



Onderzoek naar de sturing en beheersing van het project Defensie-Eiland

**Bestuurlijk eindrapport
2 juli 2013**

Colofon

Titel: Sturing en beheersing van het project Defensie-
Eiland

Door: Rekenkamercommissie Woerden

i.s.m.: RIGO Research en Advies, Amsterdam

Datum: 2 juli 2013

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail (rekenkamer@woerden.nl) of per telefoon (0348 428513).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

Van de voorzitter

Veel burgers van Woerden stellen belang in de ontwikkeling van het Defensie-Eiland, een stuk grond in het centrum van de Woerdense binnenstad. Defensie-Eiland is een omvangrijk, veelzijdig en langjarig project dat samenhang heeft met veel andere vraagstukken van de Woerdense binnenstad. Een project dat gepaard gaat met grote risico's.

Mede op verzoek vanuit de raad heeft de rekenkamercommissie besloten om op basis van een checklist voor de uitvoering van Grote Projecten het project Defensie-Eiland te gaan onderzoeken. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie inzicht geven in de wijze waarop de gemeente aan de beheersing en sturing van dit grote project invulling geeft. De nadruk is gelegd op de positie van de gemeenteraad en zijn sturing in deze, en de mogelijkheden die hem hiertoe geboden zijn.

Het onderzoek is uitgevoerd door RIGO Research en Advies in de periode september tot en met december 2012. In dit rekenkamerrapport staan de bevindingen van het onderzoek, de conclusies die de rekenkamercommissie daaruit trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt.

De rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan de onderzoekers van RIGO, aan de respondenten¹ en alle anderen die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Ook dankt de rekenkamercommissie het college voor de uitgebreide bestuurlijke reactie.

Woerden, 2 juli 2013

Dammis van der Staaij
Voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

¹ Bijlage 4 bevat de lijst met namen van de respondenten.

Inhoudsopgave

VAN DE VOORZITTER.....	3
BESTUURLIJK EINDRAPPORT	7
1. ACHTERGROND EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK.....	7
1.1 AANLEIDING: STURING EN BEHEERSING VAN EEN GROOT PROJECT: DE ONTWIKKELING VAN HET DEFENSIE-EILAND.....	7
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN FOCUS ONDERZOEK.....	9
1.3 NORMENKADER EN ONDERZOEKSMODEL	10
1.4 UITVOERING ONDERZOEK.....	15
1.5 LEESWIJZER.....	17
2. DE ONTWIKKELING VAN DEFENSIE-EILAND IN VOGELVLUCHT	18
2.0 TIJDLIJN ONTWIKKELING DEFENSIE-EILAND	18
2.1 TOT 2003: VOORBEREIDINGEN EN INITIATIEFFASE	20
2.2 2004 – 2005: ONDERHANDELINGEN MET DOMEINEN EN GRONDAANKOOP.....	22
2.3 2006 – 2007: PARTICIPATIETRAJECT.....	24
2.4 2007 – 2008: EUROPESE AANBESTEDINGSPROCEDURE.....	26
2.5 2009 – 2012: ONDERHANDELINGEN MET BLAUWHOED/VORM.....	30
2.6 VANAF 2012: VAN SLOOP NAAR START VERKOOP... ..	35
2.7 PROJECT ORGANISATIE	37
2.8 FINANCIËLE ONTWIKKELING EN RISICO'S	40
3. TEGENLICHT	44
3.1 INLEIDEND.....	44
3.2 DE MEDIA IN EEN “WOORDWOLK”	45
3.3 FEITENRELAAS EN MEDIA VERGELEKEN	46
4. ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	52
4.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN	52
4.2 CONCLUSIE: STURING EN BEHEERSING VAN DE ONTWIKKELING VAN HET DEFENSIE-EILAND	59
4.3 AANBEVELINGEN	64
4.4 BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE	69
4.5 NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE.....	74
BIJLAGE 1 NORMENKADER.....	75
1. NORMEN DIE GESTELD ZIJN DOOR DE GEMEENTE WOERDEN	75
2. BESTAANDE NORMEN VAN HOGERE OVERHEDEN: DE INFORMATIEVOORZIENING OVER GROTE PROJECTEN VOLDOET AAN DE EISEN VAN HET BBV	77
3. ALGEMEEN GANGBARE NORMEN.....	77
BIJLAGE 2 GEBRUIKTE DOCUMENTEN.....	79
BIJLAGE 3 GESPREKSTHEMALIJST	83
BIJLAGE 4 LIJST VAN RESPONDENTEN.....	86
BIJLAGE 5 LIJST VAN AFKORTINGEN	87
BIJLAGE 6 “TEGENLICHT”	88

BESTUURLIJK EINDRAPPORT

1. Achtergrond en aanpak van het onderzoek

1.1 Aanleiding: Sturing en beheersing van een groot project: de ontwikkeling van het Defensie-Eiland

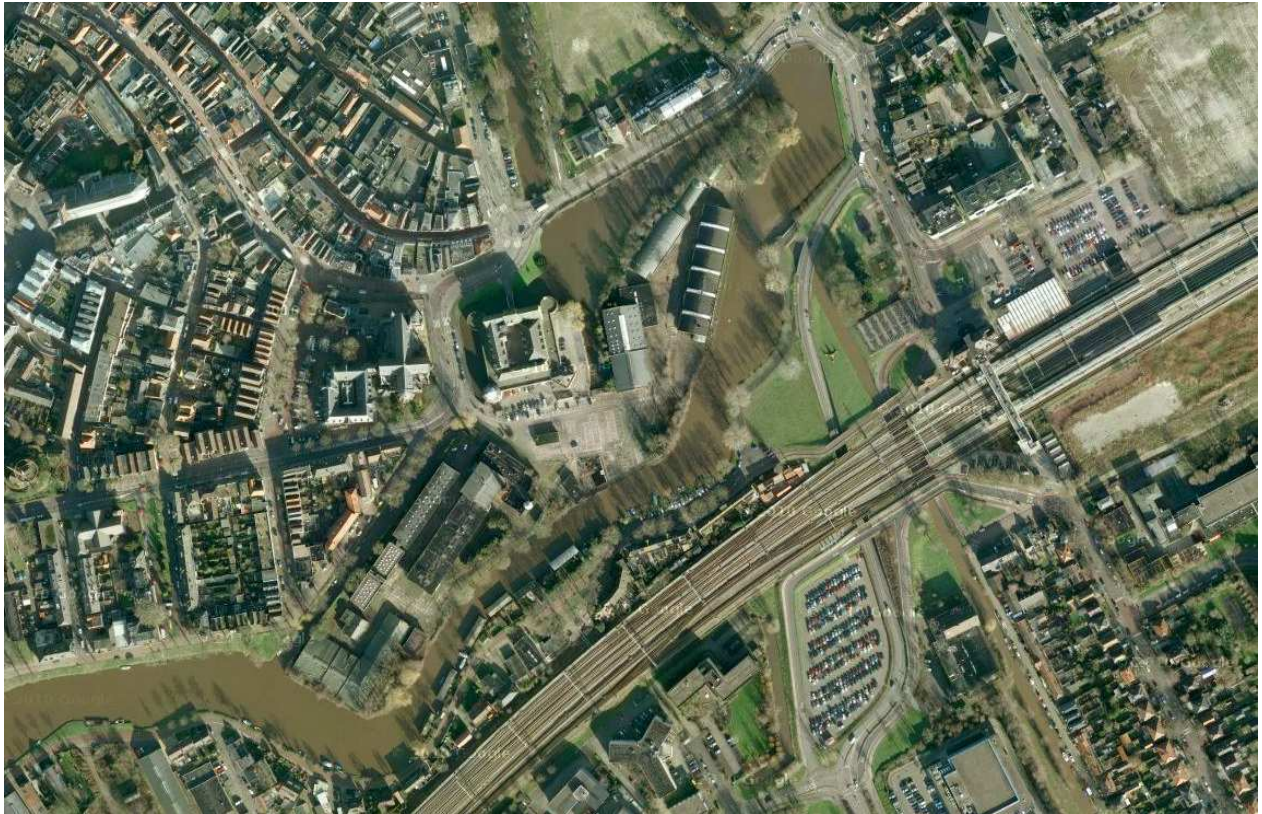
De gemeente Woerden heeft de afgelopen jaren plannen ontwikkeld voor het Defensie-Eiland, een stuk (ei)land dat centraal is gelegen in de binnenstad. De plannen zijn het resultaat van de aankoop van het eiland in 2005 van Defensie en de daaropvolgende Europese aanbesteding voor de (her)ontwikkeling. De plannen worden binnen de gemeente aangemerkt als een Groot Project. In 2012 is het bestemmingsplan voor dit eiland vastgesteld en is gestart met de realisatie van het project. Het Defensie-Eiland heeft een centrale ligging tussen station en binnenstad en het monumentale kasteel valt binnen het plangebied.

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie expliciet inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de uitvoering / beheersing van dit grote project. Hierbij ligt de nadruk op de positie van de gemeenteraad en zijn sturing in deze, en de mogelijkheden die hem hiertoe geboden zijn.

Het project 'Defensie-Eiland' maakt deel uit van het project 'Binnenstad'. Al met al gaat het voor de gemeente Woerden om een groot en langjarig project op een voor Woerden markante locatie. Het gegeven dat het Defensie-Eiland voor de gemeente Woerden een groot project is, is leidend voor de onderzoeksopzet van dit rekenkameronderzoek naar het Defensie-Eiland.

Voor de Rekenkamercommissie van de gemeente Woerden is "de omvang en veelzijdigheid van het project, het langjarige karakter en de samenhang van het Defensie-Eiland met gerelateerde vraagstukken van de Woerdense Binnenstad" reden om de sturing en beheersing van het project Defensie-Eiland te onderzoeken. Ook het belang dat vele burgers van Woerden hechten aan de ontwikkeling van het Defensie-Eiland speelt hierbij een rol. Sinds de aankoop is er binnen en buiten de gemeenteraad veel gediscussieerd over wat en hoe het vrijgekomen Defensie-Eiland bebouwd en ingericht zou moeten worden. Hierbij zijn ook gekoppelde vraagstukken als het Defensie-Eiland als de verbinding tussen het NS-station en het centrum van Woerden en de milieuvervuiling op het Defensie-Eiland en de daarmee samenhangende kosten uitgebreid aan de orde geweest.

Afbeelding 1 Defensie-Eiland Woerden



Bron: Google Maps

Wat een groot project bijzonder maakt

Grote projecten zijn bijna altijd (technisch) complexe projecten, uitdagend voor maatschappij, belangenhouders, ontwerpers en beslissers. Dergelijke projecten kenmerken zich veelal door een hoge bestuurlijke (en maatschappelijke) prioriteit of urgentie; het zijn vaak sleutelprojecten, noodzakelijk om een acuut probleem op te lossen.

Daarnaast gaat het om omvangrijke projecten. Hoewel lastig kan worden aangeduid wat 'groot' precies is, gaat het in ieder geval veelal om een project waarvan de potentiële baten en de benodigde middelen 'normale' grenzen overschrijden. Een dergelijk project is veelal omstreden en gaat dan ook gepaard met (heftige) maatschappelijke en politieke debatten. Draagvlak en politieke steun voor dergelijke projecten zijn niet vanzelfsprekend. Los van kosten en baten raakt een groot ruimtelijk project rechtstreeks aan de leefwereld van iedere burger en aan de ruimtebehoefte van andere maatschappelijke functies.

Tot slot gaan deze projecten gepaard met omvangrijke financiële investeringen, zijn ze uniek, kennen ze vaak een lange doorlooptijd en zijn ze qua organisatie en besluitvorming complex. Vele partijen zijn of worden betrokken met verschillende doelen en belangen (onder andere samenwerking tussen overheden en private partijen).

1.2 Onderzoeksvragen en focus onderzoek

Doel- en vraagstelling

Het doel dat de rekenkamercommissie zich heeft gesteld is om vast te stellen of en in hoeverre de gemeente Woerden het Defensie-Eiland projectmatig heeft aangepakt en wat daarbij goed ging en wat beter kan. De rekenkamercommissie wil daarbij niet alleen een procedureel – organisatorische toetsing uitvoeren, maar in aanvulling op de onderzoeksvragen aandacht besteden aan ‘het verhaal achter de cijfers’, door van buitenaf te kijken naar het verloop van het project. Er is ook aandacht uitgegaan naar het in beeld brengen van de positieve waarden van het project: Wat is er goed gegaan en als “krachtig” ervaren?

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Is de gemeente Woerden erin geslaagd om het project Defensie-Eiland proactief en doeltreffend te sturen en te beheersen?

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. Is de gemeente Woerden erin geslaagd om het project integraal te benaderen, rekening houdend met de inhoudelijke samenhang tussen de diverse onderdelen, de planning van die onderdelen en de vereiste kwaliteit?
2. Is de gemeente Woerden erin geslaagd om continu een actueel inzicht te hebben in de risico's, waaronder de integriteitsrisico's, van het project Defensie-Eiland en zijn ook afdoende maatregelen getroffen voor de beheersing van die risico's?
3. Is en wordt er door de gemeente Woerden inzake het Defensie-Eiland - teneinde verrassingen te voorkomen - gewerkt met scenario's waardoor het keuzeprocess ten aanzien van de inrichting van het eiland voldoende flexibel is?
4. Is in het algemeen begrijpelijk en tijdig aan alle betrokkenen, waaronder de burgers, gecommuniceerd over het Defensie-Eiland en is in het bijzonder de raad door het college voortdurend juist, tijdig, begrijpelijk en volledig geïnformeerd?

De onderzoeksperiode bij deze vraagstelling is de periode 2002 – 2012, omdat in 2002 de eerste startnotitie voor het project is vastgesteld.²

1.3 Normenkader en onderzoeksmodel

De deelvragen in het onderzoek zijn gecombineerd met normen tot een analysekader. Dit analysekader wordt in hoofdstuk 5 gebruikt om de in hoofdstuk 3 beschreven bevindingen van een beoordeling te voorzien. Voor de rekenkamercommissie behoort het werken met vooraf vastgestelde normen nadrukkelijk tot de uitgangspunten voor haar onderzoeken.

Impliciet liggen bepaalde normen al besloten in de vraag naar proactieve en doeltreffende sturing door de gemeente. Verder worden drie bronnen voor normen onderscheiden:

- **Eigen gemeentelijk beleid:** de gemeenteraad zelf stelt beleid vast; getoetst wordt of dit beleid daadwerkelijk uitgevoerd is. Voor grote projecten betekent dat de vraag of het project in overeenstemming is met het bredere gemeentelijk beleid en of hierbij het richtsnoer projectmatig werken is gevolgd. Ook heeft de gemeenteraad voor informatievoorziening ten behoeve van kaderstelling, sturing en controle allereerst zelf regels kunnen stellen.
- **Richtlijnen van hogere overheden:** op een aantal punten worden door Rijk en provincie eisen gesteld aan de informatievoorziening voor sturing en controle door de gemeenteraad. Denk hierbij aan de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Daarnaast is bij grote ruimtelijke projecten vaak ook sprake van 'inhoudelijke' betrokkenheid van hogere overheden, bijvoorbeeld via een provinciale structuurvisie. Getoetst wordt of het project past binnen deze richtlijnen van hogere overheden. Bij dit project is ook het Europese aanbestedingsrecht relevant.
- **'Deskundigheid':** vanuit kennis omtrent grote projecten in het algemeen of kennis over specifieke projecten in andere gemeenten kunnen normen worden afgeleid. Tot deze categorie behoort ook een aantal 'algemene' normen, zoals het SMART-principe voor de formulering van doelen. Deze norm stelt dat een doel specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden moet zijn. Voor grote ruimtelijke projecten betekent dat onder andere dat nut en noodzaak van het project voldoende onderbouwd zijn en dat aangetoond is dat de plannen van de gemeenten ook daadwerkelijk te realiseren zijn.

² In de onderzoeksopzet wordt de onderzoeksperiode 2005 – 2012 genoemd, maar gedurende het onderzoek bleek dat daar een 'voortraject' aan vooraf ging.

Voor wat betreft informatievoorziening kan deze vergeleken worden met wat in andere gemeenten gebruikelijk is. Daarbij komen aspecten als volledigheid en transparantie van de informatie aan bod.

Dat de drie bronnen in deze volgorde zijn genoemd is niet zonder reden. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de, idealiter, leidende rol van de gemeenteraad bij het vaststellen van het beleid. In beginsel is de gemeenteraad daarbij vrij, voor zover dit beleid past binnen de richtlijnen van hogere overheden en de algemene beginselen van goed bestuur. Door primair te toetsen aan het door de gemeenteraad vastgestelde beleid wordt uitdrukking gegeven aan deze centrale rol van de gemeenteraad in het dualistische bestel.

Onderzoeksvragen:

1. *Is de gemeente Woerden erin geslaagd om het project integraal te benaderen, rekening houdend met de inhoudelijke samenhang tussen de diverse onderdelen, de planning van die onderdelen en de vereiste kwaliteit?*

Bij het begrip *integraliteit* gaat het om de onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen binnen het project, maar ook om de samenhang van het Defensie-Eiland met het bredere gemeentelijk beleid. Om die bredere samenhang in beeld te brengen, wordt gekeken naar de relatie tussen de plannen voor het Defensie-Eiland, het ruimtelijk beleid zoals vervat in de structuurvisie en het woonbeleid zoals vervat in de Nota Wonen 2006+.

Daarnaast gaat het bij een integrale benadering van het project om de afweging tussen de verschillende belangen – zoals financiële en volkshuisvestelijke belangen – die bij het project gemaakt moeten worden. Daarvoor wordt gekeken naar de wijze waarop de verschillende doelen zijn vastgesteld in het ontwikkelingsproces en vergeleken die met het grondbeleid, het aanbestedingsbeleid en met een aantal deskundigennormen.

Norm	Bron
1.1. Sectoraal beleid: bij Defensie-Eiland gaat het dan vooral om woonbeleid. Een nieuwe woonvisie was ten tijde van het onderzoek (najaar 2012) in voorbereiding. Voor dit onderzoek moet het beleid voldoen aan de Nota Wonen 2006+.	Gemeentelijk beleid
1.2. Ruimtelijk beleid; de plannen voor Defensie-Eiland voldoen aan, o.a.: - Structuurvisie Woerden 2009 – 2030. - (Ontwerp)-bestemmingsplan Defensie-Eiland: heeft voorjaar 2012 ter inzage gelegen - Nota grondbeleid 2006. (De meest recente nota is van 2011, Defensie-Eiland is echter grotendeels uitgevoerd onder het regime van de nota grondbeleid uit 2006).	Gemeentelijk beleid

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

1.3 Het doel dat de gemeente met het project wil bereiken is SMART geformuleerd - Nut en noodzaak van het project zijn onderbouwd - Mogelijke alternatieven zijn afgewogen - Het project is afgestemd met de relevante belanghouders - De uitvoerbaarheid van de plannen is onderzocht - Het plan is voorzien van een tijdschema en uitvoeringsplan.	Deskundigheid
1.4. Er is een goede afweging gemaakt tussen verschillende mogelijkheden voor de uitvoering, o.a. wat betreft samenwerking met de markt.	Deskundigheid
1.5 De aanbesteding van het project is conform het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.	Gemeentelijk beleid
1.6 De aanbesteding van het grote project Defensie-Eiland is conform het Europees aanbestedingsbeleid.	Hogere overheden

2. Is de gemeente Woerden erin geslaagd om continu een actueel inzicht te hebben in de risico's, waaronder de integriteitsrisico's, van het project Defensie-Eiland en zijn ook afdoende maatregelen getroffen voor de beheersing van die risico's?

Wat betreft de risico's van het project zijn de normen impliciet al gegeven met de vraagstelling: het gaat om een continu en actueel inzicht in de risico's, waaronder integriteitsrisico's, en om het nemen van afdoende maatregelen.

Norm	Bron
2.1 De risico's zijn in beeld gebracht en er zijn adequate maatregelen genomen om deze te beheersen.	Deskundigheid

3. Is en wordt er door de gemeente Woerden inzake het Defensie-Eiland - teneinde verrassingen te voorkomen - gewerkt met scenario's waardoor het keuzeproces ten aanzien van de inrichting van het eiland voldoende flexibel is?

In deze vraag worden twee criteria benoemd waaraan het ontwikkelingsproces te beoordelen is. Allereerst is dat het criterium dat het ontwikkelingsproces voldoende flexibel dient te zijn: men moet kunnen inspelen op veranderende omstandigheden in de loop van het traject. Het *Richtsnoer projectmatig werken* van de gemeente beschrijft een bepaalde fasering van projecten, waarmee een plan per fase nader gedetailleerd wordt en zo een evenwicht wordt gevonden tussen consistentie in beleid en flexibiliteit.

Een tweede norm in deze onderzoeksvraag is dat gewerkt wordt met scenario's. Scenario's kunnen daarbij op verschillende manieren opgevat worden: als alternatieven voor de ontwikkeling

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

waartussen gekozen kan worden of als alternatieve ontwikkelingen in de context. In deze tweede opvatting gaat het bijvoorbeeld om verschillende visies op de ontwikkeling van de economie.³ Onderzocht wordt in hoeverre bij de ontwikkeling van het Defensie-Eiland met beide typen scenario's gewerkt is.

Norm	Bron
3.1 Het project volgt het richtsnoer projectmatig werken: dit richtsnoer beschrijft een fasering van projecten in achtereenvolgens een initiatief-, definitie-, realisatie-, overdracht-, afronding- en evaluatiefase. Ook geeft het richtlijnen voor de inhoud van de voorgeschreven startnotitie en het projectplan.	Gemeentelijk beleid

4. Is in het algemeen begrijpelijk en tijdig aan alle betrokkenen, waaronder de burgers, gecommuniceerd over het Defensie-Eiland en is in het bijzonder de raad door het college voortdurend juist, tijdig, begrijpelijk en volledig geïnformeerd?

In deze vierde deelvraag wordt onderscheid gemaakt tussen twee groepen: de raad en de burgers. Wat betreft de informatievoorziening aan de burgers is in 2006 een voorstel gedaan ('Kaders voor de ontwikkeling van Defensie-Eiland', 11 september). Getoetst wordt of de participatie van en informatievoorziening aan burgers conform dit voorstel heeft plaatsgevonden. Daarnaast wordt nagegaan of de burgers ook na het participatietraject voldoende op de hoogte zijn gehouden van de voortgang van het project.

Wat betreft de informatievoorziening aan de raad zijn er meerdere normen waaraan getoetst wordt. Allereerst zijn dat de criteria juistheid, tijdigheid, begrijpelijkheid en volledigheid die in de vraagstelling genoemd zijn. Daarnaast schrijft het BBV normen voor voor de informatievoorziening over grondexploitaties, in de artikelen 16 en 70 (zie tekstvakken). De gemeente zelf heeft deze eisen deels overgenomen, deels aangescherpt in artikel 21 van de financiële verordening. Die verordening schrijft in artikel 6.5 verder nog voor hoe de gemeenteraad betrokken dient te worden bij investeringsbesluiten.

Naast deze regels voor informatievoorziening zijn er regels voor de besluitvorming over grote projecten. Deze zijn te vinden in het *Richtsnoer projectmatig werken* van de gemeente Woerden.

Norm	Bron
4.1 Participatie: het raadsvoorstel 'kaders voor de ontwikkeling van Defensie-Eiland' (11 september 2006) geeft aan hoe participatie plaats zal vinden. De participatienota is van later datum (2008) en behoort dus niet tot het kader hiervoor.	Gemeentelijk beleid

³ Zie bijvoorbeeld de vier scenario's die het CPB hanteert: Global economy, Transatlantic market, Strong Europe en Regional communities.

4.2 BBV Artikel 16: verantwoording grondbeleid De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste: a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting; b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie resp. gemeente het grondbeleid uitvoert; c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie; d. een onderbouwing van de geraamde winstneming; e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.	Hogere overheden
4.3 Financiële verordening artikel 6.5: Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake: ▪ investeringen groter dan € 100.000,--; ▪ aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € 100.000,--; ▪ het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 25.000.000,--; ▪ het aangaan van vaste geldleningen groter dan € 25.000.000,--. 4.3 Financiële verordening artikel 21: 1. In de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals: ▪ een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting; ▪ een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert; ▪ een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie; ▪ een onderbouwing van de geraamde winstneming; ▪ de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken; ▪ huidige vastgoedpositie; ▪ de aan- en verkoop van vastgoed; ▪ de deelname in PPS-constructies; ▪ de geraamde kosten en opbrengsten per in ontwikkeling genomen project; ▪ in erfpacht uitgegeven gronden; ▪ inkomsten erfpacht en bijstelling erfpachtvergoedingen. Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paraaf grondbeleid verslag hiervan. 2. In deze paragraaf wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van het grondbeleid en kan nieuw beleid worden voorgesteld.	Gemeentelijk beleid
4.4 De raad heeft tijdig en weloverwogen kunnen discussiëren over de wenselijkheid van de projecten aan de hand van een startnotitie met duidelijke inhoudelijke en financiële doeleinden en planningen. De startnotitie bevat een	Deskundigheid

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

analyse van de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke risico's die aan deze projecten zijn verbonden. Bovendien bevat de startnotitie verschillende alternatieven ter afweging.	
4.5 De raad heeft vervolgens tijdig, consistent en weloverwogen kunnen beslissen over de inhoudelijke hoofdlijnen van het project (ontwerp, masterplan).	Deskundigheid
4.6 Er zijn geen onomkeerbare toezeggingen gedaan voordat de raad in de gelegenheid is gesteld zich uit te spreken over het project.	Deskundigheid
4.7 De raad heeft zelf normen voor goede projectinrichting en -uitvoering geformuleerd en hanteert die normen bij tussentijdse evaluaties.	Deskundigheid
4.8 De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.	Deskundigheid
4.9 De informatie is te allen tijde relevant, juist, tijdig, transparant en volledig.	Deskundigheid
4.10 De voortgangsinformatie wordt steeds in een meerjarig begrotings- en planningsperspectief aan de raad aangeboden, opdat hij een eventuele afwijking van bijvoorbeeld inhoud, planning, financiële aspecten of risicoprofiel steeds kan plaatsen in het meerjarige perspectief dat voor het betreffende project is vastgelegd.	Deskundigheid

1.4 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september 2012 – december 2012. Het onderzoek bestond uit vijf fasen:

Fase 1: Startoverleg en presentatie

Het onderzoek is gestart met het vaststellen van het normenkader (zie hiervoor paragraaf 2.4 en bijlage 1). Dit normenkader is vervolgens samen met de onderzoeksopzet gepresenteerd aan de bij het onderzoek te betrekken wethouder en ambtenaren.

Fase 2: Deskresearch

Na het startoverleg is een documentenstudie uitgevoerd als basis voor het feitenrelaas, de kern van de Nota van Bevindingen. Hierbij gaat het om een analyse van relevante beleidsdocumenten en raadsbesluiten. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen stukken die aan de gemeenteraad zijn voorgelegd en stukken die niet aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. Op die wijze is het mogelijk een goed beeld te krijgen van de sturings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad. In bijlage 2 is een literatuurlijst opgenomen van gebruikte documenten.

Fase 3: Interviewronde

Ter aanvulling en verdieping van het feitenrelaas zijn achttien interviews afgenomen met betrokken ambtenaren (8x), de portefeuillehouder (1x) en gemeenteraadsleden (er is gesproken met een afvaardiging van elk van de zeven politieke fracties). Tijdens de interviews is het feitelijk verloop van het ontwikkelproces van het Defensie-Eiland - zoals dat naar voren is gekomen uit de documentanalyse - getoetst. Daarnaast is ingegaan op de rol van de gemeenteraad. De gespreksthema's voor deze interviews zijn te vinden in bijlage 3.

De vraagstelling voor de gesprekken is afgestemd met de rekenkamercommissie en vooraf aan de gesprekspartners toegestuurd. Van alle gesprekken is een beknopt verslag gemaakt, dat ter verificatie aan de gesprekspartners is voorgelegd. De uitkomsten van de gesprekken zijn anoniem in de rapportage verwerkt. De lijst van respondenten is te vinden in bijlage 4 bij deze rapportage.

Fase 4: Tegenlicht

Op basis van de documentenstudie in fase 2 en de interviews uit fase 3 is een reconstructie vanuit – voornamelijk - gemeentelijk perspectief gemaakt van de ontwikkeling van het Defensie-Eiland. Deze reconstructie behelst de periode vanaf het moment van aankoop tot aan de start van de uitvoering. Bij zo'n groot project zijn er echter meer belanghebbenden. Naast de gemeente zijn er de betrokken projectontwikkelaars, omwonenden en andere partijen die de plannen voor het Defensie-Eiland allen vanuit hun eigen perspectief beoordelen, waarbij ieder zijn eigen perspectief als “de waarheid” ziet. Als gevolg hiervan zijn de besluitvorming en de argumentatie hierbij nooit als volledig objectief aan te merken, maar zijn deze deels afhankelijk van het perspectief dat men kiest, of van het belang waar men voor staat⁴. Om al deze perspectieven in beeld te brengen is in fase 4 van het onderzoek een tweede reconstructie van het project gemaakt op basis van de aandacht in de media voor het Defensie-Eiland, waarna beide met elkaar vergeleken worden.

Fase 5: Synthese en rapportage

In de laatste fase zijn de uitkomsten van de interviews en de documentenanalyse geanalyseerd, vastgelegd en van deelconclusies voorzien in deze nota van bevindingen.

⁴Een bekend voorbeeld uit de wetenschappelijke literatuur over ruimtelijke projecten is het door Bent Flyvbjerg beschreven ‘Aalborg project’. Uit de analyse van dit (mislukte) stedelijke vernieuwingsproject in Aalborg leidt Flyvbjerg af dat de rationaliteit van de besluitvorming over dergelijke projecten in sommige gevallen erg dun is. In Nederland heeft Paul Pestman in zijn bewerkte proefschrift ‘In het spoor van de Betuweroute’ aangewezen hoe deze lijn door de politiek tegen beter weten in werd doorgezet.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit eindrapport wordt allereerst de ontwikkeling van het Defensie-Eiland uitgebreid in chronologische volgorde beschreven op basis van de documentenstudie en interviewreeks. Specifiek wordt aandacht geschonken aan de projectorganisatie en financiële ontwikkeling en risico's.

Dit feitenrelaas wordt in hoofdstuk 3 aangevuld met de analyse van wat de media over het eiland geschreven hebben: het "Tegenlicht".

De hoofdstukken 2 en 3 geven de onderzoeksresultaten weer waarop in hoofdstuk 4 wordt voortgebouwd. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen aan de hand van het analysekader (koppeling tussen normen en deelvragen). Ook worden hier de conclusies getrokken en op basis daarvan de aanbevelingen geformuleerd. In zijn bestuurlijke reactie geeft het college hier een reactie op. Het rapport eindigt met een nawoord van de rekenkamercommissie.

2. De ontwikkeling van Defensie-Eiland in vogelvlucht

Voordat de onderzoeksvragen in het volgende hoofdstuk beantwoord worden, wordt in dit hoofdstuk in algemene zin de ontwikkeling van het Defensie-Eiland beschreven. Daartoe wordt een indeling in de volgende tijdvakken gehanteerd:

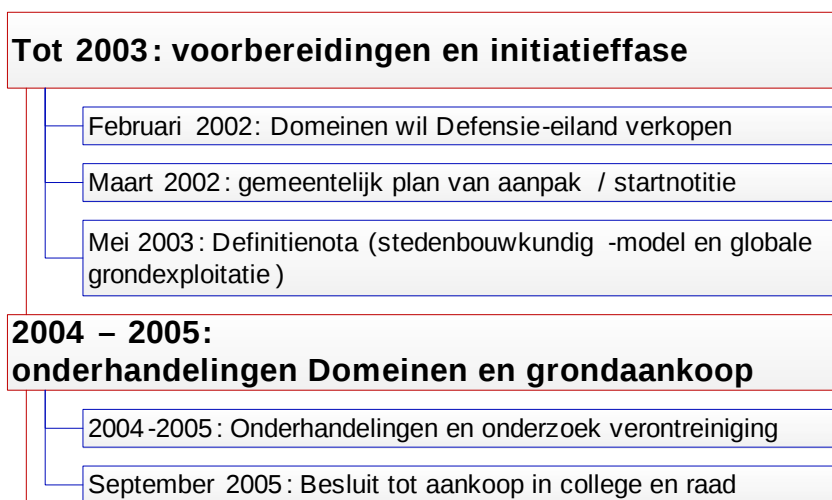
- tot 2003: voorbereidingen en initiatieffase
- 2004 – 2005: onderhandelingen met Domeinen en grondaankoop
- 2006 – 2007: participatietraject
- 2007 – 2008: openbare aanbestedingsprocedure
- 2009 – 2012: onderhandelingen met Blauwhoed/VORM
- vanaf 2012: van sloop naar start verkoop.

Los van dit chronologische overzicht worden de projectorganisatie (paragraaf 3.7) en de ontwikkeling van de financiën en risico's (3.8) van het project beschreven.

2.0 Tijdslijn ontwikkeling Defensie-Eiland

Voordat in dit hoofdstuk in detail de ontwikkeling van het Defensie-Eiland beschreven wordt, volgt hier een tijdslijn met een samenvatting van de belangrijkste gebeurtenissen:

Figuur 1 Tijdslijn ontwikkeling Defensie-Eiland



2006 – 2007: participatietraject

November 2006 :
Kaderstelling raad voor plan en participatietraject

December 2006 – maart 2007:
Participatietraject met bevolking Woerden

2007 – 2008: Europese aanbestedingsprocedure

April 2007 :
Start Europese aanbesteding : 17 gegadigden , keuze voor 5

Juni 2007 : Vaststelling door raad van ruimtelijk kader

September 2007: Raad stelt aanbestedingsstukken vast

Oktober 2007 : 5 partijen ontvangen uitnodiging tot inschrijving

April 2008: Sluiting inschrijvingen

Mei - Augustus 2008: Beoordeling en 'verduidelijkingsrondes'

November 2008: Raad besluit over gunning sanering en herontwikkeling Defensie-eiland

2009 – 2012: Onderhandelingen met Blauwhoed /VORM

- Februari 2009: Uitwerking overeenkomsten

Maart 2009: Raad maakt keuze uit optionele planonderdelen

Mei 2009: Ondertekening overeenkomsten met ontwikkelaar en eerste optimalisatie

Januari 2010: Presentatie geoptimaliseerd plan ; sturing raad

November 2010: Tweede herziening plan ; goedkeuring raad en sluiten aanvullende overeenkomst

Vanaf 2012: van sloop naar start verkoop ...

Maart – September 2012: Sloop, start sanering en voorbereiding stedenbouwkundig - en bestemmingsplan

Juni 2012: Start verkoop

September 2012: Raad stelt bestemmingsplan vast

2.1 Tot 2003: voorbereidingen en initiatieffase

De ontwikkeling van het Defensie-Eiland wordt formeel gestart met de vaststelling van de eerste notitie door het college van burgemeester en wethouders in maart 2002. Voor die tijd is in Woerden al wel gespeculeerd over mogelijke ontwikkeling van het eiland, maar concrete plannen zijn er nog niet. Wel is het zo dat men, gezien de ligging tegen de binnenstad het liefst het eiland tot deel van het stedelijk centrum zou willen maken.⁵ Het eiland is nog in eigendom bij Defensie, dat kort daarvoor aangegeven heeft het te willen afstoten.

Startnotitie

Het eerste collegevoorstel over het Defensie-Eiland wordt op 26 maart 2002 verzonden. Aanleiding hiervoor is het eind februari ontvangen bericht van Domeinen (de verkopende partij, nu het Rijksvastgoed en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)) dat de Staat bereid is de verkooponderhandelingen met de gemeente te starten. In die tijd wordt ook de mogelijkheid van het gebruik van het eiland voor een asielzoekerscentrum onderzocht. Bij dit collegevoorstel zijn de volgende drie startnotities gevoegd:

- 'Tijdelijk gebruik defensie terrein Wilhelminaweg'
- 'Startnotitie Defensie eiland lange termijn'
- 'Vestiging AZC'.

In het voorstel geeft het college aan te streven naar een actieve aankoop van het Defensie-Eiland. Om de haalbaarheid daarvan te onderzoeken wordt een grondexploitatieverkenning opgesteld met een bijbehorend ontwikkelingsmodel. Ook wordt voorgesteld vooralsnog geen private ontwikkelende partijen te betrekken. De raadscommissie wordt door middel van toezending van de startnotitie geïnformeerd.⁶ De gemeenteraad heeft uiteindelijk op 27 juni 2002 de startnotitie vastgesteld en een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld van € 70.000,-.⁷

Er was al in 2000 in het kader van de visie op de binnenstad een document opgesteld met een indicatie van de mogelijkheden op het Defensie-eiland. De gemeente had hierin de mogelijkheid geopperd om op het eiland ongeveer 300 woningen te realiseren.

⁵ Bron: interviews.

⁶ Voorstel college van B. en W, dd. 26 maart 2002, niet openbaar.

⁷ Raadsvoorstel, dd. 20 mei 2003.

Definitienota

De startnotitie wordt conform de richtlijn projectmatig werken uitgewerkt in een definitienota. In mei 2003 stemt het college in met het concept raadsvoorstel en bijbehorende definitienota Defensie-Eiland (bestaande uit een stedenbouwkundig model /programma) en legt deze via de commissie Ruimte voor aan de gemeenteraad. Op 26 juni 2003 stelt de gemeenteraad zonder veel discussie de definitienota vast.⁸ De definitienota verwijst naar het toenmalige Richtsnoer Projectmatig werken; met deze nota start de definitiefase.⁹

Bij deze definitienota hoort ook een globale, sluitende grondexploitatie, die onder geheimhouding aan de raad wordt toegestuurd. Men acht het op grond van die berekening verantwoord om de onderhandelingen met Domeinen aan te gaan. De raad stemt daarmee in en stelt daartoe een aanvullend voorbereidingskrediet van € 53.000 beschikbaar.¹⁰ Voor de grondaankoop worden de volgende voorwaarden gesteld:

- A. Sanering ten laste van de verkopende partij.
- B. Asbestverwijdering voor rekening van de verkopende partij.
- C. Omvangrijke herziening van de kades dient achterwege te blijven vanwege de relatief hoge kosten.
- D. Aandacht voor beperken grondverzet.
- E. Aandacht voor mogelijke beperkingen vanwege vervoer gevaarlijke stoffen over het spoor.
- F. Aangezien de gemeente streeft naar het realiseren van het plan door marktpartijen worden bij voorkeur geen verrekenclausules met de verkoper afgesloten.

Het voorgestelde programma in de definitienota gaat uit van ongeveer 200 woningen met ondersteunende functies, horeca, groen en infrastructuur. 15% van de woningen wordt in de sociale (koop) sector gerealiseerd. Het parkeren wordt merendeels onder de grond gerealiseerd conform het geldende parkeerbeleid. De bebouwing concentreert zich op het zuidwestelijke deel van het terrein en het groen aan de noordoostzijde. Er zijn mogelijkheden om de belijning van het eiland te versterken en het monumentale kasteel weer rondom in het water te situeren, door het opengraven van de vroegere kasteelgracht. Ook is een route voor fietsers en voetgangers met een brug naar de stationsomgeving voorzien, samen met herontwikkeling van enkele bestaande panden.

⁸ Notulen openbare vergadering van de raad der gemeente Woerden, d.d. 26 juni 2003 / Raadsvoorstel, dd. 23 augustus 2005.

⁹ Gemeente Woerden, Definitienota – Defensie-Eiland, mei 2003.

¹⁰ Voorstel college van B. en W, dd. 12 mei 2003, niet openbaar. / Raadsvoorstel, dd. 20 mei 2003.

Wat betreft de planning geeft de gemeente aan te streven naar overeenstemming over de verwerving in het begin van 2004, gezien het feit dat de onderhandelingen op dat moment nog moeten starten. De gemeente brengt het Defensie-Eiland onder in het project Binnenstad en stuurt deze aan vanuit de regiegroep Binnenstad, waaruit een onderhandelteam gevormd wordt.¹¹

2.2 2004 – 2005: onderhandelingen met Domeinen en grondaankoop

Na de vaststelling van de definitienota starten de onderhandelingen tussen de gemeente en Domeinen. Het ontwikkelingsmodel opgenomen in de definitienota is daartoe verder uitgewerkt in een rekenmodel met de volgende uitgangspunten voor het programma:

- 256 woningen (43 goedkoop, 110 middelduur, 103 duur)
- bebouwing maximaal vier lagen hoog
- half verdiept en inpandig bewoners parkeren
- maaiveld [bovengronds] parkeren voor bezoekers
- behoud aantal monumenten
- aanleg twee bruggen
- noordelijk deel geen urbane villa's maar grondgebonden (rij)woningen.

Uit de interviews blijkt dat dit geen gemakkelijke onderhandelingen zijn, waarbij Domeinen er vooral naar streeft in financieel opzicht het onderste uit de kan te halen. Domeinen stelt zich op het standpunt dat de grondwaarde bepaald moet worden aan de hand van de maximaal rendabele bestemming van het gebied; het realiseren van sociale woningbouw is, aldus Domeinen, een gemeentelijke keuze waarbij de gemeente zelf het verlies aan rendement voor haar rekening moet nemen. Ook over het in de berekening op te nemen afzet van de woningen is discussie met Domeinen.

De bekende bodemverontreiniging komt in de uiteindelijke koopovereenkomst, in tegenstelling tot de wens van de gemeente, voor rekening van de koper. Deze bepaling gaat ook in tegen wat gebruikelijk is bij de verkoop van staatseigendommen: in beginsel worden deze in schone staat verkocht.¹² Volgens deze regels komen alleen nieuwe of onbekende verontreinigingen ten laste van de verkopende partij.

¹¹ Raadsvoorstel, dd. 20 mei 2003.

¹² Zie de *Gedraglijnen inzake bodemverontreiniging in staatseigendommen* van AgentschapNL.

Ten behoeve van de verwerving is een rekenmodel opgesteld. In dit model zijn onder andere het globale programma, inclusief de door de gemeente gewenste sociale woningbouw, en de kwaliteitseisen voor het project opgenomen. Ook de provincie, die een bijdrage aan het project levert in de vorm van subsidiebijdragen, speelt een rol bij de verwerving.

De toenmalige Milieudienst Noordwest Utrecht (sinds juli 2012 de Omgevingsdienst Regio Utrecht)¹³, krijgt twee weken voor het uiteindelijke aankoopbesluit de vraag om advies te geven over de bodemsaneringskosten. Naar aanleiding van de conceptakte schrijft de Milieudienst een behoorlijk kritische notitie. Deze notitie is vervolgens in de formele besluitvorming over het Defensie-eiland niet betrokken, ook omdat er richting Domeinen geen ruimte meer was voor verdere onderhandelingen.

In 23 augustus 2005 is op hoofdlijnen overeenstemming bereikt met Domeinen. Met de dan overeengekomen transactieprijs - € 9,25 mln. – is de grondexploitatie op papier sluitend, met risicomarges voor marktontwikkelingen en extra saneringskosten. De provincie, die in de laatste fase van de onderhandelingen ook een rol speelde, bevestigde de haalbaarheid in een second opinion. Het plan is om met een ontwikkelende partij een winstdelingsregeling overeen te komen, maar het beeld bij de gemeente is dat wijzigingen eerder zullen leiden tot een tekort op de grondexploitatie.¹⁴ Domeinen schermt echter met projectontwikkelaars die het terrein tegen een hogere prijs zouden willen kopen, zodat een gunstigere aankoopprijs voor de gemeente niet haalbaar wordt geacht.

De gemeente wil op zoek gaan naar een marktpartij om de ontwikkeling uit te voeren. Het als gemeente zelf ontwikkelen van het terrein is een alternatief dat ambtelijk en met de wethouder bediscussieerd wordt, maar wordt niet expliciet ter besluitvorming voorgelegd. Uit interviews blijkt dat men breed in de gemeente van mening was dat de capaciteit van de gemeente daarvoor onvoldoende was. De omvang van het project maakt bij uitbesteding aan een marktpartij een Europese aanbestedingsprocedure noodzakelijk. Met de aankoop van het eiland wordt tegelijkertijd een grondexploitatie geopend en de gemeenteraad wordt daar vervolgens “op de gebruikelijke wijze” bij betrokken, dat wil zeggen een jaarlijkse herziening en vaststelling door de raad in het vierde kwartaal en kredietverstrekking bij de begrotingsbehandeling¹⁵.

¹³ Besloten is om in de tekst consequent de naam “Milieudienst” te gebruiken.

¹⁴ Raadsvoorstel dd. 23 augustus 2005.

¹⁵ Raadsbesluit aankoop Defensie-Eiland, dd. 29 september 2005; notulen raadsvergadering d.d. 29 september 2005.

De gemeenteraad besluit op 29 september 2005 de aankoop van het Defensie-Eiland zonder bedenkingen te aanvaarden. De raad geeft echter wel aan op een later tijdstip mee te willen denken over de toekomstige inrichting en exploitatie van het eiland. Ook vraagt hij het college om een totaalvisie op het stationsgebied, Honthorst en Campinagebied.¹⁶ De aankoop van het Defensie-Eiland staat in eerste instantie als hamerstuk geagendeerd in de raadsvergadering van 29 september 2005, op verzoek van de toenmalige fracties van de PvdA en GroenLinks wordt dit onderwerp echter toegevoegd als te bespreken agendapunt. Zij memoreren dat:

“beide fracties van mening zijn dat het college in de openbare raadsvergadering best gefeliciteerd mag worden met de aankoop van het Defensie-Eiland [...] Het gaat namelijk om een heel groot en belangrijk gebied van Woerden. Raadsbreed zijn wij gelukkig dat dit eiland wordt aangekocht en dat daarvoor geld gevoteerd wordt. Laat daar geen onduidelijkheid over bestaan. Woerden heeft heel grote mogelijkheden die zich momenteel eenmalig gaan aandienen. Het Defensie-Eiland is één van de drie postzegels in de binnenstad van Woerden (als je de binnenstad tenminste wat ruimer wilt zien dan alleen maar het gebied waar wij de laatste tijd over gesproken hebben). Het stationsgebied is een allemachtig belangrijk gebied dat een zeer grote bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van Woerden.”

2.3 2006 – 2007: Participatietraject

In een raadsvoorstel voor de kaders voor Defensie-Eiland van september 2006 wordt aangegeven dat deels is afgeweken van de eerder vastgestelde programmatische uitgangspunten om tot overeenstemming te kunnen komen met Domeinen; er is nu onder andere sprake van een minimumprogramma. Ook in de Nota Wonen 2006+ staat Defensie-Eiland genoemd met een programma van 250 woningen.¹⁷

Het raadsvoorstel geeft ook aan dat de keuze voor een Europees aanbestedingstraject impliceert dat vooraf de uitgangspunten duidelijk gemaakt moeten worden. In een aanbestedingstraject is het onmogelijk om deze uitgangspunten gedurende het traject, dus nadat partijen zich ingeschreven hebben, te wijzigen. Doet de gemeente dat wel, dan loopt zij een risico op schadeclaims of het moeten overdoen van de procedure. Het is dan ook noodzakelijk de bewoners nog voor dat de aanbestedingsprocedure wordt gestart te betrekken. Het participatietraject wordt na vaststelling van het raadsvoorstel gestart.¹⁸

De eerste kritische geluiden op het plan klinken in deze tijd: op 24 oktober 2006 ontvangt de gemeenteraad een brief van de Belangenvereniging Binnenstadsbewoners Woerden (BBW) en

¹⁶ Idem.

¹⁷ Nota wonen 2006+, bijlage 2.

¹⁸ Raadsvoorstel, dd. 11 september 2006 / Voorstel aan college van B&W, dd. 12 september 2006.

Stadshart Woerden. De BBW geeft aan onthutst te zijn over het feit dat er al een minimumprogramma voor de bebouwing is vastgesteld. Ook geeft men aan dat de beoogde bouw van 230-280 woningen te omvangrijk is, zodat de historische waarde en herkenbaarheid van het eiland aangetast worden en teveel hoogbouw nodig zal zijn. Het presenteren van minimale bouwvolumes strookt volgens de BBW niet met de eerdere uitspraken van de wethouder dat bewoners in een vroeg stadium bij de plannen zouden worden betrokken.

De raad is niet unaniem in zijn standpunt over de verdere ontwikkeling van het eiland; daarbij speelt mee dat bij de verkiezingen van 2006 de politieke samenstelling van het college gewijzigd is. In de raadsvergadering van 6 november 2006 dient de VVD-fractie een motie in die oproept tot het organiseren van een prijsvraag voor studenten stedenbouw, met als resultaat verschillende ontwerpen. Daarmee kan de gemeente eerst het ruimtelijk kader vaststellen, voordat een aannemer gezocht wordt. De combinatie van de selectie van een partij en een ontwerp in een aanbesteding vindt deze partij niet gelukkig. Ook richt de ingediende motie zich op het beperken de bouwhoogte en te hanteren parkeernorm:

“vanuit het college een duidelijke en zonder voorbehoud opvolging van het advies van de commissie Ruimte om de bouwhoogte op 3 tot maximaal 4 bouwlagen te houden en de parkeernorm te verhogen naar twee per huishouden”.

Op deze motie wordt verschillend gereageerd. Sommige fracties pleiten onomwonden voor hoogbouw, andere zijn tegen. Voor veel fracties speelt het komende participatietraject ook een rol: als de burgers voor hoogbouw zijn, dan moet dat in de discussie een rol spelen. In reactie geeft de wethouder aan dat *“Inspraak met een blanco cheque [...] niet mogelijk”* is. De randvoorwaarden uit de onderhandelingen met Domeinen moeten bekend gemaakt worden om teleurstellingen in de inspraak te voorkomen en daarmee inspraak ‘serieus’ te nemen. Er is dan ook bewust voor gekozen na de onderhandelingen niet meteen het vervolgproces in te gaan en een ontwerper en een ontwikkelaar in te schakelen:

“Wij hebben dus eerst de kaders die uit de onderhandelingen met Domeinen zijn voortgekomen, dan volgt de inspraak en vervolgens wordt een en ander ambtelijk verwerkt tot een definitief programma dat de basis is voor de aanbesteding. Daarna volgt een proces van het voorlopige en definitieve ontwerp, de planologische procedure. Ook daarbij proberen wij de nodige inspraakmomenten in te lassen.”¹⁹

Voor het participatietraject wordt een extern bureau ingeschakeld. Van december 2006 tot maart 2007 wordt vervolgens een participatieproces uitgevoerd om bewoners te betrekken bij de

¹⁹ Notulen openbare vergadering van de raad der gemeente Woerden, d.d. 6 november 2006

herontwikkeling van het Defensieterrein, dit met externe begeleiding. Het traject bestaat uit de volgende zes stappen:

1. **De Kerstmarkt:** agendabepaling voor het participatie traject door honderden bewonersinterviews op de Kerstmarkt.
2. **Boter-Kaas en Eieren:** participatie voor groepen die er anders mogelijk buiten vallen: ouderen, jongeren, kinderen, via de spelvorm Boter-Kaas en Eieren.
3. **Het Eilanddebat:** het publiek debat in het Kasteel.
4. **De Eilandgesprekken:** bewoners ontwerpen hun eiland tijdens een interactieve en creatieve ontwerpavond in het tot werkatelier omgebouwde gebouw R op het Defensie eiland zelf.
5. **Tussenstap:** professionals vanuit de gemeentelijke organisatie geven een eerste reactie op de resultaten van de eilandgesprekken, ter ondersteuning van de tekenaars bij het ontwikkelen van een viertal scenario's voor het eiland.
6. **De Atelierdag:** waarin bewoners de scenario's aanscherpen en verbeteren en er uiteindelijk een opdracht vanuit de bewoners ligt voor de verdere ontwikkeling van het Defensie eiland.

In het participatieverslag is de volgende samenvatting opgenomen:

"Op vrijdagmiddag 15 december 2006 is er blanco gestart met het bevragen van Woerdenaren, hoe zij het Defensie eiland zouden willen inrichten of gebruiken. [...] In de praktijk: een combinatie van toegankelijkheid, kleinschalige horeca, (collectief) wonen met zorg voor de burens (het dorp) en ateliers in bestaande bebouwing; bruisend met een multifunctionele passage over 't eiland, split level en vide woningen naast cultuuruimte en het Fancy Island als start van het Groene Hart-, de cultuur- en de kroegenroute. Er is breed draagvlak voor een aantal vaste waarden zoals: publieke kades; een link tussen station en een stedelijk plein(tje) op het eiland richting centrum; en tenminste behoud van de wasserij en de schoorsteen."²⁰

2.4 2007 – 2008: Europese aanbestedingsprocedure

Het plan is het gebied in dezelfde staat door te verkopen aan een nog te selecteren marktpartij. Gezien de omvang van het project moet voor de selectie van de betreffende marktpartij een Europese aanbestedingsprocedure worden doorlopen.

Start aanbestedingsprocedure

Op 10 april 2007 wordt de eerste fase van de aanbestedingsprocedure voor de sanering en herontwikkeling van het Defensie-Eiland opgestart. 17 partijen melden zich vervolgens aan, waaruit een voorselectie van vijf partijen wordt gemaakt:

- Combinatie AM Wonen, AM grondbedrijf BV en CBB Deventer Breda BV
- Combinatie Blauwhoed BV en Vorm Holding BV

²⁰ Joop Hofman Allianties / Heren 5 Architecten, maart 2007, Verslag participatietraject Defensie eiland Woerden.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

- Ontwikkelcombinatie Laurium (MAB / Bouwfonds)
- VolkerWessels (Credo Integrale Planontwikkeling)
- Combinatie Heijmans Vastgoed bv en Heijmans Infrastructuur BV.

Deze beoordeling is door de gemeente besproken met een advocaat die ook eerder het selectiedocument heeft beoordeeld op juridische regelgeving en risico's. Het voornemen is de vijf gegadigden uit te nodigen om tot inschrijving over te gaan. Dit voorstel wordt 19 juni 2007 door het college overgenomen.²¹ Op 28 juni 2007 stelt de gemeenteraad vervolgens het ruimtelijk kader voor de ontwikkeling van het Defensie-Eiland vast. Een van de ruimtelijke uitgangspunten vormt de mogelijkheid om beeldbepalende historische bebouwing en hoogteaccenten in nieuwe bebouwing als kwaliteit in te brengen in de planontwikkeling. In de raadsbehandeling verhoogt de raad het aandeel sociale woningbouw van 15% naar 20%. Naar aanleiding hiervan worden de procesbeschrijving Europese Aanbesteding en de aanbestedingsstukken aangepast.²² In deze raadsvergadering worden ook de *“complete geamendeerde kaders ... aan de raad voorgelegd”*. Niet alle fracties zijn akkoord met het voorstel, maar uiteindelijk wordt zonder hoofdelijke stemming besloten.²³

De raad concludeert dat wijzigingen die kunnen leiden tot opnieuw aanbesteden niet verder beschreven hoeven te worden.²⁴ Ook wordt er een opdracht uitgezet om de mogelijkheden te onderzoeken om het water rond het kasteel te herstellen en voor de 'oversteek'. Met betrekking tot de grondwatersanering en bodemsanering wordt aangegeven dat fase 1 en fase 2 voor de projectontwikkelaar zijn en dat de gemeente verantwoordelijk blijft voor fase 3 en 4, de beheersing en sanering van het diepere grondwater.²⁵ Wat betreft de saneringsovereenkomst (onderdeel van de aanbesteding) en het convenant met de provincie geeft het collegevoorstel aan dat nog een separaat advies zal volgen.²⁶

De inschrijvings- en beoordelingsdocumenten worden vervolgens op 20 september 2007 voor akkoord voorgelegd aan de gemeenteraad²⁷ en die stelt de aanbestedingsstukken als hamerstuk

²¹ Voorstel college van B. en W, dd. 12 juni 2007.

²² Gemeente Woerden, april 2007, Ruimtelijk kader Defensie-Eiland / Brief aan de gemeenteraad, dd. 3 juli 2007, met onderwerp Aanbesteding Defensie-Eiland / Concept-verslag “De avond van de raad – Rondetafelgesprek over Defensie-Eiland, dd. 12 juli 2007; Raadsvoorstel dd. 22 juli 2007.

²³ Notulen openbare vergadering van de raad der gemeente Woerden, d.d. 28 juni 2007.

²⁴ Verslag rondetafelgesprek Defensie-Eiland d.d. 12 juli 2007.

²⁵ Brief aan de gemeenteraad, dd. 3 juli 2007, met onderwerp Aanbesteding Defensie-Eiland / Concept-verslag “De avond van de raad – Rondetafelgesprek over Defensie-Eiland, dd. 12 juli 2007; Raadsvoorstel dd. 22 juli 2007.

²⁶ Voorstel aan college van B&W, dd. 6 augustus 2007.

²⁷ Voorstel aan college van B&W, dd. 20 augustus 2007.

vast.²⁸ De verschillende aanbestedingsstukken zijn opgesteld na overleg met aanbestedingsadvocaten en de provincie. Het gaat om tien stukken, waaronder programma's van eisen en conceptovereenkomsten voor de herontwikkeling en sanering. Het eerder door de gemeenteraad vastgestelde ruimtelijk kader en het verslag van het participatietraject hoort ook tot de aanbestedingsstukken. Een model overeenkomst om de afspraken tussen ontwikkelaar en woningcorporatie SWW vast te leggen is nog niet gereed en wordt aan de partijen nagezonden.²⁹

Opties in de aanbesteding

Elke ontwikkelaar schrijft zich in met een bieding voor het totaalproject, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen het grondbod en de kosten van de parkeergarage, voorzien van een financiële onderbouwing. In de bieding kan elke inschrijver één of meerdere van de volgende opties meenemen:

1. uitbreiding van de openbare parkeergarage met 60 plaatsen
2. gracht om het kasteel
3. voetgangersbrug noordpunt
4. cultureel casco
5. voorzieningen grondwatersanering.

Op 21 januari 2008 wordt de raad een brief gezonden om hem te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de aanbestedingsprocedure. Gemeld wordt dat op 16 oktober 2007 vijf partijen de uitnodiging tot inschrijving en bijbehorende stukken hebben ontvangen. Dat is het begin van een (bij aanbestedingen gebruikelijk) proces van vragen, verduidelijken, informeren en expliciteren van alle kaders. Het lukt niet om dat proces binnen de oorspronkelijke planning af te ronden; uiteindelijk worden de inschrijvingen in april 2008 beoordeeld.³⁰ Daarbij blijkt dat er drie geldige inschrijvers zijn: Bouwfonds/MAB heeft niet ingeschreven en de inschrijving van Heijmans was ongeldig.

Gunning: gunningscriteria

Er zijn zes gunningscriteria vastgesteld. Zes beoordelingsgroepen van gemeentelijke en externe deskundigen hebben vervolgens elk - onafhankelijk van de andere beoordelingsgroepen - de

²⁸ Raadsbesluit, dd. 20 september 2007 / Voorstel aan college van B&W, dd. 3 oktober 2007; Notulen openbare vergadering van de raad der gemeente Woerden, d.d. 20 september 2007.

²⁹ Voorstel aan college van B&W, dd. 3 oktober 2007.

³⁰ Brief aan de gemeenteraad, dd. 21 januari 2008, met als onderwerp Stand van Zaken aanbestedingsprocedure Defensie eiland.

planvoorstellen op één van de zes 'gunningscriteria' van een oordeel voorzien: ³¹ Deze gevolgde procedure draagt bij aan een integere invulling van het gunningsproces.

- Kwaliteit: 40 punten
- Financiën: 35 punten
- Saneringsmethodiek en aanpak: 10 punten
- Milieu en duurzaamheid: 5 punten
- Participatietraject: 5 punten
- Projectorganisatie en communicatie: 5 punten.

Gunning: uitslag aanbestedingsprocedure

Vanaf 14 april 2008 start de beoordeling van de ingediende inschrijvingen. Uit de beoordeling komt de combinatie Blauwhoed/VORM overtuigend als winnaar naar voren. Blauwhoed/VORM eindigt met 80 punten bovenaan en is onder andere op het onderdeel 'sanering' de beste partij. Als tweede partij volgt AM met een puntenscore van 55. Volker Wessels eindigt met 39 punten op de derde plaats.

Een inhoudelijke toelichting op de beoordeling van de verschillende inschrijvingen wordt weergegeven in de "*beoordelingsrapportage inschrijvingen Defensie-Eiland*", die onder geheimhouding ter inzage is gelegd bij de griffie. Daarin is tevens een verdere uitwerking en motivatie van de puntentoedeling opgenomen.

Bij de beoordeling worden voor elke partij punten genoemd waarop het ontwerp nog aangepast moet worden. Voor de inschrijving van Blauwhoed/VORM is het belangrijkste punt de architectuur van enkele bebouwingselementen. Daarnaast wil men de gestanddoeningstermijn van de verschillende opties verlengen tot het einde van het eerste kwartaal 2009. De inzet van het college hierbij is de raad uiterlijk in maart 2009 een besluit te laten nemen over het wel of niet gebruikmaken van de opties. Voor enkele opties, zoals de kasteelgracht en het cultureel casco, is besluitvorming nog niet mogelijk, omdat de uitwerking nog onduidelijk of onvoldoende is. ³²

De financiële consequenties van het groundbod van Blauwhoed/VORM zijn weergegeven in de geheime raadsnotitie "*financiële consequenties Defensie eiland oktober 2008*". Deze notitie ligt voor de raad ter inzage vanuit een kluis bij de griffie, waardoor er tijdens de vergadering niet gemakkelijk op teruggegrepen kan worden. In deze notitie schetst het college het financiële kader, de relatie tussen de groundbieding en de gemeentelijke kosten, het uiteindelijke resultaat

³¹ Raadsvoorstel, dd. 7 oktober 2008 / Raadsbesluit, dd. 27 november 2008.

³² Idem.

en de nog noodzakelijke acties. De gemeente stelt in deze notitie dat *“duidelijk mag zijn dat het uiteindelijke resultaat een samenstel is van allerlei factoren: rente en fasering, planontwikkeling, verwerving, tijdelijk beheer”*. Ook wordt gesteld dat in het voorjaar van 2009 de raad een nieuwe grondexploitatie ter vaststelling aangeboden zal worden.

De gemeenteraad stemt op 27 november 2008 in met de gunning van de integrale sanering en herontwikkeling van Defensie-Eiland aan de combinatie Blauwhoed BV/Vorm Holding BV. Tegelijkertijd stemt de raad ook in met de notitie over de financiële consequenties en de beoordelingsrapportage.³³ De gunning, sanering en herontwikkeling worden uitgebreid besproken. In het algemeen zijn de raadsfracties positief over het gepresenteerde plan en het voorafgaande participatietraject, hoewel het tegenvallende prijskaartje aan het plan en de door de raad niet nader benoemde risico's nog aandacht vragen.³⁴

“Wij vinden het een mooi plan. De projectontwikkelaars hebben goed geluisterd [...] Dat is een compliment waard, want het had ook een eigen plan kunnen zijn.”

“Wij vragen expliciet aandacht voor de risico's en de afdekking ervan. Wij willen graag op de hoogte worden gehouden, ook middels de exploitatie die wij in maart krijgen. Wij willen ook graag op de hoogte worden gehouden van de verdere planontwikkeling.”

In dezelfde periode - juni 2008 – wordt, overeenkomstig een eerder afgesloten convenant, door de Provincie de *‘beschikking ernst en spoed’* afgegeven. Deze beschikking geeft aan dat er uiterlijk op 4 juni 2012 gestart moest worden met de sanering van het Defensie-Eiland.³⁵ Daarmee is er een deadline gesteld voor het vervolg van het ontwikkelingstraject.

2.5 2009 – 2012: onderhandelingen met Blauwhoed/VORM

Met de partijen Blauwhoed en VORM, die samen de CV De Wasserij hebben opgericht voor het Defensie-Eiland, wordt de inschrijving uitgewerkt in een aantal vervolgovereenkomsten. De planning is erop gericht dat de ondertekening van deze overeenkomsten in januari/februari 2009 kan geschieden.³⁶

Verder stelt de gemeente in deze periode de ruimtelijke structuurvisie op. Defensie-Eiland wordt in die visie beschreven als een bouwlocatie met een hoogstedelijk woonmilieu.³⁷

³³ Raadsvoorstel, dd. 7 oktober 2008 / Raadsbesluit, dd. 27 november 2008.

³⁴ Notulen openbare vergadering van de raad der gemeente Woerden, d.d. 27 november 2008.

³⁵ Bron: interviews.

³⁶ Voorstel aan het college van B&W, dd. 8 december 2008.

³⁷ Ruimtelijke structuurvisie 2009, p. 38.

Overeenkomst over optionele planonderdelen

De gemeenteraad stemt op 30 maart 2009 in met drie opties:

- De optie om de Kasteelgracht te herstellen en vervangende parkeerplekken te realiseren in de verdiepte parkeerkelder op het Defensie-Eiland, onder de voorwaarde dat overeenstemming zal worden bereikt met stichting Het Kasteel in de zomer van 2009.
- De door Blauwhoed/VORM voorgestelde optie om aan de noordzijde van het Defensie-Eiland een voetgangersbrug aan te leggen.
- De optie voor het cultureel casco, met dien verstande dat in gezamenlijk overleg goed invulling wordt gegeven aan onder andere de monumentale eisen en culturele ambities.

De gemeenteraad ziet af van de door Blauwhoed/VORM voorgestelde optie om de technische infrastructuur van de 3e fase bodemsanering aan te leggen.³⁸

Tekenen van overeenkomsten en optimalisaties

Op 27 mei 2009 worden de verschillende overeenkomsten getekend, aangevuld met een allonge ('verlengstuk' van de overeenkomst met aanvullingen en/of afwijkingen op de eerder gesloten overeenkomsten). De allonge start met de vaststelling dat de gemeente in de gunningsbrief de maximale inspanningsverplichting heeft opgenomen om, binnen de aanbestedingsrechtelijke kaders, het exploitatietekort tot een voor de gemeente acceptabele omvang terug te brengen.

Om het financiële projectresultaat te verbeteren nemen de partijen twee maanden de tijd om in gezamenlijkheid te onderzoeken welke optimalisaties mogelijk zijn op in ieder geval de volgende onderdelen:

- a. Aanpassing programma
- b. optimalisatie berekening grondwaarde (o.m. financiering)
- c. optimalisatie sanering
- d. optimalisatie ruimtelijke contouren
- e. heroverweging maatregelen duurzaam bouwen
- f. optimalisatie programma van eisen bouw- en woonrijp maken
- g. optimalisatie fasering
- h. optimalisatie bruto-netto verhouding woningontwerpen
- i. optimalisatie parkeren.

In de allonge wordt ook verwezen naar de sinds eind 2008 *“extreme wijziging van de (woning)marktomstandigheden en de omstandigheden waaronder financiering – onder voor de*

³⁸ Raadsvoorstel, dd. 10 februari 2009 / Raadsbesluit, dd. 30 maart 2009.

ontwikkelaar gebruikelijke en passende voorwaarde – kan worden verkregen”, de kredietcrisis. Er wordt afgesproken dat bij het vaststellen van het bestemmingsplan (onherroepelijkheid voorzien medio 2011) zich een nieuw keuzemoment aandient. Op basis van de dan geldende marktsituatie wordt gekeken wat een reële uitvoeringstermijn is.³⁹ Bij een tegenvallende markt is het mogelijk dat Blauwhoerd/VORM de kavels gefaseerd afneemt.

Na het tekenen van de overeenkomsten blijkt dat het bij nader inzien niet mogelijk is om de ondergrondse parkeergarage, die Blauwhoed/VORM in het ontwerp had opgenomen, te realiseren. De bodemgesteldheid op het eiland is zodanig dat er zonder bijzondere en dure maatregelen geen parkeergarage te realiseren is. Daarmee ligt er een noodzaak voor aanpassing van het ontwerp: de benodigde parkeerplaatsen moeten nu elders in het plan gerealiseerd worden.

In de raadsvergadering blijkt dat de geheimhouding van veel informatie over het eiland de raad parten begint te spelen. Het wordt lastig, aldus verschillende fracties, om een goed besluit te nemen of een open en transparant debat te voeren als er zo veel informatie is die niet genoemd mag worden. Dat blijft in de daaropvolgende jaren een rol spelen.⁴⁰

Eerste geoptimaliseerd plan

Op 14 januari 2010 wordt aan de raad het geoptimaliseerde plan voor de ontwikkeling van het Defensie eiland gepresenteerd, dat op de volgende onderdelen afwijkt van het oorspronkelijke plan uit 2008:

- De circa 46 sociale (koop/huur)woningen worden omgezet naar betaalbare koop.
- De hoogteaccenten (noordpunt, zuidpunt en in het midden) op het Defensie eiland worden 1,5 meter hoger en alle hoogteaccenten worden minder slank van vorm.
- Voor bewoners parkeren in het midden en noorden van het eiland wordt een bovengrondse gebouwde parkeergarage gerealiseerd.
- Een deel van het bezoekers parkeren geschiedt op maaiveld.
- De Kasteelgracht wordt aangelegd.
- Gebouw Q wordt gesloopt, de nieuwbouw krijgt eenzelfde dakconstructie.
- Op het plein, ten noorden van gebouw B, wordt een klein gebouw met drie eengezinswoningen toegevoegd.
- Gebouw T verschuift enige meters richting Kasteel.
- Gebouw 3 wordt iets vergroot en verschuift enige meters richting het Kasteel.

³⁹ Ondertekende aanbestedeningsovereenkomst Defensie-Eiland + Allonge en bijlage Allonge, getekend 27 mei 2009.

⁴⁰ Notulen openbare vergadering van de raad der gemeente Woerden, d.d. 30 maart 2009 (voortzetting van de vergadering van 26 maart).

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

- De ambitie voor duurzaamheid is teruggebracht tot hetgeen kostenneutraal gerealiseerd kan worden en het toepassen van een Warmte Koudeopslag.
- De appartementen in de gebouwen 4 en 5 worden omgevormd naar eengezinswoningen.

Niet iedereen is gelukkig met het aangepaste plan. Onder andere vanuit stedenbouwkundig oogpunt heeft het nieuwe plan aan kwaliteit ingeboet ten opzichte van het oude plan. Ook binnen de gemeente leidt de optimalisatie tot discussie; de vraag is of de financiële optimalisatie niet te zeer ten kosten van de plankwaliteit gaat. Opnieuw speelt het geheime karakter van een groot deel van het inmiddels opgebouwde dossier een complicerende rol.⁴¹

Inhoudelijk mist de raad vooral de sociale huurwoningen in het plan. Daarnaast ziet de raad meer en meer de risico's van het plan. Vanuit het college geeft de wethouder aan hoe weinig speelruimte de gemeente op dit punt nog heeft. Uiteindelijk zijn er weinig goede alternatieven. In een (geheime) notitie "*Analyse consequenties Geoptimaliseerd plan*" d.d. 14 januari 2010 wordt een viertal scenario's voor het vervolg geschetst. Naast het scenario 'de voorgestelde wijzigingen accepteren' zijn dat de volgende drie alternatieven:

- Terug naar het oorspronkelijke plan van Blauwhoed/VORM. Vanwege de marktomstandigheden geeft Blauwhoed/VORM echter aan dat dit plan niet langer haalbaar is. Vasthouden aan deze lijn betekent dus afscheid nemen van Blauwhoed/VORM.
- Opnieuw aanbesteden, met extra financiële verliezen door rentekosten en door de in die tijd al minder gunstige marktpositie.
- Zelf saneren en ontwikkelen, met ten minste even nadelige financiële consequenties voor de gemeente.

Uit deze alternatieven kiest de raad uiteindelijk voor doorgaan met Blauwhoed/VORM. De wethouder zegt daarbij toe te onderzoeken hoe de sociale woningbouw teruggebracht kan worden in het plan.⁴² Met subsidiebijdragen van derden wordt getracht het financiële tekort verder te beperken.⁴³

⁴¹ Notulen Raadsvergadering dd. 18 februari 2010.

⁴² Notulen Raadsvergadering dd. 18 februari 2010 en raadsbesluit dd. 18 februari 2010.

⁴³ MEMO geheim op grond van artikel 25 Gemeentewet. behorend bij Raadsvoorstel Geoptimaliseerd plan Defensie eiland d.d. 14-01-2010, Analyse consequenties geoptimaliseerd plan Defensie-Eiland d.d.: 14 januari 2010.

Aanvullende overeenkomst

Na de raadsvergadering in februari 2010 wordt het plan opnieuw aangepast. In de raadsvergadering van 25 november 2010 wordt de gemeenteraad gevraagd in te stemmen met de resultaten van deze tweede herziening, die wordt vastgelegd in een *“Aanvullende Overeenkomst Defensie-Eiland Woerden”*. Conform artikel 169 Gemeentewet wordt de raad vooraf over deze voorgenomen overeenkomst geïnformeerd; de raad besluit conform het voorstel.⁴⁴ De aanvullende overeenkomst wordt uiteindelijk op 24 januari 2011 ondertekend.

In de aanvullende overeenkomst komen de meeste uitgangspunten van het eerste geoptimaliseerde plan terug. De volgende onderdelen worden verder aangepast:

- In gebouw 2 worden de geplande 46 betaalbare koopwoningen omgezet in 22 KoopGarantwoningen en zeventien middel dure huurwoningen (totaal: 39 woningen) en geleverd aan woningbouwcorporatie SWW, inclusief de bijbehorende parkeerplaatsen.
- De Kasteelgracht wordt aangelegd, mits hierover overeenstemming kan worden bereikt met Stichting het Kasteel.

Met dit herziene plan komt het project tegemoet aan de wensen van de raad om de sociale woningbouw te handhaven. Het andere deel van de bezwaren van de raad, die tegen de stedenbouwkundige uitwerking, blijft echter bestaan.⁴⁵

Financieel resultaat: het uiteindelijke grondbod

Het oorspronkelijke bedrag van de bieding van Blauwhoed/VORM in 2008 bedroeg € 2.050.000. In het geoptimaliseerde plan van januari 2010 werd die verhoogd tot in totaal € 4.300.000. In deze exploitatieopzet is ook de toegekende FSW subsidie van 1,4 miljoen opgenomen. Na de herziening van het plan, met een substantieel deel sociale woningbouw tegen lagere grondprijzen, komt het grondbod uit op een lumpsum bedrag van € 4.000.000 (zie figuur 2).⁴⁶ Dit bedrag is als volgt tot stand gekomen:

⁴⁴ Raadsvoorstel 12 oktober 2010 'Aanvullende Overeenkomst Defensie-Eiland Woerden / raadsbesluit in vergadering 25 november 2010; Notulen openbare vergadering van de raad der gemeente Woerden, d.d. 25 november 2010.

⁴⁵ Bijlage 1 bij Aanvullende Overeenkomst Defensie Eiland[0] (Versie zoals vastgesteld door de gemeenteraad, februari 2010) geschreven dd. 28 september 2010.

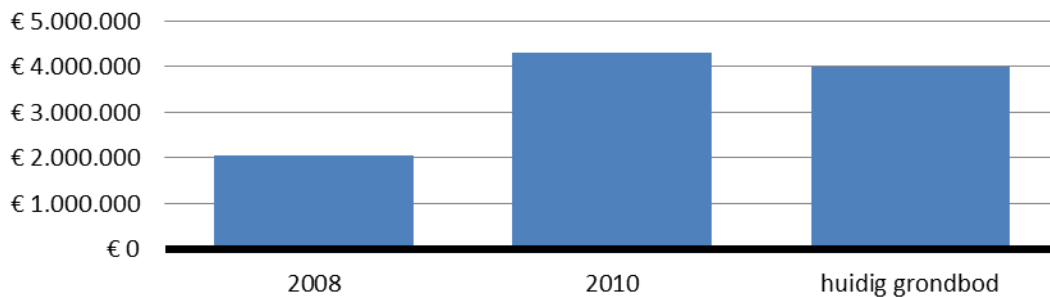
⁴⁶ Bieding De Wasserij CV d.d. 5 oktober 2010, kenmerk 188477-v2).

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

- De lumpsumbieding van Blauwhoed/VORM uit december 2009 (het geoptimaliseerde plan, goedgekeurd op 18-2-2010) bedroeg € 4.300.000,-
- In gebouw 2 worden nu 22 Koopgarantwoningen en 17 middel dure huurwoningen gerealiseerd, die worden overgenomen en geëxploiteerd door de SWW. In dit gebouw 2 komen daardoor 39 woningen in plaats van 46. Het verlies aan woningen (39 i.p.v. 46) levert een lagere grondwaarde op voor de gemeente Woerden. Dat brengt het grondbod van € 4.300.000 naar € 4.000.000.

De gemeente zal zich inspannen om nog € 0,5 mln. ISV-subsidie van de provincie binnen te halen voor het project.

Figuur 2 Ontwikkeling grondbod Blauwhoed/VORM



2.6 Vanaf 2012: Van sloop naar start verkoop...

Sloop

Op 6 februari 2012 is de sloopvergunning voor een groot deel van de opstallen op het Defensie eiland verleend. De sloop is op 29 maart 2012 gestart en wordt begin september afgerond.⁴⁷

Stedenbouwkundig- en bestemmingsplan

Het initiatief voor de verdere planuitwerking ligt vanaf 2011 vooral bij de ontwikkelaar. In april 2012 zijn het stedenbouwkundig plan en het ontwerpbestemmingsplan in zijn definitieve vorm goedgekeurd door het college van B&W. In april vraagt de Waterij CV voor twee te realiseren gebouwen op het eiland omgevingsvergunningen aan. De gemeente kan deze echter pas verlenen na het definitief worden van het bestemmingsplan (circa zes weken na vaststelling door de gemeenteraad).

Er is voor gekozen voor de plandelen Midden en Zuid een flexibel bestemmingsplan op te stellen,

omdat deze plandelen pas over enige jaren worden ontwikkeld en gebouwd. Het bestemmingsplan voor het Noordelijke gedeelte is exacter omschreven.⁴⁸

Op 27 september 2012 heeft de gemeenteraad van Woerden het bestemmingsplan Defensie-Eiland gewijzigd vastgesteld. Gedurende de ter inzage legging (12 april – 23 mei 2012) zijn circa 370 zienswijzen binnengekomen. Het overgrote deel van de zienswijzen betrof een algemene standaardbrief die mensen konden vinden op de website 'www.stop-Defensie-Eiland.nl'.⁴⁹ De bezwaren betreffen vooral de hoogteaccenten van 21 en 24 meter.⁵⁰

Een vijftal zienswijzen besluit de gemeenteraad gedeeltelijk gegrond te verklaren. De raad besluit vervolgens het bestemmingsplan Defensie-Eiland gewijzigd vast te stellen. De drie belangrijkste wijzigingen die daaruit voortkomen zijn:

- Opnemen minimale doorvaarthoogte en –breedte van de te realiseren bruggen;
- vernieuwde inrichtingstekening waaruit blijkt dat ruimte langs de kade wordt vrijgehouden voor het Romeinse schip;
- In de toelichting worden impressies opgenomen. De impressies geven een duidelijk beeld van de doorzichten en het stadsgezicht in de nieuwe situatie.^{51 52}

Start sanering

In januari 2012 heeft de provincie Utrecht de saneringsbeschikking ten behoeve van de sanering verleend, en het waterschap de Waterwetvergunning. Voordat gestart kan worden moet de provincie Utrecht ook haar goedkeuring verlenen aan het uitvoeringsplan. Op 22 augustus wordt het eerste uitvoeringsplan goedgekeurd. Het betreft de sanering van drie oliespots op het Defensie eiland Noord. Op 29 augustus is de sanering gestart. De 'beschikking ernst en spoed' van de provincie uit 2008 geeft aan dat er uiterlijk op 4 juni 2012 gestart moet worden met deze sanering, de provincie en het college hebben dit uitstel goedgekeurd. De vertraging heeft geen

⁴⁷ Voortgangsrapportage Defensie-Eiland, maart – augustus 2012, zoals vastgesteld in de regiegroep Defensie-Eiland op 1 oktober 2012 en welke vervolgens verzonden is aan college van B&W en raadscommissie ter informatie. Drie keer per jaar wordt een dergelijke voortgangsrapportage gemaakt.

⁴⁸ Voortgangsrapportage Defensie-Eiland, maart – augustus 2012, zoals vastgesteld in de regiegroep Defensie-Eiland op 1 oktober 2012 en welke vervolgens verzonden is aan college van B&W en raadscommissie ter informatie. Drie jaarlijks wordt een dergelijke voortgangsrapportage gemaakt.

⁴⁹ Afdeling Ruimte Gemeente Woerden, augustus 2012, Nota van beantwoording zienswijzen Bestemmingsplan Defensie-Eiland Woerden.

⁵⁰ Voortgangsrapportage Defensie-Eiland, maart – augustus 2012, zoals vastgesteld in de regiegroep Defensie-Eiland op 1 oktober 2012 en welke vervolgens verzonden is aan college van B&W en raadscommissie ter informatie. Drie jaarlijks wordt een dergelijke voortgangsrapportage gemaakt.

⁵¹ Staat van wijzigingen bij het bestemmingsplan Bestemmingsplan Defensie-Eiland Woerden, augustus 2012, bijlage 24 bij het bestemmingsplan, beschikbaar via www.woerden.nl.

⁵² Raadsbesluit dd. 27 september 2012.

invloed op de verleende subsidies.

Ook heeft de Wasserij CV hiermee toegezegd dat zij zullen starten met de sanering⁵³, ongeacht of het bestemmingsplan Defensie eiland op dat moment onherroepelijk is. Hiermee wordt een risico op extra vertraging weggenomen.

Start verkoop

De verkoop van het plandeel Noord is met een grote verkoop manifestatie op 11 juni 2012 gestart. Deze bijeenkomst trekt 400 geïnteresseerden. In totaal zijn 69 woningen, waarvan 25 appartementen in de verkoop gegaan. Eind augustus 2012 zijn er zes koopcontracten getekend en is op 30 woningen een optie genomen.⁵⁴

2.7 Project organisatie

In de startnotitie wordt Defensie-Eiland nog ondergebracht bij het project Binnenstad. Later in het proces wordt het Defensie-Eiland een zelfstandig project, los van de Binnenstad. Daarbij hoort een organisatiestructuur met een stuurgroep, een projectgroep en een regiegroep. De overlegstructuur is zo opgezet dat werkzaamheden zoveel mogelijk in klein gezelschap worden voorbereid, en de Regiegroep en Stuurgroep in staat zijn om integraal en op hoofdlijnen te sturen. Uitgangspunt is dat voor de meeste werkzaamheden de ontwikkelaar het werk moet doen en de gemeente zorgt voor het toetsen, bewaken, inspireren en haar gangbare publieke taken:

Stuurgroep

Tussen gemeente en projectontwikkelaar op bestuurlijk niveau (vanuit de gemeente zijnde de portefeuillehouder) ter bespreking van de voortgang, voor het nemen van besluiten en voorbereiding van besluitvorming door college, raad en/of vennotenoverleg Blauwhoed/VORM. Komt sinds februari 2011 circa zes maal per jaar bijeen.

Gemeentelijke Regiegroep

Voor maatschappelijke en bestuurlijke inbedding van het project. Dat wil zeggen het sturen op de voortgang (resultaten, planning, mijlpalen, financiën), maken van essentiële inhoudelijke keuzes (op hoofdlijnen, scenario's), voorbereiden van de besluitvorming door het college en de

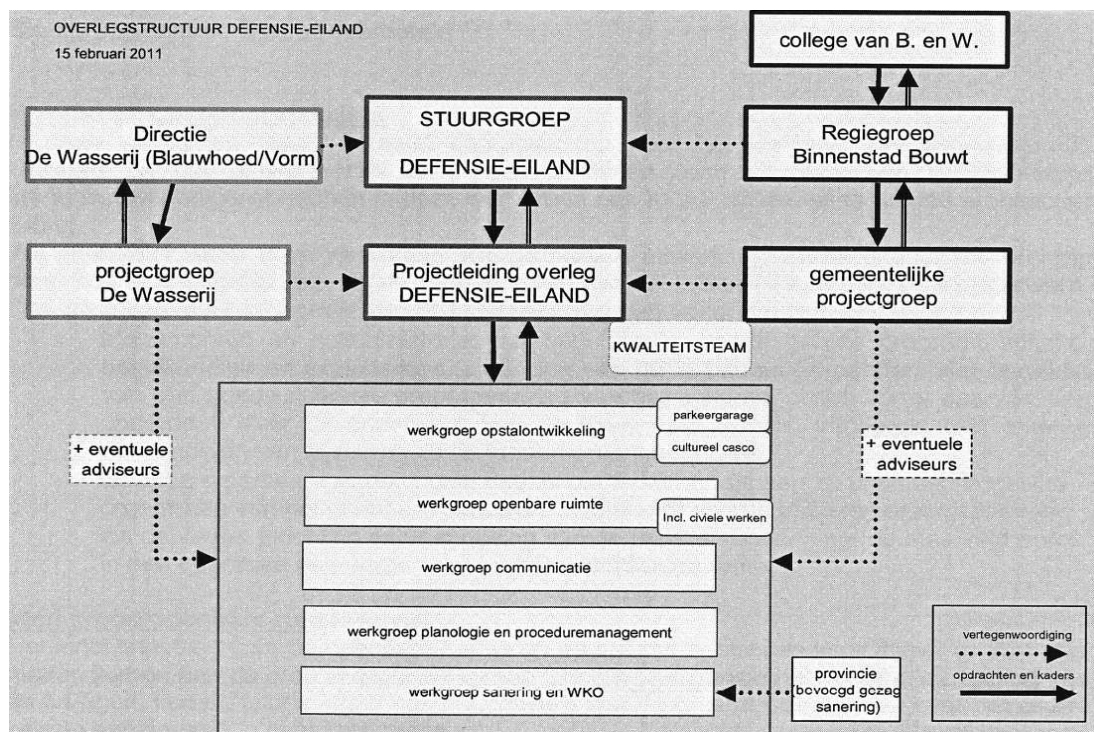
⁵³ De in situ-sanering: de sanering die plaatsvindt zonder grond af te graven en (daardoor) een langere periode in beslag neemt.

⁵⁴ Voortgangsrapportage Defensie-Eiland, maart – augustus 2012, zoals vastgesteld in de regiegroep Defensie-Eiland op 1 oktober 2012 en welke vervolgens verzonden is aan college van B&W en raadscommissie ter informatie. Drie jaarlijks wordt een dergelijke voortgangsrapportage gemaakt.

De sturing en ontwikkeling van een groot project: De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

inhoudelijke voorbereiding van de gezamenlijke stuurgroep. Vanuit de gemeente zijn onder andere de wethouder, ambtelijk opdrachtgever en projectleider betrokken.

Figuur 3 Overlegstructuur Defensie-Eiland (15 februari 2011)



Projectleiding overleg

Overleg tussen de projectleider van gemeente en de projectleider van de ontwikkelaar ter bespreking van de voortgang. Zo mogelijk worden knelpunten in dit overleg opgelost, of anders wordt besluitvorming door de stuurgroep en/of het college hier voorbereid. Komt sinds februari 2011 circa zes maal per jaar bijeen.

Gemeentelijke projectgroep

Deze projectgroep heeft de taak producten in opdracht van de ontwikkelaar gemaakt te toetsen en zorg te dragen voor een integrale gemeentelijke reactie. Daarnaast bewaakt zij de integraliteit en kwaliteit van de plannen, zorgt zij voor de voorbereiding en afstemming van de gemeentelijke inbreng in de diverse werkgroepen en draagt zorg voor de voorbereiding van besluitvorming door de regiegroep, college, commissie of raad. Deze projectgroep komt maandelijks bijeen en is opgebouwd uit de leden van de verschillende werkgroepen. Aan deze projectgroep nemen onder andere een stedenbouwkundige, een planeconoom en een jurist deel.

De projectgroep staat onder leiding van de gemeentelijke projectleider. Lange tijd is deze functie bekleed door een externe; sinds 2009 is vanuit de gemeentelijke organisatie zelf een projectleider aangesteld.

Werkgroep opstalontwikkeling

Naast de gemeentelijke stedenbouwkundige(n) en projectleider hebben in deze werkgroep de verschillende architecten zitting. In het begin van de samenwerking met Blauwhoed/VORM neemt ook stedenbouwkundig bureau KCAP aan de werkgroep deel, maar in het voorjaar van 2011 beëindigt Blauwhoed/VORM de samenwerking met KCAP. Tot april 2011 werkte deze werkgroep aan de nadere uitwerking van het stedenbouwkundig ontwerp. Sinds april 2011 komen ook monumenten, cultuurhistorie en openbare parkeervoorzieningen in deze werkgroep aan de orde.

Werkgroep openbare ruimte /civiel

In deze werkgroep komen de inrichtingsplannen voor de openbare ruimte en de diverse bestekken voor bouw- en woonrijp maken aan de orde, samen met de afwikkeling van het verkeer, de aanleg van bruggen, kaden, taluds en wandelroute. Deze werkgroep draagt ook zorg voor afstemming met de diverse nutspartijen.

Werkgroep communicatie

De ontwikkelaar zorgt voor het opstellen van een communicatieplan. In de werkgroep vindt hierover met de gemeente afstemming plaats. De gemeente richt zich op de publieke communicatie en de ontwikkelaar op de marketingcommunicatie.

Werkgroep planologie en procedure management

Het bestemmingsplan wordt inhoudelijk voorbereid door de ontwikkelaar. In deze werkgroep staat de productie en procesgang van het bestemmingsplan centraal. Ook draagt deze werkgroep zorg voor de coördinatie van eventuele onderzoeken nodig voor het bestemmingsplan. De werkgroep heeft ook als taak toe te zien op een goede inpassing van alle benodigde procedures, vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen.

Werkgroep sanering

Kader voor deze werkgroep vormt de beschikking “ernst en spoed” afgegeven door de provincie en de saneringsovereenkomst met de ontwikkelaar. De provincie is als bevoegd gezag in deze werkgroep vertegenwoordigd, samen met de adviseur bodem van de Milieudienst Noordwest Utrecht.

Werkgroep WKO

In februari 2011 was een gemeentelijke werkgroep voor de voorbereiding en uitvoering/aanbesteding van de aanleg van een Warmte-Koude opslag in combinatie met de grondwatersanering in oprichting.⁵⁵ Medio 2012 is besloten afscheid te nemen van de plannen voor warmte-koude opslag op het Defensie-eiland en te zoeken naar alternatieve maatregelen om de duurzaamheid te vergroten.

2.8 Financiële ontwikkeling en risico's

Het Defensie-Eiland wordt door de gemeente Woerden al vanaf het begin gezien als een risicovol project. In deze paragraaf worden eerst de risico's die in 2006, 2008 en 2012 benoemd werden voor het project beschreven. Het vervolg van de paragraaf gaat in op de financiële ontwikkeling van het project, aan de hand van de grondexploitaties.

Risicoanalyses 2006, 2008 en 2012

Jaarlijks wordt voor het project een risicoanalyse uitgevoerd. In tabel 1 zijn de belangrijkste door de gemeente benoemde risico's uit de jaren 2006, 2008 en 2012 met elkaar vergeleken. Het gaat om de risico's die de gemeente zelf in dat jaar de belangrijkste achtte, niet om de risico's die al dan niet opgetreden zijn. Het blijkt dat de belangrijkste ingeschatte risico's nogal veranderd zijn, samenhangend met de projectfase waarin het project zich bevindt.

Tabel 1 Vergelijking belangrijkste door de gemeente benoemde risico's uit 2006, 2008 en 2012

2006	2008	2012
Te lage raming kosten bouw- en woonrijpmaken, sanering e.d.	Te laag bod aanbiedende partijen	Stedenbouwkundig kwaliteitsverlies
Vertraging door gebrek aan draagvlak	Na gunning start opdrachtgever weer een onderhandeling	Imago, o.a. door geluidsoverlast
Raad treedt teveel in details i.p.v. kader stellend	Onheldere opdracht	Staatssteun
Overaanbod appartementen	Geen maatschappelijk draagvlak voor gekozen plan	Mislopen subsidies door vertraging sanering
Aanvullende eisen bestuur	Discussie met ontwikkelaar over kwaliteitsniveau openbare ruimte	Slechte samenwerking met projectontwikkelaar door ontbreken

⁵⁵ Projectleider Defensie-Eiland Gemeente Woerden, 15 februari 2011, Memo – organisatie- en overlegstructuur Defensie-Eiland.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

vertrouwen		
Vertraging van de bodemsanering	Kans dat de ontwikkelaar niet tijdig voldoet aan eisen bodemsanering	Capaciteit van de projectgroep
Vertraging door bezwaar omwonenden	Tijdelijke beveiligingsmaatregelen voor bodem en grondwater kosten meer dan begroot	Mislopen subsidies doordat niemand structureel op de subsidies let
Nieuwe prioriteiten volgende raad	Zelf in de markt moeten zetten van cultureel casco.	Gevolgen niet doorgaan Warmte Koude Opslag
Maatschappelijke onrust over culturele voorzieningen		Bepaalde keuzes duurzaamheid mogelijk in strijd met de stedenbouwkundige kwaliteit.
Vertraging door discussie te handhaven gebouwen.		

Voor elk van de grote risico's worden beheersmaatregelen geformuleerd. Eén belangrijke maatregel die in 2006 wordt vastgesteld is goede informatie- en communicatie, om het draagvlak bij de bevolking niet kwijt te raken.⁵⁶ Dat past bij het risico dat steeds terugkeert in de lijst van 2006: draagvlak in de Woerdense samenleving.

In 2008 hangen de belangrijkste risico's samen met de aanbestedingsprocedure en de gesprekken die met Blauwhoed/VORM gevoerd worden.⁵⁷ In 2012 hangen de grootste risico's samen met de bestemmingsplanprocedure. Het risico is ook dat de woningen niet verkocht worden, dat Blauwhoed/VORM daarom niet start met de sanering en dat er dus niet voldaan wordt aan de provinciale eis. Inmiddels is de sanering gestart en is dat laatste risico dus vervallen.⁵⁸

Financiële ontwikkeling grondexploitatie

Bij de grondaankoop voor Defensie-Eiland in 2005 lag er een sluitende grondexploitatie. Inmiddels laat de herziening van de grondexploitatie 2012 een tekort zien van € 14,3 mln. voor de gemeente.⁵⁹ Deze paragraaf beschrijft aan de hand van de verschillende exploitatieberekeningen de ontwikkeling van het financiële plaatje van het project.

Figuur 4 laat de geraamde kosten en opbrengsten per 1 januari van de genoemde jaren zien, waarbij in 2005 de kosten van de gemeentelijke grondexploitatie zijn weggelaten, om zo een

⁵⁶ Gemeente Woerden / DHV, april 2006, Ontwikkeling Defensie-Eiland – Resultaten risicoanalyse uitgevoerd maart 2006.

⁵⁷ Gemeente Woerden, 28 mei 2008, Risicoanalyse Project Defensie-Eiland.

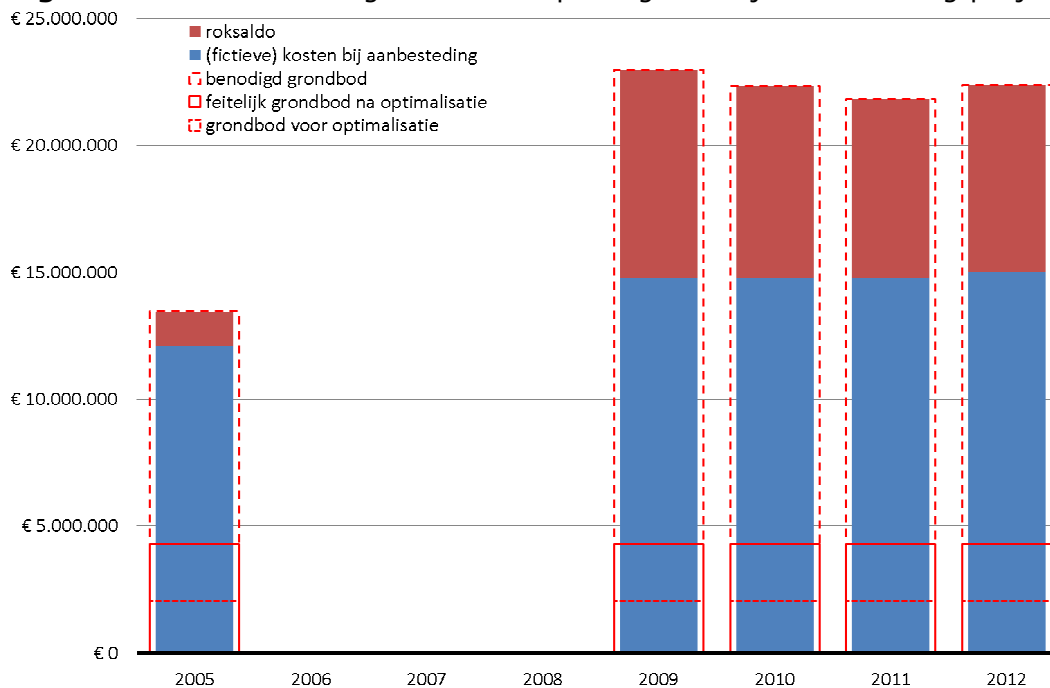
⁵⁸ Gemeente Woerden, 31 juli 2012, Risico-analyse – Project Defensie-Eiland 2012.

⁵⁹ Exploitatieberekening Defensie-Eiland 2012, p. 6.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

fictief cijfer voor een aanbesteding te krijgen. In de kolom 'kosten' zitten dus niet de kosten van de sanering, omdat die kosten door Blauwhoed/VORM gemaakt worden. In alle jaren is het zogeheten 'rok-saldo' onderscheiden; dat is het saldo van rente, opbrengstenstijging en kostenstijging. Het rok-saldo geeft de kosten weer die verbonden zijn aan de fasering van het project in de tijd: kosten worden eerder gemaakt dan opbrengsten worden ontvangen en daardoor treedt renteverlies op.

Figuur 4 Ontwikkeling kosten en opbrengsten bij aanbesteding project



In de figuur valt op dat het rok-saldo zeer sterk gestegen is: in 2005 is dat geraamd op ongeveer € 1,3 mln., vanaf 2009 fluctueert het rond de € 7,5 mln.. De primaire reden voor deze stijging is de vertraging in de exploitatie. In 2005 werd geraamd dat het project in 2010, vijf jaar na de aankoop, afgesloten kon worden. De rentelasten over de grondaankoop waren daarmee beperkt. Eind 2012 ligt het eindjaar van de exploitatie in 2018 en bedraagt de boekwaarde van het complex meer dan € 12 mln., waarmee de jaarlijkse rentelasten bij het gehanteerde rentepercentage van 4,75 een kleine zes ton bedragen.⁶⁰

Uit de onderliggende cijfers blijkt dat een andere kostenpost die sterk gestegen is, de post 'vtu-kosten' (voorbereiding en toezicht op de uitvoering) is. Het gaat hier om de gemeentelijke apparaatskosten voor de planvoorbereiding en het toezicht op de uitvoering. Opnieuw speelt de

⁶⁰ In 2013 is het rentepercentage verlaagd naar 4,25%.

vertraging hierbij een rol: er wordt gedurende een langere periode aan het plan gewerkt. Ook de langdurige onderhandelingen met Blauwhoed/VORM over het precieze plan spelen hierbij een rol. De geraamde vtu-kosten in 2005 bedroegen ongeveer 27,5% van de kosten van bouw- en woonrijp maken; dat is een reëel percentage voor een gemeentelijke exploitatie voor binnenstedelijke woningbouw. In 2010 zijn de geraamde kosten voor vtu al meer dan verdubbeld. Deels is de tijd en moeite die de Europese aanbestedingsprocedure kost hiervan de oorzaak.

Aan de opbrengstenkant blijft het grondbod van Blauwhoed/VORM aan de gemeente sterk achter bij de totale kosten. Het feit dat Blauwhod/VORM het voor een groot deel het risico van de saneringskosten voor fase 1 en 2 op zich heeft genomen, drukt het grondbod wat zij uitbrengen. De in de grondexploitatie opgenomen saneringskosten voor deze twee fasen waren blijkens een memo van de Milieudienst al (te) laag geraamd,⁶¹ door het feit dat de ontwikkelaar volledig verantwoordelijk werd voor de sanering komt daar nog een risicomarge bovenop. De tegenvallende woningmarkt vanaf 2009 speelt hier ook een rol, maar is zeker niet de enige factor.

De gemeenteraad heeft naar aanleiding van het tegenvallende grondbod gesproken over mogelijke optimalisaties, waarbij tegelijkertijd bepaalde kwaliteitseisen (sociale huur) overeind bleven.

Het beeld uit deze cijfers strookt met de bevindingen uit de interviews: er lag bij de aankoop strikt genomen een sluitende grondexploitatie, maar veel bij het project betrokken ambtenaren vertrouwden er niet helemaal op dat die realistisch was. Op een aantal punten is in de exploitatie van 2005 niet realistisch gerekend. De belangrijkste twee punten zijn de kosten van de sanering en de fasering van het plan. Wat het eerste betreft wees de Milieudienst er al op dat deze kosten ten minste € 1 mln. en nog waarschijnlijker € 2 mln. te laag geraamd waren. Daarnaast was het in 2005 niet realistisch om te veronderstellen dat het project in 2010 afgerond zou zijn, onder andere gezien het feit dat een Europese aanbestedingsprocedure doorlopen moest worden en een bestemmingsplan moest worden opgesteld. Door die langere looptijd zouden de rentekosten veel hoger uitkomen dan in de exploitatie uit 2005 geraamd werd.

⁶¹ Memo Milieudienst d.d. 9 augustus 2005 (rechtsopvolger van de Milieudienst is de Omgevingsdienst).

3. Tegenlicht

3.1 Inleidend

Op basis van de documentenstudie in fase 2 en de interviews uit fase 3 is een reconstructie gemaakt van de ontwikkeling van het Defensie-Eiland van aankoop tot de start van de uitvoering, vooral vanuit gemeentelijk perspectief. De gemeente, betrokken projectontwikkelaars, omwonenden en andere partijen zullen de plannen voor het Defensie-Eiland echter alle vanuit hun eigen perspectief te beoordelen. Er is dan ook aanvullend op het “feitenrelaas” in hoofdstuk 3, op basis van (gemeentelijke) documenten en gesprekken met betrokkenen binnen de gemeente en gemeenteraadsleden, een tweede reconstructie gemaakt op basis van de aandacht in de media voor het Defensie-Eiland, waarna beide met elkaar vergeleken worden.

Voor deze alternatieve reconstructie van de ontwikkeling van het Defensie-Eiland zijn de digitale archieven van het Algemeen Dagblad / Utrechts Dagblad en de Woerdense Courant doorzocht. Daarnaast zijn enkele artikelen van RTV Utrecht gebruikt. In paragraaf 4.2 wordt de inhoud van deze artikelen gepresenteerd in een “woordwolk”. Hierin wordt de hoofdlijn van het “gesprek” in de media inzichtelijk door de 50 meest genoemde termen of woorden te laten zien. Hoe ‘groter’ het woord of de term is hoe vaker deze voorkomt in de media uitingen.

In bijlage 6 bij deze rapportage zijn - in chronologische volgorde – selecties opgenomen van de gevonden artikelen, ofwel worden de gevonden artikelen in meer detail gepresenteerd. Samen met een woordwolk van de 50 meest genoemde termen of woorden per “ontwikkelingsfase”.

In paragraaf 4.3 wordt de reconstructie op basis van de media vergeleken met het feitenrelaas in hoofdstuk 3 en worden enkele opvallende punten besproken. Dit onder andere op basis van een vergelijking van beide “tijdlijnen”.

[illegible]

3.3 Feitenrelaas en media vergeleken

Hieronder wordt de reconstructie op basis van de media vergeleken met het feitenrelaas in hoofdstuk 3. Gestart wordt met een beschrijving van de meest opvallende punten. Dit onder andere op basis van een vergelijking van beide “tijdlijnen” opgenomen in figuur 5.

Aankoop en aanbesteding

Direct valt op dat de media aandacht het grootst is tijdens de Europese aanbesteding en gedurende de optimalisaties / onderhandelingen met Blauwhoed/VORM. Uit de aandacht van de media ten tijde van de aankoop van het eiland blijkt het langdurige en ingewikkelde onderhandelingstraject, met als belangrijkste onderwerp de aankoopprijs. De precieze kosten die hiermee gepaard gaan zijn onbekend, hoewel aangegeven wordt dat een rendabele exploitatie mogelijk moet zijn.⁶² De precieze bedragen verschijnen niet in de media, logisch gezien het feit dat deze merendeels onder geheimhouding in de gemeenteraad besproken zijn. In de media wordt zowel ten tijde van de aankoop en tijdens de aanbesteding verwezen naar de omvangrijke vervuiling en noodzaak van een sanering.⁶³

De verschillende krantenartikelen bevestigen het beeld dat de inwoners en raadsleden enthousiast waren over de aankoop en ontwikkeling van het eiland.

Voorafgaand aan het participatietraject ontstaat enige discussie over de “hardheid” van de ruimtelijke kaders; het is de vraag in hoeverre er nog ruimte is om de resultaten van het participatietraject te verwerken⁶⁴. In hoofdstuk 3 is duidelijk geworden dat hier in de raad ook nadrukkelijk over gediscussieerd is. De raad neemt het participatietraject serieus, zo komt onder andere in de media naar voren dat de resultaten (verslagen) van inspraak- en meedenkbijeenkomsten op verzoek van de gemeenteraad naar ontwikkelaars zijn gezonden voorafgaand aan aanbesteding.⁶⁵

Defensie-Eiland in relatie tot de markt

In de media is het ontstaan van de crisis op de woningmarkt duidelijk zichtbaar, aan de hand van berichtgeving in de periode 2007-2009. Bij aankoop van het eiland in 2005 zijn de perspectieven

⁶² o.a.: Woerden gooit de remmen los; maandag 31 oktober 2003 / Uitstel verkoop Defensie-Eiland aan Woerden; 11 december 2004 / Wonen op Defensie-Eiland wordt mogelijk; 20 september 2005.

⁶³ o.a.: Wonen op Defensie-Eiland wordt mogelijk; 20 september 2005 / 'Woerden moet nú het lef hebben'; 30 september 2005 / Centrum drijft op schoonmaakmiddel; 15 april 2008.

⁶⁴ o.a.: Bewoners centrum onthutst over plannen Defensie-Eiland, 30 oktober 2006 / Bewoners krijgen stem in Defensie-Eiland; 7 november 2006 / 'Leuk als je idee wordt overgenomen'; 21 januari 2007 / 'Graaf kasteelgracht open'; 24 april 2007 / Teleurstelling over Defensie-Eiland; 24 april 2007 / 'Schrapp sociale bouw'; 25 mei 2007.

⁶⁵ o.a.: Bouwers Defensie-Eiland gekozen; 7 november 2007.

gunstig; er is nog veel woningbouw in en om Woerden nodig⁶⁶. Al in 2007 klinken de eerste kritische geluiden over een mogelijk overaanbod van woningen, in het bijzonder appartementen. Na het ontstaan van de crisis wordt verwezen naar het bijstellen van de gemeentelijke ambities en de keuze om het Defensie-Eiland wel doorgang te laten vinden ondanks de kosten⁶⁷.

Kosten en optimalisaties

In de media is weinig aandacht voor de kosten totdat optimalisaties nodig blijken in januari 2010. Hierna krijgen de financiële consequenties - voor zover bekend of te beredeneren - meer aandacht. Duidelijk is dat de ontwikkeling duurder uitvalt en de plannen in "versoberde vorm" uitgevoerd zullen worden⁶⁸.

Beide argumenten die naar voren kwamen in hoofdstuk 3 voor optimalisatie worden genoemd in de media: "De crisis zorgde voor een ommezwaai in de woningmarkt. Uit onderzoek blijkt dat de behoefte aan appartementen, zoals in het oorspronkelijke concept royaal vertegenwoordigd, is afgenomen. Daarnaast wilde ook de gemeente de plannen 'optimaliseren', in de hoop het gemeentelijk tekort drastisch terug te dringen".⁶⁹

Na de optimalisatie verschuift de aandacht in de media naar de inhoudelijke aspecten van het plan.

Hoogbouw

De maximale bouwhoogte is een terugkerend thema tijdens de ontwikkeling van het Defensie-Eiland. Naast de discussie in de gemeenteraad speelt zich ook in de media een politiek geladen discussie over dit onderwerp af. Rond de mate van hoogbouw uiten verschillende raadsleden zich in de media⁷⁰. Ook verschillende tegenstanders / actiegroepen weten rond dit onderwerp de weg naar de media te vinden. Deze laatste groep is ook sterk actief in de media ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan. Zij voeren in de media onder andere 'campagne' om een groot aantal zienswijzen in te dienen.⁷¹ In de krant wordt de slaagkans van deze protesten echter

⁶⁶ o.a.: Woerden gooit de remmen los; maandag 31 oktober 2003 / Woerden kan veel meer huizen bouwen, 27 september 2006.

⁶⁷ o.a.: Verzadiging woningmarkt dreigt; 24 september 2007 / Geen nieuwe huizen rondom Woerden; 22 mei 2008 / Woerden moet door financiële status gaan kiezen; 24 januari 2009 / Woerden moet in 2009 keuzes maken; 29 januari 2009.

⁶⁸ o.a.: Miljoenen naar nieuwbouw; 25 juni 2009 / Defensie-Eiland veel duurder; 13 januari 2010 / Woerdense Courant - 15 jan 2010 / Artikel 20 januari 2010; ingezonden brief / 'Uitgraven gracht nu niet haalbaar'; 25 mei 2011.

⁶⁹ o.a.: Artikel 15 januari 2010.

⁷⁰ o.a.: 'Woerden de lucht in'; 30 september 2005 / CDA tegen hoogbouw binnenstad Woerden; 8 oktober 2005 / D66 wil mening Woerdenaar over hoogbouw; 14 oktober 2005.

⁷¹ Woerdense Courant - 28 september 2011 / Tegen hoogbouw; 23 mei 2012 / Woerdense Courant - 02 mei 2012 / Woerdense Courant - 10 mei 2012.

laag ingeschat op basis van een reconstructie van de besluiten genomen door de raad in 2007, bij vaststelling van de ruimtelijke kaders⁷².

‘Belofte’ – Optimalisatie – Teleurstelling

Nog voordat de grond aangekocht wordt zijn er ideeën over de ontwikkeling van het Defensie-Eiland. Hoewel deze een voorlopig karakter hadden (een eerste definitie van de ruimtelijke kaders / gewenste planonderdelen was nodig voor de onderhandelingen met Domeinen, zie ook paragraaf 3.1) is het een ‘toekomstbeeld’ wat men in gedachte houdt of bijna als een soort ‘belofte’ gaat zien.⁷³ Een voorbeeld hiervan vormt het al dan niet terugbrengen van de kasteelgracht. In eerste instantie lijkt dit planonderdeel gezien de kosten niet gerealiseerd te kunnen worden (2007)⁷⁴ In 2009 komt de gracht terug in het plan om in 2011 te vervallen vanwege tekortschietend budget bij de Stichting het Kasteel.⁷⁵ Een ander voorbeeld is de teleurstelling na het participatietraject, wanneer bij de vaststelling van het ruimtelijk kader in 2007 de bewoners die aan het traject mee hebben gedaan weinig van hun suggesties en ideeën “terug te zien” zijn.⁷⁶

In onderstaand figuur 5 is de tijdlijn van de ontwikkeling van het Defensie-Eiland op basis van hoofdstuk 3 gecombineerd met de gevonden aandacht in de media. Dit laatste weergegeven op basis van de “krantenkop” of korte beschrijving van de inhoud van het artikel.

⁷² o.a.: Woerdense Courant - 24 aug 2012.

⁷³ o.a.: Uitstel verkoop Defensie-Eiland aan Woerden; 11 december 2004 / Wonen op Defensie-Eiland wordt mogelijk; 20 september 2005 / 'Woerden moet nú het lef hebben'; 30 september 2005

⁷⁴ 'Graaf kasteelgracht open'; 24 april 2007.

⁷⁵ Brug en gracht op eiland; 4 maart 2009 / 'Uitgraven gracht nu niet haalbaar' - 25 mei 2011

⁷⁶ Teleurstelling over Defensie-Eiland; 24 april 2007.

Figuur 5 Tijdslijnen vergeleken ontwikkeling Defensie-Eiland en aandacht in de media



2007 – 2008: Europese aanbestedingsprocedure

April 2007:
Start Europese aanbesteding : 17 gegadigden , keuze voor 5

Juni 2007 : Vaststelling door raad van ruimtelijk kader

September 2007 : Raad stelt aanbestedingsstukken vast

Oktober 2007 : 5 partijen ontvangen uitnodiging tot inschrijving

April 2008: Sluiting inschrijvingen

Mei - Augustus 2008: Beoordeling en 'verduidelijkingsrondes'

November 2008: Raad besluit over gunning sanering en herontwikkeling Defensie-eiland

2007 – 2008: Europese aanbestedingsprocedure

'Graaf kasteelgracht open'

Teleurstelling over Defensie -eiland

'Schrap sociale bouw'

Verzadiging woningmarkt dreigt

Bouwers Defensie-eiland gekozen

Woerden kiest ontwikkelaars Defensie -eiland

Vijf ontwikkelaars maken een plan

Centrum drijft opschoonmaakmiddel

Geen nieuwe huizen rondom Woerden

Woerden zet in op warmte -koudeopslag

Eiland heringericht

Gunning aan Blauwhoed NORM

Gebouw Q: Dak gaat eraf

Defensie-eiland niet vol huizen

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

2009 – 2012: Onderhandelingen met Blauwhoed /VORM

- Februari 2009: Uitwerking overeenkomsten
- Maart 2009: Raad maakt keuze uit optionele planonderdelen
- Mei 2009: Ondertekening overeenkomsten met ontwikkelaar en eerste optimalisatie
- Januari 2010: Presentatie geoptimaliseerd plan ; sturing raad
- November 2010: Tweede herziening plan ; goedkeuring raad en sluiten aanvullende overeenkomst

Vanaf 2012: van sloop naar start verkoop ...

- Maart – September 2012: Sloop, start sanering en voorbereiding stedenbouwkundig - en bestemmingsplan
- Juni 2012: Start verkoop
- September 2012: Raad stelt bestemmingsplan vast

2009 – 2012: Onderhandelingen met Blauwhoed /VORM

- Woerden moet door financiële status gaan kiezen*
- Woerden moet in 2009 keuzes maken*
- Brug en gracht op eiland*
- Ondertekening overeenkomst met Blauwhoed /Vorm*
- Miljoenen [van provincie] naar nieuwbouw*
- Defensie-eiland veel duurder*
- Planversobering*
- Ingezondenbrief met kritische financiële beschouwing*
- Raad stemt in met optimalisatie en sociale woningbouw (2x)*
- Ondertekening aanvullende overeenkomst*
- 'Uitgraven gracht nu niet haalbaar'*
- Sfeerbeschrijving presentatie van de plannen*

Vanaf 2012: van sloop naar start verkoop ...

- Tegen hoogbouw*
- Defensie-eiland sloop begonnen*
- Bezwaar tegen hoogbouw (2x)*
- Column: betreuren van hoogbouw , maar geen actie raad*

4. Analyse, conclusies en aanbevelingen

In de vorige twee hoofdstukken is in vogelvlucht beschreven hoe de ontwikkeling van het Defensie-Eiland is verlopen. Dit hoofdstuk komt vanuit die reconstructie terug bij de vraagstelling en het normenkader. In dit hoofdstuk worden allereerst de vier deelvragen beantwoord, gebruik makend van het analysekader dat in hoofdstuk 2.4 geschetst is. Dat leidt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk tot een slotconclusie over de ontwikkeling van het eiland.

4.1 Beantwoording deelvragen

1. *Is de gemeente Woerden erin geslaagd om het project integraal te benaderen, rekening houdend met de inhoudelijke samenhang tussen de diverse onderdelen, de planning van die onderdelen en de vereiste kwaliteit?*

Bij deze eerste deelvraag keken we, ten eerste, naar de samenhang tussen Defensie-Eiland en het bredere gemeentelijk beleid. Ten tweede ging het om de wijze waarop in de besluitvorming met de samenhang tussen de verschillende projectonderdelen rekening is gehouden. Het plan is ingepast in het sectoraal beleid (Nota Wonen 2006+) en in het ruimtelijk beleid (Structuurvisie). De Nota wonen 2006+ noemt als programma voor Defensie-Eiland ongeveer 250 woningen met ongeveer 15% sociaal (paragraaf 3.3). De huidige plannen komen daar ongeveer mee overeen. Structuurvisie noemt Defensie-Eiland met centrum-stedelijk woonmilieu (3.5) en ook dat wordt met de huidige plannen gerealiseerd. Voor beide beleidskaders geldt wel dat het plan voor Defensie-Eiland ouder is dan het kader; in het beleid wordt daarom al nadrukkelijk rekening gehouden met de plannen voor het eiland die er op dat moment liggen. Nog sterker geldt dat voor het bestemmingsplan, dat in 2012 is vastgesteld als uitwerking van de daarvoor gemaakte afspraken met Blauwhoed/VORM.

Bij de toets aan de SMART-criteria geldt dat de doelen van het project in de loop der tijd verder verduidelijkt zijn. Er zijn aan het begin van het proces geen harde randvoorwaarden gesteld aan, bijvoorbeeld, het aantal woningen of bouwlagen. Er is in de onderhandelingen met Domeinen gerekend met een bepaald programma (3.2), maar daarvan is in het vervolg van het traject onduidelijk wat precies de status is (3.3); het is in ieder geval niet als kader door de raad vastgesteld. Wel was vanaf het moment dat het eiland voor de gemeente beschikbaar kwam duidelijk dat de gemeenteraad het wilde ontwikkelen. Er is daarbij nog kort gesproken over een alternatieve invulling met veel minder woningbouw, maar de raad heeft daar niet voor gekozen. Er blijven vervolgens ook nogal wat verschillende ideeën bestaan over de precieze invulling van het plan, vooral rond de thema's 'hoogbouw' en 'sociale woningbouw'.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Het plan dat eind 2012 op tafel ligt, is te bestempelen als een compromis tussen enerzijds de gewenste (stedenbouwkundige) kwaliteit en anderzijds de beschikbare financiële middelen. Tot aan de Europese aanbesteding is het project daarbij in ieder geval integraal benaderd. Ook nadat Blauwhoed/VORM als samenwerkingspartner geselecteerd is, blijft de gemeente het project in beginsel integraal benaderen. Vanuit die samenwerkingsrelatie wordt de rol van de gemeente echter anders en dat leidt ertoe dat die integraliteit niet altijd te waarborgen is.

Vooraf bij de aanpassingen die na 2008 worden doorgevoerd om het financiële resultaat te optimaliseren, wordt zichtbaar dat het niet meer lukt om het project integraal te benaderen. De belangen van kwaliteit en financieel resultaat komen tegenover elkaar te staan. Zowel de gemeente als Blauwhoed/VORM zitten op dat moment 'klem' in een duur project in een slechte markt.

Vooraf vanaf de aanbestedingsprocedure opereert de gemeente daarbij ook onder grote tijdsdruk. Eén van de factoren daarvoor is de aankoopprijs en de daarbij horende boekwaarde van het complex: de jaarlijkse rentelasten maken het project ieder jaar minder haalbaar. Een andere belangrijke factor is echter de deadline die de provincie met de saneringsbeschikking in 2008 heeft afgegeven: de sanering is urgent en moet dus uiterlijk in de zomer van 2012 gestart worden. Die tijdsdruk laat de gemeente weinig ruimte om een stap terug te nemen en, bijvoorbeeld, niet tot gunning van het project over te gaan.

Die consequentie van de keuze voor het laten uitvoeren van het project door een ontwikkelaar – dat de gemeente, en zeker de raad, minder sturingsmogelijkheden heeft – is vooraf niet uitgebreid aan de orde gesteld. Het alternatief om zelf als gemeente het eiland te ontwikkelen is binnen de gemeente uitgebreid bediscussieerd. Men was echter algemeen van mening dat de gemeente zelf niet in staat zou zijn om het project tot een goed einde te brengen, onder andere vanwege de complexiteit. De nota grondbeleid van 2006 is op dit punt niet heel expliciet, maar suggereert wel dat een concessie aan een particuliere partij in dergelijke gevallen een goede optie zou kunnen zijn. Vandaar dat gekozen is voor een concessie aan een ontwikkelaar met een Europese aanbesteding, uitgevoerd conform het Europese aanbestedingsbeleid.

Norm	Bevinding	Zie
1.1. Sectoraal beleid: Nota wonen 2006+	+	2.3
1.2. Ruimtelijk beleid, o.a.: - Structuurvisie Woerden 2009 – 2030 - (Ontwerp)-bestemmingsplan Defensie-Eiland - Nota grondbeleid 2006	+ + +	2.5

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

1.3 Het doel dat de gemeente met het project wil bereiken is SMART geformuleerd: - Nut en noodzaak van het project zijn onderbouwd - Mogelijke alternatieven zijn afgewogen - Het project is afgestemd met de relevante belanghouders - De uitvoerbaarheid van de plannen is onderzocht - Het plan is voorzien van een tijdschema en uitvoeringsplan	+ - + - +/-	2.2 – 2.4
1.4. Er is een goede afweging gemaakt tussen verschillende mogelijkheden voor de uitvoering, o.a. wat betreft samenwerking met de markt	+/-	2.2
1.5 De aanbesteding van het project is conform het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.	+/-	2.4
1.6 De uitvoering van grote projecten is conform het Europees aanbestedingsbeleid.	+/-	2.5

2. Is de gemeente Woerden erin geslaagd om continu een actueel inzicht te hebben in de risico's, waaronder de integriteitsrisico's, van het project Defensie-Eiland en zijn ook afdoende maatregelen getroffen voor de beheersing van die risico's?

Er wordt bij het Defensie-Eiland jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd (3.8). Daarbij wordt een overzicht van alle risico's, met eventuele bijbehorende beheersmaatregelen genomen. Met deze jaarlijkse risico-inventarisaties is de gemeente van mening dat er steeds een adequaat beeld van de risico's voor het project aanwezig is.

Negatief op dit punt is dat bij de aankoop van het eiland weinig aandacht is besteed aan de financiële risico's ervan (3.2). Er lag bij de aankoop een sluitende grondexploitatie, maar die bleek al snel niet haalbaar te zijn. Enerzijds ging het om een optimistische raming van de fasering, waardoor de rentelasten van het project veel te laag begroot zijn (3.8). Anderzijds was er het risico van de sanering, waarvan de kosten op het moment van aankoop nog niet precies in beeld waren gebracht. Het uiteindelijke financiële tekort ligt grotendeels in deze twee factoren besloten en wanneer er meer aandacht voor de risico's was geweest bij de aankoop van het eiland had de gemeente een mogelijk tekort in de afweging en besluitvorming kunnen betrekken. Verder zijn er meerdere risico's die de gemeente niet zelf kan beheersen, zoals het risico dat in de huidige markt de woningen niet tijdig en in voldoende mate verkocht worden. Deze risico's spelen een rol bij het verslechterende (financiële) resultaat van het project, maar het effect hiervan is in vergelijking met de hiervoor genoemde tegenvallers beperkt. In het onderzoek zijn geen integriteitsrisico's aangetroffen.

Norm	Bevinding	Zie
2.1 Adequate risico-inventarisatie en risicobeheersing	Jaarlijkse risicoanalyse met beheersmaatregelen Risicoanalyse bij aankoop terrein onvoldoende; +/-	2.8 2.2

3. *Is en wordt er door de gemeente Woerden inzake het Defensie-Eiland - teneinde verrassingen te voorkomen - gewerkt met scenario's waardoor het keuzeprocess ten aanzien van de inrichting van het eiland voldoende flexibel is?*

Zoals beschreven in paragraaf 2.4 wordt bij deze vraag gekeken naar enerzijds de verschillende keuzemogelijkheden die aan de raad zijn voorgelegd en anderzijds naar het gebruik van 'externe' toekomstscenario's. Daarnaast wordt in verband met de flexibiliteit gekeken naar de toepassing van het *Richtsnoer projectmatig werken*.

Op een aantal punten in het ontwikkelingsproces is te zien dat er met scenario's van het eerste soort gewerkt is. Het duidelijkst is dat in het onderhandelingstraject met Blauwhoed/VORM over de uitwerking van de realisatieovereenkomst bij de eerste optimalisatie (3.5). Daarbij liggen verschillende (niet aantrekkelijke) opties voor het vervolg van het project op tafel. Het is op dat moment aan de gemeenteraad om een keuze te maken tussen de verschillende opties. Op twee andere punten zijn dergelijke scenario's minder expliciet benoemd, maar 'in het achterhoofd' van betrokkenen ook duidelijk aanwezig. Zo is voor alle betrokkenen duidelijk dat een aannemelijk alternatief scenario voor de aankoop van het eiland is dat het eiland door Domeinen verkocht wordt aan een projectontwikkelaar. Domeinen zelf schermde ten tijde van de verkoop met belangstelling uit de markt voor het terrein, tegen hoge prijzen. Deze signalen werden bevestigd in het contact met plaatselijke aannemers. Ook het feit dat een ander terrein van Domeinen in Woerden aan een projectontwikkelaar verkocht was voor een fors hoger bedrag dan de gemeente haalbaar achtte, versterkte het vermoeden dat het Defensie-eiland inderdaad ook in de belangstelling van andere partijen stond.

Op grond van de beperkte sturingsmogelijkheden in het geval dat een ontwikkelaar het terrein gekocht zou hebben – de Grondexploitatiewet, die afdwingbaar kostenverhaal bij grondexploitaties door private projectontwikkelaars mogelijk maakt, was in 2006 nog niet in werking – is dat alternatief afgewezen. Eenzelfde alternatieve scenario was beschikbaar bij de keuze voor een Europese aanbesteding: zelf ontwikkelen als gemeente (3.2). De gemeente was echter van mening dat zij daarvoor over onvoldoende capaciteit beschikte.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Dat van scenario's in de tweede genoemde zin van het woord gebruik is gemaakt, blijkt niet uit het onderzoek. Bij de aankoop van het eiland in 2005 zijn geen verschillende scenario's voor de ontwikkeling van, bijvoorbeeld, de markt doorgerekend (3.2). Ook later in het proces zijn dergelijke scenario's niet onderzocht. De gemeenteraad is daardoor gedurende het proces weinig voorbereid op nieuwe financiële tegenvallers.

Wat betreft de inrichting en flexibiliteit van het proces geldt dat de procedure van het *Richtsnoer projectmatig werken* gevolgd is. Dat is vooral te zien in de beginfase van het project, tot aan de aanbesteding (3.1 – 3.3). Daarmee is het project in de loop der tijd verder gedetailleerd, van een globaal plan bij de aankoop tot een uitgewerkt stedenbouwkundig ontwerp in 2012. Deze verdere detaillering van het plan, waardoor de speelruimte voor nieuw beleid na verloop van tijd steeds kleiner wordt, is een normaal verschijnsel bij ruimtelijke planvorming.

De flexibiliteit wordt wel beperkt door de aankoop van het eiland tegen een achteraf bezien te hoog bedrag voor een sluitende exploitatie; daardoor is de speelruimte voor de invulling van het eiland door de financiële randvoorwaarden nogal ingeperkt. Dat bij Defensie-Eiland gekozen is voor uitvoering door een projectontwikkelaar speelt op dit punt geen rol: ook de gemeente zelf had zich door de financiële mogelijkheden beperkt gezien in de keuzemogelijkheden. De aanbesteding aan een projectontwikkelaar beperkt de flexibiliteit van het ontwikkelingsproces nog iets verder. Dat is, ten eerste, omdat een deel van de sturingsmogelijkheden daarna bij Blauwhoed/VORM komt te liggen. Ten tweede zijn er de aanbestedingsregels die de flexibiliteit sterk begrenzen.

Norm	Bevinding	Zie
3.1 Richtsnoer projectmatig werken	+	2.1 – 2.3
3.2 Scenario's: alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden	+	2.5
3.3 Scenario's: externe ontwikkelingen	-	

4. Is in het algemeen begrijpelijk en tijdig aan alle betrokkenen, waaronder de burgers, gecommuniceerd over het Defensie-Eiland en is in het bijzonder de raad door het college voortdurend juist, tijdig, begrijpelijk en volledig geïnformeerd?

Wat betreft communicatie richting burgers geldt dat deze in de participatieprocedure uitgebreid zijn geïnformeerd over en betrokken bij de ontwikkeling van het eiland (3.3). Er is – conform het raadsbesluit daarover – veel aandacht besteed aan dit participatietraject. Uiteindelijk is de lijn

tussen de uitkomst van deze participatieronde en het definitief ontwerp voor het eiland echter tamelijk dun. Een belangrijke oorzaak daarvoor is de keuze om het project in een concessie aan een ontwikkelaar uit te geven, waardoor een groot deel van de concrete ontwerpactiviteiten uitbesteed werden naar een private partij. De gemeente had door die keuze minder mogelijkheden om zelf haar stempel te drukken op de plannen, bijvoorbeeld aan de hand van de uitkomsten van de participatieronde.

Al bij de start van het participatietraject blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over hoe open het plan nog is. Enerzijds is er een bepaald minimumprogramma vastgesteld, ook vanuit financiële noodzaak (3.2). Daarnaast zijn er al bepaalde keuzes gemaakt en geeft de wethouder in de raad aan dat blanco participatie niet mogelijk is – in het algemeen niet, maar ook voor Defensie-Eiland niet meer. Richting de burgers zelf wordt het traject echter gepresenteerd als een open proces, waarin ruimte is voor ieders inbreng (3.3). Achteraf leidt dat tot onvrede, omdat er minder met de burgerparticipatie wordt gedaan dan men deed vermoeden. Wat positief is, is dat het verslag van het participatietraject als kader voor de aanbesteding wordt meegegeven.

De raad is gedurende het proces steeds betrokken bij de besluitvorming over het eiland. Er zijn geen onomkeerbare besluiten genomen of toezeggingen gedaan buiten de raad om. Vanaf het begin van het project is de raad in de gelegenheid geweest zich uit te spreken over het project, o.a. in een startnotitie en in een definitienota (3.1). Ook voor de aankoop van het terrein ligt er een raadsbesluit, zoals conform artikel 6.5 van de financiële verordening vereist is.

De rekenkamercommissie constateert dat de raad bij het voorstel voor de aankoop van het eiland onvoldoende geïnformeerd wordt over de risico's van het project. De mogelijke financiële tegenvallers door een langere looptijd van het project, of door tegenvallende saneringskosten (waarop nota bene door de Milieudienst gewezen wordt), worden niet aan de raad gemeld. De raad is derhalve door het College onvolledig geïnformeerd over de risico's van het project.

De raadsverslagen uit die tijd en de gevoerde gesprekken wekken de indruk dat de raad ook met die informatie besloten zou hebben tot aankoop van het eiland. De raad zelf heeft in de bespreking over de aankoop in ieder geval met geen woord gerept over een mogelijk financieel risico, bijvoorbeeld door de sanering. Als de informatie vooraf wel gedeeld was met de raad, had hij echter deze risico's bewust kunnen accepteren.

De raad zelf heeft met overtuiging gekozen voor het ontwikkelingsproces dat tot nu toe gevolgd is, zonder de daarbij behorende kleinere rol na aanbesteding in de overweging te betrekken. Formeel stemt de raad ook na de aanbesteding nog in met alle keuzes, maar de speelruimte is beduidend minder groot. Dat is eigen aan de gekozen wijze van samenwerking: de raad komt

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

meer op afstand te staan, binnen de vooraf door de raad vastgestelde kaders voor de aanbesteding kan het college afspraken maken met de geselecteerde partij.

De raad zelf lijkt zich moeilijk neer te kunnen leggen bij deze beperktere rol, gegeven de twee optimalisaties. Deels zijn deze ingegeven door Blauwhoed/VORM vanuit veranderende marktomstandigheden, aan de andere kant speelt de gemeenteraad hierbij zelf ook een initiërende rol. Dat is zeker zo bij de tweede optimalisatieronde, als er meer sociale woningbouw terug het plan in moet (3.5). De rol van de gemeenteraad op dit punt wordt in de gemeentelijke stukken zelf nauwelijks zo benoemd, maar is in de media wel te vinden (zie hoofdstuk 4).

Er zijn twee complicerende factoren voor de betrokkenheid van de raad bij het project. Enerzijds is dat de aan grote projecten eigen lange periode die het project beslaat: het project loopt inmiddels vanaf 2002 en besluiten zijn dus in ten minste drie gemeenteraden genomen. Door de tijd heen is te zien dat de kaders voor het Defensie-Eiland op hoofdlijnen gelijk blijven, maar door de lange perioden die steeds tussen de opeenvolgende besluitvormingsmomenten zitten, is de continuïteit voor de raad niet altijd helder. Er zit bijvoorbeeld drie jaar tussen de aankoop en de kaders voor de aanbesteding, of bijna vier jaar tussen de gunning en het bestemmingsplan. Een tweede complicerende factor is de geheimhouding die voor veel stukken is opgelegd. Een deel van de kaders kan dus niet zo gemakkelijk in de raad bediscussieerd worden.

Over de voortgang van het project wordt de raad vooral geïnformeerd via de standaardrapportages in de begroting, de jaarrekening en het jaarlijkse meerjarenperspectief grondexploitaties. De informatievoorziening daarin over het project voldoet aan de eisen van artikel 16 BBV en van artikel 21 van de financiële verordening. In de herziening van de grondexploitatie wordt (vertrouwelijk) inzage gegeven in de financiële ontwikkelingen van het project.

Van de andere kant geldt dat de raad zelf ook geen eisen heeft gesteld aan de informatievoorziening over het project, of aan de momenten waarop verdere besluitvorming nodig is. Er is in de raadsbesprekingen geen expliciete aandacht besteed aan de wijze waarop de raad over de uitvoering van het project geïnformeerd moet worden. Het duidelijkste voorbeeld is te vinden bij de start van de aanbestedingsprocedure. De raad geeft daarbij aan dat het niet nodig is vooraf de grenzen vast te stellen waarbinnen na de aanbestedingsprocedure onderhandeld mag worden.

Norm	Bevinding	Zie
4.1 Participatie: het raadsvoorstel 'kaders voor de ontwikkeling van Defensie-Eiland'	+	2.3
4.2 BBV artikel 16: verantwoording grondbeleid	+	2.8

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

4.3 Financiële verordening artikel 6.5 & 21	+	2.2; 2.8
4.4 Raadsbesluit hoofdlijn n.a.v. startnotitie	+	2.1
4.5 Raadsbesluit kaders project	+	2.4
4.6 Er zijn geen onomkeerbare toezeggingen gedaan voordat de raad in de gelegenheid is gesteld zich uit te spreken over het project.	+	2
4.7 De raad heeft zelf normen voor goede projectinrichting en -uitvoering geformuleerd en hanteert die normen bij tussentijdse evaluaties.	+/-	2.4 – 2.6
4.8 De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.	-	2.4
4.9 Informatie is relevant, juist, tijdig, transparant en volledig.	+/-	2.2 – 2.6
4.10 Voortgangsinformatie in langjarig perspectief	+	2.8

4.2 Conclusie: sturing en beheersing van de ontwikkeling van het Defensie-Eiland

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag voor het onderzoek beantwoord en daarna volgt de slotconclusie.

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

Is de Gemeente Woerden erin geslaagd om het project Defensie-Eiland proactief en doeltreffend te sturen en te beheersen?

Het antwoord op deze hoofdvraag is tweeledig.

Bij de besluitvorming over het project zijn risico's onvoldoende benoemd en afgewogen.

Gebleken is dat de raad bij de besluitvorming over de aankoop niet over alle relevante informatie beschikt en in die zin onvoldoende geïnformeerd is over de financiële risico's van het project. Dit is gebaseerd op de volgende constatering:

- Bij het aankoopbesluit aan het begin van het traject is te weinig aandacht gegeven aan de financiële risico's waarmee het project gepaard zou gaan. Daardoor is het financiële plaatje bij het aankoopbesluit, met een sluitende grondexploitatie, al snel achterhaald.
- De risicoanalyse is in deze belangrijke fase van het project onder de maat. Risicobeheersing heeft tot doel om ook in een periode van euforie de risico's te benoemen en te monitoren hetgeen in de Gemeente Woerden niet heeft plaatsgevonden.

- Verder is het opmerkelijk dat een notitie van de Milieudienst Noordwest Utrecht uit 2005 waarin kritische kanttekeningen worden gezet bij de schatting van de saneringskosten het college en de raad niet heeft bereikt.
- Ook het denken in scenario's heeft beperkt plaatsgevonden toen helder werd dat een Europese aanbesteding de sturingsmogelijkheden zou beperken.

De gemeente Woerden laat bij de aanvang van het project in de sturing en beheersing een aantal steken vallen die - gedurende de verdere looptijd van het project - steeds opnieuw om financiële en stedenbouwkundige bijstelling van het project vraagt. Daarnaast had de raad het project kritischer kunnen volgen. Zeker in de periode van enthousiasme rond de aankoop van het Defensie-Eiland had de raad in haar controlerende rol het benodigde tegengeluid moeten laten horen.

Verder had de gemeente serieuzer werk kunnen maken van de burgerparticipatie. Die heeft wel plaatsgevonden maar wekt nu de indruk van een relatief laat uitgevoerd verplicht nummer, waarbij ook nog eens verkeerde verwachtingen zijn gewekt bij de bevolking.

Daarnaast is er ook reden voor een positief geluid als geredeneerd wordt vanuit de regelgeving . Het project is in de verschillende fasen conform het Woerdense richtsnoer Projectmatig werken aangepakt, waarbij de raad in elke volgende fase voortborduurde op eerder genomen besluiten en die verder uitwerkte. De raad is in alle fasen van de besluitvorming betrokken bij de vormgeving van het project.

Van belang is ook de constatering dat lange tijd de sfeer in de raad rondom het project er vooral één is van enthousiasme, zelfs een zodanig enthousiasme dat de kritische stemmen niet meer gehoord worden.

SLOTCONCLUSIE

Samenvattend weegt het niet in beeld brengen en monitoren van de financiële risico's bij de aankoop zwaar. Het gaat hier om het beschikken over alle relevante informatie, inclusief de informatie die mogelijk afbreuk doet aan het breed gedeelde enthousiasme over de aankoop van het Defensie-Eiland. In zo'n situatie is het organiseren van een tegengeluid juist gewenst. Of en in welke mate de financiële risico's zich daadwerkelijk voordoen is hierbij niet van belang. Hoewel de regelgeving wel is gevolgd, is dit een belangrijke "misser" die de weegschaal laat doorslaan naar een negatief totaaloordeel: namelijk dat de gemeente Woerden er onvoldoende in is geslaagd om het project Defensie-Eiland proactief en doeltreffend te sturen en te beheersen.

De twee kritische momenten van besluitvorming over de aankoop en de keuze voor een Europese aanbesteding worden hieronder nader toegelicht. Ook wordt de hoogbouw nader tegen het licht gehouden.

Aankoop Defensie-Eiland

Wat betreft de aankoop van het eiland geldt dat die in 2005 onder groot enthousiasme door de raad werd goedgekeurd. Over de betaalde prijs voor het eiland - € 9.250.000 – rijzen wel vragen, maar stemt de raad desondanks in met de aankoop. Dat is in die situatie ook begrijpelijk; het eiland sluit zo aan bij het centrum van Woerden dat het vanuit stedenbouwkundige overwegingen wenselijk is het in bezit te krijgen. Het alternatief – aan laten kopen door een projectontwikkelaar – is voor de gemeente qua regiemogelijkheden veel minder aantrekkelijk: immers, pas in 2008 maakte de Grondexploitatiewet sturing bij projecten op grond van private partijen echt goed mogelijk. Het niet aankopen van het eiland was daarom vanuit de begrijpelijke wens om regie te houden over de ontwikkeling van dit gedeelte van de Woerdense binnenstad eigenlijk geen optie.

Dit laat onverlet dat de aankoopprijs te hoog is. Uit het onderzoek blijkt dat men dat ten tijde van de aankoop eigenlijk ook wel weet, maar het niet hardop zegt. In ieder geval wordt het in de lokale media (zie bijlage 'Tegenlicht') al in 2005 gesuggereerd: met de aankoop is iedereen blij, al vraagt Domeinen wel een onverantwoord hoge prijs. De globale grondexploitatie die bij het aankoopvoorstel wordt gevoegd is in principe sluitend, maar is vooral waar het gaat om de fasering niet realistisch. Volgens die exploitatie wordt het project vóór 2010 afgerond, waardoor de rentelasten beperkt blijven. Feitelijk had men in 2005 heel goed kunnen weten dat men blij mocht zijn als het project in 2010 gestart was; de procedures voor het opstellen van een ruimtelijk plan duren minimaal drie jaar en daar kwam in dit geval nog een omvangrijke saneringsopgave bij. Door het project zo onrealistisch snel te faseren ligt er bij aankoop een sluitende grondexploitatie, maar blijkt al snel dat deze niet haalbaar is.

Naast een niet-realistische fasering is de grondexploitatie ook te optimistisch bij de raming van de saneringskosten. Omdat de grond niet in schone staat van Domeinen gekocht wordt – overigens tegen de richtlijnen van het Rijk zelf in – wordt in de aankoop rekening gehouden met een bepaald budget voor bodemsanering. De Omgevingsdienst Regio Utrecht plaatst bij de geraamde kosten de nodige kritische kanttekeningen. Dit blijkt uit een notitie van de Milieudienst die een week voorafgaand aan de aankoop is opgesteld, maar die het college en raad niet bereikt heeft.

Vooraf deze twee punten zorgen ervoor dat een sluitend financieel resultaat op het project gegeven de aankoopprijs van € 9,3 miljoen al vanaf het begin heel lastig zal zijn. De crisis speelt daarbij in latere jaren ook een rol en drukt het resultaat nog verder, maar de crisis is niet de eigenlijke oorzaak van het volledige tekort. Een lagere grondprijs van Domeinen en daarmee een plan met een positief financieel resultaat was dus waarschijnlijk geen reële optie. Het was echter beter geweest om vanaf het begin de kosten van het project realistisch voor te leggen aan de raad.

Europese aanbestedingsprocedure

Ook de keuze voor een Europese aanbestedingsprocedure heeft uiteindelijk belangrijke consequenties voor het 'eindresultaat'. Feitelijk gaat het hier om de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid, gewoonlijk beschreven als publiekprivate samenwerking volgens een concessiemodel. Gegeven de aankoop van het eiland door de gemeente zijn de twee alternatieven hiervoor een actieve gemeentelijke ontwikkeling van het eiland of een 'echte' joint venture, een PPS in de smalle zin van het woord.

Er zijn, opnieuw, begrijpelijke redenen voor de keuze die de gemeente uiteindelijk gemaakt heeft: namelijk het terrein via een Europese aanbesteding aan een projectontwikkelaar verkopen. De belangrijkste is dat de gemeente niet over voldoende capaciteit beschikt om de ontwikkeling van het project zelf ter hand te nemen. De gemeente 'is daar niet voor', is een formulering die regelmatig gebruikt wordt in de interviews. Blijkbaar – en dat staat ook op een vergelijkbare manier in de nota grondbeleid uit 2006 – is actief grondbeleid⁷⁷ in de gemeente Woerden, in tegenstelling tot in veel andere gemeenten, niet de voor de hand liggende keuze. De gemeente wil niet zelf als ontwikkelende partij bij het project betrokken zijn en daarmee ligt de keuze voor een concessiemodel voor de hand. Vervolgens dwingen het aanbestedingsrecht en -beleid de gemeente om het project met een strikt aan regels gebonden procedure in de markt te zetten, met alle moeilijkheden die dit later met zich meebrengt.

Eigen aan het concessiemodel – overigens aan alle publiekprivate samenwerkingsmodellen bij grondbeleid – is dat de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad sterk worden beperkt. Dat blijkt vervolgens ook in de besluitvorming vanaf 2008 over het project: de onderhandelingen vinden voornamelijk plaats tussen college/ambtelijk apparaat en Blauwhoed/VORM, waarbij de raad voor zichzelf nauwelijks de ruimte ziet om niet in te stemmen met de gedane voorstellen. Bij

⁷⁷ In de zin van het voeren van een eigen gemeentelijke grondexploitatie, niet het aankopen van grond.

de raad geeft dat de nodige frustratie over het ontwikkelingsproces en – vaak – de indruk dat men aan het werk is voor ‘de portemonnee van de projectontwikkelaar’. Waarschijnlijk is het zo dat bij een eigen gemeentelijke grondexploitatie hetzelfde soort besluiten genomen zou moeten worden, maar de keuze is dan gemakkelijker transparant te maken. Een extra bouwlaag op alle woontorens is bijvoorbeeld goed voor een bepaalde vermindering van het tekort, en vice versa.

Hoogbouw op het Defensie-Eiland

Tot slot is het goed om stil te staan bij het thema dat in de gemeenteraad de laatste jaren de belangrijkste rol speelt in de debatten: de hoogbouw op het Defensie-Eiland. Vooral de laatste jaren wordt – ook in de context van de hiervoor beschreven sturingsmogelijkheden bij het concessiemodel – vaak gesuggereerd dat de hoogbouw te wijten is aan de verslechterde economische situatie, die het de projectontwikkelaar onmogelijk maakt het project zonder hoogbouw te realiseren. Feitelijk gaat het echter om een keuze die de gemeente zelf vanaf het begin voor het project gemaakt heeft. Het is inderdaad zo dat het stedenbouwkundig ontwerp de laatste jaren minder aantrekkelijk geworden is, ook door de economische crisis, met hogere en bredere woontorens, in de basis heeft de gemeente zelf voor de hoogbouw gekozen.

Vooraf uit ‘Tegenlicht’, de analyse van wat de lokale media over het project geschreven hebben (zie bijlage 3), maar ook uit de bestudeerde raadsverslagen (zie vooral paragraaf 3.3) blijkt dat daarover al in 2005 een politiek geladen discussie gevoerd wordt. Er zijn partijen in de raad die graag hoogbouw zien op het eiland, om daarmee een centrumstedelijk woonmilieu dat elders in Woerden niet bestaat te kunnen realiseren. Er zijn andere partijen die al in 2005 van mening zijn dat hoogbouw niet past bij het imago en het woonklimaat in Woerden. Uiteindelijk hebben in de raad de partijen die voor hoogbouw zijn de overhand en wordt dus gekozen voor een plan met een aantal ‘hoogteaccenten’. Daarbij gaat het dus niet om een keuze vanuit financieel-economische noodzakelijkheid, maar grotendeels om een keuze vanuit een bepaald ruimtelijk toekomstbeeld voor het centrum van Woerden.

4.3 Aanbevelingen

De hoofdconclusie zoals geformuleerd in paragraaf 5.2 is gebaseerd op de bevindingen op de deelvragen. In paragraaf 5.1 zijn de bevindingen per deelvraag weergegeven en op grond hiervan zijn verbeteringen nodig op de onderstaande punten:

- De gemeente heeft het project Defensie-eiland integraal benaderd, maar er zijn geen mogelijke alternatieven aan de voorkant afgewogen, de uitvoerbaarheid van de plannen is niet afdoende onderzocht, de afweging had beter moeten en het gemeentelijk en Europees aanbestedingsbeleid moet in zijn geheel worden gevolgd.
- De risicoanalyse bij aankoop en de jaarlijkse risicoanalyse behoeft verbetering.
- Er is weliswaar gewerkt volgens het eigen richtsnoer projectmatig werken en er zijn enkele interne scenario's afgewogen, maar scenariodenken in het licht van het betrekken van externe ontwikkelingen kan belangrijke stappen vooruit maken.
- De informatievoorziening aan de raad behoeft verbetering, de raad kan dit positief beïnvloeden door vooraf te stellen welke informatie zij wanneer wil hebben. Verder kan de raad handiger omgaan met geheimhouding.
- Het participatietraject met de burgers behoeft verbetering. Met name de verwachtingen van de participatie moeten vooraf heel helder worden gemaakt.

Het voorgaande leidt allereerst tot een algemene aanbeveling. Daarnaast zijn vier specifieke aanbevelingen geformuleerd, waarvan alleen de tweede aanbeveling nog van belang zijn voor de resterende looptijd van het project Defensie-Eiland. De overige aanbevelingen zijn aan de orde bij de start van een nieuw project.

Algemene aanbeveling

Staar je niet blind op één enkele oplossing, maar houd elkaar scherp door ook de beperkingen en onmogelijkheden te bekijken en bij de besluitvorming te betrekken. Alleen dan blijf je alert op risico's kun je zo nodig bijsturen en kom je op een efficiënte wijze bij de eindbestemming.

Aanbeveling voor de raad:

1. Bepaal aan de voorkant van een groot project als raad welke informatie je wanneer wilt hebben en stel regels voor het omgaan met het thema 'geheimhouding'.

Toelichting op aanbeveling 1:

De raad heeft bij het project Defensie-Eiland niet van te voren benoemd hoe hij over dit project geïnformeerd wilde worden. De raad geeft aan te op de informatievoorziening vanuit het college te vertrouwen.

Uit het onderzoek blijkt dat de raad onvolledig is geïnformeerd over de risico's van het project. Ook heeft de raad soms ingestemd met raadsvoorstellen, terwijl niet expliciet benoemd werd dat de consequentie van het bijbehorende raadsbesluit zou leiden tot een verminderde besluitvormende rol van de gemeenteraad in een later stadium van het project. Over de voortgang van het project wordt de raad vooral geïnformeerd via de standaardrapportages in de begroting, de jaarrekening en het meerjarenperspectief. De informatievoorziening daarin voldoet aan de geldende regelgeving.

Als de raad aan de voorkant zijn kaderstellende rol niet voldoende oppakt, loopt hij het risico dat hij aan de achterkant – gedurende de looptijd van het project – de controlerende rol die hij kan uitoefenen, beperkt.

De raad heeft de bevoegdheid om algemene richtlijnen vast te stellen waarop ruimtelijke projecten dienen te worden ingericht en uitgevoerd. De raad kan daarbij aangeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om tot een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Dit kan breder gaan dan de minimaal vereiste informatieplicht die voortkomt uit het BBV. Door dit vooraf te overdenken en te benoemen – hier er rekening mee houdend dat bij langdurige projecten meerdere colleges en raden elkaar op zullen volgen – waarborgt de raad zijn controlerende rol door de jaren heen.

Als de raad geen algemene richtlijnen opstelt, is hij meer afhankelijk van wanneer en in welke vorm het college informatie met de raad wil delen.

Wat betreft de factor "geheimhouding" het volgende. In een aantal gevallen is het noodzakelijk om informatie vertrouwelijk te behandelen in de raad. Het openbaar maken van bepaalde informatie zou immers de gemeente in een nadelige onderhandelingspositie kunnen brengen. Dit gegeven mag echter de besluitvorming nooit belemmeren. Draag er zorg voor dat ook wanneer een deel van de informatie een vertrouwelijk karakter heeft, deze informatie in samenhang met alle andere relevante

informatie door de raad beoordeeld kan blijven worden. De raad heeft daarin ook een verantwoordelijkheid. Wanneer geheimhouding belemmerend gaat werken, dient zij dit niet te accepteren. Zo nodig moet aangedrongen worden op een vertrouwelijke behandeling. Het houden van integraal overzicht over alle informatie inclusief de vertrouwelijke informatie bevordert een goed verloop van het besluitvormingsproces.

Aanbevelingen voor het college:

2. Richt het risicomanagement systematischer in.

Toelichting op aanbeveling 2:

Het project Defensie-Eiland wordt door de gemeente Woerden al gezien als een risicovol project. De gemeente voert daarom jaarlijks een risicoanalyse uit waarin wordt benoemd welke risico's zij in dat jaar het meest belangrijk acht. De gemeente is van mening dat met deze jaarlijkse risico-inventarisatie steeds een adequaat beeld van de risico's voor het project aanwezig is.

Uit het onderzoek blijkt dat dit niet het geval is: bepaalde risico's zijn onderschat of zelfs geheel niet onderkend.

Het risico van een onvoldoende risicoanalyse is dat de gemeente overvallen wordt als niet van te voren onderkende risico's op gaan treden.

De gemeente kan dit ondervangen door anders naar risicoanalyse te kijken. Benoem niet alleen de risico's vanuit eigen aannames of vanuit de dan geldende (markt)omstandigheden, maar kijk ook kritisch naar die aannames, en voeg het aspect van "out of the box"-denken toe als het gaat om het benoemen van externe risico's.

Creëer tegengeluid en neem dat serieus.

Zonder aanpassingen in de risicoanalyse loopt de gemeente bij elk project de kans dat als er onvoorziene risico's optreden, deze meer "schade" aanrichten vanwege het ontbreken van beheersmaatregelen dan wanneer hier van te voren aandacht voor was geweest.

Risico's dienen te allen tijde te worden onderkend en mee gewogen te worden in de te nemen besluiten. Ook wanneer de kans op het zich voordoen van risico's op enig moment laag wordt ingeschat, is het noodzakelijk om dergelijke risico's te blijven signaleren en te benoemen. Het gaat er om dat bij besluitvorming helder is welke risico's mogelijk gelopen worden. Wanneer risicomanagement van onvoldoende niveau is, lijdt de kwaliteit van de besluitvorming daaronder.

3. Werk meer met scenario's.

Toelichting op aanbeveling 3:

Vanaf het begin is duidelijk wat de gemeente Woerden met het Defensie-Eiland wil: zelf aankopen en daarna het gebied bestemmen voor bebouwing.

Aan de raad zijn geen alternatieven voor de ontwikkeling voorgelegd waaruit gekozen kan worden. Tevens ontbreken toekomstscenario's waarin externe ontwikkelingen zijn verwerkt. Dit belemmert dat de gemeente – later in het project - flexibel kan inspelen op veranderende omstandigheden.

Door dit beperkte scenariodenken loopt de gemeente het risico dat er “blind” voortgebouwd wordt op eerder gemaakte keuzes, omdat men van mening is dat er geen andere keuzes mogelijk zijn.

Bij projecten is het denken in scenario's zeer aan te bevelen. Bewust tijd en energie steken in het bedenken en onderzoeken van alternatieven, voorkomt dat men tijdens het project – vanwege de urgentie en tijdsdruk die dan ontstaat - alleen kijkt naar één vooraf geformuleerd scenario.

Hierdoor kan achteraf spijt ontstaan over de keuze voor een bepaald scenario waar eigenlijk wel degelijk alternatieven voor mogelijk waren geweest.

4. Maak bij burgerparticipatie aan het begin helder hoever de reikwijdte van de participatie reikt.

Toelichting bij aanbeveling 4:

De raad heeft om de bevolking bij de ontwikkeling van het Defensie-Eiland te betrekken een participatieprocedure vastgesteld. Hierbij is door de wethouder duidelijk benoemd dat dit geen “blanco cheque” was. Bepaalde besluiten en keuzes waren al gemaakt en daarbinnen kon participatie plaatsvinden.

Echter, bij de uitvoering van het participatietraject, is een aanpak gevolgd die bij de bevolking de indruk wekte dat alle opties nog open lagen. Dit heeft geleid tot inbreng van de burgers waarvan van te voren duidelijk was dat deze niet gerealiseerd kon worden. Dit is niet goed richting de burgers gecommuniceerd.

Door het wekken van verkeerde verwachtingen loopt de gemeente het risico op imagoschade door achteraf de indruk te hebben gegeven dat het participatietraject niets anders was dan een vormvereiste (terwijl dit zeker niet zo bedoeld was).

In de toekomst moet van te voren duidelijker zijn waar de invloedssfeer van burgers ligt als zij in een bepaald traject gevraagd worden te participeren. Schep niet meer verwachtingen dan waar gemaakt kunnen worden. Dit voorkomt dat burgers teleurgesteld raken over het effect van wat er met hun inbreng gebeurt.

Vooraf helder maken wat burgers mogen verwachten van hun inbreng voorkomt vermindering van het draagvlak van de burgers voor de genomen besluiten.

4.4 Bestuurlijke reactie van het college

Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeenteraad Woerden heeft in 2012 besloten om een onderzoek uit te voeren naar de sturing en beheersing van het project Defensie eiland. Het onderzoek is uitgevoerd door Rigo Advies in de periode september –december 2012. Voor de Rekenkamercommissie is “de omvang en veelzijdigheid van het project, het langjarige karakter en de samenhang van het Defensie eiland met gerelateerde vraagstukken van de Woerdense Binnenstad” reden geweest om de sturing en beheersing van het project Defensie eiland te willen onderzoeken. Ook het belang dat vele burgers van Woerden hechten aan de ontwikkeling van het Defensie eiland speelt hierbij een rol. Sinds de aankoop is er binnen en buiten de gemeenteraad veel gediscussieerd over wat en hoe het vrijgekomen Defensie eiland bebouwd en ingericht zou moeten worden.

Het doel dat de Rekenkamercommissie zich heeft gesteld is om vast te stellen of en in hoeverre de gemeente Woerden het Defensie eiland projectmatig heeft aangepakt en wat daarbij goed ging en wat beter kan.

De hoofdvraag van het Rekenkameronderzoek is als volgt:

Is de gemeente Woerden erin geslaagd om het project Defensie eiland proactief en doeltreffend te sturen en te beheersen?

Op 25 april 2013 heeft het college van burgemeester en wethouders het concept rapport van de Rekenkamercommissie ontvangen met het verzoek om een reactie te geven op de conclusies en op de aan hem gerichte aanbevelingen. In deze memo wordt de gevraagde reactie gegeven.

Woord vooraf

Het valt het college op dat er in de begeleidende brief wordt gesteld dat de Rekenkamercommissie in zijn totaliteit tot een negatief oordeel komt. Wij zien hiervoor onvoldoende onderbouwing in het rapport zelf.

In het rapport wordt immers geconcludeerd dat het project in de loop der jaren steeds integraal is benaderd en er is in de verschillende fasen gewerkt conform het Woerdense richtsnoer Projectmatig werken. Beiden worden in de inleiding van het rapport genoemd als belangrijke waarden.

Verder constateren de onderzoekers dat de raad in alle fasen van de besluitvorming is betrokken bij de vormgeving van het project. Er zijn geen onomkeerbare besluiten genomen of toezeggingen gedaan buiten de raad om.

Dit zijn ons inziens belangrijke en positieve constateringen over de sturing en beheersing van het project Defensie eiland.

Ook is het project door de jaren heen consequent en consistent aangepakt. Door de tijd heen is te zien dat de kaders voor het Defensie eiland op hoofdlijnen gelijk blijven, maar door de lange perioden die steeds tussen de opeenvolgende besluitvormingsmomenten zitten, is de continuïteit voor de raad niet altijd helder. Er zit bijvoorbeeld drie jaar tussen de aankoop en de kaders voor de aanbesteding, of bijna vier jaar tussen de gunning en het bestemmingsplan

De kritiek in het onderzoek spitst zich toe op het proces rondom de aankoop.

De Rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Woerden bij de aanvang van het project in de sturing en beheersing een aantal steken laat vallen die - gedurende de verdere looptijd van het project - steeds opnieuw om financiële en stedenbouwkundige bijstelling van het project

vragen. Daarnaast had de raad het project kritischer kunnen volgen. Zeker in de periode van enthousiasme rond de aankoop van het Defensie eiland had de raad in zijn controlerende rol het benodigde tegengeluid moeten laten horen.

Het college onderschrijft deze conclusies, maar is van mening dat, gezien de zojuist genoemde positieve onderzoeksresultaten, dit niet had moeten leiden tot "in totaliteit" een negatief oordeel, maar een genuanceerder eindoordeel.

Collegereactie op de conclusies

De conclusie valt uiteen in een aantal deelconclusies, die nader worden uitgewerkt in de aanbevelingen. Daar komen wij later op terug. Daarnaast wordt een algemene slotconclusie geformuleerd.

Allereerst geven wij een reactie op deze algemene slotconclusie van de Rekenkamercommissie. Deze is onderverdeeld in drie onderwerpen: de aankoop van het eiland, de Europese aanbesteding en de hoogbouw. Hieronder volgt onze reactie per onderwerp.

Aankoop eiland

Het college onderschrijft in principe de conclusies van de Rekenkamercommissie voor dit onderwerp.

Wel willen we hier nog enige nuance aanbrengen in het geschetste beeld.

Toentertijd vonden college en raad het inderdaad van belang om regie te houden op deze locatie vlak bij de binnenstad en men was van mening dat dat het beste geregeld kon worden door de grond aan te kopen.

Nu, achteraf, kan men stellen dat de aankoopprijs voor het eiland die we aan Domeinen hebben betaald erg hoog was. Dat beeld heerste toen niet.

Domeinen schermde in de tijd van de onderhandelingen met aanbiedingen uit de markt die nog hoger waren dan de uiteindelijk door de gemeente betaalde aankoopsom. Ze staaften dit met de verkoop van het andere Defensieterrein tussen Singel en Honthorst. Daar lag het tweede terrein met opslagloodsen dat in de verkoop kwam en waar een taxatierapport van een bedrijfsmakelaar onder lag. Net als bij het eiland had de gemeente ook ten aanzien van dat terrein het eerste recht van aankoop. We wilden dat gebruiken voor de herstructurering van Honthorst omdat het daar direct op aansloot. Een bestemming voor bedrijfsvestiging was de leidraad.

Onze planeconomen hebben toen gerekend aan die aanbieding, vergelijkbaar met het rekenwerk aan het Defensie eiland, en wij konden de gevraagde prijs niet verantwoorden. De gemeente haakte af en niet lang daarna werd dit tweede terrein, naar verluidt voor bijna de vraagprijs, verkocht aan twee marktpartijen. De korte termijn na ons afhaken waarbinnen dat toen gebeurde bevestigde voor ons impliciet dat er bijna de vraagprijs was betaald.

De beoordeling "te hoog" wordt door de Rekenkamercommissie mede onderbouwd door uit te gaan van een niet sluitende exploitatie. Deze uitleg is niet volledig. Ook een verlieslatende exploitatie kan op basis van een juiste aankoopprijs tot stand komen. De gemeente heeft de gronden aangekocht voor een prijs die ze op dat moment wilde en kon betalen. Het lijkt er op dat toentertijd de sluitende exploitatie is berekend op basis van de aankoopprijs, maar het gaat hier om het gegeven dat de gemeente (inclusief de raad) het Defensie eiland kon en wilde kopen.

Dit geldt ook voor de inschatting van de saneringskosten. Er zijn ramingen gemaakt door (onder andere) de Grontmij en Quadraat Infraprojecten en er is advies ingewonnen bij de Milieudienst. Al deze deskundigen kwamen tot andere conclusies. Er is door het (ambtelijke) team in overleg met de verantwoordelijke wethouder op een gegeven moment een knoop over doorgesneden. Dit met het oog op het gestelde doel: de aankoop van het Defensie eiland.

Europese aanbestedingsprocedure

Uit het rapport blijkt dat “de raad zelf heeft met overtuiging gekozen voor het ontwikkelingsproces dat tot nu toe gevolgd is, zonder de daarbij behorende kleinere rol na aanbesteding in de overweging te betrekken. Formeel stemt de raad ook na de aanbesteding nog in met alle keuzes, maar de speelruimte is beduidend minder groot. Dat is eigen aan de gekozen wijze van samenwerking: de raad komt meer op afstand te staan, binnen de vooraf door de raad vastgestelde kaders voor de aanbesteding kan het college afspraken maken met de geselecteerde partij.”

De raad is vaak geïnformeerd en bij alle besluiten rondom het Defensie eiland betrokken. Weliswaar vonden de onderhandelingen met de ontwikkelaar voornamelijk plaats tussen college/ambtelijk apparaat en Blauwhoed/VORM, maar dat is bij een “gewone” gronduitgifte, zoals bijvoorbeeld in Waterrijk, niet anders.

De raad zelf lijkt zich echter waar het project Defensie eiland betreft, moeilijk neer te kunnen leggen bij deze beperktere rol.

Het college heeft hier begrip voor en wij denken dat hier de frustratie van de raad eenzelfde is als die ook leeft bij het college: door het hoge aankoopbedrag en door de afspraken die gemaakt zijn bij de start van de Europese aanbesteding was (en is) er nog maar weinig ruimte om grote aanpassingen te doen aan de plannen voor het eiland.

Dit leidt tot een beperking in de beslissingsbevoegdheid voor de raad, maar ook voor het college. Dit is echter ons inziens het gevolg van het hoge risicoprofiel van het Defensie eiland en de beslissingen uit het verleden, en niet het gevolg van de gekozen aanbestedingsvorm.

Hoogbouw op het Defensie eiland

Uit het rapport van de Rekenkamercommissie:

“Tot slot is het goed om stil te staan bij het thema dat in de gemeenteraad de laatste jaren de belangrijkste rol speelt in de debatten: de hoogbouw op het Defensie eiland. Vooral de laatste jaren wordt – ook in de context van de hiervoor beschreven sturingsmogelijkheden bij het concessiemodel – vaak gesuggereerd dat de hoogbouw te wijten is aan de verslechterde economische situatie, die het de projectontwikkelaar onmogelijk maakt het project zonder hoogbouw te realiseren. Feitelijk gaat het echter om een keuze die de gemeente zelf vanaf het begin voor het project gemaakt heeft. Vooral uit ‘Tegenlicht’, de analyse van wat de lokale media over het project geschreven hebben (zie bijlage 3), maar ook uit de bestudeerde raadsverslagen blijkt dat daarover al in 2005 een politiek geladen discussie gevoerd wordt. Er zijn partijen in de raad die graag hoogbouw zien op het eiland, om daarmee een centrumstedelijk woonmilieu dat elders in Woerden niet bestaat te kunnen realiseren. Er zijn andere partijen die al in 2005 van mening zijn dat hoogbouw niet past bij het imago en het woonklimaat in Woerden. Uiteindelijk hebben in de raad de partijen die voor hoogbouw zijn de overhand en wordt dus gekozen voor een plan met een aantal ‘hoogteaccenten’. Daarbij gaat het dus niet om een keuze vanuit financieel-economische noodzakelijkheid, maar grotendeels om een keuze vanuit een bepaald ruimtelijk toekomstbeeld voor het centrum van Woerden.”

Reactie college:

Het college is van mening dat de Rekenkamercommissie voor wat betreft de hoogbouw de juiste context schetst: het was een bewuste keuze van de raad, niet ingegeven door financieel-economische overwegingen. De hoogteaccenten zijn overigens later (besluit gemeenteraad in 2010), op verzoek van de ontwikkelaar, 1,5 meter hoger geworden.

Aanbevelingen gericht aan het college

De Rekenkamercommissie komt op basis van haar onderzoek tot 5 aanbevelingen, waaronder een algemene aanbeveling en vier specifieke aanbevelingen. Een van deze specifieke aanbevelingen is gericht aan de raad en wordt daarom niet in deze memo behandeld. Van de overige aanbevelingen geeft de Rekenkamercommissie aan dat alleen de aanbeveling betreffende risicomanagement nog van belang is voor de resterende looptijd van het project Defensie eiland. De overige aanbevelingen zijn aan de orde bij de start van een nieuw project. Hieronder volgt voor de vier aanbevelingen de reactie van het college van burgemeester en wethouders.

1. Richt het risicomanagement systematischer in

De Rekenkamercommissie trekt op basis van een analyse van de risico-inventarisaties uit 2006, 2008 en 2012 een aantal conclusies en geeft vervolgens een aantal aanbevelingen. Kort samengevat luiden de conclusies:

1. de belangrijkste risico's veranderen nogal, samenhangend met de projectfase waarin het project zich bevindt
2. bepaalde risico's zijn onderschat of zelfs geheel niet onderkend

De aanbeveling luidt: "richt het risicomanagement systematischer in". Deze aanbeveling valt uiteen in een tweetal elementen:

1. benoem niet alleen de risico's vanuit eigen aannames of vanuit de dan geldende (markt)omstandigheden, maar kijk ook kritisch naar die aannames en voeg het aspect van "out of the box"-denken toe als het gaat om het benoemen van externe risico's
2. creëer tegengeluid en neem dat serieus.

Reactie college:

Het college onderschrijft de eerste conclusie en ziet dit als een gevolg van het veelzijdig en langjarig karakter van het project. Het is logisch dat in de verschillende stadia verschillende risico's worden onderkend.

Het college zet vraagtekens bij de tweede conclusie. Afgezien van de risico's die speelden ten tijde van de aankoop van het eiland is er gedurende de verdere looptijd van het project nooit sprake geweest van onderschatte of geheel niet onderkende risico's. In het rapport zelf zijn hier ook geen voorbeelden van of aanwijzingen voor te vinden. Wij zijn van mening dat de jaarlijkse inventarisaties en analyses voldoende adequaat zijn geweest en dat de bevinding van de rekenkamercommissie iedere grond mist.

De risico-inventarisatie kan echter altijd nog verder worden verbeterd. Wij streven naar een risicobewuste organisatie en om dit te bereiken nemen wij de aanbeveling om kritisch naar eigen aannames te kijken en tegengeluid te creëren graag over.

2. Werk meer met scenario's.

Het lijkt er inderdaad op dat men in 2004 – 2005 bij het Defensie eiland sterk gericht was op de aankoop van het eiland en niet op andere scenario's. Dat lag ook aan de tijdgeest, zowel college als de raad wilden het eiland graag aankopen en daardoor werd er minder geluisterd naar de kritische geluiden die er ook toen al waren.

Nu de marktomstandigheden sterk gewijzigd zijn en ook de gemeente beter dan ooit op haar financiële situatie moet letten, is het denken in scenario's en het zoeken naar alternatieven een noodzaak geworden. De gemeentelijke organisatie verandert hierin mee en wordt steeds beter ingericht op dit "scenario-denken". In overleg met de afdeling Concernzaken zal het college onderzoeken of deze, reeds ingezette trend kan worden versneld of moet worden aangescherpt.

3. Maak bij burgerparticipatie aan het begin helder hoever de reikwijdte van de participatie reikt.

Ook op het gebied van burgerparticipatie heeft de gemeentelijke organisatie sinds 2007 veel bijgeleerd. Bij het Defensie eiland was het gecompliceerd en moeilijk uit te leggen dat de bevolking om een mening werd gevraagd nog voordat de Europese aanbesteding begon, en dus ook 4 jaar voor er een bestemmingsplan werd opgesteld. Technisch-juridisch kon dat niet anders: na een aanbesteding zou de gemeente zich vastleggen in een contract met een ontwikkelaar waarna er nog maar beperkt ruimte overbleef voor participatie. Deze werkwijze leidde, mede gezien het (onvoorzien) lange traject van onderhandelen met de ontwikkelaar, tot veel onbegrip bij de inwoners.

Die gekozen werkwijze is een direct gevolg van de unieke situatie van de aanbesteding van het Defensie eiland. Het is niet waarschijnlijk dat de gemeente binnenkort nog eens een project op deze manier, via een Europese aanbesteding zal aanbesteden.

Het college zal de aanbevelingen op dit punt van de Rekenkamercommissie ter harte nemen en zorgen voor duidelijke communicatie bij participatietrajecten voor wat betreft de aanpak en het managen van verwachtingen.

De algemene aanbeveling van de Rekenkamercommissie: “Staar je niet blind op één enkele oplossing, maar houd elkaar scherp door ook de beperkingen en onmogelijkheden te bekijken en bij de besluitvorming te betrekken. Alleen dan blijf je alert op risico's, kun je zo nodig bijsturen en kom je op een efficiënte wijze bij de eindbestemming.”

Het college brengt dit in de afgelopen jaren voor allerlei onderwerpen en discussies al in de praktijk en kan dus ook geheel instemmen met deze aanbeveling.

Voor het Defensie eiland zou dit aan de orde zijn geweest in 2005. Nu zijn bepaalde keuzes al gemaakt die niet meer teruggedraaid kunnen worden, behalve dan tegen zeer hoge kosten. Gezien deze omstandigheden moet het bestuur, ook als het daar inhoudelijk niet (meer) achter staat, consequent zijn en zijn verantwoordelijkheid nemen door het project Defensie eiland zo goed mogelijk te sturen op de reeds ingeslagen weg.

4.5 Nawoord van de rekenkamercommissie

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 25 juni 2013 uitgebreid gereageerd op het rapport van de rekenkamercommissie. Het college onderschrijft vrijwel alle deelconclusies maar is het niet eens met het afgewogen negatieve totaaloordeel waartoe de rekenkamercommissie komt. De aanbevelingen die gericht zijn aan het college worden overgenomen door het college.

Met betrekking tot de totstandkoming van haar eindoordeel weegt voor Rekenkamercommissie zwaar dat bij de besluitvorming over de aankoop de raad onvoldoende is geïnformeerd over de financiële risico's van het project en het broodnodige tegengeluid niet klinkt. Zo is het opmerkelijk dat een kritische notitie van de Milieudienst Noordwest Utrecht het college en de raad niet heeft bereikt. Met behulp van zo'n kritische notitie had het benodigde tegengeluid kunnen worden gevoed. De rekenkamercommissie is dan ook blij dat het college de aanbeveling om kritisch naar eigen aannames te kijken en tegengeluid te creëren overneemt.

De rekenkamercommissie waardeert de toezeggingen op het gebied van risicomanagement, werken met scenario's en burgerparticipatie en heeft vertrouwen in het vervolg van de aangekondigde verbeteringen.

Woerden, 2 juli 2013

Namens de Rekenkamercommissie Woerden

D. van der Staaij, voorzitter

Bijlage 1 Normenkader

Onderstaand normenkader is vooraf aan de betrokken ambtenaren van de gemeente Woerden gepresenteerd. Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen, komen deze normen in een andere nummering terug in de nota van bevindingen.

1. Normen die gesteld zijn door de gemeente Woerden

De rekenkamercommissie beoordeelt het handelen van de gemeente Woerden aan de hand van een normenkader. De normen in deze paragraaf, zijn normen die de door de gemeente Woerden zelf zijn opgesteld ten aanzien van haar handelen. Beoordeeld wordt dus of de gemeente zich aan haar eigen regels heeft gehouden.

1.1 Normen voor sturing en beheersing van Grote Projecten gemeente Woerden: het richtsnoer projectmatig werken is gevolgd.

1. Richtsnoer projectmatig werken: dit richtsnoer beschrijft een fasering van projecten in achtereenvolgens een initiatief-, definitie-, realisatie-, overdracht-, afronding- en evaluatiefase. Ook geeft het richtlijnen voor de inhoud van de voorgeschreven startnotitie en het projectplan.
2. Uit het richtsnoer specifiek benoemde normen ter beoordeling van doelen / doeltreffendheid:
 - A: Het doel dat de gemeente met het project wil bereiken is SMART geformuleerd (pagina 12, richtsnoer).
 - B: De risico's (waaronder de integriteitsrisico's) zijn continu in beeld gebracht en er zijn adequate maatregelen genomen om deze te beheersen (pagina 25, richtsnoer).
 - C: Als zich afwijkingen voordeden ten aanzien van het genoemde tijdschema en uitvoeringsplan heeft de gemeente proactief gestuurd op deze afwijkingen (pagina 10-11, 14-15 en 21, richtsnoer).

1.2 Beleidsnormen gemeente Woerden: het project voldoet aan de criteria gesteld in het sectoraal, ruimtelijk, participatie- en inkoopbeleid.

Bij dit project zijn een aantal gemeentelijk beleidsterreinen betrokken. Voldoet het project aan criteria gesteld in:

3. Sectoraal beleid: bij Defensie-eiland gaat het dan vooral om woonbeleid. Een nieuwe woonvisie wordt momenteel opgesteld, de Nota Wonen 2006+ is voor Defensie-eiland het relevante beleidskader.
4. Ruimtelijk beleid, o.a.:
 - A; Structuurvisie Woerden 2009 – 2030
 - B: (Ontwerp)-bestemmingsplan Defensie-eiland: heeft dit voorjaar ter inzage gelegen
 - C: Nota grondbeleid: de meest recente nota is van 2011, Defensie-eiland is grotendeels uitgevoerd onder het regime van de nota grondbeleid uit 2006.

D: Grondbeleid / grote projecten en eisen vanuit de financiële verordening Woerden:

Artikel 21 Grondbeleid:

1. In de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
- Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.
- De huidige vastgoedpositie.
- De aan- en verkoop van vastgoed.
- De deelname in PPS-constructies.
- De geraamde kosten en opbrengsten per in ontwikkeling genomen project.
- In erfpacht uitgegeven gronden.
- Inkomsten erfpacht en bijstelling erfpachtvergoedingen.

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paraaf grondbeleid verslag hiervan.

2. In deze paragraaf wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van het grondbeleid en kan nieuw beleid worden voorgesteld.

E: Participatie/inspraakbeleid: het raadsvoorstel 'kaders voor ontwikkeling van Defensie-Eiland' (11 september 2006) geeft aan hoe participatie plaats moet vinden. De participatienota van de gemeente Woerden is van latere datum (2008) en behoort dus niet tot het kader hiervoor.

F: Inkoop en aanbestedingsbeleid: de aanbesteding van het project is conform het gemeentelijk aanbestedingbeleid.

1.3 Normen voor informatievoorziening aan de raad gemeente Woerden: het project voldoet aan art. 6.5 van de financiële verordening

5. Het project voldoet aan art. 6.5 van de financiële verordening gemeente Woerden:

Artikel 6.5:

Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voor zover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:

- Investerings groter dan € 100.000,--
- Aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € 100.000,--
- Het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 25.000.000,--
- Het aangaan van vaste geldleningen groter dan € 25.000.000,--.

2. **Bestaande normen van hogere overheden: de informatievoorziening over grote projecten voldoet aan de eisen van het BBV**

De rekenkamercommissie beoordeelt het handelen van de gemeente Woerden aan de hand van een normenkader. De normen in deze paragraaf, zijn normen die de door een hogere overheid zijn opgelegd aan gemeenten. Beoordeeld wordt dus of de gemeente zich aan de haar opgelegde regels heeft gehouden.

6. De informatievoorziening over grote projecten voldoet aan artikel 16 BBV.

Artikel 16 BBV: verantwoording grondbeleid

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
- b. Een aanduiding van de wijze waarop de provincie resp. gemeente het grondbeleid uitvoert.
- c. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- d. Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- e. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

3. **Algemeen gangbare normen**

De rekenkamercommissie beoordeelt het handelen van de gemeente Woerden aan de hand van een normenkader. De normen in deze paragraaf, zijn normen die algemeen gangbaar zijn ten aanzien van projectmanagement of wat betreft de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Tot slot zijn hier een aantal normen opgenomen die van toepassing zijn op het handelen van de gemeenteraad. Deze komen voort uit het dualisme en welke rol de raad op zich behoort te nemen.

3.1 **Normen voor sturing en beheersing van grote projecten: er wordt voldaan aan de criteria van SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden)**

- 7. Het doel dat de gemeente met het project wil bereiken is SMART geformuleerd.
- 8. Nut en noodzaak van het project zijn onderbouwd (de A van SMART).
- 9. Het project is afgestemd met de relevante belanghouders (de A van SMART).
- 10. De uitvoerbaarheid van de plannen is onderzocht (de R van SMART).
- 11. Het plan is voorzien van een tijdschema en uitvoeringsplan (de T van SMART).

3.2 Normen voor informatievoorziening aan de raad door het college: de informatievoorziening aan de raad door het college is voldoende

12. De raad heeft tijdig en weloverwogen kunnen discussiëren over de wenselijkheid van de projecten aan de hand van een startnotitie met duidelijke inhoudelijke en financiële doeleinden en planningen. De startnotitie bevat een analyse van de bestuurlijke, financiële en maatschappelijke risico's die aan deze projecten zijn verbonden. Bovendien bevat de startnotitie verschillende alternatieven (scenario's) ter afweging. De raad heeft vervolgens tijdig, consistent en weloverwogen kunnen beslissen over de inhoudelijke hoofdlijnen van het project (ontwerp, masterplan).
13. Er zijn geen onomkeerbare toezeggingen gedaan voordat de raad in de gelegenheid is gesteld zich uit te spreken over het project.
14. De informatie is te allen tijde relevant, juist, tijdig, transparant en volledig. De voortgangsinformatie wordt steeds in een meerjarig begrotings- en planningsperspectief aan de raad aangeboden, opdat hij een eventuele afwijking van bijvoorbeeld inhoud, planning, financiële aspecten of risicoprofiel steeds kan plaatsen in het meerjarige perspectief dat voor het betreffende project is vastgelegd.

3.3 Normen gemeenteraad: de raad neemt zijn kaderstellende en controlerende rol

15. De raad heeft algemene richtlijnen vastgesteld voor de wijze waarop ruimtelijke projecten dienen te worden ingericht en te worden uitgevoerd
16. De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.
17. De raad heeft zelf normen voor goede projectinrichting en -uitvoering geformuleerd en hanteert die normen bij tussentijdse evaluaties.

Bijlage 2 Gebruikte documenten

Raadsnotulen:

- 26 juni 2003
- 29 september 2005
- 6 november 2006
- 9 november 2006
- 28 juni 2007
- 12 juli 2007 (Rondetafelgesprek)
- 20 september 2007
- 25 september 2007
- 27 november 2008
- 26 maart 2009
- 30 maart 2009
- 18 februari 2010
- 25 november 2010
- 27 september 2012

Collegevoorstellen:

- 26 maart 2002 *Defensie-Eiland*
- 12 mei 2003 *Concept-raadsvoorstel inzake definitienota Defensie-Eiland*
- 12 september 2006 *Defensie-Eiland*
- 12 juni 2007 *Aanbestedingsprocedure Defensie-Eiland / Preselectie*
- 22 juli 2007 *Vervolg Europese aanbesteding Defensie-Eiland*
- 6 augustus 2007 *Vervolg Europese aanbesteding*
- 20 augustus 2007 *Vervolg Europese aanbesteding*
- 3 oktober 2007 *Vervolg Europese aanbesteding Defensie-Eiland*
- 8 december 2008 *Gunning sanering en herontwikkeling Defensie-Eiland*
- 15 januari 2009 *Geoptimaliseerd plan Defensie-Eiland*
- 6 oktober 2010 *Aanvullende overeenkomst Defensie-Eiland*
- 14 oktober 2010 *Bekrachten geheimhouding diverse stukken Defensie-Eiland*
- 17 juni 2011 *Defensie-Eiland: Raadsinformatiebrief "Kredietaanvraag parkeergarage nader toegelicht"*

Raadsvoorstellen:

- 20 mei 2003 *Definitienota Defensie-Eiland*
- 23 augustus 2005 *Aankoop Defensie-Eiland*
- 11 september 2006 *Kaders voor de ontwikkeling van het Defensie-Eiland*
- 7 oktober 2008 *Gunning sanering en herontwikkeling Defensie-Eiland*
- 10 februari 2009 *Optionele planonderdelen Defensie-Eiland*
- 14 januari 2010 *Geoptimaliseerd plan Defensie-Eiland*
- 12 oktober 2010 *Aanvullende overeenkomst Defensie-Eiland*
- 14 oktober 2010 *Bekrachten geheimhouding diverse stukken Defensie-Eiland*
- 10 mei 2011 *Defensie-Eiland: inrichting zone rond Kasteel en parkeergarage*
- 11 mei 2011 *Bekrachten geheimhouding financiële notitie Defensie-Eiland*
- 17 juni 2011 *Bekrachten geheimhouding financiële bijlage Raadsinformatiebrief Defensie-Eiland*

Brieven aan de raad:

- 3 juli 2007 *Aanbesteding Defensie-Eiland*
- 21 januari 2008 *Stand van zaken aanbestedingsprocedure Defensie-Eiland*
- 11 januari 2010 *Memo kanttekeningen geoptimaliseerd plan Defensie-Eiland*
- 14 januari 2010 *Memo analyse consequenties geoptimaliseerd plan Defensie-Eiland*
- 1 februari 2010 *Raadsinformatiebrief Parkeren op het Defensie-Eiland in de toekomstige situatie*
- 11 februari 2010 *Raadsinformatiebrief Defensie-Eiland: juridisch advies betreffende brief van Credo over de aanbesteding in relatie tot de planoptimalisering*
- 6 oktober 2010 *Memo analyse consequenties aanvullende overeenkomst Defensie-Eiland*
- 26 oktober 2010 *Raadsinformatiebrief Sanering Defensie-Eiland Woerden: beantwoording vijf vragen*
- 17 juni 2011 *Raadsinformatiebrief Kredietaanvraag parkeergarage Defensie-Eiland nader toelicht*

Risicoanalyses:

- Maart 2006
- Mei 2008
- Juli 2012

Overige stukken:

- Aanvullende overeenkomst herontwikkeling Defensie-Eiland d.d. 24 januari 2011
- Allonge behorende bij de overeenkomsten Defensie-Eiland Woerden
- Commentaar BBW op voorgenomen invulling Defensie-Eiland
- Deelsaneringsplan fase 2 Defensie-Eiland Woerden
- Exploitatieberekening Defensie-Eiland 2010
- Exploitatieberekening Defensie-Eiland 2011
- Exploitatieberekening Defensie-Eiland 2012
- Geoptimaliseerd plan Defensie-Eiland – presentatie aan de gemeenteraad
- Meerjarenperspectief grondbedrijf 2012
- Memo *Wijziging grondbieding herontwikkeling Defensie-Eiland Woerden* d.d. 24 januari 2011
- Memo *Organisatie en overlegstructuur Defensie-Eiland* d.d. 15 februari 2011
- Milieudienst Noordwest Utrecht – *Brief conceptakte Defensie-Eiland* d.d. 9 augustus 2005
- Nota grondbeleid 2006
- Nota wonen 2006+
- Ontwikkelingsovereenkomst Herontwikkeling Defensie-Eiland
- Ontwikkelplanning vaststellingsovereenkomst Defensie-Eiland
- Procesvoorstel voor de ruimtelijke kwaliteit van de optimalisatie
- Richtsnoer projectmatig werken
- Ruimtelijk kader Defensie-Eiland
- Ruimtelijke Structuurvisie Woerden 2009
- Startnotitie november 2005
- Verslag participatietraject Defensie-Eiland
- Voortgangsrapportage Project Defensie-Eiland maart – augustus 2012

Tegenlicht:

Gebruikte artikelen zijn afkomstig van de online-archieven van het *Algemeen Dagblad / Utrechts Nieuwsblad* en de *Woerdense Courant*:

✓ **Algemeen Dagblad / Utrechts Nieuwsblad:**

- Woerden gooit de remmen los; maandag 31 oktober 2003
- Uitstel verkoop Defensie-Eiland aan Woerden; 11 december 2004
- Wonen op Defensie-Eiland wordt mogelijk; 20 september 2005
- 'Woerden moet nú het lef hebben'; 30 september 2005
- 'Woerden de lucht in'; 30 september 2005
- CDA tegen hoogbouw binnenstad Woerden; 8 oktober 2005
- D66 wil mening Woerdenaar over hoogbouw; 14 oktober 2005
- Woerden kan veel meer huizen bouwen, 27 september 2006
- Bewoners centrum onthutst over plannen Defensie-Eiland, 30 oktober 2006
- Bewoners krijgen stem in Defensie-Eiland; 7 november 2006
- 'Leuk als je idee wordt overgenomen'; 21 januari 2007
- 'Graaf kasteelgracht open'; 24 april 2007
- Teleurstelling over Defensie-Eiland; 24 april 2007
- 'Schrapp sociale bouw'; 25 mei 2007
- Verzadiging woningmarkt dreigt; 24 september 2007
- Bouwers Defensie-Eiland gekozen; 7 november 2007
- Centrum drijft op schoonmaakmiddel; 15 april 2008
- Geen nieuwe huizen rondom Woerden; 22 mei 2008
- Woerden zet in op warmte-koudeopslag; 3 juni 2008
- Eiland heringericht; 22 oktober 2008
- Gebouw Q: Dak gaat eraf; 3 november 2008
- Defensie-Eiland niet vol huizen; 10 november 2008
- Woerden moet door financiële status gaan kiezen; 24 januari 2009
- Brug en gracht op eiland; 4 maart 2009
- Miljoenen naar nieuwbouw; 25 juni 2009

✓ **Woerdense Courant**

- Woerden koopt kasteel op 'Defensie-Eiland'; 21 juli 2005
- Woerden kiest ontwikkelaars Defensie-Eiland; 8 november 2007
- Artikel 30 november 2007
- Artikel 15 oktober 2008
- Woerden moet in 2009 keuzes maken; 29 januari 2009
- Artikel 26 mei 2009
- Defensie-Eiland veel duurder; 13 januari 2010
- Artikel 15 januari 2010
- Artikel 20 januari 2010; ingezonden brief
- Artikel 19 februari 2010
- Artikel 25 februari 2010
- Artikel 26 januari 2011
- 'Uitgraven gracht nu niet haalbaar'; 25 mei 2011
- Artikel 28 september 2011
- Tegen hoogbouw; 23 mei 2012
- Defensie-Eiland sloop begonnen; 05 april 2012

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

- Artikel 2 mei 2012
- Artikel 24 augustus 2012
- Artikel 12 september 2012 – Column Frits Bugter

Bijlage 3 Gespreksthema'slijst

[afhankelijk van de gesprekspartner is een selectie uit onderstaande thema's opgenomen]

- Geef een beknopte schets van het tot stand komen van het project
 - Initiatieffase, startnotitie (2002) en definitienota (2003)
 - Aankoopbesluit Defensie-Eiland
 - Scenario's ontwikkeling Defensie-Eiland
 - Kaderstelling / programma van eisen
 - Stedenbouwkundig ontwerp en bestemmingsplan
 - Op welke punten is bijgestuurd, vanuit welk motief?
 - Uw rol hierin?
- Hoe is de rol van de ambtelijk opdrachtgever gedefinieerd?
 - Rol ambtelijk opdrachtgever ten opzichte van projectgroep, regiegroep en stuurgroep?
 - Rol ambtelijk opdrachtgever ten opzichte van bestuur
 - Binnen welke kaders is de projectgroep bevoegd beslissingen te nemen?
- Hoe is de rolverdeling in de projectgroep?
 - Wat is de functie van respectievelijk de stuur-, regie- en projectgroep?
 - Welke beslissingen worden er in welke 'groep' genomen?
 - Hoe is de communicatie tussen deze drie groepen geregeld.
 - Welke disciplines zijn er bij de projectgroep betrokken?
 - Hoe is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden?
 - Binnen welke kaders is de projectgroep bevoegd beslissingen te nemen?
 - Hoe, via wie verloopt de terugkoppeling van ieders adviezen / besluiten?
- Hoe is de rolverdeling binnen de gemeente bij het project?
 - Wat is de functie van respectievelijk de stuur-, regie- en projectgroep?
 - Welke beslissingen worden er in welke 'groep' genomen?
 - Hoe is de communicatie tussen deze drie groepen geregeld?
 - Welke disciplines zijn er bij de projectgroep betrokken?
 - Hoe is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden?
 - Binnen welke kaders zijn de verschillende groepen bevoegd beslissingen te nemen?
 - Wat is de rol van u als wethouder ten opzichte van deze groepen?
- Welke interne en externe partijen waren betrokken bij het tot stand komen van het plan?
 - Welke rol speelden deze partijen tijdens planvorming en uitvoering?
 - Welke belangen hadden deze partijen?
 - Hoe werd de integraliteit van het project gewaarborgd?
 - Welke andere partijen hadden (meer) bij het project betrokken moeten zijn?
 - Hoe verliep de samenwerking / afstemming binnen de gemeente Woerden?

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

- Hoe verliep de samenwerking van externe partijen met de gemeente Woerden?
- Wat waren hierin de belangrijkste succes- en faalfactoren?

- Welke (juridische / financiële of andere) risico's zijn met het project verbonden?
 - Wat is en/of was de omvang?
 - Hoe hebben deze zich in de loop der tijd ontwikkeld?
 - Hoe hield u zicht op de ontwikkeling van deze risico's?
 - Welke acties zijn ondernomen om deze risico's te beheersen?
 - In hoeverre is het plan bijgestuurd naar aanleiding van deze risico's?
 - In hoeverre is beheersing van de risico's gelukt?
 - In hoeverre hebben de risico's het uiteindelijke resultaat beïnvloed?

- Wat was de rol van de raad en van burgers bij de planvorming en de uitvoering?
 - Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten van de raad voor het project?
 - Welke prioriteiten heeft de gemeenteraad benoemd?
 - Welke rol heeft de gemeenteraad gespeeld in de besluitvorming over dit project?
 - Op welke wijze is de raad op de hoogte gehouden van de voortgang?
 - Heeft de gemeenteraad en zo ja, op welke wijze, geïntervenieerd/ bijgestuurd in het project?
 - Wat was de rol van de burgers bij de planvorming en de uitvoering?
 - Hoe vond / vindt communicatie naar de burgers plaats over (wijzigingen) in de plannen en de beoogde uitvoering?

- In hoeverre zijn er nog risico's aan de sanering verbonden?
 - Hoe is de uitvoering van de sanering verankerd in het project?
 - Welke acties zijn ondernomen om deze risico's te beheersen?
 - In hoeverre is beheersing van de risico's gelukt?

- Wat was de rol van de raad bij de sanering?
 - Welke rol heeft de gemeenteraad gespeeld in de besluitvorming over dit project?
 - Op welke wijze is de raad op de hoogte gehouden van de voortgang?
 - Heeft de gemeenteraad en zo ja, op welke wijze, geïntervenieerd/ bijgestuurd in het project?

- Wanneer is het project in uw ogen een succes?
 - In hoeverre voldoet het project in de huidige vorm daaraan?
 - Welke onderdelen van het ontwikkelingsproces zijn succesvol verlopen?
 - Op welke punten is het project in uw ogen minder succesvol?
 - Aan welke factoren zijn deze punten te wijten?
 - Welke acties heeft u ondernomen om van het project een succes te maken?
 - Wat waren knelpunten in het proces?
 - Op welke punten is het uiteindelijke plan goed geslaagd?
 - Wat zijn volgens u de belangrijkste leermomenten?

Gespreksthema lijst gemeenteraadsfracties

- Hoe is de raad, in het bijzonder uw fractie, betrokken bij het tot stand komen van het project?
 - Meest opvallende moment in uw ogen?
 - Initiatieffase, startnotitie (2002) en definitienota (2003)
 - Aankoopbesluit Defensie-Eiland
 - Scenario's ontwikkeling Defensie-Eiland
 - Kaderstelling / programma van eisen
 - Aanbestedingsprocedure
 - Realisatieovereenkomst
 - Stedenbouwkundig ontwerp en bestemmingsplan
 - Op welke punten is bijgestuurd, vanuit welk motief?
 - Op welke punten waren, terugkijkend, andere keuzes achteraf beter geweest?
 - In hoeverre afwijking van 'normale' betrokkenheid bij projecten?
- Hoe wordt de raad geïnformeerd over het project?
 - Informatie over voortgang?
 - Informatie over financiën
 - Informatie over risico's?
 - Aandachtspunten informatievoorziening van de raad zelf?
 - Anders dan bij 'normale' projecten?
- Wanneer is het project in uw ogen een succes?
 - In hoeverre voldoet het project in de huidige vorm daaraan?
 - Welke onderdelen van het ontwikkelingsproces zijn succesvol verlopen?
 - Op welke punten is het project in uw ogen minder succesvol?
 - Aan welke factoren zijn deze punten te wijten?
 - Welke acties heeft u als raadslid/raadsfractie ondernomen om van het project een succes te maken?
 - Wat heeft u vanuit uw positie als raadslid/raadsfractie ervaren als knelpunten in het proces?
 - Op welke punten is het uiteindelijke plan goed geslaagd?
 - Wat zijn volgens u de belangrijkste leermomenten?
 -

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Bijlage 4 Lijst van respondenten

Gemeente Woerden

Naam	Organisatie en functie
Mevr. Broekmeulen	Gemeente Woerden – Projectleider Defensie-Eiland
Dhr. Kamphuis	Gemeente Woerden – Stedenbouwkundige
Dhr. Koster	Gemeente Woerden – Planeconoom
Dhr. Lam	Gemeente Woerden – Jurist Grondzaken
Dhr. Schreurs	Gemeente Woerden - Wethouder Ruimtelijke ordening, Vastgoed, Grondbeleid, Stedelijke vernieuwing, Volkshuisvesting, Personeel en organisatie
Dhr. Snijder	Gemeente Woerden – Controller
Dhr. Van Elteren	Gemeente Woerden – Ambtelijk opdrachtgever t/m 31-12-2011
Dhr. Zwaneveld	Gemeente Woerden – Ambtelijk opdrachtgever vanaf 01-01-2012

Gemeenteraad

Naam	Organisatie en functie
Mevr. Berkhof	Raadslid VVD
Dhr. De Boer	Raadslid Inwonersbelangen
Dhr. De Wit	Raadslid Christen Unie / SGP
Dhr. Hoogeveen	Raadslid D'66
Dhr. Mees	Raadslid VVD
Dhr. Van Ekeren	Raadslid Inwonersbelangen
Dhr. Van der Does	Raadslid Lijst Van der Does
Dhr. Van Riet	Raadslid CDA
Dhr. Verbeij	Raadslid Progressief Woerden

Externe partijen

Naam	Organisatie en functie
Dhr. De Rijk	Omgevingsdienst Regio Utrecht – Adviseur Bodem (voorheen Milieudienst)

Bijlage 5 Lijst van afkortingen

BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
ISV	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing
FSW	Fonds sociale woningbouw
RVOB	Rijksvastgoed en -ontwikkelingsbedrijf

✓ **2003 - 2005: Van voorbereiding tot grondaankoop**

[illegible]

Uitstel verkoop Defensie-Eiland aan Woerden: Zonder overeenkomst zou de gemeente vanaf januari niet meer de enige kandidaat-koper zijn. Dat wordt nu dus nog even uitgesteld. Raadsleden stonden te springen om de voormalige wasserij van defensie opnieuw in te richten met woningen, horeca, winkels, parkeerterrein en zelfs een bioscoop of theater. Bij voorbaat werd er al 70.000 euro voor uitgetrokken. Al bijna drie jaar probeert de gemeente nu het terrein in handen te krijgen. Dat Verburg nu de provincie zou willen inschakelen om te bemiddelen is volgens eigen zeggen absoluut niet aan de orde. Over bedragen doen beide partijen geen uitspraken, maar Verburg zegt de inzet van Domeinen 'aan de hoge kant' te vinden. Woordvoerster Verhey van Domeinen zegt echter dat er door de dienst een uitgebreide taxatie is verricht met als uitgangspunt de wensen van de gemeente.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Woerden koopt kasteel op 'Defensie-Eiland': De gemeente Woerden heeft het middeleeuwse kasteel aan de singel rond de binnenstad gekocht. Over de prijs wil de gemeente niets zeggen. Het kasteel en de omliggende gebouwen staan op een schiereiland, het zogeheten Defensie-Eiland. Over de koop is jaren onderhandeld met Defensie. De gemeente vond de vraagprijs veel te hoog. Door de tussenkomst van de provincie is de koop uiteindelijk toch gesloten. Na de zomer begint de gemeente aan de plannen voor het gebied. De slotgracht wordt opnieuw uitgegraven. Mogelijk zal het kasteel zelf in oude luister worden hersteld.

Wonen op Defensie-Eiland wordt mogelijk: De bouwwerkzaamheden op het Woerdense Defensie-Eiland kunnen in het voorjaar van 2008 beginnen. Op het terrein is ruimte voor in totaal 256 woningen. Met de overname door de gemeente, van het eiland van het ministerie van defensie, stemt de Woerdense volksvertegenwoordiging geestdriftig in. Daarmee is de weg vrij om nader plannen te gaan maken. Voorlopig ligt er een voorstel klaar dat volgens het college bij uitvoering rendabel is. Uitgangspunt van dat plan is dat de gemeente het hele eiland doorverkoopt aan een ontwikkelaar. Die moet enkele gebouwen slopen, de vervuilde grond saneren en de gewenste huizen en voorzieningen bouwen.

'Woerden moet nú het lef hebben': Woerden moet af van haar weerzin tegen hoogbouw in de binnenstad. Dat vindt PvdA-raadslid Paul Kwakkenbos. Zijn partij en GroenLinks vinden dat er een groot stadsplan moet worden opgesteld. De voltallige gemeenteraad heeft zich achter het idee geschaard. Een grote garage met een flinke woontoren erop, dat zet pas zoden aan de dijk, is zijn overtuiging. Donderdagavond verleende de gemeenteraad een krediet van ruim negen miljoen euro voor de aanschaf van het Defensie-Eiland in Woerden. De plannen gaan voorlopig uit van 256 woningen, een bioscoop, horecagelegenheden en atelierruimte. Rondom het hele kasteel wordt de gracht hersteld. Zoals het er nu uit ziet, kan in het voorjaar van 2008 begonnen worden met de bebouwing van het eiland. Als het aan wethouder Verburg ligt, worden alle monumenten op het eiland gehandhaafd. De bewoners van de nieuw te bouwen huizen kunnen hun auto's ondergronds of deels ondergronds kwijt. Woningbouw vindt plaats in drie tot vier bouwlagen. Door de aankoop van het eiland kan er onderhandeld worden met een of meer projectontwikkelaars die het terrein verder gaan ontwikkelen volgens de wensen van de gemeente. De ontwikkelaar moet om te beginnen enkele gebouwen slopen. Ook moet deze de met zeepbestanddelen vervuilde grond saneren. Vanuit de raad wordt aangedrongen op, waar mogelijk, aanbesteding aan Woerdense aannemers. Het college zet zich daarvoor in, heeft de wethouder beloofd.

'Woerden de lucht in': De stad kan volgens GroenLinks en de PvdA ter plaatse enorm aantrekkelijk bouwen, met haar belangrijke regiofunctie en een bus- en treinstation om de hoek. Een motie met deze strekking werd donderdag unaniem aangenomen.

CDA tegen hoogbouw binnenstad Woerden: Hoogbouw op het Defensie-Eiland is voor het CDA niet bespreekbaar; „Wij hebben geen behoefte aan torenhoge flats op die plek,” stelt woordvoerder Van Riet. bebouwing op het eiland moet passen in de omgeving, vindt de fractie, zeker als daar sprake is van monumentale bebouwing. „De plannen die gemaakt worden moeten passen in de omgeving en een Woerdense sfeer uitstralen.”

D66 wil mening Woerdenaar over hoogbouw: Met de aankoop van het Defensie-Eiland staat in Woerden opeens het thema 'hoogbouw' prominent op de agenda. Zelfs in die mate dat de raadsfractie van D66 vandaag de straat op gaat om de bezoekers van de binnenstad te vragen naar wat ze vinden van de suggestie op het Defensie-Eiland aanmerkelijk hoger te bouwen dan tot nu toe gebruikelijk in Woerden.

- ✓ 2006 – 2007: participatietraject

De 50 meest voorkomende woorden in de bestudeerde krantenartikelen uit de periode 2006-2007:



Woerden kan veel meer huizen bouwen: Woerden mag de komende jaren veel meer bouwen dan jarenlang is gedacht. De vorige studie naar de huisvestingsvraag en het aanbod dateert van 1999. Die nota werd geschreven in een tijd dat nieuwbouwgebieden schaars waren. Dat kwam mede door het Groene Hartbeleid, dat de gemeente verbiedt buiten de stad en de dorpen te bouwen. Waarom is de nieuwe studie dan zoveel positiever? Volgens wethouder Strik is een belangrijke oorzaak de reeks aan gebieden waar, bijvoorbeeld door het vertrek van bedrijven, binnen de bouwgrenzen ruimte ontstaat.

Bewoners centrum onthutst over plannen Defensie-Eiland: De

Belangenvereniging Binnenstadbewoners Woerden (BBW) is onthutst over de stelligheid waarmee de gemeente Woerden de eerste plannen voor de bouw van woningen op het Defensie-Eiland heeft vastgesteld. De BBW meent echter dat er nauwelijks nog iets valt te fantaseren. „De gemeente redeneert de verkeerde kant op. Je moet eerst fantaseren en dan pas vaststellen hoeveel woningen er uiteindelijk gebouwd kunnen worden,” zegt voorzitter Marga Miltenburg. Er wordt al gesproken over een bebouwingshoogte van zeven lagen, zo’n 21 meter. Wij vinden dat veel te hoog. Komende van het station gaat de stad dan schuil achter een hoge muur,” meent Miltenburg. De BBW roept in een open brief de Woerdense raadsleden op niet in te stemmen met de plannen van het college. „Maak pas op de plaats en onthoudt u van een definitief standpunt zodat de weg wordt geopend tot royaal overleg met alle betrokkenen,” staat in de brief die mede is ondertekend door het Stadshart Woerden.

Bewoners krijgen stem in Defensie-Eiland: De gemeenteraad heeft duidelijk gemaakt dat de bewoners intensief bij de plannen voor het nieuwe Defensie-Eiland betrokken worden. Dat er dinsdagavond definitief een streep is getrokken door de mogelijkheid flink hoog te bouwen op Defensie-Eiland, is een opluchting voor Miltenburg. „De Woerdense maat is voor mij de situatie zoals die nu is. Als je uit de trein stapt zie je die prachtige toren van de Bonaventurakerk. Daar mag geen torenflat voor komen te staan, dan kom je aan het karakter van de stad en dat mag niet.” De belangenvereniging haalt na de raadsdiscussie voorlopig opgelucht adem. Dat betekent niet dat de Woerdense volksvertegenwoordiging verder gevrijwaard is van kritische geluiden. „We zullen ons blijven roeren. De eerste afspraak voor een vergadering staat al.”

‘Leuk als je idee wordt overgenomen’: Nog maar negen jaar woont ze in Woerden, maar nu is ze al zo verliefd op het Defensie-Eiland dat ze er straks ook wil wonen. Het Defensie-Eiland heeft iets, zegt ze. „Het is beeldbepalend. Als je van het station naar de binnenstad gaat, zie je het liggen. Het meest in het oog springend, na de schoorsteen, is de loods die de simpele naam Q draagt. „Dat halfronde dak met die lichtkoepels kun je niet over het hoofd zien”.

‘Graaf kasteelgracht open’: Het voorstel de gracht achter het Kasteel van Woerden open te graven, is bepaald niet een stille dood gestorven. B en w van Woerden hebben bij het globale ontwerp voor het Defensie-Eiland gezegd dat dit idee te kostbaar wordt. Maar de Stichting Kasteel van Woerden legt zich daar niet bij neer. De stichting is volgens secretaris/penningmeester G. Warning uitermate teleurgesteld dat het gemeentebestuur het voorstel van tafel heeft geveegd. „Terwijl het plan nooit diepgaand is doorgerekend. Hoe dan ook moet extra parkeerruimte worden gezocht, los van het al dan niet opengraven van de gracht. Stichting, gebruikers en de Vrienden van het Kasteel hebben binnen enkele weken een gesprek met b en w.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Teleurstelling over Defensie-Eiland: Woerden heeft maar weinig overgenomen van de suggesties voor invulling van het Defensie-Eiland. Veel mensen die in de afgelopen maanden hebben meegepraat, zijn ontevreden. Zij zien in het zaterdag gepresenteerde 'ruimtelijk kader' voor het Defensie-Eiland weinig terug van hun suggesties en ideeën.

„Onze eerste reactie was er een van teleurstelling. De maximale bebouwing is aangegeven, en dat geeft een heel vol beeld. Bovendien is op drie plekken hoogbouw gedacht. Dat worden heel smalle en hoge torens. En er is weinig openbaar gebied en ruimte voor culturele voorzieningen over,” zo geeft voorzitter Alie Horden de stemming in de klankbordgroep weer.

de tekeningen van nu vrijwel dezelfde zijn als die van september 2006, vóór de inspraakronde.

„Rara, hoe kan dat? Nu komt er een geur omheen te hangen alsof de Woerdenaar het zo ontzettend eens is met de plannen van de gemeente.” „Het is een kostbaar en intensief project geweest waaraan veel burgers hun tijd hebben besteed. Het zou heel ernstig zijn als het een wassen neus blijkt te zijn.”

'Schrapp sociale bouw': Het is helemaal niet slim om sociale woningbouw op een duur terrein als het Defensie-Eiland neer te zetten. De fracties van VVD en Inwonersbelangen willen hier alleen maar (duurdere) koopwoningen. Dat levert geld, en dus mogelijkheden op om er meer groen, parkeergelegenheid en bijzondere architectuur toe te voegen. Dat de twee partijen hun zin krijgen, is onwaarschijnlijk. Vooral coalitiepartij Progressief Woerden (PW) reageert furieus. B en w hebben mede door de inspraak, juist het aandeel sociale woningbouw verhoogd. De suggestie van VVD en IB is Ypma (PW) in het verkeerde keelgat geschoten. „Ik sta perplex. Als gemeentepolitiek neem je je verantwoordelijkheid voor de sociaal zwakkeren.” De vraag is bovendien of er wel kopers voor zijn: „Wie kan dat in godsnaam betalen?”

Verzadiging woningmarkt dreigt: De komende jaren worden zóveel nieuwe appartementen gebouwd in Woerden, dat verzadiging dreigt. Makelaars en Woningcorporatie SWW bevestigen dat er mogelijk appartementen in met name de middenklasse teveel zullen zijn.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

✓ 2007 – 2008: openbare aanbestedingsprocedure

De 50 meest voorkomende woorden in de bestudeerde krantenartikelen uit de periode 2007-2008:



Bouwers Defensie-Eiland gekozen: Het is Woerden gelukt voldoende grote ontwikkelaars binnen te halen voor het Defensie-Eiland. Bij de selectie zijn vijf ondernemingen uitgekozen die een globaal plan voor woningbouw op het defensie-terrein zullen maken. De vijf maken een globaal ruimtelijk plan, een saneringsplan en een kostenopzet. De gemeente beoordeelt die begin volgend jaar en kiest de ontwikkelaar uit waarmee zij verder wil. Op de Europese inschrijving voor herontwikkeling van het Defensie-Eiland hebben ongeveer tachtig ondernemingen gereageerd. Daarvan zijn er zeventien in de voorselectie overgebleven. Wethouder Strik (Progressief Woerden, ruimtelijke ontwikkeling) vindt dat Woerden met het gekozen vijftal 'de crème de la crème' van bouwend Nederland heeft binnengehaald. „Het zijn zeer gerenommeerde partijen waarvan ik hoge verwachtingen heb.” Ook hebben zij [de ontwikkelaars] inmiddels de verslagen van de inspraak- en meedenkbijeenkomsten met inwoners ontvangen. Dit laatste was een uitdrukkelijke wens van de Woerdense gemeenteraad.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Woerden kiest ontwikkelaars Defensie-Eiland: De herinrichting van het Defensie-Eiland in Woerden is weer een stapje dichterbij gekomen. De gemeente heeft vijf ontwikkelaars uitgekozen die plannen mogen maken. Begin volgend jaar worden de plannen beoordeeld en getoetst. Het Defensie-Eiland, sinds 2005 eigendom van Woerden, moet worden gesaneerd en daarna komen er huizen op te staan. Ook is er beperkt ruimte voor andere functies.

Woerdense Courant - 30 nov 2007: Vijf projectontwikkelaars krijgen de opdracht een plan te maken voor het Defensie-Eiland. Eind januari 2008 moeten die plannen klaar zijn, waarna de gemeenteraad een keuze maakt.

Centrum drijft op schoonmaakmiddel: Woerden heeft met de aankoop van het Defensie-Eiland een 'vieze' erfenis van Defensie overgenomen. De ondergrond van het vroegere militaire terrein is tot ver buiten z'n grenzen vervuild. Direct gevaar voor mensen is er niet. Maar het vermoeden is dat pure, giftige schoonmaakstoffen diep in de grond zijn gezakt. De gemeente en de toekomstige ontwikkelaar moeten dan ook binnen vier jaar met de sanering beginnen. De vraag wie wat precies moet schoonmaken, kan volgens een provinciewoordvoerder nog niet worden beantwoord. Die kwestie komt later, bij het opstellen van een saneringsplan, aan de orde. Sinds 1990 zijn al veel onderzoeken gewijd aan de omvangrijke verontreiniging van de ondergrond van de 637 Intendance Centrale Werkplaats, zoals het Defensieterrein vroeger heette. Dát chemische stoffen als tri, olie en benzeen in de grond zitten, is dan ook geen verrassing. Opvallend is wel dat de provincie uit aanvullend onderzoek concludeert dat chemische stoffen diep in de grond zijn terechtgekomen. Bovendien valt op dat de verontreiniging een eind is uitgewaaid tot voorbij het NS-station.

Geen nieuwe huizen rondom Woerden: Het bouwen van nieuwe woningen in de provincie Utrecht gebeurt de komende jaren grotendeels binnen stedelijk gebied. Rondom de stations, die door metro-achtige treinen met elkaar verbonden gaan worden, moeten 2000 nieuwe huizen verrijzen. Woerden doet in de huidige plannen al op korte termijn een flinke duit in het zakje. Onder meer op het Defensie-Eiland, het Mona-terrein, in Snellerpoort en in de nieuwbouwwijk Waterrijk komen duizenden huizen op enkele kilometers van het station.

Woerden zet in op warmte-koudeopslag: Woerden wil de nieuwbouw aan weerszijden van de spoorlijn Leiden-Utrecht van een regionale noviteit voorzien. In de diepe ondergrond komt een warmte-koudeopslag. De warmte-koudeopslag is bijzonder, omdat de gemeente die wil combineren met de grondwatersanering in het gebied. "Zo is de sanering eerder rendabel te maken en wordt een nadeel een voordeel." Keurt de gemeenteraad het voorstel van b en w goed, dan volgt meteen na de zomervakantie de oprichting van een gemeentelijk energiebedrijf. Die snelle oprichting is nodig, omdat het bouwproject op het Mona- of Campinaterrein een dezer dagen begint.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Woerdense Courant - 15 okt 2008: Als de gemeenteraad akkoord gaat, wordt het Defensie-Eiland straks ontwikkeld door de combinatie Blauwhoed/VORM Holding. Het college van B&W heeft hiertoe al besloten. Het wachten is dus op goedkeuring door de gemeenteraad. Dat besluit valt op 27 november. Hoe het precieze plan eruit ziet, is nog niet bekend. Wel is duidelijk dat een deel van de huidige bebouwing gehandhaafd blijft, terwijl de rest plaats moet maken voor nieuwbouw. Het gaat daarbij om realisatie van woningen en appartementen. Voor er gebouwd kan worden, moet het zwaar vervuilde terrein worden gesaneerd. De wasserij van Defensie heeft voor een diepe verontreiniging gezorgd, die qua intensiteit vergelijkbaar zou zijn met die van het Utrechtse Griftpark. Niet alleen de bodem, ook het grondwater onder het terrein is ernstig vervuild. Blauwhoed/Vorm Holding moet de saneringsoperatie voorbereiden en (laten) uitvoeren.

Eiland heringericht: De metamorfose van het Defensie-Eiland in het hart van Woerden krijgt tussen 2010 en 2016 vorm. Dat is de globale planning die ontwikkelaarscombinatie Blauwhoed/Vorm aanhoudt. Deze onderneming is als winnaar uit de bus gekomen bij de Europese aanbesteding van het project.

Wethouder Johan Strik (binnenstadsvernieuwing) is zeer te spreken over de voornemens die Blauwhoed/Vorm voor het vroegere militaire terrein heeft. Op het eiland verrijzen in verschillende bouwstromen ongeveer 250 huizen. Twintig procent daarvan moet laaggeprijsd zijn; in de sociale sector vallen. De rest valt gelijkmatig in de midden- en in de hogere prijsklasse. Verrassend, aldus Strik, was dat de ontwikkelaar ook mogelijkheden ziet langwerpige gebouw Q, aan de zijde van de stadstunnel en het NS-station wil handhaven. Hiervoor is niet een woonbestemming, maar een andere invulling gedacht. Ook ziet de projectontwikkelaar kans aan de zuidkant van het Kasteel de gracht in ere te herstellen. De beherende stichting Het Kasteel van Woerden heeft op deze ingreep aangedrongen. Om de wegvallende parkeerruimte te compenseren, moet de ondergrondse parkeergarage op het eiland wat groter worden. Strik: „Ook op dit punt heeft de ontwikkelaar bij de inschrijving gescoord.”

Net als in 2006 en 2007 bij de inspraak, kunnen burgers meekijken hoe de nieuwbouw vorm krijgt. Op dinsdagavond 4 november vanaf acht uur is een openbare presentatie van het ontwerp van Blauwhoed/Vorm. Architect Kees Christiaanse van het Rotterdamse bureau KCAP verzorgt voor raadsleden en andere geïnteresseerden een inleiding op de planopzet.

Gebouw Q: Dak gaat eraf: Ontwikkelaarscombinatie Blauwhoed/Vorm breekt het cultuurhistorisch waardevolle dak voorzichtig af, om het deels verhoogd weer in elkaar te zetten. Dat staat tenminste in de planopzet die de Rotterdamse ontwikkelaar vanavond uit de doeken doet. Gebouw Q stond, ondanks een vurig pleidooi van monumentenstichting Hugo Kotestein, op de nominatie te worden gesloopt. Blauwhoed/Vorm ziet echter kans het gebouw een tweede leven als woongebouw te geven bij de bebouwing van het Defensie-Eiland.

Defensie-Eiland niet vol huizen: Het is zonde het Defensie-Eiland in Woerden vol te zetten met huizen. Het eiland aan de rand van het Woerdense stadshart kan uitgroeien tot een prachtig cultureel en groen eiland. In een brief aan b en w en de gemeenteraad pleit docente beeldende kunst Erica Hagoort daarvoor. Zij is een van de kunstenaars die momenteel op het Defensie-Eiland werkzaam is. Loodsen slopen en het eiland volbouwen kan maar een keer en Woerden moet daar goed over nadenken. Hagoort: „De sfeer, de gebouwen, de historie en het unieke karakter van het Defensie-Eiland verdwijnt voorgoed.” Wat haar betreft maakt de gemeente pas op de plaats. In een proefperiode van bijvoorbeeld tien jaar kan de gemeente de ontwikkeling van een culturele zone aanzien. „Zou het niet werken, dan kan alsnog een andere oplossing worden gezocht,” aldus Hagoort.

- ✓ 2009 – 2012: onderhandelingen met Blauwhoed – VORM

De 50 meest voorkomende woorden in de bestudeerde krantenartikelen uit de periode 2009-2012:



Woerden moet door financiële status gaan kiezen: Omdat de huidige ambities van de stad niet passen bij de hoeveelheid geld die beschikbaar is en ook niet passen bij het aantal beschikbare ambtenaren. Meer inkomsten is volgens het college niet waarschijnlijk, vanwege de wereldwijde kredietcrisis. Daarom is het zaak dat Woerden de ambities bijstelt. „Fundamenteel andere keuzes moeten gemaakt gaan worden,” stelt wethouder Groeneweg daarom. De plannen met het Defensie-Eiland gaan sowieso door, net als de nieuwbouw van het Minkema College en de aanleg van de westelijke randweg. Maar omdat dit al neerkomt op een slordige 50 miljoen euro gemeentegeld, zijn keuzes onvermijdelijk.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Woerden moet in 2009 keuzes maken: Meer investeren of het ambitieniveau naar beneden bijstellen. Voor die keuze staat het gemeentebestuur in 2009. De gemeenteraad mag het bij het voorjaarsoverleg zeggen, maar met de financiële crisis van dit moment ligt de uitkomst voor de hand. Er zijn projecten die we niet kunnen of willen uitstellen," meent wethouder Wim Groeneweg. Hij noemt de ontwikkeling van het Defensie-Eiland, de bouw van een nieuwe school voor het Minkema College of de aanleg van de westelijke randweg. Kosten: respectievelijk 11, 22 en 18 miljoen.

Brug en gracht op eiland: Woerden krijgt op het Defensie-Eiland een nieuwe gracht, een cultuurcafé en een voetgangersbrug naar de Oostdam. B en w van Woerden zijn dat eens geworden met kandidaat-koper Blauwhoed/Vorm. Woerden was er in december 2008 al nagenoeg uit met de ontwikkelaar. Maar er waren nog een paar hete hangijzers. Zo was de gemeente nog niet erg tevreden over de invulling van de monumentale wasserij op het eiland. Verder moest nog flink worden gerekend op de bouw van een voetgangersbrug en op het eventueel opengraven van een verdwenen stuk kasteelgracht. Op twee van die punten zijn de partijen het nu eens geworden. Helemaal concreet zijn de plannen voor de vroegere wasserij nog niet, maar er is genoeg zicht op een culturele invulling om toch nu handtekeningen te zetten, vinden b en w.

Woerdense Courant - 26 mei 2009: Woerden - Met een korte plechtigheid wordt woensdagmiddag de overeenkomst ondertekend tussen de gemeente Woerden en Blauwhoed BV/Vorm. Blauwhoed gaat de herontwikkeling van het eiland voor zijn rekening nemen, met allereerst een aantal sloopwerkzaamheden. Daarna volgt een ingrijpende sanering van de bodemverontreiniging, waarna zo'n 240 woningen op het terrein worden gebouwd. Een deel van de huidige bebouwing blijft staan en ook komt er een (fiets)brug richting het station

Miljoenen naar nieuwbouw: De provincie Utrecht trekt bijna 3,5 miljoen euro uit voor vier Woerdense nieuwbouwprojecten. Hiervan gaat anderhalf miljoen euro naar het Defensie-Eiland. De subsidie voor het Defensie-Eiland is bedoeld voor onder meer ondergrondse parkeerplaatsen, grondwatersanering en koude-warmteopslag.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Defensie-Eiland veel duurder - 13 jan 2010: Politiek Woerden wordt vanavond bijgepraat over de ontwikkeling van het Defensie-Eiland. Volgens de laatste berekeningen zou het project met een groot verlies van zes tot negen miljoen euro worden afgesloten. In een 'bijpraatsessie' krijgt de gemeenteraad vanavond te horen welke mogelijkheden er zijn voor het Defensie-Eiland als de tot nu toe bedachte ontwikkeling onhaalbaar blijkt.

Woerdense Courant - 15 jan 2010: Om het financieel rond te krijgen, wordt het plan voor het Defensie-Eiland versoberd. Ook verdwijnt de sociale bouw uit het project. De kredietcrisis heeft eind 2008 roet in het eten gegooid voor wat betreft de plannen voor het ontwikkelen van het Defensie-Eiland. De crisis zorgde voor een ommezwaai in de woningmarkt. Uit onderzoek blijkt dat de behoefte aan appartementen, zoals in het oorspronkelijke concept royaal vertegenwoordigd, is afgenomen. Daarnaast wilde ook de gemeente de plannen 'optimaliseren', in de hoop het gemeentelijk tekort drastisch terug te dringen.

Ingezonden brief Woerdense Courant - 20 jan 2010:

Circa vijf jaar geleden is het Defensie-Eiland aangekocht door de gemeente om de projectontwikkelaars buiten de deur te houden. Met de bedoeling om dit zelf te ontwikkelen, net als Waterrijk.

Dit blijkt de grootste fout die men kon maken. Dat komt ook omdat me na vijf jaar kletsen erachter is gekomen dat er op het hele gemeentehuis niemand is die dit aankan (wat een schande).

Nu zijn ze van plan om aan Blauwhoed (ontwikkelaar) het terrein te verkopen voor drie miljoen, een fooi vergeleken met de aankoopprijs van 9,5 miljoen.

± Vijf jaar, rente 5% = $5 \times €500.000 =$ nu totaal twaalf miljoen. De strop voor alle inwoners van Woerden wordt dus $12 - 3 = 9$ miljoen euro. Deel dat door 50.000 inwoners, dat is 180 euro per persoon, per gezin wordt het 540 euro. Dank u, gemeente.

Het is dus een waanzinnig plan dat niet door mag gaan. Dus heel het plan van tafel en opnieuw beginnen, want dit terrein kan ook vijf à tien miljoen opleveren.

Wat de gemeente ook kwalijk te nemen is, is het leegroven van potjes om de strop kleiner te laten lijken: één miljoen uit de parkeervoorzieningen, twee miljoen uit Waterrijk, bijdrage aan Het Klooster weg, Plein 2 halveren en dan wegkruipen achter de kredietcrisis en ook zoveel mogelijk onder de pet houden.

Dus inwoners van Woerden: opgelet. We hebben bijna gemeenteraadsverkiezingen. Wie stemt voor dit plan en wie tegen? Dit is onze kans om te stemmen op degenen die het plan afkeuren. Wees goed voor uw geld!

Persoonlijk heb ik wel vast een tip: sloop langs de waterkant van de singel een strook van circa veertig meter. Dan ontstaat er een te verkopen stuk grond van ongeveer 20.000 vierkante meter à €650,- per m², dat is de Waterrijkprijs. De opbrengst is dan zo'n dertien miljoen waarvan ook de langzaamverkeersbrug over de singel betaald kan worden en waardoor het eiland bijna lastenvrij is. Op deze strook kun je denken aan wat vrijstaande huizen, twee-onder-één-kap en wat grachtenpanden, ± vijftig kavels. Dit is bovendien veel beter voor de werkgelegenheid in Woerden.

Woerdense Courant - 19 feb 2010: Met de stemmen van VVD, Inwonersbelangen en D66 tegen heeft de gemeenteraad ingestemd met het 'optimaliseren' van de plannen voor het Defensie-Eiland. Een toezegging van wethouder Strik om te proberen toch sociale woningbouw in de plannen te verwezenlijken, was voldoende voor de twijfelende fracties van ChristenUnie en Progressief Woerden om akkoord te gaan. Terwijl met name Inwonersbelangen en VVD vonden dat de plannen op onverantwoorde wijze worden uitgekleeft door de nu voorgestelde aanpassingen, bleek een ruime meerderheid van de raad Strik in zijn redenering te kunnen volgen. Volgens de wethouder zijn de wijzigingen noodzakelijk geworden door de economische crisis (méér huizen en geen sociale woningbouw meer) en de bodemsituatie van het eiland (niet meer ondergronds parkeren). Om de plannen te redden en te voorkomen dat Woerden met een enorme financiële kater blijft zitten, zijn de aanpassingen onontkoombaar. Strik zegde toe dat hij toch gaat proberen een 'substantieel aantal' sociale woningen op het eiland te realiseren. Daarmee waren de laatste hobbels voor de twijfelaars genomen.

Woerdense Courant - 25 feb 2010: Woerden Wethouder Strik gaat zich inzetten voor de realisatie van een substantieel aantal woningen in de sociale sector op het Defensie-Eiland. Het gaat dan om tien tot twintig. Met die toezegging haalde Strik zowel zijn eigen Progressief Woerden als de ChristenUnie over de streep om de optimalisatie van de plannen voor het eiland goed te keuren.

Voor Strik blijft de essentie van de plannen overeind, ondanks die aanpassingen. Aanpassingen die noodzakelijk zijn door de economische situatie. Uiteindelijk stemden alleen VVD, Inwonersbelangen en D66 tegen.

Strik kon een meerderheid van de raad overtuigen dat die optie geen goede is: Terugtrekken betekent vijf ton rente extra per jaar. We zullen de verontreiniging zelf moeten saneren, daar moeten we drie miljoen voor uittrekken. En je blijft zitten met een gebied waar voorlopig niets mee gebeurt. Misschien moet je dan tien, twaalf jaar wachten, tot we een periode hebben waarin de economie veel meer toelaat, maar of je er na al die jaren financieel nog beter uitspringt dan nu...?"

Woerden heeft het eiland in 2005 gekocht. Een miskoop, oordeelde CU-raadslid Van Iersel. Die komt ons nu duur te staan. Maar er is geen weg terug. We kunnen doorgaan of stoppen en stoppen is geen optie. Daar kleven de meeste risico's aan.

Van Iersel en in zijn kielzog fractievoorzitter Verbeij (Progressief Woerden) vroeg wél een uiterste inspanning van de wethouder om alsnog sociale woningbouw op het eiland te realiseren. Toen Strik beloofde daarvoor zijn best te gaan doen, was het pleit wat deze twee partijen betreft beslecht.

Het voorstel van fractievoorzitter Van Assem (Inwonersbelangen) om de zaak een paar maanden uit te stellen, zodat (de nieuwe) raad unaniem achter de plannen kan gaan staan kon na die conclusie op weinig steun rekenen.

Woerdense Courant - 26 jan 2011: De gemeente Woerden en de combinatie Blauwhoed Groep BV/VORM Holding BV ondertekenden maandag de definitieve aanvullende overeenkomst voor de sanering en herontwikkeling van het Defensie-Eiland. Een lange en intensieve periode van onderhandelingen is daarmee afgerond. "Het was de zwaarste klus tot nu toe voor mij", laat wethouder Scheurs weten. "Maar ik ben trots op het plan dat er nu ligt." Het ontwikkelingstraject kan nu binnenkort van start gaan.

'Uitgraven gracht nu niet haalbaar' - 25 mei 2011: Het verder uitgraven van de gracht rondom het Kasteel van Woerden is voorlopig niet haalbaar. Hoewel het een sterke wens is van alle betrokken partijen en er veel opties zijn onderzocht, blijken de financiële obstakels op dit moment te groot. Stichting Het Kasteel ziet geen mogelijkheden financieel bij te dragen en de gemeente kan de kosten niet alleen opbrengen. Het college stelt nu aan de raad een tussenoplossing voor waarmee het opengraven in betere tijden mogelijk blijft.

Woerdense Courant - 28 september 2011: Jarenlange plannen voor het Defensie-Eiland zijn de ideeënfase voorbij en nemen steeds meer vaste vorm aan. Maandagavond vond in het Kasteel een presentatie plaats voor omwonenden en belangstellenden. Het is warm in de Ridderzaal van het Kasteel, waar ruim 100 mensen zich verzameld hebben om een kijkje op het toekomstige Defensie-Eiland te nemen. "Dat zijn twee tot drie keer zoveel belangstellenden als waar we op gerekend hadden", glimt Jan de Mooij, regiodirecteur van projectontwikkelaar Blauwhoed Groep. Hij ontvouwt de plannen voor het nieuwe eiland met enthousiasme, ingeleid door wethouder Martin Schreurs. Er is onder Woerdenaren al een enquête gehouden, die uitwees dat er aardig wat belangstelling is voor de toekomstige woningen. Volgens de planning start de verkoop ervan in het voorjaar van 2012 en worden de eerste palen in dat najaar geslagen. 'Ambitieuze' noemt E. Bregman het geheel. De 46-jarige Woerdenaar woont in het vrij nieuwe Waterrijk, maar overweegt de overstap naar het Defensie-Eiland. "De locatie is mooi: aan het water, in de binnenstad..." Voor bewoners van die binnenstad is de komst van een bebouwd Defensie-Eiland wellicht minder aangenaam. Vooral de hoogte van de geplande gebouwen baart enkele bezoekers zorgen. "Nu zijn het alleen bomen, maar straks komen er gelaagde woningen van soms wel zes verdiepingen", zegt een bewoner van de Oostdam. Volgens De Mooij valt dit echter mee: "Het zijn slechts accenten." Stichting Hugo Kotestein waakte gedurende het ontwerpproces over het behoud van de vele monumenten die het Defensie-Eiland telt. "We zijn niet ontevreden: gebouw B en C blijven bestaan. Straks maken toeristen een ommetje langs al het moois wat mensen ons vroeger hebben geschonken."

✓ **Vanaf 2012: start sanering en verkoop**

De 50 meest voorkomende woorden in de bestudeerde krantenartikelen vanaf 2012:



Tegen hoogbouw: Dat het nieuwbouwplan op het Defensie-Eiland zoveel los zou maken bij Woerdenaren en andere belangstellenden hadden de plannenmakers kunnen bevroeden. Op maandag 21 mei 2012 hebben twee leden van de actiegroep tegen de hoogbouw op het Defensie-Eiland, bij wethouder Martin Schreurs zo'n 180 verzamelde zienswijzen overhandigd. Ze boden hem twee uitvergrote foto's van het Defensie-Eiland aan: één met en één zonder de woontoren erop, zodat hij kon zien wat een onherstelbare schade het plaatsen van woontorens mogelijk zal gaan aanrichten. "Van de tien mensen die wij gevraagd hebben om op Koninginnedag een mening te geven, zijn er negen tegen de hoogbouw!"

Defensie-Eiland sloop begonnen: Met ingang van maandag 2 april is parkeren op het openbare parkeerterrein bij de entree van het Defensie-Eiland niet meer mogelijk. Op die dag is namelijk de sloop van een groot aantal gebouwen op het eiland begonnen. Rond de zomer staat ook de start van de bodemsanering van het Defensie-Eiland gepland. Tegelijkertijd loopt het bestemmingsplantraject: nog dit voorjaar wordt het ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegd.

De sturing en ontwikkeling van een groot project:
De ontwikkeling van het Defensie-Eiland

Woerdense Courant - 02 mei 2012: De plannen voor het Defensie-Eiland bevatten drie woontorens van maximaal 24 meter hoogte. Een aantal inwoners uit Woerden is hier erg van geschrokken en is daarom een actiegroep gestart.

Renate Schrijver: "Bezwaren die we tegen dit plan hebben zijn de hoogte van de woontorens, die grove inbreuk doet op het stadsaangezicht op het kasteel en de Bonaventurakerk, die waardevolle elementen zijn en het aangezicht uniek maken. Vanuit de Stationsweg komende, maar ook vanaf de snelweg gezien, is het aangezicht hét visitekaartje van Woerden."

Bovendien heeft in 1998 heeft wethouder Blonk gezegd dat er op het eiland niet meer dan drie woonlagen gebouwd zouden mogen worden. In 2000 is dit vastgesteld. Ons gemeentebestuur hoort zich aan gemaakte afspraken te houden, en zou daarin betrouwbaar moeten zijn.

Het gaat om stop-Defensie-Eiland.nl." De actiegroep schrijft een brief naar het college en de gemeenteraad over de genoemde bezwaren.

Woerdense Courant - 10 mei 2012: De actiegroep die tegen de hoogbouw is op het Defensie-Eiland heeft een foto laten maken van het appartementengebouw zoals de gemeente dat voorstelt. "En het is nog erger dan we ooit hadden kunnen denken."

Renate Schrijver namens de actiegroep Stop-Defensie-Eiland: "De woontoren tegenover de Stationsweg komt diagonaal te staan, en neemt met zijn 31 meter breedte zoveel ruimte in, dat je alleen nog maar die woontoren ziet. Steunt u onze actie, dan kunt u tot 23 mei uw zienswijze opsturen naar de gemeenteraad."

Een voorbeeldbrief is te vinden bij diverse winkeliers en plaatsen in de binnenstad. En op de website 'stop-Defensie-Eiland.nl'.

Woerdense Courant - 24 aug 2012: Het college van B&W Woerden stemt in met de beantwoording van de zienswijzen op het ontwerp bestemmingsplan Defensie-Eiland en de voorgestelde wijzigingen. Veel bezwaarmakers stellen voor het eiland in 3 bouwlagen te bebouwen. Wellicht zou dit mogelijk zijn, maar dan gaat dit ten koste van het gewenste openbare karakter van het eiland. Veel bezwaarmakers geven aan dat in 1998 wethouder Blonk heeft gezegd dat er op het Defensie eiland in drie bouwlagen zou worden gebouwd. Dat is juist. Wethouder Blonk heeft dat op een informatie- en discussieavond inderdaad uitgesproken. Echter, in het uiteindelijke Structuur- en Beeldkwaliteitsplan, dat door de raad is vastgesteld in 2000, is geen maximale bouwhoogte opgenomen. Wel is aangegeven, dat op het Defensie-Eiland circa 300 woningen kunnen worden gerealiseerd, waarbij een 50/50% verdeling ten aanzien van grondgebonden en appartementen wordt aangehouden. Dit betekent een dichtheid van circa 90 woningen per hectare, hetgeen een aanzienlijk hogere woningdichtheid is dan die in de huidige binnenstad (circa 46 woningen per hectare). Bij de presentatie van het Ruimtelijk kader, juni 2007, voor het Defensie-Eiland is de raad van de gemeente Woerden nadrukkelijk voorgehouden dat de bouwhoogte op enkele plaatsen hoger wordt dan tot nu toe is toegepast in de binnenstad van Woerden. De toegestane bouwhoogten zijn in dit Ruimtelijk kader, na instemming door de gemeenteraad, ook opgenomen. Dit kader heeft vervolgens aan de basis gestaan van de aanbesteding voor de ontwikkeling van het eiland.

Column Woerdense Courant - 12 sep 2012: Wat een zwakgebod van alle gemeenteraadsfracties om die hoogbouw te betreuren, maar er verder niets aan te veranderen!

De een na de ander glibbert van ja naar nee en van jammer maar helaas. Je mag niet terugkijken op die "zeperd" van 2004, zeggen ze treurig, want dat is nu eenmaal gebeurd. En de Raad heeft de hoogbouw toch goedgekeurd? Nog zo'n mooie. Voor terugdraaien hebben we geen geld. Het gaat ons toch al zo slecht. Weet je wat? Nu moet de bevolking het maar zeggen. Wij weten het echt niet meer...

Ik weet wel een oplossing: minstens vijf verdiepingen lager bouwen! Dat levert weliswaar een verlies op, maar dat relatief geringe verlies kun je toch afschrijven in pak weg 50 jaar....?

Nog beter is helemaal niet bouwen, daar. Ga je eerst maar eens concentreren op de braakliggende terreinen aan het Plantsoen, aan de Johan de Wittlaan of aan de geplande Beneluxlaan. Lijkt me een geweldige uitdaging! Ik schreef er al eerder over. Wij Woerdenaren willen dat bouwen op het Defensie eiland helemaal niet. Hebben jullie dan helemaal niet in de gaten dat jullie met z'n allen aan een dood paard zitten te trekken?