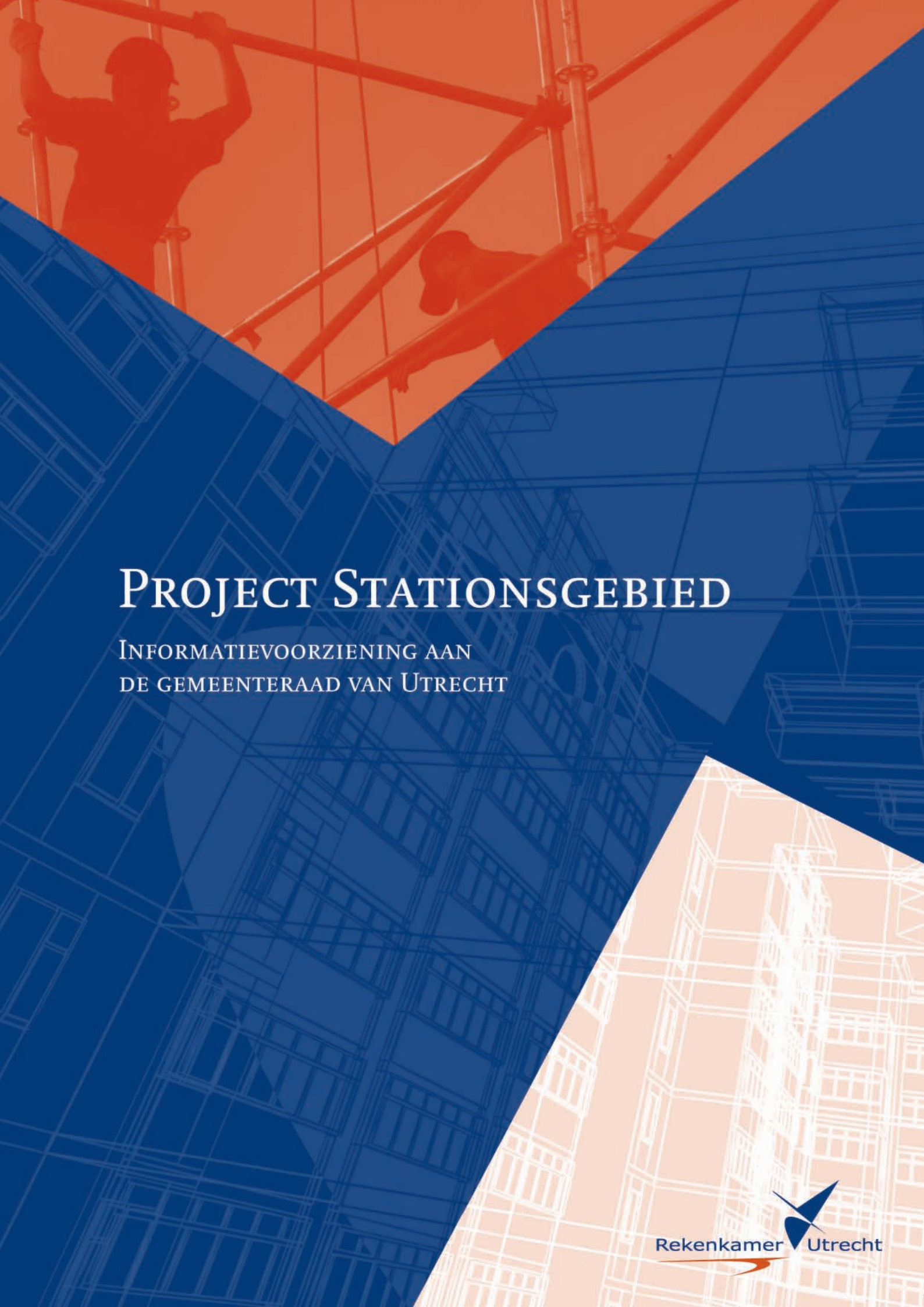
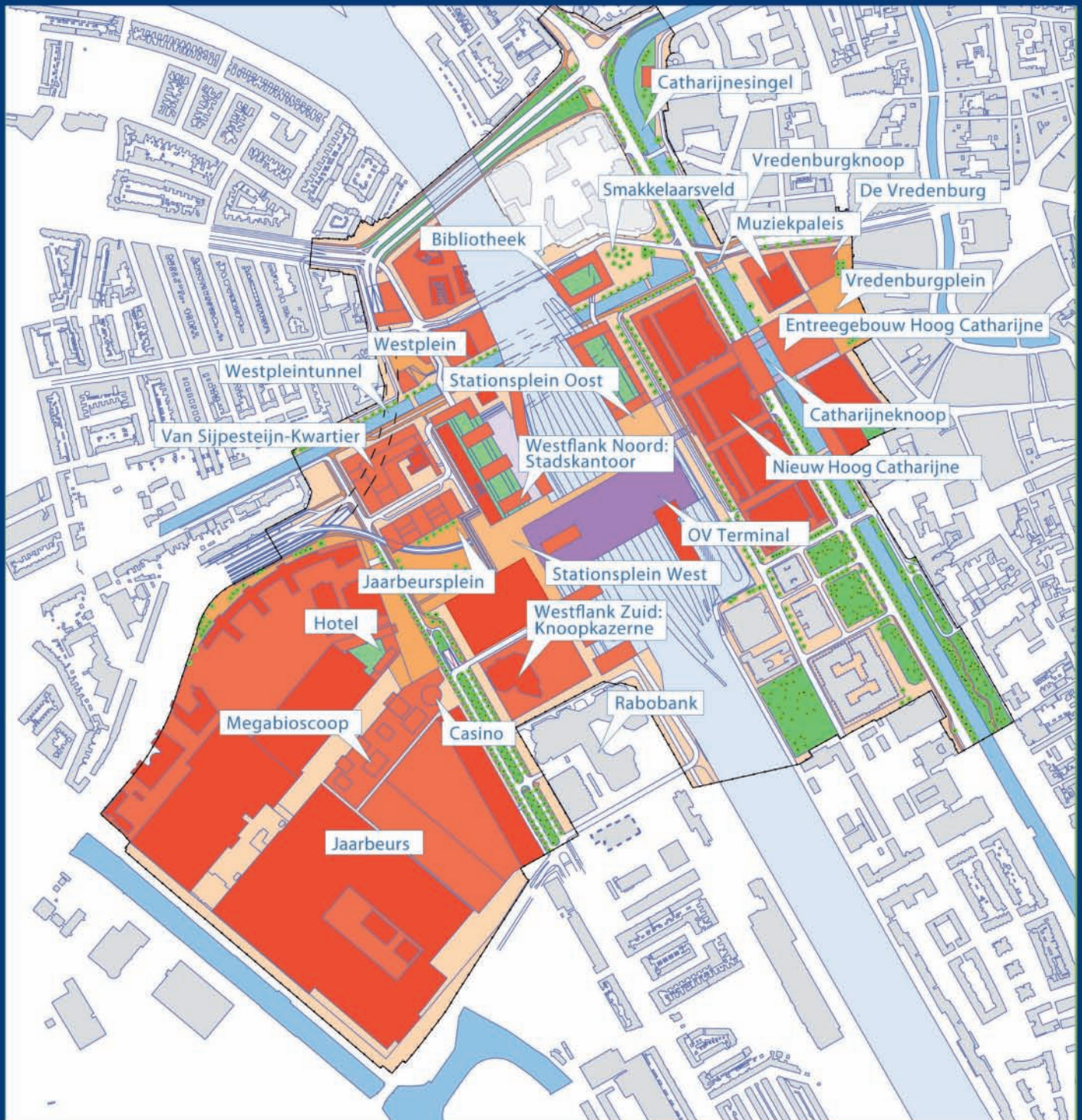




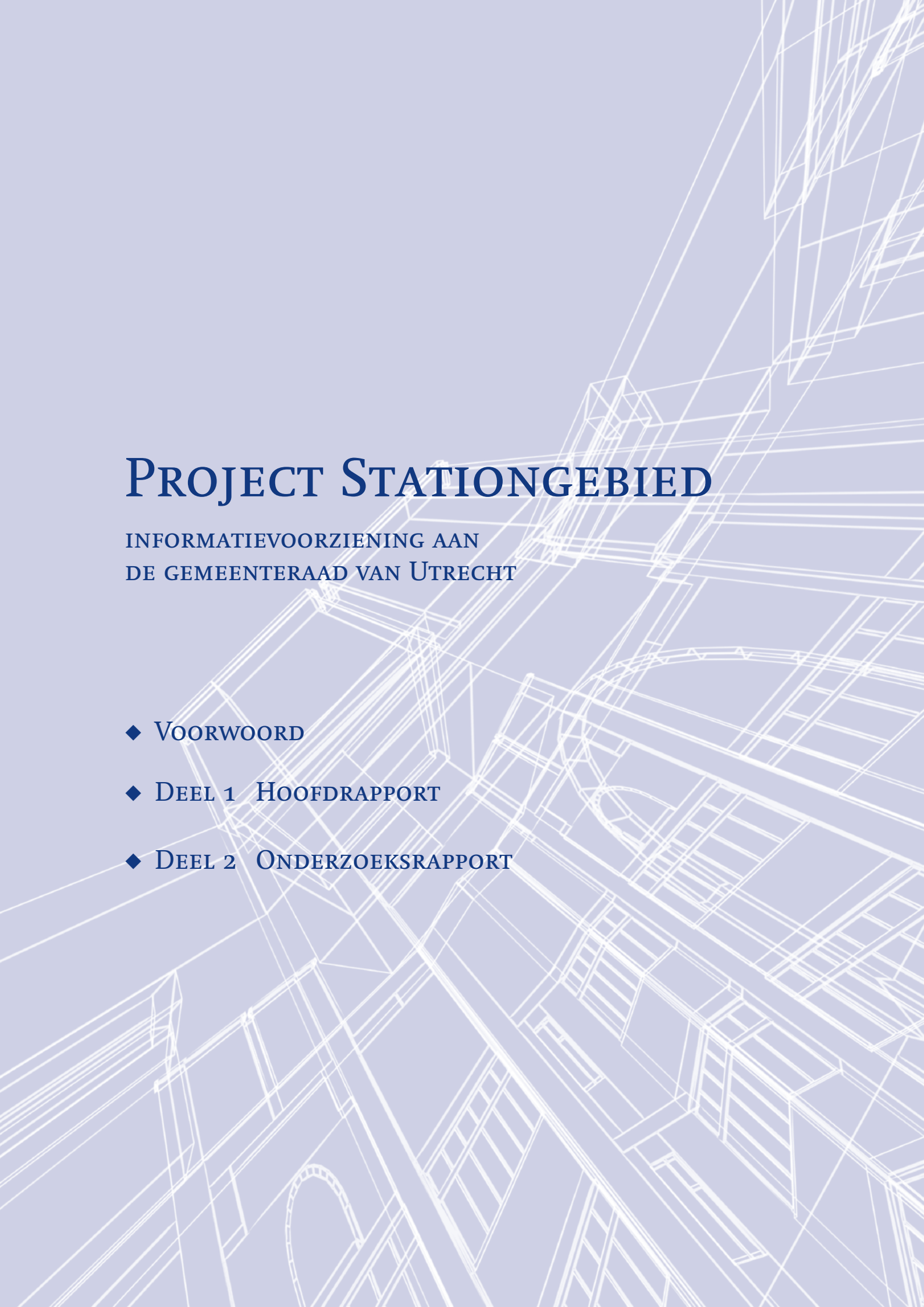
PROJECT STATIONSGEBIED

INFORMATIEVOORZIENING AAN
DE GEMEENTERAAD VAN UTRECHT

PLANGEBIED STATIONSGBIED UTRECHT



Globale overzichtskaart Stationsgebied, met aanduiding van de belangrijke onderdelen (bron: Projectorganisatie Stationsgebied d.d. 7 mei 2009). De nadere uitwerking van deelplannen sinds de vaststelling van het Masterplan en Structuurplan zijn hierop niet ingetekend, bijvoorbeeld de uitwerking van de Catharijneknoop (met de overkluizing en de 'Stadskamer' en het 'Middengebouw') en de 'Rabobrug'. Ook maakt de kaart niet duidelijk welke onderdelen zeker of onzeker zijn (bijvoorbeeld: fase 1 en fase 2 van het project). Het betreft dus geen actueel beoogd eindbeeld, zoals de Rekenkamer bedoelt in aanbeveling 1 (zie deel 1 Hoofdrapport).



PROJECT STATIONGEBIED

INFORMATIEVOORZIENING AAN
DE GEMEENTERAAD VAN UTRECHT

- ◆ VOORWOORD
- ◆ DEEL 1 HOOFDRAPPORT
- ◆ DEEL 2 ONDERZOEKSRAPPORT



VOORWOORD

Van wie is het Stationsgebied Utrecht? Zo zou de discussie tussen het college van B&W en de Rekenkamer in het hoofdrapport over het project Stationsgebied samengevat kunnen worden.

Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. Er zijn veel partijen met verschillende belangen in het Stationsgebied, direct en indirect, binnen en buiten het Stationsgebied en de stad Utrecht, als inwoner of gebruiker van de stad, nu en in de toekomst.

Het college van B&W stelt in zijn bestuurlijke reactie op dit rekenkamerrapport: het Stationsgebied is voor een belangrijk deel in handen van de eigenaren van de grond en het vastgoed. "Deze spelers bepalen in hoge mate de ontwikkeling". Dat is wat de Rekenkamer betreft een realistisch maar niet een volledig antwoord op de vraag "van wie is het Stationsgebied Utrecht?". Tegelijkertijd is er ook sprake van 'publiek eigendom' en 'publieke verwachtingen'. De raad heeft in 2002 niet voor niets besloten tot het instellen van een referendum.

De gemeenteraad, die aan het hoofd staat van de gemeente, heeft de taak deze publieke verwachtingen te verwoorden en om te zetten in kaders voor de uitvoering van de herstructurering. Voor wat betreft het Stationsgebied Utrecht, met al die deelbelangen en dynamiek, is dat geen eenvoudige opgave. Het is daarbij zoeken naar de beste rolvervulling door de gemeenteraad.

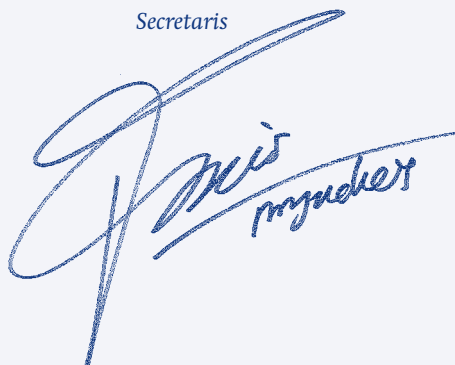
In ons rapport geven wij aan waar op dit moment belangrijke aandachtspunten liggen voor het vormgeven van de rol van de raad bij het project Stationsgebied. De raad moet beter in staat gesteld worden om terug te koppelen naar de kaders die hij heeft gesteld voor de herstructurering van het project Stationsgebied. Dit kan door de informatie toe te spitsen op de hoofddoelstellingen van het project (leefbaarheid, bereikbaarheid, economische vitaliteit) en door het kader zelf te verhelderen en helder te houden. Bovendien zou de raad nauwer betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling van de deelplannen. Deze bestempelt het college van B&W nu geheel tot zijn domein.

Op deze wijze kan de gemeenteraad zijn rol en het publieke belang in het project Stationsgebied beter tot zijn recht laten komen.

Watze R. de Boer
Voorzitter

Utrecht, mei 2009

Floris Roijackers
Secretaris



INHOUDSOPGAVE

DEEL I HOOFDRAPPORT

1	Conclusies en aanbevelingen Rekenkamer	9
2	Reactie college van B&W	18
3	Nawoord Rekenkamer	22

DEEL 2 ONDERZOEKSRAPPORT

1	Inleiding	27
	1.1 Aanleiding voor het onderzoek	27
	1.2 Doelstelling en probleemstelling	27
	1.3 Begrippen	27
	1.4 Aanpak	28
	1.5 Leeswijzer	29
2	Beschrijving van het project	30
	2.1 Algemeen	30
	2.2 Wijze van besluitvorming	31
	2.3 Wat komt waar?	33
	2.3.1 Gebouwen en pleinen	33
	2.3.2 Water en groenvoorzieningen	36
	2.3.3 Autoverkeer	36
	2.3.4 Fietzers en voetgangers	37
	2.3.5 Openbaar vervoer	37
	2.4 Wat gebeurt wanneer?	38
	2.5 Wie doet wat?	38
	2.6 Inhoudelijke veranderingen	38
	2.6.1 Onzekerheid over woningbouw	38
	2.6.2 Meer kantoren	39
	2.6.3 Catharijnesingel minder open	40
	2.7 Financiële veranderingen	41
	2.7.1 Dekking alleen binnen het gebied zelf	41
	2.7.2 Ontwikkeling van het tekort	41
	2.8 Achterliggende aannamen en belangrijkste risico's	42
	2.8.1 Achterliggende aannamen	42
	2.8.2 Belangrijkste risico's	42
	2.8.3 Risicobeheersing	42
	2.8.4 Omgevingsfactoren die de risico's vergroten	43

3	Informatievoorziening aan de raad	44
	3.1 Vereisten voor de informatievoorziening	44
	3.1.1 Algemene vereisten: passend bij fase en bevoegdheden	44
	3.1.2 Vereisten toegesneden op het project Stationsgebied	45
	3.1.3 Normenkader samengevat	47
	3.2 Voldoet de informatievoorziening aan de vereisten?	47
	3.2.1 De verkennende fase per deelplan	47
	3.2.2 Per beslispunt een overzicht van voorgaande besluiten	48
	3.2.3 Beslispunten expliciet	48
	3.2.4 Duidelijkheid over verdere inbreng vanuit de raad	48
	3.2.5 Aannames expliciet en onderbouwd	50
	3.2.6 Doelen vertaald in concrete subdoelen of indicatoren	50
	3.2.7 Bouwplannen gerelateerd aan hoofddoelen	54
	3.2.8 Afwijkingen van eerder gemaakte afspraken expliciet	55
	3.2.9 Risico-informatie over inhoud, tijd en geld	56
	3.2.10 Overzichtelijkheid van planning en financiën	56
	3.2.11 Begrijpelijke en voorstelbare formulering en presentatie	56
	3.2.12 Tijdige beschikbaarheid van informatie	57
	3.2.13 Juistheid en volledigheid van de informatie	57
4	Verklaringen voor tekortkomingen	60
	4.1 Onduidelijkheid over het afgesproken kader	61
	4.1.1 Toelichting	61
	4.1.2 Wat verklaart het?	61
	4.2 Uiteenlopende rolopvattingen van de raad en het college	62
	4.2.1 Toelichting	62
	4.2.2 Wat verklaart het?	62
	4.3 Belangrijke rol van private investeerders	63
	4.3.1 Toelichting	63
	4.3.2 Wat verklaart het?	63
	4.4 Informatieverschaffer is ook trekker van het project	64
	4.4.1 Toelichting	64
	4.4.2 Wat verklaart het?	64

BIJLAGEN

1	Onderzoeksvragen	66
2	Geïnterviewde personen	67
3	Geraadpleegde documenten	68
4	Overzicht second opinions	71





DEEL 1

HOOFDRAPPORT



1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN REKENKAMER

1.1 INLEIDING

De Rekenkamer voerde van februari tot december 2008 een onderzoek uit naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het project Stationsgebied.

AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Uit de Utrechtse gemeenteraad kwam de suggestie aan de Rekenkamer om onderzoek te doen naar het project Stationsgebied. Omdat het financiële en maatschappelijke belang van het project Stationsgebied groot is voor de gemeente Utrecht, besloten wij de suggestie op te pakken. Bij een bespreking met de commissie Stedelijke Ontwikkeling (juli 2007) werd duidelijk dat raadsleden naar hun eigen gevoel onvoldoende overzicht hebben over en grip hebben op het project Stationsgebied. Wij besloten daarom het onderzoek te richten op de informatievoorziening aan de raad, vanuit de gedachte dat de raad over alle relevante informatie moet beschikken om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal te kunnen vervullen.

OPZET VAN HET ONDERZOEK

Om het project Stationsgebied te beschrijven bestudeerden wij plandocumenten en rapportages en hielden wij interviews bij de Projectorganisatie Stationsgebied (POS). Over de vereisten waar de informatie voor de gemeenteraad qua inhoud en vorm aan moet voldoen hebben we interviews gehouden met externe deskundigen, raadsleden, medewerkers van de POS en de wethouder. Door interviews met raadsleden en een analyse van de belangrijkste documenten zijn we nagegaan in hoeverre de verstrekte informatie aan de vereisten voldoet. We keken daarbij ook naar verklaringen voor ontoereikende informatievoorziening. Deze geven immers de richting aan van de verbeterslag die nodig is. In het onderzoek hebben wij de informatie beoordeeld die de raad sinds de definitieve vaststelling van het *Masterplan* in november 2004 kreeg.

OPZET RAPPORT

In dit hoofdrapport beschrijven wij eerst onze conclusies over het project Stationsgebied (§1.2). Vervolgens doen wij in paragraaf 1.3 aanbevelingen. In hoofdstuk 2 is de reactie van het college van B&W opgenomen op onze conclusies en aanbevelingen. En hoofdstuk 3 bevat ons nawoord.

In het onderzoeksrapport (deel 2) staat de uitgebreide beschrijving van onze bevindingen. Het onderzoeksrapport is door de medewerkers van de POS gecontroleerd op feitelijke juistheid (de ambtelijk wederhoor).

1.2 CONCLUSIES EN TOELICHTING

1.2.1 Ontwikkeling van het project Stationsgebied

CONCLUSIE 1

Over de ontwikkeling van het project Stationsgebied sinds de vaststelling door de gemeenteraad van het *Masterplan* (november 2004) concluderen wij het volgende:

- 1a Het *Masterplan Stationsgebied* is uitgewerkt in deelplannen, die de goedkeuring kregen van de gemeenteraad. De deelplannen wijken op cruciale onderdelen af van het *Masterplan* en van het beoogde eindbeeld van het Stationsgebied. De aard van deze afwijking van het *Masterplan* houdt een risico in voor de mate waarin de hoofddoelstellingen 'leefbaarheid' en 'bereikbaarheid' van het project Stationsgebied worden bereikt. Bovendien heeft de aard van deze afwijking mogelijk gevolgen voor de luchtkwaliteit en de externe veiligheid; dit zijn randvoorwaarden waarbinnen de herstructurering van het Stationsgebied moet plaatsvinden.
- 1b Er is tot nu toe geen integraal overzicht opgesteld van hoe het project Stationsgebied zich heeft ontwikkeld, afgezet tegen de hoofddoelstellingen, het beoogde eindbeeld en de randvoorwaarden luchtkwaliteit en externe veiligheid. Een expliciete afweging van de voor- en nadelen van de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied als geheel ontbreekt tot op heden.

Toelichting

AFWIJKINGEN VAN HET MASTERPLAN

Het project Stationsgebied van de gemeente Utrecht en haar (private) partners houdt een grootscheepse vernieuwing in van het gebied aan weerszijde van het spoor in het centrum van Utrecht. De rijksoverheid, de gemeente Utrecht en private partijen (Córío, NS Poort, Jaarbeurs) investeren in het gebied. Er komt een nieuw station (OV Terminal), er komen veel andere voorzieningen bij (bijvoorbeeld het Muziekpaleis, de Bibliotheek, kantoren, woningen) en er zullen grote ingrepen in de openbare ruimte plaatsvinden (bijvoorbeeld het herstel van de Catharijnesingel). De eigenaar van Hoog Catharijne (Córío) renoveert het winkelcentrum en breidt het uit.

De hoofddoelen van het project Stationsgebied zijn het bevorderen van de leefbaarheid en de bereikbaarheid en het beter benutten van het economische potentieel van de stad.

Aan het project Stationsgebied is een referendum voorafgegaan in 2002, waarbij de bevolking van Utrecht de keuze kreeg uit twee ontwikkelrichtingen. Men koos in meerderheid voor de optie die meer water, groen en ruimte zou bieden en de gemeente dan ook meer geld zou kosten. De gemeente werkte het referendum uit in een *Masterplan Stationsgebied*. Het *Masterplan* werd in november 2004 definitief door de gemeenteraad vastgesteld. Sindsdien nam de gemeenteraad verschillende besluiten over (onderdelen van) het project Stationsgebied. Dit zijn nadere uitwerkingen van het *Masterplan* die ofwel binnen het kader van het *Masterplan* passen ofwel aanpassingen daarvan zijn.

In het oog springende afwijkingen van het *Masterplan* zijn:

- ◆ Het aantal te bouwen woningen in het Stationsgebied is voor fase 1 van het project (tot 2015) fors naar beneden bijgesteld, van 2.070 naar 1.000 netto toegevoegde woningen.

Het college houdt wel vast aan de kwantitatieve ambitie voor woningbouw in het Stationsgebied, maar de onzekerheid is toegenomen omdat fase 2 van het project Stationsgebied nog niet is uitgewerkt en financieel gedekt. Dit vormt een risico voor de hoofddoelstelling 'leefbaarheid', omdat een centrale vooronderstelling van het project Stationsgebied is dat vanaf de straat zichtbare bewoning bijdraagt aan het verbeteren van de (beleving van) sociale veiligheid.

- ◆ Er wordt meer kantoorruimte gerealiseerd in het Stationsgebied. De 180.000 m² bruto vloeroppervlak extra in het stationsgebied wordt in ieder geval overschreden met circa 70.000 m² bruto vloeroppervlak. Door de aantrekkingskracht hiervan op personen, verkeer en vervoer vormt dit mogelijk een risico voor de leefbaarheid en bereikbaarheid van het Stationsgebied.
- ◆ De herstelde Catharijnesingel wordt minder open dan de raad aanvankelijk wenste: de singel wordt over een grotere lengte overdekt en bij deze 'overkluizing' is de ruimte tussen de gebouwen aan weerszijde niet vrij. Dit vormt een risico voor de leefbaarheid van het Stationsgebied.
- ◆ Het financiële resultaat voor de gemeente is niet als beoogd: het maximum dat de raad stelde aan de 'onrendabele top' (EUR 70 miljoen) van de grondexploitatie Stationsgebied, wordt volgens actuele inschatting met circa EUR 8,5 miljoen overschreden. Dit is voor een groot en complex project als het project Stationsgebied overigens geen grote overschrijding.

Daarnaast zijn er kosten en opbrengsten buiten de grondexploitatie, die wel het gevolg zijn van het project Stationsgebied maar niet in de projectadministratie tot uiting komen. Een volledig overzicht van kosten en opbrengsten buiten de grondexploitatie ontbreekt.

De bovenstaande afwijkingen van het *Masterplan* zijn afzonderlijk in het publieke debat tussen raad en college besproken, bijvoorbeeld bij de behandeling van de deelplannen en de bestuursrapportages. De raad heeft daarbij altijd ingezien dat verdere ontwikkeling van het project Stationsgebied nodig is om als gemeente de maatschappelijke ontwikkelingen bij te benen. De Rekenkamer staat op het standpunt dat bij afwijking van het *Masterplan* wel een terugkoppeling moet plaatsvinden naar de maatschappelijke doelstellingen (economische vitaliteit van de stad; bereikbaarheid; leefbaarheid) en de vooronderstellingen van het project Stationsgebied: in hoeverre worden deze waar gemaakt en zo niet, wat kan de gemeente doen om dit te compenseren?

Ook moet de afwijking van het *Masterplan* worden afgezet tegen de randvoorwaarden voor de herstructurering van het Stationsgebied. Met name de normen voor luchtkwaliteit en externe veiligheid zijn in dit kader van belang. Door de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied sinds vaststelling van het *Masterplan* (vooral: méér kantoren en daardoor meer verkeer en mensen in het Stationsgebied) komen de luchtkwaliteit en externe veiligheid mogelijk onder druk te staan.¹

Een integraal overzicht van de ontwikkeling van het project Stationsgebied, afgezet tegen de hoofddoelstellingen en randvoorwaarden, ontbreekt tot op heden. Bovendien is er op dit moment geen actueel 'eindbeeld' van het plangebied, waarmee de ontwikkeling van het project Stationsgebied duidelijk zichtbaar is gemaakt.

Wij hebben, met hulp van de Projectorganisatie Stationsgebied, een actueel eindbeeld in kaart gebracht (stand april 2009; zie de binnenzijde van de omslag van dit rapport).

¹ Externe veiligheid gaat over het beheersen van de risico's voor de omgeving bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen als vuurwerk, lpg en munitie over weg, water en spoor en door buisleidingen. Over het onderwerp externe veiligheid is een rapportage in voorbereiding bij de gemeente (een actualisering van de studie uit 2003), die naar verwachting vóór de zomer wordt afgerond.

1.2.2 Informatievoorziening over het project Stationsgebied

CONCLUSIE 2

De raad beschikt over veel en, over het algemeen, relevante informatie die toereikend is om toezicht te houden op de 'projectbeheersing' ("hoe loopt het project?"). Maar de inhoudelijke informatie ("hoe gaat het Utrechtse stationsgebied er uit zien?") is ontoereikend voor de raad om invloed te kunnen uitoefenen op de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied. De raad heeft de mogelijkheden voor invloed op de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied (de deelplannen) ook niet voor zichzelf gecreëerd.

Toelichting

BENODIGDE INFORMATIE VOOR DE RAAD

De gemeenteraad wil overzicht over en grip op het project Stationsgebied. Dit is een wens die past bij de positie van de raad als hoogste politiek-bestuurlijke orgaan van de gemeente (artikel 125, lid 1 van de Grondwet) en de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. Goede informatievoorziening door het college van burgemeester en wethouders aan de raad is een randvoorwaarde voor de taakuitvoering van de raad.

Wij gaan uit van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de 'informatiepositie' van de gemeenteraad (de mate waarin de raad beschikt over alle relevante en kwalitatief goede informatie over het project Stationsgebied). Het college moet er voor zorgen dat de raad alle relevante informatie krijgt en dat de informatie juist en toegankelijk is (actieve informatieplicht). De raad moet extra informatie vragen als hij naar zijn oordeel zijn kaderstellende en controlerende rol niet kan vervullen op basis van de informatie die hij heeft. De informatie zou in ieder geval moeten gaan over:

- ◆ De inhoud van het project Stationsgebied ("wat komt er te staan?").
- ◆ De planning ("wanneer komt het er?").
- ◆ De financiën ("wat kost het de gemeente?").
- ◆ De factoren, voor zover deze kenbaar zijn, die het project (kunnen) beïnvloeden: bedreigingen (risico's) voor de inhoud, de planning en de financiën van het project.

DE INFORMATIE OVER PROJECTBEHEERSING IS TOEREIKEND

Wij concluderen dat de informatie die de raad krijgt over de voortgang op hoofdlijnen van het project Stationsgebied voldoende is. In de programmabegrotingen, verantwoordingen, bestuursrapportages en voortgangsrapportages wordt de actuele stand op hoofdlijnen van het project Stationsgebied voldoende en begrijpelijk beschreven en weergegeven. De belangrijkste activiteiten en geleverde prestaties (met indicatoren) komen aan de orde, evenals de planning en financiën en de financiële risico's. De informatie over de planning en realisatie is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren: in de *Bestuursrapportage 2008* zijn bijvoorbeeld vertragingen en versnellingen zichtbaar gemaakt ten opzichte van de planning. De afwijkingen van de planning kunnen in de schriftelijke informatie nog wel beter worden toegelicht. De ontwikkeling van de grondexploitatie wordt op hoofdlijnen zichtbaar gemaakt en met behulp van een verschillenanalyse toegelicht.

Er zijn ook punten waarop de informatie over de voortgang van het project Stationsgebied verbeterd kan worden. Wij constateren dat de structuur van de informatie wisselt en deelplannen wel eens van naam veranderen. Ook komen niet steeds alle deelplannen aan de orde, terwijl dit wel de overzichtelijkheid zou bevorderen.

DE INHOUDELIJKE INFORMATIE OVER HET PROJECT STATIONSGBIED IS ONTOEREIKEND
Daarnaast concluderen wij dat de informatie over de inhoudelijke kant van het project Stationsgebied ontoereikend is voor de raad om hierop invloed te kunnen uitoefenen. Na vaststelling van het *Masterplan* (november 2004) was de ruimte voor invloed van de gemeenteraad op de inhoudelijke uitwerking van het *Masterplan* beperkt. De raad heeft deze ruimte ook niet zelf gecreëerd. Wij komen tot deze deelconclusie op basis van de volgende constatering:

a) Hoofddoelstellingen en aannamen van het project Stationsgebied

De inhoudelijke hoofddoelen van het project Stationsgebied (vitale economie, leefbaarheid en bereikbaarheid) zijn onvoldoende in betekenisvolle indicatoren gevat en de concrete bouwplannen zijn onvoldoende duidelijk gekoppeld aan de hoofddoelen. Hierdoor kan de raad niet uit de informatie opmaken hoe de deelplannen bijdragen aan bijvoorbeeld de leefbaarheid of bereikbaarheid van het stationsgebied. Over de met de hoofddoelstellingen van het project Stationsgebied samenhangende aannamen is in de raad geen fundamenteel debat gevoerd, bijvoorbeeld over de verhouding tussen het stationsgebied en de binnenstad enerzijds en stadsdeel Leidsche Rijn anderzijds. De aannamen hierover zijn niet of onvoldoende expliciet gemaakt.

b) Onderhandelingen met private partners over deelplannen

Het college (in de praktijk de Projectorganisatie Stationsgebied) voert de onderhandelingen met de private partners over de deelplannen en biedt de raad weinig gelegenheid om invloed uit te oefenen op de deelplannen. Een verklaring hiervoor is dat grotere inhoudelijke betrokkenheid van de gemeenteraad de onderhandelingen met private investeerders mogelijk nog ingewikkelder maakt. Aan de andere kant is de inhoudelijke betrokkenheid van de raad nu erg beperkt. De praktijk is dat pas als het college is uitonderhandeld en een conceptovereenkomst heeft afgesloten de raad de gelegenheid krijgt wensen en bedenkingen kenbaar te maken (de voorhangprocedure). Dan ligt er een complexe overeenkomst ter tafel, met gedetailleerde afspraken tussen de gemeente en private partners. Het ontbreekt dan nog aan een duidelijk inhoudelijk eindbeeld voor het deelgebied ("hoe gaat het er uit zien?"). De raad kan dan in feite alleen nog detailopmerkingen meegeven aan het college voor de laatste fase van onderhandeling over het deelplan.² Daar komt bij dat de informatie bij de conceptovereenkomsten met private partners als onvoldoende toegankelijk wordt beoordeeld door raadsleden. De raad heeft mede daarom *second opinions* laten uitvoeren om meer helderheid te krijgen over de conceptovereenkomsten.

In een later stadium, bij het verlenen van ontheffing van de bestaande bestemmingsplannen of het goedkeuren van nieuwe bestemmingsplannen voor deelgebieden, kan de raad in theorie nog invloed uitoefenen op de deelplannen door nieuwe voorwaarden te stellen. Dit zou waarschijnlijk leiden tot een schadeclaim van de private partners, als de raad dan de privaatrechtelijke contracten alsnog zou openbreken. De druk is daardoor dan ook groot om *geen* nieuwe voorwaarden te stellen.

c) Inhoudelijke informatie voor de raad

In het onderzoek signaleren wij ook tekortkomingen in de informatie, die het voor de raad moeilijk maken om een inhoudelijk overzicht te hebben en te houden over het project Stationsgebied.

In de programmabegrotingen, verantwoordingen, bestuursrapportages en voortgangs-

² De staatssecretaris van BZK stelt in een recente brief aan de Tweede Kamer voor de voorhangprocedure te schrappen uit de gemeentewet (11 december 2008. Kenmerk 2008-0000613361). Hierdoor zouden de wettelijk vastgelegde beïnvloedingsmogelijkheden van de raad afnemen.

rapportages is de informatie over de inhoudelijke kant van het project Stationsgebied karig. De vraag “wat komt er te staan?” staat niet centraal in deze documenten. Er circuleren wel technische tekeningen, plaatjes en animaties van deelgebieden en gebouwen maar deze hebben geen rol in de besluitvorming van de gemeenteraad.

De inhoudelijke risico's komen, anders dan de financiële risico's, onvoldoende aan de orde. Met inhoudelijke risico's bedoelen wij de mogelijkheid dat de gebouwen, pleinen en voorzieningen (en de afspraken over de bouwkwaliteit) door omstandigheden niet of alleen afwijkend van het *Masterplan* gerealiseerd kunnen worden. Als inhoudelijke risico's zich daadwerkelijk voordoen heeft dit gevolgen voor de doelstellingen van het plan als geheel (economische vitaliteit; bereikbaarheid; leefbaarheid). Doordat deze risicocategorie en de mogelijke gevolgen niet goed worden uitgewerkt in de informatie voor de raad, is het lastig voor de raad om toezicht te houden op het halen van de doelen en de realisatie van het beoogde eindbeeld van het Stationsgebied.

In het onderzoek signaleren wij twee algemene verklaringen voor de ontoereikende informatievoorziening aan de raad over de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied.

Ten eerste is er een globale taakverdeling tussen raad en college afgesproken: de raad gaat over de ‘bestuurlijke hoofdlijnen’ en het college over de ‘uitvoering’. In de praktijk is dit zo ingevuld dat het college verantwoordelijkheid draagt voor de inhoudelijke concretisering van de deelplannen. Dit geldt voor zowel de deelplannen die private partners realiseren als de deelplannen van de gemeente (Muziekpaleis, Bibliotheek). Volgens deze opvatting hoeft de raad dus geen informatie te krijgen over de inhoudelijke planvorming in de oriënterende fase. Wij constateren dat het gevolg is dat de raad over het algemeen heel beperkt wordt betrokken bij de inhoudelijke uitwerking van het *Masterplan*, en vooral wordt geïnformeerd over de projectbeheersing.

Een tweede verklaring voor de ontoereikende informatievoorziening aan de raad over de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied, die samenhangt met de eerste, is de invulling door de Projectorganisatie Stationsgebied van haar dubbele rol. Zij is namelijk uitvoerder van het project Stationsgebied én verschafter van informatie, via het college, aan de raad. De nadruk in de praktijk ligt op de uitvoerende taak van de POS. Dit verklaart mogelijk de beperkte aandacht voor inhoudelijke keuzes en inhoudelijke risico's in de informatie voor de raad.

1.2.3 Kader van besluiten over het project Stationsgebied

CONCLUSIE 3

Het geheel van raadsbesluiten (‘kader’) over het project Stationsgebied (2003-2008) is onoverzichtelijk en onvoldoende eenduidig. Dit bemoeilijkt controle door de raad van de projectbeheersing en de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied.

Toelichting

ONHELDER KADER VAN BESLUITEN

Het kader dat is vastgesteld door de raad (het geheel van de in het verleden genomen afzonderlijke besluiten over het project Stationsgebied), waarbinnen het college de uitvoering ter hand kan nemen, is onduidelijk. Het kader wordt gevormd door veel verschillende documenten, waarin informatie op hoog detailniveau staat naast informatie over hoofdlijnen. Het kader is op onderdelen intern strijdig (bijvoorbeeld over de groene

uitstraling van het Smakkelaarsveld en het aantal bomen in het Stationsgebied). Uit gesprekken met raadsleden blijkt dat de besluitvorming in het verleden voor hen moeilijk is te overzien. Dit wordt mede veroorzaakt door de praktijk om documenten als geheel vast te stellen en niet de concrete beslispunten. Hierdoor is het niet duidelijk wat de gemeenteraad precies heeft besloten en wordt controle door de raad bemoeilijkt.

Bij nieuwe besluitvorming door de gemeenteraad over deelplannen zet het college de besluitvormingshistorie ook onvoldoende helder uiteen. Dit maakt het moeilijk voor de raad om het voorliggende conceptbesluit in samenhang te bezien met eerdere besluiten. Er is overigens ook een ‘goed’ voorbeeld: in het raadsadvies over de Knoopkazerne is de besluitenhistorie helder uiteengezet (januari 2008).

1.3 AANBEVELINGEN

Op basis van de bovenstaande conclusies over het project Stationsgebied bevelen wij de raad het volgende aan:

AANBEVELING 1

Verzoek het college een éénmalige integrale verantwoordingrapportage op te stellen, met een overzicht van de inhoudelijke ontwikkeling van het project Stationsgebied sinds vaststelling van het *Masterplan* en een actueel beoogd eindbeeld. Vraag het college de stand van zaken in het project Stationsgebied terug te koppelen naar de inhoudelijke doelstellingen en vooronderstellingen van het *Masterplan* en de randvoorwaarden (luchtkwaliteit en externe veiligheid). Als de doelen naar inschatting niet gehaald worden en randvoorwaardelijke normen voor luchtkwaliteit en externe veiligheid naar verwachting worden overschreden, zou het college met voorstellen moeten komen om dit te compenseren respectievelijk te voorkomen.

Tegelijkertijd zou het college in deze rapportage aandacht moeten besteden aan fase 2 van het project Stationsgebied. Wat zijn de kansen en bedreigingen voor het halen van de doelstellingen van het project Stationsgebied op de langere termijn, binnen de randvoorwaarden?

Toelichting

Gezien de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied sinds de definitieve vaststelling van het *Masterplan* (zie conclusie 1) acht de Rekenkamer de tijd rijp voor een integrale verantwoordingsrapportage over de vraag of de doelen (economische ontwikkeling; bereikbaarheid; leefbaarheid) naar verwachting worden gehaald. Vijf jaar na vaststelling van het *Masterplan* is een goed moment om stil te staan bij de ontwikkelingsrichting van het project Stationsgebied. Bovendien kan het college aangeven in hoeverre het bij de planuitvoering en -ontwikkeling (fase 2) binnen de randvoorwaarden blijft voor de herstructurering van het Stationsgebied (luchtkwaliteit en externe veiligheid).

Deze verantwoordingsrapportage kan ook dienen als ‘overdrachtdossier’ voor de nieuwe raad, na de verkiezingen in maart 2010.

AANBEVELING 2

Verzoek het college de informatie over het project Stationsgebied overzichtelijk te maken en te houden, door:

- a) besluiten van de raad over het project Stationsgebied bijeen te brengen in één toegankelijk en helder overzicht. Houd het kader helder door de raad alleen de concrete beslispunten (de afwijkingen van het kader) vast te laten stellen en geen hele documenten, zoals nu de praktijk is.
- b) de rapportages aan de raad (bestuursrapportage en voortgangsrapportage) beter te structureren: leg per deelplan verantwoording af over de inhoud van het plan (“wat komt er te staan?”), de planning, de financiën, en de risico’s. Het college zou daarbij moeten terugkoppelen naar de doelstellingen per deelplan (inhoud, planning, financiën) en de hoofddoelstellingen van het project Stationsgebied (economie, leefbaarheid, bereikbaarheid en duurzaamheid).

Toelichting

Het kader van besluiten dat de raad nam over het project Stationsgebied is moeilijk te overzien. Dit bemoeilijkt de controle door de raad. Het kader wordt gevormd door veel verschillende documenten, waarin informatie op hoog detailniveau staat naast informatie over hoofdlijnen. Het kader is op onderdelen intern strijdig. Dit wordt mede veroorzaakt door de praktijk om documenten (bijvoorbeeld bestuursrapportages) als geheel vast te stellen en niet de concrete beslispunten (afwijkingen van het kader). Hierdoor is het niet duidelijk wat de gemeenteraad precies heeft besloten.

Een meer systematische opzet van de bestuursrapportages en voortgangsrapportages zou bijdragen aan de overzichtelijkheid van het project Stationsgebied voor de raad. Wij constateren dat de raad veel - en over het algemeen relevante en bruikbare - informatie krijgt van het college over de beheersing van het project Stationsgebied. Wij constateren ook dat de inhoudelijke informatievoorziening over het project Stationsgebied beperkt is. Bovendien wisselt de structuur van de informatie steeds en veranderen de deelplannen wel eens van naam. De deelplannen komen niet steeds allemaal aan de orde in de verantwoordingsinformatie, terwijl dit wel de overzichtelijkheid zou bevorderen.

Naast de integrale verantwoordingsrapportage (zie aanbeveling 1) kan ook dit overzicht als bedoeld in aanbeveling 2a dienen als ‘overdrachtdossier’ voor de nieuwe raad, na de verkiezingen van maart 2010. Door de lange looptijd van het project Stationsgebied en een besluitvormingshistorie van alweer zes à zeven jaar, is een helder overzicht van de besluitvorming een noodzakelijk hulpmiddel voor de volgende raad om grip te krijgen op het project Stationsgebied.

AANBEVELING 3

Ga als raad na hoe de eigen inhoudelijke rol bij het project Stationsgebied versterkt kan worden. Hierbij kan gedacht worden aan de beïnvloedingsmogelijkheden van de raad in de verkennende fase van de deelplanontwikkeling.

Toelichting

Het college biedt de raad weinig gelegenheid om invloed uit te oefenen op de deelplannen. Veel komt tot stand in onderhandeling tussen het college en de private partners (publiek-private samenwerking) of 'achter de schermen' van de POS (publiek project). Bij publiek-private projecten heeft dit als reden dat grotere inhoudelijke betrokkenheid van de gemeenteraad de onderhandelingen met de private partners mogelijk nog ingewikkelder maakt. Aan de andere kant is de inhoudelijke betrokkenheid van de raad nu erg beperkt, ook bij de projecten van de gemeente zelf (openbare ruimte, Muziekpaleis, Bibliotheek). Meer invloed van de raad aan de 'voorkant' van de ontwikkeling van deelplannen zou de inhoudelijke rol van de raad kunnen versterken. Als de raad vroeg in de deelplanontwikkeling kan kiezen uit uiteenlopende, goed doordachte mogelijkheden, zou dit er toe bij kunnen dragen dat de raad niet meer in een (te) laat stadium met moeilijk in te passen wensen komt. Dit kan de kans vergroten op grotere samenhang binnen en tussen de deelplannen en op realisering van de gekozen visie.³ De raad zou enkele centrale deelplannen kunnen aanwijzen waarbij het in de ontwikkelfase nauw betrokken wil worden: Westplein; Smakkelaarsveld; Catharijnesingel; Sijpensteijnkwartier.

Dat dit geen ongebruikelijke rol van de raad is blijkt uit een in omvang vergelijkbaar groot project, namelijk het project Zuidas in Amsterdam. Daarbij neemt de gemeenteraad per deelplan een startbesluit, op basis van meerdere visies of scenario's (bron: bijeenkomst met experts d.d. 23 Oktober 2008 van de Rekenkamer). En ook in Utrecht, bij andere gemeentelijke gebiedsontwikkelingsprojecten, is de betrokkenheid van de raad in de voorfase vaak sterker dan bij de deelplannen van het project Stationsgebied. Daarbij wordt dan bijvoorbeeld een kadernota (inclusief Stedenbouwkundig Programma van Eisen) vastgesteld door de gemeenteraad. In de *Procesbeschrijving Bestemmingsplannen Wet ruimtelijke ordening* (15 december 2008) van de Dienst Stadsontwikkeling is het doel van de kadernota als volgt verwoord:

CITAAT UIT DE PROCESBESCHRIJVING

Het doel van de kadernota is:

- ◆ de bestemmingsplanprocedure een duidelijke start geven;
- ◆ in een vroeg stadium kennis nemen van de politieke wensen van het orgaan dat het laatste woord heeft (de raad);
- ◆ aan de gemeenteraad de mogelijkheid bieden om op hoofdlijnen te sturen.

Wanneer de raad in de voorfase betrokken wil worden bij deelplanontwikkeling zou hij wel een onderscheid moeten maken tussen hoofdlijnen en details. Hoofdlijnen zijn dan bijvoorbeeld: het aantal vierkante meters kantooroppervlak, de hoeveelheid groen, de aard van gebouwen, de grootte en inrichting van de openbare ruimte, de hoeveelheid en soort woningen, de hoogte van de gebouwen, de rooilijn. Details zijn: de vormgeving van specifieke gebouwen (hoe het er precies uit gaat zien), de architectuur, de gebruikte materialen, etc.

³ Om realistisch te blijven zouden dit verschillende keuzemogelijkheden moeten zijn binnen het kader van het geactualiseerde Masterplan, hierop door de raad besloten wijzigingen en aanvullingen, en reeds aangegane contractuele verplichtingen. Aan het einde van de verkennende fase zou de raad een richting kunnen kiezen op basis waarvan het college de onderhandelingen in zou gaan (bij een publiek-privaat project) of het deelproject verder zou ontwikkelen (bij een grotendeels publiek project). Het zou waarschijnlijk wel een verlenging van de doorlooptijd betekenen.

2 REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Hartelijk dank voor de uitnodiging om een bestuurlijke reactie te geven op het eindrapport "Project Stationsgebied – informatievoorziening aan de gemeenteraad".

ALGEMENE OPMERKINGEN

Wij hebben uw rapport met belangstelling en grote aandacht gelezen.

Wij beschouwen het rapport als een welkome bijdrage en mogelijkheid om stil te staan bij vraagstukken die van wezenlijk belang zijn maar vaak te lijden hebben onder de actualiteit en de waan van de dag. Daarbij is te denken aan o.a. de bevoegdhedenverdeling tussen de raad en ons college en de functie en status van het masterplan in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen.

Wij kunnen zonder overdrijven stellen dat het Stationsgebied een zeer dynamisch gebied is dat onder een vergrootglas ligt. Het gebied maakt niet alleen deel uit het centrum van Utrecht, maar is gelet op de economische betekenis, van grote invloed voor stad, regio en Nederland. Niets voor niets is het Stationsgebied één van de zes Nationale Sleutelprojecten (railport van Nederland) en van belangrijke regionale en nationale betekenis voor verkeer en vervoer en economische spin-off.

Een van de belangrijkste kenmerken van het gebied is de invloed van een aantal dominante spelers in het gebied: het Rijk (in meerdere hoedanigheden¹), NS (NS, NS Poort, pensioenfondsen Stavast, NS fiets) en de eigenaren/ investeerders (o.a. Corio, NS Poort, Jaarbeurs, ProRail, RABO).

Deze spelers bepalen in hoge mate de ontwikkelingen. Zonder medewerking van de partijen, komt het Stationsgebied niet tot vernieuwing. Vertrouwen, consistentie en continuïteit zijn daarbij essentiële voorwaarden. Dat geldt extra in maatschappelijk turbulente tijden, waarbij de verschillende mondiale crisissen zich in hoog tempo manifesteren.

Deze noties zijn voor ons een belangrijk gegeven in onze roloppvatting over de ontwikkeling van het Stationsgebied en zijn leidraad voor onze bestuurlijke reactie op uw conclusies en aanbevelingen.

Hoe kunnen wij – vanuit onze rol en gegeven het krachtenveld – maximaal recht doen aan de positie van de gemeenteraad?

Deze vraagstelling staat als het ware op ons netvlies gegrift bij alle besluiten en zaken die zich in het Stationsgebied afspelen. En dat in het besef dat ook de positie van de raad niet allesbepalend is in de ontwikkeling van het Stationsgebied

In het algemeen zijn wij tevreden met de conclusie dat de informatie die de raad krijgt over de voortgang op hoofdlijnen voldoende is.

Wel hebben wij onze vraagtekens bij de conclusie dat de raad onvoldoende bij de inhoud van de plannen betrokken wordt.

Ook na de vaststelling van het geactualiseerde Masterplan op 4 november 2004, hebben wij de raad zowel inhoudelijk als procesmatig op actieve wijze betrokken. De belangrijkste producties waren de bilaterale ontwikkelovereenkomsten met de private partijen. Maar ook bij belangrijke aanpassingen (in uw terminologie: afwijkingen) zoals de verhoging van het aantal m2 kantoren Knoopkazerne en recent nog het tramtracé in het Stationsgebied, hebben wij de raad van alle relevante informatie voorzien.

En wij hebben de indruk dat – indien wij deze informatie niet uit eigener beweging

1 o.a. vanuit de planologische invalshoek (nota ruimte/ nsp project); als subsidiënt (NSP en MIIT subsidie), vanuit V&W (ProRail)

(op tijd) verstrekken, de raad zelf aan de bel trekt. De raad geeft duidelijk aan over welke onderwerpen zij geïnformeerd wenst te worden (o.a. het definitief ontwerp Catharijnesingel en Catharijneknoop, toekomst van de projectorganisatie Stationsgebied). Sinds de introductie in september 2008 van de raadsinformatie-avonden, zijn diverse onderwerpen van het Stationsgebied – al dan niet op initiatief van de raad – tijdens de raadsinformatie-avonden aan de orde gesteld.

In het verleden, waren sommige raadsfracties terughoudend ten opzichte van informatie-uitwisseling tijdens werkbezoeken aan het Stationsgebied. Dat had als nadeel dat minder "een kijkje achter de schermen" kan worden gegeven. De grote belangen (strategisch, financieel) maakt dat een aantal zaken – zolang er bijvoorbeeld nog geen definitieve overeenstemming is – niet in de openbaarheid aan de orde zijn te stellen. In de nieuwe raadsperiode nemen alle fracties wel weer aan informele werkbezoeken deel, waardoor de informatie-uitwisseling veel diepgaander wordt. Wij hebben de indruk dat deze reguliere werkbezoeken juist door de huidige raadsleden gewaardeerd worden.

Ondanks dat de raad in het kader van de nieuwe afspraken heeft aangegeven, terughoudendheid te willen betrachten met informatie-brieven, hebben wij gemeend de raadscommissie via brieven te blijven informeren over de verschillende besluiten en ontwikkelingen.

Wij zijn dan ook niet eens met conclusies 1 en 2 en de daarbij behorende toelichtende opmerkingen zoals u die heeft verwoord.

CONCLUSIES

Conclusie 1 (deelplannen wijken op cruciale onderdelen af met risico voor realisering doelstelling bereikbaarheid en leefbaarheid):

In het verlengde van bovenstaande zijn naar onze mening alle principiële stappen en aanpassingen aan de raad of raadscommissie ter bespreking of vaststelling voorgelegd. Het geactualiseerde Masterplan is publiekrechtelijk vertaald in het Structuurplan Stationsgebied (vastgesteld dec. 2006) en privaatrechtelijk in de diverse bilaterale ontwikkel/ projectenovereenkomsten. De Raad heeft hierin een nadrukkelijke rol gespeeld (bijvoorbeeld de programmatische invulling kantoren, Catharijneknoop). Alle deelplannen (bijv. voorlopig ontwerp Vredenburgplein, Muziekpaleis) worden op diverse manieren actief gecommuniceerd naar de raadscommissie of raad. Ook over de manier waarop de ontwerpen ontwikkeld zijn, is de raad regelmatig geïnformeerd.

Uw stelling dat deze deelplannen op cruciale onderdelen afwijken van het Masterplan en het beoogde eindbeeld, delen wij niet.

Wij hebben meermalen aangegeven dat - gezien de doorlooptijd van het project – nieuwe ontwikkelingen geïmplementeerd moeten kunnen worden. Dit vormt geen risico – zoals u stelt – maar een kans op verbetering.

De aanpassingen (afwijkingen) zijn overigens niet zo groot dat zij een extra risico vormen voor de randvoorwaarden luchtkwaliteit en externe veiligheid.

In het Masterplan zijn stedenbouwkundige randvoorwaarden en principes verwoord (*herstellen, verbinden en betekenis geven*) en is geen "beoogd eindbeeld" gecommuniceerd. Dat zou – gelet op de dynamische ontwikkelingen in de reeks van jaren van voorbereiding en uitvoering – ook niet zinvol en wenselijk zijn.

blz. 5, 2e alinea (standpunt rekenkamer over terugkoppeling bij afwijkingen en vooronderstellingen). Hoewel de doelstellingen ook zeker maatschappelijk zijn te noemen, zijn de drie doelstellingen (verbetering (openbaar vervoer) bereikbaarheid, economische spin-off en verbetering leefbaarheid) in de eerste plaats NSP doelstellingen. De ontwikkelingen is gebaseerd op nationaal en lokaal beleid en niet op vooronderstellingen.

Conclusie 2 (Inhoudelijke info (hoe gaat het eruit zien) is ontoereikend;

Raad zelf geen mogelijkheden gecreëerd)

De vraag hoe het eruit gaan zien, is in het kader van het dualisme vooral een vraag die op uitvoeringsniveau ligt. Bij het Masterplan heeft een uitvoerige gedachtenwisseling tussen de Raad en het college plaatsgevonden hoe de kwaliteit van het plan worden geborgd.

Dat gebeurt o.a. door de instelling van het Kwaliteitsoverleg (bestaande uit de rijksbouwmeester, spoorbouwmeester, de supervisor openbare ruimte en de supervisor stedenbouw), het Atelier Stedenbouw, de Welstands- Monumentencommissie, het bevorderen van prijsvragen. Daarnaast worden over alle onderwerpen consultatie-avonden, inspraak en/ of participatie gehouden.

Overigens merken wij dat de bepalende gemeentelijke beleidsruimte, in hoge mate wordt beïnvloed door de eigendomsverhoudingen en de investeringsbereidheid van de eigenaren in het gebied.

Daarnaast merken wij op dat uw focus op de feitelijke verschijningsvorm van gebouwen en openbare ruimte, onvoldoende recht doet aan het verloop van onderhandelingsprocessen.

Gezien de grote financiële belangen, is het te billijken dat partijen eerst contractuele kaders willen vastleggen alvorens te gaan ontwerpen.

De nadruk op de uitvoerende taak is gezien de opgave, gewenst. POS had de opdracht om tot onomkeerbare en uitvoerbare besluiten te komen.

Wij zijn echter niet van mening dat dit ten koste gaat van de informerende taak. Los van de formele bevoegdheden tussen raad en college, wordt de raadscommissie periodiek door middel van informatiebijeenkomsten geïnformeerd over de ontwikkelingen en de achtergronden daarvan.

Conclusie 3 (Geheel van raadsbesluiten is onoverzichtelijk en onvoldoende eenduidig)

Bij het aantreden van de nieuwe raad in 2006 heeft POS deelgenomen aan de raadsinfo-markt. Daarbij zijn info-mappen over het Stationsgebied uitgedeeld, met o.a. een algemene besluiten-historie. De info-mappen zijn daarna actief gecommuniceerd naar alle raadsfracties.

Het belangrijkste structurele besluitdocument is de programmabegroting en de daaraan gekoppelde bestuursrapportage.

De gevraagde besluiten (programma en grex) worden verwoord in het raadsvoorstel.

Het gaat daarbij om de concrete beslispunten.

In de laatste BERAP is voor de leesbaarheid een samenvatting toegevoegd.

Wij merken op dat verschillende raadsleden bij de behandeling van de bestuursrapportage 2008 (raadscie S&R dd.20 oktober 2008) complimenten hebben gegeven voor de overzichtelijkheid en helderheid van deze BERAP.

Gelet op het bovenstaande zijn wij van mening dat uw conclusie niet terecht is.

AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1 (Éénmalige integrale verantwoordingsrapportage met overzicht inhoudelijke ontwikkeling en actueel beoogd eindbeeld in relatie tot doelstellingen; daarbij aandacht voor fase 2 (kansen en bedreigingen doelstellingen op langere termijn) ook bedoeld als overdrachtdossier nieuwe raad.

Zoals wij onder conclusie 1 hebben aangegeven, is er geen sprake van een beoogd eindbeeld en van vooronderstellingen. Het toetsen hieraan lijkt moeilijk. De randvoorwaarden zijn feitelijk wettelijke eisen. Hieraan wordt in de publiekrechtelijke procedures getoetst.

Tenzij de raad zich daartoe uitspreekt, achten wij een eenmalige integrale verantwoordingsrapportage met een overzicht van de inhoudelijke ontwikkeling niet nodig. Wel zullen wij - na de raadsverkiezingen een nieuwe info-map maken met daarin overzichtelijke informatie (op hoofdlijn) van de besluiten tot dan toe. Daarin zullen wij ook aandacht besteden aan fase 2.

Aanbeveling 2 (a. raadsbesluiten in één toegankelijk en helder overzicht. Alleen concrete besispunten (afwijkingen kader; b. betere structurering rapportages over de inhoud in relatie tot doelstelling)

Voorzover dat aan de orde is (zie eerdere opmerkingen over integrale besluitvorming en de focus op de feitelijke verschijningsvorm), willen wij deze aanbeveling overnemen.

Aanbeveling 3 (Ga als raad na hoe de eigen inhoudelijke rol versterkt kan worden. (meer invloed aan de voorkant bij deelplannen)

Zoals gesteld, zijn wij van mening dat de raad voldoende invloed heeft (en ook laat gelden) in de verschillende fasen van planvorming. Het aantal amendementen en moties, is daarbij een indicatie.

TENSLOTTE

Naar onze mening is er sprake van een volwassen en evenwichtige wisselwerking tussen raad en ons college die recht doet aan het duaal bestel en de bevoegdhedenverdeling in de gemeentewet tussen raad en college. Daarbij is er sprake van een gegroeide praktijk waarbij strikte scheiding van bevoegdheden in de gemeentewet niet op de letter maar wel in de geest wordt toegepast.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Utrecht

3 NAWOORD REKENKAMER

3.1 INLEIDING

Wij danken het college van B&W voor zijn bestuurlijke reactie op ons rapport *Project Stationsgebied – informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Wij constateren dat het college de conclusies niet deelt en niet overtuigd is van het nut van de aanbevelingen.

3.2 ONDERZOEK REKENKAMER

De aanleiding voor ons onderzoek was een verzoek van de commissie Stedelijke Ontwikkeling aan de Rekenkamer om na te gaan hoe de raad beter grip kan krijgen op het project Stationsgebied. Uit een overleg over het rekenkameronderzoek met de woordvoerders van de fracties bleek dat de onderzoekssuggestie die van enkele fracties afkomstig was, breed werd gedragen (juli 2007).

In januari 2008 hebben wij het onderzoek opgestart. In de startfase hebben wij veel aandacht besteed aan de criteria die wij konden hanteren bij het beoordelen van de informatievoorziening over het project Stationsgebied. Wij raadpleegden raadsleden, externe deskundigen en externe rapporten om een toetsingskader op te stellen. Dit toetsingskader hebben wij vervolgens gebruikt bij het beoordelen van de informatievoorziening aan de raad. Daarnaast hebben wij met op één-na alle woordvoerders van de commissie Stedelijke Ontwikkeling een gesprek gevoerd over de knelpunten en verbetermogelijkheden in de informatievoorziening. Aan het eind van de rit hebben wij externe deskundigen gevraagd om een second opinion te geven op onze bevindingen en om met ons mee te denken over aanbevelingen.

Deze zorgvuldige aanpak heeft geleid tot de conclusies en aanbevelingen in ons hoofd-rapport, die een samenvattend beeld geven van de informatievoorziening aan de raad, geschraagd met onderbouwende voorbeelden.

3.3. AFWIJKINGEN MASTERPLAN EN RISICO'S VOOR HET BEREIKEN VAN DE DOELEN (CONCLUSIE 1)

In ons rapport geven wij diverse voorbeelden van raadsbesluiten en ontwikkelingen die op gespannen voet staan met het geactualiseerde Masterplan Stationsgebied. Het verbaast ons dan ook dat het college deze conclusie niet deelt.

De Rekenkamer wil de afwijkingen van het Masterplan op deelplanniveau op zich niet problematiseren (er moet ruimte zijn voor aanpassingen), maar wel de beperkte terugkoppeling naar de hoofddoelstelling van het project Stationsgebied (leefbaarheid, bereikbaarheid, economisch vitaliteit) en de gevolgen voor de luchtkwaliteit en externe veiligheid. Gezien de richting van de uitwerking van het Masterplan (méér kantoorruimte en voorlopig minder woningen) zien wij vooral risico's voor de realisatie van de hoofddoelstellingen voor de leefbaarheid en de bereikbaarheid. Volgens de Rekenkamer moet daarom getoetst worden of de doelstellingen voor de leefbaarheid en de bereikbaarheid naar verwachting nog steeds gehaald worden. Bij die toets kan ook gekeken worden naar

de naleving van de wettelijke eisen voor de luchtkwaliteit en de externe veiligheid. Deze aspecten (de doelstellingen en de wettelijke eisen) vertegenwoordigen het publieke belang dat de gemeente moet behartigen. Daarop heeft aanbeveling 1 betrekking: waar staat de gemeente met de herstructurering van het Stationsgebied nu, in het licht van de ambities van het geactualiseerde Masterplan en de randvoorwaarden voor herstructurering (de wettelijke eisen voor luchtkwaliteit en externe veiligheid)?

Het college stel dat wat wij risico's noemen "een kans op verbetering" is, maar het onderbouwt deze stelling niet. De raad beschikt op dit moment niet over informatie waaruit hij kan opmaken of de wijzigingen als verbeteringen kunnen worden aangemerkt, gezien vanuit de publieke doelstellingen en randvoorwaarden.

3.4 INFORMATIEVOORZIENING OVER HET PROJECT STATIONSGBIED (CONCLUSIE 2)

Wij constateren dat de raad veel en veelal goede informatie krijgt over de *voortgang van de uitvoering* van het project Stationsgebied. De invloed van de raad op de verdere *inhoudelijke ontwikkeling* van het project Stationsgebied is, nadat de raad de belangrijkste plandocumenten heeft vastgesteld, beperkt geweest. In paragraaf 1.2.2 van het hoofdrapport onderbouwen wij deze conclusie. Het belang van het tweede deel van deze conclusie is gelegen in het realiseren van een blijvende betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitwerking en uitvoering van het project Stationsgebied en het toezicht van de raad op de inlossing van de belofte van het referendum Aanpak Stationsgebied uit 2002.

Een voorwaarde voor inhoudelijke betrokkenheid van de gemeenteraad is kwalitatief goede inhoudelijke informatie, toegespitst op de kaderstellende en controlerende rol van de raad (aanbeveling 2b). Wij bedoelen hiermee, als het om een deelplan gaat, niet de ontwerpen van gebouwen, maar wel bijvoorbeeld: een inhoudelijke visie op een deelgebied in relatie tot het Masterplan, functies en massa in de ruimte uitgezet en de effecten op de omgeving en, naast financiële, ook inhoudelijke risico's voor de realisatie van het deelplan.

Daarnaast kan de inhoudelijke rol van de gemeenteraad worden vergroot door de gemeenteraad 'aan de voorkant' - dat wil zeggen in de verkennende fase van de uitwerking van deelplannen - te betrekken bij de ontwikkeling van de deelplannen. Dit kan door aan de raad een deelplanvisie ter besluitvorming voor te leggen, zo mogelijk met verschillende opties voor uitwerkingsrichtingen (aanbeveling 3: "startbesluit raad bij ontwikkeling centrale deelplannen"). Wij gaven al aan dat dit geen ongebruikelijke figuur is: bij bijvoorbeeld het project Zuidas in Amsterdam en bij andere gebiedsontwikkelingen in Utrecht is de betrokkenheid van de raad aan de voorkant groter.

Het college werpt tegen dat de raad amendementen en moties kan indienen en aldus voldoende invloed kan uitoefenen op de deelplannen. Wij merken hierbij op dat het dan vaak om een plan gaat dat al ver is uitgewerkt en waarover al afspraken zijn gemaakt met de partners. De raad kan dan proberen bijstellingen te realiseren, maar de ruimte is er dan niet meer om de eigen visie op een deelgebied te geven en zo mogelijk te realiseren.

3.5 KADER VAN BESLUITEN (CONCLUSIE 3)

Onder meer in zijn reactie op conclusie 3 van de Rekenkamer ("het geheel van raadsbesluiten is onoverzichtelijk en onvoldoende eenduidig") geeft het college nog eens aan wat het allemaal doet en heeft gedaan om de raad op de hoogte te houden.

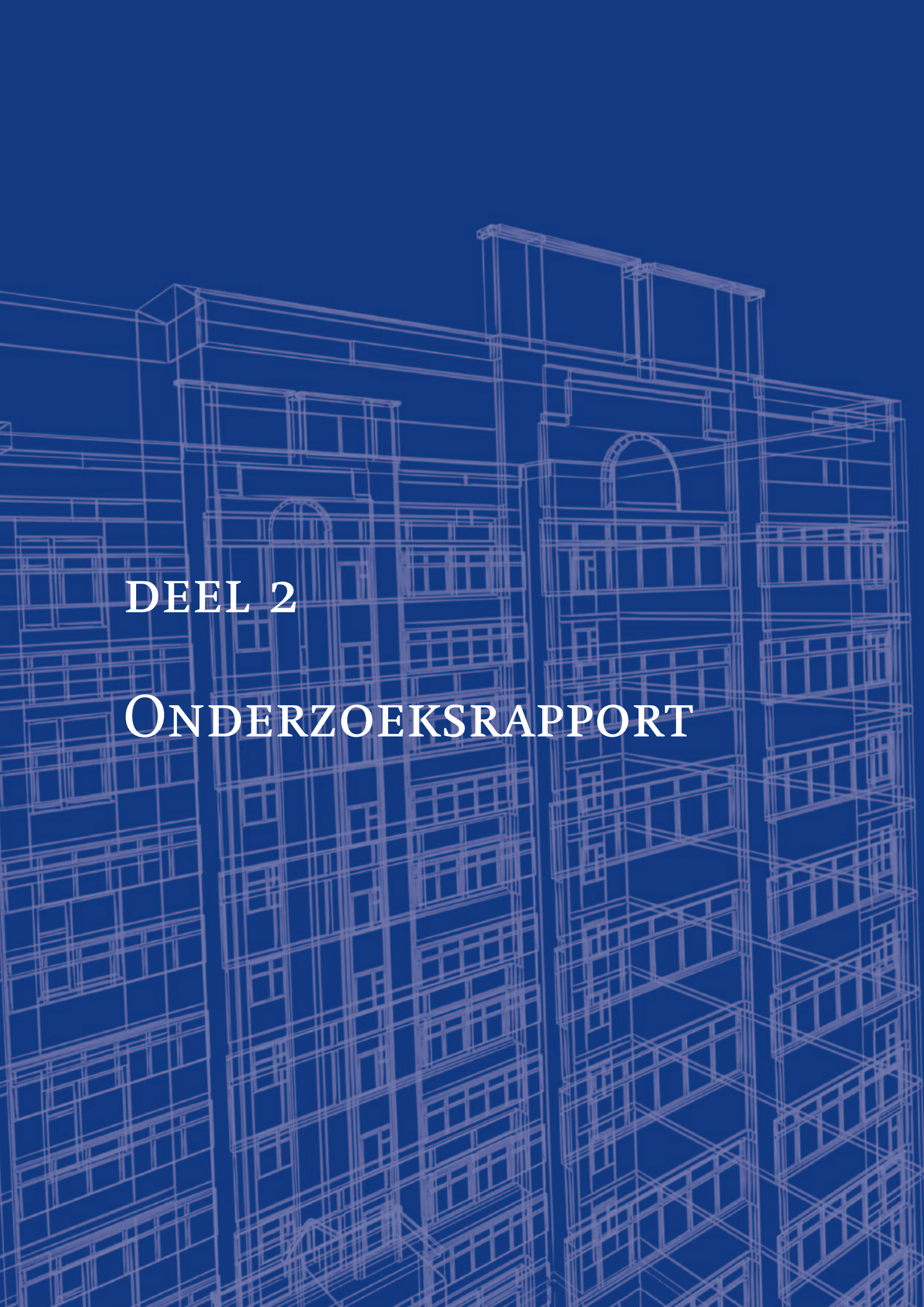
Wij willen niks af doen aan de inzet waarmee de Projectorganisatie Stationsgebied informatie verstrekt en raadsleden op de hoogte houdt. De Rekenkamer pleit er ook niet voor méér informatie te verstrekken. Wel pleit de Rekenkamer er voor de informatie beter toe te spitsen op de kaderstellende en controlerende rol. Een belangrijk onderdeel daarvan is een overzicht van genomen besluiten, dat actueel wordt gehouden. Dit overzicht vormt de basis voor de uitoefening van de controlerende rol van de raad en dus van de informatievoorziening aan de raad over het project Stationsgebied. Uit ons onderzoek is gebleken dat het nu voor raadsleden erg lastig is overzicht te houden over de besluitvorming over het project Stationsgebied.

Het college geeft aan aanbeveling 2 te willen overnemen, maar formuleert dit voorwaardelijk ("voor zover dat aan de orde is"). Wij adviseren de raad het college te vragen wat het gaat doen om het beleidskader toegankelijk te maken en de rapportages over het project Stationsgebied beter te structureren.

3.6 ACTUEEL EINDBEELD STATIONSGBIED

Het verschil van inzicht tussen de Rekenkamer en het college van B&W over de rol van de gemeenteraad komt pregnant naar voren waar het gaat om het onderwerp 'eindbeeld' van het Stationsgebied. Het college stelt: "er is geen beoogd eindbeeld [gecommuniceerd]". Dit vinden wij een opmerkelijke stelling, die, schatten wij in, door de inwoners van Utrecht niet onderschreven zal worden. In het referendum van 2002, het Masterplan, het geactualiseerde Masterplan en het Structuurplan hebben steeds kaarten gestaan met bouwvlekken en functieaanduidingen (beoogde eindbeelden).

Nu het plan steeds verder wordt uitgewerkt en in uitvoering raakt, zou een geactualiseerd beoogd eindbeeld (dat vanaf nu actueel wordt gehouden) de gemeenteraad en de inwoners van Utrecht helpen om zich te oriënteren op de feitelijke ontwikkeling van het Stationsgebied.



DEEL 2

ONDERZOEKSRAPPORT



1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Uit de Utrechtse raad kwam eind 2006 de suggestie aan de Rekenkamer om onderzoek te doen naar het project Stationsgebied. Omdat het financiële en maatschappelijke belang van het project Stationsgebied voor de gemeente Utrecht groot is, besloten wij de suggestie op te pakken.

Wij hebben de leden van de commissie Stedelijke Ontwikkeling gevraagd de achtergrond van de onderzoeksuggestie toe te lichten, zodat wij tot een goede afbakening van het onderzoek konden komen.⁴ Hieruit kwam naar voren dat de raadsleden naar hun eigen gevoel onvoldoende overzicht hebben over het project Stationsgebied en er ook weinig grip op hebben. Bovendien was er zorg bij de raad over de (financiële) beheersing van het project door de gemeente. Wij besloten het onderzoek te richten op de informatievoorziening aan de raad over alle belangrijke aspecten van het project Stationsgebied. De informatie die de raad vraagt en krijgt vormt immers de basis voor het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende rol.

1.2 DOELSTELLING EN PROBLEEMSTELLING

Met het onderzoek willen wij waar mogelijk een bijdrage leveren aan een verbetering van de informatievoorziening aan de raad over het project Stationsgebied en eventueel over vergelijkbare grote projecten in de toekomst.

De probleemstelling luidt als volgt:

Is de informatie aan de raad over het project Stationsgebied bruikbaar voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen? Welke verbeteringen zijn mogelijk in de informatievoorziening aan de raad?

Vanuit de probleemstelling hebben we een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze staan in bijlage 1.

1.3 BEGRIPPEN

INFORMATIEVOORZIENING

Met 'informatievoorziening' bedoelen we in de eerste plaats schriftelijke informatie, door of op gezag van het college verstrekt aan de raad, over de planvorming en de uitvoering van die plannen met betrekking tot het stationsgebied Utrecht. Inhoudelijk hebben we ons geconcentreerd op:

- ◆ mijlpalen in het project als geheel: *Masterplan*, geactualiseerd *Masterplan*, *Structuurplan*;
- ◆ de informatie over de conceptovereenkomsten, met name de bilaterale ontwikkelingsovereenkomsten (BOO's);
- ◆ cyclische informatie: bestuursrapportages en kwartaalrapportages over het Stationsgebied, onderdelen uit de gemeentelijke programmabegroting en de verantwoording.

⁴ Bijeenkomst van Rekenkamer en raad op 10 juli 2007. Alle raadsfracties, behalve Burger & Gemeenschap, waren hierbij vertegenwoordigd.

De Projectorganisatie Stationsgebied (POS) heeft de commissie Stedelijke Ontwikkeling (nu: commissie Stad en Ruimte) herhaaldelijk, op informele wijze, mondeling geïnformeerd over het project Stationsgebied. Er zijn geen verslagen van gemaakt, maar wij konden wel beschikken over de powerpointpresentaties die zijn gebruikt. Daarnaast konden we de mondelinge informatievoorziening onderzoeken op basis van de meningen die raadsleden hierover gaven in interviews.

KADERSTELLEDE EN CONTROLLERENDE ROL GEMEENTERAAD

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente (Grondwet, artikel 125, lid 1). Hij heeft een kaderstellende (waaronder het budgetrecht waar het gaat om de gemeentelijke middelen) en controlerende rol. Met de kaderstellende rol van de raad bedoelen we dat de raad vooruitkijkend een kader aangeeft voor de uitvoering van plannen, waarmee duidelijk wordt in welke richting en tot waar het college de plannen verder dient te ontwikkelen en uit te voeren voor het opnieuw in overleg treedt met de raad. Met de controlerende rol van de raad bedoelen we dat de raad terugkijkend beoordeelt in hoeverre de uitvoering door het college recht heeft gedaan aan het afgesproken kader.

Bij het project Stationsgebied krijgt de rol van de raad, zonder dat deze aan belang verliest, een wat andere invulling, omdat er verschillende publieke en private partijen bij betrokken zijn. Het rijk is betrokken vanuit de planologie (nota ruimte), is subsidiegever (NSP-project⁵) en financier (OV-Terminal). Het grootste deel van de gronden en gebouwen is eigendom van de private partners: Córío, NS Poort, Jaarbeurs, NS Stations (al dan niet via erfpacht). Overeenstemming met hen is cruciaal voor de ontwikkeling en uitvoering van de plannen. Tenslotte heeft de gemeente in deze zowel een publiekrechtelijke (kaderstelling voor de ruimtelijke ontwikkeling en regie) als een privaatrechtelijke rol (als eigenaar van gronden en diverse gebouwen en als huurder (Stadskantoor)). De POS voert in opdracht van het college de regiefunctie en leidt de privaatrechtelijke onderhandelingen.

Bovenstaande heeft effect op de kaderstellende en controlerende rol van de raad, omdat de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen groot is en geen van de partijen het alleen voor het zeggen heeft. De vraag is dan ook hoe de kaderstellende en controlerende rol invulling moet krijgen.

1.4 AANPAK

Over de vereisten waaraan de informatie qua inhoud, omvang en toegankelijkheid moet voldoen hebben we interviews gehouden met externe deskundigen, raadsleden, medewerkers van de POS en de wethouder. Door interviews met raadsleden en analyse van de belangrijkste documenten, zijn we nagegaan in hoeverre de verstrekte informatie aan de vereisten voldoet. In onze analyse besteden we aandacht aan opvattingen van de verschillende betrokkenen over de rol van de raad en het college en de betekenis daarvan voor de benodigde informatievoorziening. De vraag over welke onderwerpen en op welk detailniveau de raad dient te beslissen of te adviseren is immers van belang voor de informatie die de raad nodig heeft.

We hebben alle fracties uitgenodigd voor een interview. Ze zijn daar, op één uitzondering na, ook alle op ingegaan.

⁵ De herontwikkeling van het Stationsgebied is een van de zes Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) van het rijk.

Een beperking in dit onderzoek is dat we zelf afhankelijk zijn van dezelfde bronnen van informatie waar gemeenteraadsleden over beschikken. Een vraag als 'is de informatie compleet?' kunnen we niet met volledige zekerheid beantwoorden. We hebben ons gebaseerd op een combinatie van de verschillende bronnen.

Het weblog Bouwput Utrecht (<http://bouwput.blogspot.com/>) was een onmisbare bron voor het verkrijgen van een goed en actueel overzicht van de ontwikkelingen in het Stationsgebied.

1.5 LEESWIJZER

Een studie over informatievoorziening zou weinig zeggen als niet duidelijk is waar die informatie eigenlijk over gaat. In hoofdstuk 2 schetsen we dan ook de beoogde ontwikkeling van het Stationsgebied: wat wordt er gesloopt, gebouwd en vernieuwd en wat is de rol van de gemeente, van het rijk en van private investeerders? Aan het einde van dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste doelen van de vernieuwing van het Stationsgebied en belangrijke risico's. Ook noemen we hier een aantal aannamen die achter het project liggen. De informatievoorziening aan de raad zal in elk geval hierover duidelijk moeten zijn.

In hoofdstuk 3 komen we tot de kern van het onderzoek: de informatievoorziening aan de raad. Eerst schetsen we de diverse verwachtingspatronen die hierover bij de betrokken gemeentelijke spelers bestaan en een aantal eisen die volgens externe deskundigen en onszelf aan dergelijke informatie te stellen zijn. Vervolgens beoordelen we in hoeverre de informatie hieraan voldoet.

In hoofdstuk 4 gaan we in op verklaringen voor geconstateerde problemen.

2 BESCHRIJVING VAN HET PROJECT

2.1 ALGEMEEN

Het station Utrecht Centraal wordt te klein voor het aantal treinreizigers, dat volgens prognoses sterk gaat stijgen. Om deze redenen heeft de rijksoverheid forse bedragen ter beschikking gesteld voor grootscheepse vernieuwing van dit station én het gebied erom heen, van Jaarbeurs tot en met Vredenburg. De herontwikkeling van het Utrechtse Stationsgebied is in de vierde en in de *Vijfde nota Ruimtelijke Ordening* ('Nota ruimte') door het rijk benoemd als belangrijk speerpunt van het nationale ruimtelijke orderingsbeleid. Het rijk wil een zestal stationslocaties ontwikkelen "tot hoogwaardige, multimodale OV-knooppunten door integrale ontwikkeling" (Nieuwe Sleutelprojecten; NSP).

Al vóór de huidige plannen met het Stationsgebied heeft een groot project voor hetzelfde gebied op stapel gestaan, namelijk het Utrecht Centrum Project (UCP)⁶. In 2000 trok één van de belangrijke spelers, de Jaarbeurs, zich uit het plan terug. Daarna werd de vernieuwing van het Stationsgebied één van de belangrijkste onderwerpen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2000. Door de verkiezingsuitslag zag de gemeente opnieuw een kans om het vastgelopen proces van vernieuwing vlot te trekken en een aantal wensen te realiseren die al zo'n 30 jaar leefden om het Stationsgebied van Utrecht aangenamer te maken voor de burgers en om de positie van Utrecht als locatie voor bedrijven te verbeteren. In 2002 is een referendum gehouden over de te kiezen richting. Er was een optie voor meer water, groen en ruimte die de gemeente ook meer geld zou kosten en een optie voor meer kantoren die de gemeente geen geld zou kosten. De eerste optie (visie A) heeft gewonnen. Een belangrijk punt in beide opties was om water terug te brengen in de Catharijnesingel. Sinds de bouw van Hoog Catharijne in de jaren '70 had de singel deels plaatsgemaakt voor een stuk vierbaansweg, de Catharijnebaan.

Visie A is door de gemeente, in samenwerking met de belangrijkste partners, uitgewerkt in een *Masterplan Stationsgebied*.

De ambities van de gemeente zijn in drie hoofddoelen samengevat:

- ◆ het bevorderen van de bereikbaarheid;
- ◆ het beter benutten de economische potenties van het gebied;
- ◆ het bevorderen van de leefbaarheid.

De ambities werden als volgt verwoord: "het Stationsgebied van Utrecht vormt samen de historische binnenstad het nieuwe centrum van Utrecht. Het herbergt dé railport van Nederland met een sleutelrol in de Randstad. Utrecht kiest voor een verruimd, levendig stadshart, verbonden met de omliggende wijken" (*Masterplan* 2003).

Op de manier waarop deze doelen concreter zijn gemaakt, komen we terug in §3.2.6.

Het project wordt voor het grootste deel gefinancierd door private investeerders, maar ook het rijk draagt fors bij. De gemeente draagt EUR 70 miljoen bij aan de ontwikkeling van het Stationsgebied (de 'onrendabele top' van de grondexploitatie Stationsgebied). Tabel 1 is een overzicht van de opbrengsten en kosten van het project Stationsgebied van de gemeente. De rijkssubsidie voor de OV-Terminal (EUR 249 miljoen) is geen onderdeel van de grondexploitatie en is daarom niet opgenomen in het overzicht. Verder investeren de private partners in vastgoed en voorzieningen en de uitbreiding en vernieuwing van de

⁶ Vóór het Utrecht Centrum Project was er ook al een herstructureringsplan. Dat stond bekend als het Utrecht City Project.

gebouwen die zij bezitten. Ook dit valt buiten de gemeentelijke grondexploitatie; de kosten (en beoogde opbrengsten) zijn niet opgenomen in het overzicht.

Tabel 1 Financieel overzicht project Stationsgebied (EUR), Bestuursrapportage Stationsgebied 2008

Bron	Opbrengst	Doel	Kosten
Jaarbeurs	10,5 miljoen	Plankosten (Referendum, Masterplan, geactualiseerd Masterplan, contractvorming, planvorming en regie)	53 miljoen
NS Poort	40 miljoen	Aanleg openbare ruimte (fase 1)	172,6 miljoen
Knoopkazerne	7,4 miljoen	Verzamelkosten	58,6 miljoen
		- kabels en leidingen	
Corio	67,8 miljoen	- bodemsanering	
		- tijdelijke voorzieningen	
Overige projecten (NH-Kwartier, Oostflank noord, Stationspleinen, tijdelijke exploitatie		- archeologie	
Jaarbeurspleingarage, etc.)	104,8 miljoen	- sloopkosten	
Ministerie VROM / NSP	54,5 miljoen	- overige kosten	
Ministerie V&W / MIT-subsidie	14 miljoen	Bijdrage grex Muziekpaleis	30 miljoen
TOTAAL opbrengsten	299 miljoen	Verwerving	33 miljoen
		VAT-kosten	30,3 miljoen
Optimalisatie taakstelling	8,5 miljoen		
Gemeentelijke bijdrage	70 miljoen		
TOTAAL Grondexploitatie	377,5 miljoen	Totaal kosten	377,5 miljoen

De gemeente (de POS) heeft de onderhandelingen met de private investeerders per partij gevoerd en is de bewaker van de samenhang tussen de deelprojecten.

2.2 WIJZE VAN BESLUITVORMING

Toen de Jaarbeurs zich in 2000 uit het Utrecht Centrum Project terugtrok, betekende dit het einde van het hele plan, omdat het gebaseerd was op een overeenkomst tussen de gemeente en de belangrijkste partijen. Daaruit hebben de voorbereiders van de nieuwe plannen (de POS) de les getrokken dat het beter is om vanuit een grofmazige naar fijnmazige structuur, met deelplannen en deelovereenkomsten te werken: bilaterale overeenkomsten tussen de gemeente en steeds één belangrijke investeerder. Mocht één partij zich terugtrekken, dan betekent dat nog niet automatisch het einde van het hele plan, zo was de gedachte.

Op het niveau van het plangebied als geheel zijn de belangrijkste mijlpalen:

- ◆ Referendum over Visie 1 en Visie A (met een ‘referendumverklaring’ per private partij);
- ◆ het *Masterplan*, door de raad vastgesteld op 11 december 2003 (met een ‘Masterplanverklaring’ per private partij);
- ◆ het geactualiseerde *Masterplan* (door de raad vastgesteld op 4 november 2004);
- ◆ het *Structuurplan*, dat als een algemeen wettelijk raamwerk dient voor juridische procedures (door de raad vastgesteld op 14 december 2006).

Op basis van een aan de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling voorgelegde contractenstructuur (van grof naar fijn), hebben de contracten gestalte gekregen: vanaf bilaterale intentieovereenkomsten (BIO) via bilaterale ontwikkelovereenkomsten (BOO) tot bilaterale projectovereenkomsten (BPO). De BOO's zijn contracten die de rechten en plichten van de betrokken partijen vastleggen. In het geval van Córío zijn voor het deelgebied Vredenburg en het deelgebied Radboud/koppen OV-terminal een gecombineerde BOO/BPO overeengekomen.

Het college heeft de bevoegdheid om privaatrechtelijke contracten af te sluiten.⁷ Privaatrechtelijke contracten met vergaande gevolgen voor de gemeente moet het college “voor wensen en bedenkingen” voorleggen aan de gemeenteraad.⁸ Gemeenteraad en college zijn het er over eens dat de overeenkomsten voor het project Stationsgebied vergaande gevolgen hebben voor de gemeente.

Ook de ontwerpen van de desbetreffende gebouwen en pleinen komen tot stand in een proces dat van ‘breed’ naar ‘smal’ loopt. Ze beginnen met een ‘integraal program van eisen’, waarin staat aan welke eisen het ontwerp moet voldoen. Daarna komt een schetsontwerp, gevolgd door een voorlopig ontwerp en dan een definitief ontwerp. Op basis van dit laatste worden bouwvergunningen aangevraagd.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de gemeenteraad voor het hele Stationsgebied één bestemmingsplan zou vaststellen. Het voorontwerp van het bestemmingsplan is in 2003 in procedure gebracht. Deze koers is verlaten omdat uitspraken van de Raad van State over de gedetailleerdheid van bestemmingsplannen en over de toetsing van bestemmingsplannen aan de normen voor luchtkwaliteit de verdere ontwikkeling van het project Stationsgebied onzeker maakte. Met instemming van de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling besloot het college in 2005 tot het opstellen van een *Structuurplan Stationsgebied*. Een structuurplan is globaler dan een bestemmingsplan, met een langere looptijd. De gemeenteraad stelde het *Structuurplan Stationsgebied* in december 2006 vast.

Het gevolg is dat voor ieder deelplan een vrijstellingsprocedure moet worden gevolgd. Deze mogelijkheid is voorzien in artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro), zoals die gold tot 1 juli 2008.⁹ Het *Structuurplan* vormt de basis voor de toetsing in de vrijstellingsprocedure.

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, die vanaf 1 juli 2008 van kracht is, verplicht tot het maken van een bestemmingsplan. Als gevolg hiervan moeten alle plannen die na 1 juli 2008 worden ingediend, vergezeld zijn van een (deel-) bestemmingsplan.

Volgens de POS moeten er voor de circa 70 deelplannen van het project Stationsgebied circa 4200 vergunningen worden verleend door de gemeente. Ongeveer de helft van deze vergunningen staan open voor bezwaar en beroep.

⁷ Artikel 160 lid 1e van de Gemeentewet.

⁸ Dit wordt de ‘voorhangprocedure’ genoemd en is wettelijk geregeld in artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet.

⁹ Onderdeel van de artikel 19 procedure is de mogelijkheid voor burgers om hun zienswijze te geven op het plan, waarvoor vrijstelling gevraagd wordt van het bestaande bestemmingsplan. De gemeente moet deze zienswijzen bundelen en erop reageren.

2.3 WAT KOMT WAAR?

2.3.1 Gebouwen en pleinen

BEURS, BIOSCOOP, CASINO, HOTEL

Grootschalige voorzieningen in de vorm van beurs, bioscoop en casino, plus een hotel, komen vooral in het zuidwesten van het plangebied, op en bij het Jaarbeursplein en de Jaarbeurs.

De bilaterale ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en de Jaarbeurs is op 3 maart 2006 ondertekend. De drie afzonderlijke tripartite overeenkomsten tussen Gemeente, Jaarbeurs en de vastgoedontwikkelaars van de bioscoop, het casino en het hotel met woningen moeten nog tot stand komen.¹⁰ Over de start van de bouw wordt nog onderhandeld, maar voorzien is 2009 voor het casino met parkeergarage en 2011 voor de bioscoop en het hotel plus woningen. Het zal de gemeente naar verwachting EUR 11 miljoen aan verkoopopbrengsten opleveren (EUR 6 miljoen op basis van de bilaterale overeenkomst van 3 maart 2006 en EUR 5 miljoen op basis van de tripartiete overeenkomsten).

NH-KWARTIER

Vlak hierbij ligt het NH-kwartier, de plek waar het NH Hotel nu staat. Het is één van de weinige plekken waar de gemeente - na de verwerving van de parkeergarage - grotendeels grondeigenaar is. Dat betekent in principe dat de gemeente veel geld kan krijgen voor de verkoop van het recht om hier te bouwen. Volgens de bestuursrapportage 2007 zou het college begin 2008 een besluit nemen over de contractering. De onderhandelingen lopen echter nog: met het Bestuur Regio Utrecht (BRU) over de tramverbinding en met KFN/ING over vastgoedontwikkeling. De herontwikkeling van het NH-blok staat in de bestuursrapportage 2008 gepland voor vanaf 2010.

STADSKANTOOR

Dichter bij het spoor, direct aan de westkant, komt het Stads kantoor. Bijna alle ambtelijke diensten van de gemeente worden hier gehuisvest. Het wordt ontwikkeld door NS Poort. Op 3 maart 2006 is hierover een bilaterale samenwerkingsovereenkomst Stads kantoor (BISOS) ondertekend tussen de gemeente en NS Poort, destijds nog NS Vastgoed geheten. Naast de BISOS is 3 maart 2006 de bilaterale ontwikkelovereenkomst (BOO) met NS Vastgoed gesloten waarin NS Vastgoed (thans NS Poort) het recht verwerft op kantoorontwikkeling in 'de westflank', een smalle strook direct langs het spoor, ten noorden en ten zuiden van het Stationsplein west (in totaal 150.000m² binnen het stationsgebied, inclusief 65.000m² stads kantoor, en 25.000m² binnen of buiten het stationsgebied).¹¹ Dit levert de gemeente een bedrag op van EUR 40 miljoen aan grondopbrengsten.

KNOOPKAZERNE

De Knoopkazerne, vlak ten westen van het spoor, maakt geen deel uit van het geactualiseerde *Masterplan*. De transformatie van de kazerne tot kantoor voor de Rijksgebouwendienst is later toegevoegd aan de plannen. De raad heeft hier in januari 2008 mee ingestemd. Daarmee ontstaat 50.000m² kantoorruimte, inclusief de 25.000m² die NS Poort al mocht ontwikkelen volgens de BOO van 3 maart 2006 (zie alinea hierboven). Die komt dus definitief binnen het Stationsgebied. Het contract levert de gemeente EUR 7,4 miljoen op aan grondopbrengsten.

¹⁰ De vastgoedontwikkelaars zijn respectievelijk Wolff Cinema Groep B.V., Stichting Holland Casino en Amrâth Hotels en Restaurants B.V.

¹¹ Bron: Financiële onderbouwing stationsgebied, bijlage bij bestuursrapportage 2006.

RABOBANK

De Rabobank valt buiten de plangrenzen van het project Stationsgebied. Omdat de nieuwe gebouwen van deze bank het beeld van het gebied mede zullen bepalen, gaan we er hier op in. De bank breidt sterk uit, er komt 40.000m² kantoorruimte bij door de bouw van 2 nieuwe torens. Het college heeft, met instemming van de raad, besloten dit bouwplan in het kader van de ontwikkeling van het Kruisvaartkwartier te plaatsen en mogelijk te maken. Dit besluit is genomen in de tijd dat de plannen voor het Stationsgebied al volop in ontwikkeling waren (zie o.a. het *voorbereidingsbesluit Kruisvaartkwartier* van 16 maart 2004).

WESTPLEIN

Afhankelijk van de bouw van de Westpleintunnel (zie §2.3.3) zal ook het Westplein - nu nog een drukke rotonde - een echt plein kunnen worden en wordt de woonwijk Lombok in de richting van het spoor uitgebreid. Hier zijn nog geen overeenkomsten over, het is ook niet voor de eerste fase gepland (zie §2.4).

STATION

In het hart van het Stationsgebied ligt het station zelf. Omdat dit ook de spil wordt van (inter)nationale, regionale en lokale vormen van openbaar vervoer, heeft dit station een internationale naam: de OV-Terminal. Het nieuwe station moet veel grotere aantallen reizigers kunnen verwerken. In 2007 maakten 55 miljoen reizigers per jaar gebruik van het station. Voor 2025 wordt in de bouwplannen een prognose gegeven van 100 miljoen reizigers per jaar.¹² In het begin van de planontwikkeling speelde een rol dat Utrecht aan het hogesnelheidsnet zou komen te liggen, maar die plannen zijn naar een onbekende toekomst verschoven.¹³

Het station is een vergroting van het huidige station, dat tijdens de verbouwing ook volop in bedrijf blijft. Het ligt net als nu over de sporen heen. Aan elk van beide zijden, 'oost' en 'west', komt een verhoogd plein als entree. De overgang van station naar Hoog Catharijne zal duidelijkjer gemarkeerd worden dan nu het geval is.

Het station wordt door het rijk betaald: het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft EUR 249 miljoen beschikbaar gesteld voor aanpassingen aan het spoor en voor de nieuwe OV-Terminal. De NS investeert een bedrag van 30 miljoen. ProRail (de taakorganisatie van het rijk) voert het projectmanagement. Er is een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie van ProRail en de gemeente, waarin de directeur van de POS een belangrijke rol speelt. Beslissingen over het project OV-Terminal kunnen alleen genomen worden als de directeuren van de POS en van ProRail het eens zijn.

Daarnaast heeft het ministerie van VROM EUR 54,5 miljoen beschikbaar gesteld voor de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit in het Stationsgebied. Dit geld is vooral bedoeld voor het herstel van de Catharijnesingel en de inrichting van de openbare ruimte.

HOOG CATHARIJNE EN VREDENBURGPLEIN

Ten oosten van het station ligt het winkelcentrum Hoog Catharijne, dat vernieuwd wordt. De wandelroutes binnen worden aangepast. Er komen twee rechte hoofdroutes tussen west en oost (station en binnenstad) en haaks daarop twee rechte routes tussen noord en zuid

¹² Navraag bij Prorail leerde ons dat de prognose jaarlijks wordt herhaald en dat de schommelingen van jaar tot jaar niet van dien aard zijn dat het nodig is de bouwplannen bij te stellen.

¹³ Toen de het ministerie van VROM begon met de 'Nieuwe Sleutelprojecten', in 1997, zou Utrecht nog aan een echte Hoge Snelheidslijn komen te liggen, de HSL-Oost. Dit plan is in 2001 door de Tweede Kamer afgeblazen. Het ziet er anno 2009 niet naar uit dat deze lijn er binnen afzienbare tijd alsnog komt. De ICE van Amsterdam naar Frankfurt en omgekeerd stopt wel in Utrecht, maar rijdt in Nederland niet sneller dan gewone Intercity's. De Thalys van Amsterdam via Schiphol naar Parijs en vice versa komt niet in Utrecht.

(tussen het Moreelsepark en het Smakkelaarsveld respectievelijk tussen de Mariaplaats en het Vredenburgplein). De routes tussen west en oost lopen over een traverse (een 122 meter brede 'overkluizing'), door een nieuw gebouw, de Catharijneknoop genoemd, dat direct aan de rand van de Catharijnesingel zal staan, en over de Catharijnesingel naar het oostelijk deel van Hoog Catharijne. De huidige Catharijnebaan wordt van autoweg in singel-met-water veranderd.

Het winkelcomplex zal aan de zuidwestkant van het Vredenburgplein een toevoeging krijgen met het 'Entreegebouw', een rechthoekig gebouw met winkels, woningen en een binnentuin. De noordwand van het Vredenburgplein wordt gevormd door een nieuw gebouw, De Vredenburg, ook met winkels, woningen en een binnentuin.

Over deze veranderingen heeft de gemeente twee contracten afgesloten met Córío. Eén betreft het recht om het winkelgebouw van Peek & Cloppenburg te mogen slopen en het winkelgebouw De Vredenburg en het Entreegebouw te mogen ontwikkelen (BOO Vredenburg). Dit heeft de gemeente EUR 32,5 miljoen opgeleverd. Het andere (BOO Radboud en koppen OV) geeft Córío het recht het winkelcentrum HC te herontwikkelen en daarbij 35.000m² bruto vloeroppervlak toe te voegen (inclusief vastgoed op het Stationsplein oost). De opbrengsten hiervan bedroegen voor de gemeente EUR 35 miljoen.

MUZIEKPALEIS

Ten zuidwesten van het nieuwe winkelgebouw De Vredenburg komt het Muziekpaleis, waarin de grote zaal van het bestaande Muziekcentrum wordt opgenomen. Dit wordt een groot, hoog gebouw met zalen voor klassiek, jazz, pop en *cross-over* (combinaties van de verschillende genres). De gemeente, de Stichting Tivoli en de Stichting Jazz Utrecht hebben voor de programmering en de exploitatie de stichting Muziekpaleis Utrecht opgericht. De ontwerp- en bouwkosten zijn geraamd op EUR 98,6 miljoen, prijspeil 2010. Hiervan moet EUR 53 miljoen als huur worden opgebracht door de culturele instellingen die het gebouw gaan gebruiken (15 jaar lang ruim 3,5 miljoen per jaar), EUR 9 miljoen uit sponsorgelden komen en de overige EUR 36 miljoen door de gemeente betaald worden, voor het overgrote deel (EUR 30 miljoen) uit de grondexploitatie van het stationsgebied, voor de rest uit reserves van het bestaande Muziekcentrum Vredenburg en een bijdrage uit de exploitatie van het muziekcentrum (raadsvoorstel 2006 nummer 110). Een klein deel van dit krediet, EUR 3,9 miljoen, had de raad al in 2004 vrijgegeven. Toen deze bedragen werden vastgesteld, in 2006, heeft de raad besloten het krediet pas vrij te geven als er voldoende zekerheid zou zijn over de exploitatie. Dat heeft nog veel voeten in de aarde gehad; het bleek niet eenvoudig om de drie partners Muziekcentrum Vredenburg, Tivoli en Stichting Jazz Utrecht op één lijn te krijgen en vervolgens tot een exploitatiebegroting te komen. Na een *second opinion* (in opdracht van het college) op de bijgestelde basisbegroting heeft de gezamenlijke raadscommissie (Stedelijke Ontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling) op 1 april 2008 het krediet vrijgegeven.

SMAKKELAARSVELD EN NIEUWE BIBLIOTHEEK

Iets verder naar het noorden, op het Smakkelaarsveld, komt de nieuwe centrale bibliotheek met woningen en parkeermogelijkheden voor die woningen. De bus- en wellicht ook trambaan moeten door dit gebouw heen lopen. In augustus 2008 heeft het college voor een architectenbureau gekozen, waarbij overigens een hoogst ongelukkige fout in de procedure is gemaakt.¹⁴

¹⁴ De keuze voor een architectenbureau was al bekendgemaakt, met een argumentatie van de jury erbij, toen de gemeente hierop terugkwam omdat een concurrerend bureau een fout had ontdekt in de weging van diverse punten. Het nu winnende ontwerp was door de jury wel lovend besproken, maar expliciet afgewezen wegens het risico op sociale onveiligheid. De juryvoorzitter nam openlijk afstand van het nieuwe gemeentestandpunt en het architectenbureau dat als eerste was gekozen vechte het besluit van de gemeente aan.

De bouwkosten zijn op ruim EUR 55 miljoen begroot. Dit valt buiten de grondexploitatie Stationsgebied. Er wordt een aparte grondexploitatie Smakkelaarsveld geopend. De grondwaarde plus de bouwkosten van het gebouw worden gedekt uit de exploitatie van de Gemeentebibliotheek. Het college heeft in zijn collegeprogramma 2006-2010 aangegeven private partners te zoeken om te investeren in het gebouw. Dit is nog altijd de bedoeling in een later stadium van het ontwerp.

2.3.2 Water en groenvoorzieningen

Zoals hierboven al vermeld wordt de Catharijnesingel hersteld, wat onder andere betekent dat het stukje vierbaansweg dat er ligt plaatsmaakt voor water. Het herstel is één van de kwaliteitscriteria die verbonden is aan de subsidie die de gemeente krijgt van het rijk (NSP-subsidie). De Leidsche Rijn, die vanuit de Utrechtse grachten naar het westen loopt, is nu nog voor een deel ondergronds, vooral aan de Westpleinzijde. Hij moet een doorgaande verbinding met open water worden, tussen het Smakkelaarsveld en het Merwedekanaal.

Groene gebieden moeten er komen op het Smakkelaarsveld (voor zover de bibliotheek en bijbehorende woningen ruimte laten), en aan het Leidsche Veer, waar de Leidsche Rijn nu nog ondergronds loopt. Bovendien zullen twee bestaande parken (Nieuweroord en Moreelsepark) verbonden worden. Daarnaast voorziet het *Structuurplan* groene oevers langs de Leidsche Rijn.

2.3.3 Autoverkeer

Ook aan de westkant van het spoor, iets meer naar het noorden dan de Leidsche Rijn, moet de Westpleintunnel komen: een tunnel die autoverkeer dat nu via het Westplein rijdt, ondergronds vanuit de Graadt van Roggenweg, zuidwest van het centrum, via de Daalsetunnel naar de noordoostkant van het centrum moet leiden. Hoe lang en hoe duur deze tunnel wordt is nog niet zeker. Hij moest langer worden dan oorspronkelijk gepland, om te zorgen dat de luchtkwaliteit aan de Europese normen zal voldoen, ondanks het extra autoverkeer als gevolg van alle nieuwe kantoren, horeca, winkels en woningen. Het is nog niet duidelijk hoe de extra kosten gedekt kunnen worden.

Autoverkeer van buiten Utrecht zal vanaf de A2 aan de westkant van Utrecht via het '24 oktober plein' (een verkeersplein) over de Graadt van Roggenweg via bovengenoemde tunnel naar het noordelijk en oostelijk deel van het stationsgebied kunnen gaan.

Over het 24 oktober plein is een 'fly-over' gepland. Net als over de tunnel bestaat over deze fly-over nog veel onzekerheid.

Ook de Vleutenseweg verbindt de A2 met het noordelijk en oostelijk deel van het stationsgebied.

Het westelijke en zuidelijke deel van het stationsgebied, dus o.a. alles op en rond het Jaarbeursplein, is bereikbaar vanuit de A12, aan de zuidkant van Utrecht, via het 5 mei plein en de Van Zijstweg.

De onzekerheid over de Westpleintunnel is toegenomen met het Actieplan Luchtkwaliteit 2008 + (september 2008). Met de mogelijke invoering van het 'sectorenmodel' en 'knips' in het wegennet, waarmee wordt beoogd de stad in sectoren op te delen en doorgaand verkeer door de oude stad te weren, neemt het verkeer rond het Westplein mogelijk af.

2.3.4 Fietzers en voetgangers

Voor fietsers en voetgangers is de Stadscorridor van belang. Dat is een route die nu ook al grotendeels bestaat en die van Leidsche Rijn in het westen naar de Uithof in het oosten voert. Het is de bedoeling dat deze ook in het Stationsgebied uitdrukkelijk gestalte krijgt en voor fietsers en voetgangers aangenaam wordt om te volgen. Het *Masterplan* geeft aan dat er doorgaande routes komen voor fietsers en voetgangers, waarlangs zowel qua winkelen, wonen als cultuur veel te beleven valt. Vredenburg, Smakkelaarsveld, Westplein en Kop van Lombok zouden zo weer met elkaar verbonden moeten worden. De Centruboulevard is alleen voor voetgangers. Hij loopt van het Jaarbeursplein in het westen tot aan het Vredenburgplein in het oosten, door het station en het vernieuwde Hoog Catharijne. In Hoog Catharijne is het een dubbele, rechthoekige lopende passage. Over de Centruboulevard is in de informatie aan de raad veel specifieke informatie te vinden (zie §3.2.6). Over de Stadscorridor vrijwel niet. Deze geldt dan ook niet als afzonderlijk bouwproject, maar als het resultaat van alle deelprojecten, waarin men rekening dient te houden met de te realiseren Stadscorridor.¹⁵

Ook van belang voor fietsers en voetgangers is de 'Rabobrug', een brug van de Mariaplaats in de binnenstad naar de nieuwe Rabobank aan de andere kant van het spoor, bij de Croeselaan. Het wordt een lange brug (275 meter), die beeldbepalend zal zijn. De gemeente heeft in juli 2008 de aanbesteding voor ontwerp van de brug boven het busstation gestart. De Rabobank draagt EUR 8 miljoen bij aan de financiering van deze brug, de gemeente, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Bestuur Regio Utrecht tezamen EUR 6 miljoen. Als het voorlopig ontwerp is vastgesteld wordt het project overgedragen aan ProRail, die dan verantwoordelijk wordt voor de bouw.

2.3.5 Openbaar vervoer

De OV-Terminal blijft hét middelpunt van het lokale en interlokale trein-, bus- en tramverkeer. In het *Masterplan* was voorzien dat de tram uit Nieuwegein en IJsselstein niet meer aan de oostzijde van het station zou komen, maar aan de Jaarbeurskant zou eindigen. Voordeel daarvan was onder andere dat er geen trambaan meer nodig zou zijn over het Westplein, dat immers van verkeersrotonde tot een echt plein getransformeerd zou worden (§2.3.1). Intussen ziet het er echter naar uit dat de snelle verbinding naar het universiteitscentrum de Uithof 'om de zuid' (vanaf het station naar het zuiden, dan met een boog naar het noordoosten waar de Uithof ligt) niet als busbaan, maar als tramverbinding wordt uitgevoerd. Minder schadelijke emissies is een belangrijk argument hiervoor, dat door de regelgeving van de Europese Commissie over fijnstof en stikstof-oxiden aan kracht heeft gewonnen. Een definitief besluit heeft het college hier nog niet over genomen, maar het beoordeelde de resultaten van de 'tramstudie om de zuid' in september 2007 zeer positief en heeft in juli 2008 een voorlopig ontwerp van de trambaan gepresenteerd. Deze nieuwe tramverbinding moet aansluiten op de bestaande. Als de 'vertramming' doorgaat, blijft er dus sprake van een belangrijke tramhalte en tramlijn aan de oostzijde van het station. Ook zal de tram die vanuit IJsselstein en Nieuwegein komt, net als nu onder het spoor door moeten kunnen gaan, waarschijnlijk door de Leidseveertunnel, dezelfde tunnel die ook nu door de sneltram wordt gebruikt. We hebben in de stukken geen informatie gevonden over de consequenties van deze 'vertramming' voor de ondertunneling van het Westplein en de transformatie die dit zou ondergaan van verkeersrotonde tot echt plein.

¹⁵ Mondelinge informatie van wethouder Janssen in de avondvergadering van de gemeenteraad van 14 december 2006, in reactie op een motie die oproep tot specifieke informatie over de Stadscorridor. Deze motie is vervolgens ingetrokken.

2.4 WAT GEBEURT WANNEER?

In 2005 is de uitvoering van het project opgeknipt in twee fasen, die de grenzen van de 'uitvoeringsclusters' (A, B, C1, C2, D, E) van daarvoor volgen (zie §2.7.1).

Fase 1 omvat het overgrote deel van het plangebied (A, B, C1, E) en loopt tot 2015.

Alleen voor deze fase is een grondexploitatie opgesteld. Fase 2 heeft betrekking op het noordwestelijke deel van het plangebied (C2, D) en is voor de periode na 2015; dekking daarvoor moet nog gezocht worden.

Uit een vergelijking van de meest recente vooruitzichten (*Voortgangsrapportage oktober 2007-maart 2008*) met een bestuursrapportage van enkele jaren geleden (2005), blijkt de geplande bouwstart van de meeste projecten waarvan in beide documenten gegevens te vinden zijn één tot vijf jaar naar achteren verschoven te zijn. Twee projecten (Nieuwe Stationsstraat en Entreegebouw HC) zullen volgens de vooruitzichten uit 2008 eerder starten dan wat men in 2005 nog dacht (respectievelijk twee en één jaar eerder). Zes projecten zullen qua bouw of inrichting later starten: De Vredenburg (1 jaar), het Vredenburgplein (2 jaar), het stationsplein west en stationsplein oost (een jaar), de Catharijnesingel midden (drie jaar), de Catharijnesingel zuid (vier jaar) en de Catharijneknoop (5 jaar). Geen van de projecten is precies in hetzelfde jaar gestart als men in 2005 plande.

Volgens de planning uit 2008 moest de bouwvoorbereiding van de Westpleintunnel nog in datzelfde jaar starten. In verband met de vertrammingstudie en de onzekerheid over het mogelijke tracé wordt er pas op de plaatst gemaakt.

In de *Bestuursrapportage 2008* is overigens uiteengezet welke van de projecten die binnen de grondexploitatie vallen zijn vertraagd (de meeste) en welke projecten eerder dan voorzien kunnen worden gestart ('Nieuwe stationsstraat', 'Oostflank Noord' en 'Westflank Zuid').

2.5 WIE DOET WAT?

Het zijn grotendeels de private investeerders die (laten) bouwen: Córío (eigenaar van Hoog Catharijne), de Jaarbeurs en NS Poort (voorheen NS Vastgoed). Prorail is de opdrachtgever voor de OV-Terminal. De gemeente zelf is opdrachtgeefster voor het Muziekpaleis en de bibliotheek. Ook de inrichting van de openbare ruimten en de aanleg van de infrastructuur zijn directe verantwoordelijkheden van de gemeente.

Voor een belangrijk deel moet de gemeente in onderhandelingen met de investeerders een resultaat bereiken, dat zo veel mogelijk recht doet aan de doelstellingen uit het Masterplan en aanvaardbaar is voor de investeerders zelf. De Projectorganisatie Stationsgebied speelt hierin een centrale rol.

2.6 INHOUDELIJKE VERANDERINGEN

Op een aantal punten is de ontwikkeling van het Stationsgebied gewijzigd ten opzichte van het geactualiseerde *Masterplan*, dat de raad in 2004 heeft vastgesteld. Hieronder beschrijven we de belangrijkste verschuivingen.

2.6.1 Onzekerheid over woningbouw

In het geactualiseerde *Masterplan* (2004) was een netto toevoeging van 2.070 woningen in het stationsgebied gepland. Volgens de *Bestuursrapportage 2005* is dit verhoogd tot 2.320, vooral door toevoeging van studentenwoningen. Bovendien werden toen nog eens 800 woningen voorzien als 'minimum extra potentie' voor de tweede fase (Jaarbeursterrein Noord).

In 2006 heeft het college besloten om tot 2015 niet meer dan 1.000 woningen te laten bouwen. Volgens wethouder Janssen was dit onvermijdelijk, omdat gerechtelijke uitspraken van september 2006 lieten zien dat woningprogramma's van 2000 woningen of meer aan strenge milieueisen moesten voldoen (behandeling *Structuurplan Stationsgebied* in de raad van 14 december 2006). Het zou volgens hem niet goed mogelijk zijn om de betreffende procedures binnen afzienbare tijd voor alle woningen te doorlopen. Ook was het volgens hem nodig om 'substantieel' onder de grens van 2000 te blijven. Hij zette daarom in op 1.000 woningen tot 2015 (fase 1). Op langere termijn houdt het college vast aan ongeveer 2.300 woningen voor fase 1 en fase 2, exclusief het te ontwikkelen programma op het Jaarbeursterrein Noord van 800 woningen, dat ook nog tot de ambities behoort. Tabel 2 bevat een overzicht van de ontwikkeling van de ambities voor woningbouw.¹⁶

Tabel 2 Overzicht ambities voor woningbouw per jaar

	Ambitie woningbouw in fase 1 (tot 2015)	Ambitie woningbouw in fase 2 (na 2015)
2004	Netto toevoeging van 2.070	
2005	Netto toevoeging van 2.320	Minimum extra potentie van 800
Actueel (vanaf 2006)	Netto toevoeging van 1.000	Netto toevoeging 1.300 Minimum extra potentie van 800

Kortom: de kwantitatieve ambitie van het college voor woningbouw is hetzelfde gebleven, maar wat betreft planning verder weg in de tijd geschoven. De onzekerheid over woningbouw is toegenomen. Dit wijkt af van het geactualiseerde *Masterplan*, omdat daarin het grootste deel van de woningbouw viel binnen de uitvoeringsclusters die later in fase 1 van het project Stationsgebied zijn ondergebracht. Bovendien leek er ten tijde van het geactualiseerde *Masterplan* nog financiële dekking te bestaan voor alle clusters.¹⁷ Omdat fase 2 van het project Stationsgebied nog niet is uitgewerkt en er nog geen financiële dekking is, is het onzeker of er meer dan 1.000 woningen gebouwd zullen worden. Dit vormt mogelijk een risico voor de hoofddoelstelling 'leefbaarheid van het Stationsgebied', omdat werd verondersteld dat vanaf de straat zichtbare woningen bijdragen aan de (beleving van de) sociale veiligheid in het Stationsgebied.

2.6.2 Meer kantoren

In het geactualiseerde *Masterplan* was voorzien in een toename van de kantoorruimte met 180.395m². De ontwikkeling van de Knoopkazerne tot kantoor voor de Rijksgebouwendienst was in het *Masterplan* nog niet voorzien. De raad heeft hier in een afzonderlijk besluit begin 2008 mee ingestemd, wat een uitbreiding van de te realiseren kantoorruimte betekent met circa 50.000 m².

Op regionaal niveau is intussen onderhandeld over de ruimtelijke ontwikkelingen in de regio en in de stad Utrecht. Op 1 juli 2004 heeft de raad de *Structuurvisie Utrecht* vastgesteld. Precieze aantallen m² kantoorruimte worden daarin nog niet genoemd, dat zal volgens deze visie gebeuren in het *Regionaal Structuurplan* (RSP). Dat heeft het algemeen bestuur

¹⁶ De onderhandelingsresultaten wijken soms licht af van de geplande aantallen. Per jaar zijn er lichte schommelingen.

¹⁷ Ten tijde van het geactualiseerde *Masterplan* werd nog rekening gehouden met opbrengsten van kantoren die buiten het Stationsgebied werden gerealiseerd. Omdat deze grondopbrengsten zeer onzeker waren, is er voor gekozen de realisatie van het Stationsgebied op te knippen in een fase 1 en een fase 2 (zie paragraaf 2.4).

van het Bestuur Regio Utrecht (BRU) op 21 december 2005 vastgesteld en in 2007 uitgewerkt in het uitvoeringscontract RSP. Dit laat ruimte voor 240.000m² kantoren in het stationsgebied.

In de raadsvergadering van 14 december 2006 werd het *Structuurplan Stationsgebied* besproken. Er ontstond flinke verwarring over de betekenis van het veel hogere aantal m² in het *Structuurplan* in vergelijking met het geactualiseerde *Masterplan* en kleinere bijstellingen bij het vaststellen van bestuursrapportages. De wethouder spreekt zelfs van 300.000m², refererend aan regionale structuurplannen uit 1995 en 1998. Hij verzekert echter dat het hier alleen gaat om een reserve, die hij heeft 'veilig gesteld' in onderhandelingen met het BRU. Daardoor kán de raad later besluiten toch meer kantoorruimte te laten realiseren. In een breed gedragen amendement en motie legt de raad vast dat de cijfers uit de vastgestelde bestuursrapportage leidend moeten blijven en het college elke afwijking hiervan ter goedkeuring aan de raad moet voorleggen. De wethouder zegt dit toe.

Een vergelijkbare verwarring ontstaat opnieuw als de commissie Stedelijke Ontwikkeling een voorlopige versie bespreekt van het uitvoeringscontract van het *Regionaal Structuurplan*, op 9 januari 2007. In die bespreking lijkt het erop dat het college het Stadskantoor niet meetelt bij de totale kantooroppervlakte van het programma Stationsgebied. Op vragen hierover van diverse commissieleden antwoordde wethouder Bosch dat 'er geen discussie kan bestaan over de 201.000m², die worden gerealiseerd conform het besluit van december (2006) in de raad'. In de gemeenteraadsvergadering van 8 februari 2007 neemt wethouder Bosch elke onduidelijkheid weg: het Stadskantoor is inbegrepen in het afgesproken kantoorvolume van 201.714m² (verslag avondvergadering, pagina 2). De gemeente kán nog circa 100.000m² aan het kantoorvolume toevoegen, als de raad daarmee akkoord gaat. Daarbij denkt het college aan de Knoopkazerne (waarover op dat moment nog niet is besloten) en het Jaarbeursterrein Noord, maar dit laatste pas na 2015.

Samenvattend op dit punt:

- ◆ Sinds het geactualiseerde *Masterplan* is het aantal toegevoegde m² kantoorruimte toegenomen van 180.395m² tot 251.000m² (inclusief Stadskantoor en Knoopkazerne).
- ◆ De uitbreidingen hebben met instemming van de raad plaatsgevonden.
- ◆ De raad kan nog besluiten 49.000m² kantoorruimte toe te voegen aan het Stationsgebied, waarmee het totaal op 300.000m² zou komen.

2.6.3 Catharijnesingel minder open

Volgens de door de raad geamendeerde versie van het geactualiseerde *Masterplan* zouden gebouwen aan weerszijden van de Catharijnesingel altijd minstens 45 meter van elkaar af moeten staan (amendement 2004/A55). In het contract dat de gemeente met Córío heeft gesloten (de bilaterale ontwikkel-/projectovereenkomst Vredenburg e.o) is dit niet overeind gebleven. Met de introductie van het poortgebouw (de Catharijneknoop) loopt de bebouwing tot pal aan de oevers van de singel, zodat er 20 meter vrij blijft. Bovendien wordt de Catharijnesingel over een veel grotere lengte dichtgebouwd (ruim 120 meter) dan de bedoeling was.

De raad heeft hiermee ingestemd door in de commissie Stedelijke Ontwikkeling in te stemmen met de BOO waarin dit (in een bijlage) stond, zonder op dit punt bezwaren kenbaar te maken. We komen hier op terug in §0.

2.7 FINANCIËLE VERANDERINGEN

2.7.1 Dekking alleen binnen het gebied zelf

Bij de vaststelling van het geactualiseerde *Masterplan* was het nog de bedoeling dat de financiële dekking voor een deel (EUR 35 miljoen) zou komen uit de opbrengsten van grond buiten het plangebied. Voordeel daarvan leek dat het in het stationsgebied niet zo vol zou hoeven te worden. Nadeel bleek echter, dat het niet erg realistisch was: het geld dat de gemeente uit bouwplannen met enige omvang buiten het stationsgebied zou krijgen, bijvoorbeeld in Leidsche Rijn, was nodig voor andere bestemmingen. De opbrengsten van kantoren buiten het plangebied zijn in twee stappen verwijderd uit de grondexploitatie. In de begroting 2006 stelt het college expliciet dat er rekening mee gehouden moet worden dat deze opbrengsten van buiten het plangebied niet vóór 2015 gehaald kunnen worden.

Zo'n vermindering van het budget heeft natuurlijk gevolgen voor de plannen die men kan uitvoeren. Die uitvoering is opgeknapt in twee fasen. Een aantal maatregelen, die vanuit deze opbrengsten gefinancierd moesten worden is verschoven naar de 2^e fase. Bijvoorbeeld het realiseren van het noordelijke deel van de Catharijnesingel.

2.7.2 Ontwikkeling van het tekort

Een vergelijking van de financiële analyses uit de diverse bestuursrapportages laat zien dat er in 2004 nog een overschot was van bijna EUR 10 miljoen, maar dat er vanaf 2005 tekorten ontstaan. Volgens de *Bestuursrapportage 2005* zou dat jaar eindigen in een evenwichtssituatie. Volgens de actualisatie 2005, in de *Bestuursrapportage 2006*, was er echter al een 'optimalisatie taakstelling' (tekort) van EUR 5,46 miljoen. Volgens de actualisatie 2006, uit deze zelfde bestuursrapportage, was het tekort opgelopen tot EUR 12,22 miljoen.

Dit cijfer staat ook in de *Bestuursrapportage 2007* als actualisatie 2006. In 2007 wordt een tekort voorzien van EUR 14,12 miljoen. In de *Bestuursrapportage 2007* zegt het college toe bij de verantwoording 2007 voorstellen te formuleren om het tekort terug te dringen.

In de *Verantwoording 2007* hebben we dergelijke voorstellen niet aangetroffen.

In de *Bestuursrapportage 2008* is het tekort gedaald tot EUR 8,49 miljoen, doordat kostenstijgingen ruim zijn gecompenseerd door hogere opbrengsten.

Er zijn ook kosten buiten de grondexploitatie die direct verband houden met het project Stationsgebied (bijvoorbeeld: uren van allerlei diensten voor juridische zaken).

Een overzicht is er niet van.

2.8 ACHTERLIGGENDE AANNAMEN EN BELANGRIJKSTE RISICO'S

2.8.1 Achterliggende aannamen

Het project Stationsgebied gaat van tenminste twee belangrijke aannames uit:

- ◆ De ontwikkeling van het Stationsgebied is aanvullend op de oude binnenstad.
- ◆ Het Stationsgebied plus de oude binnenstad vormen het centrum van de gemeente Utrecht. Er komt geen vergelijkbare tweede kern. Het gaat hier met name om de ontwikkeling van Leidsche Rijn Centrum.

De eerste aanname wordt al vrij vroeg genoemd, in de *Economische effecten rapportage* (Bestuursinformatie, gemeente Utrecht 2003). Ze wordt daar niet als een feit of waarschijnlijke ontwikkeling gezien, maar als iets waar de gemeente voor moet zorgen: in de winkelsector moet vooral nieuw aanbod ontstaan, dat deels nieuwe klanten trekt. De tweede aanname is nooit expliciet in de plannen benoemd of in de raad besproken, maar kwam naar voren uit de gesprekken die we hebben gevoerd met betrokkenen. Het werd door één van de belangrijkste private investeerders, Córío, allerm minst als vanzelfsprekend gezien dat Utrecht een stad met één centrum zou zijn. Daarom heeft Córío geëist dat het de rechten zou krijgen om Leidsche Rijn Centrum te ontwikkelen, zodat Córío het risico op concurrentie in de hand kon houden.

2.8.2 Belangrijkste risico's

In het algemeen geldt voor grote projecten dat er drie grote risicogroepen zijn: inhoudelijk, financieel en planningstechnisch.¹⁸ Uit de gesprekken met de raadsleden en uit de geanalyseerde documenten blijkt dat dit ook voor het Stationsgebied Utrecht een goed bruikbare indeling is.

- ◆ Inhoudelijk: het risico dat er een te groot verschil ontstaat tussen het resultaat en de bedoelingen. Die bedoelingen worden veelal gerelateerd aan de winnende visie uit het referendum. Het risico is dan, dat het nieuwe stationsgebied door de meeste burgers niet als realisering daarvan ervaren wordt.
- ◆ Financieel: het risico dat er grote tegenvallers komen, waardoor er voor de gemeente niets anders opzit dan het verhogen van de netto bijdrage boven de afgesproken EUR 70 miljoen.
- ◆ Planningstechnisch en qua uitvoering: het risico dat het zoveel langer duurt dat de uitvoering de stad en het maatschappelijk verkeer te sterk hindert.

De risicocategorieën vertonen in de praktijk grote samenhang. Het uitlopen van de uitvoering (planning) kan leiden tot hogere kosten (financieel risico). Oplopende kosten kunnen dwingen tot bijstelling van de plannen (inhoudelijk risico).

2.8.3 Risicobeheersing

De POS houdt een risicoregister bij, waarin een groot aantal risico's is geformuleerd met een inschatting van de kans dat het risico zich voordoet en de ernst van de gevolgen. Bovendien is per risico geformuleerd hoe men het kan voorkomen of de kans erop zo klein mogelijk kan maken. Dit systeem is vooral gericht op het in beeld brengen van de risico's voor de voortgang en de financiële beheersing van het project Stationsgebied. In de lijst met risico's staan ook risico's voor de kwaliteit van de openbare ruimte (bv. "Kwaliteit Jaarbeursplein blijft belangrijk achter"), maar een terugkoppeling naar de inhoudelijke hoofddoelstellingen van het project Stationsgebied ontbreekt. De risico's zijn wel vertaald naar financiële gevolgen (impact). Dit gebruikt de POS om een prioritering te maken (top 5) en om de benodigde weerstandscapaciteit in te schatten.

¹⁸ Gebaseerd op onze gesprekken met deskundigen en het rapport van de commissie Duivesteijn (Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten 2004).

Om de inhoudelijke risico's te beperken letten drie instanties op de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit, in samenhang met de uitgangspunten van het *Masterplan*:

- ◆ Het 'kwaliteitsoverleg' bestaat uit de rijksbouwmeester, de spoorbouwmeester en twee gemeentelijk supervisoren. Het brengt advies uit aan de 'stuurgroep rijk/gemeente' die in de *Uitvoeringsovereenkomst Utrecht Stationsgebied* is omschreven, vooral over de inrichting van de openbare ruimte. Het kwaliteitsoverleg speelt sinds begin 2008 nog maar een geringe rol, omdat de sturing vanuit het rijk minder aan de orde is.
- ◆ Het Atelier Stedenbouw, bestaande uit een stedenbouwkundige en een landschaps-architect, adviseert de directeur van de POS over de stedenbouwkundige kwaliteit van de uitwerking van het *Masterplan*.
- ◆ De welstandscommissie adviseert het college over de architectonische kwaliteit van de definitieve ontwerpen, in de fase dat bouwvergunningen zijn aangevraagd.

Het overleg van het Atelier Stedenbouw en de welstandscommissie wordt vanaf 2008 vaker gecombineerd.

2.8.4 Omgevingsfactoren die de risico's vergroten

Twee hoofdoorzaken van mogelijke inhoudelijke, financiële en planningstechnische tegenvallers komen naar voren uit onze gesprekken en documentanalyse. Beide komen voort uit wetgeving voor het beperken van gezondheidsrisico's.

Ten eerste de luchtkwaliteit en de regelgeving hierover. Het thema is door de nieuwe regelgeving vanuit de EU weer hoog op de politieke agenda komen te staan. De vergroting van de ruimte voor kantoren, winkels, horeca, cultuur en vrije tijd en woningen betekent meer gemotoriseerd verkeer van personen en goederen. Niet iedereen komt per openbaar vervoer, te voet of per fiets. Bovendien vindt de bevoorrading met vracht- en bestelauto's plaats. Zonder tegenmaatregelen zal de luchtkwaliteit dus achteruitgaan en zullen diverse normen uit de EU-regelgeving worden overschreden. In Nederland is deze regelgeving zo geïnterpreteerd dat er een sterke koppeling is met bouwprojecten. Globaal gesteld mogen deze niet plaatsvinden, als die in meer dan onbetekenende mate tot overschrijding van de normen bijdragen. We komen op deze materie kort terug in §3.2.6.

Een tweede factor is de kans op ongelukken in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor. Naarmate meer mensen gedurende langere tijd dicht bij het spoor verblijven wordt de kans groter dat bijvoorbeeld het vrijkomen van een gifwolk na een treinongeluk tot een ramp leidt. De regelgeving hierover legt verplichtingen op. Een studie voor het Stationsgebied over dit type veiligheid ('externe veiligheid' genoemd) is voor het laatst in 2003 uitgevoerd. Sindsdien is de geplande groei van de kantooroppervlakte fors toegenomen. Ook het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen is, volgens de categorie-indeling van de *Nota Vervoer*, veel hoger dan waarmee rekening werd gehouden in de risicoanalyse van het Stationsgebied, zo stelt de VNG (2006). De POS meldt dat de studie uit 2003 wordt geactualiseerd. De resultaten hiervan komen in het voorjaar van 2009 beschikbaar, maar kunnen niet meer in dit rapport worden betrokken.

Beide factoren hebben een 'dubbel' karakter. Aan de ene kant gaat het om maatschappelijke risico's, met mogelijk zeer concrete uitwerkingen voor de mensen die in het Stationsgebied wonen, werken, winkelen en ontspannen. Aan de andere kant gaat het om een bestuurlijk risico met financiële en maatschappelijke gevolgen: de mogelijkheid dat regelgeving, bedoeld om de maatschappelijke risico's in te perken, leidt tot het stopzetten of inperken van de geplande ontwikkelingen.

3 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Wij hebben op een rij gezet aan welke vereisten de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het Stationsgebied Utrecht *moet voldoen* en in hoeverre de informatievoorziening daaraan *voldoet*. In §3.1 zijn de uitgangspunten voor de beoordeling geformuleerd, op basis van gesprekken met enkele deskundigen, interviews met de raadsleden, de wethouder en de griffie en eigen inzichten. §3.2 bevat onze oordelen over de informatievoorziening.

3.1 VEREISTEN VOOR DE INFORMATIEVOORZIENING

3.1.1 Algemene vereisten: passend bij fase en bevoegdheden

Zoals in het algemeen geldt voor grote projecten moet de informatievoorziening aan de raad door het college van B&W passen bij de fase van planvorming c.q. uitvoering en bij de formele bevoegdheden van de gemeenteraad.

VERKENNENDE FASE

In het allereerste begin is vooral een goede probleemanalyse van belang, met globale verkenningen die uitmonden in een besluit van de raad over de gewenste ontwikkelingsrichting. Vervolgens, in de verkennende fase, is het zaak om meer duidelijkheid te verkrijgen over mogelijke invullingen. Dat houdt in:

- ◆ Verschillende visies helder maken en tegenspraak organiseren.
- ◆ Aan het einde van de verkenning een maatschappelijke kosten-baten analyse laten uitvoeren. Dit zou ook voor grote deelplannen een goed idee zijn. Belangrijke aannames in het project zouden expliciet en goed onderbouwd moeten zijn.
- ◆ De verkennende fase wordt afgesloten met een plandocument waarover de raad beslist.

REALISATIEFASE

In de realisatiefase moet het college veranderingen altijd expliciet melden aan de raad; de uitvoering zelf is het domein van het college. Van een essentiële verandering is sprake als:

- ◆ het project inhoudelijk in belangrijke mate verandert;¹⁹
- ◆ het project niet binnen de geplande tijd gerealiseerd wordt;
- ◆ het project meer kost dan het afgesproken budget;
- ◆ de risico's op één van deze drie gebeurtenissen in belangrijke mate veranderen.

'Expliciet melden' van veranderingen houdt in dat het college er afzonderlijk aandacht voor vraagt als een punt waar de raad over moet beslissen.

Daarnaast moet het college met een bepaalde regelmaat, bijvoorbeeld jaarlijks, de raad een overzicht geven van de stand van zaken. Over de frequentie hiervan moeten raad en college afspraken maken.²⁰

¹⁹ Wat 'belangrijke mate' is, berust uiteindelijk op een politieke inschatting: een verandering is belangrijk, als het college er ernstig rekening mee moet houden dat het in de ogen van de raad in de nieuwe vorm niet meer gewenst is. Om dit concreter te maken, moeten raad en college afspraken maken over de belangrijkste inhoudelijke kenmerken waar het project aan moet voldoen.

²⁰ §3.1.1 baseren we op gesprekken met prof. Priemus en dr. Hillebrand en op het werk van de commissie Duivesteijn (Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten 2004).

3.1.2 Vereisten toegesneden op het project Stationsgebied

In dit onderzoek hebben we de verkennende fase van de ontwikkeling van het *Masterplan* buiten beschouwing gelaten.

Uit de interviews met raadsleden bleek geen uitgesproken behoefte om vooraf verschillende visies en invullingen per deelgebied duidelijk te maken. Vrij algemeen gaat men er van uit dat met het geactualiseerde *Masterplan* de verkennende fase is afgesloten. Tegelijkertijd leven er wel degelijk grote inhoudelijke vragen over de keuzen in de diverse deelplannen. We komen hierop terug in §3.2.1.

De eisen die de Utrechtse raadsleden stellen aan de informatie over het project Stationsgebied komen verder voor een groot deel overeen met de uitgangspunten uit §3.1.1. Het belang van de ‘grote drie’ (inhoud, geld en tijd) wordt door de raadsleden algemeen onderschreven. Door het college en de POS ook, alleen klinkt bij hen door dat de raad zich in de uitvoerende fase niet met details van de inhoud bezig zou moeten houden. We willen hier aan toevoegen dat ook in de informatie over risico’s de aandacht even belangrijk verdeeld moet zijn over afwijkingen van de beoogde inhoud, het budget en de planning.

De lange looptijd van het project Stationsgebied maakt het belang zwaarder van een aantal uitgangspunten voor de informatievoorziening. De looptijd strekt zich uit over meerdere raadsperioden, waardoor er sprake kan zijn van ‘wisseling van de wacht’. Rekening houdend met nieuwe raadsleden zal bijvoorbeeld de besluitenhistorie steeds helder uiteengezet moeten worden en afwijking van besluiten uit het verleden zichtbaar gemaakt moeten worden.

Hieronder omschrijven we de diverse vereisten, waar de informatie volgens betrokkenen aan moet voldoen.

OVERZICHT VAN VOORGAANDE BESLUITEN

Bij elk te nemen besluit moet kort staan, wat al eerder door de raad en het college is besloten, met verwijzing naar documenten voor uitvoeriger argumentatie.

BESLISPUNTEN EXPLICIET FORMULEREN

Beslispunten moeten expliciet geformuleerd zijn om te bevorderen dat duidelijk is wat de raad precies besluit.

DUIDELIJKHEID OVER DE VERDERE INBRENG VAN DE RAAD

Geheel in lijn met bovenstaande uitgangspunten geldt een eenvoudige helderheidseis, ingebracht vanuit de griffie: het moet steeds duidelijk zijn wanneer en waarover de raad in het vervolgtraject beslissingen kan nemen.

EXPLICITERING EN ONDERBOUWING VAN ACHTERLIGGENDE AANNAMEN

De aannamen die ten grondslag liggen aan het project Stationsgebied moeten in de informatie aan de raad expliciet gemaakt en onderbouwd worden. Daardoor kan de raad immers bewuster kiezen en ook gericht op een aantal globale risico’s letten. Enkele raadsleden en de POS geven in de interviews aan hier veel belang aan te hechten.

VERTALING VAN DOELEN IN CONCRETE SUBDOELEN OF INDICATOREN

Om de relatie tussen de oorspronkelijke doelen (het verbeteren van de leefbaarheid, de bereikbaarheid en het economisch potentieel van de stad Utrecht) en concrete bouwplannen te kunnen verduidelijken, is het nuttig om die doelen uit te werken in concretere

subdoelen of indicatoren. Die moeten alles bij elkaar het algemene doel dekken. Ze hoeven echt niet allemaal in percentages of punten uitgedrukt te worden, maar ze moeten wel precies genoeg geformuleerd zijn om te kunnen vaststellen of ze toe- of afnemen, c.q. dichterbij komen of verder uit het zicht raken.

DUIDELIJKHEID OVER DE RELATIE TUSSEN DE OORSPRONKELIJKE DOELEN EN CONCRETE BOUWPLANNEN

De concrete bouwplannen moeten duidelijk worden afgezet tegen het geactualiseerde *Masterplan*, zodat voor raadsleden duidelijk is hoe deze passen dan wel afwijken van de oorspronkelijke plannen. Het referendum over het Stationsgebied (2002) speelt hierbij ook een rol.

DUIDELIJKHEID OVER ONTWIKKELINGEN DIE AFWIJKEN VAN EERDER GEMAAKTE AFSPRAKEN WAT BETREFT INHOUD, TIJD EN GELD EN RISICO'S OP DERGELIJKE AFWIJKINGEN

Alle partijen zijn het erover eens dat afwijkingen van 'het kader', de eerder gemaakte afspraken, altijd aan de raad voorgelegd moeten worden. Dit kader bestaat uit diverse, dikwijls omvangrijke, documenten, zoals het *Masterplan*, het *Structuurplan* en alle afgesloten contracten.

IN RISICO-INFORMATIE EVENWICHTIGE VERDELING VAN AANDACHT VOOR INHOUD, TIJD EN GELD

In de informatie over risico's zou aandacht besteed moeten worden aan alle drie de categorieën: essentiële inhoudelijke veranderingen; overschrijdingen van het voorziene budget; en belangrijke overschrijdingen van de tijdsplanning. Er is blijkens de interviews brede overeenstemming over, dat dit de belangrijkste onderwerpen zijn.

OVERZICHTELIJKE PLANNING EN FINANCIËN

Informatie over planning en financiën moet overzichtelijk zijn. Daar hoort bij dat een raadslid snel de laatste stand van zaken moet kunnen vergelijken met de situatie op het ter zake doende voorgaande moment (het voorgaande kwartaal in een kwartaalrapportage of jaar in een jaarlijkse rapportage, de voorgaande 'mijlpaal' in een document zoals het *Structuurplan*).

BEGRIJPELIJKE FORMULERING EN VOORSTELBARE PRESENTATIE

De informatie moet begrijpelijk zijn geschreven. De belangrijkste begrippen moeten uitgelegd worden. De gegeven informatie moet ook ruimtelijk goed voorstelbaar zijn, bijvoorbeeld met behulp van 3D-animaties te maken.

TIJDIGE BESCHIKBAARHEID

Raadsleden moeten tijdig beschikken over informatie, om tot afgewogen standpunten te kunnen komen. Verschillende raadsleden gaven aan dat ze vooral de concepten van de bilaterale ontwikkelingsovereenkomsten ruim tevoren moeten krijgen. Ook alle bijlagen moeten tijdig beschikbaar zijn. Uiteraard hangt de benodigde tijd sterk samen met de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van de informatie.

JUISTHEID

Raadsleden moeten er van uit kunnen gaan dat de informatie die het college verstrekt juist is, voor zover het om het verleden of heden gaat, en een evenwichtig beeld schetst van mogelijke positieve en negatieve ontwikkelingen voor zover het de toekomst betreft.

3.1.3 Normenkader samengevat

Vanuit bovenstaande overwegingen komen we tot het volgende normenkader voor de informatievoorziening aan de raad over het Stationsgebied Utrecht. De belangrijkste aspecten van goede informatievoorziening zijn hier naar ons oordeel mee afgedekt. Als de informatievoorziening aan deze eisen voldoet is de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. Het is overigens niet alleen de verantwoordelijkheid van het college goede informatie te verstrekken, maar ook de verantwoordelijkheid van de raad om goede informatie te vragen.

HELDERE AFSPRAKEN TUSSEN RAAD EN COLLEGE

- ◆ Per beslispoint is er een kort overzicht van de besluiten die eerder door de raad en het college zijn genomen, met verwijzing naar betreffende stukken (§3.2.2).
- ◆ Beslispointen worden expliciet geformuleerd (§3.2.3).
- ◆ Er is duidelijkheid over de verdere mogelijkheid tot inbreng van de raad (§3.2.4).

BRUIKBARE INFORMATIE VOOR CONTROLE DOOR DE RAAD

- ◆ Achterliggende aannamen zijn expliciet en onderbouwd (§3.2.5).
- ◆ Doelen zijn vertaald in concrete subdoelen of indicatoren (§3.2.6).
- ◆ Voorgestelde bouwplannen zijn duidelijk gerelateerd aan de oorspronkelijke doelen (§3.2.7).
- ◆ Expliciet wordt aangegeven welke ontwikkelingen afwijken van eerder gemaakte afspraken wat betreft inhoud, tijd en geld en wat de risico's hiervoor zijn (§0).
- ◆ In de informatie over risico's is de aandacht evenwichtig verdeeld over inhoud, tijd en geld (§3.2.9).
- ◆ Informatie over planning en financiën is overzichtelijk en geeft duidelijk de verschuivingen aan (§3.2.10).

DE KWALITEIT VAN DE INFORMATIE

- ◆ De formulering en presentatie zijn begrijpelijk en voorstelbaar (§3.2.11).
- ◆ De informatie is tijdig beschikbaar (§3.2.12).
- ◆ De informatie geeft een juist beeld (§3.2.13).

3.2 VOLDOET DE INFORMATIEVOORZIENING AAN DE VEREISTEN?

Voordat wij de informatievoorziening aan de raad over het project Stationsgebied systematisch toetsen aan de vereisten (vanaf §3.2.2), gaan wij in §3.2.1 eerst in op de betrokkenheid van de raad bij de verkennende fase bij deelplannen. Dit is geen 'vereiste' zoals de andere, maar een 'optie' waarvoor de raad kan kiezen en die bijvoorbeeld door de commissie Duivesteijn is aanbevolen.

3.2.1 De verkennende fase per deelplan

Een verkennende fase per deelplan waar de raad in wordt betrokken is er, na de vaststelling van het *Masterplan*, niet. Dit is een gevolg van de keuze van de raad voor een specifieke taakverdeling tussen raad en college, zoals vastgelegd in de bestuursrapportage 2005. Volgens deze taakverdeling besluit de raad over 'bestuurlijke hoofdlijnen' (*Masterplan*) en gaat het college over de 'uitvoering' (de uitwerking en onderhandelingen over deelplannen).

De raad krijgt dus niet verschillende opties voorgelegd voor deelplanontwikkeling en heeft dus geen keuzemogelijkheid tussen diverse ontwikkelingsrichtingen of realiseringsmogelijkheden. Volgens de POS is daar ook geen ruimte voor, omdat de private partners niet verschillende varianten ontwikkelen waaruit gekozen kan worden.

De raad krijgt informatie over een voorlopig ontwerp als er al een concept van een bilaterale ontwikkelingsovereenkomst ligt. Daarover hebben gemeente en private partij(en) uitvoerig onderhandeld, waarbij de grote lijn vast ligt. In de verdere uitwerking, tot definitief ontwerp, speelt de raad geen rol. Bij de goedkeuring van afwijkingen van het bestemmingsplan (of bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan per deelgebied) is de raad weer aan zet. Op dat moment heeft de gemeente zich privaatrechtelijk al gecommitteerd.

De afwezigheid van keuzemogelijkheden tussen verschillende visies op deelplannen compenseert de raad enigszins door in moties en amendementen bepaalde inhoudelijke keuzen vast te leggen, bijvoorbeeld open pleinen of meer groenvoorzieningen. Dat staat soms in een spanningsverhouding met de voorlopige onderhandelingsresultaten. Het college kan dan alleen nog proberen in een laatste ronde zoveel mogelijk van deze punten te verwezenlijken.

3.2.2 Per beslispunt een overzicht van voorgaande besluiten

In de begeleidende brieven bij de ontwikkelovereenkomsten komen voorgaande besluiten over hetzelfde onderwerp wel aan de orde. Doorgaans worden ze alleen genoemd, zonder korte inhoudelijke omschrijving. Verschillende raadsleden vinden dat voorgaande besluiten niet duidelijk genoeg worden toegelicht.

Het voorstel voor de Knoopkazerne ging echter vergezeld van een uitvoerige besluiten-historie (brief aan de gemeenteraad, 2 november 2007).

3.2.3 Beslispunten expliciet

In het algemeen wordt de formule gehanteerd dat de raad een stuk als geheel ‘vaststelt’. Het zou duidelijker zijn expliciet te formuleren wat de raad beslist en wat de raad alleen maar ter kennis hoeft te nemen. Door de formule van het ‘vaststellen’ gaan raadsleden akkoord met alles wat er in het desbetreffende stuk staat. Dat verhoogt de druk om ook inderdaad alles tot in detail te lezen, en maakt het voor de raadsleden moeilijker om zich op hoofdlijnen te concentreren.

3.2.4 Duidelijkheid over verdere inbreng vanuit de raad

De taakverdeling tussen de raad en het college is globaal vastgesteld door de raad met de bestuursrapportage 2005: de raad stelt de ‘bestuurlijke beleidskaders’ vast en het college draagt zorg voor de ‘uitvoering’. Het gehele traject vanaf de vaststelling van het geactualiseerde *Masterplan*, elk deelproject eigenlijk, geldt daarmee als ‘uitvoering’ en daarmee als een zaak van het college, zolang het binnen dit *Masterplan* blijft.

Maar er zijn een aantal belangrijke uitzonderingen (bevoegdheden gemeenteraad):

- ◆ De ‘voorhangprocedure’

Als er sprake is van private partijen met wie een contract wordt gesloten, krijgt de raad de mogelijkheid om ‘wensen en bedenkingen’ te uiten op het concept van de ontwikkelingsovereenkomst (BOO; de voorgaande contracten, de bilaterale intentie overeenkomsten, zijn tegelijkertijd met het geactualiseerde *Masterplan* besproken). Op het moment dat een concept-BOO aan de raad wordt voorgelegd is er meestal alleen een schetsontwerp beschikbaar. Over het voorlopig of het definitief ontwerp, dat in opdracht van de private partij wordt gemaakt, kan de raad dus geen wensen en bedenkingen formuleren.

Het college is formeel niet verplicht om de wensen en bedenkingen over te nemen. Maar om het draagvlak voor het project en het vertrouwen van de raad te behouden, zal het doorgaans proberen alsnog zoveel mogelijk van deze punten te realiseren in een laatste onderhandelingsronde. Het college kan vervolgens, zonder verder raadpleging van de raad, het definitieve contract sluiten. Dat is dan (uiteraard) bindend voor alle partijen die het ondertekenen, dus ook voor de gemeente.

- ◆ Kredietverlening door de raad

Bij de gemeentelijke bouwprojecten heeft de gemeenteraad het budgetrecht (vrijgave krediet). Dit geldt bijvoorbeeld voor de bibliotheek. In dit geval is de raad door het college wel op de hoogte gehouden van beslissingen over locatie, schetsontwerpen en architectenselectie, maar in de informerende sfeer. De raad is officieel aan zet als het krediet voor de bouw wordt gevraagd. Op dat moment kan de raad voorwaarden stellen, zoals hij voor het Muziekpaleis ook heeft gedaan (besproken in §2.3.1).

- ◆ Motie en amendementen

De raad kan de status van zijn opvattingen versterken door met moties en amendementen te komen, bijvoorbeeld bij de programmabegroting of verantwoording of de bestuursrapportage. De raad heeft daar ook bij de diverse onderwerpen in het Stationsgebied veelvuldig gebruik van gemaakt, onder meer om een grotere inbreng te krijgen in de inhoudelijke en financiële vormgeving van het project. Met moties en amendementen heeft de raad bijvoorbeeld geprobeerd te zorgen dat een aantal pleinen grotendeels onbebouwd blijft en dat de Catharijnesingel niet te veel wordt dichtgebouwd. Vanaf het *Masterplan* tot eind 2008 zijn er in totaal 16 amendementen aangenomen en 43 (overgenomen) moties.

- ◆ Bestemmingsplannen

De raad kan in theorie nog invloed uitoefenen door nieuwe voorwaarden te stellen aan de ontheffing van bestaande bestemmingsplannen of het goedkeuren van nieuwe deelbestemmingsplannen. Daarmee zou de raad de privaatrechtelijke contracten alsnog openbreken. Gezien de aangegane verplichtingen zal dat waarschijnlijk tot een schadeclaim leiden.

Zodra het college in de uitvoering wil of moet afwijken van de afspraken uit het *Masterplan* en aanvullingen daarop, moet het dit voorleggen aan de raad. Hierover bestaat consensus. Probleem is wel dat het kader uit zoveel verschillende documenten bestaat, dat het niet echt scherp is. We komen hierop terug in hoofdstuk 4.

Formeel is er duidelijkheid over de momenten waarop de raad inbreng kan hebben in de besluitvorming:

bij het bespreken van de raadsvoorstellen over de ‘mijlpalen’ van het project als geheel (*Masterplan*, geactualiseerd *Masterplan*, *Structuurplan*) en bij de programmabegroting, verantwoording en bestuursrapportage;

bij het bespreken van conceptversies van bilaterale ontwikkelingsovereenkomsten; en bij het vrijgeven van kredieten buiten de reeds vastgestelde grondexploitatie.

Bovendien kan de raad in principe inbreng hebben als de uitvoering blijkt af te wijken van eerdere afspraken en het college hierover rapporteert aan de raad.

In de praktijk is het voor de raadsleden op het moment van bespreking van een bepaald deelplan niet altijd duidelijk of en wanneer ze later nog inbreng kunnen hebben in de besluitvorming hierover. Voor een deel komt dat doordat ze, volgens de huidige afspraken tussen raad en college over de taakverdeling, maar op enkele momenten formeel invloed hebben op de ontwikkeling van de deelplannen. Voor velen zit er ook spanning tussen die geringe invloed en hun taakopvatting (“de raad staat aan het hoofd van de gemeente”). We komen hierop terug in §4.2.

Voor een ander deel wordt de onduidelijkheid bij raadsleden over hun verdere inbreng veroorzaakt doordat in de concepten van de BOO's en in de 'mijlpaal' documenten (*Masterplan*, *Structuurplan*) niet altijd duidelijk is aangegeven of en hoe de raad later nog invloed kan uitoefenen op de plannen die in deze documenten worden voorgesteld. Ook is niet altijd duidelijk waar een bepaald document precies voor dient; wat de werking ervan is. Bijvoorbeeld over het *Structuurplan* is in de betreffende raadsvergadering (de avondvergadering van 14 december 2006) veel verwarring ontstaan, omdat het enerzijds de juridische basis zou vormen voor eventuele gerechtelijke procedures en anderzijds aantallen vierkante meters kantooroppervlakte niet 'letterlijk' gelezen moesten worden, maar als bovengrens tot waar de gemeente, na beslissing van de raad, kon gaan. Deze verwarring hebben we beschreven in §2.6.2.

In de praktijk is het dus, zeker voor beginnende raadsleden, onvoldoende duidelijk op welke momenten de raad later nog invloed kan uitoefenen op de voorstellen die ter bespreking voorliggen.

3.2.5 Aannames expliciet en onderbouwd

Zoals besproken in §2.8.1 zijn er minstens twee belangrijke aannames (stedenbouwkundige uitgangspunten) achter het hele project:

- ◆ het stationsgebied wordt vooral aanvullend op de oude binnenstad, en niet concurrerend;
- ◆ het stationsgebied plus de oude binnenstad vormen het centrum van de gemeente Utrecht.

De eerste aanname komt wel expliciet aan de orde in de economische effectrapportage, maar zonder dat onderbouwd wordt waarom het waarschijnlijk is dat ze realiteit wordt. In de verdere informatie wordt er geen aandacht aan besteed. De tweede aanname komt in gesprekken met betrokkenen naar voren, maar is in de informatie niet expliciet gemaakt in de mijlpaaldocumenten, laat staan onderbouwd. Door de raad zijn deze aannames ook niet dusdanig geagendeerd, dat het college er toe is aangezet een visie te ontwikkelen.

3.2.6 Doelen vertaald in concrete subdoelen of indicatoren

LEEFBAARHEID

Het begrip 'leefbaarheid' is in het *Masterplan* concreet uitgewerkt naar diverse aspecten van veiligheid en naar levendigheid. Onder veiligheid wordt genoemd dat:

- ◆ er een trendbreuk moet komen in de overlast en criminaliteit;
- ◆ de beleving van veiligheid moet toenemen;
- ◆ calamiteiten zoveel mogelijk voorkomen en anders zo goed mogelijk aangepakt moeten worden.

Levendigheid hoopt men te bereiken door functiemenging en intensief ruimtegebruik. Later, vanaf de programmabegroting voor 2006, komt hier als indicator de 'waardering van het openbare gebied' bij.

In de loop van het project wordt het begrip 'leefbaarheid' voor sommige onderdelen vrij concreet uitgewerkt naar plannen voor bouw of inrichting. Zo zijn in het *Structuurplan* (2006) verschillende aspecten van 'leefbaarheid' toegelicht. Bijvoorbeeld: levendigheid bevorderen door entrees van woningen, winkels, et cetera zoveel mogelijk op begane grond-niveau te realiseren en op de buitenruimte te richten. Ook in verband met 'leefbaarheid' is in het *Structuurplan* de beoogde transparantie van de centrumboulevard

(de dubbele oost-west passage van Jaarbeursplein tot Vredenburgplein, dwars door het vernieuwde Hoog Catharijne) duidelijk uitgewerkt. Bovendien is de gewenste relatie tussen de begane grond en de hoger gelegen niveaus gepreciseerd. De notie dat het aangenaam moet zijn om in de openbare ruimte te verblijven is in het referentiekader openbare ruimte voor pleinen zeer precies uitgewerkt wat windsnelheden betreft. Een indicator voor de gewenste bezonning, een tweede element dat voor de hand ligt, ontbreekt. Wat duurzaamheid betreft gaat het *Structuurplan* op duidelijke wijze in op de waterhuishouding. Andere elementen van duurzaamheid, zoals beoogd energieverbruik, zijn veel minder concreet uitgewerkt.²¹

Alles bijeengenomen zijn, onder andere in het *Structuurplan*, verschillende dimensies van 'leefbaarheid' behoorlijk gedekt: levendigheid, sociale en fysieke veiligheid, relaties tussen gebouwen en de rest van de stad.

Opvallend is dat het 'groene' en 'blauwe' karakter (het water), dat in het referendum zo'n belangrijke rol speelde, nergens in een indicator concreet is gemaakt. Zo ontbreekt een indicator als het beoogde aantal m² 'groen' (parken, groene oevers e.d.), het aantal m² water, of het deel van het water dat met een plezierboot aaneengesloten bevaarbaar is. Ook in andere stukken is dit niet uitgewerkt. Over het aantal bomen in het stationsgebied is pas laat duidelijkheid verschaft in de Bomenvisie (juli 2008).

Naast de onvolledigheid is een probleem dat de subjectieve indicatoren (hoe veilig voelt men zich; hoe waardeert men de openbare ruimte) pas gemeten kunnen worden als de gebouwen er staan en de pleinen zijn ingericht. Die zijn dus niet bruikbaar om tussentijds te beoordelen in hoeverre de plannen sporen met de doelen. Daar is overigens weinig aan te doen.

Uit de interviews met raadsleden blijkt dat ze vrijwel allemaal delen van bovengenoemde preciseringen gebruiken om te beoordelen in hoeverre de plannen de leefbaarheid zullen verhogen. De mate waarin men verwacht dát dit het geval zal zijn verschilt van fractie tot fractie, en daarmee ook het belang dat men hecht aan de formulering van de doelen en concretisering daarvan.

Veel belang hecht men in het algemeen aan de verhouding tussen kantoorvolume en woonvolume. De aanname daarbij is dat het Stationsgebied alleen leefbaar kan zijn als er ook mensen wonen en bovendien duidelijk zichtbaar wonen, dus niet alleen weggestopt op grote hoogten maar dichtbij de openbare ruimte.

Zoals vermeld in §2.8.2, is ook de kwaliteit van de lucht een grote rol gaan spelen, nadat het *Masterplan* was aangenomen. De indicator is hier zeer precies geformuleerd, in Europese regelgeving. Zelfs zo precies dat volgens sommige deskundigen de meettechniek nog lang niet goed genoeg is om vast te stellen of de lucht in een stad inderdaad aan de gestelde eisen voldoet (Priemus 2008).

De Nederlandse interpretatie van deze regelgeving in de periode 2001 t/m 2005 betekende (globaal gesteld) dat gemeenten waar de luchtkwaliteit tegen de grens zat of deze overschreed, geen bouwplannen meer mochten realiseren die tot verdere verslechtering zouden leiden. Na vele protesten dat 'Nederland niet op slot kon' is hier enige versoepeling in gekomen. Sinds augustus 2005, met een belangrijke herziening in maart 2006, zijn er meer mogelijkheden tot 'saldering': onder bepaalde voorwaarden worden overschrijdingen in het ene deel van een gemeente toegestaan als een ander deel flink onder de grenswaarden blijft.²²

²¹ De raadscommissie Stad en Ruimte heeft bij de behandeling van de begroting 2009 gevraagd de doelstellingen voor het Stationsgebied uit te breiden met duurzaamheid. Het college heeft daarop aangegeven dat hiernaar onderzoek zal worden gedaan en dat hierover bij de voorjaarsnota wordt gerapporteerd.

²² Dit is alleen een globale weergave om de hoofdlijn van de richtlijn en de toepassing ervan te schetsen. Zie voor een precieze bespreking bijvoorbeeld Priemus & Schutte-Postma (2008).

Alles bijeen genomen zijn er veel aanzetten om het begrip leefbaarheid te vertalen in concrete en meetbare indicatoren, maar ontbreekt concretisering van de factoren 'groen', 'water' en 'bevaarbaar water'. Ook met de aanzetten die er wel zijn, gebeurt weinig, doordat ze niet consequent terugkomen in de diverse documenten. In de programmabegroting en de verantwoording komt wel steeds een drieslag voor van 'Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen/hebben we daarvoor gedaan, en wat mag het kosten/heeft het gekost?'. Maar geen van de bovengenoemde concretisering van 'leefbaarheid' komen hierin voor, ook niet de concretisering uit het *Structuurplan*. In de bestuursrapportages en de concept-BOO's ontbreekt eveneens een dergelijke set van indicatoren.

Daarmee is 'leefbaarheid' onvoldoende vertaald in concrete indicatoren of subdoelen.

BEREIKBAARHEID

Als concretisering van 'bereikbaarheid' wordt in vele stukken het aantal reizigers genoemd dat het station in de toekomst moet kunnen verwerken. Die toekomst ligt nu eens in de periode 2015-2020, dan weer in 2025. Het aantal dat genoemd wordt is doorgaans 100 miljoen reizigers per jaar (zie voetnoot 12 in §2.3.1).

Omdat vele reizigers overstappen is dit eigenlijk geen directe indicator van de bereikbaarheid van het Stationsgebied, of van de stad Utrecht, maar van de bruikbaarheid van het centraal station. Die is natuurlijk van groot belang voor de bereikbaarheid van het stationsgebied en de rest van de stad. Alleen is het niet genoeg: als het station zelf uitstekend functioneert maar je van daaruit niet in een redelijke tijd en met redelijk comfort naar de omliggende voorzieningen en woningen kunt komen en naar de rest van de stad, dan zijn het stationsgebied en de stad Utrecht niet goed bereikbaar. Deze ambitie blijkt wel uit de diverse stukken, maar wordt niet echt concreet gemaakt. De term 'hoogwaardig openbaar vervoer' wordt veel gebezigd, maar het is niet duidelijk wanneer het vervoer zo goed is dat het 'hoogwaardig' mag heten. Concretisering van de bereikbaarheid te voet, per fiets, motor of auto ontbreken in vrijwel alle stukken.

Het *Structuurplan* noemt hier diverse noties. Zo moet de 'psychologische afstand' per fiets tussen Leidsche Rijn en het stadscentrum korter worden. Misschien is dit meetbaar te maken, maar uitwerkingen die dit mogelijk maken hebben we niet gezien.

Wat concreter zijn formuleringen in het *Structuurplan*, dat er op maaiveld voor voetgangers en fietsers overzichtelijke en veilige routes moeten komen, het stationsgebied ook per auto bereikbaar moet blijven, buitenruimten 24 uur per dag toegankelijk moeten zijn en dat er in het stationsgebied een netwerk moet komen van straten, pleinen en waterlopen dat het stationsgebied logisch moet verbinden met omliggende wijken.

Alles bijeen genomen zijn er verschillende aanzetten om concreet te maken waaraan het Stationsgebied moet voldoen om goed bereikbaar te zijn, per openbaar vervoer, te voet, per fiets of met eigen gemotoriseerd vervoer. Wat echter ontbreekt is een uitwerking van wat precies bereikbaar moet zijn (het stationsgebied en/of de rest van de stad) en binnen hoeveel tijd en eventueel met welk comfort men daar dan moet kunnen komen, vanaf een bepaald punt (voor openbaar vervoer ligt het station voor de hand, voor auto's de snelweg). Ook voor bereikbaarheid ontbreekt consequent gebruik van een ontwikkelde indicatorenset in de cyclusedocumenten (programmabegroting en -verantwoording; bestuursrapportage).

Bereikbaarheid is dus onvoldoende vertaald in concrete indicatoren of subdoelen.

ECONOMISCH POTENTIEEL

De beoogde verhoging van het economisch potentieel van de stad Utrecht is in drie concrete en meetbare indicatoren vertaald:

- ◆ het aantal netto toegevoegde arbeidsplaatsen;
- ◆ de toename van de contante waarde;
- ◆ de toename van de onroerende zaken belasting (OZB).

De eerste twee indicatoren zijn berekend in de *Economische effect rapportage* (Bestuursinformatie, gemeente Utrecht 2003). Voor de arbeidsplaatsen berust het resultaat hoofdzakelijk op de aanname dat het toegenomen oppervlak voor kantoren, winkels et cetera daadwerkelijk wordt gebruikt. Vanuit een tweede aanname over het aantal werknemers per vierkante meter in de diverse branches en een schatting over de werkgelegenheid die door de ontwikkeling van het stationsgebied elders in de regio verdwijnt, komt men tot een aantal van 1.800 tot 2.200 extra arbeidsplaatsen in vergelijking tot de ontwikkeling die anders had plaatsgevonden (het 'referentiemodel'). In de diverse beleidsstukken heeft het college vervolgens steeds het hoogste getal, 2.200, genoemd. Hoewel het in principe doorgaans niet realistisch is om uit een hele bandbreedte het hoogste getal te nemen, is dat intussen wel te rechtvaardigen. De toegevoegde oppervlakte aan kantoren is immers flink toegenomen.

Ook de toename van de netto contante waarde van de gebouwen in het Stationsgebied is heel specifiek en meetbaar geformuleerd: EUR 265,4 miljoen in 2003, waarvan EUR 144,5 miljoen door nieuwe gebouwen en EUR 120,9 miljoen door waardeverhoging van bestaande gebouwen. Het begrip 'netto contante waarde' geeft aan, wat een waardeverhoging die nog moet ontstaan op een eerder tijdstip 'waard is'. In dit geval: wat is het in 2003 waard, dat er in 2015 allerlei nieuwe gebouwen staan en de openbare ruimte opnieuw is ingericht. In zo'n berekening moet men altijd allerlei aannamen maken over onzekere factoren, zoals de renteontwikkeling. Hoewel de auteurs van de economische effectrapportage melding maken van een gevoeligheidsanalyse, dat wil zeggen een analyse hoe sterk de resultaten veranderen als men bijvoorbeeld een net iets andere renteontwikkeling aanneemt, is over aard en resultaten van deze analyse niets te lezen.

De toename van de OZB wordt sinds de programmabegroting 2006 als effectindicator vermeld. De jaarlijkse opbrengst zou EUR 2 miljoen meer moeten zijn dan vóór het project werd uitgevoerd. We hebben de berekening, door de afdeling Bestuursinformatie, niet beoordeeld op juistheid.

Het economische aspect speelt in de discussies in de raad over de ontwikkeling van het Stationsgebied geen grote rol. Ook uit de interviews blijkt dat de raadsleden hier niet sterk op gespist zijn, een enkele uitzondering daargelaten. Men neemt vrij algemeen aan, dat het wel goed zal zijn voor de economische ontwikkeling als er zoveel activiteiten bijkomen. Enkele raadsleden stellen wel ter discussie of alle kantoorroimte blijvend verhuurd kan worden en of zoveel nieuwe economische activiteiten en arbeidsplaatsen eigenlijk wel nodig zijn.

De POS daarentegen benadrukt in de interviews het belang van de economische dimensie en de plaats van Utrecht in de interstedelijke en internationale concurrentie als vestigingsplaats.

We concluderen dat het begrip 'economisch potentieel' is vertaald in concrete, meetbare indicatoren. Daarbij past wel de kanttekening dat de ontwikkeling van deze indicatoren van allerlei zaken afhangt die ver buiten de beïnvloedingssfeer van de gemeente liggen, zoals de rentestand en de algemene ontwikkeling van de economie. Het is dus de vraag of de indicatoren wel echt een slagen of falen van bepaalde aspecten van het project Stationsgebied weergeven.

3.2.7 Bouwplannen gerelateerd aan hoofddoelen

Over het nut en de opzet van het referendum verschillen raadsleden van mening. Er is wel consensus dat de uitslag van het referendum, nu dat eenmaal is gehouden, serieus moet worden genomen. Sommigen benadrukken dat bij de verder ontwikkeling van het project Stationsgebied afwijkingen noodzakelijk kunnen zijn, terwijl anderen er zoveel mogelijk aan vasthouden dat de deelplannen en verdere realisatie moeten blijven kloppen met de oorspronkelijke bedoelingen van de ‘winnende’ visie.

Over de relatering van de bouwplannen aan de algemene doelstellingen van het project Stationsgebied zijn veel geïnterviewde raadsleden niet ongelukkig. Ze bepalen grotendeels per fractie of en hoe de plannen overeenkomen met de algemene doelen van het project Stationsgebied. De beoordeling of de plannen overeenkomen met de algemene doelen wordt dan als een politieke zaak gezien. Omdat de raadsleden wél het belang aangeven van duidelijkheid over de relatie tussen de oorspronkelijke doelen en concrete bouwplannen keken we hier in ons onderzoek wel naar.

In de programmabegroting voor 2004 spelen de doelen van het project nog geen expliciete rol. In de begrotingen vanaf 2005 wel. Daar wordt expliciet een koppeling gemaakt tussen hoofddoelen en activiteiten, meestal met als tussenstap een subdoel. Het is echter niet altijd even duidelijk waarom een bepaalde activiteit geacht wordt aan een bepaald subdoel bij te dragen (voor een voorbeeld; zie kader 1).

Kader 1 Relatie bouwplannen en hoofddoelen

De *Programmabegroting 2006* rangschikt o.a. het opleveren van een *Structuurplan* en van bilaterale projectovereenkomsten onder het doel ‘vergroten van de werkgelegenheid en benutten van de economische potentie van de stad als geheel’, terwijl dit toch evenzeer te maken heeft met ‘het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid in het Stationsgebied’.

Ook in de programmaverantwoording geeft het college informatie per hoofd- en subdoelstelling, doorvertaald naar activiteiten.

Deze systematiek is op zich uitstekend geschikt om duidelijk te maken welke bouwplannen er voor een bepaald jaar zijn, waar ze voor dienen, wat ze kosten, en in hoeverre het vervolgens lukt om ze te realiseren. Toch geven raadsleden in onze interviews aan een duidelijke relatie te missen tussen de doelen uit het *Masterplan*, de concrete activiteiten en de resultaten. We denken dat dit vooral komt door het ontbreken van een consequent gehanteerde set van concrete indicatoren, vooral voor leefbaarheid en bereikbaarheid (zie paragraaf 3.2.6). Het is natuurlijk mooi als er in een bepaald jaar evenveel voorlopige ontwerpen zijn opgeleverd als de bedoeling was, maar de raad zou uit de gegeven informatie ook moeten kunnen opmaken dat de ontworpen gebouwen, pleinen en andere voorzieningen daadwerkelijk aan meer leefbaarheid en betere bereikbaarheid zullen bijdragen.

In de bestuursrapportages en de kwartaalrapportages staan de voortgang en de financiën centraal. De relatie met de hoofddoelen van het project komt hier nauwelijks ter sprake. Het is daardoor niet eenvoudig te zien hoe de bestuurs- en kwartaalrapportages aansluiten op de programmabegroting en verantwoording.

Ook in de concept-BOO's en de begeleidende informatie komt de relatie met de hoofddoelen van het project als geheel (verbeteren van leefbaarheid, bereikbaarheid en economisch

potentieel) niet expliciet aan de orde. Hoe krijgen deze drie doelen met hun verschillende indicatoren gestalte in bijvoorbeeld het Entreegebouw of het Poortgebouw? Elk raadslid moet er zich zelf een beeld over zien te vormen vanuit het totale contract met alle bijlagen en tekeningen.

3.2.8 Afwijkingen van eerder gemaakte afspraken expliciet

Het college laat niet duidelijk, expliciet en in de hoofdtekst van de toelichting, zien waar het bij de ontwikkeling van de plannen en de uitvoering daarvan binnen de afspraken met de raad blijft en waar het college hier buiten treedt of dreigt buiten te gaan treden. Dat ligt voor een deel aan het kader zelf, we komen hierop terug in §4.1. Maar ook waar de raad zelf in moties en amendementen het kader scherp heeft geformuleerd, komen afwijkingen hiervan niet altijd duidelijk uit de tekst naar voren. In één geval heeft dit tot een werkelijk ernstige lacune in de communicatie tussen college en raad geleid (zie kader 2).

Kader 2 Overkluizing Catharijnesingel

Op 15 december 2005 spreekt de gemeenteraad onder andere over de BOO Hoog Catharijne (ook BOO Vredenburg genoemd). Diverse leden zijn bezorgd over de plannen van Corio om op straatniveau een grote, brede verbinding van 70 meter te maken met een glazen vloer. Wethouder Lenting antwoordt dat hij de spanning ziet tussen dit voorlopige ontwerp en diverse moties van de raad. 'De raad zal dit onderdeel sowieso nog terugzien op het moment dat daarover wordt besloten'. Op 2 maart 2006 komt de overeenkomst, tezamen met andere, na een second opinion nog één keer in de commissie Stedelijke Ontwikkeling. De commissie stelt geen specifieke vragen over de overkluizing, Op 3 maart wordt de overeenkomst ondertekend. Pas veel later, na een brief van 20 september 2007 over (onder andere) de uitwerking van de BOO/BPO Vredenburg, wordt duidelijk dat volgens een tekening in een bijlage de te herstellen Catharijnesingel over een veel grotere lengte 'overkluisd' zou worden (ruim 120 meter) dan ooit ter sprake was geweest. Bovendien was de afstand van 20 meter tussen de bebouwingen aan beide zijden van de singel aanzienlijk kleiner dan het minimum dat de raad had vastgelegd in amendement 2004/A55. Het ongenoegen in de raad was zo groot, dat het college een apart archiefonderzoek moest laten uitvoeren om vast te stellen of de betreffende bijlage er eigenlijk wel vóór de raadsvergadering was, dan wel pas later aan de stukken was toegevoegd. De conclusie was, dat de bijlage wel ter inzage had gelegen, maar dat het college de raad hier niet met een aparte aanbiedingsbrief op had gewezen, voor ondertekening van het contract. Het onderzoek constateert dat deze werkwijze 'het risico van onduidelijkheid in zich draagt'.

Het expliciet melden van afwijkingen van eerder gemaakte afspraken is vooral van belang voor de conceptovereenkomsten. De informatie die de raad over bij de conceptovereenkomsten krijgt is uitvoerig. De totale overeenkomst, inclusief alle bijlagen, komt uiteindelijk ter inzage van de raad. Het betreft complexe contracten, die noodzakelijkerwijze in juridische termen zijn gesteld. Door de complexiteit en de grote omvang zijn toelichting en ordening van groot belang. De vraag of en hoe de plannen uit de conceptovereenkomst passen in eerdere afspraken zou daarbij een belangrijk indelingsprincipe kunnen zijn. Op dit punt gaat het niet goed. De begeleidende informatie geeft wel een globale uitleg, maar maakt niet duidelijk op welke punten de onderhandelingsresultaten spanning vertonen met eerdere afspraken en op welke punten ze er binnen blijven. Volgens de begeleidende brieven past eigenlijk elke conceptovereenkomst volkomen bij de uitgangspunten van het project Stationsgebied. De brieven zijn er dan ook meer op gericht acceptatie van de conceptovereenkomsten te bevorderen dan om een zorgvuldige afweging mogelijk te maken van de behaalde onderhandelingsresultaten, in het licht van de doelstellingen van het project.

3.2.9 Risico-informatie over inhoud, tijd en geld

De informatie over risico's is sterk toegespitst op de financiële risico's en de tijdsplanning. In de *Bestuursrapportages 2007 en 2008* is een overzicht van risico's opgenomen met financiële gevolgen en beheersmaatregelen. Dat is uiteraard heel belangrijk. Informatie over de inhoudelijke risico's gekoppeld aan de hoofddoelstellingen van het project Stationsgebied (verbeteren leefbaarheid en bereikbaarheid; benutten economisch potentieel) is niet expliciet en geordend te vinden. De aandacht is dus niet evenwichtig verdeeld over de diverse typen risico's (voor een voorbeeld; zie kader 3).

Kader 3 Voorbeeld van een inhoudelijk risico

In paragraaf 2.6.1 beschrijven wij de onzekerheid over de woningbouw in het stationsgebied. Deze onzekerheid in de uitvoering van het *Masterplan* vormt een risico voor de hoofddoelstelling 'leefbaarheid'. Een centrale vooronderstelling in het plan voor het stationsgebied is immers dat de levendigheid en sociale veiligheid is gebaat bij in het gebied gevestigde bewoners (zie *Structuurplan*).

3.2.10 Overzichtelijkheid van planning en financiën

In de bestuursrapportage wordt de planning overzichtelijk weergegeven voor de in de grondexploitatie opgenomen deelplannen, met balken in verschillende kleuren voor openbare ruimte/infrastructuur en de bouw van vastgoed. In de *Bestuursrapportage 2008* is voor het eerst een referentiepunt opgenomen in de tabel, namelijk de planning aan het eind van het vorige jaar. Daardoor is nu beter zichtbaar waar vertraging optreedt en waar het juist sneller gaat dan voorzien. De toelichting op de tabel schiet wel nog tekort: er wordt niet per project ingegaan op de oorzaken van vertraging of versnelling. Uit de *Bestuursrapportage 2008* blijkt bijvoorbeeld dat de projecten Oostflank Noord en Oostflank Zuid zo'n drie jaar eerder starten dan voorzien, maar er wordt niet uitgelegd waarom.

In de *Kwartaalrapportage oktober 2007-maart 2008* is overigens zonder enig commentaar de informatie over de westzijde (Jaarbeursplein, Westflank e.d.) weggefallen. Deze staat wel in het brondocument van de POS, de indicatieve uitvoeringsplanning 2.07, maar dat document kregen de raadsleden niet.

In de financiën is het tekort duidelijk zichtbaar en dit wordt in de verschillenanalyse over het algemeen duidelijk toegelicht.

3.2.11 Begrijpelijke en voorstelbare formulering en presentatie

De cyclische informatie (programmabegroting en -verantwoording; kwartaal- en bestuursrapportages) is in het algemeen begrijpelijk geformuleerd.

De concept-BOO's zijn daarentegen ontoegankelijk. Dat is waarschijnlijk onvermijdelijk, aangezien het ingewikkelde juridische contracten zijn. Deels is het ook een zaak van onvoldoende toelichting over de hoofdzaken uit een bepaald contract, de redenen om voor bepaalde constructies te kiezen en dergelijke.

Doordat de raad als 'second opinion' veel vragen heeft laten uitzoeken en de contracten toegankelijk heeft laten maken door een juridisch bureau, heeft de raad de contracten toch kunnen doorgronden. De rekenkamer stelt dat de toelichtende informatie voldoende duidelijk moet zijn om vragen als "wat staat er nu eigenlijk?" te beantwoorden. Het instrument van de second opinion zou dan volledig op verdergaande, opiniërende vragen

gericht kunnen worden, zoals “welke andere constructies zijn in dit geval denkbaar, wat zijn de voor- en nadelen van diverse mogelijkheden, vanuit welke gezichtspunten is dit de beste oplossing en vanuit welke juist niet?”

Zoals diverse raadsleden in de interviews aangeven, valt het hun moeilijk om zich een ruimtelijke voorstelling te maken van de deelplannen waar het contract over gaat, zeker in relatie tot de overige plannen. Er zitten vaak veel technische bouwtekeningen bij, maar geen heldere en overzichtelijke plaatjes die een ruimtelijke (driedimensionale) voorstelling mogelijk maken.

Een enkeling geeft de risico's aan van 3D-animaties: plaatjes kunnen een eigen leven gaan leiden en een schijnexactheid opleveren. Om zelfde reden wil de wethouder het alleen in de uitvoerende fase, als de besluitvorming al achter de rug is.

3.2.12 Tijdige beschikbaarheid van informatie

In het kader van dit brede onderzoek hadden we geen gelegenheid om na te gaan hoeveel dagen voor de betreffende raadsvergadering de informatie voor de raadsleden volledig te raadplegen was. Het is ook niet zeker dát dit achteraf goed is vast te stellen.

De interviews met raadsleden duiden erop, dat vooral bij de concept-BOO's de tijdigheid van de informatie een probleem is. Dat geldt dan met name voor de bijlagen. Die werden lange tijd nog kort voor de raadsvergadering ‘ververst’ in de stukken die ter inzage lagen in de leeskamer, zonder expliciete kennisgeving hiervan aan de raadsleden. Dit blijkt ook uit het archiefonderzoek dat het college heeft laten uitvoeren naar de gang van zaken rond de overkluizing van de Catharijnesingel, waarmee de raad heeft ingestemd zonder dat de meeste raadsleden zich hiervan bewust waren (*Archiefonderzoek besluitvorming Catharijneknoot ten tijde van de besluitvorming BOO/BPO Vredenburg*, bijlage 5 bij raadsbrief 21 december 2007; zie kader 2 in §3.2.8).

De benodigde tijd is logischerwijze direct verbonden met de mate waarin de informatie geordend is. Als expliciet en beargumenteerd is aangegeven welke ontwikkelingen anders zijn verlopen dan was verwacht, waar plannen en conceptovereenkomsten afwijken van eerdere afspraken en welke beslissingen dan ook aan de raad worden voorgelegd, is de informatie sneller te verwerken dan als de raad het gehele stuk, inclusief bijlagen, vaststelt.

3.2.13 Juistheid en volledigheid van de informatie

JUISTHEID EN VOLLEDIGHEID VAN DE INFORMATIE

We hebben in dit onderzoek niet kunnen nagaan of de verstrekte informatie altijd juist en volledig is. Dat zou vereisen dat we onafhankelijk van deze informatie, dus vanuit andere bronnen, een ‘zeker’ beeld opbouwen van het project en vervolgens toetsen of de informatie hiermee overeenkomt.

Wel hebben we op één punt enigszins toevallig gemerkt dat verstrekte informatie over het verleden niet juist is: de toezegging van wethouder Lenting uit 2005 over de toename van het aantal bomen in het stationsgebied werd in de brief aan de raadscommissie Stedelijke ontwikkeling over de ‘bomenvisie’ in 2008 verkeerd weergegeven. In 2005 beloofde de wethouder Stationsgebied in het kader van een ‘groenere uitstraling’, dat er meer bomen toegevoegd zouden worden dan er zouden verdwijnen (Commissie Stedelijke Ontwikkeling, 24 november 2005). De concept bomenvisie van 15 juli 2008 verwijst naar deze toezegging, maar niet correct: het zou erom gaan dat er evenveel bomen teruggeplant worden als er

moeten verdwijnen. Aan die 'versie' van de toezegging houdt het college zich in de concept bomenvisie, met enige slagen om de arm.

Niet apert onjuist, maar wel enigszins misleidend vinden we de voorstelling van zaken dat het project aan de gemeente Utrecht EUR 70 miljoen zou kosten, omdat de grondexploitatie hiervan uitgaat ('onrendabele top').²³ Van begin af aan was echter ook duidelijk dat een deel van het project ongedekt was. Hiervoor moet de gemeente nog opbrengsten realiseren. In de beginperiode stond er dan ook EUR 35 miljoen aan opbrengsten 'van buiten het Stationsgebied' ingeboekt. Toen duidelijk werd dat de opbrengsten buiten het plangebied onzeker werden of niet zouden worden gehaald (als gevolg van inzakkende kantoren markt en geen duidelijke vrije locaties buiten het gebied) besloot de raad bij te sturen door delen van het *Masterplan* te benoemen als fase 2 en afhankelijk te stellen van inkomsten uit ontwikkelingen die in de toekomst liggen (na 2020). Als die opbrengsten er waren geweest of nog komen, kan de gemeente die uiteraard ook voor andere doelen bestemmen. Het zijn dus eigenlijk voorziene kosten van het volledig uitvoeren van het *Masterplan*.

Een ander punt speelt nog steeds een rol, en wel in toenemende mate, nu de uitvoering van het project Stationsgebied ter hand genomen wordt. De belasting van het ambtelijke apparaat (vakdiensten) komt voor een deel niet tot uitdrukking in de grondexploitatie, en dat is ook gebruikelijk voor dit instrument. Maar het gaat wel degelijk om kosten die direct samenhangen met het project Stationsgebied, zoals de extra juristen die nodig zijn om de gerechtelijke procedures af te wikkelen en vergunningverlening. Overigens zijn er ook opbrengsten buiten de grondexploitatie (Leges) die samenhangen met de project Stationsgebied en zijn er ook kosten op de grondexploitatie Stationsgebied geboekt die er in andere vergelijkbare projecten buiten worden gehouden (bijvoorbeeld de kosten van het referendum en de *Masterplan*ontwikkeling). Er is dus geen sprake van een zuivere grondexploitatie. Landelijke eenduidige kaders voor toerekening van kosten en opbrengsten aan een grondexploitatie ontbreken ook nog. Elke stad doet het anders. In het kader van de grondexploitatiewet wordt nu gewerkt aan een landelijke normering.

Verder is de tijdsplanning achteraf gezien steeds aan de optimistische kant is geweest en daarmee niet juist. Deelprojecten starten veel vaker na de geplande begindatum dan ervoor (§2.4). Het is normaal dat een indicatieve planning niet precies gerealiseerd wordt. Maar bij een juiste inschatting zouden meevallers en tegenvallers ongeveer in evenwicht moeten zijn.

Ook de financiële planning blijkt, ondanks alle inspanningen op dit gebied, door de jaren heen toch wat te zonnig. Het tekort vertoont een oplopende tendens en uit de informatie blijkt niet duidelijk hoe het college deze denkt om te buigen.

De financiering en daarmee ook de inhoud van de tweede fase van de uitvoering, vanaf 2015, zijn nog niet duidelijk. Met de invoering van de 'knip' in twee fasen in 2005, is zodoende eigenlijk een deel van het gehele project onzeker geworden, uitgaande van de huidige informatie. Deelplannen zoals de transformatie van het Westplein van verkeersrotonde tot 'echt plein' en het herstel van het noordelijke deel van de Catharijnesingel vormen, volgens het *Masterplan*, toch wel degelijk een integraal onderdeel van het gehele

²³ Een van de 7 hoofdelementen in het referendum Stationsgebied ging over de gemeentelijke bijdrage. In visie 1 leverde de herontwikkeling een bedrag van EUR 12 miljoen op. Visie A leverde een tekort op van EUR 91 miljoen. Nadat de raad de referendum uitslag had overgenomen, werd - in het kader van de algemene bezuiniging van de gemeente -, eind 2002 besloten van dit bedrag EUR 1 miljoen af te halen.

Nadien besloot de raad EUR 20 miljoen van de bijdrage af te zonderen voor verkeersmaatregelen buiten het plangebied. De overgebleven EUR 70 miljoen is taakstellend voor de grondexploitatie. Als deze taakstelling niet wordt gehaald - zo besloot de raad - moeten er maatregelen worden voorgesteld.

project. De verwachting van de POS dat er wel dekkingsmogelijkheden zullen zijn, is wellicht gerechtvaardigd, maar raadsleden krijgen eigenlijk geen duidelijke informatie waarmee ze zich een oordeel hierover kunnen vormen.

In de bestuursrapportages gaat het college vrij uitgebreid in op de communicatie rond het project Stationsgebied. Dit vinden wij niet in balans met de beknopte informatie over de deelprojecten (bijvoorbeeld over de oorzaken van vertraging en versnelling en de risico's voor de leefbaarheid en bereikbaarheid).

Met deze opsomming willen we niets afdoen aan de inspanningen die de POS levert om goede en toegankelijke informatie te leveren. Op veel punten is ook vooruitgang geboekt, maar er blijft een aantal manco's dat nader verklaard en vervolgens verbeterd moet worden.

WAARBORGEN VOOR JUISTE EN VOLLEDIGE INFORMATIE

We kunnen geen algemeen oordeel vellen over de juistheid en volledigheid van de informatie. We hebben wel gekeken naar of de POS de informatie aan een extra toets onderwerpt, alvorens deze te gebruiken in de onderhandelingen met de partners en voor de informatievoorziening aan de raad. Anders verwoord: treft de POS waarborgen voor juiste en volledige informatie?

We constateren dat de POS waarborgen heeft getroffen:

- ◆ In paragraaf 2.8.3 over risicobeheersing beschreven we al de verschillende gremia die een rol hebben in het toetsen van de inhoudelijke kwaliteit van de plannen ('kwaliteitsoverleg'; Atelier Stedenbouw; welstandscommissie).
- ◆ Daarnaast heeft de POS interne controlemaatregelen getroffen, om de juridische kwaliteit van overeenkomsten en de financiële onderbouwing te controleren. Zo is er onder meer een breed samengestelde juridische klankbordgroep, die alle privaatrechtelijke contracten en de bijbehorende collegeadviezen beoordeelt op juridische kwaliteit, risicoverdeling en informatiewaarde en onderbouwing.
- ◆ Het college en de POS hebben in de periode 2002-2008 een aantal *second opinions* laten uitvoeren om zekerheid te krijgen over de uitwerking van onderdelen van het project Stationsgebied. Bijlage 4 geeft een overzicht van deze *second opinions*. Deze hadden als doel extra zekerheid te krijgen over de haalbaarheid van opbrengsten ('commerciële optimalisatie') en de juridische kwaliteit van conceptcontracten. 'Integrale' *second opinions* over deelplannen, waarbij de inhoudelijke ambities, de financiering en de risico's van een plan tegen het licht worden gehouden door een onafhankelijke opdrachtnemer, zijn er niet.
- ◆ De POS houdt een risicoregister bij dat twee maal per jaar wordt geactualiseerd. De lijst met risico's wordt twee maal per jaar aan de raad gezonden (bij de bestuursrapportage en de verantwoording). *Second opinions* op de risicoanalyse en het risicomanagement van de POS zijn nooit uitgevoerd.

Wij hebben in dit onderzoek niet onderzocht hoe deze waarborgen uitwerken in de praktijk. Met andere woorden: of de plannen er beter van werden wat betreft inhoud en juridische en financiële onderbouwing.

4 VERKLARINGEN VOOR TEKORTKOMINGEN

Een aantal onvolkomenheden in de informatievoorziening hangt blijkens de interviews en documentanalyse samen met algemenere, achterliggende factoren. We gaan in dit hoofdstuk nader in op verklaringen voor:

- ◆ niet expliciet benoemen waar de ontwikkeling anders is verlopen dan volgens het afgesproken kader de bedoeling was;
- ◆ weinig aandacht voor inhoudelijke keuzen en inhoudelijke risico's, de kans dat gebouwen, pleinen, infrastructuur en verbindingen met de bestaande stad zich zo ontwikkelen dat belangrijke doelstellingen van het project niet gerealiseerd worden;
- ◆ te optimistische inschatting van de voortgang.

De verklaringen die we in dit hoofdstuk aanreiken, liggen op drie niveaus en vullen elkaar aan:

- ◆ onduidelijkheid van het kader, dat tussen raad en college is afgesproken en waarbinnen de uitvoering moet plaats vinden;
- ◆ verschillende opvattingen over de gewenste rol van de raad en van het college;
- ◆ posities en afhankelijkheden:
 - de wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente en private investeerders;
 - de dubbele positie van de POS als trekker van het project en als informatieverrichter.

In onderstaande tabel 3 geven we aan welke verklaringen van toepassing zijn voor elk type tekortkoming. Vervolgens lichten we dit nader toe.

Tabel 3 Verklaringen voor tekortkomingen

Verklaringen	Tekortkomingen		
	Afwijkingen van afgesproken kader niet expliciet	Weinig aandacht voor inhoudelijke risico's en keuzen	Te optimistische inschatting van voortgang
Onduidelijkheid van kader (§4.1)	x	x	
Rolopvattingen raad en college (§4.2)	x	x	
Belangrijke rol private investeerders (§4.3)		x	
POS als informatieverrichter én trekker project (§4.4)		x	x

4.1 ONDUIDELIJKHEID OVER HET AFGESPROKEN KADER

4.1.1 Toelichting

Het kader dat de raad heeft gesteld wordt gevormd door:

- ◆ het (geactualiseerde) *Masterplan* Stationsgebied (december 2004);
- ◆ de grondexploitatie Stationsgebied (per 1 januari 2005) en vooral het negatieve eindsaldo van EUR 70 miljoen;
- ◆ het *Structuurplan* (december 2006);
- ◆ de overeenkomsten die het college, na de raad gehoord te hebben, heeft gesloten (Bilaterale Intentie / Ontwikkelingsovereenkomsten; BIO's resp. BOO's);
- ◆ de bijlagen bij de BIO's en BOO's (waaronder: het referentiekader openbare ruimte en het referentiekader beheer);
- ◆ de programmabegrotingen en bestuursrapportages door de jaren heen (programma Stationsgebied);
- ◆ aangenomen moties en amendementen.

De raad heeft al vrij snel, bij de vaststelling van het *Masterplan*, aan het college gevraagd om 'controleerbare kwaliteitskaders' te ontwerpen en aan de raad ter besluitvorming voor te leggen. Er zijn wel diverse referentiekaders door het college vastgesteld, maar voor zover we konden nagaan zijn deze nooit vooraf aan de raad voorgelegd.

Het kader wordt dus gevormd door veel verschillende documenten, waarin informatie op hoog detail niveau staat naast informatie over hoofdlijnen. De gezamenlijke documenten zijn op onderdelen strijdig, o.a. doordat na herziening van één document de andere niet worden aangepast (zie voor een voorbeeld kader 4). Het geheel vormt geen eenduidig kader voor raad en college en is ook moeilijk te overzien door raadsleden; dit stellen raadsleden zelf in de gesprekken.

Kader 4 Voorbeeld van een tegenstrijdigheid

Het 'referentiekader openbare ruimte' schetst het Smakkelaarsveld nog altijd als 'een gonzend stadsparkje' terwijl een amendement dat is opgenomen in het geactualiseerde *Masterplan* slechts rept van 'grotendeels onbebouwd laten' en diverse raadsleden het al als vaststaand aannemen dat hier maar weinig groen zal komen.

Op het symbolisch belangrijke punt van 'het water terug in de singel' heeft de raad overigens op onderdelen weer zeer concrete en meetbare kaders gesteld, o.a. door de minimale afstand tussen bebouwing aan beide zijden van de singel vast te stellen (amendement 2004-A55). Zoals eerder aan de orde is geweest, heeft dit er niet voor gezorgd dat het ontwerp deze afstand inderdaad respecteert, of dat de afwijkingen expliciet in de raad zijn besproken (§3.2.8). Daaruit blijkt dat duidelijkheid over het afgesproken kader geen voldoende voorwaarde is, maar gecombineerd moet worden met expliciete informatie over afwijkingen van dat kader.

4.1.2 Wat verklaart het?

Dat het afgesproken kader zelf onduidelijk is, is één van de oorzaken van de geconstateerde onduidelijkheid in de informatie over afwijkingen van het kader. Die afwijkingen kunnen moeilijk scherp in beeld komen op onderdelen waarop het kader zelf vaag is. Een duidelijk kader zou de relatie tussen algemene doelstellingen, concretisering daarvan in indicatoren en vervolgens in concrete bouwplannen expliciet moeten maken. Het ontbreken van een duidelijk kader kan ook bijdragen aan de geringe aandacht voor inhoudelijke risico's en inhoudelijke keuzen in de beginfase van deelprojecten.

4.2 UITEENLOPENDE ROLOPVATTINGEN VAN DE RAAD EN HET COLLEGE

4.2.1 Toelichting

De verschillende opvattingen over de gewenste rol van de raad en het college bepalen wat men als terechte vragen en interventies ziet en wat als een soort ongewenste inmenging. Algemeen delen raad, college en POS wel de notie dat raadsleden zich in de eerste plaats met hoofdlijnen moeten bezig houden en de uitvoering een zaak is van het college en de ambtenaren. Vervolgens bestaat zeker bij de ambtenaren, maar ook enigszins bij raadsleden, de neiging om de gehele inhoud van het project Stationsgebied tot 'uitvoering' te bestempelen.

Maar de inhoud van het project, datgene wat er komt te staan en vooral de mate waarin dat strookt met de beelden en verwachtingen die men heeft van verbeterde leefbaarheid, is voor de raad een hoofdzaak. De raadsleden verdiepen zich dan ook in wat ze zelf details noemen (bijvoorbeeld: hoeveel groen komt op welke plekken?), omdat ze anders geen grip krijgen op de inhoud van het project.

Aan het andere uiterste staat de opvatting van de POS. Volgens deze opvatting zou de raad zich, zeker nu de meeste kaders en contracten zijn vastgesteld, moeten richten op de vraag hoe de ontwikkeling van het stationsgebied past in de dynamiek van de samenleving, qua economie, bereikbaarheid en leefbaarheid. Die onderwerpen zou men zowel op regionale als op nationale en zelfs Europese schaal moeten benaderen: de positie van Utrecht in een dynamische omgeving vol concurrentie om kansen.

De opvatting van de wethouder ligt enigszins tussen beide uitersten in. Hij benadrukt, naast het belang van sturen op hoofdlijnen, ook het belang van informatievoorziening aan de raad om het politieke draagvlak te behouden. Hij is daarom geneigd de raad méér informatie te geven dan strikt noodzakelijk is voor het sturen op hoofdlijnen. De POS speelt hierin overigens een actieve rol. Niettemin is het voor hem ook vanzelfsprekend dat raadsleden de concrete uitwerking van het ontwerp van gebouwen en pleinen aan anderen moeten overlaten.

4.2.2 Wat verklaart het?

De rolopvatting van de POS en de wethouder dat de raad niet over de inhoudelijke concretisering van het project gaat, vormt in de eerste plaats een logische verklaring voor de geringe aandacht in de informatievoorziening voor inhoudelijke keuzen (met name in de beginfase van deelprojecten) en inhoudelijke risico's. Als de raad niet over de concretisering van de inhoud gaat hoeft hij hier eigenlijk ook geen informatie over te ontvangen, of krijgt hij die informatie alleen ter kennisname. Als de raad er tot een bepaald detailniveau over moet beslissen, moet hij uiteraard goed geïnformeerd worden over de inhoudelijke ontwikkelingen en de risico's dat deze een andere richting nemen dan wat als inzet was afgesproken.

De rolopvatting van de POS zou ook enigszins kunnen verklaren waarom deze geen grotere aandacht heeft besteed aan een helder afsprakenkader van beperkte omvang, met duidelijke relaties tussen algemene doelstellingen, concretisering daarvan en deelplannen. Om de plannen inhoudelijk te concretiseren, hebben de professionele uitvoerders en bestuurders in deze rolopvatting veel speelruimte. Een concreet kader, met inhoudelijke omschrijvingen, zou deze speelruimte inperken.

Dat de raadsleden hier gedeeltelijk anders over denken, verklaart dat de raad soms gedetailleerd randvoorwaarden stelt aan de uitvoering van deelprojecten.

4.3 BELANGRIJKE ROL VAN PRIVATE INVESTEERDERS

4.3.1 Toelichting

Het Stationsgebied wordt grotendeels ontwikkeld door private investeerders. De rol van de gemeente is dus minder bepalend dan in projecten die de gemeente zelf geheel of grotendeels financiert.

4.3.2 Wat verklaart het?

De belangrijke rol van private investeerders versterkt de neiging van de POS en het college om in de informatievoorziening weinig aandacht te besteden aan inhoudelijke keuzen en risico's. De POS heeft er al een forse taak aan om de onderhandelingen met deze partners te voeren vanuit de globaal geformuleerde doelen van het *Masterplan* en daarbij binnen het financiële kader te blijven. Informatie over inhoudelijke keuzemogelijkheden (in het begin van de ontwikkeling van een deelproject) en inhoudelijke risico's kunnen aanzetten tot meer inhoudelijke bemoeienis van de raad met de deelprojecten, wat de onderhandelingen weer ingewikkelder zou kunnen maken.

4.4 INFORMATIEVERSCHAFFER IS OOK TREKKER VAN HET PROJECT

4.4.1 Toelichting

De POS heeft de regie op de uitvoering van het *Masterplan* en is dé trekker van het gemeentelijke aandeel in het project. Tegelijkertijd is ze ook dé plaats waar de informatie over alle gemeentelijke aspecten van het project wordt opgesteld, verzameld en beheerd en van waar uit informatie aan raadsleden wordt doorgegeven.

4.4.2 Wat verklaart het?

Het is niet meer dan menselijk, en in vele opzichten ook functioneel, dat de mensen die in de POS werken, ondanks alle professionele competenties wat meer oog ontwikkelen voor de kansen dan voor de bedreigingen. Op basis van ons onderzoek kunnen we overigens niet *aantonen* dat een dergelijke vertekening optreedt. Het betreft een mogelijke verklaring die volgens de commissie Duivesteijn ook in landelijke infrastructuurprojecten een rol speelt (tijdelijke commissie infrastructuurprojecten 2004, met name p. 40-43 en p. 84).

De dubbele positie als informatieverschaffer en projecttrekker verklaart ook mogelijk voor een deel de geringe aandacht in de informatie voor de raad voor inhoudelijke keuzen en inhoudelijke risico's.

A white wireframe architectural drawing of a building is set against a solid blue background. The drawing shows a complex structure with multiple levels and a dense network of lines representing the building's framework. Several satellite dishes are attached to the building's facade. A tall, thin antenna or spire rises from the top right corner of the structure.

BIJLAGEN

ONDERZOEKSVRAGEN

DOELEN, RISICO'S EN AANNAMES VAN HET PROJECT STATIONSGBIED

- 1) Wat zijn de doelen van het project Stationsgebied? Zijn de doelen uitgewerkt in controleerbare indicatoren?
- 2) Wat zijn de centrale risico's voor de realisering van de doelen van het project Stationsgebied?
- 3) Wat zijn de centrale aannames (bijvoorbeeld over de omvang van risico's en de kans dat risico's zich voordoen) over de voorwaarden waaronder de doelen van het project Stationsgebied te realiseren zijn? Zijn de centrale aannames goed onderbouwd?

INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD OVER HET PROJECT STATIONSGBIED

- 4) Krijgt de raad de informatie van het college die hij minimaal nodig heeft om:
 - a) onderbouwde besluiten te kunnen nemen over het project Stationsgebied (kaderstelling);
 - b) na te gaan of het project zich overeenkomstig de doelen ontwikkelt en wordt uitgevoerd (controle)?

Toelichting: de raad moet in ieder geval informatie krijgen over doelen en doelrealisering, risico's en risico-ontwikkeling en de centrale aannames in het project Stationsgebied (zie vragen 1-3). Ander criteria voor minimaal benodigde informatie ontleen we aan diverse bronnen.
- 5) Is de informatie die de raad van het college krijgt over het project Stationsgebied tijdig verstrekt en toegankelijk en is de juistheid van de informatie gewaarborgd?

MOGELIJKHEDEN VOOR VERBETERING VAN DE INFORMATIE(VOORZIENING)

- 6) Als er sprake is van tekortkomingen in de informatie(voorziening), wat zijn daar dan verklaringen voor?
- 7) Hoe kan de informatievoorziening verbeterd worden? Wat is de rol van het college, het projectbureau en de raad daarbij?

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

GEMEENTE UTRECHT

- ◆ De heer G. Beens, POS, programmamanager Finance, Legal & Planning
- ◆ De heer B.F.M. Beerlage, raadslid
- ◆ Mevrouw A. Berghuizen, Griffie, griffier commissie Stad en Ruimte
- ◆ De heer A. Hutschemaekers, POS, directeur
- ◆ De heer H.H. Janssen, wethouder, o.a. voor Stationsgebied
- ◆ De heer E. van der Marel, raadslid
- ◆ De heer V. Oldenburg, raadslid
- ◆ Mevrouw G.A. Oskam, raadslid
- ◆ De heer W.G. Rietkerk, raadslid
- ◆ De heer T.W. Schippers, raadslid
- ◆ Mevrouw M. Schuring, raadslid
- ◆ De heer A. Smits, Griffie, griffier gemeenteraad Utrecht
- ◆ De heer S.W. de Vos, POS, directiesecretaris
- ◆ Mevrouw N.A.M.E. Wigny, raadslid

EXTERN

- ◆ De heer R. Hillebrand, projectleider Algemene Rekenkamer en oud-wethouder gemeente Leiden
- ◆ Mevrouw A. Mosselman, Stichting trek Lombok door tot het spoor
- ◆ De heer H. Priemus, hoogleraar (emeritus), Technische Universiteit Delft, onderzoeksinstituut OTB

EXPERTPANEL

In oktober 2008 hebben wij de voorlopige bevindingen van ons onderzoek besproken met een expertpanel. Het doel was om onze bevindingen en conclusies aan te scherpen door deze te onderwerpen aan een kritische toets door deskundigen. Bovendien benutten wij de expertmeeting om te komen tot realistische aanbevelingen aan de gemeenteraad van Utrecht.

De deelnemers aan het expertpanel waren:

- ◆ De heer R. Dijkmeester - Directielid projectbureau Zuidas Amsterdam.
- ◆ De heer V. Kool - Griffier (projectleider) Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (commissie Duijvesteijn; 2004). Nu: beleidsadviseur ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- ◆ De heer C. van Montfort - Hoogleraar publiek- private samenwerking en sectormanager PPS bij de Algemene Rekenkamer. Oud-lid van de Rekenkamer Utrecht.
- ◆ Mevrouw A. Rijckenberg - lid van de VROM-raad en zelfstandig adviseur stedelijke ontwikkeling.

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

HOOFDDOCUMENTEN

- ◆ Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie (2003). *Economische effecten rapportage Masterplan stationsgebied Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2003). *Masterplan Stationsgebied Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2004). *Actualisatie Masterplan Stationsgebied Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2004). *Structuurvisie Utrecht 2015-2030.*
- ◆ Gemeente Utrecht, Projectorganisatie Stationsgebied (2005). *Referentiekader Openbare Ruimte – Stationsgebied Utrecht.*
- ◆ Bestuur Regio Utrecht (2005). *Regionaal Structuurplan.*
http://www.regioutrecht.nl/Kerntaken_Regionale_Ontwikkeling/RSP.
geraadpleegd op 15-7-2008.
- ◆ Gemeente Utrecht (2006). *Masterplan ondergrondse infrastructuur.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2006). *Structuurplan Stationsgebied Utrecht.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2006). *Strategische Milieubeoordeling Stationsgebied Utrecht.*
Milieurapport (bijlage bij Structuurplan).
- ◆ Gemeente Utrecht, Projectorganisatie Stationsgebied (2007).
Indicatieve uitvoeringsplanning Stationsgebied Utrecht, versie 2.07.

PROGRAMMABEGROTINGEN EN PROGRAMMAVERANTWOORDINGEN

- ◆ Gemeente Utrecht (2003). *Programmabegroting 2004.*
Hoofdstuk 2.12.3 Deelprogramma Stationsgebied.
- ◆ Gemeente Utrecht (2004). *Programmabegroting 2005.* Hoofdstuk 2.14 Stationsgebied.
- ◆ Gemeente Utrecht (2005). *Programmabegroting 2006.* Hoofdstuk 1.6 Stationsgebied.
- ◆ Gemeente Utrecht (2005). *Verantwoording 2004.*
Hoofdstuk 1.12.3 Deelprogramma Stationsgebied.
- ◆ Gemeente Utrecht (2006). *Programmabegroting 2007.* Hoofdstuk 1.8 Stationsgebied.
- ◆ Gemeente Utrecht (2006). *Verantwoording 2005.* Hoofdstuk 1.14 Stationsgebied.
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *Programmabegroting 2008.* Hoofdstuk 1.9 Stationsgebied.
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *Verantwoording 2006.* Hoofdstuk 1.6 Stationsgebied.
- ◆ Gemeente Utrecht (2008). *Verantwoording 2007.* Hoofdstuk 1.8 Stationsgebied.

OVERIGE VERANTWOORDINGSRAPPORTAGES

- ◆ Gemeente Utrecht (2005). *Financiële onderbouwing.*
Uittreksel uit financiële bijlage bij Bestuursrapportage Stationsgebied 2005.
- ◆ Gemeente Utrecht (2005). *Bestuursrapportage Stationsgebied.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2006). *Bestuursrapportage Stationsgebied.* Utrecht: Gemeente Utrecht.
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *Voortgangsrapportage Stationsgebied.* 1e kwartaal 2007.
- ◆ Gemeente Utrecht (2007). *Bestuursrapportage Stationsgebied.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2008). *Voortgangsrapportage oktober 2007-maart 2008.* Utrecht: Gemeente Utrecht.

BRIEVEN AAN DE COMMISSIE STEDELIJKE ONTWIKKELING OF DE RAAD

- ◆ College van B&W (2003). Collegebrief aan de commissie SO, 2 september 2003, instemming planoptimalisatie,
- ◆ College van B&W (2003). Collegebrief aan de commissie SO, 26 augustus 2003, definitieve instemming met *Masterplan*.
- ◆ College van B&W (2003). Collegebrief aan de raad, 11 december 2003, definitieve instemming met *Masterplan*.

- ◆ College van B&W (2004). Collegebrief aan de commissie SO, 15 juni 2004, voorlopig ontwerp OV-terminal.
- ◆ College van B&W (2005). Collegebrief aan de commissie SO, 20 september 2005 over conceptBOO Vredenburg,
- ◆ College van B&W (2005). Collegebrief aan de commissie SO 20 september 2005 over concept afsprakenkader Jaarbeurs,
- ◆ College van B&W (2005). Collegebrief aan de commissie SO 18 november 2005, reactie op second opinion van Simmons&Simmons over conceptBOO/BPO Vredenburg en NS Vastgoed en concept afsprakenkader Jaarbeurs.
- ◆ College van B&W (2005). Collegebrief aan de raad, 7 december 2005, nadere informatie over aanpassingen in de contracten.
- ◆ College van B&W (2006). Collegebrief aan de commissie SO, 15 februari 2006, reactie op second opinion van Simmons&Simmons over conceptBOO Jaarbeurs.
- ◆ College van B&W (2006). Oplegnotitie bij *Structuurplan Stationsgebied* d.d. 31 oktober 2006.
- ◆ College van B&W (2006). Collegebrief aan de commissie SO, 21 november 2006, met toelichting op het *Structuurplan Stationsgebied*.
- ◆ College van B&W (2007). Collegebrief aan de commissie SO, 20 september 2007, uitwerking BOO/BPO Vredenburg / BOO/BPO Radboud en koppen OV-Terminal.
- ◆ College van B&W (2007). Collegebrief aan de commissie SO, 13 november 2007, reactie op second opinion van Simmons&Simmons over de conceptBOO/BPO Radboud en koppen OV-Terminal.
- ◆ College van B&W (2007). Collegebrief aan de raad, 21 december 2007, gewijzigde conceptBOO/BPO Radboud en koppen OV-Terminal.
- ◆ College van B&W (2007). Collegebrief aan de raad, 25 december 2007, definitieve BOO/BPO Radboud en koppen OV-Terminal.
- ◆ College van B&W (2007). Collegebrief aan de commissie SO, 16 juli 2007, aankondiging van contacten met Defensie over een concept-overeenkomst over de Knoopkazerne.
- ◆ College van B&W (2007). Collegebrief aan de raad, 2 november 2007, aanvullende informatie Knoopkazerne.
- ◆ College van B&W (2007) Collegebrief aan de commissie SO, september 2007 (niet preciezer gedateerd), tramstudie Utrecht, conclusies en vervolgstappen.
- ◆ College van B&W (2008). Collegebrief aan de commissie SO, 26 mei 2008, ontwerpen en contracten Stads kantoor.

OVERIGE GEMEENTELIJKE DOCUMENTEN

- ◆ College van B&W (2004). *Vorbereidingsbesluit Kruisvaartkwartier*, 16 maart 2004 (2004-50).
- ◆ *Collegeprogramma 2006-2010* (14 april 2006). Utrecht voor elkaar.
- ◆ College van B&W (2006). Krediet realisering muziekpaleis, 17 mei 2006 (raadsvoorstel 2006-110).
- ◆ Diverse notulen van vergaderingen over de ontwikkeling van het stationsgebied, van de commissie Stedelijke Ontwikkeling en van de raad.
- ◆ POS (2007). Verslag gecombineerd kwaliteitsoverleg/ Atelier Stedenbouw d.d. 26 november 2007.
- ◆ Gemeente Utrecht (2008). *Nieuwe werkwijze raad en raadscommissies*, d.d. 5 juni 2008.
- ◆ Dienst Stadsontwikkeling (15 december 2008). Procesbeschrijving bestemmingsplannen Wet ruimtelijke ordning.

EXTERNE DOCUMENTEN

- ◆ Bestuur Regio Utrecht (2007). Uitvoeringscontract RSP, factsheet Utrecht.
<http://www.regioutrecht.nl/BRUMain/BRU/ektronlink?uid=44414c1351eb139da069705804562ece>. geraadpleegd op 15-7-2008.

- ◆ Edens, C. (2003). Karakteristieken van Utrecht.
<http://www.aorta.nu/workshop/algemeen/karakt.doc>. geraadpleegd op 17-7-2008.
- ◆ Priemus H. en Schutte-Postma, L. (February 1 2008; unpublished). European particulate matter standards; relations with spatial development and transport policy.
- ◆ Rol, A.H. en J. Castenmiller (2008). Verbouwen met de winkels open.
www.movares.nl/NR/rdonlyres/CE91C5E8b-8734-44CB-80A5-6BCDA1B1EC9C/0/C081VerbouwenmetwinkelsopenUtrechtCS.pdf. geraadpleegd op 30-6-2008.
- ◆ Tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (2004). Onderzoek naar infrastructuurprojecten, hoofdrapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6. Den Haag: Sdu.
- ◆ VNG (2006). VNG-reactie Nota Vervoer gevaarlijke stoffen.
http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/parlement_FEI-U200600045.pdf
- ◆ VROM-raad (2008). Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid.
- ◆ Weblog Bouwput Utrecht (<http://bouwput.blogspot.com/>).

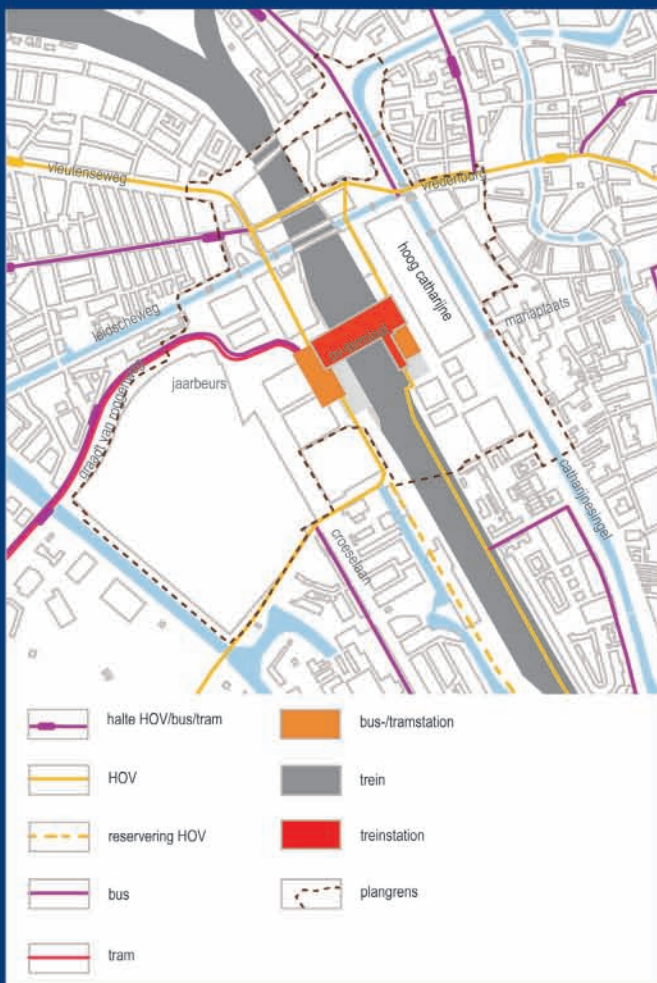
OVERZICHT SECOND OPINIONS

Overzicht *second opinions* in opdracht van het college / de Projectorganisatie Stationsgebied

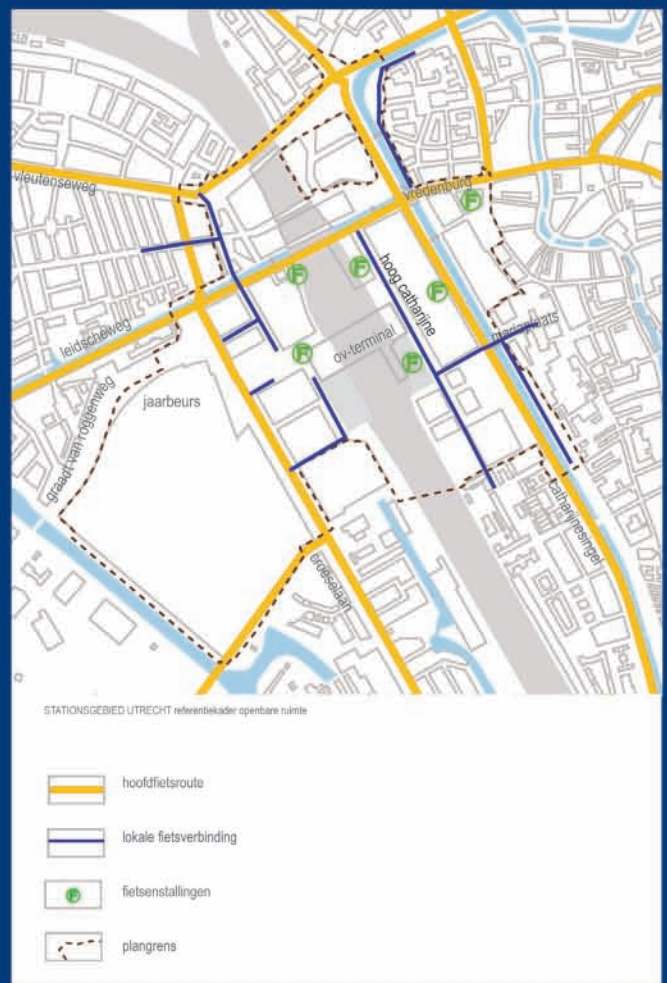
Onderwerp	Wie	Wanneer
Stationsgebied Utrecht Commerciële optimalisatie	Toornend & Partners	September 2002
Second opinion planvorming stationsgebied	Fakton	Juni 2003
Toetsing investeringsraming POS	Ingenieursbureau gemeente Rotterdam	September 2003
Second opinion Commercie OV-Terminal Utrecht CS	Twynstra Gudde	Oktober 2003
Juridische toets stellingen BIO HC BV Corio en Raamovereenkomst Corio	Houthoff Buruma	December 2004
Opbrengsten kantoren en winkels Stationsgebied Utrecht	Jones Lang Lasalle	Maart 2005
Rapportage grondruil Jaarbeurs	Jones Lang Lasalle	Oktober 2006
Second opinion aangepaste exploitatiebegroting Muziekpaleis	LA Group	Maart 2008



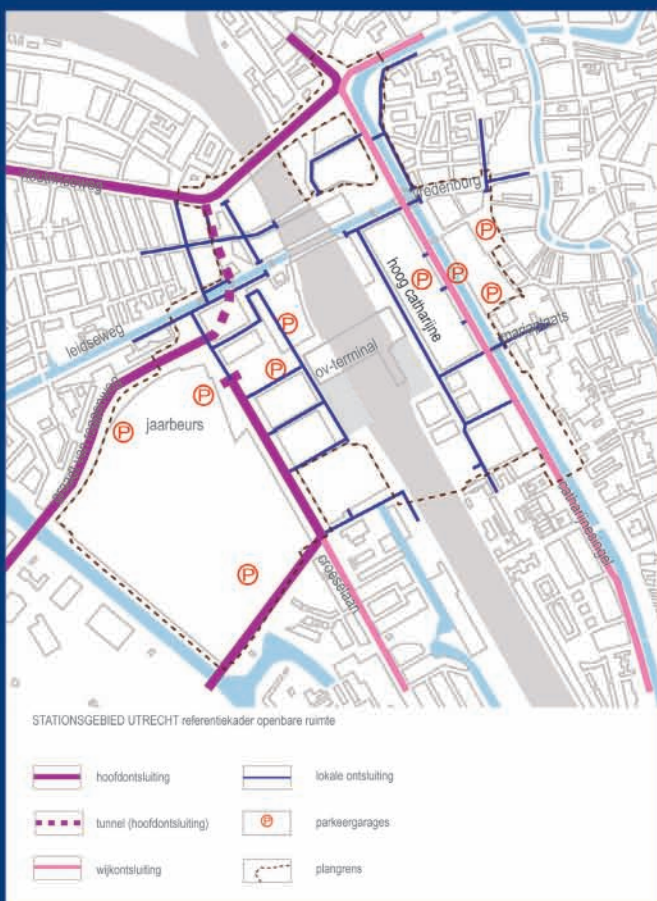
OPENBAAR VERVOER



FIETS



AUTO



VOETGANGER



De Rekenkamer van de gemeente Utrecht heeft tot doel door middel van onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen te verbeteren.

Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ dr. R.V. Bijl
- ◆ mr. W.R. de Boer (voorzitter)
- ◆ mr. drs. G.N.J.A. Bukkems
- ◆ B.J.L. Degenhart

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ drs. M.V.A.M. Roelofs
- ◆ drs. F. Roijackers

STAFBUREAU:

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon: 030 - 286 1383
E-mail: rekenkamer@utrecht.nl
Website: www.rekenkamer.utrecht.nl