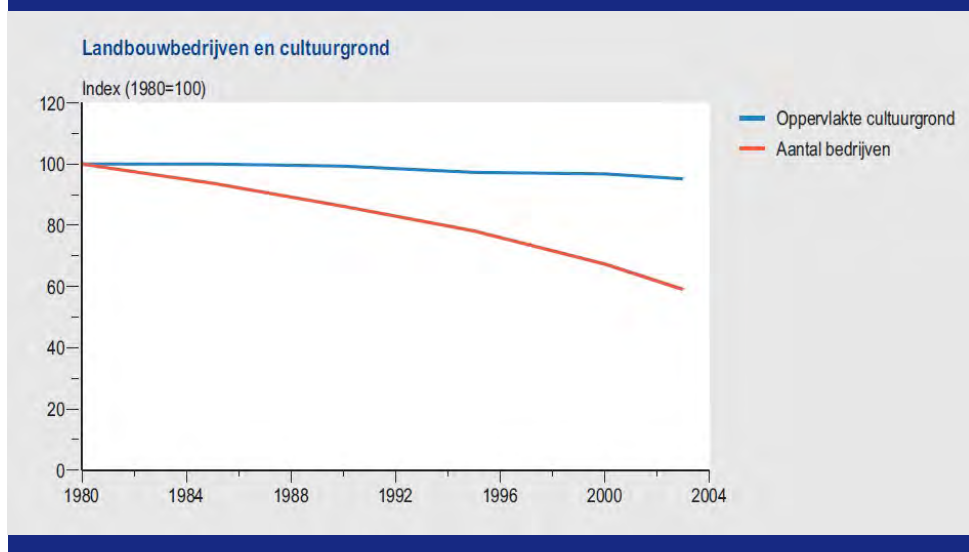
In heel Nederland krijgt het landelijk gebied een meer stedelijk karakter. Doordat veel landbouwbedrijven stoppen, kunnen nieuwe, niet-agrarische functies zich in het landelijk gebied vestigen.¹⁵ Om economisch rendabel te kunnen produceren, vindt er schaalvergroting plaats in de landbouw. De gemiddelde omvang van melkveebedrijven groeide van gemiddeld 32 ha in 1998 naar 45 ha in 2008¹⁶ en 50 ha in 2011¹⁷. Door de eerder genoemde hoge grondprijzen is het voor boeren nabij de stad moeilijk om hun areaal uit te breiden. Hierdoor lopen zij het risico geen toereikend inkomen te verdienen en een kwijnend bestaan te gaan leiden.

¹⁵ Milieu- en Natuurplanbureau, Natuurbalans 2005-2006.

¹⁶ CBS-Statline.

¹⁷ Melkveehouderij, ING Economisch Bureau, Financiering melkveebedrijven steeds lastiger, Nieuwe realiteit na 2015 bemoeilijkt bedrijfsovernames in sterke mate (ING.nl/economischepublicaties).

Figuur 2-7 ontwikkeling verhouding landbouwbedrijven - cultuurgrond



2-8 beleidsconcepten

Een aantal landelijke en provinciale beleidsconcepten zijn van belang voor de ontwikkelingen in de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder. Achtereenvolgens worden hier besproken de provinciale landgoederen regeling en de Ecologische Hoofdstructuur.

2-8-1 landgoederen

Sinds 2001 kent de provincie Zuid-Holland het beleidskader Nieuwe Landgoederen. Een landgoed is een stuk openbaar toegankelijk natuurgebied met daarop een privé erf met een privé woonhuis. In 2005 is het beleidskader herzien. In de herziening zijn de criteria voor het realiseren van een nieuw landgoed verruimd.¹⁸ Het kader combineert het probleem van de kosten van natuurgebieden voor de overheid (verwerving en beheer) met de mogelijkheid om gebruik te maken van de middelen die vrijkomen door de waardeverhoging van de grond als erop gebouwd mag worden.

De provincie heeft een nieuw landgoed als volgt gedefinieerd. Door particulieren gestichte en beheerde landgoederen met daarop een landhuis van allure met maximaal drie wooneenheden. Het landgoed heeft een totale omvang van minimaal vijf hectare en bestaat uit bij het gebied passende natuurdoeltypen en is voor 90% publiek toegankelijk. Per vijf hectare is maximaal 1000 m² bebouwing inclusief bijgebouwen toegestaan. De bouwhoogte is in belangrijke mate bepalend voor de beeldkwaliteit. De bouwhoogte zal daarom passend moeten zijn in de onmiddellijke omgeving.

2-8-2 Ecologische Hoofdstructuur

In 1990 introduceerde het rijk de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Doel van de EHS was het creëren van een samenhangend netwerk van hoogwaardige natuurgebieden,

¹⁸ Provinciale Staten Zuid-Holland, Beleidskader Nieuwe Landgoederen, november 2005.

door bestaande natuurgebieden te vergroten en te verbinden.¹⁹ Daarnaast werd met de EHS beoogd nieuwe natuurgebieden aan te leggen via het instrument natuurontwikkeling. Een belangrijk onderdeel van het beleid was de aankoop van grond voor nieuwe natuur. DLG kocht deze grond aan, richtte de grond in en leverde deze door aan organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en provinciale Landschappen, die het beheer van de natuur voor hun rekening namen.

De provincies moesten de EHS nader begrenzen. In dat kader hebben de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland in 1999 een begrenzingsplan voor de EHS in de Oranjevlietpolder vastgesteld.²⁰ Figuur 2-8 geeft de ligging van dit gebied aan.



Op 1 januari 2007 werd het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ingevoerd. Het rijk decentraliseerde een aantal van zijn taken in het landelijk gebied. De voerde de regie op het ILG en moest samen met de regionale partners de rijksdoelen voor het landelijk gebied realiseren. Via een bestuursovereenkomst werden door rijk en provincie afspraken gemaakt over (onder meer) de realisatie van de EHS.

Een probleem bij financiering vanuit het ILG is dat de rijksbijdrage voor verwerving en inrichting van de EHS gebaseerd was op een landelijk normbedrag (een vast bedrag

¹⁹ Randstedelijke Rekenkamer, Grondbeleid EHS Provincie Zuid-Holland Onderzoeksopzet, Amsterdam, 2014.

²⁰ Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Begrenzingsplan Oranjevlietpolder 100 ha natuurontwikkelingsproject, ingangsdatum december 1999.

²¹ Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Begrenzingsplan Oranjevlietpolder 100 ha natuurontwikkelingsproject, ingangsdatum december 1999.

per hectare). In Zuid-Holland is door de nabijheid van stedelijk gebied de grond echter duurder dan in niet verstedelijkte gebieden en staan er doorgaans meer opstallen en dergelijken op deze gronden. Dat betekent dat er meer kosten moeten worden gemaakt om grond te verwerven en te ontwikkelen. De provincie is desondanks toch met het ILG aan de slag gegaan in de verwachting dat het rijk extra geld beschikbaar zou stellen als zou blijken dat de projecten in Zuid-Holland met de toen geldende normbedragen niet gerealiseerd konden worden.²²

In 2010 trok de rijksoverheid zich echter verder terug.²³ Toen besloot het kabinet Rutte-I tot een herijking van de EHS. De EHS zou minder groot worden dan eerder beoogd, teneinde een besparing van € 600 miljoen te bereiken. Het rijk gaf aan dat er alleen nog geld beschikbaar zou komen voor het nakomen van internationale afspraken, de zogenaamde Natura 2000 gebieden. Concreet hield dit in dat het ILG-budget werd verlaagd en dat het verwachte ILG 2 er niet kwam. De Provincie Zuid-Holland is toen begonnen haar verplichtingen ten aanzien van projecten voor de EHS in kaart te brengen en te onderzoeken waar kon worden bezuinigd.²⁴ Het kabinet Rutte-II besloot in 2012 de decentralisatie van het natuurbeleid door te zetten en draaide wel een deel van de bezuinigingen (€ 200 miljoen) terug. De bezuinigingen hebben echter grote gevolgen gehad voor de Bonnenpolder en de Oranjevuitenpolder. Deze worden in de volgende hoofdstukken besproken.

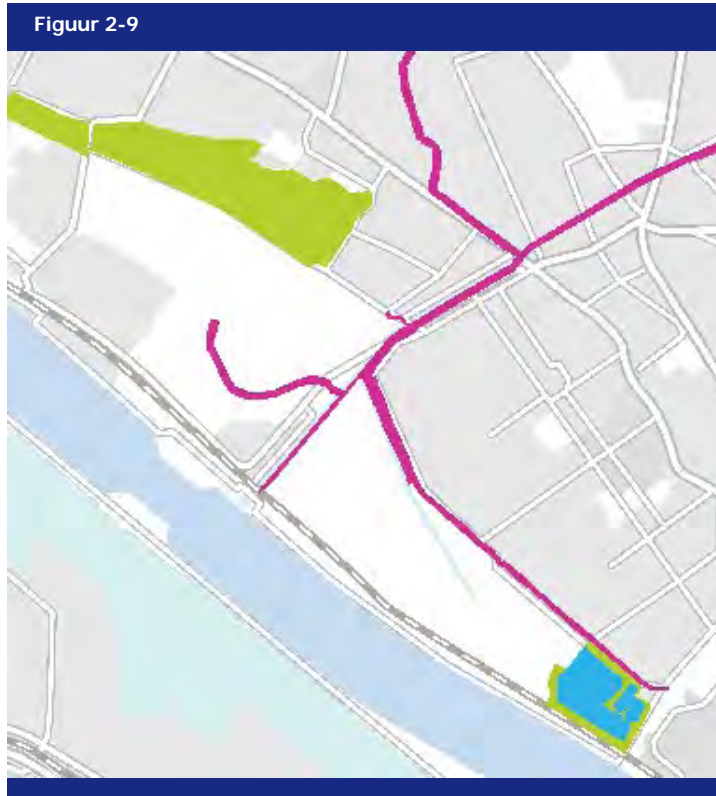
Figuur 2-9 laat de begrenzing van de EHS zien volgens de provinciale kaart van 2014.²⁵

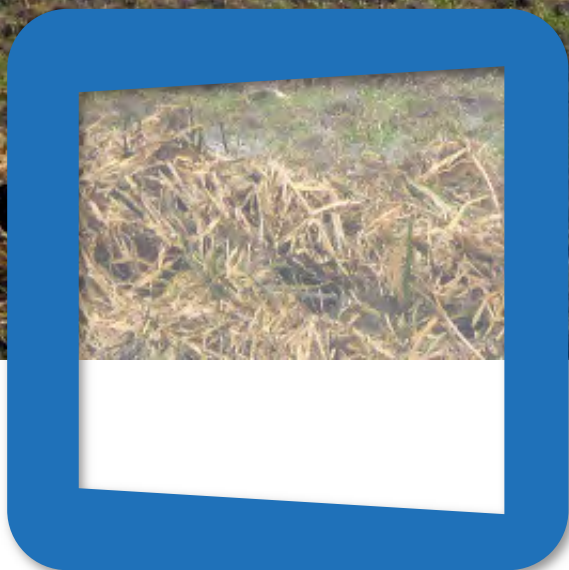
²² Interview Provincie Zuid Holland d.d. 17-01-2014 en Voordracht aan Provinciale Staten van Gedeputeerde Staten Vergadering Juni 2009 Nummer 6071, Partieële wijziging van het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013.

²³ PBL, Balans voor de leefomgeving 2012, 2013.

²⁴ Interview Provincie Zuid Holland d.d. 17-01-2014.

²⁵ <http://geo.zuid-holland.nl/geo-loket/html/atlas.html?atlas=EHS>





3 feitenreconstructie Oranjevouterpolder

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Welke doelen kende de gemeente Rotterdam voor de Oranjevouterpolder?
- Heeft de gemeente deze doelen gerealiseerd?
- Als de gemeente haar doelen niet gerealiseerd heeft, wat waren hiervoor de belangrijkste redenen?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Het hoofdstuk begint met een korte inleiding over het gebied. Daarna volgt een feitenreconstructie van het project Oranjevouterpolder. Deze beslaat de paragrafen 3.3 tot en met 3.10. Paragraaf 3.11 over de doelbereiking gaat expliciet in op het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In bijlage 1 zijn de gebeurtenissen die in dit hoofdstuk worden beschreven samengevat weergegeven in chronologische volgorde.

3-2 inleiding op het gebied

De Oranjevouterpolder bestaat uit 324 ha grond.²⁶ Voor de polder zijn gedurende vele jaren plannen gemaakt. Met uitzondering van een slibdepot²⁷ en een startkavel van het Zuid-Hollands landschap waarop natuurontwikkeling plaatsvindt, zijn deze plannen tot de komst van het combinatieproject Oranjebonnen niet gerealiseerd. In 2012 zijn de plannen voor de Oranjevouterpolder opgegaan in het project Oranjebonnen dat in hoofdstuk 5 besproken wordt.

De ruimtelijke agenda van de gemeente Rotterdam in de Oranjevouterpolder heeft een lange geschiedenis. De gemeente Rotterdam had in 1972 al gronden verworven in de Oranjevouterpolder, voor de aanleg van de Rijnpoorthaven.²⁸ In 1975 is de aanleg van de Rijnpoorthaven afgelast.²⁹ De volgende afbeelding toont een krantenkop uit die tijd.

²⁶ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie PL 0302, Oranjevouterpolder Hoek van Holland januari 2003.

²⁷ Een slibdepot is een stuk grond waarop vervuilde grond permanent gestort wordt.

²⁸ PL 0302, Verwervingskosten MGE II blad 2 en e-mail Stadsontwikkeling d.d. 08-04-2014.

²⁹ Reformatorisch dagblad d.d. 1 mei 1975, Rotterdam toch tegen plan Rijnpoorthaven - definitieve beslissing genomen.

Figuur 3-1 reformatorisch dagblad 1 mei 1975



Later heeft de gemeente in 2005 nog gronden in het gebied verworven voor de aanleg van een slibdepot.³⁰ Daarna is er in 2008 nog een kleine verwerving geweest van € 10.193,=³¹

Figuur 3-2 geeft een indruk van de ligging van de gebieden die in de Oranjevuitenpolder eigendom zijn van de gemeente Rotterdam (blauw gemarkeerd).³² Het gele gebied is eigendom van de gemeente geweest, maar inmiddels doorverkocht aan het Zuid-Hollandslandschap.

Figuur 3-2 eigendom gemeente in Oranjevuitenpolder



³⁰ PL 0302, Verwervingskosten MGE II blad 2 en e-mail Stadsontwikkeling d.d. 08-04-2014.

³¹ PL 0302, Staat P en e-mail Stadsontwikkeling d.d. 08-04-2014.

³² Gemeente Rotterdam, Kadaster Online, Eigenarenkaart Oranjevuitenpolder 14-08-2012.

Sinds het ROM-Rijnmond convenant uit 1993 zijn er serieuze plannen voor de ontwikkeling van groen in de Oranjevlietpolder. Onderstaande paragrafen beschrijven deze ontwikkelingen vanaf dat moment.

3-3 ROM Rijnmond

In 1993 is in het plan van aanpak ROM Rijnmond de Oranjevlietpolder opgenomen als project.³³ Begin jaren negentig speelt het Beleidsconvenant ROM-Rijnmond een belangrijke rol binnen de ruimtelijke ontwikkelingen in Rotterdam en omstreken.³⁴ ROM Rijnmond staat voor Ruimtelijke Ordening en Milieu Rijnmond en was een samenwerkingsverband van het rijk, de provincie, de stadsregio, achttien gemeenten (waaronder gemeente Rotterdam), het Havenbedrijf Rotterdam en het bedrijfsleven. voor de ontwikkeling van de haven en de leefomgeving. Aanleiding voor de samenwerking was de behoefte aan uitbreidingsruimte voor de Rotterdamse haven. De ontwikkeling van de haven moest samen gaan met kwaliteitsverbeteringen in de leefomgeving.

Uitgangspunt was ‘verdere ontwikkeling van grootschalige industrie op de zuidelijke oever van de Nieuwe Waterweg en, ondanks de hinder die dat veroorzaakt, ruimte voor groen en mooi wonen op de noordelijke oever’.³⁵ Het Beleidsconvenant ROM-Rijnmond kende 47 te ontwikkelen ‘groene’ en ‘rode’ plannen, waarbij de ‘groene’ plannen ervoor moesten zorgen dat ondanks de ontwikkeling van de ‘rode’ plannen er een aantrekkelijk leefklimaat blijft. Onderstaande afbeelding uit het convenant laat de belangrijkste doelstellingen zien.



³³ ROM-Rijnmond, “Plan van Aanpak en Beleidsconvenant Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM)- Rijnmond”, 9 december 1993.

³⁴ Het samenwerkingsverband is in 1993 gestart en in 2007 is het ROM Rijnmond opgegaan in het Rotterdam Climate Initiative (RIA).

³⁵ ROM Rijnmond, informatiebrochure ‘ROM Rijnmond – platform, bemiddelaar en buitenboordmotor’. www.rom-rijmond.nl.

In december 1993 is het plan van aanpak/beleidsconvenant ROM-Rijnmond mede door de gemeente Rotterdam getekend.³⁶ In het convenant wordt het doel van het beleid als volgt omschreven: *‘de economische ontwikkeling van het Rijnmond gebied (en met name van de mainport van Rotterdam) goed te laten sporen met een verbetering van het woon- en leefmilieu in het gebied’.*

De Oranjevlietpolder is in het beleidsconvenant en bijbehorend plan van aanpak benoemd als één van de 47 te ontwikkelen plannen. De Oranjevlietpolder is één van de groene projecten en valt onder de groep ‘Ruimtelijke Kwaliteit Land’. Samengevat stelt het beleidsconvenant het volgende beleidsdoel ten aanzien van de Oranjevlietpolder:

‘Verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied door uitbreiding van het areaal natuur- en recreatie.’

3-4 eerste gebiedsstudie

In december 1994 is in opdracht van de gemeente Rotterdam de eerste studie naar de herinrichting van de Oranjevlietpolder gemaakt.³⁷ Daarin staat dat met het project Oranjevlietpolder het volgende wordt beoogd:

*‘het versterken van de natuur- en recreatieve functie in dit gebied, zodanig dat het betekenis krijgt als onderdeel van de landschappelijke en recreatieve zone kust – Staelduinen – Maassluisse Plasjes – Midden-Delfland’.*³⁸

In de studie is ook vermeld dat er onderzoek is gedaan naar een aantal ruimtelijk claims in het Rijnmondgebied. Namelijk een Agrarisch Distributiecentrum (ADC), inpassing van een stortlocatie voor bouw- en sloopafval en een tracé voor een mogelijke tunnel onder de Nieuwe Waterweg.

Doel van de studie is te komen tot een keuze voor de herinrichting van de Oranjevlietpolder. Uit de studie komt een drietal scenario’s naar voren:

- 1 volledig natuur en recreatie: dit scenario gaat ervan uit dat de Oranjevlietpolder een essentieel onderdeel vormt van het natuur- en recreatiegebied en dat de polder ontwikkeld moet worden tot een stabiel en duurzaam natuur- en recreatie gebied. Andere belangen worden daaraan ondergeschikt bevonden, met name de vestiging van een ADC wordt hierdoor uitgesloten.
- 2 combinatie van natuur/recreatie en ADC: dit scenario gaat uit van de onmisbaarheid van de Oranjevlietpolder voor vestiging van een ADC. De inrichting dient dan vooral een economisch belang. Er blijft in dit scenario slechts een minimum inrichtingsmodel natuur en ecologie mogelijk.

³⁶ ROM-Rijnmond, “Plan van Aanpak en Beleidsconvenant Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM)- Rijnmond”, 9 december 1993. Het convenant is getekend door drie bestuurslagen te weten het rijk, de provincie Zuid-Holland en de Stadsregio Rotterdam en verschillende gemeenten, waaronder Rotterdam.

³⁷ Idem.

³⁸ Deze doelstelling komt overeen met die in het Plan van Aanpak ROM-Rijnmond (bron: agendapost 21 maart 1995).

- 3 natuur/recreatie en stort: dit scenario beschrijft hoe de Oranjevlietpolder uiteindelijk in zijn geheel als recreatie- en natuurgebied kan worden ingericht door eerst ruimte te bieden voor bouw- en sloofafval.

In alle scenario's is het ontwikkelen van een ecologische corridor opgenomen.

Op 21 maart 1995 besluit het college van B en W Rotterdam in te stemmen met scenario 2.³⁹ De raadscommissie Haven gaat op 5 juli 1995 akkoord met het collegebesluit.⁴⁰ De scenario's zijn ook besproken in de raadscommissie Ruimtelijke Ordening, Grondzaken en Regiovorming, raadscommissie Milieu en Buitenruimte, Verkeer en Vervoer.⁴¹ Uit deze besprekingen komt naar voren dat er aanzienlijke weerstand is voor een snelle keuze voor scenario 2 boven scenario 1. Dit blijkt ook uit adviezen van de gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen, de deelgemeente Hoek van Holland en het Zuid-Hollands Landschap. Dit leidt ertoe dat het college van B en W op 19 december 1995 besluit zowel scenario 1 als 2 verder te laten uitwerken. Bij de uitwerking moet een financiële onderbouwing worden gemaakt en moet worden uitgezocht in hoeverre infrastructurele problemen aan de orde zijn.⁴²

3-5 akkoord financiering ROM-groen

In het voorjaar van 1995 heeft het bestuurlijk overleg van het ROM Rijnmond convenant geconstateerd dat er nog geen zicht was op de financiering van groenprojecten. Daarom heeft het bestuurlijk overleg in juni 1995 een commissie ingesteld voor het maken van afspraken over de financiering van de groenprojecten, waaronder de Oranjevlietpolder. In maart 1996 is het akkoord 'over de financiering van de 1000 ha groenprojecten in ROM Rijnmond' vastgesteld door het bestuurlijk overleg. De commissie had voor de realisatie van deze 1000 ha groen 100 miljoen gulden geraamd voor verwerving, inrichting, onvoorzien en beheer.⁴³

Volgens het akkoord hebben de partijen overeenstemming over een aantal projecten waaronder de Oranjevlietpolder. In het totaal moest 110 ha verworven worden, waarvan 65 ha natuur/landschap en 45 ha bos.⁴⁴ De kosten voor de verwerving en de inrichting zijn volgens het akkoord geraamd op 7,5 miljoen gulden. Deze kosten waren geraamd op basis van de agrarische verkeerswaarde en de normbedragen van het rijk.⁴⁵ Verderop in paragraaf 3.8.2 wordt toegelicht waarom deze bedragen doorgaans niet toereikend zijn. Voor de financiering van de verwerving en de inrichting waren met name het rijk en de provincie verantwoordelijk. Het akkoord ging er van uit dat de

³⁹ Agendapost college B en W 'ROM-project Herinrichting Oranjevlietpolder', 21 maart 1995.

⁴⁰ Agendapost raadscommissie Haven, 'project Oranjevlietpolder', 5 juli 1995.

⁴¹ Idem, 15 en 17 augustus 1995.

⁴² Agendapost college B en W 'Project Oranjevlietpolder', 19 december 1995.

⁴³ Commissie Brouwer, Akkoord over de financiering van de 1000 ha groenprojecten in ROM Rijnmond, Voorlopig vastgesteld dagelijks bestuur van het Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond 12 maart 1996.

⁴⁴ Commissie Brouwer, Akkoord over de financiering van de 1000 ha groenprojecten in ROM Rijnmond, Voorlopig vastgesteld dagelijks bestuur van het Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond 12 maart 1996.

⁴⁵ Commissie Brouwer, Akkoord over de financiering van de 1000 ha groenprojecten in ROM Rijnmond, Voorlopig vastgesteld dagelijks bestuur van het Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond 12 maart 1996.

gemeente Rotterdam de gelden voor bosaanleg, die beschikbaar kwamen vanuit de motie Aubert⁴⁶ in zou zetten voor de herinrichtingsprojecten.⁴⁷

Met het tekenen van het akkoord was het geld nog niet voor specifieke projecten beschikbaar. Daarvoor moesten partijen eerst een plan en een begroting hebben. Daarna werd het geld verdeeld.⁴⁸ Volgens het akkoord is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partijen om het akkoord te realiseren. De planvorming en de organisatie van uitvoering en beheer is de verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam. De provincie en de stadsregio zijn in het akkoord aangewezen als opdrachtgevers voor de verwerving van de gronden.⁴⁹

3-6 ontwikkelingsplan Oranjevliet

In juni 2001 is het ontwikkelingsplan voor de Oranjevliet vastgesteld. In het ontwikkelingsplan is de keuze gemaakt voor het scenario 'volledig natuur en recreatie'. De kosten voor de realisatie van het ontwikkelingsplan werden geraamd op 49 mln. gulden. Voor de dekking van deze kosten gaat het plan uit van inkomsten uit subsidies en particuliere investeringen. Een probleem dat samenhangt met de gekozen financieringsvormen is dat over subsidiebedragen geen rente wordt ontvangen, terwijl in een grondexploitatie wel sprake is van een rentecomponent, die tot gevolg heeft dat de kosten van een project oplopen naarmate het langer duurt.

Bij de evaluatie 1993-1997 van ROM-Rijnmond heeft de gemeenteraad op 29 januari 1998 een motie aangenomen waarin de raad besloot:

- dat de gemeente Rotterdam afziet van het inrichten van een agrarisch distributiecentrum in de Oranjevliet, nu en in de toekomst;
- dat dit gebied de bestemming 'natuur- en recreatiegebied' zal krijgen;

Verder verzoekt de raad het college van burgemeester en wethouders deze uitspraak zo spoedig mogelijk in een bestemmingsplan vast te leggen.⁵⁰

In juni 1998 besluit het college van B en W van Rotterdam om een ontwikkelingsplan voor de Oranjevliet te maken. In 1999 hebben de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland de ligging van de EHS in de Oranjevliet vastgesteld (zie paragraaf over EHS in hoofdstuk 2).⁵¹

Het ontwikkelingsplan Oranjevliet is gemaakt door het projectteam Oranjevliet. Hierin zaten vertegenwoordigers van de deelgemeente Hoek van Holland, de gemeenten Maassluis, Naaldwijk en Rotterdam (diensten OBR, dS+V en

⁴⁶ Uitwerking van de motie Aubert inzake bossenplan, commissie voor haven en economische zaken – openbaar GHR – 16 september 1998.

⁴⁷ Commissie Brouwer, Akkoord over de financiering van de 1000 ha groenprojecten in ROM Rijnmond, Voorlopig vastgesteld dagelijks bestuur van het Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond 12 maart 1996.

⁴⁸ Interview stadsregio d.d. 17-12-2013.

⁴⁹ Commissie Brouwer, Akkoord over de financiering van de 1000 ha groenprojecten in ROM Rijnmond, Voorlopig vastgesteld dagelijks bestuur van het Bestuurlijk Overleg ROM Rijnmond 12 maart 1996.

⁵⁰ Motie van de heer P.J. Aubert e.a. een motie om te bevorderen dat er geen agrarisch distributiecentrum wordt ingericht in de Oranjevliet te Hoek van Holland en dit gebied te bestemmen tot natuur- en recreatiegebied. Volgnummer 13. Verzameling 1998, BGS 98/144, Rotterdam, 29 januari 1998.

⁵¹ Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Begrenzingsplan Oranjevliet 100 ha natuurontwikkelingsproject, ingangsdatum december 1999.

GW/Milieu), het Hoogheemraadschap van Delfland, de stichting Zuid Hollands Landschap en de provincie Zuid-Holland. Ook heeft er een klankbordgroep van natuur- en bewonersorganisaties gefunctioneerd. Na advisering van de raadscommissies voor financiën en voor ruimtelijke ordening en grondzaken, heeft het college op 3 juli 2001 het ontwikkelingsplan vastgesteld.⁵² Het project Oranjevuijtenpolder maakt vervolgens onderdeel uit van Rotterdamse ruimtelijke plannen. In het Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010 'Meer stad meer toekomst' d.d. 22 maart 2001, staat dat de Oranjevuijtenpolder in ontwikkeling is en een lopend project is op het gebied van groen en recreatie.

In het ontwikkelingsplan wordt een keuze gemaakt tussen de eerder besproken scenario's 1 (volledig natuur en recreatie) en 2 (combinatie natuur/recreatie en een agrarisch distributiecentrum). Scenario 2 viel af omdat er onvoldoende belangstelling was vanuit markt partijen.⁵³ Vanuit de gedachte dat er met het Akkoord Brouwer '96 geld vrij kwam voor de groene projecten uit het ROM-Rijnmond beleidsconvenant, is gekozen om scenario 1 verder uit te werken. Daarbij wilde het projectteam Oranjevuijtenpolder ook de mogelijkheid onderzoeken om een themapark en een berging voor gietwater ten behoeve van de glastuinbouw uit Naaldwijk in de plannen op te nemen.

Het plan kende de volgende onderdelen die als zeer essentieel werden gezien:

- water: 29 ha exclusief de Oranjeplassen.
- moeras: 39 ha exclusief moerasgebied in de Oranjeplassen.
- bos: 80% struweel en bosvegetaties en 20% grazige weides, beslaat 60 ha.
- grasland: minimale oppervlakte 24 ha.
- Oranjeplassen: water, moeraszones en manege blijven ongewijzigd deel uitmaken van het plan. Nieuw is het aanleggen van goede langzaam verkeersverbindingen en een reconstructie van het strandje in de zuidoosthoek van de Oranjeplassen.
- ingangen en parkstroken; drie ingangen, twee lokale en één regionale ingang die aansluit op de tweede ontsluitingsweg en eventueel op 'Waterweg City'. De parkstroken zijn aparte langzaam verkeersverbindingen die in breedte variëren van 30 tot 45 meter. De totale oppervlakte is 26 ha inclusief reconstructie oeverstrook Oranjeplassen.

Daarnaast noemt het plan de volgende functies die de essentiële onderdelen in ruimtelijke of financiële zin mogelijk moeten maken en die over worden gelaten aan particulier initiatief:

- recreatieve voorzieningen en wonen in het groen;
- ontwikkeling brakwatermilieu;
- proefproject natuurontwikkeling in combinatie met gietwateropslag;
- opslag grond (slibdepot);
- buitendijkse oeverstrook.

Daarnaast kent het plan een aantal belangrijke inrichtingsmaatregelen zoals kabels en leidingen, bruggen en ecoduikers, dijken, een gronddepot, de 2^e ontsluitingsweg Hoek van Holland en het Oranjekanaal.

⁵² Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie PL 0302, Oranjevuijtenpolder Hoek van Holland januari 2003 en besprekstuk 8 voor de vergadering van de Commissie voor Ruimtelijke Ordening en Grondzaken d.d. 05-06-2001.

⁵³ Projectteam Oranjevuijtenpolder, Ontwikkelingsplan Oranjevuijtenpolder 2000.

De kosten werden geraamd op 49 miljoen gulden. De kosten bestonden uit inrichtingskosten (essentiële planonderdelen, opruimingswerkzaamheden en grondwerken) en verwervingskosten. Deze kosten zijn aanzienlijk hoger dan de 7,5 miljoen gulden uit het akkoord 'over de financiering van de 1000 ha groenprojecten in ROM Rijnmond' uit maart 1996.

Voor de dekking van deze kosten gaat het plan uit van inkomsten uit subsidies en particuliere (ruimtelijke) investeringen. Voor wat betreft de subsidies gaat het om het Akkoord Brouwer, herbebossingsprogramma's (motie Aubert⁵⁴ en Stichting Face) en de Rbon regeling (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling). Ten tijde van het plan is de bijdrage vanuit het Akkoord Brouwer niet zeker. De verwachting is dat deze 9,5 miljoen gulden zal zijn. Daarnaast gaat het plan er van uit dat specifieke meerkosten voor het brakwatersysteem worden verzorgd door het Hoogheemraadschap van Delfland, de provincie en Rijkswaterstaat. De totale inrichtingskosten moeten voor ongeveer 25% worden gedekt uit de opbrengsten uit:

- 1 de uitgifte van grond ten behoeve van toeristisch-recreatieve attracties;
- 2 de realisatie van landgoederen met maximaal 30 woningen;
- 3 het ophogen van het terrein (alleen de ruimte onderdelen) met 2 meter lichtvervuilde grond.

Het OBR concludeert dat de realisatie van een sluitende grondexploitatie mogelijk is onder voorbehoud van het verkrijgen van financiering vanuit het Akkoord Brouwer en de Rbon.⁵⁵ Ook wordt de opmerking gemaakt dat bij deze financieringsvormen (het werken met subsidies) geen rekening wordt gehouden met een rentecomponent en dat dit in een gemeentelijke grondexploitatie wel het geval is. Hiermee bedoeld het OBR dat subsidies doorgaans niet hoger worden naarmate een project langer duurt en er langer rente betaald moet worden over de gemaakte kosten. Bij een grondexploitatie kan dit een probleem vormen omdat de kosten door rente oplopen naarmate het project langer duurt, terwijl de subsidies nog niet ontvangen zijn en over de subsidiebedragen geen rente wordt ontvangen.

3-7 uitwerking plan en grondexploitatie 2003

In juli 2003 neemt het college de grondexploitatie in uitvoering. De grondexploitatie kent een positief saldo van € 2 mln. Diverse planonderdelen (met name de woningen en de grootschalige voorziening) kennen echter grote financiële risico's. In augustus 2003 adviseert het dagelijks bestuur (db) van de deelgemeente Hoek van Holland positief over de vrijgave van het voorontwerp bestemmingsplan. Het vervolg hierop loopt echter vast omdat de begroting bij het bestemmingsplan niet sluitend is.

Na het opstellen van het ontwikkelingsplan Oranjevuitenpolder in 2000, worden sommige deelprojecten opgestart. Het project kende op dat moment geen integrale projectleider. Verschillende gemeentelijke diensten voerden hun eigen deelprojecten uit. Het ontwikkelplan was geschreven bij de afdeling ruimtelijke ordening. De grondaankopen en de slibdepots waren ondergebracht bij het OBR.

⁵⁴ Uitwerking van de motie Aubert inzake bossenplan, commissie voor haven en economische zaken – openbaar GHR – woensdag 16 september 1998.

⁵⁵ Projectteam Oranjevuitenpolder, Ontwikkelingsplan Oranjevuitenpolder 2000.

Op 8 juli 2003 heeft het college de grondexploitatie 0302 in uitvoering genomen.⁵⁶ Volgens de grondexploitatie zou de periode van uitvoering lopen van 2004 tot eind 2011.⁵⁷ Binnen het plan zou € 57 miljoen uitgegeven worden en € 59 miljoen verdiend.⁵⁸ Het plan ging uit van de komst van 30 woningen. Volgens de risicoanalyse is met name de grondopbrengst uit de woningbouw bepalend voor het uiteindelijke saldo van het project. Omdat voor de woningbouw een aanpassing van het provinciale streekplan noodzakelijk is, is het onzeker of deze woningen er kunnen komen. Ook het gegeven dat de woningen niet op de slibdepots gebouwd kunnen worden, beperkt de inpassingsmogelijkheden voor de woningen.

Daarnaast ging het plan uit van een 34 ha grote grootschalige voorziening, zoals een Fleurapark, en volgens het grondexploitatieboekje behoorde ook de Floriade in 2012 tot de mogelijkheden. Op 8 oktober 2004 maakte de gemeente echter bekend dat zij zich terug trok voor de floriade omdat de financiële risico's te groot werden geacht.⁵⁹ De grondexploitatie van 2003 ging er van uit dat de verkoop van de grond voor de grootschalige voorziening € 16 miljoen op zou leveren. Voor deze bestemming was er nog geen exploitant. Dit wordt in het grondexploitatieboekje bij de grondexploitatie van 2003 beschreven als “enorm” risico; men ging er van uit dat de grond € 16 miljoen zou opleveren, maar had nog geen koper op het oog.

De waarde van de gronden die op dat moment al van de gemeente Rotterdam zijn, zijn onder de overige kosten in de grondexploitatie terug te vinden. Hier tegenover staat in het grondexploitatieboekje dat de taxatiewaarde van de percelen grond van de gemeente Rotterdam € 7,36 miljoen is en dat er voor gekozen is om de taxatiewaarde in de grondexploitatie op te nemen en niet de boekwaarde. De boekwaarde van deze grond was in 2000 € 4,20 miljoen.⁶⁰ Dit betekende dat de opbrengsten uit het plan, die onder andere bestonden uit subsidies van andere overheden, € 3,16 miljoen hoger moesten zijn dan wanneer de gemeente ervoor had gekozen om de boekwaarde op te nemen.

De volgende inkomstenbronnen verwachtte de gemeente vanuit de provincie te ontvangen:

- € 2,5 miljoen vanuit het groenakkoord van de commissie Brouwer in het kader van het ROM-Rijnmond convenant.
- € 11,7 miljoen uit de verkoop van 100 ha gronden aan de provincie op basis van de taxatiewaarde.
- € 3 miljoen voor de inrichting van het provinciale deel.⁶¹

Volgens de grondexploitatie is er ruimte voor twee stortlocaties voor vervuilde grond. De aanleg- en exploitatiekosten zijn € 6,1 miljoen per locatie. Voor bodemsanering van de vervuilde grond onder de stortlocaties is € 7,8 miljoen in de grondexploitatie opgenomen. Het is de bedoeling om de vervuilde locaties eerst te saneren en er

⁵⁶ B en W berichten 2003-25 d.d. 9 juli 2009.

⁵⁷ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie PL 0302, Oranjevletpolder Hoek van Holland, januari 2003.

⁵⁸ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie PL 0302, Oranjevletpolder Hoek van Holland, januari 2003.

⁵⁹ http://nl.wikipedia.org/wiki/Floriade_2012 en <http://www.archined.nl/en/also-in-the-news/overheid/update-nog-drie-een-kandidaat-over-voor-floriade-2012>.

⁶⁰ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie PL 0302, Oranjevletpolder Hoek van Holland, januari 2003.

⁶¹ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie PL 0302, Oranjevletpolder Hoek van Holland, januari 2003.

vervolgens grond die minder vervuild is op te storten. De slibdepots moesten € 21 miljoen opbrengen. Gezien de weinige mogelijkheden in de regio om licht vervuilde grond te storten stond er in het grondexploitatieboekje dat de kans groot was dat de opbrengsten hoger zouden worden. Volgens de agendapost zouden de opbrengsten waarschijnlijk meevallen omdat bij de raming was uitgegaan van het slechts denkbare scenario.⁶² De prognose voor de personele kosten was € 6,3 miljoen.

Naast de grondexploitatie is er gewerkt aan het bestemmingsplan. Het dagelijks bestuur van de deelgemeente Hoek van Holland besloot op 25 augustus 2003 positief te adviseren over de vrijgave van het voorontwerp bestemmingsplan Oranjevuitenpolder ten behoeve van vooroverleg en inspraak. Het vervolg hierop is echter vastgelopen omdat er geen sluitende begroting was bij het bestemmingsplan.⁶³ Een sluitende begroting is nodig omdat bestemmingsplannen juridisch gezien alleen vastgesteld mogen worden als deze financieel haalbaar zijn. Van de hierboven beschreven planonderdelen is alleen het slibdepot in de implementatiefase gekomen. Voor de rest van de planonderdelen geldt dat deze met het oog op de haalbaarheid, aangepast moesten worden.

3-8 plannen financieel niet haalbaar 2005-2007

Vanaf 2005 wordt gewerkt aan een masterplan voor de Oranjevuitenpolder. Het concept masterplan is in 2007 gereed. De kosten voor verwerving en inrichting worden dan geraamd op € 115 mln., bijna het dubbele van de kosten uit de grondexploitatie van 2003. Diverse onderdelen van het masterplan (themapark, slibdepot, landelijk wonen) blijken financieel moeilijk haalbaar of brengen minder op dan in het verleden werd verwacht. In maart 2007 concludeert de directieraad buitenruimte dat er te weinig middelen zijn om de polder te ontwikkelen conform het masterplan, maar desondanks gaan de planvormende werkzaamheden door. In mei 2007 is er ruim € 13,5 mln. uitgegeven aan het plan en wordt tekort op het gemeentelijk deel geraamd op € 74 mln.

In 2005 krijgt een nieuwe projectleider van de dienst dS+V opdracht om het ontwikkelingsplan op te schonen en uit te werken in een masterplan. Het ambitieniveau voor de Oranjevuitenpolder is dan vrijwel ongewijzigd.⁶⁴ De 265,4 ha te ontwikkelen grond moesten volgens het concept masterplan dat in maart 2007 gereed was, als volgt ingericht worden⁶⁵:

- 88 hectare wordt een schakel in de provinciale ecologische verbinding (deze valt samen met de ecologische hoofdstructuur) tussen de duinen van Zuid-Holland en Midden Delfland:
 - 30 ha water, 30 ha gras, 28 ha moeras inclusief paden, wegen, bruggen en straatmeubilair
- een groenvoorziening met recreatiemogelijkheden waaronder eventueel een grootschalige voorziening:
 - 90 ha groen/water (60 ha bos, 12 ha gras, 12 ha moeras, 6 ha water) inclusief paden, wegen, bruggen en straatmeubilair;

⁶² Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op dinsdag 8 juli 2003.

⁶³ Brief gedeputeerde van Heijningen aan wethouder Bolsius niet gedateerd maar vermoedelijk d.d. 24-11-2006.

⁶⁴ Gemeente Rotterdam Directieraad Buitenruimte, verslag 'project Oranjevuitenpolder', 15 maart 2007.

⁶⁵ Projectteam Oranjevuitenpolder Gemeente Rotterdam, Masterplan Oranjevuitenpolder, maart 2007. Projectteam bestaat uit vertegenwoordiger van ZHL en vertegenwoordigers van de diensten OBR, GW en dS+V.

- 34 ha voor een grootschalige toeristische recreatieve voorziening;
- 6 ha voor parkeren;
- ruimte reserveren voor wonen in het groen (6ha);
- kwaliteitsimpuls Oranjeplassen (36ha);
- manege (1.4 ha) blijft gehandhaafd.

De volgende paragrafen bespreken de financiële problemen die deze plannen kenden.

3-8-1 verwerving en inrichting

Tijdens de uitwerking van de plannen bleek dat vooral de inrichting meer kosten voor Rotterdam met zich meebrengt. De kosten voor verwerving en inrichting op basis van het Masterplan 2007 en de grondexploitatie worden op dat moment geraamd op € 115 miljoen. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van de kosten van de grondexploitatie uit 2003. De inrichtingsprijs komt neer op € 24 per m².⁶⁶

Een probleem ten aanzien van de verwerving en de inrichting is dat de subsidies voor de EHS gebaseerd zijn op normbedragen.⁶⁷ Voor het omzetten van landbouwgebied naar natuur had het ministerie van LNV normbedragen opgesteld. Deze waren voor heel Nederland gelijk. In de Randstad is echter zowel de verwerving als inrichting duurder dan in andere delen van het land. De grondprijzen liggen gemiddeld hoger omdat er sprake is van verstedelijkt gebied. De Randstad heeft daarnaast ook te maken met kleigrond waardoor de inrichting duurder is dan in andere delen van het land. Ook houden de normbedragen geen rekening met kosten voor sloop en bouwrijp maken (egaliseren van de grond en dergelijke). In de Randstad is vaak sprake van inrichting, waardoor er wel kosten gemaakt moeten worden voor het bouwrijp maken.

In september 2006 is in opdracht van de provincie, de gemeente en de DLG een taxatierapport opgesteld. Hieruit bleek dat € 23 miljoen nodig zou zijn om 223 ha te verwerven. Gemiddeld is dit ongeveer € 10,30 per m².⁶⁸ Dit was meer dan de agrarische prijs waar het rijk vanuit was gegaan bij het betalen van de subsidie voor de EHS.

Een ander probleem was dat de EHS op de tekentafel is afgebakend en geen rekening houdt met lokale omstandigheden.⁶⁹ Bij de Oranjebuitenpolder was bijvoorbeeld niet het laagstgelegen deel aangewezen voor de EHS, terwijl dit wel het deel is waar natuur realisatie met de minste ingrepen en minste kosten plaats zou kunnen vinden. Aanpassing van de EHS was een lastig proces waar net als het ter discussie stellen van de normbedragen weinig lokale bestuurders zich aan wilden wagen.⁷⁰

3-8-2 themapark

Volgens het verslag van de directieraad van 15 maart 2007 kan er € 22 miljoen aan opbrengsten gegenereerd worden door uitgifte van grond voor grootschalige recreatieve voorzieningen.⁷¹ In het conceptmasterplan, dat ook in maart 2007

⁶⁶ Gemeente Rotterdam Directieraad Buitenruimte, verslag 'project Oranjebuitenpolder', 15 maart 2007 en interview ambtenaar d.d. 14-02-2014.

⁶⁷ Interview ambtenaar d.d. 14-02-2014.

⁶⁸ Taxatierapport Oranjebuitenpolder d.d. 26-09-2006.

⁶⁹ Interview ambtenaar d.d. 14-02-2014.

⁷⁰ Interview ambtenaar d.d. 14-02-2014.

⁷¹ Gemeente Rotterdam Directieraad Buitenruimte, verslag 'project Oranjebuitenpolder', 15 maart 2007 en interview ambtenaar d.d. 14-02-2014.

verschenen is, wordt al gesproken over de moeilijke financiële haalbaarheid van het themapark. Volgens het concept masterplan is er onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van Floraland (een groen themapark op het gebied van tuinbouw) en het ontwikkelen van een Green Trade Center (zakelijk kennis- en ontmoetingscentrum). Het masterplan concludeert daaruit dat er vooral mogelijkheden zijn in een gecombineerde opzet van Floraland en een GTC omdat anders de voorzieningen niet financieel haalbaar zijn. ⁷²

Volgens een ambtenaar was de gemeente echter te hoopvol. Op dat moment werd al betwijfeld dat het attractiepark er ooit ging komen. Het idee van een attractiepark op die plek was, voor mensen met kennis van die markt, volstrekt irreal. In de markt was er weinig ruimte om iets toe te voegen aan het aanbod in Nederland. Het thema, Greenport was wel een goed thema, maar daarvoor was de locatie niet goed genoeg vanwege de lastige bereikbaarheid. ⁷³

3-8-3 slibdepot

Het slibdepot dat aanvankelijk een grote opbrengstenpost moest zijn, die het project mede mogelijk moest maken, bleek later een kostenpost. Ten tijde van het concept masterplan zag men deze zaak nog niet zo somber in. Wel ging het OBR uit van minder opbrengsten dan verwacht. Eerder dacht men aan opbrengsten van € 22 miljoen, ten tijde van het Masterplan is dit gedaald tot € 6 á 8 miljoen. ⁷⁴

In 2007 kreeg de gemeente te maken met een extra tegenvaller ten aanzien van het slibdepot en moest de gemeente een schikking treffen met Dura Vermeer. ⁷⁵ Het OBR was in de Oranjevlietpolder op eigen grond een grond- en slibdepot gestart. Dura Vermeer had in de aangrenzende Bonnenpolder al eenzelfde bedrijf, vond de concurrentie van de gemeente niet rechtmatig en startte een rechtszaak. In een schikking heeft de gemeente vervolgens afspraken gemaakt met Dura Vermeer. ⁷⁶ Dura Vermeer is de gemeentelijke locatie gaan beheren. Afspraak daarbij was dat de gemeente korting kreeg als ze grond wilde storten (deze korting zou dan voor de uitvoering van de plannen in de Oranjevlietpolder worden ingezet) en dat Dura Vermeer € 500.000 zou betalen. Dit mocht direct maar ook later in natura bijvoorbeeld door het planten van bomen. In 2014 is duidelijk dat Dura Vermeer, naast het schoon opleveren van de gronden aan de gemeente, de gemeente een tegenprestatie in natura zal leveren door het aanleggen van een weg in het plangebied ter waarde van € 255.000. ⁷⁷

3-8-4 subsidies

In 2005 wordt het Groenakkoord Brouwer bijgesteld. In de aantekeningen van het college staat dat de provincie in het kader van het akkoord ten behoeve van natuuraanleg in de Oranjevlietpolder slechts € 4 à 5 miljoen beschikbaar heeft in plaats van de benodigde € 15 miljoen en dat hierover overleg moet plaatsvinden met de provincie. ⁷⁸

⁷² Projectteam Oranjevlietpolder Gemeente Rotterdam, Masterplan Oranjevlietpolder, maart 2007.

⁷³ Interview ambtenaar d.d. 14-02-2014.

⁷⁴ Gemeente Rotterdam Directieraad Buitenruimte, verslag 'project Oranjevlietpolder', 15 maart 2007 en interview ambtenaar d.d. 14-02-2014.

⁷⁵ Basisdocument: C. Gebraad #237013 v3 – Oranjevlietpolder mei 2007.

⁷⁶ Interview ambtenaar d.d. 18-02-2014.

⁷⁷ Interview ambtenaar d.d. 28-02-2014.

⁷⁸ Aantekeningen van de collegevergadering van dinsdag 15 november 2005, 05BSD15803, Oranjevlietpolder.

In 2007 gaat de directieraad Buitenruimte uit van € 2,5 miljoen subsidies uit het Groenakkoord, € 0,7 miljoen vanuit de motie Aubert, € 0,5 miljoen van de Postcodeloterij en voor het provinciale gebied een provinciale subsidie van € 9,85 miljoen.⁷⁹ Al met al zijn dat volgens de directieraad te weinig middelen om de gehele polder te ontwikkelen.⁸⁰

3-8-5 landelijk wonen

Volgens het concept masterplan moest nog onderzoek worden gedaan naar de vraag of en hoe de gemeente wonen in het groen wilde realiseren. Dit werd van belang geacht omdat het volgens het concept masterplan een doelstelling van de gemeente Rotterdam was en een middel kon zijn om de groene inrichting van de polder te financieren.⁸¹

De mogelijkheden om binnen het plan inkomsten te genereren vanuit landelijk wonen waren echter beperkt. Het was moeilijk om hiervoor een geschikte plek te vinden in de polder. Enerzijds door de stankcirkel van een bedrijf en anderzijds door de ruimteclaims vanuit de EHS. Voor landelijk wonen had de provincie de landgoederen regeling opgesteld. Tussen 2005 en 2007 werd duidelijk dat nieuwe landgoederen niet genoeg op zouden leveren, maar toch bleef de gemeente dit bij het maken van plannen steeds onderzoeken. Er is bijvoorbeeld onderzocht of er meer woningen zouden moeten komen dan naar verwachting vanuit de nieuwe landgoederen regeling van de provincie mocht. Daarbij bleek dat de lokale infrastructuur aangepast moest worden en dat dit erg kostbaar was.⁸² Desondanks bleef de gemeente vasthouden aan het idee van de komst van landgoederen terwijl de beperkingen ten aanzien van dit planonderdeel al geruime tijd bekend waren.

3-8-6 doorgaan

Zoals eerder besproken concludeert de directieraad buitenruimte op 15 maart 2007 dat er al met al te weinig middelen zijn om de gehele polder te ontwikkelen conform het Masterplan. Daarbij kwam dat aan de subsidies lastige voorwaarden verbonden waren met betrekking tot het aantal te ontwikkelen hectares en/of de fasering. Desondanks wordt er, ondanks de niet sluitende financiële paragraaf, besloten door te gaan met planvormende werkzaamheden waaronder het verder in beeld brengen van risico's en het minimaal budgettair sluitend krijgen van de grondexploitatie.⁸³

Op 29 maart 2007 krijgt de projectleider de opdracht een inrichtingsplan Oranjevouterpolder fase 1 uit te werken. De opdrachtgever is de deelgemeente Hoek van Holland, uitvoerder is het project management bureau van de dS+V. Het Masterplan is dan in concept gereed en kent een financieel tekort. De toenmalig wethouder sociale zaken, wijk en buitenruimte, wilde desondanks een start maken

⁷⁹ Gemeente Rotterdam Directieraad Buitenruimte, verslag 'project Oranjevouterpolder', 15 maart 2007 en interview ambtenaar d.d. 14-02-2014.

⁸⁰ Gemeente Rotterdam Directieraad Buitenruimte, verslag 'project Oranjevouterpolder', 15 maart 2007

⁸¹ Projectteam Oranjevouterpolder Gemeente Rotterdam, Masterplan Oranjevouterpolder, maart 2007.

⁸² Interview voormalig ambtenaar SO d.d. 14-02-2014.

⁸³ Gemeente Rotterdam Directieraad Buitenruimte, verslag 'project Oranjevouterpolder', 15 maart 2007.

met het maken van een inrichtingsplan. Ook stelt Rotterdam € 3 miljoen beschikbaar.⁸⁴

3-8-7 meer tegenvallers

Naast de reeds genoemde tegenvallers zijn er nog meer tegenvallers te noemen. In mei 2007 stuurt de dienst een document aan het college waarin de volgende redenen worden genoemd waarom de kosten voor de gemeente zijn toegenomen:⁸⁵

- Door een tracéwijziging van de 2e ontsluitingsweg moeten de aftakking en de brug over het Oranjekanaal vanuit het plan Oranjebuitenpolder betaald worden.
- De vraag vanuit de gemeente Westland om een gietwaterbassin te realiseren in een deelgebied van de polder is niet meer aan de orde waardoor er 12 ha extra groen gebied ontwikkeld moet worden.
- In het Masterplan is een Park & Ride (6 ha) opgenomen. Zowel aanlegkosten als eventuele opbrengsten zijn niet meegenomen bij de berekening.
- Voor 2003 werd er door de provincie en de gemeente vanuit gegaan dat de EHS uit 100 ha zou bestaan, echter is dat nu 88 ha, waardoor het gebied dat Rotterdam voor zijn rekening moet ontwikkelen toegenomen is met 12 ha.
- In de nieuwe berekening is geen rekening gehouden met opbrengsten door grondverkoop aan een commerciële partij omdat het op dat moment twijfelachtig is of de grond wordt afgenomen.

In mei 2007 maakt de dienst voor het college de balans op.⁸⁶ Terwijl er nog geen nieuwe groene gebieden gerealiseerd zijn, is er binnen het plan al wel geld uitgegeven. In 2007 is er ruim € 13,5 miljoen uitgegeven aan het plan. De belangrijkste kostenposten zijn:

- verwerving, € 11,75 miljoen voor ruim 100 ha;
- overheadkosten, € 1,14 miljoen;
- de kosten minus de tot dan toe gerealiseerde opbrengsten voor de werkzaamheden voor het saneren van de sliblocatie, € 6 ton.

Dit zijn echter niet alle kosten. In het ambtelijke document aan het college staat dat als men ervan uitgaat dat de provincie alle kosten binnen de EHS dekt, het tekort op het gemeentelijk deel geraamd wordt op € 74,0 miljoen.⁸⁷ Zoals eerder al is besproken is het niet waarschijnlijk dat de bedragen van de provincie voldoende zijn om de kosten binnen de EHS te dekken. Al met al kampte het plan in 2007 met grote tekorten.

3-9 naar het masterplan 2009

Nadat was geconcludeerd dat het masterplan uit 2007 niet haalbaar was is gewerkt aan een uitgekleed masterplan. Tijdens de ontwikkeling van dit plan spelen diverse discussies tussen de betrokken overheden over de prijs waarvoor Rotterdam zijn gronden in brengt, over de

⁸⁴ Deelgemeente Hoek van Holland, brief 'opdracht uitvoering IP Oranjebuitenpolder 1^e fase', 29 maart 2007 inclusief bijlage startdocument IP OBP fase 1 van 15 maart 2007.

⁸⁵ Basisdocument: C. Gebraad #237013 v3 – Oranjebuitenpolder mei 2007.

⁸⁶ Basisdocument: C. Gebraad #237013 v3 – Oranjebuitenpolder mei 2007.

⁸⁷ Basisdocument: C. Gebraad #237013 v3 – Oranjebuitenpolder mei 2007.

inrichtingskosten en over de kosten van Rotterdamse ambtenaren. Uiteindelijk komen de gemeente en de provincie toch tot afspraken. Het college stelt in december 2009 het masterplan Oranjevliet vast en de betrokken partijen ondertekenen de uitvoeringsovereenkomst. De uitvoering van dit masterplan wordt in 2 fasen verdeeld. De uitvoering van de tweede fase is nog onzeker omdat de plannen hiervoor financieel niet sluitend zijn.

Gezien de genoemde financiële problemen besluiten partijen de mogelijkheden om samen te bezuinigen te onderzoeken. Hierbij doen zich veel discussies tussen de verschillende overheden voor. Uiteindelijk wordt er toch een masterplan opgesteld en een overeenkomst getekend. De volgende paragrafen beschrijven deze ontwikkelingen.

3-9-1 samen bezuinigen

Toen bleek dat de ruimtelijke ambities niet aansloten bij de financiële middelen, heeft het college in mei 2007 geconcludeerd dat het Masterplan uit maart 2007 financieel niet haalbaar was.⁸⁸ Het college besloot dat onderzocht moest worden hoe het tekort op de gemeentelijke grondexploitatie geminimaliseerd en bij voorkeur tot nul teruggebracht kon worden door kosten te reduceren, extra bouwprogramma aan het plan toe te voegen of voor andere inkomsten te regelen.⁸⁹

Daarnaast besloot het college het haalbaarheidsonderzoek naar het Green Trade Center te beëindigen. Uit onderzoek was inmiddels gebleken dat de locatie minder geschikt was dan locaties midden in het Westland en dat er geen private partij interesse had om als eerste te starten met het project. Wel besloot het college om een aanbod te doen voor een voorreservering voor grond aan de initiatiefnemer van Floraland. Uit onderzoek bleek dat de opzet met 34 ha voor het Floraland zeer ambitieus was en dat de risico's behoorlijk groot waren. Het college besloot om voor een nader te bepalen kleinere variant een voorreservering⁹⁰ te doen zodat de initiatiefnemer kon onderzoeken of hij zijn financiering rond kan krijgen.

In deze periode wordt ook de rol van de stadsregio groter. De provincie en de Stadsregio Rotterdam hebben in 2006 afspraken gemaakt over de uitvoering van een aantal EHS-projecten in de regio Rijnmond in het kader van het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied). De provincie en de stadsregio hebben hiertoe in 2006 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten, met daarin regieafspraken. De ontwikkeling van de EHS in de Bonnenpolder en Oranjevliet is daarin - inclusief budget - opgenomen als een verantwoordelijkheid die de stadsregio van de provincie overneemt.⁹¹

De stadsregio heeft er bij de gemeente een paar keer op aangedrongen dat de gemeente een nieuwe projectleider zou aanstellen die de ruimtelijke en financiële vraagstukken integraal zou benaderen. In reactie hierop heeft de gemeente aangegeven dat zij daar geen geld voor had.⁹² Vervolgens heeft de stadsregio zelf een bureau, BRO, ingehuurd. De opdracht voor BRO was om met de andere partijen te

⁸⁸ Basisdocument: C. Gebraad #237013 v3 – Oranjevliet mei 2007.

⁸⁹ Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 15 mei 2007.

⁹⁰ Een voorreservering is het reserveren van grond voor de mogelijke verkoop aan een (private) partij.

⁹¹ Interview provincie 17-01-2014.

⁹² Interview stadsregio d.d. 17-12-2013.

zoeken naar besparingen en extra inkomsten om zo tot een nieuw plan te komen. Afgesproken is dat tot de realisatie van het bestemmingsplan de trekkersrol lag bij de stadsregio Rotterdam.

In 2007 is gewerkt aan een uitgekleeft Masterplan, waarbij minimale investeringen moesten plaats vinden. BRO hanteert twee uitgangspunten voor de versoering:

- 1 minimaal te realiseren natuur- en recreatiedoelen. BRO schrijft daarbij dat het uiteindelijke gezamenlijke doel van alle partijen is 'het omvormen van de Oranjevletpolder van een grotendeels landbouwkundige polder naar een natuur- en recreatiegebied'.
- 2 beschikbare financiële middelen uit met name subsidies/investeringsbudgetten.

Op 21 juni 2007 is het rapport gereed.⁹³ In november 2007 is bestuurlijk besloten om de 1^e fase van de Oranjevletpolder uit te voeren en de versoeringsstudie van BRO toe te passen.⁹⁴ Uit het verslag van het ambtelijke projectteam blijkt dat wordt afgezien van Floraland en er nu wordt ingezet op het aanleggen van een golfbaan in combinatie met woningbouw om opbrengsten te genereren.⁹⁵

3-9-2 interbestuurlijke discussies

Bij de ontwikkeling van de plannen spelen er diverse discussies tussen de verschillende overheden over de vraag voor welke prijs Rotterdam zijn grond in moet brengen, de verdeling van de inrichtingskosten en de kosten voor de ambtenaren van Rotterdam.⁹⁶ Volgens diverse betrokkenen hebben deze discussies geleid tot een langere duur van het project.⁹⁷ Achtereenvolgens komen hier de verschillende discussiepunten aan de orde.

Een belangrijk discussiepunt was de vraag voor welke prijs Rotterdam de reeds in het bezit zijnde gronden in zou brengen en of Rotterdam zelf een financiële bijdrage zou leveren aan het project. Voor de Oranjevletpolder geldt dat een deel (ca. 35 ha) van de 88 ha voor de EHS al lange tijd was verworven door het OBR. Uiteindelijk heeft de gemeente Rotterdam geen nieuwe aankopen in de Oranjevletpolder gedaan voor de EHS.⁹⁸ Andere overheden vroegen zich af of de prijs waarvoor Rotterdam de bestaande gronden meenam in de grondexploitatie wel reëel was. Immers als deze grondprijs hoog was, waren er meer inkomsten zoals bijdragen van andere partijen nodig om het project zonder verlies te kunnen uitvoeren.

Volgens de provincie wilde het OBR geen transparantie bieden ten aanzien van de betaalde grondprijzen.⁹⁹ Ambtelijk kwam men niet uit de discussie over de grondprijzen. Uiteindelijk is dit punt op bestuurlijk niveau besproken. In een brief van

⁹³ BRO, definitief concept 'optimalisatie Masterplan Oranjevletpolder Voorspelbare natuur ?!', 21 juni 2007.

⁹⁴ Gemeente Rotterdam OBR, verslag projectteam 'project start-up Oranjevletpolder', 16 april 2008.

⁹⁵ Gemeente Rotterdam OBR, verslag projectteam 'project start-up Oranjevletpolder', 16 april 2008.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld Voorstel eigendom & beheer, plankosten en proceskosten voor opdrachtgeversoverleg OBP d.d. 03-09-2009 en Verslag bestuurlijk Overleg Oranjevletpolder d.d. 29-11-2007.

⁹⁷ Interview deelgemeente Hoek van Holland 18-02-2014, interview Provincie Zuid-Holland 17-01-2014, interview directeur Zuid-Hollands landschap 07-02-2014, interview Stadsregio 17-12-2014.

⁹⁸ Interview ambtenaar d.d. 28-02-2014.

⁹⁹ Interview Provincie Zuid-Holland 17-01-2014 en brief gedeputeerde van Heijningen aan wethouder Bolsius niet gedateerd maar vermoedelijk d.d. 24-11-2006.

24 november 2006 schrijft gedeputeerde van Heijningen aan de wethouder sociale zaken, wijk en buitenruimte dat er van openheid en transparantie ten aanzien van financiën geen sprake is geweest.¹⁰⁰ In 2006 is een taxatie uitgevoerd door een medewerker van de gemeente en een taxateur van DLG.¹⁰¹ Zoals eerder besproken volgde hieruit dat de gemiddelde waarde van de grond € 10,30 per m² zou zijn. De wethouder sociale zaken, wijk en buitenruimte schrijft op 12 januari 2007 aan de gedeputeerde dat de historische verwervingsprijs voor de 34 ha die Rotterdam in de EHS bezit € 12,80 per m² bedraagt.¹⁰² De Provincie en de gemeente Rotterdam hebben daarna afgesproken dat de DLG de gronden van Rotterdam zou overnemen voor de getaxeerde gemiddelde prijs per ha van € 11.¹⁰³ Dit is vastgelegd in het verslag van het bestuurlijk overleg en Gedeputeerde Evertse heeft dit op 15 augustus 2007 in een brief aan de wethouder sociale zaken, wijk en buitenruimte bevestigd.¹⁰⁴

Volgens de grondexploitatie uit 2003 beoogt de gemeente de gronden voor ongeveer € 11,70 per vierkante meter aan de provincie te verkopen.¹⁰⁵ Volgens een betrokken ambtenaar was dit conform het taxatierapport.¹⁰⁶ Vervolgens kan men de vraag stellen of de gemeente winst of verlies maakt bij het hanteren van deze grondprijs. Volgens sommige medewerkers van de gemeente stond de grond voor een hogere prijs in de boeken en betekende deze grondprijs dus een verlies. Daartegenover staat dat de grond doorgaans voor een lagere prijs was verkregen en voor een steeds hogere waarde in de boeken kwam te staan omdat de prijzen vermeerderd werden met rentekosten en personele kosten. Daarbij komt dat bij het vaststellen van de grondexploitatie in 2003 sommige gronden voor een hogere prijs ingebracht zijn dan de toenmalige boekwaarde. Zoals beschreven in paragraaf 4.7 blijkt namelijk uit de grondexploitatie van 2003 dat de gronden die toen al eigendom waren van de gemeente voor de taxatiewaarde in de grondexploitatie zijn ingebracht en niet voor de toenmalige lagere boekwaarde.¹⁰⁷ De gemeente heeft daarmee bij deze gronden een financieel voordeel gehad.

Bij het antwoord op de vraag of het vaststellen van de grondprijs volgens de taxatiewaarde nu voor- of nadelig was voor de gemeente zijn ook de verwachtingen ten aanzien van de bestemming van belang. Gaat men uit van toekomstige stedelijke functies, dan is de grondprijs van € 11/m² niet hoog, maar gaat men uit van natuur of zelfs agrarische functies, dan is deze prijs wel hoog. In de ogen van natuurontwikkelaars als de provincie en het Zuid-Hollands Landschap is de prijs van de grond die de gemeente volgens de grondexploitatie beoogt te ontvangen hoog. De prijs van gronden met een agrarische bestemming varieert van € 3,75 tot € 5,00 per vierkante meter.¹⁰⁸ Dit is lager dan de prijs die de gemeente vroeg.

¹⁰⁰ brief gedeputeerde van Heijningen aan wethouder Bolsius niet gedateerd, maar vermoedelijk d.d. 24-11-2006.

¹⁰¹ Taxatierapport Oranjevuitenpolder d.d. 26-09-2006.

¹⁰² Brief wethouder Bolsius aan gedeputeerde Van Heijningen d.d. 12-01-2007.

¹⁰³ interview Provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014.

¹⁰⁴ Bestuurlijk overleg Oranjevuitenpolder verslag d.d. 16-03-2007 en brief gedeputeerde Evertse aan wethouder Bolsius d.d. 15-08-2007.

¹⁰⁵ € 11,7 miljoen per 100 ha zie Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie PL 0302, Oranjevuitenpolder Hoek van Holland, januari 2003.

¹⁰⁶ Interview ambtenaar d.d. 18-02-2014.

¹⁰⁷ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie PL 0302, Oranjevuitenpolder Hoek van Holland, januari 2003.

¹⁰⁸ Interview ambtenaar d.d. 28-02-2014.

Als antwoord op de vraag of het wel redelijk was om gronden voor een hogere prijs van de natuur- of agrarische waarden aan de provincie te verkopen voor de EHS, gaven ambtenaren aan dat zij dit reëel vonden. Bij de dienst OBR verklaarde men dit als volgt. De agrarische prijs is lager dan de prijs die de gemeente vroeg, maar de prijs die de gemeente vroeg was conform de boekwaarde. De grond was eerder aangekocht en door de rentelasten werd de boekwaarde aanzienlijk hoger dan de marktwaarde.¹⁰⁹ Al met al zijn de gronden in de loop van de tijd duurder geworden door de rente en personele kosten die Rotterdam moest betalen en vindt Rotterdam dat de koper van de grond of de subsidieverleners aan het project hieraan mee moeten betalen.

Ten tijde van het rekenkameronderzoek is niet meer voor alle gronden te achterhalen voor welke prijs welke gronden in het project zijn ingebracht en welke rentekosten daar vervolgens bijgeboekt zijn. De reden hiervoor is dat het vorige boekhoudprogramma van Stadsontwikkeling geen historische gegevens opsloeg.

Over de terughoudende houding van de gemeente Rotterdam als het om financiële bijdragen ging merkte de stadsregio het volgende op. Volgens de stadsregio had BRO veel energie in het maken van een nieuw plan gestoken en was het voorstel van BRO uit 2007 realistisch. Verschillende partijen hadden vervolgens geld toegezegd en naar de indruk van de stadsregio leunde Rotterdam redelijk achterover. Tijdens een vergadering is de wethouder sociale zaken, wijk en buitenruimte hierop aangesproken en vervolgens heeft Rotterdam € 3 miljoen toegezegd.¹¹⁰ In een brief van het dagelijks bestuur van Hoek van Holland aan de CDA fractie staat hierover: “Ten aanzien van de Oranjevuitenpolder is echter bepalend voor de verdere voortgang van de planvorming de besluitvorming rondom de financiële bijdrage vanuit de gemeente Rotterdam. Zonder bijdrage kan het convenant niet ondertekend worden. Tevens hebben andere subsidieverstrekkers aangegeven dat wanneer de gemeente Rotterdam niet bereid is om de bijdrage te leveren, zij de subsidie zullen intrekken.”¹¹¹

Ook speelde er een discussie over de inrichtingskosten. Volgens een intern gemeentelijk document had de provincie maar € 0,95 miljoen beschikbaar voor de inrichting.¹¹² Hiervoor kon de beoogde inrichting niet gerealiseerd worden. Daarnaast is er tussen de stadsregio en de gemeente discussie over de voorwaarden waaronder de stadsregio de gelden uit het Groenakkoord beschikbaar wil stellen. De stadsregio wil dat de gemeente ook investeert in de EHS en dat de gemeente de inrichting realiseert voor 2010. De gemeente vond echter dat juist de andere partijen niet alleen moesten investeren in de EHS maar ook in het gemeentelijke recreatiegebied. Alleen dan is de gemeente bereid om groene functies buiten de EHS te realiseren.

Daarnaast was er discussie over de vraag of de andere overheden mee moesten betalen aan de uren die medewerkers van de gemeente Rotterdam aan het project werkten terwijl de uren van de provincie ambtenaren bijvoorbeeld niet uit het project gedekt waren.¹¹³ Rond 2007 kwam er een nieuwe projectleider van de gemeente

¹⁰⁹ Interview ambtenaar d.d. 18-02-2014.

¹¹⁰ Interview Stadsregio Rotterdam 17-12-2014.

¹¹¹ Brief DB Hoek van Holland aan de Fractie CDA in de deelraad d.d. 18-03-2008.

¹¹² Basisdocument: C. Gebraad #237013 v3 – Oranjevuitenpolder 2007.

¹¹³ Basisdocument: C. Gebraad #237013 v3 – Oranjevuitenpolder 2007, bestuurlijk overleg Oranjevuitenpolder d.d. 16-03-2007 en notitie aan provincie & stadsregio, voorstel eigendom & beheer, plankosten, proceskosten d.d. 3 -9-2013.

Rotterdam en deze werd voor de helft betaald door de stadsregio. Volgens de stadsregio had deze projectleider veel andere projecten en verliep het project Oranjevuitenpolder niet zo vlot.¹¹⁴ Op een gegeven moment is de stadsregio gestopt met het financieren van de projectleider van de gemeente Rotterdam. Dit besluit was onder andere ingegeven door de beperkte voortgang. Daarnaast vond de stadsregio het ook beter als er maar één bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever zou zijn.¹¹⁵

Volgens de stadsregio leek het of Rotterdam niet zo veel belang hechtte aan de groene ontwikkelingen.¹¹⁶ Zo gaf de dienst dS+V aan dat het geen capaciteit had om een nieuw bestemmingsplan te maken. Het idee bestaat volgens de stadsregio dat Rotterdam wel groen wil hebben, maar dat dit niets mag kosten.¹¹⁷ Dit wekt de indruk dat de dienst groen wil ontwikkelen op een 'rode' manier met een grondexploitatie die of geld oplevert, maar op zijn minst budget neutraal is. Zoals eerder is beschreven werkt de gemeente Rotterdam voor de Oranjevuitenpolder met grondexploitaties die minimaal budgetneutraal moeten zijn.

Gezien de uitspraak van de provincie over het gebrek aan transparantie ten aanzien van de grondprijzen, heeft de rekenkamer gevraagd of grondexploitaties gedeeld worden met de partners in projecten. De standaard werkwijze is dat de gemeente Rotterdam externe partijen geen inzage geeft in de grondexploitatie. Eventueel kan er een notitie gemaakt worden als de gemeente er in overleg met externen niet uit komt of als dit nodig is voor een subsidieaanvraag. De huidige grondexploitatie is niet aan de provincie, de stadsregio en andere partners overlegd.¹¹⁸

3-9-3 masterplan 2009 en afspraken

Na de hierboven beschreven interbestuurlijke discussies komen de gemeente en de provincie toch tot afspraken. In een brief aan de wethouder sociale zaken, wijk en buitenruimte bevestigt gedeputeerde Evertse de volgende afspraken:

- De provincie stelt uit het ILG maximaal € 9 miljoen beschikbaar voor de verwerving van de EHS gronden in de Oranjevuitenpolder.
- Voor de gronden binnen de EHS die van de gemeente Rotterdam zijn, betaalt de provincie € 11/m².
- De provincie stelt voor de inrichting van de EHS € 9.600/ha beschikbaar.¹¹⁹

Na uitkristallisering van de bovengenoemde financiële discussies is op basis van de studie van BRO een nieuw masterplan opgesteld. In december 2009 is het masterplan Oranjevuitenpolder vastgesteld door het college van B en W Rotterdam.¹²⁰

De doelen uit het masterplan vallen binnen de hoofddoelstelling zoals deze geformuleerd was in het ROM-Rijnmond convenant (verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied door uitbreiding van het areaal natuur- en recreatie). Naast

¹¹⁴ Interview Stadsregio 17-12-2014.

¹¹⁵ Interview Stadsregio 17-12-2014.

¹¹⁶ Interview Stadsregio 17-12-2014.

¹¹⁷ Interview Stadsregio 17-12-2014.

¹¹⁸ Interview ambtenaar 28-02-2014.

¹¹⁹ Brief gedeputeerde Evertse aan Wethouder Bolsius d.d. 15-08-2007.

¹²⁰ Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 1 december 2009.

onderstaande doelen kende het masterplan het streven om binnen 6 ha 30 landelijke woningen te realiseren om zo inkomsten te genereren om de groene ontwikkelingen te bekostigen.¹²¹

tabel 3-1: doelen gemeente Rotterdam voor Oranjevliet

doelen

- realiseren ecologische verbinding tussen de Oranjevliet en de kust
 - maximaal 88 ha
 - moet voldoen aan natuurdoeltypen
- recreatief groen gebied realiseren
 - grootschalige recreatieve voorzieningen met parkeermogelijkheden
 - kleinschalige recreatieve voorzieningen
 - toegang van het gebied verbeteren
 - strandje reconstrueren
 - fiets-, wandel- en ruiterspaden
- realisatie van middelen en uitvoering in 10 jaar (2019)

bron: Gemeente Rotterdam, Haalbaarheidsstudie 2^e fase Oranjevliet, 10 augustus 2010

De uitvoering van het masterplan wordt in 2 fases verdeeld. Fase 1 bestaat uit de EHS en 32 hectaren recreatief groen. Van de tweede fase is de uitvoering nog onzeker, omdat de plannen (o.a. golfbaan, 30 woningen en waterberging) financieel niet sluitend zijn.¹²²

Op 7 december 2009 is de uitvoeringsovereenkomst Oranjevliet getekend door de gemeente Rotterdam, Stadsregio Rotterdam, Provincie Zuid-Holland, Zuid-Hollands Landschap, Hoogheemraadschap van Delfland.¹²³ In de overeenkomst staat een uitgebreide lijst met de verdeling van verantwoordelijkheden van de diverse deelproducten. De financiële bijdragen (totaal € 10.040.670,-) voor de 32 ha groen/recreatie zijn op hoofdlijnen als volgt verdeeld:

• Groenakkoord	€ 4.660.000 (stadsregio)
• IFR Rotterdam)	€ 3.000.000 (gemeente Rotterdam)
• Motie Aubert	€ 680.670 (stadsregio)
• CO2 compensatie RW 15	€ 1.200.000 (stadsregio)
• Zuid-Hollands Landschap (Postcodeloterij)	€ 500.000 (ZHL)

Daarnaast is bepaald dat de planvorming, aankoop en inrichting van de EHS geschiedt voor rekening en risico van de provincie. Hierbij geldt wel de voorwaarde dat het rijk voldoende financiële middelen beschikbaar stelt. De afspraken uit het eerder genoemde bestuurlijk overleg van 29-11-2007 en de brief van gedeputeerde Evertse, maken integraal onderdeel uit van de overeenkomst. In deze laatste brief staan de eerder besproken financiële afspraken over de grondprijs van de gemeentelijke

¹²¹ Projectteam Oranjevliet Gemeente Rotterdam, Masterplan Oranjevliet, november 2009. Projectteam bestaat uit vertegenwoordiger(s) van SRR, ZHL, HHD, PZH, DLG, OBR, GW dS+V en DCMR.

¹²² Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 1 december 2009.

¹²³ Uitvoeringsovereenkomst Oranjevliet, 7 december 2009.

gronden en de bijdragen vanuit het ILG budget (verwerving maximaal € 9 miljoen en inrichting € 9.600/ha).

3-10 vervolg

Na het tekenen van de uitvoeringsovereenkomst komt het project niet van de grond. Het Zuid-Hollands Landschap koopt nog wel een startkavel en er worden diverse plannen opgesteld, maar de plannen voor woningbouw blijken al snel niet door te kunnen gaan. Het rijk bezuinigd op de EHS en tot slot kan ook de golfbaan geen doorgang vinden.

3-10-1 startkavel

In 2010 heeft het Zuid-Hollands Landschap een startkavel van 7 ha aangekocht van de gemeente Rotterdam.¹²⁴ figuur 3-5 laat de ligging van dit kavel zien. Dit kavel is ingericht voor begrazing door runderen en voorzien van een struinpad.



Het startkavel heeft het Zuid-Hollands Landschap met behulp van postcode loterijgeld aangekocht, in de hoop op die manier een impuls te geven aan de ontwikkeling in de Oranjevlietpolder.¹²⁵ Het Zuid-Hollands Landschap heeft voor 7 ha € 500.000 betaald aan de gemeente. Dat is € 7,14 per m². Volgens de gemeente Rotterdam was dit minder dan de toenmalige boekwaarde. Tegelijkertijd zijn het de duurste hectaren die het Zuid-Hollands Landschap ooit heeft aangekocht. Hierbij gaf de directeur van het Zuid-Hollands Landschap ter referentie aan dat de landbouwwaarde van grond € 4 tot € 5 per m² is en dat het Zuid-Hollands Landschap niet van plan is ooit nog zo'n prijs te betalen.¹²⁶

¹²⁴ Voor de onderhandeling hierover zie e-mail gemeente Rotterdam aan het Zuid-Hollands Landschap d.d. 22-09-2009.

¹²⁵ Interview directeur Zuid-Hollands Landschap d.d. 07-02-2014.

¹²⁶ Interview directeur Zuid-Hollands Landschap d.d. 07-02-2014.

3-10-2 diverse plannen en einde woningbouw

Na het tekenen van de uitvoeringsovereenkomst worden er diverse plannen gemaakt voor de aankoop van de gronden.¹²⁷ In 2010 werkt de gemeente verschillende scenario's uit voor de tweede fase. Alleen het scenario landbouw handhaven is neutraal qua financiële haalbaarheid. Bij de andere scenario's die verschillende onderdelen als een golfbaan, recreatief groen en landelijk wonen kennen, variëren de verliezen tussen de € 8,9 miljoen en de € 14,4 miljoen. Desondanks wordt toch één van deze scenario's (53 ha recreatief groen, 50 ha grootschalige recreatieve voorzieningen als een golfbaan en mentraining en eventueel 6 ha woningbouw) als voorkeursscenario bestempeld.¹²⁸ Vervolgens wordt in een vervolg haalbaarheidsstudie wederom geconcludeerd dat alleen het 0 scenario (landbouw handhaven) ruimtelijk en financieel haalbaar is.¹²⁹

In 2010 schrijft het OBR een projectdefinitie waarin staat hoe het project wordt aangepakt. Hierin staat dat woningbouw onhaalbaar is vanwege de risico's en vereiste investeringen.¹³⁰ Op 26 oktober 2010 is er een begin gemaakt met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan.¹³¹ Op 28 december 2010 is er een nieuw projectplan voor de Oranjevlietpolder.¹³²

3-10-3 verlening termijn subsidies

Rond die tijd speelt ook de vrees dat de termijnen voor de subsidies zouden verstrijken.¹³³ Er speelde een discussie tussen de gemeente en de stadsregio over de inspanning die de stadsregio moet regelen om bepaalde subsidie termijnen bij onder andere het rijk op te rekken. Bij de stadsregio is de maat inmiddels behoorlijk vol. Een ambtenaar van de stadsregio schrijft aan een ambtenaar van de gemeente: "Tel je zegeningen (...) Het is een gemeentelijk project, waar de stadsregio heel, heel veel support op heeft gezet. In de eerste plaats hebben wij in de afgelopen jaren gezorgd dat het project in de lucht bleef, onder andere door het inhuren van BRO en ook door medefinanciering van de projectleider."¹³⁴ "Ik ga nu zover om te stellen dat als gemeente Rotterdam dit nog niet voldoende vind ik mijn bestuurder zal adviseren dan maar een eind aan dit project te maken. Die groenakkoord gelden en onze eigen bijdragen kunnen met het grootste gemak in andere projecten worden ingezet."¹³⁵ "Het is niet handig nu al over verlenging van de termijn te praten. We hebben net voor elkaar dat we in plaats van 2010 nu uit kunnen gaan van 2013. De inkt is nog niet eens droog. Wij verwachten nu dat Rotterdam zich tot het uiterste inspant dit te halen."¹³⁶

¹²⁷ Gemeente Rotterdam, verslag 35 ha Oranjevlietpolder d.d. 22-03-2010.

¹²⁸ Gemeente Rotterdam, dummy van de haalbaarheidsstudie 2^e fase Oranjevlietpolder 02-03-2010 en gemeente Rotterdam, notitie financiële haalbaarheid Oranjevlietpolder 2^e fase 25-02-2010.

¹²⁹ Gemeente Rotterdam, haalbaarheidsstudie 2^e fase Oranjevlietpolder 10-08-2010.

¹³⁰ Gemeente Rotterdam, Projectdefinitie Oranjevlietpolder, 06-04-2010.

¹³¹ Gemeente Rotterdam, Aanmeldingsnotitie Bestemmingsplan Oranjevlietpolder d.d. 26-10-2010.

¹³² Gemeente Rotterdam, Projectplan Oranjevlietpolder versie 3.2, 28-12-2010.

¹³³ Brief gemeente aan Ministerie E.L.I. d.d. 25-11-2010 en brief Ministerie E.L.I. aan gemeente 20-10-2010.

¹³⁴ E-mail stadsregio aan gemeente Rotterdam d.d. 09-12-2010.

¹³⁵ E-mail stadsregio aan gemeente Rotterdam d.d. 09-12-2010.

¹³⁶ E-mail stadsregio aan gemeente Rotterdam d.d. 10-12-2010.

3-10-4 bezuinigingen EHS

In 2010 heeft DLG een inrichtingsplan voor de 88 ha EHS in de Oranjevlietpolder opgesteld. Toen bleek dat het budget dat in de uitvoeringsovereenkomst was opgenomen, niet toereikend was.¹³⁷ De provincie had voor de 88ha € 9.600/ha = € 844.800 beschikbaar gesteld.¹³⁸ Uit een notitie van een medewerker van DLG blijkt dat er € 3.814.696 nodig is.¹³⁹ Er is dan een tekort van € 2,9 miljoen voor het provinciale deel. De gemeentelijke projectleider spreekt hierover zijn zorgen uit in een brief naar de provincie.¹⁴⁰ De provincie heeft toen aangegeven dat dit budget taakstellend was en dat er daarom een soberder en financieel uitvoerbaar plan gemaakt moest worden.¹⁴¹

In oktober 2010 stuurt de staatssecretaris van economische zaken, landbouw en innovatie een brief aan de provincies waarin hij schrijft dat de verwerving van gronden voor de verbindingzones in de EHS vanaf dat moment niet meer door het rijk gefinancierd wordt. De aankoopplicht voor de EHS schort hij op.¹⁴² Dit heeft ook gevolgen voor de Oranjevlietpolder. De natuurontwikkeling in de Oranjevlietpolder was volgens de provincie één van de projecten waarop kon worden bezuinigd.¹⁴³ In de uitvoeringsovereenkomst voor de Oranjevlietpolder stond het eerder besproken voorbehoud dat inhield dat de financiële toezegging van de provincie alleen geldig was onder de voorwaarde dat het Rijk de betreffende ILG-middelen beschikbaar zou stellen. Dit was door de bezuinigingen niet langer het geval, daarom heeft de provincie in eerste instantie het budget geschrapt.¹⁴⁴

De gemeente stelde hierover in 2012 in een interne ambtelijke e-mail: “ In februari/maart 2010 bezuinigd het rijk € 8 miljard en is er geen geld meer voor EHS. Hierdoor krijgt de provincie Zuid Holland geen € 10 miljoen meer voor de EHS en moet het programmaonderdelen schrappen. De overeenkomst en het Masterplan Oranjevlietpolder uit 2009 zijn dan niet meer haalbaar. De gemeente Rotterdam had ondertussen wel de 88 ha grond in de Oranjevlietpolder verworven die de provincie zou financieren. Het provinciale budget daarvoor verdwijnt door het schrappen van de EHS. Met de provincie is vervolgens een nieuw plan gemaakt. De gemeente Rotterdam wilde niet alle schade nemen in verband met de aangekochte 88ha. (...) Nu staat in de GREX de aanneming dat de provincie voor € 11/m² de 35 ha EHS grond afneemt. Sinds de Stuurgroep van 27 jan 2012 weten we definitief dat dit niet doorgaat. Omdat jij (RR: andere ambtenaar) aangaf af te zien van een juridisch traject om de provincie aansprakelijk te stellen voor de verlieskosten van SO, moeten we hierop ook de grond afwaarderen. Dit kan op basis van het Stuurgroep besluit eind maart 2012. Het gaat dan om een bedrag € 1.643.733 (€ 11 minus € 6,5 = € 4,5 x 365.274 m²). Hier staat tegenover dat de provincie wellicht een substantiële bijdrage gaat doen van enkele

¹³⁷ Interview provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014.

¹³⁸ Medewerker DLG aan gemeente Rotterdam, notitie kostenindicatie Oranjevlietpolder d.d. 29-09-2010.

¹³⁹ Medewerker DLG aan gemeente Rotterdam, notitie kostenindicatie Oranjevlietpolder d.d. 29-09-2010.

¹⁴⁰ Brief gemeente aan provincie d.d. 29-09-2010.

¹⁴¹ Interview provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014.

¹⁴² Brief staatssecretaris Bleker aan Provincie Zuid-Holland, 20 oktober 2010.

¹⁴³ Interview Provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014.

¹⁴⁴ Interview Provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014 en interne e-mail gemeente d.d. 16-05-2011.

miljoenen vanuit de Groenagenda. Deze bijdrage zouden we ook in de Stuurgroep van eind maart 2012 hard moeten krijgen.” ¹⁴⁵

In het bovenstaande citaat gaat de ambtenaar er ten onrechte van uit dat de gemeente alle 88 ha heeft verworven en dat zij dit voor de EHS heeft gedaan. Zoals eerder is besproken, heeft de gemeente niet alle 88 ha verworven en heeft de gemeente deze gronden niet voor de EHS verworven. Uit bovenstaand citaat wordt ook duidelijk dat de gemeente een relatief hoge prijs voor zijn grond vraagt. Op het moment dat het project niet doorgaat verwacht de gemeente de grond niet meer voor € 11,- per m² maar voor € 6,50 per vierkante meter te verkopen. De gemeente wacht nog even met het nemen van een besluit tot duidelijk is of er misschien nog andere financiële afspraken met de provincie gemaakt kunnen worden. Vervolgens heeft de provincie op aandringen van de gemeente Rotterdam en de stadsregio nog enkele miljoen beschikbaar gesteld voor de aanleg van vooral recreatieve en ecologische verbindingen als onderdeel van de huidige gebiedsontwikkelingen in de Oranjobonnen. ¹⁴⁶

Inmiddels drukten er veel kosten uit het verleden op het project. De subsidies moeten er o.a. voor zorgen dat het project ondanks deze historische kosten niet verliesgevend afgerond zal worden. Om te voorkomen dat er kosten ten onrechte ten laste komen van projecten moesten er verliezen genomen worden. Voor het project Oranjevuijtenpolder heeft de gemeente alleen in 2010 een verlies genomen op het project. ¹⁴⁷ Alleen in dat jaar ging de gemeente er van uit dat de toekomstige baten lager zouden zijn dan de toekomstige kosten en werd er vanuit de reserves geld toegevoegd aan de grondexploitatie. In dat jaar wordt er € 650.000 verlies genomen. In de andere jaren ging de gemeente er steeds van uit dat de geïnvesteerde bedragen en de rente die daarover betaald is nog terugverdiend zouden worden.

3-10-5 aparte grondexploitatie marktpartijen Oranjevuijtenpolder

Ter uitvoering van het masterplan was in december 2010 bestuurlijk besloten om in 2011 oriënterende gesprekken te voeren met een combinatie van marktpartijen, die zich hadden verenigd in de Initiatiefgroep Oranjevuijtenpolder om te komen tot de realisatie van een golfbaan, een hippisch centrum en 30 woningen. ¹⁴⁸ In 2011 heeft deze initiatiefgroep de 30 woningen uit haar programma geschrapt, vanwege de slechte situatie op de woningmarkt. ¹⁴⁹

Later bleek de golfbaan ook niet meer rendabel. ¹⁵⁰ De private partij gaf aan dat zij problemen hadden met het betalen van de erfpacht in de periode voordat zij de golfbaan konden gebruiken en ze vroegen de gemeente om een contract waarbij ze pas pacht hoefden te gaan betalen als ze de baan in gebruik zouden nemen. De gemeente is hiermee niet akkoord gegaan. Volgens de gemeente zou dit immers een verkapte wijze van krediet verlenen/staatssteun zijn en dat mag de gemeente niet

¹⁴⁵ Interne ambtelijke e-mail d.d. 23-02-2012.

¹⁴⁶ Interview Provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014 en zie grondexploitatie Oranjobonnen onder groenakkoord.

¹⁴⁷ PL 0302, Staat P en e-mail Stadsontwikkeling d.d. 08-04-2014.

¹⁴⁸ Interne e-mail d.d. 03-10-2011.

¹⁴⁹ Gemeente Rotterdam, Cluster Stadsontwikkeling, Grondexploitatie PL 0302 Oranjobonnen, Deelgemeente Hoek van Holland, 09-05-2013.

¹⁵⁰ Interview ambtenaar d.d. 18-02-2014.

doen. Bovendien had de gemeente geen goede ervaring met uitgestelde betalingen in het kader van de kredietcrisis maatregelen.¹⁵¹

Voor dit project met de marktpartijen was een aparte grondexploitatie in voorbereiding geopend, de PL0303. In december 2012 kende dit project een negatieve boekwaarde van € 391.616. Dit bedrag was uitgegeven, maar het zag er niet naar uit dat binnen dit project inkomsten gegenereerd zouden worden. Vervolgens heeft de directieraad besloten om dit verlies niet te nemen, maar deze negatieve boekwaarde van de gezamenlijke Grondexploitatie in Voorbereiding PL 0303 over te boeken naar de Grondexploitatie in Uitvoering PL 0302.¹⁵² Hiermee drukken deze kosten op het huidige project Oranjobonnen.

3-11 doelbereiking

De gemeente heeft haar beleid op papier vastgesteld in het ROM-Rijnmond convenant uit 1993 en het Masterplan 2009. De gemeente heeft acties ondernomen om deze doelen te bereiken, maar de financiële uitgangspunten van de gemeente werkten dit vervolgens tegen. Om de volgende redenen is het tot op heden niet gelukt om het merendeel van de doelen te bereiken: te optimistische verwachtingen ten aanzien van het slibdepot, het attractiepark, het golfterrein en de woningbouwmogelijkheden. Daarnaast waren de bedragen die het rijk en de provincie beschikbaar stelden voor natuurontwikkeling te gering en werd hierop drastisch bezuinigd. Daarnaast had het project binnen de gemeente Rotterdam te weinig prioriteit en functioneerden de voormalige diensten dS+V en OBR als gescheiden werelden waardoor ambities en financiële mogelijkheden niet op elkaar afgestemd werden. Mede door de financiële doelen van de gemeente Rotterdam verliep de samenwerking tussen Rotterdam en de andere publieke partners moeizaam. Daarnaast zijn er organisatorische problemen genoemd zoals wisselingen in het opdrachtgeverschap (zowel qua organisatie als bestuurders), het ontbreken van een strakke regie en een onvoldoende adequate formulering van de uitgangspunten voor het project. Weerzin om na een lange tijd waarin de kosten opliepen, een verlies te nemen, maakte het niet aantrekkelijk om het project te beëindigen.

3-11-1 doelen

Gedurende de looptijd van het project Oranjobuitenpolder zijn de doelen nader geconcretiseerd en geherformuleerd. Het ROM-Rijnmond convenant kende als doel: “verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied door uitbreiding van het areaal natuur- en recreatie.” Volgens de grondexploitatie uit 2003 zouden de projectonderdelen afgerond moeten zijn in 2011. De doelen zijn geherformuleerd in het Masterplan 2009 (zie tabel 3-1).

3-11-2 doelrealisatie

Pas nadat in 2012 besloten is om de ontwikkeling van de Oranjobuitenpolder onder te brengen in het project Oranjobonnen, zijn er in de Oranjobuitenpolder planonderdelen tot uitvoering gekomen die bijdragen aan de realisatie van een recreatief groen gebied. Van de plannen die vóór de totstandkoming van het combinatieplan Oranjobonnen zijn gemaakt voor de Oranjobuitenpolder zijn enkel het startkavel van het Zuid-Hollands Landschap en een slibdepot tot realisatie gekomen. Daarmee is de ecologische verbinding die het masterplan 2009 beoogde niet gerealiseerd. Ook het

¹⁵¹ Interview ambtenaar d.d. 28-02-2014.

¹⁵² Gemeente Rotterdam, Cluster Stadsontwikkeling, Grondexploitatie PL 0302 Oranjobonnen, Deelgemeente Hoek van Holland, 09-05-2013.

recreatief groen gebied dat het masterplan 2009 beoogde, met o.a. grootschalige en kleinschalige recreatieve voorzieningen is niet gerealiseerd.

Op het combinatieplan Oranjobonnen zal in hoofdstuk 5 nader worden ingegaan. In de volgende paragrafen wordt besproken waarom de doelen uit de eerdere plannen nauwelijks zijn gerealiseerd.

3-11-3 financiering problematisch

De financiering van het project Oranjobuitenpolder is gedurende de hele looptijd van het project een probleem geweest. Doordat de financiering niet rond was, kon het project niet uitgevoerd worden. De systematiek waarmee de gemeente Rotterdam werkt, die gebaseerd is op het terugverdienen van investeringen in de markt, maakt het moeilijk om groene plannen die op subsidies gebaseerd zijn, te realiseren.

Rotterdam ontwikkelde de Oranjobuitenpolder volgens de systematiek van stedelijke projecten. De gemeente werkte met een grondexploitatie waarin de gemaakte kosten voor onder andere de ambtenaren terugverdiend moesten worden. Bovendien moest over deze gemaakte kosten rente betaald worden. De gedachte bij de fasering was: eerst verdienen dan uitgeven.¹⁵³ Probleem is dan dat er niet begonnen wordt met het project voordat de inkomsten zeker zijn. Medewerkers van de gemeente Rotterdam hanteerden daarbij een werkwijze die kenmerken had van de werkwijze van ondernemers. Een medewerker van stadsontwikkeling gaf aan dat het om de begroting sluitend te krijgen van belang was dat een projectleider mogelijkheden had om binnen een project geld te verdienen. “Als je schone grond had, dan kon je die verkopen en dat leverde dan bijvoorbeeld weer geld op voor je project en dan was de kans groter dat je het rond kreeg. Als je geen verdiensten in je project had, dan was je de pineut. Soms kon je wel eens starten met de uitvoering van een project voor dat alle financiën gedekt waren en dan kon je tijdens het project geld krijgen, maar dan had je wel veel politieke steun nodig.”¹⁵⁴ Zoals in paragraaf 3.11.4 zal worden beschreven, was de politieke steun voor het project Oranjobuitenpolder zeer beperkt.

Gezien de hierboven beschreven werkwijze van de gemeente, is het lastig dat het project Oranjobuitenpolder voornamelijk steunt op subsidies. Een zogenaamd ‘subsidieplan’, zoals de grondexploitatie van de Oranjobuitenpolder, is een type plan dat volgens Rotterdamse ambtenaren moeilijk te realiseren is.¹⁵⁵ Dit is ook één van de redenen voor de vertraging. Het probleem is dat er minder mogelijkheden zijn om bij tussentijdse veranderingen het plan aan te passen dan bij ‘rode’ plannen voor bijvoorbeeld woonwijken. Bij normale plannen kunnen bijvoorbeeld extra inkomsten gegenereerd worden door extra huizen te bouwen. Bij ‘groene’ plannen kunnen de inkomsten vaak niet omhoog, maar het kwaliteitsniveau ook niet omlaag omdat de gemeente moet blijven voldoen aan de subsidievoorwaarden. Als het niet lukt om het plan financieel rond te krijgen en er moet langer aan het plan gewerkt worden, loopt de gemeente het risico dat de termijn van de subsidie verstrijkt. Dan moeten plannen weer opnieuw tegen het licht gehouden worden. Een ander probleem van lange doorlooptijden gecombineerd met de Rotterdamse grondexploitatie-systematiek, is

¹⁵³ Interview ambtenaar 14-02-2014.

¹⁵⁴ Interview ambtenaar 14-02-2014.

¹⁵⁵ Interview ambtenaar 28-02-2014.

dat de rentekosten en de personeelskosten door blijven lopen en hierdoor de totale rente- en apparaatskosten hoog worden.

Hierdoor wordt het eventueel te nemen verlies ook steeds groter. In de loop van de tijd is nooit de beslissing genomen om te stoppen met het project. Door de lange doorlooptijd cumuleerden de uitgaven en werd het steeds moeilijker om het project te stoppen omdat er dan € 6,5 miljoen verlies genomen zou moeten worden.

Naast deze structurele financiële problemen, kende het project ook op verschillende planonderdelen financiële problemen. Deze worden hierna besproken.

Een van de redenen waardoor het moeilijker werd om het plan financieel haalbaar te krijgen, waren de problemen rond het slibdepot. Door tegenvallers die verband hielden met het slibdepot is de grondexploitatie veel krapper geworden dan aanvankelijk gedacht was. Enerzijds zakte de markt voor slib in en anderzijds had de gemeente zelf niet goed ingeschat dat er gezien de oneerlijke concurrentie juridische beperkingen zaten aan het zelf exploiteren van het slibdepot. Hierdoor werd het slibdepot van een beoogde hoge inkomsten bron een kostenpost.

Daarnaast bleek de grond niet geschikt te zijn voor de vestiging van een attractiepark. Ook de kwaliteiten van de locatie als woningbouwlocatie vielen tegen. Gedurende de looptijd van het project bleek dat de golfbaan niet rendabel genoeg was. Volgens ambtenaren werd dit mede veroorzaakt door de crisis.

Voor de realisatie van het natuurgedeelte speelde het probleem van de lage standaardbedragen die het rijk (en afgeleid daarvan ook de provincie) beschikbaar had gesteld om de Ecologische hoofdstructuur te financieren. Voor de realisatie van de EHS gingen de provincies en het rijk uit van normbedragen. In de praktijk bleken deze vaak niet toereikend te zijn voor de inrichting van de gewenste natuurdoeltypen.¹⁵⁶ De bodemgesteldheid en de hoge grondprijzen in het gedeelte van het land waar de Oranjevuitenpolder zich bevindt maken de financiering van de aanleg van natuur nog duurder.

De rijksbezuinigingen zetten een definitieve streep door de plannen zoals die er lagen. De verdwijning van de ILG gelden (investeringsbudget landelijk gebied) en het wegvallen van de EHS heeft ook negatieve invloed gehad op andere planonderdelen. De natuurontwikkeling kon gecombineerd worden met doelen van andere partijen, maar dat was door de versobering van de plannen als gevolg van het wegvallen van de ILG gelden grotendeels niet meer mogelijk.

3-11-4 geen prioriteit

Eén van de redenen waarom de doelen niet gehaald zijn, is de lage prioriteit voor een project als de Oranjevuitenpolder. Een ambtenaar verklaarde: “Zo’n groene ontwikkeling ver van de Rotterdamse woonkernen was niet sexy, het is nooit een paradepaardje geweest. Het project stond niet hoog op de agenda.”¹⁵⁷ De Oranjevuitenpolder had volgens ambtenaren een lage bestuurlijke prioriteit mede

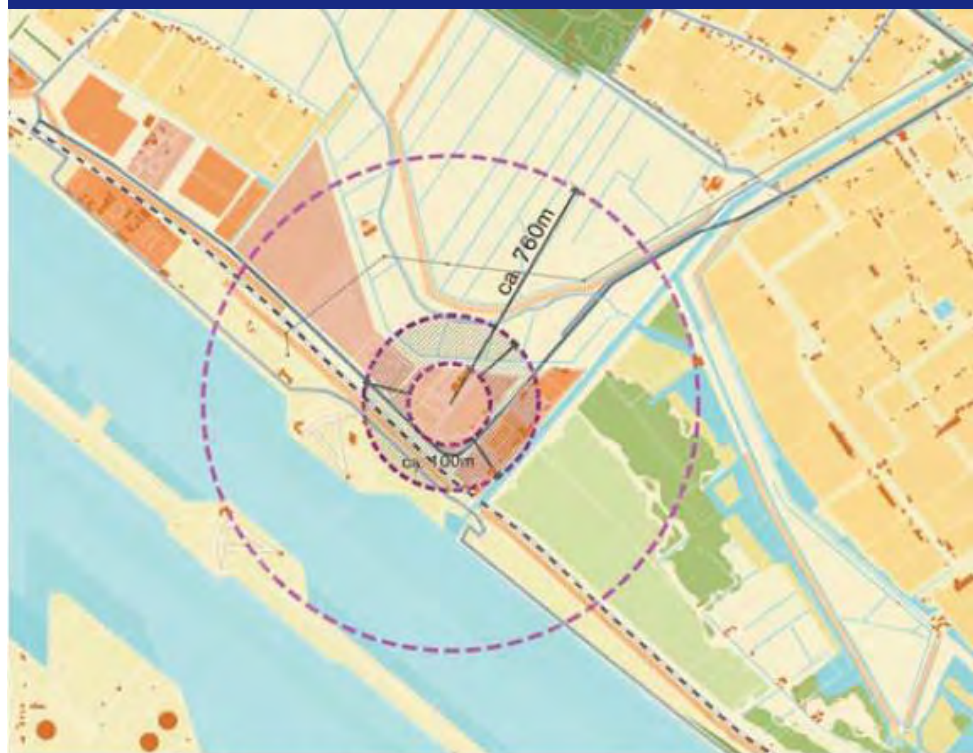
¹⁵⁶ Medewerker DLG aan gemeente Rotterdam, notitie kostenindicatie Oranjevuitenpolder d.d. 29-09-2010.

¹⁵⁷ Interview ambtenaar 14-02-2014.

omdat het een afgelegen gebied is voor Rotterdammers.¹⁵⁸ Probleem was ook dat het project een lange doorlooptijd kende en bestuurders daarom niet echt voor dit soort gebieden wilden gaan.¹⁵⁹

Een ambtenaar gaf een voorbeeld van de invloed van het gebrek aan prioriteit op de voortgang van het project. Door de problematiek rond de stank van een bedrijf (zie figuur 3-6) waren de mogelijkheden voor landelijk wonen beperkt. Dit speelde jaren. De Milieu Effect Rapportage die in dit verband werd gemaakt in opdracht van de provincie door de DCMR duurde en duurde maar, volgens de ambtenaar. Geen bestuurder had er zin in om zich hard te maken voor de problematiek in het veld en op papier.¹⁶⁰

Figuur 3-5 geurcirkels composteringsbedrijf



geurcirkel composteringsbedrijf: 760m

geurcirkel composteringsbedrijf: 100m

3-11-5 afstemming partners

Het heeft lang geduurd voordat de verschillende overheden overeenstemming hadden over de verdeling van de inrichtingskosten, de kosten voor de ambtenaren van Rotterdam en de grondprijzen. In paragraaf 3-9-2 over 'interbestuurlijke discussies' is dit aan de orde geweest. Deze paragraaf gaat specifiek in op de discussie rond de grondprijzen omdat deze door de partners van de gemeente het meest naar voren is gebracht als probleem binnen de interbestuurlijke afstemming.

¹⁵⁸ Interview ambtenaar 14-02-2014 en 18-02-2014.

¹⁵⁹ Interview ambtenaar 14-02-2014.

¹⁶⁰ Interview ambtenaar 14-02-2014.

Door verschillende partijen, vertegenwoordigers van de deelgemeente Hoek van Holland, de provincie en het Zuid-Hollands Landschap, zijn de hoge grondprijzen die de gemeente in rekening wilde brengen voor de inbreng van de gemeentelijke gronden in het project, genoemd als reden voor de lange duur van het project.¹⁶¹ In 2010 blijkt dat de gemeente de grond voor de EHS voor een hogere prijs (€ 11/m²) denkt te verkopen dan de grond die de gemeente verwacht te verkopen aan boeren (€ 6,5/m²).¹⁶²

Volgens de provincie is er een tijdrovende discussie geweest over de prijs waarvoor de gronden van de gemeente overgenomen zouden worden door de provincie voor de realisatie van de EHS. Volgens de provincie bood de gemeente geen transparant inzicht in de grondprijzen waarvoor de gemeente de gronden zelf verworven had. Dit was relevant omdat een deel van de gronden al langer in eigendom van de gemeente was. Dan is het aannemelijk dat de oorspronkelijke prijs waarvoor de gemeente de gronden jaren geleden heeft verworven en waarvoor de provincie de gronden wil kopen, laag is. Omdat de gemeente in veel gevallen de rente over de aankoopprijs en de gemaakte uren die met deze gronden samenhangen bijschrijft in de boekhouding (grondexploitatie), is de kans groot dat de boekwaarde van deze gronden na een lange tijd is toegenomen. Het was het streven van de gemeente om deze gemaakte kosten of in ieder geval een deel daarvan met de verkoop van de gronden aan de provincie terug te verdienen. Het gegeven dat de gemeente, zoals gebruikelijk bij bouwprojecten, werkte met grondexploitaties waarbij de rente, plan en personele kosten via de grondexploitaties terugverdiend moesten worden, sloot niet aan bij de werkwijze van de provincie bij groene projecten. De provincie gaat uit van de actuele agrarische verkeerswaarde en boekt rente, plan- en personele kosten op een andere manier.

De directeur van het Zuid-Hollands Landschap heeft aangegeven waarom de grondprijzen die Rotterdam in rekening bracht een groot effect hadden op het project: “Als eenmaal zo’n hoge prijs betaald is, heeft dat ook gevolgen voor de omliggende percelen. Naast het perceel, dat het Zuid-Hollands Landschap van de gemeente heeft gekocht, ligt het perceel van een boer die in principe wel wil verkopen. Hij vraagt alleen een hele hoge prijs omdat de grond eromheen ook voor veel geld verkocht is. De hoge grondprijs is ook een probleem voor andere initiatieven. De gemeente heeft gepraat met een golfbaan en een manege. Tot nu toe is geen van die plannen gerealiseerd. Dat zijn allemaal initiatieven waarbij voor de realisatie de grondprijs doorgaans van doorslaggevend belang is. Met de grondprijs die het Zuid-Hollands Landschap aan Rotterdam betaald heeft voor het startkavel, heeft het landschap, naar eigen zeggen, de hoogste grondprijs voor natuur ooit in Nederland betaald. Het verbaast het Zuid-Hollands Landschap dat de gemeente Rotterdam geen beleidskeuze maakt om de realisatie van groene gebieden wel mogelijk te maken. De gemeente heeft met de grondpositie de sleutelrol in handen. Daarom heeft het Zuid-Hollands Landschap aangegeven dat het Zuid-Hollands Landschap stopt met het leveren van een bijdrage aan de gesprekken; als de gemeente niet bereid is om te kiezen voor de ontwikkeling van deze gebieden, heeft het Zuid-Hollands Landschap geen capaciteit om daarover in gesprek te blijven. (...) Het Zuid-Hollands Landschap ziet het als volgt: als je als overheid geen groene ontwikkeling wilt, wees dan duidelijk. Onduidelijkheid

¹⁶¹ Interview deelgemeente Hoek van Holland 18-02-2014, interview provincie Zuid-Holland 17-01-2014, interview directeur Zuid-Hollands Landschap 07-02-2014, interview Stadsregio 17-12-2014.

¹⁶² Interne notitie t.b.v. herziening GREX vergadering 26 aug d.d. 23-08-2010.

leidt tot veel frustratie bij andere partijen als het Zuid-Hollands Landschap. Als je alle kaarten in handen hebt, maar de ontwikkeling vindt niet plaats, dan wil je niet.”¹⁶³ Al met al geven de publieke partners in het project aan dat de manier waarop de gemeente Rotterdam zich opgesteld heeft als grondeigenaar weerstand heeft opgeroepen bij hen.

Een ambtenaar van het cluster Stadsontwikkeling die een belangrijke rol vervulde bij het project vindt echter niet dat de ontwikkelingen in de Oranjevienpolder vertraagd werden doordat de gemeente een te hoge grondprijs voor ogen had. Met een lagere grondprijs waren de tekorten ook aanzienlijk geweest. Ook kan hij zich niet herinneren dat deze kwestie is ingebracht in bijvoorbeeld het bestuurlijk overleg toentertijd. Bovendien stopte de gemeente zelf € 3 miljoen in het project vanuit het IFR.¹⁶⁴ Volgens deze ambtenaar waren juist de financiële middelen vanuit de provincie en de stadsregio onvoldoende.¹⁶⁵ Deze uitspraak over het proces rond de grondprijs geeft aan dat er bij de gemeente Rotterdam of in ieder geval bij deze ambtenaar een ander beeld bestond dan wat er bij de partners leefde en wat er uit de documenten blijkt.

3-11-6 organisatie

De lange looptijd van het project kan volgens betrokkenen ook mede verklaard worden door organisatorische problemen. Zo kende het project vele wisselingen in het opdrachtgeverschap (zowel qua organisatie als bestuurders). Hierover stond in een interne e-mail uit 2007: “het was ons (red. gemeente, DLG en provincie) allemaal wel duidelijk dat het proces tot op heden een zootje was.”¹⁶⁶ Ook stond er in een e-mail uit dat zelfde jaar tussen betrokkenen bij het project te lezen: “Het risico “onheldere rol- en taakverdeling tussen provincie, gemeente en stadsregio” lijkt zich al bij voorbaat in volle omgang te voltrekken”¹⁶⁷

Daarnaast zijn de ambtenaren die zich bezighielden met dit project regelmatig gewisseld. Zo hebben er acht planeconomen (medewerkers van de gemeente die zich bezig houden met de financiële administratie van ruimtelijke ordeningsplannen) aan het project gewerkt.¹⁶⁸ Daarnaast bleek het soms moeilijk te zijn om een planeconoom voor het project te krijgen.¹⁶⁹

Een ander organisatorisch probleem had te maken met de manier waarop de diensten dS+V en het OBR zich gedurende een deel van de doorlooptijd van het project ten opzichte van elkaar opstelden. Volgens een betrokkene functioneerden zij als gescheiden werelden.¹⁷⁰ DS+V ging over de plannen en het OBR was verantwoordelijk voor de budgetten binnen de grondexploitatie. Probleem was ook dat dS+V hoge ambities kon hebben, maar vanwege de financiële verantwoordelijkheid van het OBR

¹⁶³ Interview directeur Zuid-Hollands Landschap d.d. 07-02-2014.

¹⁶⁴ Interview ambtenaar d.d. 18-02-2014.

¹⁶⁵ Interview ambtenaar d.d. 18-02-2014.

¹⁶⁶ E-mail intern d.d. 12-09-2007.

¹⁶⁷ E-mail projectorganisatie d.d. 30-07-2007.

¹⁶⁸ Interview ambtenaar 28-02-2014.

¹⁶⁹ Interne e-mail d.d. 21-01-2011.

¹⁷⁰ Interview ambtenaar 14-02-2014.

kon niets zonder goedkeuring van het OBR worden uitgevoerd.¹⁷¹ Volgens een ambtenaar van het cluster Stadsontwikkeling was het voor de gemeente lang niet voldoende duidelijk welke invulling precies beoogd werd.¹⁷² De Oranjevliet was bedacht aan de tekentafel.¹⁷³ Voor mensen van dS+V was geen informatie beschikbaar over de grondexploitatie. De achterliggende gedachte was dat deze informatie vertrouwelijk was. Het duurde bijvoorbeeld lang voordat een projectleider van dS+V wist welke financiële kanten er aan het slibdepot zaten. Een projectleider van dS+V had in die tijd geen bevoegdheid om tegen een planeconoom te zeggen dat bepaalde kosten en inkomstenposten wel of niet in het plan gemaakt zouden worden. Vanuit de dS+V kwam niet de opdracht om het plan te versoberen. Pas in 2006 werd besloten om meer aandacht te geven aan de prioritering van projecten en om meer aandacht te besteden aan het stoppen van projecten waarvoor geen financiële dekking was.

In 2006 is de samenwerking tussen dS+V en het OBR verbeterd. Voor de Oranjevliet verbeterde bovendien de coördinatie tussen ruimtelijke plannen en financiën toen de stadsregio het initiatief nam om te onderzoeken of het plan ook goedkoper kon door opgaven elders te alloceren. Toen kwamen de financiële kanten van de verschillende projectonderdelen, de informatie van dS+V en OBR wel op tafel.

¹⁷¹ Interview ambtenaar 28-02-2014.

¹⁷² Interview ambtenaar 18-02-2014.

¹⁷³ Interview ambtenaar 14-02-2014.



4 feitenreconstructie Bonnenpolder

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

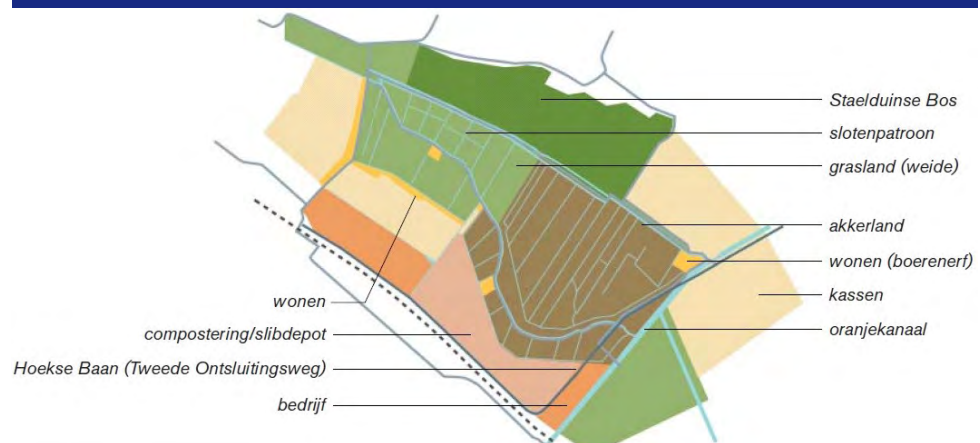
- Welke doelen kenden de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Hoek van Holland voor de Bonnenpolder?
- Hebben de gemeente en de deelgemeente deze doelen gerealiseerd?
- Als de gemeente en de deelgemeente hun doelen niet gerealiseerd hebben, wat waren hiervoor de belangrijkste redenen?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Het hoofdstuk begint met een korte inleiding over het gebied. Daarna volgt een feitenreconstructie van het project Bonnenpolder. Deze beslaat de paragrafen 4.3 tot en met 4.5. Paragraaf 4.6 over de doelbereiking gaat expliciet in op het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In bijlage 1 zijn de gebeurtenissen die in dit hoofdstuk worden beschreven samengevat weergegeven in chronologische volgorde.

4-2 inleiding op het gebied

De Bonnenpolder is een agrarisch gebied van 225 ha¹⁷⁴ dat omgeven is door woningbouw, glastuinbouw, bos en bedrijventerreinen, zie de figuur 4-1.

Figuur 4-1 bestaand gebruik Bonnenpolder



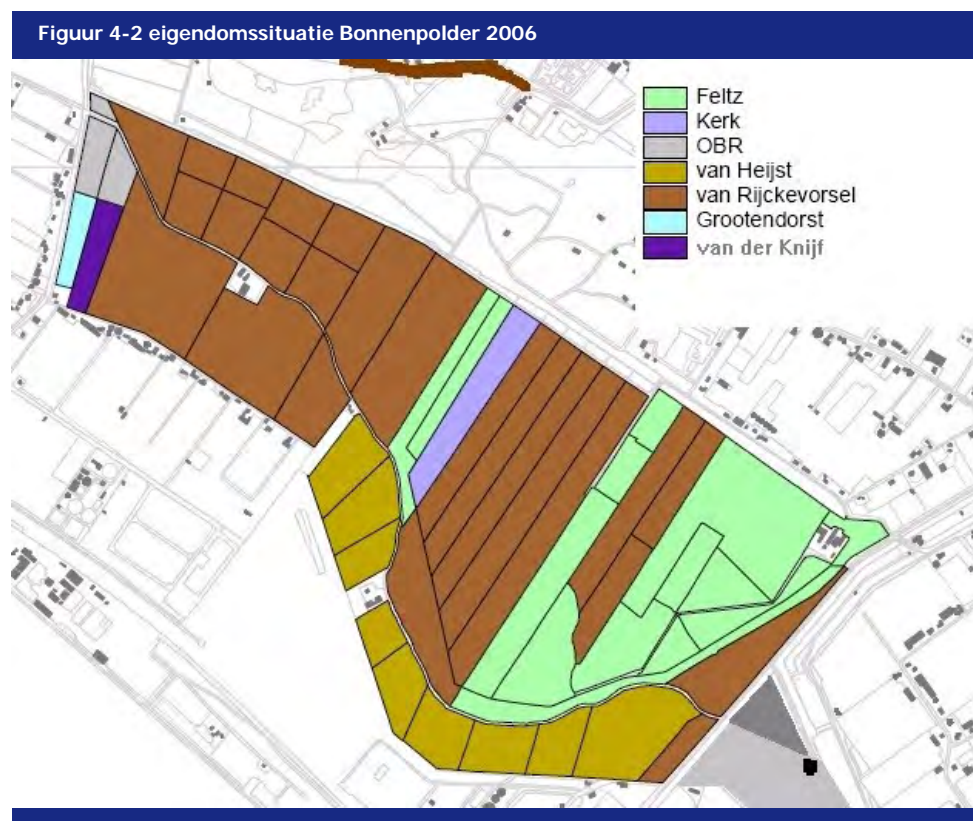
In 1998 kregen de boerenbedrijven in de polder te maken met ernstige wateroverlast. De extreme bui in 1998 in combinatie met de extra afvoer van water van het bovenstrooms gelegen gebied via de kreek de Rel heeft tot extreme wateroverlast in de Bonnenpolder geleid.¹⁷⁵ In oktober 1999, november 2000 en september 2001 was er

¹⁷⁴ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie Bonnenpolder Quicksan, Hoek van Holland 1 juni 2007.

¹⁷⁵ Interview Hoogheemraadschap van Delfland d.d. 25-02-2014.

weer sprake van wateroverlast. De boeren hebben aan de rekenkamer aangegeven dat deze wateroverlast schade voor hen opleverde omdat een deel van de oogst verloren ging.¹⁷⁶ Ook beschadigde de structuur van de grond als gevolg van de wateroverlast. Om hun eigen situatie te verbeteren, namen de boeren in het jaar 2000 het initiatief tot oprichting van de Stichting de Bonnen. In de Bonnenpolder hadden op dat moment drie boeren hun hoofdbedrijf, de heren Noordam, Vreugdenhil en Weterings. Daarnaast pachtte de heer Van der Drift, die zijn hoofdbedrijf in de Oranjevuitenpolder had, ook 30 ha grond in de Bonnenpolder. Momenteel hebben alleen de heren Noordam en Weterings hun bedrijf nog in de Bonnenpolder. Sinds de wateroverlast heeft het Hoogheemraadschap Delfland de waterhuishouding verbeterd.

De boeren in de Bonnenpolder hadden de grond doorgaans niet in eigendom. Zij pachtten grond van grootgrondbezitters. Figuur 4-2 laat de verdeling van het grondeigendom in de Bonnenpolder anno 2006 zien. Na 2006 zijn de eigendomsverhouding licht gewijzigd. Het bezit van OBR is iets kleiner geworden en er is sprake geweest van een grondruil. De Erven van Rijckevorsel bezitten nog steeds het grootste deel van de grond in de Bonnenpolder.



bron: DLV, Gebiedsontwikkelingsplan 'De Bonnen', Dronten 2006, pagina 11

Bovenstaande kaart laat zien dat een groot deel van de polder eigendom is van de Erven van Rijckevorsel. Daarnaast zijn de families Feltz en Van Heijst belangrijke grondeigenaren. De gemeente Rotterdam (aan geduid als OBR (Ontwikkeling Bedrijf Rotterdam)) heeft volgens deze kaart een klein stukje grond in het noordwesten van het gebied in eigendom. Volgens een meer recente kaart afkomstig van het cluster

¹⁷⁶ Interview boeren Noordam, Van der Drift en Weterings

Stadsontwikkeling is het stuk land dat in eigendom is van de gemeente iets kleiner dan hierboven aangegeven.¹⁷⁷ Ook is er sprake geweest van een grondruil. De Erven van Rijckevorsel bezitten evenwel nog steeds de meeste grond in de Bonnenpolder.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het gebiedsontwikkelingsproces in de Bonnenpolder. Vraagstukken rond eventuele schade en ontwikkelingen rond de financiële situatie van de boeren in de Bonnenpolder komen in dit hoofdstuk alleen aan bod als vermelding noodzakelijk is voor het proces van de gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 6 over de vermeende schade wordt ingegaan op de vraagstukken rond de eventuele schade en de ontwikkelingen rond de boeren.

4-3 motie deelraad

Nadat het Stichting de Bonnen niet was gelukt om zelf geld bijeen te brengen voor een gebiedsvisie, besloot op 20 november 2003 de deelraad van Hoek van Holland om het dagelijks bestuur op te dragen een gebiedsvisie op te laten stellen voor de Bonnenpolder.¹⁷⁸ De motivatie hiervoor was dat de deelraad wilde voorkomen dat het gebied verder zou verpauperen en daarom een samenhangend beleid wilde gaan voeren voor dit gebied. Concreet droeg de deelraad aan het dagelijks bestuur op om in het eerste kwartaal van 2004 opdracht te geven een gebiedsvisie voor het gebied de Bonnenpolder te (laten) maken. Deze visie zou dan in het tweede kwartaal van 2004 aan de raad ter goedkeuring voorgelegd moeten worden. In de motie staat dat het dagelijks bestuur het voor het maken van de gebiedsvisie benodigde geld moest proberen te verkrijgen bij de provincie en derden als het Zuid-Hollands Landschap. Ook zou de deelgemeente hiervoor middelen uit de post nieuw beleid beschikbaar moeten stellen.

4-4 gebiedsontwikkelingsproces

In januari 2006 is het gebiedsontwikkelingsplan gereed dat is opgesteld door de projectgroep 'de Bonnen'. Het scenario 'multifunctioneel inclusief landgoederen' is door de deelraad benoemd als voorkeursscenario. In april 2006 besloot de deelraad het aantal landgoederen te wijzigen van vijf naar zeven. Stichting de Bonnen was het niet eens met dit besluit en trok zich daarom terug uit de projectgroep.

Het gebiedsontwikkelingsplan kent geen sluitende financiële paragraaf. De intentie-overeenkomst die gekoppeld is aan het gebiedsontwikkelingsplan wordt uiteindelijk door geen van de betrokken partijen ondertekend.

Vervolgens startte de deelgemeente een gebiedsontwikkelingsproces om met meerdere partijen aan een gebiedsontwikkelingsplan te werken. De gedachte hierachter was dat deze partijen dan ook verantwoordelijk zouden zijn voor de uitvoering van het gebiedsontwikkelingsplan. Op 16 september 2004, bijna een jaar na de motie, nodigde de deelgemeente diverse partijen die van belang zijn uit voor een bijeenkomst om gezamenlijk opdracht te geven voor het opstellen van de gebiedsvisie. Deze partijen zijn Stichting de Bonnen (als vertegenwoordiging van de boeren en bewoners), de Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, de provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Delfland en een vertegenwoordiger namens de verpachters

¹⁷⁷ 120814 Eigenarenkaart-Bonnenpolder.pdf

¹⁷⁸ Notulen van de openbare vergadering van de deelraad van Hoek van Holland op 20 november 2003.

in het gebied. De deelgemeente neemt een regiefunctie op zich. Zij bericht aan de andere genodigden dat zij ook twee grote gemeentelijke diensten bij het overleg heeft uitgenodigd, het ontwikkelingsbedrijf (OBR) en de dienst stedenbouw en volkshuisvesting (dS+V). Deze diensten hebben wel deelgenomen aan een overleg, maar hebben niet deelgenomen aan de projectgroep.¹⁷⁹ In de uitnodiging staat dat de deelgemeente ernaar streeft dat het voorstel gereed is op 1 februari 2005.

De deelnemers aan het proces werken samen in de projectgroep de Bonnen. In een interview zegt een vertegenwoordiger van de deelgemeente over dit proces het volgende: “De deelgemeente wist dat zij zelf geen financiën kon inbrengen voor het uiteindelijke plan maar stelde wel geld ter beschikking voor de planvorming. De deelgemeente zag haar rol vooral als verbinder; als het zou lukken om tot een gezamenlijke visie/doelstelling voor het gebied te komen, zou het wellicht ook kunnen lukken verschillende partijen te verbinden en tot concrete ontwikkelafspraken te komen.”¹⁸⁰

Tijdens het gebiedsontwikkelingsproces werkt de projectgroep aan verschillende versies van het gebiedsontwikkelingsplan. Op 2 juni 2006 is er een versie van het Gebiedsontwikkelingsplan “De Bonnen” gereed. Hierin staat dat op verzoek van de Stichting de Bonnen, de deelgemeente Hoek van Holland, samen met het OBR, de dS+V, Stichting het Zuid-Hollands Landschap en het Hoogheemraadschap van Delfland, opdracht verleend hebben aan DLV Groen & Ruimte om een gebiedsontwikkelingsplan op te stellen.¹⁸¹

Aanvankelijk waren de grondeigenaren niet uitgenodigd voor het overleg. Hierover hebben de voorzitter van het dagelijks bestuur en de vertegenwoordiger van de rentmeester van de erven tijdens een overleg op 20 januari 2005 gesproken. De voorzitter gaf in dat overleg aan dat hij het een omissie vond dat de grootste grondeigenaar niet in de werkgroep was opgenomen en dat hij actie zou ondernemen om ervoor te zorgen dat een vertegenwoordiger van de erven deel kon gaan nemen aan de werkgroep.¹⁸² Vervolgens is de rentmeester gaan deelnemen aan het overleg.

4-4-1 scenario's

In het Gebiedsontwikkelingsplan zijn vier scenario's voor de Bonnenpolder uitgewerkt. Zie onderstaande tabel.

tabel 4-1: scenario's gebiedsontwikkelingsplan 'de Bonnen'

scenario	inhoud
scenario 0	autonome ontwikkeling
scenario 1	groene recreatie
scenario 2	multifunctioneel inclusief landgoederen
scenario 3	stichting de bonnen (zo veel mogelijk agrarisch)

¹⁷⁹ Notulen projectgroep “De Bonnen” d.d. 14-09-2005, 12-10-2005, 7-12-2005, 22-03-2006, 17-05-2006.

¹⁸⁰ Interview deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18-02-2014.

¹⁸¹ DLV Groen & Ruimte, 2006, Gebiedsontwikkelingsplan ‘De Bonnen’ – evenwicht en draagvlak voor de toekomst van de Bonnen.

¹⁸² Besprekingsverslag d.d. 20-01-2005 Rentmeester Erven van Rijckevorsel en de voorzitter van het DB Th. van Eijk.

Tijdens het projectgroep overleg van 9 november 2005 zijn de scenario's als volgt beoordeeld.¹⁸³

Figuur 4-3 beoordeling scenario's

Scenario:	Scenario 0	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Naam:	Autonome ontwikkeling	Groene recreatie	Multifunctioneel	Stichting "De Bonnen" / landbouw
Toetsingscriteria:				
<i>Ecologische waarden</i>	-	++	++	+
<i>Landschappelijke waarden</i>	-	++	+	+
<i>Draagvlak bij huidige bewoners</i>	--	--	--	++
<i>Draagvlak bij omgeving</i>	-	++	++	+
<i>Gebruiksmogelijkheden voor recreatie</i>	-	++	++	+
<i>Duurzaamheid</i>	--	++	++	+
<i>Agrarische bedrijfsvoering</i>	-	--	-	+
<i>Beheerbaarheid</i>	-	0	+	+
<i>Financiële dekking</i>	0	--	++	+
<i>Afbreukrisico</i>	0	-	+	+
<i>Politieke/Beleidsmatige haalbaarheid</i>	--	0	+	+
<i>Private kosten</i>	--	0	+	+
<i>Publieke kosten</i>	-	--	0	0
<i>Externe financiering nodig?</i>	-	--	++	+
Totaal	- 16	- 1	+ 14	+ 14

Op voorstel van het dagelijks bestuur van de deelgemeente heeft de deelraad op 21 december 2005 ingestemd met de keuze voor het multifunctionele scenario.¹⁸⁴ Onderstaande kaart geeft een indruk van de inrichting volgens scenario 2.

Figuur 4-4 inrichting scenario 2



Op 18 april 2006 besloot de deelraad het aantal landgoederen te wijzigen van vijf naar zeven. In een brief aan de deelraad, geeft het dagelijks bestuur aan dat dit onder andere te maken had met de verwerving van gronden voor de tweede

¹⁸³ DLV Groen & Ruimte, 2006, Gebiedsontwikkelingsplan 'De Bonnen' – evenwicht en draagvlak voor de toekomst van de Bonnen.

¹⁸⁴ Korte besluitenlijst van de openbare vergadering van de deelraad Hoek van Holland d.d. 21-12-2005.

ontsluitingsweg.¹⁸⁵ Voor de tweede ontsluitingsweg moest grond verworven worden van de heer N.J. van Heijst om de aanleg mogelijk te maken. Het OBR was al enige tijd bezig om deze gronden aan te kopen. Naar het zich liet aanzien kon dit niet op korte termijn plaatsvinden zonder een onteigeningsprocedure, met een mogelijke vertraging van twee jaar voor de verdere aanleg van de tweede ontsluitingsweg. Gezocht werd naar alternatieven om de aankoop van de gronden voor de tweede ontsluitingsweg mogelijk te maken.

Aan de zaakwaarnemer van de heer Van Heijst is voorgesteld om bij de uitwerking van de gebiedsvisie “De Bonnen” een tweetal landgoederen toe te voegen op de percelen in de Korte Bonnen, die eigendom zijn van de heer Van Heijst. Het dagelijks bestuur gaf aan dat bij de uitwerking van het gebiedsontwikkelingsplan “De Bonnen” de uitbreiding van vijf naar zeven landgoederen zou worden opgenomen. De deelraad ging hiermee akkoord.¹⁸⁶

Stichting de Bonnen heeft bezwaar tegen deze keuze en besluit het gebiedsontwikkelingsplan niet te ondertekenen. Hiervoor worden op verschillende plekken verschillende redenen gegeven. Volgens de notulen van de projectgroep de Bonnen van 17 mei 2006 is op het moment dat de Stichting de Bonnen besluit niet te tekenen, Leen Vreugdenhil net van zijn pacht ontszegd. De reden voor het ontbinden van de pacht was dat de heer Vreugdenhil zijn verplichtingen binnen het pachtcontract niet nakwam. De rentmeester van de Erven van Rijckevorsel geeft dan aan dat de erven graag twee bedrijven in het gebied zien, maar dat ze door zaken die los staan van het ontwikkelingsplan, het vertrouwen hebben opgezegd in de heer Vreugdenhil als pachter. De stichting De Bonnen vertegenwoordigd door de heer Vreugdenhil en de heer Weterings spreekt dan het gevoel uit dat er ondanks uitgesproken intenties over de samenwerking niet zorgvuldig wordt omgegaan met de belangen van de huidige bedrijven. De stichting geeft vervolgens aan de intentieverklaring niet te ondertekenen en zich terug te trekken uit de projectgroep.¹⁸⁷ Volgens het gebiedsontwikkelingsplan was het bezwaar van stichting De Bonnen dat in het voorgestelde scenario het huiskavel van de Hoeve Rijckevorsel grotendeels verloren zou gaan, zodat de melkveehouderijtak daarvan praktisch onmogelijk zou worden gemaakt. Als reactie daarop staat in het gebiedsontwikkelingsplan dat in de uitwerking van het voorkeursscenario hieraan aandacht zal worden besteed, zodat dit probleem wordt opgelost. In de notulen van de openbare vergadering van de deelraad van Hoek van Holland van 21 september 2006 staat overigens dat de stichting De Bonnen de intentieverklaring niet heeft getekend omdat deze te weinig concreet en te vrijblijvend zou zijn.¹⁸⁸

4-4-2 doelen

Doordat de deelraad op 21 september 2006 instemt met het gebiedsontwikkelingsplan wordt dit gezien als het beleid van de deelgemeente. Het plan kent verschillende ruimtelijke doelen. Volgens het gebiedsontwikkelingsplan zijn er voor een duurzame toekomst van de Bonnen nieuwe economische dragers nodig. Daarmee wordt bedoeld dat het gebied niet afhankelijk moet zijn van externe financieringsbronnen. De

¹⁸⁵ Brief dagelijks bestuur aan deelraad d.d. 18 april 2006.

¹⁸⁶ Deelraad Hoek van Holland, Besluitnummer dr/2006/0008.

¹⁸⁷ DLV, verslag projectgroep gebiedsontwikkelingsplan de Bonnen d.d. 17-05-2006.

¹⁸⁸ Deelgemeente Hoek van Holland, notulen vergadering 21 september 2006.

huidige (organisatie van de) landbouw biedt volgens het plan geen duurzame economische basis voor de Bonnen. Daarnaast zijn er nieuwe functies gewenst in het gebied. In het ontwikkelingsplan staan de volgende punten:¹⁸⁹

Nieuwe economische dragers

- Een nieuwe economische drager is de ontwikkeling van landgoederen.
- Voor wat betreft de herstructurering van de agrarische bedrijfsstructuur is er ruimte voor twee levensvatbare bedrijven in de Bonnen. De pachtsituatie dient daarvoor genormaliseerd te worden zodat gronden in reguliere pacht komen zodat de benodigde landbouwgronden duurzaam tot de beschikking van pachters komen.
- Sanering van de kas aan het eind van de Dwarshaak is gewenst omdat deze een grote aantasting van de openheid van het gebied betekent.

Nieuwe functies

- In het noordelijk deel van de Korte Bonnen dient een graslandreservaat ontwikkeld te worden.
- Langs de Rel is een ecologische verbindingszone gewenst als schakel tussen de duinen en de Oranjeplassen.
- De ecologische verbindingszone heeft ook een belangrijke functie in de waterhuishouding. Deze dient daarom voldoende ruim gedimensioneerd te worden zodat er voldoende ruimte ontstaat voor een waterberging en in de toekomst geen wateroverlast ontstaat in de omringende gronden.

recreatie

- De recreatieve ontsluiting van het gebied wordt sterk verbeterd.
- De Bonnenweg wordt toegankelijk voor fietsers en wandelaars.
- Tussen de Bonnenweg en het Staelduinse bos zal langs de rand van het reservaat een wandelverbinding worden gerealiseerd. Dit leidt tot verlichting van de recreatieve druk op het Staelduinse bos en meer kansen voor recreatieve (neven)activiteiten in de Bonnen. De gemeente zal kunnen meewerken aan recreatieve (neven)activiteiten door kleinschalige horecavoorzieningen mogelijk te maken in het bestemmingsplan.

mogelijk herstel economische drager

- Huisverkoop¹⁹⁰ van agrarische bedrijven kan – net als in het verleden – een belangrijke bron van inkomsten zijn. Daarvoor is structureel optreden tegen illegale huisverkoop noodzakelijk.

¹⁸⁹ DLV Groen & Ruimte, 2006, Gebiedsontwikkelingsplan 'De Bonnen' – evenwicht en draagvlak voor de toekomst van de Bonnen.

¹⁹⁰ Huisverkoop is het vanuit 'huis', namelijk de boerderij verkopen van op de boerderij geteelde producten.

In tabel 4-2 staan de belangrijkste doelen opgesomd:

tabel 4-2: doelen deelgemeente Hoek van Holland Bonnenpolder

doelen

- biedt in samenwerking met andere partijen nieuwe gewenste functies een plaats in de polder en voorkom verpaupering door nieuwe economische dragers in het gebied toe te voegen.
 - voeg landgoederen als nieuwe economische drager toe
 - zorg ervoor dat de boeren de gronden in reguliere pacht kunnen krijgen
 - handhaaf tegen illegale huisverkoop, zodat legale huisverkoop door boeren een belangrijke bron van inkomsten voor de boeren kan worden
 - saneer de kas aan het einde van de Dwarshaak
 - ontwikkel een graslandreservaat in het noordelijk deel van de Korte Bonnen
 - leg een ecologische verbindingzone met voldoende waterberging aan langs de rivier de Rel
 - versterk de recreatieve ontsluiting voor het gebied
 - maak de Bonnenweg toegankelijk voor fietsers en wandelaars
 - realiseer tussen de Bonnenweg en het Staelduinse bos langs de rand van het reservaat een wandelverbinding
- de geplande einddatum staat niet specifiek omschreven, de planning kent twee periodes; het eerste kwartaal 2008 en na het eerste kwartaal van 2008. Dit wekt de indruk dat afronding ergens in 2008 voorzien werd.

Hierbij is het van belang dat het bij deze doelen gaat om doelen die de deelgemeente samen met partners wil uitvoeren. De deelgemeente zegt niet toe deze verantwoordelijkheid alleen op zich te nemen.

4-4-3 taken en financiën

In het gebiedsontwikkelingsplan is ook aandacht voor de vraag welke partij welk deel van de uitvoering voor zijn rekening zou moeten nemen. Dit is weergegeven in onderstaande tabel

tabel 4-3: partijen en verantwoordelijkheden

partij	verantwoordelijkheden
Erven van Rijckevorsel	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop gronden aan Zuid-Hollands Landschap t.b.v. reservaat • Verkoop gronden aan HH Delfland/ZHL i.v.m. verbreding Rel/aanleg EVZ/waterberging • Normaliseren pachtsituatie voor Bonnenwoning en Hoeve Rijckevorsel • Realisatie landgoederen volgens (door deelgemeente) goedgekeurd plan) • Sanering kas aan eind Dwarshaak (mits daar geen sprake is van bijzondere kostenposten als bodemsanering etc.)
Pachters Bonnenwoning en Hoeve Rijckevorsel	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen bedrijfsplan
Stichting het Zuid-Hollands Landschap	<ul style="list-style-type: none"> • Aankoop reservaatgebied via DLG • In gebruik geven reservaat aan Hoeve Rijckevorsel • Realisatie wandelpad door reservaat
Deelgemeente Hoek van Holland	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing bestemmingsplan • Toetsing ontwerp landgoederen • Realiseren Bonnenweg als doorgaande fiets- en wandelverbinding
Hoogheemraadschap van Delfland/Stichting het Zuid-Hollands Landschap	<ul style="list-style-type: none"> • Realisatie verbreding Rel/waterberging/EVZ
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraak maken met één van beide agrariërs over beheer
Provincie Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop perceel Haakweg aan Erven van Rijckevorsel
Landgoedeigenaren	<ul style="list-style-type: none"> • Goedkeuring bestemmingsplan
De heer Van Heijst	<ul style="list-style-type: none"> • Verpachten gronden aan Hoeve Rijckevorsel • Toegankelijk maken Bonnenweg voor recreatief gebruik en overdracht aan deelgemeente

bron: gebiedsontwikkelingsplan

De basisgedachte is dat de Erven van Rijckevorsel door de ontwikkeling van de landgoederen over inkomsten beschikken waaruit ze de verbetering van de pachtsituatie, de realisatie van de gewenste recreatieve voorzieningen en het saneren van de kas kunnen betalen. Toch is het gebiedsontwikkelingsplan hierover voorzichtig en stelt het plan op een andere plaats dat de ontwikkeling van landgoederen een *mogelijke* aanvullende financieringsbron is. ¹⁹¹

Over de financiering van de groene gebieden is in het gebiedsontwikkelingsplan nagedacht, maar de afspraken hierover zijn niet concreet en specifiek. ¹⁹² Volgens het ontwikkelingsplan is de financiering van het eerste deel van de waterbergingsopgave (Lange Bonnen) gedekt. En dit geldt volgens het ontwikkelingsplan ook voor de financiering van de realisatie van het beoogde reservaatgebied. Deze aanname is niet

¹⁹¹ DLV Groen & Ruimte, 2006, Gebiedsontwikkelingsplan 'De Bonnen' – evenwicht en draagvlak voor de toekomst van de Bonnen.

¹⁹² Idem.

terecht. Het gebiedsontwikkelingsplan ging er van uit dat de DLG dit zou betalen. Bij de feitenreconstructie voor de Oranjevlietpolder is gebleken dat, als er budget via DLG beschikbaar is, dit niet zonder meer wil zeggen dat dat voldoende is om groen in dit deel van het land te realiseren. Dit geldt ook voor de Bonnenpolder.

Voor de realisatie van de gewenste recreatieve voorzieningen in het gebiedsontwikkelingsplan is nog geen dekking. De ecologische verbindingen worden volgens het ontwikkelingsplan voor 50% door de provincie betaald. Door een combinatie met bijvoorbeeld waterberging kon mogelijk zowel de natuurfunctie als de waterbergingsopgave worden gerealiseerd en voor een groot deel worden gefinancierd.¹⁹³

Al met al is de financiële paragraaf nog niet sluitend. Er zijn geen afspraken over de prijzen waarvoor gronden voor de natuur en recreatiegebieden verkocht en ingericht kunnen worden. Er is nog niet onderzocht welke budgetten er beschikbaar zijn en of daarvoor de gewenste ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast staat de gedachte dat veel ontwikkelingen gerealiseerd kunnen worden uit de opbrengsten van de landgoederen haaks op de uitspraak in het gebiedsontwikkelingsplan dat de grondeigenaren het rendement op hun grond willen verhogen; als er veel vanuit de landgoedontwikkeling moet worden betaald, zal het rendement voor de grondeigenaren niet verhoogd worden. Daarom is het een belangrijke vraag tot op welke hoogte de grondeigenaren bereid zijn om de inkomsten uit de landgoederen in te zetten voor de groene ontwikkelingen. Als er te weinig inkomsten zijn, of de grondeigenaren vinden dat ze er te weinig aan overhouden, heeft het project immers geen kans van slagen.

In 2005 is de Bonnenpolder in het RGSP 2, het Regionaal Groenblauw Structuurplan 2 van de stadsregio opgenomen als project. Voor de Korte Bonnen is de financiering volgens het RSGP na dekkingsvoorstel op hoofdlijnen rond. Dit houdt in dat er ambtelijk afspraken zijn gemaakt en dat een deel daarvan ook echt bestuurlijk vastgesteld kan worden. De totale kosten daarvoor worden op € 0,7 miljoen ingeschat.¹⁹⁴ Dit betekende niet dat daarmee het budget geregeld was. De provincie zegt later over het stadium waarin dit plan verkeerde dat de plannen voor de Bonnenpolder nog niet concreet waren.¹⁹⁵ Volgens de provincie moest de ontwikkelingsvisie nog vertaald worden in een financieel haalbaar plan. Zo moest ook de vraag wie deze gebieden zou gaan aankopen nog worden beantwoord. Het deelgemeentebestuur wenste een integrale ontwikkeling van de polder – waarvan de 42ha EHS in de Korte Bonnen deel uitmaakte – maar er was (nog) geen budget.

4-4-4 intentieovereenkomst

Als op 21 september 2006 het gebiedsontwikkelingsplan “de Bonnen” bestuurlijk is vastgesteld door de deelraad van Hoek van Holland, gaat de deelraad ook akkoord met het idee om een intentieovereenkomst te tekenen.¹⁹⁶ Het gebiedsontwikkelingsplan is onderdeel van deze intentieovereenkomst. In de intentieovereenkomst staat dat partijen verklaren dat de in het gebiedsontwikkelingsplan opgenomen

¹⁹³ Idem

¹⁹⁴ Stadsregio Rotterdam, provincie Zuid-Holland, Regionaal Groenblauw Structuurplan 2 (RGSP2), Naar een Groene Regio aan de Delta, Februari 2005.

¹⁹⁵ Interview provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014.

¹⁹⁶ Notulen vergadering deelraad Hoek van Holland, 21 september 2006.

ontwikkelingsrichting de gewenste richting is en dat zij hun verantwoordelijkheid zoals deze in de bijlage (zie tabel in paragraaf 4.4.3) verwoord is, zullen nemen. Daarnaast moet het gebiedsontwikkelingsplan een toetsingskader zijn voor andere plannen in het gebied en de basis voor verdere afspraken over de ontwikkeling van de Bonnen.¹⁹⁷

Tijdens de deelraadvergadering waarop het besluit over het gebiedsontwikkelingsplan genomen is, is er discussie over de garantie die de deelgemeente geeft aan de boeren in het gebied. Het volgende amendement is hierbij aan de orde:

‘De deelraad besluit akkoord te gaan met de al in bijlage toegevoegde intentieovereenkomst met de volgende voorwaarden:

- a Er dient overeenstemming te zijn over een sociaal plan tussen de partijen.*
- b De ontwikkelingen moeten uitvoering van de nu bestaande bedrijfsplannen mogelijk maken.*
- c Het dagelijks bestuur dient in elke fase van de ontwikkeling terug te rapporteren aan de deelraad en het dagelijks bestuur dient voor elk nog te nemen besluit dit voor instemming voor te leggen aan de deelraad. De fasering is conform de matrix van bijlage 2 van de intentieovereenkomst.’*

Dit amendement wordt verworpen. De deelraad kiest er niet voor om zo vergaande verplichtingen ten aanzien van de boeren in het gebied aan te gaan. Wel wordt er nog een motie aangenomen waarin staat dat het dagelijks bestuur maximale inzet moet plegen om geen vertraging in de voorgenomen planning op te lopen. Het gegeven dat deze motie wel wordt aangenomen en het amendement niet wordt aangenomen laat zien dat de deelraad zijn intentie wil uitspreken. De deelraad zegt hierbij niet aan burgers toe dat ze op de uitvoering van de plannen inclusief een sociaal plan kunnen vertrouwen maar wel dat het dagelijks bestuur moet ‘opschieten’.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de volgende partijen de intentieovereenkomst zouden ondertekenen: deelgemeente Hoek van Holland, provincie Zuid-Holland, Hoogheemraadschap van Delfland, Zuid-Hollands Landschap, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Erven van Rijckevorsel, Stichting de Bonnen en de heer N. van Heijst. Deze intentieovereenkomst is echter nooit door de betrokken partijen ondertekend. Naast het besluit van de stichting om de intentieovereenkomst niet te ondertekenen, besloten ook de Erven van Rijckevorsel om de intentieovereenkomst niet te ondertekenen. Vervolgens heeft geen van de partijen de intentieovereenkomst ondertekend.

De deelgemeente geeft in een brief van 27 september 2006 aan dat de erven hebben verzocht de intentieovereenkomst op een later tijdstip te ondertekenen, vanwege fiscale advisering waarvan de uitkomsten nog bekend moesten worden.¹⁹⁸ Als de erven actief betrokken zouden zijn, zouden zij meer belasting moeten betalen omdat de belastingdienst hen dan als projectontwikkelaar kan beschouwen. Op 14 november 2006 ontving de deelgemeente een brief van de erven, waarin zij aangeven de intentieovereenkomst niet te zullen tekenen. Als reden hiervoor gaven de erven onder andere aan dat zij pas een beslissing over de Hoeve Rijckevorsel kunnen nemen als ze

¹⁹⁷ DLV Groen & Ruimte, 2006, gebiedsontwikkelingsplan ‘de Bonnen’ – evenwicht en draagvlak voor de toekomst van de Bonnen.

¹⁹⁸ Brief deelgemeente Hoek van Holland, 27 september 2006, ‘Ondertekening intentieovereenkomst de Bonnen’.

de volledige beschikking hebben over de hoeve en hierover geen gerechtelijke procedure meer loopt.¹⁹⁹ Met andere woorden, de heer Vreugdenhil moest de hoeve verlaten hebben. Daarnaast gaven ze aan dat eerst de fiscale aspecten uitgezocht moesten worden.²⁰⁰

Vervolgens rijst de vraag of de deelgemeente had kunnen weten dat de erven niet zouden tekenen. Volgens een ambtenaar van de deelgemeente waren de erven van het begin af aan betrokken bij het proces.²⁰¹ Volgens toenmalig dagelijks bestuurder de heer Heppe was de relatie met de erven stroef, maar is de relatie verbeterd door direct contact op te nemen met hun vertegenwoordiger. Volgens de heer Heppe wilden de erven meewerken met het gebiedsontwikkelingsproces in de Bonnenpolder.²⁰² Hun rentmeester was aanwezig bij de vergaderingen van de projectgroep en gaf aan dat ondanks een aantal “mitsen en maren” de gekozen richting wel de juiste ontwikkelingsrichting is.²⁰³ Volgens een ambtenaar van Hoek van Holland was het echter heel lastig duidelijk te krijgen wat de erven precies wilden. Dit kwam onder andere omdat er volgens de ambtenaar zo'n 80 erven zijn. Volgens de ambtenaar was het voor de rentmeester onmogelijk om hen allemaal op één lijn te krijgen. De ambtenaar herinnert zich dat 40 erven op zich wel voor de beoogde ontwikkelingen waren, maar dat was nog maar de helft. De andere erven stonden in beginsel niet positief tegenover de ontwikkelrichting uit het gebiedsontwikkelingsplan. Volgens de ambtenaar was het voornamelijk belangrijk voor de erven dat de gronden voldoende op zouden leveren.²⁰⁴

4-5 vervolg gebiedsontwikkelingsproces

Ondanks de niet getekende intentieovereenkomst zet de deelgemeente het gebiedsontwikkelingsproces voort. De komst van een zorglandgoed maakt vanaf 2007 onderdeel uit van de plannen. In april 2007 trekken de Erven van Rijckevorsel zich terug uit het ontwikkelingsproces. Niet veel later blijkt uit een financiële quick scan dat het plan alleen haalbaar is als de grondeigenaren bereid zijn hun grond voor een lage prijs te verkopen. In oktober 2007 wordt het opdrachtgeverschap voor het project overgedragen aan de stadsregio. In opdracht van de stadsregio wordt een rapport opgesteld en stelt APPM een grondexploitatie op. In 2009 wordt duidelijk dat de financiering van de meeste planonderdelen niet rond komt.

4-5-1 ontwikkelingen eerste helft 2007

In de eerste helft van 2007 vinden er verschillende ontwikkelingen plaats. Ondanks het niet tekenen van de intentieverklaring zet de deelgemeente het gebiedsontwikkelingsproces voort. De deelgemeente gaat er eerst vanuit dat de intentieverklaring nog wel getekend zal worden, later blijkt dat dat te hoopvol is geweest. Ondertussen is, met het oog op zorglandgoederen stichting IPSE bij het proces aangeschoven. Ook is de heer Vreugdenhil zijn pacht kwijtgeraakt. Onderstaande alinea's beschrijven deze ontwikkelingen in chronologische volgorde.

¹⁹⁹ Brief vertegenwoordiger Erven van Rijckevorsel aan de heer Heppe, ontvangen door de deelgemeente 14-11-2006.

²⁰⁰ Brief vertegenwoordiger Erven van Rijckevorsel aan de heer Heppe, ontvangen door de deelgemeente 14-11-2006.

²⁰¹ Interview deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18-02-2014.

²⁰² Interview Dagelijks Bestuurder Heppe d.d. 07-04-2014.

²⁰³ DLV, verslag projectgroep gebiedsontwikkelingsplan de Bonnen d.d. 14-09-2005, 12-10-2005, 07-12-2005.

²⁰⁴ Interview deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18-02-2014.

Zoals gezegd zet de deelgemeente het gebiedsontwikkelingsproces voort. De deelgemeente is van mening dat het proces alleen is uitgesteld en niet is afgelast. In een brief aan de wethouder wonen, ruimtelijke ordening en vastgoed schrijft de deelgemeente: “de Erven van Rijckevorsel (...) hebben aangegeven dat zij op dit moment niet van plan zijn om te ondertekenen. Dit omdat zij de fiscale advisering niet op tijd rond kunnen krijgen. Dit betekent overigens niet dat het proces geen doorgang kan hebben, alleen de ondertekening van de intentieverklaring zal uitgesteld worden.”²⁰⁵ Op 8 februari 2007 stelt de deelraad € 16.322 ter beschikking voor externe procesbegeleiding.

Op 18 januari 2007 maakt het hoogheemraadschap in een e-mail duidelijk dat zij zich zorgen maakt over de voortgang van het gebiedsontwikkelingsproces en de voor Delfland relevante waterprojecten in het bijzonder.²⁰⁶ De vertegenwoordiger van het hoogheemraadschap is vooral getroffen door een uitspraak van wethouder Karakus dat in de Bonnenpolder pas na 2010 gestart zal worden met de uitvoering, omdat het college prioriteit geeft aan de Oranjevlietpolder. Delfland heeft geïnvesteerd in het gebiedsontwikkelingsproces en nu wordt het proces inclusief de voor Delfland belangrijke projecten uitgesteld.

In deze periode wordt er vanuit de deelgemeente gepoogd om te voorkomen dat de heer Vreugdenhil zijn pacht kwijt raakt.²⁰⁷ Op 30 november 2006 heeft de deurwaarder van de Erven van Rijckevorsel immers aangegeven dat op 8 februari 2007 de Hoeve Rijckevorsel ontruimd wordt. De veiligheidscoördinator van de deelgemeente geeft in een e-mail aan dat er op 19 januari 2007 een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de toenmalige voorzitter van de deelraad Paddy Roomer en de heer Vreugdenhil. In de e-mail staat dat in dat gesprek de voorzitter heeft toegezegd een laatste hulpactie uit te willen voeren in de vorm van een laatste verzoek aan de zaakwaarnemer van de erven om de ontruiming uit te stellen tot 1 mei 2007. Deze tijd zou dan benut worden om uit te zoeken in hoeverre een andere bestemming mogelijk is. Op 31 januari 2007 stond een overleg gepland met de stichting IPSE over een “zorgboerderij”. De impliciete gedachte was dat de heer Vreugdenhil hierbij misschien een rol zou kunnen vervullen. In de e-mail staat echter ook dat in het gesprek duidelijk aan de orde is geweest dat deze actie absoluut geen garantie is en dat zaken in dit leven ook eindig zijn.

In die periode vestigde de deelraad zijn hoop op de komst van een zorglandgoed. Een dergelijk project zou de diverse groene ontwikkelingen in de polder mogelijk moeten maken. De verwachting is dat zorglandgoederen makkelijker te ontwikkelen zijn dan ‘gewone’ landgoederen. Op 8 februari 2007 neemt de deelraad van Hoek van Holland een motie aan waarin zij het dagelijks bestuur opdraagt om het activiteiten stappenplan zodanig te wijzigen dat het tekenen van de intentieverklaring en het onderzoek naar de mogelijkheden van een zorgboerderij op zo kort mogelijke termijn worden afgewikkeld.

²⁰⁵ Brief dagelijks bestuur Hoek van Holland aan Wethouder Karakus, d.d. 29-11-2006.

²⁰⁶ E-mail hoogheemraadschap Delfland d.d. 18-01-2007.

²⁰⁷ E-mail veiligheidscoördinator van de deelgemeente aan politie d.d. 19-01-2007.

Rond deze tijd wordt echter duidelijk dat de heer Vreugdenhil niet op zijn boerderij kan blijven. Per februari 2007 heeft hij namelijk de boerderij moeten verlaten omdat de pacht door de pachtkamer ontbonden is.²⁰⁸ Zoals eerder is vermeld was de reden voor het ontbinden van de pacht dat de heer Vreugdenhil zijn verplichtingen binnen het pachtcontract niet nakwam.

Al snel blijkt dat de verwachtingen ten aanzien van IPSE te hoog gespannen waren. Uit de oriënterende gesprekken met IPSE werd namelijk duidelijk dat IPSE interesse had in het onderbrengen van een aantal onderdelen van zorg op een zorgboerderij, maar dat IPSE zelf zeker geen boerderij wilde aankopen en runnen. IPSE had alleen interesse als er sprake was van een economisch rendabel agrarisch bedrijf. Volgens Aequator (dit is de nieuwe naam van het bureau DLV dat het gebiedsontwikkelingsplan had geschreven) blijkt uit een snelle scan langs andere zorginstellingen dat zij het zelfde uitgangspunt hanteren en dat dit betekent dat vervolgesprekken met zorginstellingen pas zinvol zouden zijn als er sprake is van een agrarisch bedrijf op de Hoeve Rijckevorsel.²⁰⁹

Overigens werd vrij snel duidelijk dat de kans klein is dat er op de Bonnenweg 50 (ook wel de Hoeve Rijckevorsel genoemd) een (zorg)boerderij gevestigd zou worden. In een interne e-mail schrijft Wim de Groot, toenmalig portefeuillehouder Bouwen en Wonen in de deelgemeente Hoek van Holland, dat de vertegenwoordiger van de erven in principe niet wil meewerken aan het opnieuw vestigen van een agrarisch bedrijf op de Bonnenweg 50. Om de winst te optimaliseren willen de Erven de boerderij verkopen als woning. De heer De Groot geeft echter aan dat hij niet mee wil werken aan de bestemmingswijziging die daarvoor nodig is.

Ondertussen wordt duidelijk dat de kansen voor de gebiedsontwikkeling steeds kleiner worden omdat de erven zich definitief uit het proces hebben teruggetrokken. Uit een e-mail uit april 2007 blijkt dat de erven de intentieovereenkomst definitief niet tekenen. Een vertegenwoordiger van Aequator mailt aan de deelnemers van het overleg over de gebiedsontwikkeling dat de erven niet bij het overleg aanwezig zullen zijn omdat zij zich mede door het niet tekenen van de intentieovereenkomst uit het proces hebben teruggetrokken. Hun nieuwe vertegenwoordiger heeft aangegeven dat hij het gebiedsontwikkelingsproces ziet als iets voor/van de overheid en dat de erven daarin geen actieve rol zullen spelen. Zijn opdracht is om toe te werken naar een hoge eindwaarde van de grond.²¹⁰

4-5-2 stadsregio als trekker

Vanaf 2006 krijgt de stadsregio een trekkersrol in de Bonnenpolder, doordat de ILG budgetten van de provincie naar de stadsregio worden gedelegeerd. De stadsregio huurt een extern bureau (APPM) in om het gebiedsontwikkelingsplan alsnog gereed te krijgen voor uitvoering. In de woorden van de provincie heeft de stadsregio nog een hele tijd (tot 2011) aan het project in de Bonnenpolder 'getrokken'.²¹¹ Een van de eerste acties van de stadsregio was het laten opstellen van een financiële quickscan door het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Rotterdam.

²⁰⁸ Aequator, Notitie aan deelgemeente Hoek van Holland d.d. 2-3-2007.

²⁰⁹ Aequator, Notitie aan deelgemeente Hoek van Holland d.d. 2-3-2007.

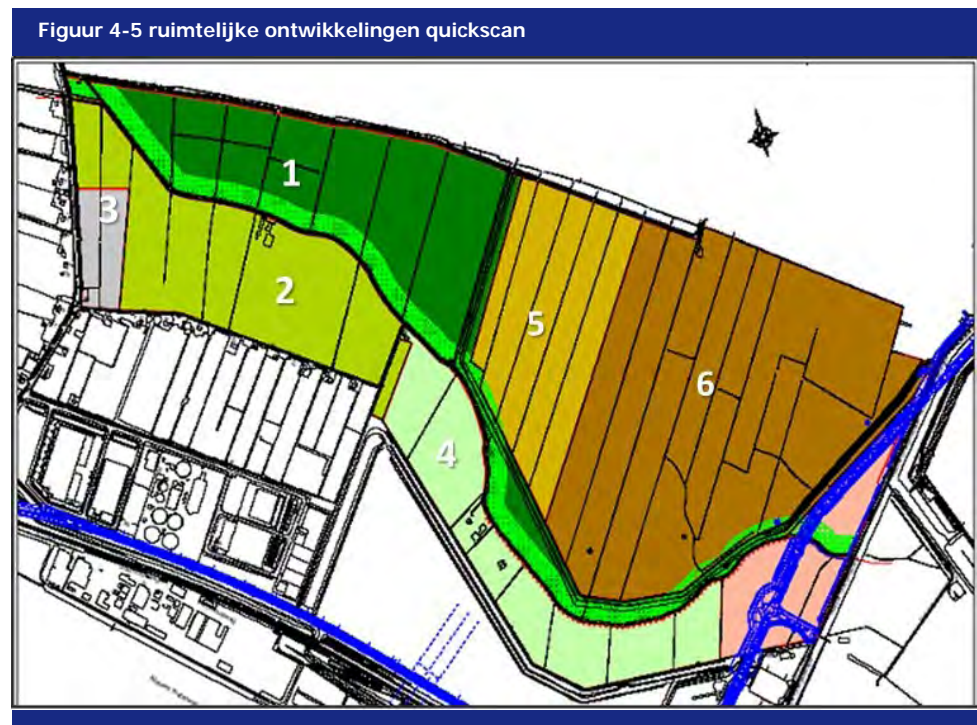
²¹⁰ Aequator, Notitie aan projectgroep de Bonnen d.d. 2-3-2007.

²¹¹ Interview provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014.

Het hoogheemraadschap heeft inmiddels aangegeven dat het best wil bijdragen aan de kosten van de inhuur van het externe bureau, maar dat zij daarbij wel een kanttekening ten aanzien van de financiële quickscan maakt; als hieruit blijkt dat het plan financieel niet haalbaar is, dan moet de balans op worden gemaakt en moet opnieuw besloten worden of er een nieuwe opdracht aan Aequator wordt geformuleerd.²¹²

financiële quickscan

In opdracht van de stadsregio heeft het OBR een quickscan naar de financiële haalbaarheid van het gebiedsontwikkelingsplan “de Bonnen” uitgevoerd, die op 1 juni 2007 is verschenen.²¹³ Uit deze quickscan blijkt dat het plan alleen haalbaar kan zijn als de grondeigenaren bereid zijn om hun grond voor een lage prijs te verkopen. De quickscan ging uit van de ruimtelijke ontwikkelingen zoals die zijn afgebeeld in figuur 4-5.²¹⁴



Bovenstaande figuur kent de volgende deelplannen:

- deelplan 1: ca. 50 ha agrarisch land wordt getransformeerd naar graslandreservaat. Hierbinnen bevindt zich een gebied van ca. 14 ha ecologische verbinding waarbinnen zich weer een gebied van ca. 7 ha waterberging bevindt.
- deelplannen 2 en 4: landgoederen
- deelplan 3: geen aanpassingen
- deelplannen 5 en 6: te behouden agrarisch gebied

²¹² Brief Hoogheemraadschap van Delfland aan de deelgemeente Hoek van Holland d.d. 7 mei 2007.

²¹³ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie Bonnenpolder Quickscan, Hoek van Holland, 1 juni 2007.

²¹⁴ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie Bonnenpolder Quickscan, Hoek van Holland, 1 juni 2007.

Volgens de quickscan zouden de kosten voor de transformatie van de Bonnenpolder gedekt kunnen worden door de waarde stijging van de grond door de komst van de landgoederen en de bijdrage van de provincie voor de ecologische zone en het graslandreservaat. Vervolgens bespreekt de quickscan echter een grote hoeveelheid aannames en risico's waardoor geconcludeerd kan worden dat de kans klein is dat de transformatie van de Bonnenpolder gefinancierd kan worden.

De quickscan beschrijft het risico dat private partijen bij gebiedsontwikkelingen de inkomsten realiseren en dat de overheid achterblijft met de planonderdelen die geld kosten. De quickscan merkt op dat er tussen partijen nog geen afspraken zijn gemaakt over de verevening van baten en lasten en dat bij een particuliere ontwikkeling van de landgoederen niet kan worden afgedwongen dat de baten worden ingebracht ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de Bonnenpolder.

Bij het doorrekenen van het project is het de vraag voor welke grondprijs het project nog uit te voeren is. Met andere woorden bij welke grondprijs zijn de totale opbrengsten hoger dan de kosten. Volgens de quickscan is de prijs waar de Dienst Landelijk Gebied vanuit gaat in het gebiedsontwikkelingsplan onrealistisch laag. DLG ging uit van circa € 3,10 per m². Het OBR gaat echter uit van een gemiddelde verwervingsprijs van € 6,50 per m². Dit is overigens lager dan de taxatieprijs die de gemeente in rekening wilde brengen bij de inbreng van gemeentelijke gronden in de Oranjevlietpolder. Deze prijs was in 2006 ongeveer € 10,30 per m².²¹⁵ Ter referentie: indien grond een bouwbestemming krijgt ontstaat zogenaamde warme grond, in de markt wordt voor deze grond een prijs betaald tussen de € 40 en € 100 per m².²¹⁶ Volgens de quickscan is vanaf een prijs van € 15 per m² het plan niet meer rendabel. OBR verwacht dat grondeigenaren deze prijs willen krijgen als de gemeente actief grond gaat verwerven en als naar buiten komt dat hier sprake is van potentiële bouwgrond. De verwachtingswaarde van de grond wordt dan hoger.

Uit de quickscan volgden ook nog de volgende redenen waardoor het financiële plaatje zou kunnen tegenvallen:

- eventueel moeten er kabels en leidingen verlegd worden.
- saneringskosten van eventuele bodemverontreiniging zijn niet meegenomen in de berekening.
- er moet rekening gehouden worden met een bandbreedte van 40% op de gehanteerde prijzen.
- er kunnen door de vertraagde aankoop van de gronden faseringskosten ontstaan.
- de project en personele kosten zijn minimaal geraamd. Dit kan tot extra kosten leiden.
- vrije kavels kennen een afzetrisico op de markt.
- voor de verkoop prijs van de landgoederen is uitgegaan van een hoge verkoopprijs.

Als men uitgaat van een grondprijs van € 6,50 per m² en de bovenstaande tegenvallers buiten beschouwing laat, zouden de landgoederen ontwikkeld kunnen worden. Volgens de berekening zou er dan een positief saldo van ongeveer € 3,5 miljoen resteren. Hieruit zouden de kosten voor de te behouden agrarische gebieden à € 84.305

²¹⁵ Taxatierapport Oranjevlietpolder d.d. 26-09-2006.

²¹⁶ Gemeente Rotterdam, Grondexploitatie Bonnenpolder Quickscan, Hoek van Holland, 1 juni 2007.

betaald kunnen worden.²¹⁷ Vallen de plannen echter tegen, en dat is al het geval als bekend wordt dat er mogelijk gebouwd kan gaan worden, dan zal het saldo negatief worden. In feite is dit waarschijnlijk al gebeurd omdat de plannen over landgoedontwikkeling algemeen bekend zijn. De gemeente concludeert dat de ontwikkeling van de landgoedachtige percelen niet haalbaar is indien de gemeente deze realiseert. Daarnaast concludeert de gemeente over de reservaatgebieden dat de ontwikkeling van het graslandreservaat volgens de scan niet door de markt zal worden opgepakt en dat de op dat moment gereserveerde middelen onvoldoende zijn

bestuurlijk vervolg

De gemeente geeft vervolgens aan zelf geen trekker te willen zijn van de plannen. Zij verwacht dat zij dan de grond voor een te hoge prijs zou moeten kopen, waardoor de plannen verlies op zullen leveren. De quickscan stelt dat voordat men door moet gaan met de plannen, er eerst (financiële) afspraken moeten komen tussen provincie, Waterschap, stadsregio, de Erven van Rijckevorsel, de heer Van Heijst en mogelijk de gemeente Rotterdam en dat onderhandelingen zullen moeten uitwijzen of het plan doorgang kan vinden. Pas daarna zal de gemeente willen starten met het actualiseren van het bestemmingsplan.^{218 219} In een interne notitie staat expliciet dat de gemeente geen financiële bijdrage levert aan de ontwikkeling van het natuurgebied.²²⁰ Overigens is volgens de notitie de rol van de deelgemeente bij het bestemmingsplantraject het organiseren van de inspraak en het adviseren van B en W.²²¹ Ten aanzien van het onteigeningsinstrument is de gemeente van mening dat zij dit alleen in wil zetten voor de verwerving door de stadsregio of de provincie als deze de financiële risico's hiervan dragen.²²²

Bij de gemeente is er een duidelijk beeld van de positie van de erven: “De grootste grondbezitter neemt een afwachtende houding in en heeft de verwachting om de grond op de lange termijn tegen maximale winst te verkopen als er een rode bestemming op komt (kassen of woningbouw)”.²²³

In een brief van de wethouder wonen, ruimtelijke ordening en vastgoed aan de gemeenteraad van 26 september 2007 staat over de Bonnenpolder dat:

- de stadsregio de coördinator van het project wordt;
- er een tekort op de natuurontwikkeling is van € 3 miljoen;
- er gezien de financiële risico's eerst afspraken gemaakt moeten worden met de grondeigenaren voordat het plan een stap verder wordt gebracht;
- de gemeente Rotterdam geen actieve rol op zich neemt, enkel eventueel een faciliterende rol bij het aanpassen van het bestemmingsplan.²²⁴

²¹⁷ Dit betreffen de inrichtingskosten voor de aanleg van een brug en dammen en administratiekosten voor een eventuele grondruil.

²¹⁸ Notitie dS+V aan wethouder Karakus, 02-07-2007.

²¹⁹ Het is ook wettelijk verplicht om een sluitende financiële paragraaf te hebben bij het wijzigen van een bestemmingsplan. Voor de gemeente Rotterdam speelt ook mee dat zij niet wil opdraaien voor extra kosten mochten mensen tegen het bestemmingsplan in beroep gaan.

²²⁰ Notitie dS+V aan wethouder Karakus, 02-07-2007.

²²¹ Notitie dS+V aan wethouder Karakus, 02-07-2007.

²²² Staf Buitenruimte 28-08-2007.

²²³ Notitie dS+V aan wethouder Karakus, 02-07-2007.

²²⁴ Brief wethouder Karakus aan de gemeenteraad 26-09-2007

Op 10 oktober 2007 stuurt het dagelijks bestuur van Hoek van Holland een brief aan de wethouder sociale zaken, wijk en buitenruimte en de wethouder wonen, ruimtelijke ordening en vastgoed. Hierin geven zij aan dat zij het opdrachtgeverschap van de deelgemeente voor het project Bonnenpolder overdragen aan de stadsregio en benadrukken zij het belang van een snel proces.²²⁵ Op 12 november 2007 stuurt de wethouder sociale zaken, wijk en buitenruimte een brief naar de stadsregio waarin hij de stadsregio uitnodigt om afspraken voor te bereiden voor de realisatie van het natuurgebied in de Bonnen. De wethouder sociale zaken, wijken en buitenruimte geeft in deze brief wel aan dat er volgens de quickscan onvoldoende dekking is om het natuurgebied uit te voeren.²²⁶

Over de rol die de erven wensen te spelen staat in de verslagen het volgende vermeld: In een verslag van Aequator d.d. 11-12-2007 staat dat de erven in een eerste gesprek hadden aangegeven dat ze niks wilden. Later zouden de erven hebben aangegeven dat ze geen actieve rol wilden, maar in principe nog steeds positief tegenover het gebiedsontwikkelingsplan staan.²²⁷ In een kort verslag van een bespreking tussen de overheden op 28 januari 2008 staat dat de erven afgehaakt zijn als actieve deelnemers, vanwege fiscale redenen, maar dat ze wel achter het plan staan en alleen wensen te verkopen en niet te ontwikkelen. In een later verslag staat dat er telefonisch contact is geweest met de vertegenwoordiger van de erven. Uit dit contact zou zijn gebleken dat de erven positief staan ten opzichte van de nieuwe ontwikkelingen, maar voor het overige afwachten.

Begin 2008 blijkt dat zorginstelling Parnassia Bavo misschien alle gronden wil aankopen en de “niet-zorggronden” wil doorverkopen.²²⁸ Vervolgens wordt op 3 april 2008 duidelijk dat vanuit Parnassia Bavo is aangegeven dat er behoefte is aan een overleg met financiële experts van alle betrokkenen (Europoort Bavo, DLG, OBR, Zuid-Hollands Landschap en het hoogheemraadschap).²²⁹ Op dat moment wordt er ook weer gesproken over welke partij de leiding moet nemen. De deelgemeente geeft in een overleg aan dat zij graag de regie op zich neemt. De stadsregio gaat hierin mee, maar neemt wel een deel van de financiering op zich.²³⁰

Op 14 mei 2008 sturen de deelgemeente Hoek van Holland, het hoogheemraadschap van Delfland, het Zuid-Hollands Landschap, de Stichting de Bonnen en de Parnassia BAVO groep een brief naar het college van B en W met het verzoek om een nieuw bestemmingsplan in procedure te brengen.²³¹ Zij stellen dat in navolging van de quickscan er nu een aanpak ontwikkeld is die de financiële risico's minimaliseert en de verschillende doelen haalbaar maakt. Volgens de brief is het voor de grondeigenaar zonder de koppeling met de ontwikkeling van de landgoederen niet interessant om de gronden voor de EHS te verkopen tegen agrarische waarde. Nieuw in het plan is de betrokkenheid van Parnassia Bavo. In samenwerking met een woningcorporatie wil

²²⁵ Brief dagelijks bestuur Hoek van Holland aan wethouders Bolsius en Karakus d.d. 10-10-2007.

²²⁶ Brief wethouder Bolsius aan de stadsregio 12-11-2007.

²²⁷ Aequator, verslag projectgroep de Bonnen 11-12-2007.

²²⁸ Hoek van Holland, verslag gesprek inzake gebiedsvisie Korte en Lange bonnen 28-02-2007.

²²⁹ Aequator, verslag projectgroep de Bonnen 03-04-2008.

²³⁰ Aequator, verslag projectgroep de Bonnen 19-02-2008.

²³¹ Brief deelgemeente Hoek van Holland, het hoogheemraadschap van Delfland, het Zuid-Hollands Landschap, de Stichting de Bonnen en de Parnassia Bavo groep aan het college van B en W d.d. 14-05-2008.

deze zorginstelling alle gronden van de Erven van Rijckevorsel kopen. Vervolgens wil Parnassia Bavo de Boerderij op de Bonnenweg 50 en de zorglandgoederen ontwikkelen en een deel van de resterende gronden doorverkopen aan het Zuid-Hollands Landschap en het hoogheemraadschap. Volgens de brief beschikken de partijen (binnen de kaders van het ILG) over de financiële middelen om de gronden te verwerven en in te richten. De resterende agrarische gronden zouden verpacht kunnen worden aan de twee overgebleven boeren. De ondertekenaars van de brief willen dat er ten behoeve van de te realiseren bestemming voldoende duidelijkheid komt over de verwachtingswaarde van de betrokken gronden. De ondertekenaars van de brief geven aan dat het om verschillende redenen belangrijk is dat het bestemmingsplan wordt aangepast. Volgens hen zal de al geplande actualisatie van het bestemmingsplan nog minimaal drie jaar vertraging opleveren. Dit is niet wenselijk omdat:

- het gebied verpaupert;
- de noodzakelijke waterberging gerealiseerd dient te worden;
- de middelen voor de aankoop van de reservaatgebieden slechts tot 2010 beschikbaar zijn.

De gemeente Rotterdam reageert terughoudend op deze brief. De gemeente vraagt de opstellers van de brief om de financiële aspecten verder uit te werken in een financieel haalbaarheidsonderzoek dat wellicht kan uitmonden in een intentieovereenkomst tussen de partijen.²³² De stelling dat de financiële afspraken nog niet ver genoeg zijn uitgewerkt is overigens niet zo vreemd. Er zijn nog geen afspraken over grondprijzen en bij wijziging van het bestemmingsplan van agrarisch naar natuur moet er schade vergoed worden aan de grondeigenaar. Het was nog onduidelijk of de gemeente Rotterdam of een andere partij deze schadevergoeding zou moeten betalen. De erven hadden nog niet zwart op wit gesteld dat zij de grond voor de natuur voor een lage prijs zouden willen verkopen in ruil voor landgoederen. Als de bestemming aangepast is en er is op voorhand geen contract gesloten, dan is de kans klein dat ze dit zullen doen. Dit wordt bevestigd in het latere rapport van APPM waarin staat dat het vanuit publiek oogpunt verstandig is om eerst afspraken vast te leggen met de Parnassia Bavo-groep en de grondeigenaren alvorens met de wijziging van het bestemmingsplan (alle) publieke macht uit handen te geven.²³³ Daarnaast staat in de brief van de partijen aan de gemeente dat partijen binnen de kaders van het ILG over de financiële middelen beschikken om gronden voor natuur aan te kopen en in te richten. De ervaring met de Oranjevuitenpolder leert dat deze ILG middelen in dit deel van Nederland gezien de hoge grondprijzen, de hoge kosten voor bouwrijp maken en de grondsoort onvoldoende zijn om beoogde ontwikkelingen te realiseren.

Uiteindelijk haakt Parnassia Bavo in december 2008 af om de volgende redenen:

- veranderende marktomstandigheden;²³⁴
- een complexe en onzekere gebiedsontwikkeling;
- de grote gevraagde inzet van Parnassia Bavo in het hele traject.²³⁵

²³² Brief wethouder Bolsius aan deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18 juli 2008

²³³ APPM, Ontwikkeling Bonnenpolder, Plan van aanpak, in opdracht van de Stadsregio Rotterdam, d.d. 01-09-2008.

²³⁴ Brief Parnassia aan college van B en W d.d. 31-12-2008.

²³⁵ E-mail APPM aan de betrokkenen bij het gebiedsontwikkelingsproces d.d. 18-12-2008.

Opvallend is dat dit voor de ingehuurde deskundige geen aanleiding vormt om serieuze vraagtekens te zetten bij de haalbaarheid van het project. De vertegenwoordiger van APPM merkt op: "Hoewel dit de plannen in een iets ander daglicht zet, gaan we wel door op de ingeslagen weg met reken- en tekenbureaus. De selectie hiervan is in volle gang."²³⁶

4-5-3 nieuwe poging

Op 16 februari 2009 stelt het bureau Bosch Slabbers in opdracht van APPM voor de stadsregio een nieuw rapport op, genaamd 'analyse landschappelijke en stedenbouwkundige verkenning de Bonnenpolder'.²³⁷ Hierin worden de ruimtelijke ideeën uit het gebiedsontwikkelingsplan herhaald. Daarnaast kent het rapport historische kaarten en schetsen voor de toekomst. Het rapport gaat echter niet in op het probleem bij deze gebiedsontwikkeling, de vraag welke partij welk onderdeel gaat betalen en de vraag welke kosten het verwerven van de grond met zich mee brengt.

Figuur 4-6 rapport Bosch Slabbers



²³⁶ E-mail APPM aan de betrokkenen bij het gebiedsontwikkelingsproces d.d. 18-12-2008.

²³⁷ Bosch Slabbers in opdracht van APPM voor de Stadsregio, de Analyse landschappelijke en stedenbouwkundige verkenning, De Bonnenpolder d.d. 16-02-2009.

Figuur 4-7 conclusiekaart ontwikkelingen en beleid



Ook stelt APPM een grondexploitatie op.²³⁸ In totaal moet er € 8 miljoen geïnvesteerd worden om het ontwerp te realiseren. In de grondexploitatie staat echter dat er nog zekerheid moet worden verkregen over de verwachte bijdragen uit de subsidies die men beoogd te ontvangen. Voor een bedrag van € 2,3 miljoen is nog geen dekking gevonden. Het planonderdeel landgoederen brengt onvoldoende op om zich zelf te kunnen financieren. De verkoop van de gronden voor landgoederen kan volgens het rapport op basis van de marktconforme inzichten € 5,6 miljoen opleveren voor de private ontwikkelaars/eigenaren van deze landgoederen. Hiermee kan circa 70% van de investeringen worden gedekt, die nodig zijn om de grond voor de landgoederen te verwerven, bouwrijp te maken en de omgeving in te richten. Gezien dit tekort is het dus niet aannemelijk dat, vanuit de opbrengst van de landgoederen het plandeel natuur betaald kan worden. Om een oplossing voor het tekort op de exploitatie te bieden, staat er in de exploitatie dat een eerste verkenning met Maasdeltagroep en GGD Rotterdam heeft uitgewezen dat zorglandgoederen mogelijk een hoger opbrengend vermogen hebben en dat de haalbaarheid daarmee reëler lijkt. Uitwerking hiervan zou moeten uitwijzen of dit daadwerkelijk de benodigde opbrengsten zal genereren.²³⁹ Overigens is men bij deze berekeningen uitgegaan van de bij de eerdere quickscan gehanteerde grondprijs van € 6,50/m². De kans is groot dat de grondeigenaren een hoger bedrag op het oog hebben. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek wordt het idee om commerciële landgoederen te realiseren vanwege de negatieve exploitatie losgelaten. Ondanks dat Parnassia Bavo hier vanaf heeft gezien, onderzoekt men enkel nog of er zorglandgoederen gerealiseerd kunnen worden.²⁴⁰

²³⁸ Metrum, Grondexploitatie Bonnenpolder, 13 mei 2009.

²³⁹ Metrum, Grondexploitatie Bonnenpolder, 13 mei 2009.

²⁴⁰ Notitie APPM aan gemeente Rotterdam, planologische strategie Bonnenpolder, 23 juli 2009.

Op dat moment begint de tijd te dringen voor wat betreft de termijn waarbinnen de ILG projecten uitgevoerd moeten zijn. Om recht te hebben op de ILG-subsidie moet voor 2014 de EHS zijn verworven en zijn ingericht. In juli 2009 dringt een vertegenwoordiger van APPM er bij de gemeente op aan om snel met het aanpassen van het bestemmingsplan te beginnen.²⁴¹ Rotterdam is echter van mening dat zij het bestemmingsplan pas wil aanpassen als duidelijk is dat het plan financieel haalbaar is. Volgens artikel 6.12 van de wet op de ruimtelijke ordening (Wro) moet een bestemmingsplan financieel haalbaar zijn. De gemeente Rotterdam stelt terecht dat het bestemmingsplan nog niet financieel haalbaar is. Er zijn nog geen afspraken met de grondeigenaar en er is nog geen partij die de landgoederen wil exploiteren. Als de grondeigenaar niet mee wil werken, zou onteigening misschien plaats kunnen vinden op basis van het bestemmingsplan, maar dan is de kans groot dat de vergoeding die aan de eigenaar betaald moet worden hoger is dan € 6,50/m². Omdat de exploitatie voor de landgoederen al niet rond te krijgen is, is de kans dat het plan bij onteigening financieel haalbaar is nog kleiner. Een medewerker van APPM stelt voor om een globaal bestemmingsplan op te stellen. Dit zou een mogelijkheid kunnen zijn, maar gezien de financiële onzekerheden is het niet verwonderlijk dat de gemeente Rotterdam ook een dergelijk bestemmingsplan niet in procedure brengt. Op 18 september 2009 schrijft APPM dat er een startnotitie gemaakt moet worden voor de Bonnenpolder, maar dat er binnen dS+V geen tijd is om dit te doen.²⁴²

In 2009 probeert APPM toezeggingen van de verschillende overheden te krijgen over hun (financiële) bijdragen aan de gebiedsontwikkeling.²⁴³ Op dat moment is duidelijk dat de financiering van de meeste planonderdelen niet rond is. De gemeente en het hoogheemraadschap zijn het al geruime tijd niet eens over de verdeling van de kosten voor de gezamenlijke waterbergings-opgave.²⁴⁴ Daarnaast staat in een email dat er op korte termijn overleg plaatsvindt tussen de stadsregio en de provincie omdat de provincie niets zegt te weten over toegezegde financiële bijdrage van de provincie.²⁴⁵ Ook gaat het concept afsprakenkader van APPM uit van een bijdrage van de gemeente Rotterdam aan de natuurontwikkeling.²⁴⁶ Omdat de gemeente Rotterdam tot dan toe altijd heeft aangegeven geen investeringen te willen doen in de Bonnenpolder, is de veronderstelling van APPM dat de gemeente Rotterdam zal bijdragen optimistisch. De Maasdeltagroep is dan betrokken bij het proces als mogelijke ontwikkelende partij.²⁴⁷ Op dat moment is echter duidelijk dat de Maasdeltagroep zich niet voor het einde van 2009 kan uitspreken en zeker tot mei 2010 tijd nodig heeft om een haalbaarheidsonderzoek te doen.²⁴⁸ De komst van een project van de Maasdeltagroep is sowieso onzeker. De opvang van bijzondere doelgroepen, hierbij kan men denken aan mensen met verslavingsproblematiek, ligt namelijk gevoelig binnen Hoek van Holland. Dit leidt ertoe dat vertegenwoordigers van de deelgemeente de

²⁴¹ Notitie APPM aan gemeente Rotterdam, planologische strategie Bonnenpolder, 23 juli 2009.

²⁴² APPM, notitie over afsprakenkader Bonnenpolder d.d. 18-09-2009.

²⁴³ APPM, notitie over afsprakenkader Bonnenpolder d.d. 18-09-2009, APPM, afhankelijkheidsrelaties Bonnenpolder, 10 juli 2009, APPM, concept afsprakenkader uitvoeringsstrategie Bonnenpolder, 23-09-2009.

²⁴⁴ APPM, notitie over afsprakenkader Bonnenpolder d.d. 18-09-2009.

²⁴⁵ Interne e-mail Hoek van Holland d.d. 24-09-2009.

²⁴⁶ APPM, concept afsprakenkader uitvoeringsstrategie Bonnenpolder, 23-09-2009

²⁴⁷ APPM, concept afsprakenkader uitvoeringsstrategie Bonnenpolder, 23-09-2009.

²⁴⁸ Interne e-mail Hoek van Holland d.d. 24-09-2009.

besluitvorming hierover willen uitstellen tot na de verkiezingen.²⁴⁹ Eind 2009 geeft de Maasdeltagroep aan dat hun prioriteit niet ligt bij de Bonnenpolder en dat zij het project niet op de begroting plaatsen.²⁵⁰ Op dat moment concludeert de projectgroep dat deze fase van het project voorlopig wordt afgesloten en dat een integrale ontwikkeling voor de hele Bonnenpolder op dat moment niet van de grond kan komen.²⁵¹ Begin 2010 geeft een Hoekse woningbouwvereniging ook aan geen interesse te hebben. Gezien de onduidelijkheid over prijs van de te verwerven gronden van de Erven van Rijckevorsel, de grote bedragen die de ontwikkeling van de vijf landgoederen vraagt en de smalle marges van de ontwikkeling, wil deze woningbouwcorporatie niet het voortouw nemen. De corporatie stelt dat ze wel als partner wil deelnemen, maar dat ze hebben begrepen dat de ontwikkeling bij anderen echt stil ligt.²⁵²

In 2010 blijkt dat de plannen niet haalbaar zijn. De provincie laat de Bonnenpolder afvallen bij de herijking van de ILG middelen.²⁵³ Het budget voor aanleg van 42ha EHS in de Korte Bonnen is al voor de bezuinigingen van het Kabinet in 2010 niet meer zeker.²⁵⁴ In 2009 heeft de provincie Zuid-Holland een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van het eigen ILG-programma. Toen was voor de provincie al duidelijk dat er geen extra ILG middelen beschikbaar zouden komen en heeft de provincie besloten dat het bestaande budget ingezet zou worden op projecten die binnen vier jaar voor uitvoering gereed konden zijn.

Uit de voortgangsrapportages van de stadsregio bleek dat het project Korte Bonnen niet vóór 2013 kon worden uitgevoerd. De provincie heeft het project Korte Bonnen daarom uit het groenprogramma gehaald. De stadsregio protesteerde hiertegen omdat zij nog wel perspectief zag en aangaf goed aan de slag te zijn met de partijen in het gebied. De provincie heeft het budget voor de Korte Bonnen daarop nog beschikbaar gehouden en de stadsregio is enige tijd gegeven om met een financieel en tijdig uitvoerbaar plan te komen. Dat is uiteindelijk niet gelukt. Toen daar de EHS bezuiniging bij kwam, is ook het budget voor de Bonnenpolder definitief geschrapt.²⁵⁵

Volgens een ambtenaar van de deelgemeente stonden de Erven van Rijckevorsel, afgaand op de rentmeester, ook na het niet tekenen van de intentieverklaring in principe open voor ontwikkelingen in het gebied, maar mocht het hen niets kosten én mocht er niets van op papier worden gezet.²⁵⁶ Uiteindelijk werd volgens deze ambtenaar duidelijk dat de erven hoopten op een hogere prijs voor hun grond als er bijvoorbeeld kassen op mochten worden gebouwd. Dit zou toen ca. € 100 per vierkante meter opleveren en was volgens de rentmeester een beter idee dan landgoederen. De prijs voor kassen was immers vele malen hoger dan wat er verdiend zou kunnen worden aan landgoederen.²⁵⁷

²⁴⁹ Interne e-mail Hoek van Holland d.d. 24-09-2009 en interne email gemeente 17-09-2009.

²⁵⁰ Besprekingsverslag projectgroep Bonnenpolder 2 november 2009.

²⁵¹ Besprekingsverslag projectgroep Bonnenpolder 2 november 2009.

²⁵² E-mail corporatie aan gemeente d.d. 25-02-2010.

²⁵³ Brief Hoek van Holland aan de gemeentelijke Ombudsman d.d. 02-02-2011.

²⁵⁴ Interview provincie Zuid-Holland d.d. 17-01-2014.

²⁵⁵ Idem.

²⁵⁶ Interview deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18-02-2014.

²⁵⁷ Interview deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18-02-2014.

Het Hoogheemraadschap Delfland wilde zijn eigen verantwoordelijkheid nemen in de aanpak van de waterkwantiteit- en kwaliteit wilde zich niet wilde verschuilen achter de vertraging van het gebiedsontwikkelingsproces. Een brief aan de gemeente Rotterdam²⁵⁸ leidde echter niet tot versnelling, waardoor het Hoogheemraadschap heeft besloten om naast de verdere participatie in de gebiedsontwikkeling ook een eigen spoor te kiezen.²⁵⁹ Het hoogheemraadschap heeft blijvend meegedaan aan het gebiedsontwikkelingsproces en er is veel tijd in het maken van plannen en het bestuurlijk onder de aandacht brengen van het probleem gaan zitten.

Het tweede spoor van het hoogheemraadschap kwam neer op het zelfstandig uitvoeren van maatregelen waarmee de waterhuishouding verbeterd kon worden, zonder te veel in te grijpen in de ruimtelijke ordening. Al met al hebben er m.u.v. de ingrepen van het hoogheemraadschap geen ruimtelijke ontwikkelingen plaatsgevonden in de Bonnenpolder. In een brief van het dagelijks bestuur van deelgemeente Hoek van Holland d.d. 12 juni 2013 geeft het bestuur aan dat de plannen niet doorgingen omdat er te weinig financiële middelen beschikbaar waren voor het realiseren van het gebiedsontwikkelingsplan.²⁶⁰ Daarnaast ontbrak er steun onder belangrijke grondeigenaren en was er geen exploitant voor de landgoederen. Hieronder worden de verschillende verklaringen voor het niet realiseren van de doelen besproken.

4-6 doelbereiking

De deelgemeente heeft haar doelen voor de Bonnenpolder in 2006 in het gebiedsontwikkelingsplan vastgelegd. De deelgemeente heeft acties ondernomen om deze doelen te bereiken, maar een veelheid aan factoren zorgde ervoor dat de doelen niet bereikt zijn. Allereerst heeft de deelgemeente de doelen niet afgestemd op haar eigen middelen en bevoegdheden. Bovendien heeft de deelgemeente de doelen niet bijgesteld toen bleek dat de bijdragen die andere partijen bereid waren te leveren te beperkt waren om de doelen te realiseren. De gemeente Rotterdam heeft zich afzijdig gehouden en niet gecontroleerd of de deelgemeente binnen haar takenpakket bleef. Ook is de gemeente Rotterdam niet nagegaan of de verwachtingen van andere partijen overeenstemden met de verwachtingen van de gemeente en met de inspanning die de gemeente bereid was te leveren. Daarnaast is de deelgemeente te optimistisch geweest over de (financiële) randvoorwaarden, bijvoorbeeld als het gaat om de minimale grondprijzen die de grondeigenaren wilden ontvangen.

4-6-1 doelen en realisatie

Gedurende de looptijd van het project Bonnenpolder, zijn de deelgemeente en haar partners met name bezig geweest met het maken van plannen en het concretiseren van de doelen bij die plannen. De achterliggende motivatie van de deelraad om beleid te gaan maken voor de Bonnenpolder was dat de deelraad wilde voorkomen dat het gebied verder zou verpauperen.²⁶¹ Concreet heeft de deelraad in 2006 bij het vaststellen van het gebiedsontwikkelingsplan de onderstaande doelen geformuleerd.

²⁵⁸ Deelgemeente Hoek van Holland, stichting het Zuid-Hollands Landschap, Stichting de Bonnen, Parnassia Bavo Groep, brief aan college B en W Rotterdam betreffende verzoek tot het actualiseren bestemmingsplan de Bonnenpolder, 14 mei 2008.

²⁵⁹ Interview Hoogheemraadschap van Delfland d.d. 25-02-2014.

²⁶⁰ Deelgemeente Hoek van Holland, 12 juni 2013, brief van het dagelijks bestuur.

²⁶¹ Motie deelraad d.d. 20 november 2003, zie notulen van de openbare vergadering van de deelraad van Hoek van Holland op 20 november 2003.

Zoals eerder opgemerkt heeft de gemeenteraad kennis genomen van deze doelen, maar ze niet vastgesteld.

tabel 4-4: doelen deelgemeente Hoek van Holland Bonnenpolder

doelen

- biedt in samenwerking met andere partijen nieuwe gewenste functies een plaats in de polder en voorkom verpaupering door nieuwe economische dragers in het gebied toe te voegen.
 - voeg landgoederen als nieuwe economische drager toe
 - zorg ervoor dat de boeren de gronden in reguliere pacht kunnen krijgen
 - handhaaf tegen illegale huisverkoop, zodat legale huisverkoop door boeren een belangrijke bron van inkomsten voor de boeren kan worden
 - saneer de kas aan het einde van de Dwarshaak
 - ontwikkel een graslandreservaat in het noordelijk deel van de Korte Bonnen
 - leg een ecologische verbindingzone met voldoende waterberging aan langs de rivier de Rel
 - versterk de recreatieve ontsluiting voor het gebied
 - maak de Bonnenweg toegankelijk voor fietsers en wandelaars
 - realiseer tussen de Bonnenweg en het Staelduinse bos langs de rand van het reservaat een wandelverbinding
- de geplande einddatum staat niet specifiek omschreven; de planning kent als laatste twee periodes het eerste kwartaal van 2008 en na het eerste kwartaal van 2008. Dit wekt de indruk dat afronding ergens in 2008 voorzien werd

Het hoogheemraadschap heeft los van de gebiedsontwikkeling zelfstandig maatregelen genomen om het beheer van de waterkwantiteit te verbeteren. Bovenstaande doelen van de deelgemeente zijn niet gerealiseerd. Het niet realiseren van de doelen wordt net als in de Oranjevuttenpolder onder meer veroorzaakt door de beperkte middelen die beschikbaar waren voor de EHS. Deze oorzaak zal niet nogmaals worden besproken. In het vervolg van deze paragraaf komen wel de overige oorzaken voor het niet realiseren van de doelen aan de orde: de afzijdige houding van de gemeente, kwesties rond het grondeigendom, de financiën en de organisatie.

4-6-2 geen bemoeienis gemeente Rotterdam

Inzicht in de rol die de gemeente Rotterdam op zich nam, helpt bij het verklaren van het niet bereiken van de doelen. De gemeente Rotterdam heeft zich nagenoeg niet bezig gehouden met de ruimtelijke ontwikkelingen in de Bonnenpolder. Ambtenaren van de gemeente Rotterdam waren zeer uitgesproken over het gegeven dat de ontwikkelingen in de Bonnenpolder niet onder hun verantwoordelijkheid vielen: “De Bonnenpolder is als buitengebied de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de deelgemeente Hoek van Holland. De deelgemeente is weliswaar onderdeel van de gemeente Rotterdam maar te kenmerken als een “apart dorp”.²⁶² “De gemeente heeft dit proces altijd van zich afgehouden. Het OBR had er geen grondpositie en er waren geen financiële middelen om de ontwikkeling te betalen. Dit is zowel ambtelijk als bestuurlijk duidelijk gecommuniceerd: Rotterdam heeft geen belang in de Bonnenpolder.”²⁶³ In de praktijk heeft Rotterdam wel aan de betrokkenen bij het

²⁶² Interview ambtenaar d.d. 09-01-2014.

²⁶³ Interview ambtenaar d.d. 18-02-2014.

gebiedsontwikkelingsproces aangegeven dat Rotterdam een afwachtende houding aanneemt, maar niet dat Rotterdam het proces van zich af houdt.²⁶⁴

Het gegeven dat de Bonnenpolder niet de interesse van de stad had, viel de deelgemeente tegen. De wethouder wonen, ruimtelijke ordening en vastgoed heeft volgens vertegenwoordigers van de deelgemeente ondanks verzoeken van de deelgemeente duidelijk aangegeven dat Rotterdam geen belangen had in de Bonnenpolder.²⁶⁵ Deze afwachtende houding heeft negatieve reacties opgeroepen bij andere overheden die betrokken waren in het gebiedsontwikkelingsproces. De door de stadsregio ingehuurde projectmanager spreekt hierover zijn bezorgdheid en irritatie uit in een notitie aan een medewerker van de gemeente. Hij klaagt over de beperkte betrokkenheid en de lage prioriteit die Rotterdam aan dit project geeft.²⁶⁶ Het Zuid-Hollands Landschap merkt hierover op “Dit soort processen scheppen verwachtingen die, (...) niet gerealiseerd worden.” De brief die de deelgemeente Hoek van Holland, het hoogheemraadschap van Delfland, het Zuid-Hollands Landschap, de Stichting de Bonnen en de Parnassia BAVO groep op 14 mei 2008 stuurden naar het college van B en W moet ook in dit licht gezien worden.²⁶⁷ Voor het hoogheemraadschap van Delfland waren de beperkte financiële mogelijkheden een tegenvaller. Het Hoogheemraadschap vroeg zich af of het project financieel echt niet haalbaar was en heeft in dat kader het initiatief genomen om met andere betrokken partijen een brief aan de gemeente te sturen.²⁶⁸

De rol die de deelgemeente op zich nam binnen het gebiedsontwikkelingsproces was groter dan de rol die deelgemeenten normaliter hadden bij ruimtelijke procedures. Een interne gemeentelijke notitie merkt hierover op dat het gebruikelijk is dat de deelgemeente in een bestemmingsplantraject de inspraak organiseert en B en W adviseert.²⁶⁹ Omdat deelgemeenten geen middelen hadden om gronden te verwerven of te onteigenen en ook geen middelen hadden om bijvoorbeeld een nieuw bestemmingsplan te maken, kon de deelgemeente weinig doen om de realisatie van de gebiedsontwikkeling dichterbij te brengen. De deelgemeente heeft desondanks een grote gebiedsontwikkeling geïnitieerd. Ten aanzien van de activiteiten van de deelgemeente heeft de rekenkamer aan een betrokken ambtenaar van de gemeente de vraag gesteld of de gemeente moeite heeft gedaan om te controleren of de deelgemeente taken op zich nam die zij niet op zich zou moeten nemen. In reactie daarop werd aangegeven dat de stad niet heeft gecontroleerd of de deelgemeente binnen haar takenpakket bleef.²⁷⁰

4-6-3 grondeigendom en financiën

Bij plannen als het gebiedsontwikkelingsplan is het belangrijk wie de grond in eigendom heeft. In dat licht gaf de directeur van het Zuid-Hollands Landschap aan dat het geen zin heeft om plannen te maken voor het huis van de burens; die kun je niet

²⁶⁴ Brief wethouder Bolsius aan deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18 juli 2008

²⁶⁵ Interview deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18-02-2014.

²⁶⁶ Notitie APPM aan gemeente Rotterdam ter voorbereiding van de stuurgroep Bonnenpolder d.d. 23 september 2009.

²⁶⁷ Brief deelgemeente Hoek van Holland, het hoogheemraadschap van Delfland, de Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, de Stichting de Bonnen en de Parnassia Bavo groep aan het college van B en W d.d. 14-05-2008.

²⁶⁸ Interview Hoogheemraadschap van Delfland d.d. 25-02-2014 en brief d.d. 14 mei 2008.

²⁶⁹ Notitie dS+V aan wethouder Karakus, 02-07-2007.

²⁷⁰ Interview ambtenaar d.d. 18-02-2014.

realiseren.²⁷¹ De gemeente Rotterdam had op enkele kleine stukken grond na, geen grondeigendom in de Bonnenpolder. De deelgemeente die het project op zich genomen had, had geen mogelijkheden om gronden te kopen. Daarom waren de grootgrondeigenaren in het gebied en in het bijzonder de Erven van Rijckenvorsel een belangrijke partij.

Volgens diverse partijen hadden de Erven van Rijckenvorsel een negatieve invloed op de voortgang van het proces.²⁷² Volgens een brief van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Hoek van Holland aan de deelraad d.d. 12 juni 2013 gingen de plannen onder andere niet door omdat de steun van belangrijke grondeigenaren ontbrak.²⁷³ Een belangrijke vraag hierbij is of de deelgemeente had kunnen weten dat de medewerking van de grondeigenaren essentieel was en dat de plannen bij een lage grondprijs weinig slagingskansen maakten bij de grondeigenaren. De directeur van het Zuid-Hollands Landschap heeft aangegeven dat tijdens het gebiedsontwikkelingsproces al duidelijk was dat een ontwikkeling zonder de erven niet haalbaar was. Hij heeft dit destijds tijdens het overleg benadrukt. Volgens hem was het voor de erven belangrijk dat zij alle grond in één keer konden verkopen en dat de grondprijs hoog genoeg was.²⁷⁴ De erven hebben dit ook laten weten aan de betrokkenen bij het gebiedsontwikkelingsproces.²⁷⁵ Desondanks gingen de financiële berekeningen bij de gebiedsontwikkelingsplannen steeds uit van lage grondprijzen. De grondprijzen waren lager dan de taxatiewaarde van de grond van de gemeente Rotterdam in de Oranjevuitenpolder. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de plannen op dat punt niet haalbaar bleken te zijn.

De deelgemeente had voor de ontwikkelingen in de Bonnenpolder alleen geld beschikbaar voor de begeleiding van het proces (externe inhuur) en de ambtelijke ondersteuning. De deelgemeente heeft zich, volgens een ambtenaar, als verbinder willen opstellen.²⁷⁶ Het gegeven dat de deelgemeente geen financiële middelen tot zijn beschikking had, maakte het moeilijk om de doelen te realiseren. Ook het gegeven dat gemeente Rotterdam zich afzijdig hield, beperkte de financiële mogelijkheden.

Volgens een ambtenaar van de deelgemeente leefden er hoge verwachtingen en was het ambitieniveau te hoog. Hierbij merkt hij op dat destijds de verwachtingen bij gebiedsontwikkelingen in Nederland in het algemeen hoog gespannen waren.²⁷⁷ Publicaties uit die tijd over 'rood voor groen' en verevening bevestigen dat beeld.²⁷⁸ Al

²⁷¹ Interview directeur Zuid-Hollands landschap d.d. 07-02-2014.

²⁷² Interview Hoogheemraadschap van Delfland d.d. 25-02-2014.

²⁷³ Deelgemeente Hoek van Holland, 12 juni 2013, brief van het dagelijks bestuur.

²⁷⁴ Interview directeur Zuid-Hollands Landschap d.d. 07-02-2014.

²⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Aequator, Notitie aan projectgroep de Bonnen d.d. 2-3-2007.

²⁷⁶ Interview deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18-02-2014.

²⁷⁷ Interview deelgemeente Hoek van Holland d.d. 18-02-2014.

²⁷⁸ De Zeeuw, F. (2007). De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling. Delft: TU Delft; De Graaff, B. & Kurstjens, P. (2002). Werkfilosofie Publiek Private Samenwerking in het landelijk gebied, Functies voor functies Partijen voor partijen. Utrecht: PPS-bureau landelijk gebied; Ecorus (2005). Niet polderen, maar rekenen! Ontwikkelingsstrategie voor het Groene Hart, in opdracht van Bouwfonds MAB Ontwikkeling en Nationaal Groenfonds. Amersfoort: Bouwfonds; Evers, F.W.R., Beckers, T.A.M. & Winsemius, P. (2003). Rood voor groen; van filosofie naar resultaat. Utrecht: Globus/AM Wonen; Nationaal Groenfonds & Bouwfonds Woningbouw (1999). Van confrontatie naar symbiose. 5 aanbevelingen voor een grotere samenhang tussen rood, groen en blauw. Hoevelaken, Nationaal Groenfonds; NVB (2005). Projectontwikkeling in stad en land... "Natuurlijk", www.nvb-bouw.nl; PPS-bureau landelijk gebied (2002). Werkfilosofie Publiek Private Samenwerking in het Landelijk gebied. Utrecht: Ministerie LNV.

met al waren de ambities in de Bonnenpolder gezien de beschikbare middelen te hoog gespannen. De financiële (on)mogelijkheden zijn te laat in kaart gebracht en toen ze uiteindelijk in een financiële quickscan in kaart zijn gebracht is men van te optimistische uitgangspunten blijven uitgaan.

4-6-4 organisatie

Voor wat betreft de organisatorische problemen wijzen betrokken partijen op dezelfde soort problemen als in de Oranjevlietpolder. Dit betreft de wisselingen in het opdrachtgeverschap, het ontbreken van een strakke regie, het ontbreken van een duidelijke formulering van de opdracht en het ontbreken van een adequate inventarisatie van de randvoorwaarden.²⁷⁹ Daarnaast miste een medewerker van het hoogheemraadschap enkele belangrijke ingrediënten binnen de organisatie van het gebiedsproces.²⁸⁰ Volgens hem vraagt een gebiedsproces in het begin om veel verdieping in de belangen. Deze belangen moeten vooraf zorgvuldig worden verkend en vervolgens transparant met elkaar worden gedeeld.²⁸¹ In plaats van het produceren van mooie boekwerken met plannen van landschapsarchitecten had de focus meer moeten liggen op belangen en knelpunten.²⁸²

Volgens de provincie had er ook meer voortgang geboekt kunnen worden als de provincie uit was gegaan van een andere rolverdeling ten opzichte van de stadsregio en de gemeente.²⁸³ De rolverdeling die de provincie en de stadsregio hadden afgesproken, waarbij de stadsregio als een gedelegeerd opdrachtgever tussen de opdrachtgever, de provincie, en de opdrachtnemer (een gebiedspartij) in zat, werkte volgens de provincie niet goed. Het zicht op de voortgang was hierdoor voor de provincie onvoldoende. Daarnaast voerde de stadsregio volgens de provincie een vrij losse regie op de uitvoering, met name voor wat betreft het binnen gestelde termijn en budget gereed maken van plannen voor de Bonnenpolder. Volgens de provincie zag de stadsregio haar rol vooral als procesfacilitator in plaats van procesbewaker. Naar aanleiding van de evaluatie van het RGSP2 is ook gebleken dat het voor de provincie beter is om afspraken te maken met de bevoegde bestuurslaag, in dit geval de gemeente Rotterdam. De gemeente is bevoegd bestemmingsplannen te herzien maar kan dit (wettelijk) alleen als er budget is. De koppeling van beschikbaar budget en het actualiseren van bestemmingsplannen is volgens de provincie cruciaal gebleken.²⁸⁴

²⁷⁹ Interview hoogheemraadschap van Delfland d.d. 25-02-2014.

²⁸⁰ Interview hoogheemraadschap van Delfland d.d. 25-02-2014.

²⁸¹ E-mail hoogheemraadschap van Delfland d.d. 01-04-2014.

²⁸² Interview hoogheemraadschap van Delfland d.d. 25-02-2014.

²⁸³ Interview provincie Zuid-Holland d.d. 17-02-2014.

²⁸⁴ Interview provincie Zuid-Holland d.d. 17-02-2014.

5 Oranjabonnen

5-1 inleiding

Zoals aangegeven in paragraaf 1-1 zijn de plannen voor de beide polders recent (2012-2013) gecombineerd. Dit hoofdstuk beschrijft dit combinatieplan 'Oranjabonnen' van de gemeente Rotterdam. In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de redenen waren voor het combineren van de plannen, welke ontwikkelingen er tot nu toe zijn gerealiseerd en wat de huidige stand van zaken is in de polders. De rekenkamer zal daarbij aangeven wat de stand van zaken is als het gaat om het realiseren van de huidige doelen in de polders.

5-2 doelen Oranjabonnen

In 2012 is er gewerkt aan een combinatieplan voor de Bonnenpolder en de Oranjabuitenpolder. Volgens het verslag van het planteam gebeurde dit omdat de gemeente Rotterdam en de Stadsregio Rotterdam, ondanks aangekondigde bezuinigingen, nog steeds de ambitie hebben om een ecologische verbinding tussen de Westlandse kust en Midden-Delfland te realiseren en de recreatieve verbindingen uit te breiden. Daarom hebben de provincie, de stadsregio en de gemeente besloten een gezamenlijke pilot op te zetten voor een aangepast combinatieplan. De inzet is dat de omvang van de publieke investering drastisch wordt verminderd en er gezocht wordt naar een innovatieve uitvoeringsstrategie met inzet van private middelen en een alternatieve financieringsstrategie.²⁸⁵

Het plan voor de Oranjabonnen verschilt in grote mate van de eerdere plannen. De ecologische en recreatieve verbinding tussen Midden Delfland en de kust wordt op veel bescheidener schaal uitgewerkt dan eerder was vastgelegd: een relatief smalle ecologische zone en enkele recreatieve routes.²⁸⁶ Het plan richt zich niet op de vlakken (geen grootschalige grondaankopen, inrichting en beheer van recreatie- of natuurgebied), maar op de lijnen (wegen en dergelijken). Het plan is erop gericht om stad- en landverbindingen te maken tussen de Bonnen- en Oranjabuitenpolder en een brug over het Oranjekanaal aan te leggen.²⁸⁷ Volgens de gemeente zullen buiten het raamwerk van de verbindingen private initiatieven invulling kunnen geven aan de groene ambities.²⁸⁸ In de grondexploitatie wordt in dit verband gesproken over de ontwikkeling van een hippisch centrum en een golfbaan. In juni 2014 heeft de gemeente echter besloten om de gesprekken met de initiatiefnemers voor de Golfbaan te beëindigen, vanwege de financiële onhaalbaarheid en grote financiële risico's in de business case en het exploitatieplan van de golfbaan.²⁸⁹

²⁸⁵ Verslag planteam Oranjabuitenpolder en Bonnenpolder, 'Nieuwe aanpak-pilot combinatieplan Oranjabuitenpolder & Bonnenpolder', 2 februari 2012.

²⁸⁶ Verslag planteam Oranjabuitenpolder en Bonnenpolder, 'Nieuwe aanpak-pilot combinatieplan Oranjabuitenpolder & Bonnenpolder', 2 februari 2012.

²⁸⁷ Interview ambtenaren 16-12-2013.

²⁸⁸ Verslag planteam Oranjabuitenpolder en Bonnenpolder, 'Nieuwe aanpak-pilot combinatieplan Oranjabuitenpolder & Bonnenpolder', 2 februari 2012.

²⁸⁹ Brief wethouder aan tijdelijke commissie fysiek over exploitatiekosten en golfbaan Oranjabonnen, 4 juni 2014.

In een gesprek heeft de gemeente aangegeven dat ze graag de al aanwezige agrarische ondernemers wil betrekken bij de ontwikkeling. Volgens de projectleider van de gemeente kan de recreatieve kwaliteit mede door de ondernemers worden gerealiseerd.²⁹⁰ De gemeente wil het agrarisch gebied handhaven als belevingswaarde. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente het agrarisch gebied wil behouden om recreanten de mogelijkheid te bieden om hiervan te genieten.

Volgens de agendapost bij de plannen is de communicatiestrategie erop gericht om de omgeving nauw te betrekken bij de ontwikkelingen in het gebied, met het nieuwe gebruik van de polders als uitgangspunt.²⁹¹ Volgens dit document geeft de gemeente de recreatieve en agrarische ondernemers de ruimte om hun plaats in te nemen langs de routes die aangelegd worden. De gemeente beoogt op die manier draagvlak voor de ontwikkelingen op korte en lange termijn te creëren.²⁹²

Met behulp van subsidies van de gemeente en andere overheden wil de gemeente investeren in ecologie en recreatie. De gemeente hanteert daarbij de regel dat er alleen geïnvesteerd wordt als externe investeerders investeren in recreatie en landbouw. Stadsontwikkeling heeft al oriënterende gesprekken met de drie rentmeesters en grondeigenaren gehad. Stadsontwikkeling gaat uit van het hefboomeffect; de gemeente wil alleen gezamenlijk investeren en meegaan met initiatieven uit het gebied.²⁹³

Voor het hoogheemraadschap betekende de nieuwe plannen dat hun ambities moesten worden bijgesteld.²⁹⁴ Met het oog op de waterkwaliteit, heeft het hoogheemraadschap als doel een vispaaiplaats aan te leggen. Dit is een stuk ondiep water waarin roofvissen, die belangrijk zijn voor de verbetering van de waterkwaliteit, zich kunnen voortplanten.

Op 19 maart 2013 is het 'Ambitiedocument Oranjobonnen Hoek van Holland – transformatie naar een gemengd agrarisch recreatief gebied 2013-2020' vastgesteld door het college van B en W van Rotterdam.²⁹⁵ Het ambitiedocument heeft de volgende doelen:

- 1 vergroten van de ruimte voor groenbeleving:
 - a recreatief netwerk
 - aanleggen aantrekkelijk recreatief netwerk;
 - verbeteren toegankelijkheid voor recreanten;
 - aanleggen goed netwerk van stad/landverbindingen;
 - verbeteren verbindingen tussen Oranjobuitenpolder en Bonnenpolder.
 - b recreatieve voorzieningen

²⁹⁰ Interview ambtenaren 16-12-2013.

²⁹¹ Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 2 juli 2013, Onderwerp: Grondexploitatie Oranjobonnen, PL0302.

²⁹² Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam op: dinsdag 2 juli 2013, Onderwerp: Grondexploitatie Oranjobonnen, PL0302.

²⁹³ Interview ambtenaren 16-12-2013.

²⁹⁴ Interview Hoogheemraadschap van Delfland d.d. 25-02-2014.

²⁹⁵ Gemeente Rotterdam, Ambitiedocument Oranjobonnen Hoek van Holland – transformatie naar een gemengd agrarisch recreatief gebied 2013-2020, maart 2013

- aanleggen recreatieve (openbare) verblijfsvoorzieningen dichtbij de woongebieden, met nadruk op het recreatief beleven van agrarisch gebied;
 - aantrekken gevarieerd aanbod: aantrekken van private recreatieve voorzieningen, vooral op minder waardevolle agrarische gronden;
 - aantrekken private commerciële investeringen, waarvan de opbrengst wordt geïnvesteerd in recreatief groen.
- 2 versterken van de biodiversiteit:
- versterken agrarisch natuur- en landschapsbeheer;
 - realiseren ecologische verbinding door groen-blauwe verbinding tussen natuurkerngebieden Midden-Delfland en de Westlandse kust; met name tussen de Oranjeplassen en het Staelduinse Bos;
 - verbeteren waterkwaliteit en waterkwantiteit van de waterlichamen.
- 3 versterken van het (agrarisch) ondernemerschap:
- versterken authentieke polderlandschap en behouden cultuurhistorische waarden;
 - realiseren stadslandbouw; een vorm van landbouw die samengaat met de ecologische en recreatieve doelstelling. Die doelstelling is de inzet van stadslandbouw in het omliggend stedelijk gebied (als directe klant) te binden aan het platteland, waardoor de afzet in de woongebieden toeneemt.
- 4 realiseren van een sterk imago van de Oranjebonnen:
- herstellen van vertrouwen van bewoners, grondeigenaren en omwonenden in een slagvaardige projectorganisatie;
 - verbreden gebiedsimago door samenwerking met de Maeslantkering, het toekomstige windmolenpark, Van Vliet Compostering en de huidige gebruikers;
 - realiseren digitale- en papieren informatie en interactieve informatie-uitwisseling om het imago te versterken.

5-3 uitvoering

Het project Oranjebonnen bestaat uit twee fasen. In de Oranjebuitenpolder staan in 2013 en 2014 de volgende onderdelen van de eerste fase van het project Oranjebonnen op het programma:

- De bouw van de bonnenbrug over het Oranjekanaal voor agrarisch en recreatief verkeer;
- De aanleg van een vispaaiplaats aan de noordoostzijde van de Bonnenbrug;
- De aanleg van een wegverbinding tussen de Bonnenbrug en de (voorheen doodlopende) Polderhaakweg voor agrarisch en recreatief verkeer;
- De aanleg van een recreatieve route tussen de Polderhaakweg en de Schenkeldijk, aan de zuidzijde van de Oranjeplassen, incl. een brug over een watergang t.b.v. fietsers, wandelaars en ruiters;
- De oplevering van het voormalige slibdepot (de Oranjeheuvel) langs de zuidoost zijde van het Oranjekanaal t.b.v. agrarisch of recreatief gebruik;
- De aanplant van bomen op het bestaande talud langs de zuidwest zijde van de Oranjeheuvel;
- De aanplant van bomen aan de zuidzijde van de Bonnenpolder op particulier terrein van firma van vliet en Stichting loswal de Bonnen;
- De aanleg van een struinpad op de Oude Spuidijk en op de buitenzijde van de Oranjeheuvel;
- Het plaatsen van 5 picknickbanken en bewegwijzering voor fietsers en wandelaars in de Oranjebonnen.

De gemeentelijke projectleider heeft op onderstaande kaart aangegeven welke projecten in de eerste fase gerealiseerd zullen worden.

Figuur 5-1 fasering Oranjabonnen



De aanbesteding en bouw van de brug over het Oranjekanaal is in december 2013 gestart, waarmee is voldaan aan de subsidievoorwaarde van het rijk dat de uitvoering eind 2013 gestart moet zijn.²⁹⁶ Daarnaast heeft het college op 17 juni 2014 besloten de volgende werkzaamheden aan te besteden:

²⁹⁶ Gemeente Rotterdam, brief start aanbesteding en beheerkosten Oranjabonnen, 17 juni 2014.

- de aanleg van een wegverbinding tussen de Hoekse baan en de Polderhaakweg;
- de bouw van twee langzaamverkeersbruggen;
- de aanleg van diverse routes voor fietsverkeer, wandelaars en ruiters (verharding en groene wegbermen).

De verwachting is dat bovenstaande werkzaamheden eind 2014 worden opgeleverd.²⁹⁷ De eerste fase kent geen projecten in de Bonnenpolder. Omdat de gemeente geen grond in de Bonnenpolder bezit, legt zij daar nog geen routes aan.²⁹⁸

tweede fase

Het programma kent in de tweede fase drie subsidies om de omstandigheden voor boeren in het gebied te verbeteren:

- de stimuleringsbijdrage voor de vergroting van de beeldkwaliteit op twaalf agrarische erven;
- de stimuleringsbijdrage ten behoeve van agrarisch en recreatief ondernemerschap;
- de stimuleringsbijdrage ten behoeve van uitvoeringsmaatregelen in het kader van het activiteitenprogramma groenbeleving.

Activiteiten in het kader van deze subsidies moeten tussen 2014 en 2016 opgeleverd worden.²⁹⁹ Deze subsidies zijn dus maar voor een paar jaar beschikbaar. Gezien de moeilijkheden waarmee de boeren in het gebied te kampen hebben is het cruciaal of de drie grote grondeigenaren en drie rentmeesters van de Bonnenpolder bereid zijn het gebied te transformeren binnen de doelen van het ambitiedocument.

In 2014 heeft de gemeente met de drie grote grondeigenaren van de Bonnenpolder besproken welke visie zij hebben voor de lange termijn en welke verdienmodellen zij zien. De eigenaren en betrokken rentmeesters hadden aanvankelijk beperkte interesse om initiatieven voor gemengde agrarische recreatieve ontwikkelingen te nemen die passen bij de visie van het Ambitiedocument. De grondeigenaren hebben toegezegd in september 2014 deel te nemen aan een gezamenlijke bijeenkomst voor de grondeigenaren en de gemeente om een gezamenlijke lange termijn visie te ontwikkelen.³⁰⁰

De 2e fase van het project Oranjebonnen betreft ook ecologische voorzieningen voor verbreding van waterverbindingen en de aanleg van natuurvriendelijke oevers en recreatieve maatregelen in de vorm van fiets- wandel en ruitervoorzieningen.³⁰¹ Voor de 2e fase heeft de provincie Zuid-Holland € 3,1 miljoen beschikbaar gesteld. Het toekomstige windpark Nieuwe Waterweg zal naar verwachting vanaf 2016 een bedrag van € 0,8 miljoen als gebiedsgebonden bijdrage voor de Oranjebonnen ter beschikking stellen.

²⁹⁷ Gemeente Rotterdam, brief start aanbesteding en beheerkosten Oranjebonnen, 17 juni 2014.

²⁹⁸ Interview ambtenaren 16-12-2013.

²⁹⁹ Gemeente Rotterdam, projectbeschrijving Oranjebonnen, t.b.v. Uitvoeringsprogramma Groen 2011-2015, bijlage van de aanvraag projectsubsidie bij provincie Zuid-Holland (d.d. 4 juni 2013).

³⁰⁰ Gemeente Rotterdam, verslag gebruikersavond Oranjebonnen, 7 juli 2014.

³⁰¹ Agendapost grondexploitatie Oranjebonnen, 2 juli 2013.

bijlagen

bijlage 1 chronologisch overzicht gebeurtenissen

chronologisch overzicht Oranjevuijtenpolder

jaar	maand	gebeurtenis
1972		verwerving gronden in Oranjevuijtenpolder door gemeente voor ontwikkeling Rijnpoorthaven
1975	mei	aanleg Rijnpoorthaven afgelast
1993		Oranjevuijtenpolder in plan van aanpak ROM-Rijnmond
1994		eerste studie naar herinrichting Oranjevuijtenpolder
1995	maart	keuze voor scenario 2 (combinatie natuur en recreatie) uit studie naar herinrichting
1996	maart	akkoord financiering 1.000 ha groenprojecten in ROM-Rijnmond gebied
1998	januari	motie gemeenteraad: gebied krijgt bestemming natuur- en recreatiegebied
1998	juni	college besluit tot opstellen ontwikkelingsplan voor Oranjevuijtenpolder
1999		gedeputeerde staten stelt de liggen van de EHS in de Oranjevuijtenpolder vast
2001	juli	college stelt ontwikkelingsplan vast – in het ontwikkelingsplan is de keuze gemaakt voor scenario 1 (volledig natuur en recreatie), kosten van het plan zijn geraamd op 49 miljoen gulden
2003	juli	grondexploitatie 0302 in uitvoering genomen
2003	augustus	deelgemeente Hoek van Holland adviseert positief over de vrijgave van het voorontwerp bestemmingsplan – vervolg hierop loopt vast door het ontbreken van een sluitende begroting
2004	oktober	gemeente Rotterdam trekt zich terug voor de Floriade
2005		gemeente verwerft gronden voor aanleg slibdepot
2005		nieuwe projectleider krijgt de opdracht om het ontwikkelingsplan op te schonen en uit te werken in een masterplan
2005		bijstelling Groenakkoord Brouwer
2006	september	taxatierapport in opdracht van provincie, gemeente en DLG; € 23 mln. nodig om 223 ha te verwerven
2007	maart	concept masterplan gereed – kosten geraamd op € 115 mln.
2007	maart	directieraad buitenruimte concludeert dat er te weinig middelen zijn voor uitvoering conform masterplan maar geeft wel opdracht om door te gaan met de planvormende werkzaamheden
2007	mei	tekort op het gemeentelijk deel wordt geraamd op € 74 mln.
2007	juni	rapport 'optimalisatie Masterplan Oranjevuijtenpolder Voorspelbare Natuur?!' gereed
2009	december	college van B&W stelt masterplan Oranjevuijtenpolder vast
2009	december	ondertekening uitvoeringsovereenkomst Oranjevuijtenpolder
2010		provincie koopt startkavel aan
2010		gemeente werkt verschillende scenario's uit voor 2 ^e fase
2010		gemeente neemt € 650.000 verlies op project Oranjevuijtenpolder
2010	oktober	start met opstellen nieuw bestemmingsplan
2010	oktober	rijk stopt financiering verwerving gronden voor EHS
2010	december	nieuw projectplan gereed
2010	december	besluit om in 2011 oriënterende gesprekken te voeren met de initiatiefgroep Oranjevuijtenpolder om te komen tot de realisatie van een golfbaan, hippisch centrum en 30 woningen – aparte grondexploitatie geopend voor dit project PL0303
2011		initiatiefgroep schrappt woningen en golfbaan uit haar programma
2012	december	negatieve boekwaarde PL0303 overgeboekt naar de grondexploitatie in uitvoering PL0302
2012		start combinatieplan Oranjevuijtenpolder

chronologisch overzicht Bonnenpolder

jaar	maand	gebeurtenis
1998		wateroverlast
1999		wateroverlast
2000		oprichting Stichting de Bonnen
2001		wateroverlast
2003	november	motie deelraad HvH: opdracht tot opstellen gebiedsvisie
2005		Bonnenpolder opgenomen in regionaal groenblauw structuurplan van de stadsregio
2005	oktober	projectgroep benoemd multifunctioneel scenario als voorkeursscenario voor de Bonnenpolder
2005	december	deelraad HvH stemt in met voorkeursscenario
2006		stadsregio krijgt trekkersrol en huurt APPM in om het gebiedsontwikkelingsplan gereed te krijgen voor uitvoering
2006	april	deelraad wijzigt aantal landgoederen van vijf naar zeven t.b.v. aanleg 2 ^e ontsluitingsweg
2006	mei	stichting de Bonnen besluit het gebiedsontwikkelingsplan niet te ondertekenen en trekt zich terug uit de projectgroep
2006	juni	eerste versie gebiedsontwikkelingsplan 'de Bonnen' gereed
2006	september	deelraad stemt in met het gebiedsontwikkelingsplan en gaat onder voorwaarden akkoord met de intentieovereenkomst
2006	november	de Erven van Rijckevorsel geven aan dat zij de intentieovereenkomst niet zullen tekenen
2006		de intentieovereenkomst is uiteindelijk door geen van de betrokken partijen ondertekend
2007		de deelgemeente zet het gebiedsontwikkelingsproces voort
2007	februari	motie deelraad: tekenen intentieovereenkomst en onderzoek naar mogelijkheden voor zorgboerderij op zo kort mogelijke termijn afwickelen
2007	februari	de heer Vreugdenhil moet de Hoeve Rijckevorsel verlaten
2007	april	Erven van Rijckevorsel geven definitief aan dat zij de intentieovereenkomst niet zullen ondertekenen
2007	juni	uitkomst financiële quickscan: plan alleen haalbaar als grondeigenaren grond voor een lage prijs willen verkopen
2007	oktober	deelgemeente draagt opdrachtgeverschap voor het project over aan de stadsregio
2008	mei	betrokken partijen (waaronder de Parnassia Bavo Groep) sturen een verzoek aan het college om het nieuwe bestemmingsplan in procedure te brengen
2008	december	Parnassia Bavo Groep haakt af
2009	februari	landschappelijke en stedenbouwkundige verkenning Bosch/Slabbers in opdracht van APPM/stadsregio – APPM stelt grondexploitatie op
2009	juli	APPM dringt aan op snelle aanpassing bestemmingsplan – Maasdelta Groep betrokken bij proces als mogelijke ontwikkelende partij
2009	november	Maasdelta Groep haakt af
2010		provincie laat Bonnenpolder afvallen bij herijking ILG-middelen, plannen zijn niet meer haalbaar
2012		start combinatieplan Oranjebonnen

bijlage 2 onderzoeksverantwoording

algemeen en procedure

De gemeenteraad van Rotterdam heeft de rekenkamer per brief d.d. 3 oktober 2013 verzocht onderzoek te doen naar de Bonnenpolder en Oranjevlietpolder. Op 14 oktober 2013 heeft de rekenkamer dit verzoek ingewilligd. Op 19 november 2013 is de onderzoeksopzet gepubliceerd en verzonden aan de raad, het college, de deelgemeente Hoek van Holland en het cluster Stadsontwikkeling

De onderzoekswerkzaamheden zijn gestart in november 2013 en afgerond in juni 2014. Het onderzoek berust op verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is in september voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan het cluster Stadsontwikkeling en de overige betrokken partijen met het verzoek binnen twee weken een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden.

Na verwerking van de ontvangen reacties is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college. Dit is gebeurd bij brief van 10 oktober 2014. De rekenkamer heeft de reactie op 5 november 2014 ontvangen.

onderzoeksmethode

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd.

documentanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Bijlage 3 geeft een overzicht van de bestudeerde documenten.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft gesproken met verschillende personen, binnen en buiten de gemeente Rotterdam. In totaal zijn 21 personen geïnterviewd danwel geraadpleegd:

- zeven ambtenaren van het cluster SO
- twee ambtenaren van de Bestuursdienst
- een ambtenaar van de Stadsregio Rotterdam
- een lid van de gemeenteraad
- twee voormalig bestuurders van de voormalige deelgemeente Hoek van Holland
- vier vertegenwoordigers van Stichting de Bonnen (waaronder dhr. Vreugdenhil)
- een vertegenwoordiger van de provincie Zuid-Holland
- een vertegenwoordiger van het Hoogheemraadschap Delfland
- een vertegenwoordiger van het Zuid-Hollands Landschap
- een vertegenwoordiger van Parnassia Bavo

bijlage 3 geraadpleegde documenten

documenten gemeente Rotterdam

- Aanmeldingsnotitie bestemmingsplan Oranjevliet, oktober 2010.
- Aantekeningen collegevergadering – Oranjevliet, 15 november 2005
- Agendapost 'ROM-project herinrichting Oranjevliet', maart 1995.
- Agendapost raadscommissie Haven 'project Oranjevliet', juli 1995.
- Agendapost 'project Oranjevliet', december 1995.
- Agendapost 8 juli 2003
- Agendapost 15 mei 2007
- Agendapost 1 december 2009
- Agendapost grondexploitatie Oranjevliet, 2 juli 2013.
- Ambitiedocument Oranjevliet Hoek van Holland, maart 2013.
- Basisdocument Oranjevliet, mei 2007.
- Beantwoording vragen commissie fysieke infrastructuur en verkeer, 24 juni 2004.
- B en W berichten 2003-25, 9 juli 2009.
- Brief wethouder Bolsius aan gedeputeerde van Heijningen, 12 januari 2007.
- Brief wethouder Bolsius aan de stadsregio, 12 november 2007.
- Brief wethouder Bolsius aan deelgemeente Hoek van Holland, 18 juli 2008.
- Brief wethouder Karakus aan de gemeenteraad, 26 september 2007.
- Brief aan ministerie EL&I, 25 november 2010.
- Brief aan provincie, 29 september 2010.
- Directieraad buitenruimte, verslag project Oranjevliet, maart 2007.
- Dummy haalbaarheidsstudie 2^e fase Oranjevliet, maart 2010.
- E-mail gemeente Rotterdam aan Zuid-Hollands Landschap, 22 september 2009.
- E-mail projectorganisatie, 30 juli 2007
- E-mail Stadsontwikkeling, 8 april 2014.
- Eigenarenkaart Oranjevliet, 14 augustus 2012.
- Eigenarenkaart Bonnevliet.
- Grondexploitatie PL 0302, Oranjevliet Hoek van Holland, januari 2003.
- Grondexploitatie PL 0302, Staat P.
- Grondexploitatie Bonnevliet quickscan, 1 juni 2007.
- Grondexploitatie PL 0302, Oranjevliet, mei 2013.
- Haalbaarheidsstudie 2^e fase Oranjevliet, augustus 2010.
- Interne ambtelijke e-mail, 12 september 2007.
- Interne ambtelijke e-mail, 17 september 2009.
- Interne ambtelijke e-mail, 21 januari 2011.
- Interne ambtelijke e-mail, 16 mei 2011.
- Interne ambtelijke e-mail, 3-10-2011.
- Interne ambtelijke e-mail, 23 februari 2012.
- Masterplan Oranjevliet, maart 2007.
- Masterplan Oranjevliet, november 2009.
- Motie Aubert, 29 januari 1998.
- Notitie dS+V aan wethouder Karakus, juli 2007.
- Notitie financiële haalbaarheid Oranjevliet 2^e fase, februari 2010.
- Notitie t.b.v. herziening Grex, augustus 2010.
- Notitie kostenindicatie Oranjevliet, september 2010.

- Ontwikkelingsplan Oranjevlietpolder, 2000.
- Projectdefinitie Oranjevlietpolder, april 2010.
- Projectplan Oranjevlietpolder versie 3.2, december 2010.
- Projectbeschrijving Oranjevliet t.b.v. uitvoeringsprogramma groen 2011-2015 – bijlage bij aanvraag projectsubsidie bij Provincie Zuid-Holland, juni 2013.
- Rapport gevestigde ondernemers SoZaWe – L.W. Vreugdenhil, november 2004.
- Staf Buitenruimte, augustus 2007.
- Verslag projectteam - project start-up Oranjevlietpolder, 16 april 2008.
- Verslag bestuurlijk overleg Oranjevlietpolder. maart 2007.
- Verslag bestuurlijk overleg Oranjevlietpolder, november 2007.
- Verslag 35 ha Oranjevlietpolder, maart 2010.
- Verslag planteam Oranjevlietpolder en Bonnenpolder, nieuwe aanpak pilot combinatieplan Oranjevlietpolder & Bonnenpolder, februari 2012.
- Voorstel eigendom & beheer Oranjevlietpolder, september 2009.
- Uitvoeringsovereenkomst Oranjevlietpolder, december 2009.
- Uitwerking van de motie Aubert inzake Bossenplan, september 1998.

documenten (voormalige) deelgemeente Hoek van Holland

- Besluitenlijst vergadering deelraad Hoek van Holland, 21 december 2005.
- Besluitnummer dr/2006/0008, 8 juni 2006
- Brief deelgemeente Hoek van Holland, ondertekening intentieovereenkomst de Bonnen, 27 september 2006.
- Brief deelgemeente Hoek van Holland aan dhr. Vreugdenhil, 20 augustus 2006.
- Brief deelgemeente Hoek van Holland aan ombudsman, 2 februari 2011.
- Brief dagelijks bestuur Hoek van Holland aan wethouder Karakus, 29 november 2006.
- Brief dagelijks bestuur Hoek van Holland aan deelraad, 18 april 2006.
- Brief dagelijks bestuur Hoek van Holland aan deelraad, voorstel wijziging aantal landgoederen in de Bonnen, 8 juni 2006
- Brief dagelijks bestuur Hoek van Holland aan wethouders Bolsius en Karakus, 10 oktober 2007.
- Brief dagelijks bestuur Hoek van Holland aan de CDA deelraadsfractie, 18 maart 2008.
- Brief dagelijks bestuur Hoek van Holland, 12 juni 2013.
- Brief dhr. Van Eijk aan de vertegenwoordiger van de Erven van Rijckevorsel, 7 april 2006.
- Brief dhr. Van Eijk aan de vertegenwoordiger van de Erven van Rijckevorsel, 26 november 2004.
- Brief 'opdracht uitvoering IP Oranjevlietpolder 1^e fase, 29 maart 2007.
- Deelraad Hoek van Holland, besluitnummer dr/2006/0008.
- E-mail voorzitter DB Hoek van Holland aan vertegenwoordiger erven van Rijckevorsel, 20 maart 2006.
- E-mail voorzitter dagelijks bestuur Hoek van Holland aan dhr. Vreugdenhil, 3 december 2004.
- E-mail voorzitter dagelijks bestuur Hoek van Holland aan dhr. Vreugdenhil, 14 januari 2005.
- E-mail voorzitter dagelijks bestuur Hoek van Holland aan dhr. Vreugdenhil, 4 februari 2005.
- E-mail voorzitter dagelijks bestuur Hoek van Holland aan dhr. Vreugdenhil, 7 september 2005.
- E-mail veiligheidscoördinator deelgemeente aan politie, 19 januari 2007.

- Interne e-mail Hoek van Holland 24 september 2009.
- Memo, gerechtelijke ontruiming Bonnenweg 50, 1 februari 2007
- Motie deelraad Hoek van Holland, 20 november 2003.
- Notulen vergadering deelraad Hoek van Holland, 20 november 2003.
- Notulen vergadering deelraad Hoek van Holland, 21 december 2005.
- Notulen vergadering deelraad Hoek van Holland, 21 september 2006.
- Notulen projectgroep “de Bonnen”, 2005-2006.
- Verslag bespreking rentmeester Erven van Rijckevorsel en voorzitter dagelijks bestuur Hoek van Holland, 20 januari 2005.
- Verslag gesprek inzake gebiedsvisie Korte en Lange Bonnen, 28 februari 2007.
- Verslag vergadering raadsvoorbereidende commissie, 25 april 2007

documenten provincie Zuid Holland

- Brief gedeputeerde van Heijningen aan wethouder Bolsius, november 2006.
- Brief gedeputeerde Evertse aan wethouder Bolsius, 15 augustus 2007.
- Gedeputeerde Staten Zuid Holland, Begrenzingsplan Oranjebuitenpolder 100 ha natuurontwikkelingsproject, december 1999.
- Provinciale Staten Zuid Holland, Beleidskader nieuwe landgoederen, november 2005.
- Voordracht aan provinciale staten van gedeputeerde staten, vergadering juni 2009 – nummer 6071 – partiële wijziging van het provinciaal meerjarenprogramma landelijk gebied 2007-2013.
- Brief staatssecretaris Bleker aan Provincie Zuid-Holland, Mid term review ILG-budget, 20 oktober 2010.

documenten ROM-Rijnmond

- Plan van aanpak en beleidsconvenant ruimtelijke ordening en milieu, december 1993.
- Informatiebrochure ROM Rijnmond – platform, bemiddelaar en buitenboordmotor.
- Commissie Brouwer, akkoord over de financiering van 1.000 ha groenprojecten in ROM-Rijnmond, voorlopig vastgesteld door het dagelijks bestuur van het bestuurlijk overleg ROM-Rijnmond, maart 1996.

documenten stadsregio

- E-mail aan gemeente Rotterdam, 9 december 2010.
- E-mail aan gemeente Rotterdam, 10 december 2010.
- Regionaal groenblauw structuurplan 2 – naar een groene regio aan de delta, februari 2005.

documenten Stichting de Bonnen

- 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, 2008.

overig

- Aequator, notitie aan deelgemeente Hoek van Holland, maart 2007.
- Aequator, notitie aan projectgroep de Bonnen, maart 2007.
- Aequator, verslag projectgroep de Bonnen, december 2007.
- Aequator, verslag projectgroep de Bonnen, 3 april 2008.
- Aequator, verslag projectgroep de Bonnen, 19 februari 2008.
- APPM, ontwikkeling Bonnenpolder – plan van aanpak, 1 september 2008.

- APPM, e-mail aan betrokkenen bij het gebiedsontwikkelingsproces, 18 december 2008.
- APPM, afhankelijkheidsrelaties Bonnenpolder, 10 juli 2009.
- APPM, notitie aan gemeente Rotterdam – planologische strategie Bonnenpolder, 23 juli 2009.
- APPM, notitie over afsprakenkader Bonnenpolder, 18 september 2009.
- APPM, concept afsprakenkader uitvoeringsstrategie Bonnenpolder, 23 september 2009.
- APPM, notitie aan gemeente Rotterdam ter voorbereiding op stuurgroep Bonnenpolder, 23 september 2009.
- Bazuin & Partners, deurwaardersexploot, 28-11-2006.
- Bosch Slabbers, analyse landschappelijke en stedenbouwkundige verkenning – de Bonnenpolder, 16 februari 2009.
- Brief vertegenwoordiger Erven van Rijckevorsel aan de deelgemeente Hoek van Holland, 14 november 2006.
- Brief Hoogheemraadschap Delfland aan deelgemeente Hoek van Holland, 7 mei 2007.
- Brief deelgemeente Hoek van Holland, Hoogheemraadschap Delfland, stichting Zuid-Hollands Landschap, stichting de Bonnen en Parnassia Bavo Groep aan College van B&W, 14 mei 2008.
- Brief ministerie EL&I aan gemeente, 20 oktober 2010.
- Brief Parnassia Bavo Groep aan college van B&W, 31 december 2008.
- Brief Rabobank aan dhr. Vreugdenhil, 17 oktober 2005.
- Brief dhr. Vreugdenhil aan de rekenkamer, 27 februari 2014.
- BRO, definitief concept 'optimalisatie masterplan Oranjevuitenpolder – voorspelbare natuur?!, 21 juni 2007.
- DLV Groen & Ruimte, Gebiedsontwikkelingsplan de Bonnen – evenwicht en draagvlak voor de toekomst van de Bonnen, 2006.
- DLV, verslagen projectgroep gebiedsontwikkelingsplan de Bonnen, 2005-2006.
- E-mail dhr. Vreugdenhil aan de rekenkamer, 16 maart 2014.
- E-mail dhr. Vreugdenhil aan de rekenkamer, 16 april 2014.
- E-mails en overige documentatie van dhr. Vreugdenhil, ontvangen gedurende de onderzoeksperiode.
- E-mail dhr. Weterings, 20 maart 2014.
- E-mail Hoogheemraadschap Delfland, 18 januari 2007.
- E-mail Hoogheemraadschap Delfland, 1 april 2014.
- E-mail Hoekse woningcorporatie aan gemeente, 25 mei 2010.
- H.D. van Wijk, Hoofdstukken van Bestuursrecht, 2011.
- Milieu- en Natuurplanbureau, Natuurbalans 2005-2006.
- Melkveehouderij – ING economisch bureau, Financiering melkveebedrijven steeds lastiger – nieuwe realiteit na 2015 bemoeilijkt bedrijfsovernames in sterke mate.
- Metrum, grondexploitatie Bonnenpolder, 13 mei 2009.
- N. Gallent, D. Shaw, Spatial planning – area action plans and the rural-urban fringe, journal of environmental planning and management 50 (5), p. 617-638.
- Randstedelijke Rekenkamer, Onderzoeksopzet grondbeleid EHS provincie Zuid-Holland, 2014.
- Rechtbank Rotterdam, zaak-/rolnummer 271938/ G ZA 06-917, 21 november 2006.
- Reformatorisch dagblad, 'Rotterdam toch tegen plan Rijnpoorthaven, 1 mei 1975.
- Planbureau voor de Leefomgeving, Balans voor de leefomgeving 2012, 2013.
- Projectgroep Bonnenpolder, besprekingsverslag, 2 november 2009.

- Savelkoul, Bleker: stop met aankopen voor verbindingzones, Boerderij, oktober 2010.
- Spit en Zoete, Ruimtelijke ordening in Nederland – een wetenschappelijke reflectie op het vakgebied, 2009.
- Taxatierapport Oranjevuitenpolder, september 2006.
- Van Weverwijk advocaten, dagvaarding kort geding van de heer Vreugdenhil, 17 oktober 2006.
- W. Korthals Altes, E. van Rij, Grondmobiliteit – rapport nr. 05.2.118, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2005.

websites

- www.pachtcontracten.nl
- statline.cbs.nl
- http://nl.wikipedia.org/wiki/Floriade_2012
- www.archined.nl
- <http://www.zuidhollandslandschap.nl/natuur-bij-u-in-de-buurt/natuurkaart>
- www.dienstlandelijkgebied.nl/onderwerpen/grond/grond/dossier/bureau-beheer-landbouwgronden-bbl
- www.rotterdam.nl/oranjebonnen

bijlage 4 lijst van afkortingen

• ADC	Agrarisch Distributiecentrum
• BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
• Bbz	Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen
• B en W	Burgemeester en Wethouders
• DB	Dagelijks Bestuur
• DLG	Dienst Landelijk Gebied
• DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
• EHS	Ecologische Hoofdstructuur
• EVZ	Ecologische Verbindingszone
• dS+V	dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
• GW	Gemeentewerken
• GTC	Green Trade Center
• HH	Hoogheemraadschap
• ha	Hectare
• IFR	Investeringsfonds Rotterdam
• ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
• LASER	Landelijke Service Regelingen
• LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
• OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
• Rbon	Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling
• RGSP	Regionaal Groen Structuurplan
• ROM-Rijnmond	Ruimtelijke Ordening en Milieu Rijnmond
• SO	Stadsontwikkeling
• VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
• WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
• Wro	Wet op de Ruimtelijke Ordening
• ZHL	Zuid-Hollands Landschap

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.

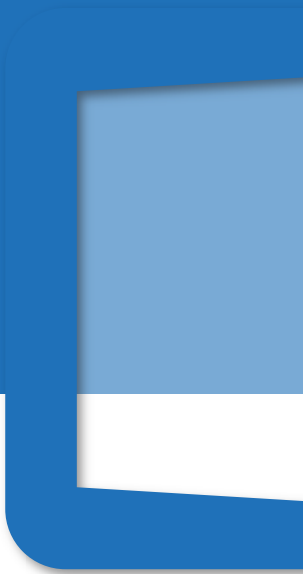


Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 . 267 22 42

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



fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
november 2014

ISBN/EAN
978-90-76655-80-2