



Rekenkamer
ROTTERDAM

onderzoeksopzet besluitvorming bij gebiedsontwikkeling, bouwplan unicum

1 Inleiding

Vanuit de deelraad Hoek van Holland en de media zijn er vragen gekomen over de besluitvorming rond bouwplan Unicum. Deze vragen hadden betrekking op de inzichtelijkheid van het proces. Het is vaak moeilijk te doorgronden op welke plaats welk besluit wordt genomen. Burgers en leden van de deelraad kunnen zo de idee krijgen dat zij ten onrechte geen invloed hebben gehad op de besluitvorming of dat besluiten op de verkeerde plaats of op onjuiste gronden genomen zijn.

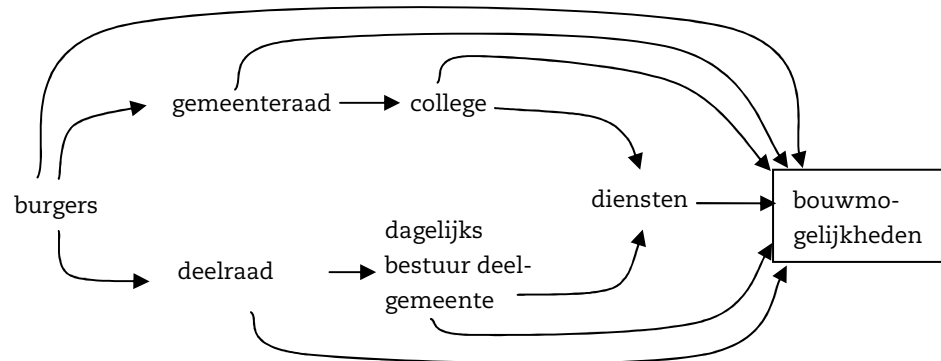
Daarnaast kunnen wellicht de uitkomsten van het onderzoek naar bouwplan Unicum geplaatst worden in een breder kader. Zo zouden er problemen aan de orde kunnen komen die mogelijk ook bij andere bouwprojecten in Rotterdam een rol kunnen spelen. Dit kunnen problemen zijn die te maken hebben met de verdeling van bevoegdheden over vele organisaties, transparante besluitvorming en de informatievoorziening bij bouwprojecten. Door de komst van de nieuwe Wet ruimtelijk ordening (Wro) en de discussie over de inbedding van deze wet in het deelgemeentelijk bestel is er bovendien extra behoefte aan informatie over deze onderwerpen. Bevindingen uit het onderzoek naar de besluitvorming rond de bouwlocatie Unicum kunnen mogelijk ook van belang zijn voor bouwprojecten op andere plaatsen in de stad.

Dit hoofdstuk bespreekt dit probleem allereerst in algemene zin en gaat vervolgens in op het bouwplan Unicum. Aan het slot van dit hoofdstuk vindt u een leeswijzer voor de rest van dit onderzoeksvoorstel.

1-1 besluitvorming en informatievoorziening bij gebiedsontwikkeling

Een gebiedsontwikkeling is een proces waarbij binnen een bepaalde omgeving het ruimtegebruik wordt veranderd. Om dit mogelijk te maken moeten diverse besluiten genomen worden. In een nieuw ruimtelijk plan moet vastgelegd worden waarvoor de burgers de grond mogen gebruiken; de bestemming van de grond moet veranderd worden. Daarnaast moet een besluit genomen worden over de financiële aspecten rond de nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. Hoe kan bijvoorbeeld de nieuwe infrastructuur bekostigd worden? Verschillende partijen zijn betrokken bij dit proces zoals de verschillende gemeentelijke diensten, het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college van B en W), de gemeenteraad, de projectontwikkelaar en omwonenden. In Rotterdam hebben daarnaast ook de deelgemeenten een rol bij deze besluitvorming. Deze besluitvormingsprocessen kunnen zo complex zijn dat de inzichtelijkheid eronder kan lijden. Dan is het bijvoorbeeld niet duidelijk welke instantie welk besluit heeft genomen en of zij dit op de juiste gronden heeft genomen.

Figuur 1: Invloedsuitoefening bij definiëren bouwmogelijkheden¹



Figuur 1 laat zien welke partijen invloed uit kunnen oefenen op het bepalen van bouwmogelijkheden. Bij deze bouwmogelijkheden kan het bijvoorbeeld concreet gaan om de vraag of er op een nieuwe bouwlocatie 20 rijtjeshuizen of 50 appartementen gebouwd mogen worden. Allereerst hebben de gemeenteraad, de deelraden, het college van B en W en de dagelijkse besturen van de deelgemeenten diverse bevoegdheden om plannen vast te stellen. Burgers, hiermee bedoelen we in dit geval alle private partijen, kunnen proberen deze besluitvorming te beïnvloeden, maar ze kunnen bijvoorbeeld daarnaast ook in bezwaar of beroep gaan. Daarnaast hebben de diverse gemeentelijke diensten zoals de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS + V) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) invloed omdat zij de verschillende besluiten voorbereiden en uitvoeren. Een probleem hierbij kan zijn dat als er onvoldoende coördinatie plaatsvindt tussen deze diensten de besluitvorming ten onrechte door één dienst gedomineerd kan worden, traag kan verlopen of zelfs tot stilstand kan komen. In het algemeen kan er, als er veel partijen invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming, een situatie ontstaan waarbij het voor burgers en andere betrokkenen niet meer inzichtelijk is waar welke besluiten genomen worden. Dit is onder andere aan de orde bij het bouwplan Unicum.

Een deel van deze mogelijkheden om invloed uit te oefenen is officieel vastgelegd in de Wro en bijvoorbeeld de deelgemeenteverordening. Het college van B en W schrijft in een brief aan de raad over de invoering van de nieuwe Wro in 2008 dat samenloop van bevoegdheden voorkomen moet worden.² De verdeling van bevoegdheden over vele organisaties kan er immers toe leiden dat het onduidelijk is welke organisatie welk besluit mag nemen en welke organisatie hierover ter verantwoording geroepen kan worden. Met de komst van de nieuwe Wro is het ontwerp van het ruimtelijke plan en het opstellen van de financiële aspecten van de planontwikkeling in de grondexploitatie sterker aan elkaar gekoppeld. Hierdoor is de vraag nog actueler geworden in hoeverre het problematisch is als de bevoegdheid om de financiële aspecten vast te stellen neergelegd is bij een ander orgaan dan het orgaan dat bevoegd is om het ruimtelijk plan vast te stellen.

¹ Tussen de termen in deze figuur bestaan meer relaties dan die relaties die opgenomen zijn in de figuur. Met oog op de overzichtelijkheid zijn alleen de belangrijkste relaties weergegeven.

² Brief van het college van B en W aan de raad d.d. 10 juni 2008.

Figuur 1 laat zien dat veel verschillende organisaties invloed uit kunnen oefenen op de vastlegging van bouwmogelijkheden. Voor het uitoefenen van deze invloed en om de manier waarop deze invloed wordt uitgeoefend te controleren is goede informatievoorziening van groot belang. Problemen kunnen bijvoorbeeld ontstaan als de deelraad of de gemeenteraad onvoldoende informatie heeft om een besluit te kunnen nemen of als er onvrede is bij omwonenden omdat zij vinden dat zij verkeerd geïnformeerd zijn.

Partijen kunnen op verschillende manieren geïnformeerd worden over de plannen voor de nieuwe bouwmogelijkheden. Burgers kunnen direct geïnformeerd worden over de voorgenomen plannen, bijvoorbeeld door middel van informatieavonden en huis aan huisbladen, maar zij kunnen ook door de openbare stukken uit de gemeenteraad en de deelgemeenteraden op de hoogte zijn van de voorgenomen plannen. Omdat de plannen concreet geschreven, getekend en uitgerekend worden bij de diensten beschikken zij over veel informatie over de plannen. De gemeenteraad en de deelraad worden respectievelijk door het college van B en W en het dagelijks bestuur van de deelraad op de hoogte gebracht over de inhoud van de plannen.

Als diegenen die een besluit over een bouwplan moeten nemen, niet over de juiste informatie beschikken, bestaat er een kans dat zij geen goede afweging kunnen maken tussen verschillende belangen en een suboptimaal besluit nemen. Als daarnaast niet duidelijk is welk orgaan welk besluit neemt op welke gronden, kan deze onduidelijkheid de verantwoording over deze besluitvorming in gevaar brengen. Daarnaast kan deze onduidelijkheid het draagvlak onder burgers ondermijnen.

1-2 bouwplan Unicum

Het bouwplan Unicum is een bouwproject voor 90 woningen, verdeeld over een wat lager gedeelte en een woontoren, aan de westrand van de bebouwde kom van Hoek van Holland. In de media en de deelraad van Hoek van Holland is veel discussie geweest over de besluitvorming rond dit bouwproject.³ De aanleiding hiervoor was dat er aanvankelijk plannen waren voor 45 woningen. De huidige plannen voor 90 woningen met een hoge toren wijken daar sterk vanaf. Hierdoor leeft de vraag hoe deze verandering plaats heeft kunnen vinden. Zo was de PvdA-fractie van de deelraad van mening dat het bouwplan Unicum procesmatig gezien op een “bijzondere” manier tot stand is gekomen, dat er geen transparantie was geweest in de procedure van besluitvorming en dat de ongeruste burger behoefte heeft aan helderheid.⁴ In de deelraad stemmen PvdA, VVD en CDA unaniem in met het volgende initiatiefvoorstel:

‘Als deelraad Hoek van Holland aan de raad van Rotterdam te verzoeken om een opdracht te verstrekken aan de Rekenkamer Rotterdam om een onderzoek uit te voeren inzake de gemaakte

³ Zie onder andere de stukken behorende bij de deelraadsvergaderingen d.d. 28 mei 2009 en 23 april 2009 en Ad 26/04/09 “Gekissebis over plan Unicum”, AD 08/06/08 “Bouw Unicum begint alvast volgend jaar”, AD 12/03/08 “Deelraad dringt aan op bijeenkomst toekomst van bouwplan Unicum”, AD 23/02/08 “Hoekenezen verbijsterd”, AD 14/06/07 “Bezwaar tegen plan Unicum”, AD 23/08/06 “Bouwplan Unicum afgekeurd”.

⁴ Agenda Hoekse Raet voor de vergadering van de raad van de deelgemeente Hoek van Holland d.d. 28 mei 2009 en verslag raad van de deelgemeente Hoek van Holland d.d. 28 mei 2009.

keuzes, processen en procedures in het bouwplan Unicum en de WKK⁵ alsmede de Welstandsparagraaf.⁶

De besluitvorming rond het project Unicum is inmiddels grotendeels afgerond. Op dit moment kan er nog niet gebouwd worden omdat de provincie de plannen nog niet kon goedkeuren vanwege problemen die te maken hebben met geluidsoverlast.

1-3 leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op het doel van het onderzoek naar besluitvorming rond gebiedsontwikkeling en het bouwplan Unicum in het bijzonder. Vervolgens wordt beschreven wat het doel van het onderzoek is, hoe het onderzoek is opgezet en hoe het wordt georganiseerd.

2 Doel- en vraagstelling

2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

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

2-2 onderzoeksvragen

De centrale vraag in het onderzoek luidt:

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

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste stappen geweest in de besluitvorming rond het bouwplan Unicum? (feitenreconstructie)
2. Hoe is er gecommuniceerd met de deelraad, de gemeenteraad en de burgers?
3. Heeft de informatievoorziening naar deelraad en burger adequaat plaatsgevonden?
4. Hoe is de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de besluitvorming rond gebiedsontwikkelingen bestuursrechtelijk geregeld?
5. Heeft de besluitvorming rond bouwplan Unicum conform die bevoegdheidsverdeling plaatsgevonden?

⁵ WKK staat voor Warmte Kracht Koppeling, een installatie voor warmte en elektriciteit. Er is sprake van geweest dat een dergelijke installatie in het gebouw van Unicum opgenomen zou worden.

⁶ Verslag raad van de deelgemeente Hoek van Holland op 28 mei 2009.

6. Kende dit proces een heldere en logische taken- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad en waren de activiteiten van de verschillende diensten op elkaar afgestemd?

2-3 normen

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het besluitvormingsproces en de informatievoorziening. Wij zullen ons hierbij in eerste instantie baseren op bestuursrechtelijke normen zoals die onder andere zijn vastgelegd in landelijke en lokale wet- en regelgeving. Aanvullend zullen wij normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd. De vragen 1, 2 en 4 zijn puur beschrijvend. Hierbij wordt niet getoetst aan een norm. Hieronder volgen de normen die bij de overige vragen gehanteerd worden:

3. Heeft de informatievoorziening naar deelraad en burger adequaat plaatsgevonden?

Norm 3.1: er is vastgesteld wanneer welke informatie aangeleverd moet worden.

Norm 3.2: de informatievoorziening vindt plaats conform datgene wat daarover vastgelegd is.

Norm 3.3: deze informatie is bruikbaar; de deelraad en de gemeenteraad beschikken over die informatie die nodig is voor het nemen van de besluiten waartoe zij bevoegd zijn.

5. Heeft de besluitvorming rond bouwplan Unicum conform de bevoegdheidsverdeling plaatsgevonden?

Norm 5: de besluitvorming rond bouwplan Unicum heeft conform de toen geldende bevoegdheidsverdeling zoals die is vastgelegd in nationale en lokale wet- en regelgeving plaatsgevonden.

6. Kende dit proces een heldere en logische taken- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad en waren de activiteiten van de verschillende diensten op elkaar afgestemd?

Norm 6.1: Het proces kent een heldere en logische taken- en bevoegdheidsverdeling tussen de organen van de deelgemeente en de centrale stad.

Norm 6.2: De activiteiten van de verschillende diensten zijn op elkaar afgestemd.

3 Onderzoeksaanpak

3-1 afbakening

Dit onderzoek richt zich alleen op het bouwplan Unicum en niet op andere bouwplannen, omdat er in de deelraad van Hoek van Holland een concrete behoefte bestaat aan onderzoek naar dit bouwplan. De informatie die op deze manier verkregen wordt kan overigens ook gebruikt worden om te zien welke problemen zich voor kunnen doen bij procedures voor andere bouwplannen.

Het bestuderen van de geldende wet- en regelgeving kan bovendien informatie opleveren die relevant is voor andere bouwplannen. Hierbij zal in het bijzonder gekeken worden naar de gemeentelijke wet- en regelgeving omdat de geadresseerden van dit rapport daarop de meeste invloed uit kunnen oefenen.

Dit onderzoek gaat over de inzichtelijkheid van besluitvormingsprocessen rond bouwprojecten, de afstemming bij deze processen en de informatievoorziening. Binnen deze processen bestaat het risico dat integriteitsschendingen plaatsvinden. Dit risico is geen onderdeel van dit onderzoek. Mocht de rekenkamer op (vermeende) integriteitsschendingen stuiten, dan zal zij dit melden aan het bevoegd gezag.

3-2 onderzoek

Voor dit onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante verslagen van (deel)raad, commissies, college van B en W, deelgemeentebesturen en vergaderingen waaraan vertegenwoordigers van de diensten hebben deelgenomen;
- beleidsdocumenten, plannen en besluiten die betrekking hebben op het bouwplan Unicum, zoals het artikel 19 WRO besluit, de grondexploitatie, de welstandsnota, de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het Masterplan Waterwegcentrum Hoek van Holland;
- nationale en lokale wet- en regelgeving die betrekking hebben op de bevoegdheidsverdeling en informatievoorziening rond gebiedsontwikkeling, zoals de nieuwe Wro en de oude WRO, de Gemeentewet, de deelgemeenteverordening en het “Delegatiebesluit Rotterdam 2008”.

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

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

4 Organisatie, planning en procedure van het onderzoek

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Evelien van Rij;
- mevrouw José Westerman;
- de heer Willem Gordijn;
- de heer Ed Elferink (projectleider).

4-2 planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start begin 2010. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptonderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de betrokken diensten in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan deze diensten.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W en het dagelijks bestuur van de deelgemeente Hoek van Holland worden voorgelegd. De reacties worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal in de zomer aan de raad en de deelraad worden aangeboden.