



**gemeente**  
**WOERDEN**

Blekerijlaan 14  
3447 GR Woerden  
Postbus 45  
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348  
Fax (0348) 42 4108  
stadhuis@woerden.nl  
www.woerden.nl

BTW-nummer  
NL0017.21.860.B.02  
KvK-nummer  
50177214  
Banknummer  
28.50.09.672

Aan de Rekenkamercommissie  
van de Gemeente Woerden  
t.a.v. D. van der Staij, voorzitter

Onderwerp:  
**Bestuurlijke wederhoor Rekenkameronderzoek betreffende Defensie-eiland**

Uw Kenmerk: U-07474

Uw brief van: 25-04-2013  
geregistreerd onder nr.: 13.017792

Datum: 19 juni 2013

Ons Kenmerk:

u - 11770

Doorkiesnummer/Behandeld door:  
8611 / R. Broekmeulen

Verz. - 4 JULI 2013

Geachte Rekenkamercommissie,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woerden biedt u hierbij zijn reactie aan op het (concept) bestuurlijk eindrapport van het onderzoek naar de Sturing en beheersing van een Groot Project: de ontwikkeling van het Defensie eiland.

In onze reactie geven wij commentaar op de door u geformuleerde conclusies en reageren wij op vier van de vijf aanbevelingen uit uw rapport.

Het college vindt het positief dat u in uw rapport tot de conclusie komt dat het project Defensie eiland in de afgelopen 7 jaar steeds integraal is benaderd, en dat er in alle verschillende fasen is gewerkt conform het Woerdense richtsnoer Projectmatig werken. Beide worden door u genoemd als belangrijke normen voor een proactieve en doeltreffende sturing.

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

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

Daarom zijn wij ook enigszins verbaasd dat de rekenkamercommissie in de begeleidende brief bij haar rapport stelt *in zijn totaliteit* tot een negatief oordeel te zijn gekomen. Wij zien hiervoor onvoldoende onderbouwing in het rapport zelf.

In het onderzoek wordt gesteld dat er verkeerde afwegingen zijn gemaakt rondom de aankoop van het eiland in 2005. Er zijn in uw rapport echter geen argumenten te vinden dat er in de afgelopen 6 jaar, dus vanaf 2006 tot 2012, structureel sprake is geweest van een slechte en ondoeltreffende sturing op het project Defensie eiland. En uw onderzoek betreft niet alleen de aankoop, maar de gehele periode van 2005 tot 2012.

Voor onze volledige reactie verwijst ik u naar de bijlage.

Op alle leveringen en  
overeenkomsten zijn onze  
algemene inkoopvoor-  
waarden van toepassing  
(www.woerden.nl)

Wij verwachten u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Woerden




dr. G.W. Goedmakers CMC  
secretaris



V.J.H. Molkenboer  
burgemeester

# defensie eiland



**Aan:** Rekenkamercommissie gemeente Woerden  
**Van:** College van burgemeester en wethouders  
**CC:** -  
**Datum:** 25 juni 2013  
**Betreft:** Bestuurlijke wederhoor Rekenkameronderzoek "Sturing en beheersing van een Groot Project: de ontwikkeling van het Defensie eiland"

---

## 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 aankoopssom. Ze staaften dit met de verkoop van het andere Defensie terrein 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.

20130625