

# Planevaluatie Boogplein

Rekenkameronderzoek gemeente Winsum



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## EINDRAPPORT

---

# Planevaluatie Boogplein

Rekenkameronderzoek gemeente Winsum

### *Opdrachtgever*

Rekenkamercommissie het Hoogeland

### *Auteurs*

Jan Scheele-Goedhart

Eline van Kessel

### *Rapportnummer*

27510

### *Uitgave*

Oktober 2014

### **RIGO Research en Advies BV**

De Ruyterkade 112C

Postbus 2805

020 522 11 11

1011 AB Amsterdam

1000 CV Amsterdam

[info@rigo.nl](mailto:info@rigo.nl) [www.rigo.nl](http://www.rigo.nl)

Bron omslagafbeelding: <http://www.vddrift.com>

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1	Aanleiding	2
1.2	Vraagstelling	2
1.3	Onderzoeksaanpak	3
1.4	Leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>Reconstructie</b>	<b>5</b>
2.1	Ontwerp: een supermarkt – en meer – op het Boogplein	5
2.2	Ontwikkeling: van zelfrealisatie naar gemeentelijke grondexploitatie	11
<b>3</b>	<b>Conclusies</b>	<b>22</b>
3.1	Lessen uit het verleden	22
3.2	Vooruitblik	27
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Bronnen</b>	<b>33</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Gespreksthema's</b>	<b>35</b>

# 1 Inleiding

De rekenkamercommissie Het Hoogeland heeft een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van het plan Boogplein in de gemeente Winsum. De ontwikkeling van het Boogplein wordt gezien als belangrijke (economische) impuls voor het centrum van Winsum. Ondanks het feit dat er inmiddels al ruim tien jaar aan het Boogplein gewerkt wordt, is het plan tot op heden niet gerealiseerd.

## 1.1 Aanleiding

In het oorspronkelijke plan werd uitgegaan van de ontwikkeling van een woon-winkelcentrum bestaand uit 35 woningen/ appartementen in combinatie met winkels en een parkeerkelder. In 2003 werden door de gemeente Winsum de gronden voor de ontwikkeling van wat toen nog de Sennemalocatie heette, verworven. Vervolgens is voor de invulling van de locatie de bestemmingsprocedure gestart en een overeenkomst met projectontwikkelaar Montagne gesloten. Uiteindelijk heeft deze overeenkomst echter niet tot realisatie geleid. Daarna is de gemeente daarom opnieuw gestart met onderhandelingen, met een andere projectontwikkelaar, over de realisatie; in oktober 2014 werd duidelijk dat ook die samenwerking niet succesvol zou zijn, dit keer vanwege moeite bij de ontwikkelaar om een afnemer voor de supermarkt te vinden.<sup>1</sup>

Niet alleen vanwege het belang voor de gemeente Winsum, vanzelfsprekend ook vanwege deze perikelen in de afgelopen jaren is het Boogplein onderwerp van politiek debat. Zo dienden CDA en D66 begin 2013 samen een amendement in naar aanleiding van de beperkte informatievoorziening aan de raad. Door middel van het amendement wilden de partijen verder geheimhouding c.q. onduidelijkheid over het project voorkomen.<sup>2</sup>

De rekenkamercommissie wil – mede gegeven de onduidelijkheid die bestaat over het traject dat doorlopen is – meer inzicht geven in het verloop van het ontwikkelingsproces, vooral om daar voor de toekomst lessen uit te trekken. Daarom heeft de rekenkamercommissie dit onderzoek laten uitvoeren. Het onderzoek is uitgevoerd door RIGO Research en Advies in samenwerking met de rekenkamercommissie.

## 1.2 Vraagstelling

Het doel van dit evaluatieonderzoek naar de ontwikkeling van het Boogplein is om inzichtelijk te maken wat er in de afgelopen jaren gebeurd is, om daar voor de toekomst lessen uit te trekken. Grofweg bestaat het onderzoek daarom uit twee delen:

<sup>1</sup> Gebeurtenissen na 22 oktober 2014 zijn niet meer in dit onderzoek meegenomen.

<sup>2</sup> Zie o.a. <http://www.cda.nl> en <http://d66winsum.nl>

een evaluatieonderzoek vanaf het moment van aankoop van de Sennemalocatie tot op heden en verkennend onderzoek met een doorkijk naar de toekomstige invulling van het Boogplein. De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen met bijbehorende aandachtspunten geformuleerd:

- 1 Welke lessen kan de gemeente Winsum trekken uit de inspanningen om het Boogplein te ontwikkelen en uit de wijze waarop het conflict is opgelost tussen de projectontwikkelaar Montagne en de gemeente Winsum?
  - a) Breng in beeld wat de feitelijke gang van zaken is rond de verwerving van de Sennemalocatie vanaf het moment van aankoop tot op heden.
  - b) Geef een overzicht van de mogelijke rollen die een gemeente in een dergelijke situatie op zich kan nemen en geef daarbij aan welke taken en bevoegdheden nodig zijn voor het goed kunnen uitvoeren van die rol.
  - c) Geef aan welke rollen de gemeente heeft gekozen/ gehad in deze geschiedenis en met welk oogmerk de gemeente deze rol heeft gekozen.
  - d) Geef inzicht in de financiële en juridische gevolgen en risico's van deze betrokkenheid voor de gemeente, gedurende deze geschiedenis tot op heden.
  - e) Ga na op welke wijze burgers, ondernemers en projectontwikkelaars een rol hebben gespeeld in deze geschiedenis en op welke wijze de gemeente daarmee is omgegaan.
  - f) Geef aan op welke momenten in de geschiedenis de gemeente door een andere rol te kiezen, het verloop wezenlijk had kunnen beïnvloeden.
  - g) Geef aanbevelingen die de gemeente bij de komende ontwikkeling van het Boogplein verder kunnen helpen in een goede afwikkeling van de zaak.
- 2 Welke rol kiest de gemeente om het Boogplein verder te ontwikkelen en is die keuze naar verwachting succesvol?
  - a) Analyseer op welke wijze de gemeente bezig is de locatie Boogplein een nieuwe invulling te geven.
  - b) Verzamel een aantal voorbeelden uit gemeenten met vergelijkbare kenmerken, waar ook sprake is van een uitgestelde centrumontwikkeling en kijk op welke wijze deze gemeenten omgaan met een dergelijke situatie.
  - c) Bekijk welke leerpunten voor Winsum uit voorbeelden elders te halen zijn.
- 3 Wat is de samenhang tussen de algemene detailhandelsbeleid van de gemeente en de mogelijke ontwikkeling van het Boogplein?

### 1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gebaseerd op bestudering van het dossier en op een aantal interviews:

- In het kader van de dossierstudie zijn zowel de relevante beleidskaders van de gemeente Winsum als de specifieke projectdocumenten voor het Boogplein bestudeerd. Een overzicht van gebruikte bronnen is opgenomen in bijlage 1. Voor een deel van deze bronnen geldt – zeker waar het gaat om de huidige plannen voor de ontwikkeling van het Boogplein – dat door de raad geheimhouding is opgelegd. Om een scherper zicht op de gebeurtenissen in de afgelopen jaren te krijgen, zijn ook deze geheime documenten bestudeerd; in dit rapport is echter geen geheime informatie opgenomen.
- Voor de interviews is een selectie van gesprekspartners gemaakt, die alle vanuit verschillende achtergronden bij de ontwikkeling van het Boogplein betrokken zijn (geweest). Voor een groot deel gaat het om mensen die werkzaam zijn of waren bij de gemeente Winsum en die van daaruit ambtelijk of bestuurlijk aan de ontwikkeling van het Boogplein gewerkt hebben. Daarnaast is ook een aantal betrokkenen van buiten de gemeente geïnterviewd, zoals een vertegenwoordiger van lokale ondernemers en de jurist die de gemeente in de procedures tegen de projectontwikkelaar ondersteund heeft. Een overzicht van gesprekspartners is ook te vinden in bijlage 1. De gebruikte gespreksthemalist is opgenomen in bijlage 2.

Zoals gebruikelijk bij rekenkameronderzoeken is het rapport voorafgaand aan publicatie voor wederhoor aangeboden aan de ambtelijke organisatie.

### **Beperking: de visie van Montagne**

Een beperking van het onderzoek is dat niet gesproken is met Montagne. Gedurende het onderzoek bleken er van zowel gemeentelijke zijde als van de zijde van Montagne te veel juridische obstakels te zijn voor een gesprek. Kern van het probleem is dat in de vaststellingsovereenkomst is afgesproken dat Montagne niet zonder toestemming van B&W over de voorafgaande geschiedenis met de gemeente naar buiten mag treden. Op basis van juridische overwegingen van beide zijden is besloten dat er geen interview plaats kon vinden. Dat betekent dat in de reconstructie en analyse de zienswijze van Montagne minder nadruk kan krijgen dan die van de gemeente. Wel is de visie van Montagne voor een deel af te leiden uit de bestudeerde stukken.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 is een reconstructie van de gang van zaken rond het Boogplein beschreven. Daarmee worden de deelvragen 1a, 1c, 1e en 3 beantwoord. Hoofdstuk 3 neemt iets meer afstand in de analyse van de gebeurtenissen. De overige onderzoeksvragen komen in dit hoofdstuk aan de orde.

## 2 Reconstructie

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op de ontwikkeling van het Boogplein. We onderscheiden in deze reconstructie een aantal sporen: in het ‘ontwerpspoor’ staat de vraag centraal wat er gerealiseerd gaat worden; in het verlengde daarvan staan we kort stil bij het ‘planologische spoor’. In het tweede spoor, het ‘ontwikkelingspoor’ gaat het om de vraag hoe de gemeente het gewenste ontwerp daadwerkelijk wil realiseren. In de praktijk staan deze sporen niet los van elkaar, en is in het proces te zien hoe vooral ‘ontwerp’ en ‘ontwikkeling’ elkaar over en weer beïnvloeden.

### 2.1 Ontwerp: een supermarkt – en meer – op het Boogplein

#### 2.1.1 Vanaf eind jaren ‘90: Boogplein als vestigingslocatie tweede supermarkt?

Er zijn twee startpunten aan te wijzen voor de ontwikkeling van het Boogplein. Allereerst is dat het Komplan Winsum uit 1997. In dat plan werd gekozen voor een detailhandelsstructuur met twee sterke polen: het (toen nog niet zo geheten) Boogplein aan de zuidkant en Obergon aan de noordzijde.<sup>3</sup> Een structuur met twee sterke polen aan de uiteinden zou de ontwikkeling van het winkelbestand er tussenin ten goede komen, zo was de gedachte.

Ongeveer in dezelfde periode wordt een onderzoek uitgevoerd naar de wenselijkheid van de vestiging van een extra supermarkt in Winsum. De belangrijkste conclusie uit dat onderzoek, die eigenlijk al die jaren gedurende de ontwikkeling van het Boogplein overeind blijft, is dat er in Winsum ruimte is voor twee full-service supermarkten en één discounter.<sup>4</sup> In vergelijking met het bestaande winkelbestand eind jaren 1990 zou dat betekenen dat er één supermarkt bij moet komen. Niet, dat die uitkomst onomstreden is; zeker vanuit supermarktketens zelf wordt bezwaar gemaakt tegen vestiging van een concurrent.<sup>5</sup> Voor de gemeente wordt echter de beleidslijn dat de genoemde drie supermarkten in Winsum gerealiseerd zouden moeten worden.

Op dat moment is de locatie van één supermarkt in Winsum helder; deze is al gevestigd in het huidige winkelcentrum Obergon (zie de meest noordelijke supermarkt in figuur 2-1). Voor de tweede full-service supermarkt is het verhaal echter minder duidelijk. Er is een supermarkt – de huidige Spar – gevestigd langs de Hoofdstraat Winsum (de zuidelijke supermarkt in figuur 2-1). Die locatie is echter verre van ideaal; uitbreidingsmogelijkheden tot een ‘echte’ full-service supermarkt zijn er nauwelijks. Als er een tweede full-service supermarkt moet komen, ligt het dus voor de hand dat

<sup>3</sup> Komplan 1997; Detailhandelsvisie Winsum winkelplaats 2003, p. 8; bijlage 2.

<sup>4</sup> Droogh Trommelen Broekhuis, *Onderzoek haalbaarheid vestiging supermarkt Sennemalocatie*, 1999; Droogh Trommelen Broekhuis, *Distributieplanologisch onderzoek supermarkten Winsum*, 2002.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld een briefwisseling met Laurus in 2000.

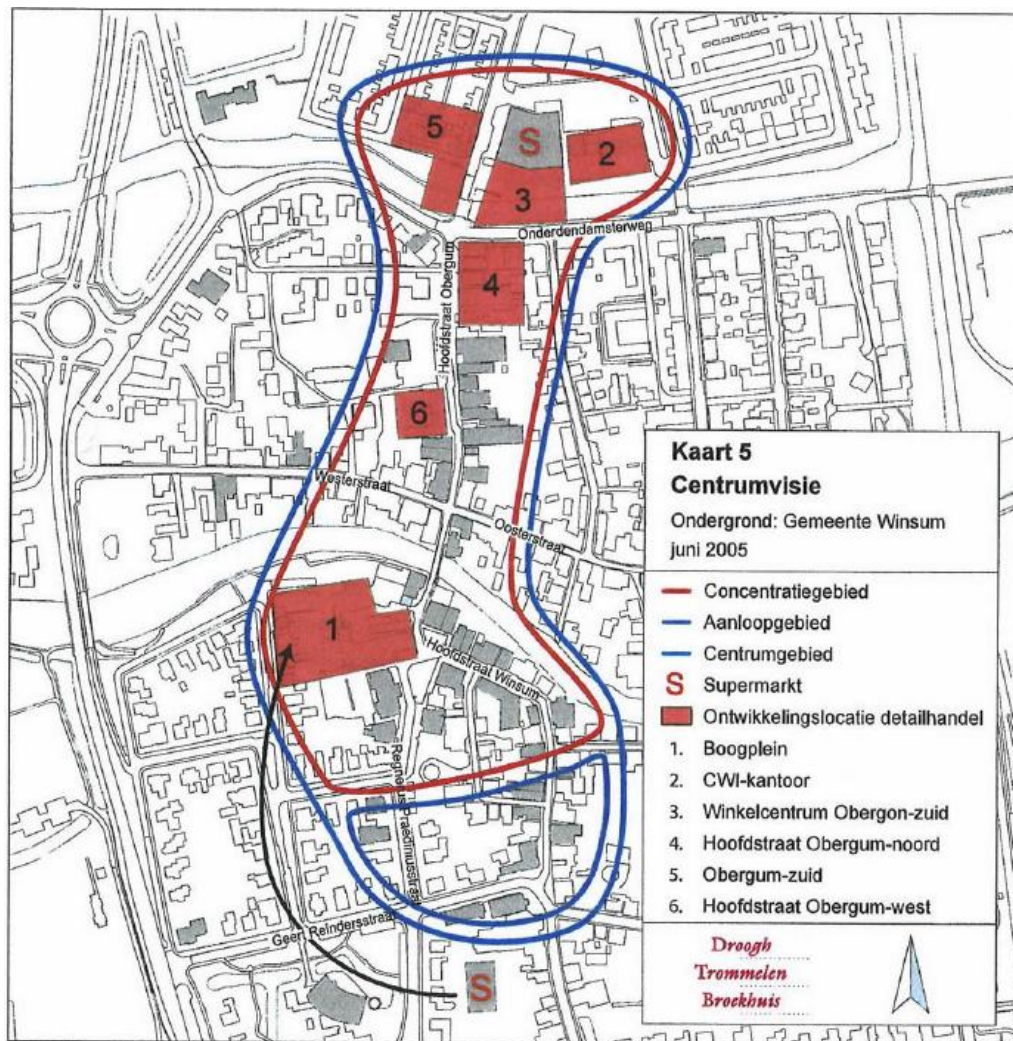


die niet op de locatie van de bestaande supermarkt aan de zuidkant van Winsum ge-realiseerd wordt.

**tabel 2-1 Leeswijzer: tijdlijn ontwikkeling Boogplein**

	Ontwerp (2.1)	Planologie (2.1.5)	Ontwikkeling (2.2)
<b>Voor 2000</b>	1997: Komplan Winsum Onderzoek wenselijkheid extra supermarkt (2.1.1)		1999: vertrek Sennema (2.2.1)
<b>2000</b>	Juli: Keuze Sennemalocatie voor tweede supermarkt (2.1.1) Uitwerking stedenbouwkundige visie (2.1.2)		
<b>2001</b>			
<b>2002</b>	Februari: Distributieplanologisch onderzoek supermarkten Winsum (2.1.1)		Januari: concept-intentie-overeenkomst gemeente – Sennema (2.2.1) Mei: Sennema trekt zich terug als ontwikke-laar en biedt de locatie te koop aan (2.2.1)
<b>2003</b>	Maart: raad stemt in met programma van eisen (2.1.2)		Januari: verwerving lijkt onhaalbaar (2.2.2) September: budget maximaal €1,3 mln. voor verwerving (2.2.2) Oktober: aankoop locatie; notitie proces-voortgang locatie Sennema (2.2.2)
<b>2004</b>	Maart: vaststelling criteria architectenselec-tie (2.1.3) September: selectie De Zwarte Hond als architect (2.1.3)		Maart: intentieovereenkomst gemeente – Montagne (2.2.3)
<b>2005</b>			Mei: vaststelling grondexploitatie (2.2.3)
<b>2006</b>		November: voorontwerp-bestemmingsplan vastgesteld in raad	December: realisatieovereenkomst gemeen-te – Montagne; sideletter met bouwclaim (2.2.3)
<b>2007</b>		Tot en met januari: voorontwerp-bestemmingsplan ter inzage	
<b>2008</b>		Maart: ontwerpbestemmingsplan ter inzage Juli: bestemmingsplan vastgesteld	Mei: inventarisatie juridische haalbaarheid bouwclaim (2.2.4)
<b>2009</b>		Februari: GS-goedkeuring bestemmingsplan	Halverwege het jaar wordt gestart met het onderzoek of er uit de subsidievoorwaarden (tussen de gemeente en Montagne) een verplichting tot Europese aanbesteding volgt.
<b>2010</b>		April: bestemmingsplan onherroepelijk	Juni: memo staatssteunproblematiek (2.2.4) Augustus: taxaties (2.2.4)
<b>2011</b>		Afgifte bouwvergunning	Februari: Montagne stelt gemeente ultima-tum voor levering grond (2.2.4) Mei: start gerechtelijke procedure (2.2.4) Juni: uitspraak kort geding in voordeel gemeente (2.2.4) Augustus: start inventarisatie alternatieve ontwikkelaars (2.2.5)
<b>2012</b>			Mei: uitspraak hoger beroep kort geding in voordeel Montagne (2.2.4)
<b>2013</b>	Heroverweging ontwerp Boogplein (2.1.4)		Februari: vaststellingsovereenkomst; beëin-diging samenwerking gemeente – Montag-ne; beëindiging bodemprocedure (2.2.4) Maart: procedureafpraak vervolg (2.2.5) Mei: kennismaking gemeente – Doornbos (2.2.5) September: intentieovereenkomst gemeen-te – Doornbos (2.2.5)

figuur 2-1 Detailhandelsstructuur en centrumvisie Winsum



Bron: Bestemmingsplan kern Winsum, toelichting, p. 19.

De locatie van het Boogplein is in die tijd nog in eigendom bij Sennema, die er een bouwmarkt heeft. Wanneer Sennema echter vertrekt naar het bedrijventerrein buiten het dorp – een logische stap, ook gezien het ruimtelijk beleid van de gemeente Winsum – komt de Sennemalocatie in beeld als vestigingsplaats voor de tweede supermarkt.

De Sennemalocatie is niet zonder meer de enige of de beste plaats om een supermarkt te vestigen; lange tijd is de PWS-locatie (de locatie ten oosten van het spoor aan de Trekweg naar Onderdendam, waar in het verleden de provinciale waterstaat gevestigd was) in beeld als alternatief. Deze locatie is in eigendom bij supermarktketen Laurus (o.a. Super de Boer), die bij college en raad pleit voor het mogen realiseren van een supermarkt, bij voorkeur in combinatie met de Aldi.<sup>6</sup> Bezwaren tegen de Sennemalocatie zijn vooral dat het niet gemakkelijk zal zijn op deze locatie de ontslui-

<sup>6</sup> Laurus, Brief Supermarktverstiging in Winsum, d.d. 20 september 2000.

ting voor vrachtverkeer en de benodigde parkeergelegenheid te realiseren. Als er een supermarkt gevestigd wordt, zijn deze beide onmisbaar, maar de Sennemalocatie is eigenlijk te krap om dat goed in te passen. Ernaar gevraagd zijn burgers dan ook in groten getale ‘tegen’: een enquête van D66 uit die periode heeft als uitkomst 540 burgers die tegen zijn, tegen 29 voorstanders van vestiging van een supermarkt op de Sennemalocatie.<sup>7</sup>

Een voordeel aan de vestiging van de tweede supermarkt op de Sennemalocatie is echter dat tegelijkertijd de ‘tweede pool’ van het Komplan gerealiseerd wordt. Een extra argument daarvoor is dat een supermarkt, zo blijkt uit landelijke kengetallen, ook klanten aantrekt voor de omliggende winkels: gemiddeld 40% van de bezoekers van de supermarkt bezoekt ook een andere winkel. Een supermarkt op het Boogplein zou voor het bestaande centrum dus erg gunstig zijn. De verwachte hoge grondprijs bij een supermarkt zorgt er tevens voor dat de ontwikkeling van het Boogplein beter haalbaar wordt. Vestiging op de PWS-locatie zou daarentegen een negatieve invloed hebben op het bestaande winkelbestand in het centrum van Winsum.<sup>8</sup> Ook het rijksbeleid, om supermarkten bij voorkeur in de kern en niet aan de rand ervan te vestigen, speelt daarin mee. Met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) wordt regelmatig overleg gevoerd over de locatiekeuze voor de supermarkt.<sup>9</sup> EZ heeft een duidelijke voorkeur voor de Sennemalocatie. Met een keuze voor een supermarkt op de vrijkomende locatie van Sennema’s bouwmarkt slaat de gemeente als het ware twee vliegen in één klap: er komt de gewenste tweede supermarkt, en er wordt invulling gegeven aan de gewenste versterking van de detailhandelsstructuur van Winsum. De raad besluit om op die weg verder te gaan, met een ruime meerderheid van dertien tegen twee stemmen.<sup>10</sup>

### 2.1.2 2000 – 2003: eerste stedenbouwkundige uitwerking

De ideeën die er zijn over de ontwikkeling van de Sennemalocatie worden uitgewerkt in een stedenbouwkundige visie. Deze visie gaat uit van winkels, de bijbehorende parkeergelegenheid en een aantal woningen erboven. Daarbij hoort dan ook de herinrichting van de openbare ruimte.<sup>11</sup> Deze visie wordt vervolgens uitgewerkt in randvoorwaarden voor het ontwerp van de locatie:

- ter versterking van de winkelstructuur wordt er minimaal één trekker gevestigd
- zorgvuldige ruimtelijke inpassing van het gebouw
- duidelijke en veilige aanrijroutes
- voldoende parkeren (het aantal parkeerplaatsen hangt af van de uiteindelijk te vestigen functies)
- herinrichting van de openbare ruimte

<sup>7</sup> D66 enquête vestiging supermarkt, (zonder datum in archief).

<sup>8</sup> Brief (aan Laurus) *Supermarktvestiging in Winsum*, d.d. 14 maart 2001.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het gespreksverslag van 2 juli 1998 en de brief van EZ van 4 juli 2000.

<sup>10</sup> Raadsverslag en raadsvoorstel d.d. 11 juli 2000.

<sup>11</sup> HKB, *Stedenbouwkundige visie Sennemalocatie*, 2003.

- realisatie van voldoende parkeerplaatsen (aantal is afhankelijk van de nieuwe functies) en de herinrichting van de openbare ruimte (incl. de aanleg van parkeervoorzieningen) komen voor rekening van de ontwikkelende partij.

Er wordt in deze periode nog wel nagedacht over alternatieven. Er is, bijvoorbeeld, in 2003 nog een alternatief plan van de ChristenUnie en GroenLinks, die liever een invulling van de Sennemalocatie met toeristische trekpleisters zien dan met detailhandel.<sup>12</sup> Deze variant is financieel nog doorgerekend op haalbaarheid. De meerderheid is echter voorstander van invulling van het Boogplein met detailhandel, waarbij een supermarkt de kern van het te realiseren winkeloppervlak vormt.

### 2.1.3 2004 – 2007: selectie architectenbureau en gebouwoontwerp

Nu de knoop is doorgehakt dat er een invulling met detailhandel gaat komen, gaan de gemeente en Montagne, de ontwikkelaar die inmiddels bij het project betrokken is, op zoek naar een architectenbureau voor het ontwerp. Er worden zes bureaus gevraagd om een conceptontwerp in te dienen. Uit deze zes wordt uiteindelijk – op grond van een aantal expliciete criteria – gekozen voor bureau De Zwarte Hond.

De geformuleerde inhoudelijke criteria zijn als volgt:

- Ervaring met vergelijkbare projecten
- Ervaring met winkels in combinatie met woningen
- Ervaring met nieuwbouw in monumentale context
- Ervaring met parkeeroplossingen
- Aantoonbare creativiteit

Daarnaast is een aantal criteria over de werkwijze geformuleerd, zoals de wijze waarop met de gemeente en met burgers gecommuniceerd wordt.<sup>13</sup>

De beoordeling op de verschillende criteria is uitgevoerd door zowel de gemeentelijke projectgroep als door een inmiddels samengesteld klankbordgroep van andere betrokken instanties, met daarin vertegenwoordigers uit de lokale samenleving. De bedoeling is dat er allereerst een selectie van twee architecten gemaakt wordt, die opdracht krijgen om hun ideeën verder uit te werken tot een schetsplan. Uit de zes inzendingen maken de projectgroep en de klankbordgroep daarom een rangorde op basis van punten. Zowel projectgroep als klankbordgroep noemen daarbij De Zwarte Hond als tweede keuze, met twee verschillende bureaus als eerste keuze.

Er is dus nog even wat discussie over welke partijen het plan verder uit mogen werken. Zijn dat de twee nummers één, of is dat ook de Zwarte Hond, die in de combinatie van klankbordgroep en projectgroep het hoogst scoort. Uiteindelijk wordt gekozen voor De Zwarte Hond en het door de projectgroep als eerste gekozen Daad Architecten en na uitwerking van het schetsplan is er een duidelijke meerderheid van project-

<sup>12</sup> ChristenUnie / GroenLinks, *Alternatief plan toeristische invulling Sennemalocatie*, 2003.

<sup>13</sup> *Notitie criteria architectenkeuze Sennemalocatie*, 22 maart 2004.

groep en klankbordgroep voor De Zwarte Hond, zodat de opdracht aan dit bureau gegund wordt.<sup>14</sup>

**figuur 2-2** *Impressie ontwerp nieuw Boogplein*



Bron: Dagblad van het Noorden.

Het uiteindelijke ontwerp gaat uit van een fors programma. De eerste, globale plannen gingen uit van 1.500 m<sup>2</sup> detailhandel (waarvan 900 m<sup>2</sup> supermarkt) en ongeveer 20 appartementen. In het uiteindelijke ontwerp is de oppervlakte detailhandel toegenomen tot 1.900 m<sup>2</sup> en het aantal appartementen tot ten minste 35. Van deze appartementen worden er 20 als vrije sector huurwoning gerealiseerd; de overige woningen mogen worden verkocht.<sup>15</sup> Omdat bij dit programma parkeren niet meer op het maaiveld plaats kan vinden, gaat het ontwerp ook uit van een parkeergarage. Daarin moeten ten minste 33 bewonersplaatsen en 57 openbare plaatsen, ten behoeve van de winkels worden gerealiseerd.

#### **2.1.4 Vanaf 2013: heroverweging ontwerp Boogplein**

Na de ontbinding van de overeenkomst met Montagne in 2013 (zie paragraaf 2.2.4) wordt – al snel samen met een nieuwe projectontwikkelaar, Doornbos – verder gewerkt aan de ontwikkeling van het plan. Inhoudelijk blijven de belangrijkste kaders daarvoor staan; een bestemmingsplanwijziging is, bijvoorbeeld, niet nodig. Wel besluit men – mede ingegeven door de moeilijkheid om het oude plan haalbaar te maken – om het plan zo aan te passen dat de knelpunten van het oude plan niet langer aan de orde zijn. Het gaat dan om de ontsluiting voor de bevoorrading van de supermarkt, die gegeven het gewenste programma in het oude ontwerp zo veel ruimte

<sup>14</sup> Collegebesluit *Selecteren van een architect voor het uitwerken van het ontwerpplan voor de Sennemalocatie* d.d. 7 september 2004.

<sup>15</sup> Gemeente Winsum & Montagne Ontwikkeling, *Ontwikkelovereenkomst Boogplein*, 2006, p. 2.

inneemt dat parkeren alleen nog ondergronds kan plaatsvinden. De noodzaak om een parkeerkelder te realiseren maakt het oude plan vervolgens zo duur. In het nieuwe ontwerp wordt het plan kleiner, en eigenlijk vindt niemand dat erg, gegeven de veranderde marktsituatie. De afzet van zo veel appartementen wordt in de marktsituatie anno 2013 niet meer realistisch gevonden. Terugkijkend geven veel betrokkenen aan dat het eerdere plan misschien wel te ambitieus was voor de gemeente Winsum.

De hoofdambitie blijft ook in de nieuwe planvorming hetzelfde; het Boogplein moet een sterke trekker krijgen, die de detailhandelsstructuur van de gemeente als geheel ten goede komt. In meerderheid is men nog steeds van mening dat een supermarkt daar de beste kandidaat voor is; de grondprijs en het gunstige effect voor de overige winkels blijven daarbij belangrijke argumenten. Praktisch gezien is er in supermarktland echter nogal wat veranderd: er zijn minder grote spelers dan voorheen. Dat maakt het lastiger om een goede partij te vinden en mede daardoor wordt wel gesuggereerd om een andere trekker, bijvoorbeeld de Action, te vestigen aan het Boogplein.

### **2.1.5 Planologie: nauwelijks knelpunten in de procedures**

In het verlengde van het 'ontwerpspoor' bespreken we hier de gevolgde planologische procedure. In deze procedure wordt het uitgekristalliseerde ontwerp formeel-juridisch vastgelegd, met als eindpunt een bruikbare bouwvergunning voor de realisatie van het Boogplein.

De planologische procedure begint met de vaststelling van het voorontwerpbestemmingsplan in november 2006. Het plan ligt na die vaststelling een aantal weken ter inzage, waarbij zeventien zienswijzen worden ingebracht. Na verwerking van deze zienswijzen wordt het ontwerpbestemmingsplan in maart 2008 ter inzage gelegd, om vervolgens in juli van dat jaar te worden vastgesteld.

Volgens de oude WRO was er daarna instemming van Gedeputeerde Staten nodig; GS geven die in januari 2009. Twee bezwaarden vervolgen echter de procedure bij de Raad van State. Inhoudelijk geeft deze procedure geen enkel knelpunt voor het plan. Het betekent echter wel dat het nog eens ruim een jaar duurt, tot april 2010, voordat het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Na vaststelling van het bestemmingsplan kan Montagne een bouwvergunning aanvragen. Dat gebeurt ook; de bouwvergunning wordt in 2011 afgegeven. Daarmee is het planologische traject beëindigd.

## **2.2 Ontwikkeling: van zelfrealisatie naar gemeentelijke grondexploitatie**

### **2.2.1 Tot mei 2002: zelfrealisatie door Sennema**

Op het terrein waar het plan Boogplein gerealiseerd zou moeten worden, was tot 1999 de bouwmarkt van Sennema gevestigd. Ook nadat Sennema zijn bouwmarkt verplaatst naar het bedrijventerrein 'het Aanleg' in Winsum, blijft hij eigenaar van de grond. Bij de planvorming voor het Boogplein is er daarom in eerste instantie sprake van zelfrealisatie door Sennema. Met dat oogmerk wordt op 9 januari 2002 een con-

cept-intentieovereenkomst opgesteld door Sennema en de gemeente.<sup>16</sup> Inhoud van deze overeenkomst is dat beide partijen de plannen samen verder uitwerken, waarbij Sennema als grondeigenaar zelf de gewenste ontwikkeling realiseert en de gemeente de openbare ruimte aanlegt. Sennema zal bijdragen aan de kosten daarvan en aan de door de gemeente te maken plankosten, maar de precieze hoogte en onderbouwing van die bijdragen moeten op dat moment nog nader uitgewerkt worden.

Een aantal maanden later echter, in mei 2002, meldt Sennema dat hij niet langer voornemens is zelf de ontwikkeling van de locatie ter hand te nemen.<sup>17</sup> Zijn belangrijkste motief daarvoor is dat onzeker is of hij voldoende financiering kan krijgen voor de ontwikkeling. Omdat gebrek aan financiering hem de ontwikkeling onmogelijk zou maken, geeft hij aan zelf niet actief te willen ontwikkelen, maar eventueel wel open te staan voor verkoop of verhuur van de locatie.

### 2.2.2 2002 – 2003: verwerving Sennemalocatie en proceskader

Rond de tijd dat Sennema besluit niet langer zelf te willen ontwikkelen, is bij de gemeente het besluit genomen dat de locatie van zijn voormalige bouwmarkt ontwikkeld gaat worden tot de tweede pool in de detailhandelsstructuur van Winsum. Herontwikkeling van de locatie is dus niet langer een (financieel) belang van Sennema alleen, maar is ook een gemeentelijk belang geworden. Wanneer Sennema zich dus terugtrekt als ontwikkelaar, ligt het voor de hand dat de gemeente ten minste overweegt om de locatie aan te kopen.

In eerste instantie blijkt echter dat de door Sennema gevraagde koopprijs en het bod van de gemeente veel te ver uit elkaar liggen. Verwerving van de locatie is wenselijk met het oog op de regievoering; de gemeente heeft immers vrij specifieke wensen voor de ontwikkeling en houdt daarom bij voorkeur grip daarop. Ook een extern onderzoek wijst in die richting: verwerven is verstandig, gegeven de gemeentelijke wensen voor de locatie.<sup>18</sup> Of er op dat moment daadwerkelijk ‘kapers op de kust’ zijn, is onduidelijk; in de documenten wordt het niet genoemd en geen van de betrokkenen kan het met zekerheid zeggen. Duidelijk is echter dat, als de gemeente afziet van de aankoop, Sennema op zoek gaat naar een andere koper.

Financieel gezien is de aankoop van de locatie niet goed rond te krijgen.<sup>19</sup> Een door PAS doorgerekende concept-grondexploitatie voor de plannen laat bij de uitgangspunten van de stedenbouwkundige visie een geschat negatief resultaat van €2 mln. zien. Er volgt een proces van rekenen aan projectalternatieven,<sup>20</sup> onderhandelen met Sennema en afwegen, waaruit uiteindelijk toch besloten wordt tot aankoop van de locatie voor €1,3 mln..<sup>21</sup> Het doorslaggevende motief is de regie die de gemeente wil houden. Ook is men bang dat Sennema met het oog op het rendement op de korte ter-

<sup>16</sup> Gemeente Winsum & Sennema BV, *Concept-intentieovereenkomst* d.d. 9 januari 2002.

<sup>17</sup> AAABE Accountancy, *Brief Centrumlocatie Sennema* d.d. 20 mei 2002.

<sup>18</sup> Bron: Vertrouwelijk onderzoek door Droogh Trommelen Broekhuis d.d. 24 juni 2002.

<sup>19</sup> PAS, *Haalbaarheidsstudie Sennemalocatie*, 24 oktober 2002.

<sup>20</sup> Waaronder een planalternatief als dat van CU/GL voor een invulling als toeristische pleisterplaats.

<sup>21</sup> Besluit 22 september 2003.

mijn wellicht voor een andere invulling zal kiezen, bijvoorbeeld met andere winkeltypen. Juridisch gezien is het op dat moment nog niet mogelijk om daarop te sturen zonder grondeigendom en voor de regievoering is de verwerving dus van groot belang.

Hoewel dus niet bekend is of er zich andere partijen gemeld hadden bij Sennema, is wel duidelijk dat er rond die tijd ruime belangstelling was voor ontwikkeling van de locatie. Verscheidene bouwbedrijven, projectontwikkelaars en winkelketens melden zich in het voorjaar van 2003 bij de gemeente met het verzoek om te mogen participeren in de ontwikkeling van de locatie. Veel van deze partijen geven aan bereid te zijn te investeren in de ontwikkeling. Voor de gemeente is dus duidelijk dat er belangstelling is voor de voorziene invulling van de locatie met winkels.

Gelijktijdig met het besluit tot verwerving stelt de gemeenteraad de notitie 'Procesvoortgang locatie Sennema' vast. Deze notitie beschrijft het kader voor de vervolgstappen die te nemen zijn na de verwerving. Uitgangspunten daarbij zijn de vastgestelde ruimtelijke randvoorwaarden, het zo veel mogelijk beperken van de financiële risico's en voldoende ruimte voor inspraak in het planuitwerkingsproces. Er wordt expliciet vastgesteld dat de gemeente niet zelf de locatie wil ontwikkelen; daarom wordt een planontwikkelteam ingesteld, dat naast de gemeente in eerste instantie zal bestaan uit Sperwer Winkelprojecten (gelieerd aan de lokale Spar-supermarkt), woningcorporatie Wierden en Borgen en mode-ondernemer Geertsema.<sup>22</sup> De laatstgenoemde partij heeft aangegeven mogelijkheden te zien voor realisatie van een modezaak op het Boogplein, Wierden en Borgen kan bijdragen in de realisatie en exploitatie van woningen en Sperwer – die zich in augustus 2002 al gemeld heeft – is betrokken als eigenaar van de te verplaatsen supermarkt.<sup>23</sup> Eén van deze partijen, Sperwer, neemt een partner mee als ontwikkelaar: Montagne BV.<sup>24</sup>

### 2.2.3 2003 – 2006: opzetten samenwerking met Montagne

Al snel na de verwerving van de locatie is ontwikkelaar Montagne dus in beeld. Op 16 oktober 2003 wordt de raad geïnformeerd over de organisatiestructuur en is Montagne daar al in opgenomen. Het blijkt dat Montagne als ontwikkelaar meekomt met Sperwer en al snel een belangrijke rol op zich neemt: Montagne zal de locatie ontwikkelen en andere geïnteresseerde partijen kunnen het resultaat vervolgens afnemen.<sup>25</sup> Met andere ontwikkelende partijen – Leyten en Richter – zijn nog wel oriënterende gesprekken gevoerd, maar de gemeente meldt beide kort daarna dat zij niet verder met hen in zee gaat.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> *Notitie procesvoortgang locatie Sennema*, september 2003, p. 1 – 2; *Brief Beantwoording raadvragen over Sennemalocatie van ChristenUnie/GroenLinks*, d.d. 4 september 2003.

<sup>23</sup> Sperwer, Brief d.d. 3 april 2003; Brief d.d. 22 augustus 2002.

<sup>24</sup> Dit blijkt o.a. uit de informatiebrief aan de raad op 16 oktober 2003 '*Voorstel organisatiestructuur Sennemalocatie*', waarin 'Sperwer / Montagne' als één van de deelnemers aan het planontwikkelteam wordt genoemd.

<sup>25</sup> Sperwer, Brief *Verplaatsing Plus te Winsum*, d.d. 4 september 2003.

<sup>26</sup> Een interne notitie over het eerste concept van de intentieovereenkomst stelt de vraag of Montagne op basis van bepaalde kwaliteiten is geselecteerd, die dan in de overeenkomst vermeld zouden moeten worden. Die vraag is in de kantlijn met een handgeschreven 'nee'



In de *Notitie procesvoortgang Sennemalocatie* wordt uitdrukkelijk gekozen voor het zoeken naar samenwerking met private partijen. De gemeente ziet enerzijds het belang van regievoering – en daarom heeft zij de grond gekocht – bij een locatie als deze, zeker nu het erop lijkt dat er een financieel tekort op de ontwikkeling zit. Met grondeigendom heeft de gemeente meer vrijheid om te kiezen voor een kwalitatief goed plan, ook wanneer dat een financieel tekort meebrengt. Anderzijds is het risico van zelf ontwikkelen te groot en daarom wordt een samenwerkingspartner gezocht. Dat wordt uiteindelijk alleen Montagne; de andere gesprekspartners in het planontwikkelteam worden afnemers van de te realiseren gebouwen. Dat betekent ook dat zij bij de ontwikkeling van het plan verder geen partij meer zijn. Daardoor gaan de gesprekken al snel tussen gemeente en Montagne alleen en verschuift het planontwikkelteam naar de achtergrond.

#### **Toelichting: grondexploitatie en vastgoedexploitatie**

Om scherp zicht te krijgen op de gang van zaken bij het Boogplein is het van belang om helder onderscheid te maken tussen grondexploitatie en vastgoedexploitatie. De grondexploitatie is het productieproces van bouwrijpe grond. Het eindproduct van de grondexploitatie is dus een kavel waarop gebouwd kan worden. De vastgoedexploitatie (soms ook bouwexploitatie genoemd) betreft de realisatie op die grond van de gewenste gebouwen. Het scharniermoment tussen deze twee exploitaties is de grondverkoop met de bijbehorende grondprijs.

In de regel wordt die grondprijs residueel bepaald. Eenvoudig gezegd is de grondprijs daarbij het verschil tussen gebouwopbrengst en bouwkosten. Bijvoorbeeld: bij een woning die €200.000 oplevert en die voor €150.000 gebouwd kan worden, is de grondprijs €50.000. Per definitie is bij een residueel bepaalde grondprijs de vastgoedexploitatie dus rendabel. De grondexploitatie – waar de grondprijs als opbrengst in staat – is dat niet.

De rol van gemeenten beperkt zich vrijwel altijd tot de grondexploitatie. Deelname aan de vastgoedexploitatie is niet verboden (in het verleden gebeurde het bijvoorbeeld wel dat de gemeente woningen bouwde; delen van de sociale woningvoorraad zijn op deze manier tot stand gekomen), maar het is niet gebruikelijk. De vastgoedexploitatie is vrijwel altijd geheel de verantwoordelijkheid van de markt en (dus) commercieel rendabel. Uitzondering op die laatste regel is de bouw van sociale huurwoningen door corporaties. De grondexploitatie kan geheel door de gemeente worden uitgevoerd of geheel door een private partij, maar ook door een combinatie van beide.

Bij het Boogplein raakt de gemeente – via de parkeergarage – steeds meer betrokken bij de vastgoedexploitatie. Dat is omdat de parkeergarage, nu er in Winsum geen betaald parkeerbeleid is en de parkeerplaatsen daarin dus geen of weinig economische waarde vertegenwoordigen, nooit rendabel gerealiseerd kan worden. De grond wordt niet verkocht voor de residuele waarde van het project inclusief parkeergarage, maar er wordt een hogere grondprijs gerekend en vervolgens gaat de gemeente dat op een andere manier compenseren bij de bouw van de parkeergarage.

De hoofdlijnen van de samenwerkingsvorm worden beschreven in de concept-intentievereenkomst die het planontwikkelteam op 20 januari 2004 aan Montagne verstuurt.<sup>27</sup> Niet lang daarna bereiken partijen overeenstemming over deze overeenkomst: op 11 maart 2004 wordt de intentievereenkomst tussen Montagne en de gemeente ondertekend. Inhoud van de overeenkomst is dat er op de Sennemalocatie 1.500 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlakte gerealiseerd wordt, waarvan 900 m<sup>2</sup> voor de supermarkt als trekker. In de intentievereenkomst wordt verwezen naar het distribu-

---

beantwoord en dat impliceert dat aan deze afwijzing geen verdere procedure verbonden is geweest.

<sup>27</sup> Planontwikkelteam, Brief d.d. 20 januari 2004.

tieplanologisch onderzoek van Droogh Trommelen en Broekhuis uit 2002, naar de detailhandelsvisie van de gemeente Winsum en naar het programma van eisen.

De planning in de intentieovereenkomst is dat het bestemmingsplan in maart 2006 onherroepelijk is. De start van de planprocedure is voorzien voor december 2004.

Als uitvloeisel van de intentieovereenkomst wordt in september 2004 een grondexploitatie opgesteld.<sup>28</sup> In deze grondexploitatie is een gemeentelijke bijdrage van €1,65 mln. opgenomen. Een globale berekening van de vastgoedexploitatie bij Montagne laat zien dat ook hij een tekort heeft, geschat op €1 mln.. Met het nodige kunst- en vliegwerk wordt het tekort bij Montagne teruggebracht tot €315.000 – bezuinigen op aanleg openbare ruimte, minder plankosten toerekenen, peildatum verleggen om renteverlies te beperken – maar haalbaar wordt het plan niet. In november 2004 wordt deze concept-grondexploitatie door B&W ingetrokken, omdat er een fout is gemaakt bij de BTW-toerekening.<sup>29</sup> Financieel gezien verbetert de situatie er echter niet op; de uiteindelijk in mei 2005 vastgestelde grondexploitatie laat voor de gemeente een nog groter tekort zien.<sup>30</sup>

Een belangrijke oorzaak voor het financiële tekort is de parkeergarage. Vanwege de beperkte ruimte is het niet mogelijk om op maaiveld te parkeren, maar omdat parkeren op straat in de omgeving gratis is en blijft, hebben de parkeerplaatsen in de garage slechts een beperkte economische waarde. De plaatsen voor de woningen kunnen dus niet verkocht worden. Dat betekent dat de parkeerexploitatie per definitie onrendabel is.

In de daaropvolgende jaren wordt – parallel aan de uitwerking van het bestemmingsplan – gezocht naar een manier om het plan voor Montagne haalbaar te maken. Dat betekent dat de gemeente steeds meer bij gaat dragen aan het plan. Op voorstel van Montagne wordt als bijdrage onder andere een bouwclaim voor een locatie elders verstrekt. Het mogen bouwen van woningen op een andere locatie in Winsum is voor Montagne waardevol en de gemeente kost het betrekkelijk weinig.

Een andere afspraak is dat de gemeente het publieke deel van de parkeergarage overneemt voor een bedrage van €1,2 mln.. Financieel gezien is het parkeren een groot knelpunt in het project: de te realiseren supermarkt maakt de realisatie van een groot aantal parkeerplaatsen nodig, maar gezien de beschikbare ruimte kunnen die niet anders dan ondergronds gerealiseerd worden. Voor Montagne is het project inclusief parkeren niet haalbaar te maken, dus wordt besloten dat de gemeente de parkeergarage als ‘openbare parkeerplaatsen’ over zal nemen.

Ondanks alle afspraken blijft Montagne problemen zien bij de haalbaarheid van de locatie. De gemeente stelt echter dat zij in het licht van de Europese regels voor aanbesteding en staatssteun niet meer aan kan bieden.<sup>31</sup> De uiteindelijke ontwikkelovereenkomst gaat uit van realisatie van de gebouwen, inclusief de parkeergarage, door Montagne. In het programma zijn naast de winkels ook ruim 30 appartementen opge-

<sup>28</sup> *Voorstel grondexploitatie*, d.d. 29 september 2004.

<sup>29</sup> B&W voorstel, d.d. 15 november 2004.

<sup>30</sup> *Grondexploitatie Boogplein*, mei 2005.

<sup>31</sup> *Verslag overleg gemeente – Montagne 6 november 2006*.

nomen. In ruil daarvoor neemt de gemeente de parkeergarage over, draagt zij bij aan de realisatie van de openbare ruimte en krijgt Montagne een bouwclaim voor 60 woningen van gemiddeld €250.000, te indexeren met de inflatie (het cpi). Over die laatste afspraak wordt besloten deze niet op te nemen in de ondertekende overeenkomst van 20 december 2006<sup>32</sup>, maar in de vertrouwelijke *side letter* die de gemeente twee dagen daarvoor aan Montagne verstuurt.<sup>33</sup>

#### 2.2.4 2009 – 2011: mislukte start van de uitvoering

Nadat de ontwikkelovereenkomst ondertekend is, wordt het bouwplan in detail uitgewerkt door Montagne, in overleg met de gemeente. Het daadwerkelijk realiseren van het gebouw is nog niet aan de orde, totdat de gemeente op grond van een onherroepelijk bestemmingsplan een bouwvergunning af kan geven. Dat bestemmingsplan laat echter op zich wachten tot april 2010 en de bouwvergunning wordt uiteindelijk pas in 2011 afgegeven. De afspraak is dat Montagne op dat moment de grond van de gemeente aankoopt en de realisatie start.

In dezelfde periode komt er steeds vaker (Europese) jurisprudentie in het nieuws is over niet-toegelaten samenwerkingsconstructies bij gebiedsontwikkeling vanwege aanbestedings- en staatssteunrecht. De gemeente laat dit in eerste instantie vooral voor de bouwclaim uitzoeken. In 2008 was daar nader onderzoek naar gedaan, en daar was uit gebleken dat hier geen probleem in school.<sup>34</sup> In een afsluitende zin in de betreffende brief werd nog opgemerkt dat er in theorie mogelijk nog sprake kon zijn van nietigheid van de bouwclaim in het licht van het mededingingsrecht, maar dat dat in dit geval niet zo leek te zijn; uit de verstrekte gegevens bleek immers niet dat de mededinging op de markten waarop Montagne actief was, door de overeenkomst verstoord werd. Naar de toelaatbaarheid van de overeenkomst zelf was toen geen onderzoek gedaan, in het licht van noch het aanbestedingsrecht, noch het staatssteunrecht.

Twee jaar later, in juni 2010, brengt Plas & Bossinade een memo uit over de overeenkomst zelf. De aanleiding die daarvoor genoemd wordt, is de recente Europese jurisprudentie over aanbestedings- en staatssteunrecht. In dat memo wordt geconcludeerd dat de overeenkomst aanbestedingsrechtelijk weliswaar toegestaan is, maar niet in het licht van staatssteunregelgeving.<sup>35</sup> Het risico hiervan wordt door Plas & Bossinade hoog ingeschat: een overeenkomst met daarin elementen van verboden staatsteun is nietig. Het gevolg ervan kan zijn dat de gemeente gedwongen wordt de niet-toegestane bijdragen aan Montagne terug te vorderen. Elementen in de overeenkomst die volgens Plas & Bossinade niet toegestaan zijn, zijn niet alleen de aankoop van de parkeergarage en de bouwclaimovereenkomst, maar ook de vastgestelde grondprijzen.

<sup>32</sup> Gemeente Winsum & Montagne Ontwikkeling, *Ontwikkelovereenkomst Boogplein*, 2006; (vertrouwelijk) *Verslag overleg gemeente – Montagne 14 november 2006*.

<sup>33</sup> Brief *Bouwclaim*, d.d. 18 december 2006.

<sup>34</sup> Plas & Bossinade, Brief *Gemeente Winsum/Boogplein*, d.d. 21 mei 2008.

<sup>35</sup> Plas & Bossinade, *Memo Aanbestedingsrechtelijke en staatssteunrechtelijke aspecten ontwikkeling boogplein*, d.d. 9 juni 2010, p. 7 – 9.

Met de conclusie van Plas & Bossinade dat er sprake is van ontoelaatbare staatssteun start ineens een heel ander traject dan gepland. Realisatie van het Boogplein volgens de afspraken blijft het doel, maar eerst wordt nu uitgezocht hoe dat gedaan kan worden zonder met de Europese regels in de knel te komen. De eenvoudigste oplossing is dat voldaan wordt aan één van de criteria waarmee staatssteun per definitie uitgesloten is, te weten het baseren van prijzen op een onafhankelijke taxatie. Een concept voor een nieuwe overeenkomst op die lijn is volgens Montagne in principe aanvaardbaar, afhankelijk van de uitkomst van de taxatie.<sup>36</sup>

De gemeente en Montagne laten vervolgens – in augustus 2010 – beide een taxatie uitvoeren van de waarde van de uit te geven grond. De uitkomsten van de twee taxaties blijken totaal verschillend – volgens de taxatie in opdracht van de gemeente is de grondwaarde €1,5 mln. positief, volgens die in opdracht van Montagne €1,0 mln. negatief.<sup>37</sup> Het is echter duidelijk dat beide taxaties niet op dezelfde uitgangspunten gebaseerd zijn. Een logisch vervolg is dus in gesprek gaan over de uitgangspunten voor de taxatie.

**figuur 2-3 Het Boogplein in gebruik als ijsbaan**



Bron: Structuurvisie Winsum, p. 52

<sup>36</sup> Gemeente Winsum & Montagne, *Conceptovereenkomst*, d.d. 8 juli 2010.

<sup>37</sup> (Vertrouwelijk) Intern memo *Voortgang onderhandelingen Boogplein*, d.d. 29 november 2010.

Tot dat gesprek komt het echter niet, omdat – volgens de gemeente – Montagne daar niet aan meewerkt.<sup>38</sup> In het najaar van 2010 wordt daarom door de gemeente een alternatief voorstel uitgewerkt, waarbij in plaats van de bestaande samenwerkingsvorm gekozen wordt voor een versimpeling naar een normale gemeentelijke gronduitgifte: de gemeente voert de grondexploitatie uit en legt de openbare ruimte aan, Montagne koopt de grond en realiseert er de gebouwen op.<sup>39</sup> Dan nog is er discussie over de uitgangspunten voor de taxatie. Men gaat er echter vanuit dat het lukt om langs deze lijn tot overeenstemming te komen; dat partijen er niet uitkomen wordt op dat moment gezien als een te vermijden, extreme, situatie.

Onder de oppervlakte is het juridische gevecht dan al losgebarsten. Montagne heeft inmiddels ook een advocatenkantoor in de arm genomen, Boot Advocaten, en zij dreigen richting Plas & Bossinade met een vordering tot nakoming. Stelling van Boot Advocaten is dat de overeenkomst aanbestedingsrechtelijk in orde is en dat daaruit volgt dat er ook vanuit de staatssteunregels geen belemmeringen zijn. Plas & Bossinade onderscheidt beide en komt zo tot een andere conclusie: aanbestedingsrechtelijk is er weliswaar niets aan de hand, in het licht van staatssteun is de overeenkomst tussen Montagne en gemeente nietig.

In het voorjaar van 2011 gaat nog een aantal brieven heen en weer, vooral tussen de wederzijdse advocatenkantoren. De gemeente biedt de grond aan voor een waarde fors lager dan de eigen taxatie, maar hoger dan de door Montagne getaxeerde waarde. Montagne accepteert dit aanbod echter niet en eist dat de oorspronkelijke overeenkomst nagekomen wordt. Dat gaat zo over en weer nog een aantal maal verder, maar eigenlijk is de samenwerking op dat moment volledig vastgelopen. Aangezien er minnelijk geen uitweg gevonden wordt, is de enige oplossing het eisen van nakoming bij de rechter, waar Montagne al mee gedreigd had. Dus vordert Montagne in een kort geding nakoming van de overeenkomst.

Uitspraken volgen, maar ook die brengen geen duidelijkheid. Een eerste uitspraak, gedaan door de kortgedingrechter op 10 juni 2011, bepaalt dat de overeenkomst inderdaad nietig is. Vanuit aanbestedingsrechtelijk oogpunt kan deze weliswaar toelaatbaar zijn, vanuit het oogpunt van staatssteun zijn er diverse elementen in de overeenkomst die deze nietig maken. In hoger beroep bepaalt het Gerechtshof in Leeuwarden echter op 15 mei 2012 dat nietigheid volgens het EU-verdrag waar de staatssteunregels in opgenomen zijn alleen geldt als is aangetoond dat een overheid

- a) een maatregel neemt die
- b) een commerciële partij bevoordeelt,
- c) het handelsverkeer tussen lidstaten belemmert en
- d) de mededinging vervalst of dreigt de vervalsen.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Hoe Montagne dit precies ziet is niet te zeggen, aangezien zij niet geïnterviewd zijn.

<sup>39</sup> (Vertrouwelijk) Collegevoorstel *Voortgang onderhandelingen Boogplein*, d.d. 30 november 2010.

<sup>40</sup> ECLI:NL:GHLEE:2012:BW6167

De gemeente heeft, aldus het Hof, weliswaar a) en b) aangetoond, c) en d) zijn zelfs niet aan de orde gesteld en volgens het verdrag is de overeenkomst daarom niet nietig op grond van onterecht verleende staatssteun. Het Hof stelt dus Montagne in het gelijk en oordeelt dat de gemeente de overeenkomst moet nakomen.

Er volgt over en weer juridisch gescherm. Montagne vraagt de gemeente om volledige nakoming, zoals het Gerechtshof heeft gevorderd. Tegelijkertijd loopt er een bodemprocedure en de gemeente geeft aan dat een andere uitspraak in de bodemprocedure er toe zal leiden dat zij de parkeergarage niet zal (mogen) afnemen. Het vooruitzicht is dan dat de relatie tussen beide partijen dusdanig verslechterd is, dat verder praten gedurende de looptijd van de bodemprocedure weinig zin meer heeft. Welke partij door de rechter ook maar in het gelijk wordt gesteld, er zal hoe dan ook sprake zijn van nog meer vertraging. De gemeente wil echter doorgaan en zoekt naar een manier om weer meer tempo te gaan maken.

Omdat partijen er niet uitkomen, gaan Montagne en de gemeente in gesprek over de condities om afscheid te nemen. Uiteindelijk wordt de vaststellingsovereenkomst, waarmee de ontwikkelovereenkomst beëindigd wordt, ondertekend op 11 februari 2013. De gemeente krijgt in deze – geheime – overeenkomst alle rechten op de ontwikkeling van het Boogplein terug en betaalt Montagne een financiële vergoeding ter compensatie. Met die overeenkomst worden alle juridische procedures gestaakt; in de bodemprocedure is daarom nooit uitspraak gedaan.

#### **Toelichting: Haken en ogen van aanbestedings- en staatssteunrecht bij het Boogplein**

In de zaak tussen gemeente Winsum en Montagne over de Boogplein-overeenkomst is uiteindelijk alleen uitspraak gedaan in een kort geding tussen beide partijen bij de Groningse Rechtbank<sup>41</sup> en het hoger beroep daartegen bij het Gerechtshof in Leeuwarden.<sup>42</sup> De rechter heeft dus alleen voorlopig geoordeeld, vooruitgrijpend op de waarschijnlijke uitkomst bij een eventuele bodemprocedure. Omdat die procedure met de vaststellingsovereenkomst tussen gemeente en Montagne gestaakt is, is er geen definitief oordeel van de rechter over de standpunten van beide partijen. We kunnen dus alleen onder dat voorbehoud nader ingaan op de standpunten van de gemeente en Montagne. Met die kanttekening is er in het conflict een aantal aanbestedings- en staatssteunrechtelijke haken en ogen te ontwaren.

De kern van het aanbestedingsrecht is – voortvloeiend uit EU-richtlijn 2004/18/EG – dat overheidsopdrachten met een bepaalde omvang (vanaf circa €5 mln.; de precieze grens wordt elke twee jaar opnieuw vastgesteld door de Europese Commissie) openbaar aanbesteed moeten worden. Kwesties die in dit verband aan de orde zijn bij het Boogplein, zijn:

- Is het project een overheidsopdracht voor meer dan €5 mln.? Het project bestaat uit drie hoofdonderdelen: bouw- en woonrijp maken, realisatie van winkels en woningen en bouw van de parkeergarage. Los van elkaar bezien komt alleen het onderdeel 'realisatie van winkels en woningen' boven het drempelbedrag uit. De vraag is daar of dat een 'overheidsopdracht' is; een voorwaarde daarvoor is dat de gemeente eisen stelt die ze via het publiekrecht (bijvoorbeeld het bestemmingsplan) niet had kunnen stellen. Van het eerste en het laatste onderdeel – bouw- en woonrijp maken en parkeergarage – wordt niet betwijfeld of het overheidsopdrachten zijn, maar die komen niet boven het drempelbedrag uit. De tendens is dat in dit geval de drie onderdelen niet los van elkaar te zien zijn en dat ook het onderdeel 'realisatie van winkels en woningen' een overheidsopdracht is. Zowel wanneer de drie projectonderdelen afzonderlijk, als wanneer de projectonderdelen gezamenlijk zouden worden bekeken is er daarom sprake van een aanbestedingsplicht.
- Wat is het gevolg voor de overeenkomst als er ten onrechte niet is aanbesteed? De gemeente stelde dat zij in dat geval niet verplicht was de overeenkomst na te komen; Montagne bestreed dat. Waar men het over eens

<sup>41</sup> Zie ECLI:NL:RBGRO:2011:BQ8211.

<sup>42</sup> Zie ECLI:NL:GHLEE:2012:BW6167.

lijkt, is dat onder het huidige recht<sup>43</sup> gesloten overeenkomsten waarin dit het geval is, er de mogelijkheid van vernietiging van de overeenkomst bestaat. Deze mogelijkheid bestond eerder niet<sup>44</sup> en is in de WIRA echter aan een bepaalde periode gebonden, namelijk het eerste half jaar na publicatie van de overeenkomst. Daarnaast dateert de overeenkomst tussen Winsum en Montagne van voor de inwerkingtreding van de WIRA. De overeenkomst is niet op de manier van de WIRA publiek gemaakt, zodat onduidelijk is in welke periode de overeenkomst nog vernietigd kan worden. De Rechtbank in Groningen volgt op dit punt de gemeente en geeft aan dat de overeenkomst vernietigd zou kunnen worden op grond van het aanbestedingsrecht, het Gerechtshof volgt in hoger beroep Montagne op grond van het feit dat de overeenkomst dateert van voor de inwerkingtreding van de WIRA.<sup>45</sup>

- Mag de gemeente bij de rechter eisen dat een overeenkomst die zij zelf heeft afgesloten, op grond van het aanbestedingsrecht vernietigd moet worden? Het Gerechtshof in Leeuwarden legt deze vraag ter overweging neer, maar geeft geen duidelijk antwoord. Aan de ene kant zijn er juristen die stellen dat de WIRA dit uitsluit, aan de andere kant stelt men dat de gemeente in ieder geval tot de 'direct betrokkenen' behoort.

Samengevat neigen de verschillende juridische standpunten in de aanbestedingsrechtelijke kwestie ernaar dat er wel sprake was van een overeenkomst in strijd met het aanbestedingsrecht, maar dat het omstreden is of daaruit volgt dat de gemeente niet verplicht is om de overeenkomst na te komen.

Het staatssteunrecht vloeit direct voort uit het *Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie* (VWEU), artikelen 107 – 109, en staat wat dat betreft dus 'hoger' dan het aanbestedingsrecht. Kern van deze regelgeving is dat overheden niet door het geven van selectieve voordelen aan marktpartijen het gelijke speelveld binnen de EU mogen verstoren. Van voordelen kan in allerlei situaties sprake zijn, onder andere bij de verkoop van grond.<sup>46</sup> Bij het Boogplein zijn de volgende vragen aan de orde:

- Is er bij voorbaat uitgesloten dat er sprake is van onrechtmatige staatssteun? Dat is zo als de grondtransactie of tot stand gekomen is na een openbare biedingsprocedure, ofwel als de prijs bepaald is door een onafhankelijke taxatie vooraf.<sup>47</sup> Dat van het eerste geen sprake is, lijkt geen twijfel. De gemeente beweert dat er ook geen onafhankelijke taxatie heeft plaatsgevonden, maar Montagne bestrijdt dat. Volgens het Gerechtshof in Leeuwarden doet Montagne dat echter onvoldoende onderbouwd. Het zou kunnen dat op deze grond er bij voorbaat geen sprake is van staatssteun, maar dat lijkt niet waarschijnlijk.
- Is er sprake van onrechtmatige staatssteun? Zowel de Rechtbank als het Gerechtshof bevestigen dat er sprake is van het geven van een selectief voordeel aan een marktpartij, nu de prijs niet op één van de twee geoorloofde manieren tot stand gekomen is. Voor onrechtmatige staatssteun noemt artikel 107 VWEU echter nog twee aanvullende criteria: dat de maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt en de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen. Wat dat betreft legt de Rechtbank de bewijslast bij Montagne – er is sprake van staatssteun, tenzij Montagne overtuigend aantoont dat aan deze twee criteria niet voldaan is – en het Gerechtshof bij de gemeente: er is geen sprake van staatssteun, tenzij de gemeente aantoont dat er wel aan voldaan wordt. Beide doen ze op dit punt inhoudelijk geen uitspraak. In hoger beroep is echter de gemeente in het ongelijk gesteld, omdat deze niet heeft aangetoond dat aan de twee genoemde criteria voldaan is. Volgens sommigen is dat echter niet moeilijk aan te tonen,<sup>48</sup> hoewel niet duidelijk is aan welke eisen het bewijs precies moet voldoen.<sup>49</sup>
- Betekent staatssteun automatisch nietigheid van de overeenkomst? In de procedures werd voor deze vraag verwezen naar de uitspraak van het Gerechtshof in Den Haag in de zaak-Residex. Daar was op grond van strij-

<sup>43</sup> Sinds de inwerkingtreding van de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijn aanbesteden (WIRA), inmiddels vervangen door de Aanbestedingswet.

<sup>44</sup> Zie <http://dirkzwagerams.nl/2011/06/20/overeenkomst-inzake-gebiedsontwikkeling-die-in-strijd-is-met-het-europees-recht-hoeft-gemeente-niet-na-te-komen/>, laatste alinea.

<sup>45</sup> Zie ook <http://dirkzwagerams.nl/2012/08/30/overeenkomst-gebiedsontwikkeling-moet-toch-worden-nagekomen/>.

<sup>46</sup> Zie hiervoor Ministerie van VROM, *Handreiking grondtransacties en staatssteun*, 2005 en Europese Commissie, DG Concurrentie, *Vademecum EU-regels voor staatssteun*.

<sup>47</sup> A.D.L. Knook, 'Kroniek staatssteunrecht 2012'. In: *Bouwrecht* 2012, p. 862 – 863.

<sup>48</sup> Zie <http://dirkzwagerams.nl/2012/09/03/aanbestedingsrecht-en-staatssteun-in-het-hogenoorden-deel-2/>.

<sup>49</sup> A.D.L. Knook, 'Kroniek staatssteunrecht 2012'. In: *Bouwrecht* 2012, p. 861.

digheid met de staatssteunregelgeving nietigheid uitgesproken. Later heeft de Hoge Raad deze uitspraak echter vernietigd, na een uitspraak van het Europees Hof.<sup>50</sup> De hoofdgedachte is dat gegeven staatssteun op één of andere manier ongedaan moet worden gemaakt, zodat de situatie weer wordt zoals voordat de steunmaatregel genomen werd. Dat kan betekenen dat de overeenkomst nietig is, maar dat is volgens de meeste gezichtspunten niet per definitie zo.

- Mag de gemeente strijdigheid met staatssteunregelgeving inroepen tegen een eigen overeenkomst? De tendens is dat deze vraag voor het staatssteunrecht positiever wordt beantwoord dan voor het mededingingsrecht. Een concrete grond daarvoor wordt gevonden in de uitspraak van de advocaat-generaal bij het Europees Hof in de zaak-Residex.<sup>51</sup>

### 2.2.5 Vanaf 2013: een nieuwe start?

Al in de tijd dat de procedures met Montagne nog gaande zijn, wordt gezocht naar een andere marktpartij om het Boogplein te realiseren. B&W nemen het besluit daar toe in augustus 2011<sup>52</sup> en aan het einde van die maand wordt NTC Vastgoed aange trokken als ondersteunende partij. NTC begeleidt vervolgens het traject om een nieuwe marktpartij te selecteren. De voorkeur van de gemeente is om die één-op-één te benaderen en geen openbare procedure uit te schrijven. Op die manier hoopt men in de nogal vastgelopen vastgoedmarkt toch tempo te kunnen blijven maken, door een ontwikkelaar te selecteren die niet afhankelijk is van externe financiering. Op 19 maart 2013 besluit het college om op deze manier verder te gaan en op 29 mei van dat jaar is de eerste kennismaking met Doornbos, de nieuwe door NTC gesuggereerde projectontwikkelaar.

Met deze ontwikkelaar wordt op 26 september 2013 een intentieovereenkomst afgesloten. De opzet van het project is dat de gemeente de grondexploitatie uitvoert en bouwrijpe grond levert aan de ontwikkelaar. Die realiseert vervolgens de gebouwen; de versimpelde variant met een gemeentelijke grondexploitatie dus, die ook nog even met Montagne geprobeerd was. Het plan wordt minder kostbaar gemaakt door de parkeergarage te laten vervallen. Dat vergroot vervolgens de financiële haalbaarheid, zodat er momenteel sprake is van een plan met een kleiner programma en naar het zich laat aanzien een beter financieel resultaat.

In oktober 2014 blijkt echter dat Doornbos niet verder gaat met de ontwikkeling. Het is niet gelukt om een supermarktketen te vinden die zich op het Boogplein wil vestigen. Dat betekent dat de uitvoering van de plannen opnieuw onzeker is.

<sup>50</sup> Zie de uitspraak van het Europees Hof voor Justitie in zaak C-275/10; daarnaast ook <http://dirkzwagerams.nl/2013/05/13/residex-en-hoe-te-handelen-indien-een-overheidsgarantie-strijdig-is-met-de-staatssteunregels/> en <http://cassatieblog.nl/europees-recht/nietigheid-staatssteun-garantie-afhankelijk-van-proportionaliteit-en-effectiviteit/>.

<sup>51</sup> Zie de conclusie van de advocaat-generaal in zaak C-275/10.

<sup>52</sup> B&W besluit d.d. 2 augustus 2011.



## 3 Conclusies en aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe de ontwikkeling van het Boogplein feitelijk verlopen is. Daarmee zijn de onderzoeksvragen 1a, 1c, 1e en 3 beantwoord. In dit hoofdstuk plaatsen we de ontwikkeling van het Boogplein in perspectief. Ook kijken we vooruit, naar de huidige plannen die er liggen en de kansen daarvan. Daarmee beantwoorden we de andere onderzoeksvragen. Dat leidt aan het slot van het hoofdstuk tot de hoofdconclusie met aanbevelingen.

### 3.1 Lessen uit het verleden

#### 3.1.1 Mogelijke rollen en bevoegdheden van de gemeente

Als het gaat om rollen en bevoegdheden, sluiten we aan bij het onderscheid dat in het voorgaande hoofdstuk is gemaakt tussen de drie sporen:

- In het ontwerpspoor zijn altijd ook andere opdrachtgevers, zoals projectontwikkelaars, aannemers of eindgebruikers, betrokken. Behalve bij nieuwbouw voor eigen gebruik (een gemeentehuis), waarbij de gemeente zelf eindgebruiker en opdrachtgever is, komt het eigenlijk niet voor dat een gemeente zelf de leiding heeft over het ontwerpspoor.
- In het planologische spoor is de gemeente altijd de belangrijkste betrokken partij. Geen marktpartij kan de publieke bevoegdheden van de gemeente op dit vlak – bestemmingsplannen of projectbesluiten in procedure nemen – van haar overnemen.
- De belangrijkste keuzemogelijkheden liggen in het ontwikkelspoor, in verschillende vormen van grondbeleid. De rol van de gemeente kan daar variëren van geheel passief – de gemeente brengt alleen het bestemmingsplan in procedure voor een project van een ander – tot volledig actief, met verschillende tussenmogelijkheden.

In deze paragraaf staan we verder stil bij de keuzemogelijkheden die de gemeente had en heeft bij dergelijke ontwikkelingen. Paragraaf 3.1.2 gaat in op de risico's van de verschillende alternatieven en paragraaf 3.1.3 op de uiteindelijk gemaakte keuzes.

#### **Achtergrond: Grondexploitatiewet als nieuw instrument**

Een belangrijke wetswijziging in de afgelopen jaren is in dit verband de invoering van de Grondexploitatiewet in 2008. De aanleiding was dat gemeenten voor die tijd te maken konden hebben met private ontwikkelaars die op eigen grond en voor eigen rekening en risico wilden ontwikkelen, zonder dat zij daarover goede afspraken met de gemeente wilden maken over bijvoorbeeld kostenverdeling en inrichting van de openbare ruimte. De gemeente zag zich dan in haar planologische rol gesteld voor een dilemma: de ontwikkeling planologisch goedkeuren zou betekenen dat de ge-

meente verder geen invloed meer heeft op het project, maar het enige alternatief was om de ontwikkeling af te keuren. Zeker bij projecten die op zichzelf wel wenselijk waren, konden gemeenten hiermee klem gezet worden door onwillige projectontwikkelaars.

Met de Grondexploitatiewet is het voor gemeenten bij alle projecten verplicht om betrokken te zijn bij wat wij hier genoemd hebben het ontwikkelspoor. Aan die verplichting kan zij voldoen door zelf de grond in eigendom te hebben, maar ook door vrijwillige afspraken met een private partij of, indien die partij daar niet toe bereid is, door een publiekrechtelijk af te dwingen plan: het exploitatieplan. Daardoor zijn gemeenten in de huidige situatie minder afhankelijk van de toevallige grondeigendoms-situatie bij projecten.

### **Het belang van grondeigendom**

Tegen deze achtergrond moet er onderscheid gemaakt worden tussen de mogelijke rollen van een gemeente voor en na 2008. Voor 2008, ten tijde van de grondaankoop voor het Boogplein, was het in eigendom hebben van de grond de enige manier om zeker te stellen dat er geen weinig coöperatieve derde partij met het project aan de haal ging. Na 2008 heeft de gemeente wat dat betreft meer mogelijkheden gekregen en is grondeigendom daardoor minder relevant geworden.

Bij de ontwikkeling van het Boogplein is het belang van grondeigendom voor 2008 goed terug te zien. Het motief om uiteindelijk tot aankoop over te gaan is precies dit geweest: voorkomen dat op de locatie van Sennema's voormalige bouwmarkt iets gerealiseerd wordt tegen de zin van de gemeente in. *“Er waren ideeën om er een Action te vestigen”*, werd gezegd in de interviews, terwijl de gemeente de locatie in gedachten had voor een supermarkt. In de situatie van begin jaren 2000 is het aankopen van de grond de enige manier om op deze keuzes grip te houden.

Het is belangrijk om te beseffen dat het bij sturing via grondeigendom gaat om sturing via het privaatrecht: met onderhandelingen, overeenkomsten en door kopen en verkopen. Dat plaatst de gemeente in een andere positie dan bij gebruik van het publiekrecht. In die laatste situatie zijn er allerlei wettelijke waarborgen om transparantie en democratische legitimatie te waarborgen, onder andere via de procedures van de Algemene Wet Bestuursrecht. Bij gebruik van het privaatrecht zijn die instrumenten er veel minder; transparantie is daar vaak nadelig, omdat het concurrerende private partijen kan helpen. Dat betekent dat het lastiger is voor de gemeenteraad en voor burgers om zicht te krijgen op 'wat er precies gebeurt' dan in het publiekrechtelijke traject.

### **Mogelijkheden na grondaankoop**

Met de grond in eigendom zijn er opnieuw verschillende keuzemogelijkheden:

- Zelf de grond voor de openbare ruimte in eigendom houden en inrichten en alleen de kavel voor het gebouw verkopen, met in het koopcontract de precieze voorwaarden. Dit is het model van een actieve gemeentelijke grondexploitatie.

- Samen met een private partij een ontwikkelingsmaatschappij oprichten, die vervolgens zorg draagt voor de planontwikkeling en de verkoop van de kavel voor het gebouw. De gemeente heeft bij deze optie – het ‘joint venture model’ – zeggenschap naar rato van haar aandeel in de ontwikkelingsmaatschappij. Deze vorm ligt vooral voor de hand wanneer private partijen een groot deel van het plangebied in eigendom hebben.
- De grond als geheel verkopen aan een private partij met in het koopcontract de voorwaarden waaronder die partij de openbare ruimte inricht en het uiteindelijke gebouwontwerp realiseert. Dit is het zogenoemde ‘concessiemodel’.

Bij het Boogplein is gekozen voor de laatste optie, een concessie aan Montagne.

De motieven voor deze keuze zijn vooral terug te vinden in de *Notitie procesvoortgang locatie Sennema*, waarin de keuze wordt gemaakt om niet zelf te gaan ontwikkelen als gemeente. Dé reden hiervoor is risicobeperking: men durft het niet aan om als gemeente met een actieve grondexploitatie het Boogplein te gaan ontwikkelen. Veel geïnterviewden geven aan dat zij dat argument nog steeds als valide beschouwen.

Omdat actieve grondexploitatie met het oog op het risico dus niet wenselijk was en een joint venture in dit geval volstrekt niet voor de hand lag, werd dus gekozen voor het derde model: een concessie aan een private partij.

### 3.1.2 Risico's van de gekozen samenwerkingsvorm

Het belangrijkste motief om op de gekozen wijze – met een concessie – te werken, was om de risico's te beperken. De financiële risico's worden beperkt, doordat in deze samenwerkingsvorm uiteindelijk een andere partij de benodigde investeringen doet. Het is dus niet de gemeente die met de opbrengsten van het vastgoed de gemaakte kosten moet terugverdienen. Tegelijkertijd is dit een samenwerkingsvorm die weer eigen risico's kent.

Een risico is allereerst dat het tekort uiteindelijk toch bij de gemeente terechtkomt. Private partijen zullen – met in sommige gevallen woningcorporaties als uitzondering – niet geneigd zijn om bij voorbaat verlieslatende investeringen te plegen. Een projectontwikkelaar die de grond in concessie afneemt, zal dus altijd de voorwaarden zo willen bedingen dat hij geen verlies lijdt op het project. Uit het oogmerk van risicobeperking zal de projectontwikkelaar zo min mogelijk investeringen willen aangaan zonder dat hij zeker is die terug te kunnen verdienen. In concessieovereenkomsten worden daarom vaak de volgende typen bepalingen (de volgorde daarvan wisselt) opgenomen:

- de bepaling dat de levering van de grond en de betaling daarvan pas plaatsvindt wanneer de gemeente een bruikbare bouwvergunning heeft afgegeven;
- bepalingen dat de bouw pas dient te starten op het moment dat een groot deel van het te realiseren vastgoed verkocht of verhuurd is.

Door deze twee bepalingen is het risico voor de afnemer van de concessie beperkt, omdat het – zo lang de grond niet verkocht is – niet zijn probleem is of de woningen of winkels wel verkocht worden. Wanneer er geen vraag is, wordt immers ook de

grond niet afgenomen en zijn er dus nauwelijks investeringen gedaan door de private partij.

Tot op zekere hoogte is deze praktijk ook bij het Boogplein te zien. Er is in de realisatieovereenkomst bepaald dat de grond wordt afgenomen wanneer er een bouwvergunning is. Het risico dat de ontwikkelaar geen bouwvergunning aanvraagt, is in dit geval niet bewaarheid geworden.

Wat uiteindelijk een groter risico bleek, was de overeenkomst in het licht van het aanbestedings- en staatssteunrecht. Dit risico hangt voor een belangrijk deel samen met de wijze waarop de samenwerkingspartner – Montagne – geselecteerd was: niet via een openbare procedure, zodat er sprake kon zijn van een selectief voordeel voor Montagne.<sup>53</sup>

### 3.1.3 Alternatieven

In paragraaf 3.1.1. is een aantal alternatieven geschetst voor de rol van de gemeente bij de ontwikkeling. Kort samengevat zijn de belangrijkste beslismomenten:

- het besluit tot de grondaankoop;
- het besluit om te ontwikkelen via een concessiemodel;
- de keuze voor Montagne als samenwerkingspartner;
- de gemeentelijke mogelijkheden bij een financieel tekort op de ontwikkeling.

#### Alternatieven voor grondaankoop

Wat betreft het eerste beslismoment was het alternatief geweest om de grond niet aan te kopen. Dat had echter hele andere risico's voor de gemeente met zich meegebracht. Zonder grondeigendom had de gemeente in die tijd weinig instrumenten om de ontwikkeling van de locatie te beïnvloeden en zo invulling te geven aan het lokale detailhandelsbeleid. Als Sennema – of een projectontwikkelaar die de grond gekocht zou hebben – alternatieve plannen had gehad voor een meer winstgevende invulling van de locatie, dan was de gemeente waarschijnlijk in een patstelling beland.

#### Alternatieven voor het concessiemodel

Gegeven de gemaakte keuze om de grond aan de kopen, was ook het aantal realistische alternatieven voor het concessiemodel beperkt. Ruwweg waren de twee alternatieven geweest om met een eigen grondexploitatie te gaan ontwikkelen of om een gezamenlijke exploitatiemaatschappij op te richten. Die laatste optie ligt in dit geval weinig voor de hand; het maakt de ontwikkeling alleen nog maar complexer in vergelijking met het huidige ontwikkelmodel.

Actieve grondexploitatie was een serieus alternatief geweest, maar betrokkenen bij de gemeente geven aan dat men vond dat de gemeente daar de capaciteit niet voor had. Los van de vraag – achteraf – of deze optie niet tot betere uitkomsten had ge-

<sup>53</sup> Staatssteun bij grondtransacties is bij voorbaat uitgesloten als de prijs tot stand gekomen is a) door een openbare biedprocedure of b) na een voorafgaande onafhankelijke taxatie.

leid, moet worden benadrukt dat dit een reëel argument is. De gemeente had geen eerdere ervaring met de ontwikkeling van winkelcentra en beschikte niet over de daarvoor benodigde menskracht. Dat men er liever een projectontwikkelaar bij haalde, die ervaren was met dergelijke ontwikkelingen, is dus alleszins verdedigbaar.

### **Alternatieven voor keuze Montagne**

Realistische alternatieven zijn er wel op het derde punt, de keuze voor Montagne als samenwerkingspartner. Uit het onderzoek bleek dat Montagne niet een bewust gekozen partij is, maar dat zij door een samenloop van omstandigheden aan tafel komen te zitten. Omdat het Boogplein voortkomt uit zowel de wens om de Sennemalocatie te herontwikkelen als uit de wens om de bestaande supermarkt te verplaatsen, doet aan het begin van het traject de eigenaar van Plus, de op het Boogplein te vestigen supermarkt, mee. Deze partij heeft eerder samengewerkt met Montagne bij de ontwikkeling van een nieuwe supermarkt en zo rolt Montagne ook hier het project in. De gemeente gaat vervolgens zonder expliciete afweging verder met Montagne.

De gemeente had, als alternatief, meer regie kunnen houden over de selectie van de samenwerkingspartner. Dat had kunnen gebeuren door een openbare procedure zoals een prijsvraag. Ook andere selectiewijzen waren mogelijk geweest, zoals het zelf op zoek gaan naar een geschikte partner. Dat laatste is hoe de ontwikkeling nu verder gaat.

### **Mogelijkheden bij tekort op ontwikkeling**

Uiteindelijk is de samenwerking met Montagne beëindigd op grond van de bewering van de zijde van de gemeente dat deze overeenkomst elementen van verboden staatssteun bevatte. Los van de vraag of de inhoud van de overeenkomst al dan niet toegestaan was volgens het Europese recht, is het zo dat er gedurende het proces sprake was van een steeds groeiend tekort. Enerzijds was de gemeente eigenaar van dat tekort, maar tegelijkertijd sprong zij ook bij om het door Montagne geclaimde tekort te dichten. Dat brengt de vraag op of er geen alternatieven waren om met het groeiende financiële tekort om te gaan.

In ieder geval geldt dat bij het Boogplein daar een weinig transparante oplossing voor gekozen is. Voor wat betreft het parkeren geldt dat de onrendabele kosten per parkeerplaats – die er in deze situatie vrijwel per definitie zijn, zonder betaald parkeerbeleid in de omgeving – vaak worden opgevoerd op de gemeentelijke grondexploitatie. Dat ontnemt de gemeente de noodzaak om heen en weer te schuiven met de parkeergarage na afronding van het project.

#### **3.1.4 Rol van andere partijen**

Opvallend in het onderzoek is dat de inhoud van de ontwikkeling eigenlijk weinig ter discussie heeft gestaan. Er waren vragen over de omvang van het project en er waren – ook in de raad – suggesties voor een andere invulling van de locatie, bijvoorbeeld met toeristische functies, maar over het algemeen kon men zich vinden in de invulling van de locatie met detailhandel.

Dat geldt in het bijzonder voor de lokale ondernemers. Voor hen had het stagneren van de ontwikkeling van het Boogplein vooral negatieve gevolgen: de gewenste versterking van de centrumfunctie van Winsum kwam niet van de grond, waardoor consumenten naar elders uitweken.

Vanuit burgers – vooral vanuit direct omwonenden – waren er de nodige bezwaren, opnieuw vooral gericht tegen de omvang van het plan. Het onderzoek wijst echter niet uit dat weerstand tegen de uitgangspunten van het plan zelf een belangrijk knelpunt is geweest in het proces. Er is geen sprake van een plan dat door de gemeente tegen de wil van de eigen bevolking in is 'doorgedrukt'.

De planologische procedure laat dan ook geen vreemd verloop zien. Hoewel de procedure door veel betrokkenen als traag is ervaren, wijst de feitelijke gang van zaken er niet op dat er in dit traject grote knelpunten zijn geweest. Gerekend vanaf het vaststellen van het voorontwerp bestemmingsplan in november 2006 tot het onherroepelijk worden ervan in april 2010 is er een periode van krap drie en een half jaar verstreken. Dat valt netjes binnen de tijd die daarvoor onder de oude WRO gerekend werd: 22 tot 48 maanden voor de stappen om van een bestemmingsplan 'in voorbereiding' tot een onherroepelijk plan te komen.<sup>54</sup>

## **3.2 Vooruitblik**

### **3.2.1 Plannen toekomst Boogplein**

De plannen voor de toekomst van het Boogplein gaan uit van een vereenvoudiging van het plan in twee opzichten. Inhoudelijk is gekozen voor een minder omvangrijke ontwikkeling. De kaders van het geldende bestemmingsplan geven een maximale ontwikkeling aan; binnen die kaders kan gekozen worden voor een kleiner project. Dat heeft als voordeel dat er meer ruimte overblijft voor parkeren en voor de bevoorrading van de winkels. Daarmee verdwijnt de noodzaak om een ondergrondse parkeer-garage aan te leggen en dat zorgt er vervolgens voor dat het vereenvoudigde plan financieel niet slechter uitkomt dan het oorspronkelijke plan.

Daarnaast is het de opzet van de gemeente om te kiezen voor een eenvoudiger vorm van samenwerking. Voor een deel wordt dat mogelijk gemaakt door de inhoudelijke vereenvoudiging van het plan; er is nu niet langer sprake van commerciële (supermarkt) en publieke (parkeerplaatsen) functies in één gebouw.

### **3.2.2 Centrumontwikkeling in andere gemeenten**

Een aantal voorbeelden uit andere gemeenten laat vergelijkbare discussiepunten zien als bij het Boogplein:

- In Loppersum wordt al jaren gewerkt aan herontwikkeling van het centrum. Onderdeel van dit centrumplan was een supermarkt. Lang heeft de gemeente geprobeerd om deze ontwikkeling vanuit een faciliterende rol op gang te

<sup>54</sup> Zie RIGO, *Plan capaciteit stedelijke regio's 2008*, p. 6; de ondergrens van deze termijn is alleen haalbaar als er geen procedures gevoerd worden tot bij de Raad van State.

brengen, maar dat bleek niet te lukken. In 2008 heeft de gemeente uiteindelijk besloten tot aankoop van een deel van de gronden. Na grondaankoop is een ontwikkelaar geselecteerd die samen met Ahold en de gemeente de plannen verder uitwerkt.<sup>55</sup>

- De gemeente Woerden wil het in het centrum van de stad gelegen Defensie-Eiland herontwikkelen. Op het eiland staat een voormalige wasserij van Defensie; er is dus sprake van grootschalige en ernstige bodemverontreiniging. Omdat er mogelijk sprake kan zijn van andere geïnteresseerden, koopt de gemeente Woerden zelf voor een fors bedrag het eiland van het Rijk. Vervolgens wordt een Europese aanbestedingsprocedure georganiseerd om een ontwikkelaar te selecteren, om de risico's te beperken. Die procedure blijkt uiteindelijk weinig flexibel als in 2008 de crisis uitbreekt en de oorspronkelijk ingediende plannen onhaalbaar blijken.<sup>56</sup>
- Het zogeheten Damcentrum in Leidschendam wordt ontwikkeld door de gemeente in samenwerking met enkele private partijen (een pps). In 2009 heeft de gemeente bij dit project de grondprijzen voor de projectontwikkelaars verlaagd. Vervolgens werd zij in 2013 door de Europese Commissie veroordeeld vanwege ongeoorloofde staatssteun en moest er door de marktpartijen €6,9 mln. worden terugbetaald.<sup>57</sup>
- De gemeente Ermelo werkt bij het project 'de Verbinding' aan herontwikkeling van het centrum, met o.a. een uitplaatsing van een bus- en benzinestation. De gemeente had zelf een deel van de grond in eigendom, maar heeft met het oog op de risico's ervoor gekozen om niet zelf te gaan ontwikkelen. Er is gekozen voor uitvoering met een concessie aan een projectontwikkelaar.<sup>58</sup> De lokale woningcorporatie heeft financieel bijgedragen aan het haalbaar maken van het project.
- In de gemeente Bedum was net als in Loppersum in eerste instantie het idee dat marktpartijen de ontwikkeling van het centrum op zich zouden nemen. Omdat dat niet lukte, besloot de gemeente in 2012 het voormalige politiebureau te verwerven. Met die strategische aankoop kon de ontwikkeling verder op gang komen.<sup>59</sup>

Voorbeelden uit andere gemeenten laten dus voor een belangrijk deel dezelfde discussiepunten zien. Centrum(her)ontwikkeling op gang brengen zonder als gemeente grond in eigendom te hebben, blijkt in geen van de hier genoemde gemeenten te lukken, zelfs als men het wil. Ook is het vaak – juist omdat het centrum is, met een groot ruimtelijk belang – een expliciete wens van de gemeente om juist wel grond in eigendom te hebben, om steviger de regie te kunnen voeren.

<sup>55</sup> Gemeente Loppersum: *Raadsbrief 20 februari 2012; Programmabegroting 2014*, p. 76.

<sup>56</sup> Rekenkamercommissie Woerden, *Onderzoek naar de sturing en beheersing van het project Defensie-Eiland*, 2013.

<sup>57</sup> Website Gebiedsontwikkeling.nu.

<sup>58</sup> RIGO, *Grip op grote projecten. Rekenkameronderzoek gemeente Ermelo*, 2014.

<sup>59</sup> Gemeente Bedum, *Programmabegroting 2013*, p. 55; p. 103; *Programmabegroting 2014*, p. 55.

Aan de andere kant is ook duidelijk dat de meeste van de hier genoemde gemeenten – ook niet degenen die fors groter zijn dan Winsum – niet kiezen voor actieve gemeentelijke grondexploitatie. Vanwege risicobeperking en de behoefte aan extra deskundigheid wordt vaak gezocht naar marktpartijen als partners. Twee van de genoemde casussen laten daarbij de invloed van het Europese recht zien: de regels maken enerzijds inflexibel, omdat er bij majeure planwijziging een nieuwe aanbesteding dient plaats te vinden, maar het nalaten van een aanbestedingsprocedure kan leiden tot schadevergoedingen achteraf.

### **3.3 Hoofdconclusie**

#### **3.3.1 Weinig aanleiding te spreken van gemaakte fouten, wel een aantal aandachtspunten**

In de voorafgaande hoofdstukken van dit rapport is een terugblik te vinden op het ontwikkelingsproces voor het Boogplein, met de gemeente en Montagne als belangrijkste actoren. Op een aantal punten in het proces is kritiek daarbij zeker aan de orde (zie ook de aanbevelingen), maar de hoofdlijn is dat er geen in het oog springende fouten zijn gemaakt. Met wijsheid achteraf hadden veel dingen beter kunnen gaan – een minder ambitieus plan, een eenvoudiger samenwerkingsconstructie waarbij de gemeente haar betrokkenheid beperkte tot de grondexploitatie, geen parkeergarage, anders selecteren van een samenwerkingspartner, enzovoorts – maar die kritiekpunten berusten geen van alle op in het verleden gemaakte fouten.

Het belangrijkste discussiepunt is de omgang met de staatssteun- en aanbestedingsregels. Achteraf is de samenwerking op die grond ontbonden, maar het lijkt er terugkijkend op dat de risico's van deze regelgeving niet bij voorbaat zijn ondervangen. Gemeente en Montagne discussiëren over de vraag of er onafhankelijke taxaties hebben plaatsgevonden voor de waardebepaling van de grond, maar het was in ieder geval niet mogelijk om die taxaties boven water te krijgen en zo staatssteun uit te sluiten. Op dat punt lijkt er sprake van een onvoorzichtigheid in het project. Dat is zeker zo gezien de kenmerken van het project, waarbij de selectie van de ontwikkelaar niet langs de publieke weg had plaatsgevonden en er wel sprake was van gemeentelijk bijdragen aan het tekort. De suggestie van een selectief voordeel aan één bepaalde partij lag daarmee voor de hand en had achteraf relatief gemakkelijk voorkomen kunnen worden.

#### **3.3.2 Geleerd van het achterliggende proces**

Sinds een aantal maanden is de gemeente opnieuw in gesprek met een private partij over de ontwikkeling van het Boogplein.<sup>60</sup> Te zien is bij deze nieuwe procedure dat op een aantal punten bewust gekozen wordt voor een andere insteek dan in het verleden. Zo is er vooraf gezocht naar een inhoudelijk deskundige partij om te adviseren in het proces, om niet overvallen te worden door de kennis die private partijen met zich meebrengen. Ook is actief gezocht naar een mogelijke samenwerkingspartner, in

<sup>60</sup> Inmiddels is deze afgehaakt, omdat er geen goede huurder voor de supermarkt gevonden kon worden. Het is eind 2014 dus weer de vraag hoe het project verder gaat.



plaats van aan de slag te gaan met iemand die zich uit eigen initiatief meldt bij de gemeente. Inhoudelijk en procesmatig wordt het plan vereenvoudigd. Dat laat zien dat de gemeente lering getrokken heeft uit de ervaringen bij het Boogplein in de achterliggende jaren.

### **3.4 Aanbevelingen**

#### **3.4.1 Verwachtingenmanagement: Let op realistische planning planologisch traject**

Het valt op in het onderzoek dat in de beleving van veel betrokkenen het erg lang geduurd heeft om het planologische traject te doorlopen, onder andere vanwege de gemaakte bezwaren. Ten opzichte van de oorspronkelijke planning is dat ook zeker zo, maar in vergelijking met de lengte van het traject in veel andere gemeenten niet. Het blijkt in de praktijk al snel vijf jaar te duren om van idee tot onherroepelijk bestemmingsplan te komen. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening heeft daar enige versnelling in gebracht, maar het feit blijft dat de ingrediënten van de procedure – onderzoeken doen, zienswijzen verwerken, planuitwerking, bezwaar- en beroepsprocedures – stuk voor stuk tijd kosten. Als vooraf was aangegeven dat het bestemmingsplan er niet voor 2010 zou zijn, zou het project in de beleving van veel betrokkenen veel beter verlopen zijn.

#### **3.4.2 Criteria voor selectie samenwerkingspartner**

Er waren voor de selectie van een samenwerkingspartner voor de ontwikkeling geen standaardprocedures of criteria. In de praktijk kwam Montagne via-via het project binnen, om daar na verloop van tijd de belangrijkste partner te worden. Dat kan succesvol zijn en bij de ontwikkeling van het Boogplein leek dat lange tijd ook het geval, maar de gemeente kan zo ook ongewild vast komen te zitten aan een partner die eigenlijk niet goed past. Daar komt bij dat deze manier van selecteren het risico op problemen in de aanbestedings- en staatssteunsfeer er niet kleiner op maakt; er is immers altijd sprake van een zekere selectiviteit. Het verdient dus aanbeveling om bij de keuze voor samenwerking met een private partij vooraf na te denken over de criteria waaraan deze partij moet voldoen en de procedure om de samenwerking op te zetten. Het gaat vooral om aandachtspunten waar in de aanloop naar een formele samenwerkingsovereenkomst aandacht aan besteed moet worden. In de nieuwe aanpak van het Boogplein is overigens inderdaad vooraf nagedacht over deze criteria.

#### **3.4.3 Let op risico's van aanbestedings- en staatssteunrecht**

De afgelopen jaren zijn er keer op keer projecten in het nieuws waarbij het aanbestedings- en/of staatssteunrecht een spaak in het wiel steekt. Nu is het zo dat de jurisprudentie hierover steeds in ontwikkeling is en men soms dus wordt achterhaald door nieuwe inzichten. De hoofdlijn van de regelgeving is echter al jaren consistent en er zijn dus ook betrekkelijk eenvoudige regels om staatssteun en problemen met het aanbestedingsrecht bij voorbaat uit te sluiten. Een voorbeeld is het werken met onafhankelijke taxaties bij grondtransacties die niet met een openbare inschrijving zijn overeengekomen. Door standaard rekening te houden met de valkuilen van aanbestedings-

dings- en/of staatssteunrecht wordt de kans kleiner dat de gemeente in de toekomst op dezelfde manier daar last van heeft.

#### **3.4.4 Kijk breder naar risico's van projecten dan alleen vanuit financieel perspectief**

Achteraf is het ironisch dat bij het Boogplein gekozen werd voor samenwerking met een projectontwikkelaar om de risico's te beperken, terwijl juist die samenwerkingsrelatie daarna het meest risicovol was. Dat laat zien dat risico's bij projecten niet alleen financieel – wordt de investering wel terugverdiend? – zijn. Er zijn ook meer procesmatige risico's, zoals de vraag in hoeverre er nog bij te sturen is op een project als een samenwerkingsovereenkomst eenmaal getekend is en hoe het dan verder gaat bij oplopende tekorten of onenigheid over de beste koers. Daar komt bij dat het bij een project met een tekort niet zo is dat een commerciële samenwerkingspartner daar een oplossing voor biedt. Juist commerciële partners zullen expliciet het tekort aan de gemeente laten en zelf de commercieel aantrekkelijke delen van het project willen ontwikkelen. Risicospreiding is dus een legitiem argument, net als het vergroten van de deskundigheid met kennis van private partners, maar er zijn andere argumenten, zoals de stuurbaarheid van het project, die ook een rol moeten spelen bij de keuze om wel of niet met een partner samen te gaan werken.

#### **3.4.5 Transparantie over financieel tekort in grondexploitatie**

Bij de ontwikkeling van het Boogplein werd het financiële tekort voor een groot deel veroorzaakt door de parkeergarage, die nodig was om het plan ruimtelijk mogelijk te maken. Te zien is hoe de gemeente in het proces steeds meer betrokken raakt bij de vastgoedexploitatie, onder andere via die parkeergarage, en daar uiteindelijk ook (financieel) medeverantwoordelijk voor is. Dat komt een transparante rolverdeling niet gen goede. Helderder is als de gemeente zich 'gewoon' beperkt tot betrokkenheid bij de grondexploitatie en via een residueel berekende grondprijs zorgt voor een rendabele vastgoedexploitatie bij de ontwikkelaar. Dat zorgt in dit geval voor een veel groter tekort op de grondexploitatie, omdat daar ook de parkeergarage in bekostigd moet worden. Dat is vervolgens geen reden om kritisch te zijn op het project en ook niet om het niet te willen. Het zou de afweging (ook door de raad) helderder maken: als dit project ons X kost, is dat het ons waard voor de maatschappelijke opbrengst?

# Bijlagen

# Bijlage 1: Bronnen

## Geïnterviewde personen

- Dhr. R. Antonides (planeconoom)
- Dhr. W. Berghuis (raadslid)
- Dhr. A.A.M. Bruininks (raadslid)
- Dhr. P.P.R. Hoekstra (jurist Plas & Bossinade)
- Dhr. J. Hoekzema (wethouder 2010 – heden)
- Dhr. H.T. Jonkman (raadslid)
- Dhr. M.L. Kamminga (voormalig raadslid)
- Dhr. G. Kersaan (raadslid)
- Dhr. A. Lont (projectleider Boogplein)
- Dhr. J.B. Noorman (voorzitter winkeliersvereniging)
- Dhr. J.M. Pot (voormalig raadslid)
- Dhr. R. Prummel (raadslid)
- Dhr. J. Samplonius (beleidsmedewerker economische zaken)
- Mevr. W.M. Scheepstra-Beukers (raadslid)
- Mevr. T. van der Schoor (wethouder 2006 – 2008)
- Mevr. H. Vlessert (coördinator VROM)
- Dhr. N.R. Werkman (wethouder 2008 – 2010; raadslid)
- Dhr. P. Wieringa (raadslid)

## Bestudeerde documenten

Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers inzage gehad in het volledige projectdossier van het Boogplein, inclusief alle vertrouwelijke stukken. Globaal ging het om de volgende stukken:

- Documenten met betrekking tot de onderhandelingen over de grondaankoop met Sennema, zoals taxatierapporten, college- en raadsvoorstellen en – besluiten, (concept-)overeenkomsten en brieven.
- Documenten met betrekking tot de architectenkeuze en het ontwerp.
- Verslagen van het planontwikkelteam en van de besprekingen van de gemeente met Montagne.
- Documenten, inclusief vertrouwelijke, over het opzetten van de samenwerking tussen de gemeente en Montagne, waaronder de uiteindelijke realisatie-

overeenkomst en de side letter met de bouwclaim. De vertrouwelijkheid van deze documenten is formeel nooit opgeheven, maar de inhoud daarvan is in het kader van de gerechtelijke procedures voor een groot deel openbaar gemaakt.

- De dossiers die in het kader van de gerechtelijke procedure bij de Rechtbank en het Gerechtshof zijn gedeponeerd.
- De vaststellingsovereenkomst tussen gemeente Winsum en Montagne, waarmee de samenwerking en de gerechtelijke procedures beëindigd werden. De inhoud van deze overeenkomst is nog steeds geheim.

## Bijlage 2:    Gespreksthemalijst

In opdracht van de rekenkamercommissie het Hoogeland voert RIGO een onderzoek uit naar de ontwikkeling van het Boogplein in Winsum. Doel van het onderzoek is om het proces inzichtelijk maken en daar voor de toekomst lessen uit te trekken. Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een dossierstudie en een aantal gesprekken met betrokkenen (zowel binnen de gemeente als ook daarbuiten). Van het gesprek wordt een verslag op hoofdlijnen gemaakt dat ter verificatie aan u wordt voorgelegd; in het eindrapport wordt dit anoniem verwerkt. Aandachtspunten in deze gesprekken zijn:

### Het ontwerp voor het Boogplein

- Wat zijn de belangrijkste inhoudelijke randvoorwaarden voor het project?
- Welke alternatieven waren er voor de invulling van de locatie?
- In hoeverre staat het ontwerp momenteel ter discussie?

### Het ontwikkelingsproces

- Besluitvorming over de aankoop van het Boogplein / de Sennemalocatie. Waarom heeft de gemeente daartoe besloten? Wat waren de alternatieven? Wat werden toentertijd gezien als de belangrijkste voor- en nadelen van de aankoop?
- Samenwerking met Montagne. Wat was de reden om te kiezen voor samenwerking met een marktpartij? Op welke gronden is gekozen voor Montagne? Hoe zag de overeengekomen samenwerkingsrelatie eruit? Welke verantwoordelijkheid had de gemeente daarin? En welke verantwoordelijkheid had Montagne?
- Financiële aspecten. In hoeverre was de ontwikkeling van het project volgens de vastgestelde uitgangspunten haalbaar? Welke mogelijkheden waren er om de haalbaarheid te vergroten?
- Beëindiging samenwerkingsrelatie. Wat was daarvoor de aanleiding? Waarom werd de oorspronkelijke overeenkomst niet uitgevoerd?

### Huidige stand van zaken

- Wat zijn de huidige plannen voor het vervolg van de ontwikkeling van het Boogplein? In hoeverre worden momenteel knelpunten voorzien voor de ontwikkeling?

### Evaluatie / leerpunten

- Wat zou u, terugkijkend, anders hebben aangepakt? Waarom is daar toentertijd niet voor gekozen?