



Rapport Intern onderzoek tot stand komen precarioheffing bouwproject Hof van Peltenburg

22 april 2015

Het college heeft in zijn brief van 13 november 2014 (kenmerk 2014/414047) aanvullende informatie gegeven over de vergunningverlening aan Dura Vermeer voor het afsluiten van de straten rondom het bouwterrein 'Hof van Peltenburg'. Tijdens de behandeling daarvan in de vergadering van de commissie Bestuur van 4 december 2014 heeft het college toegezegd een intern onderzoek te laten uitvoeren naar het ambtelijk handelen dat aan deze vergunningverlening ten grondslag lag.

Opdracht onderzoek

De opdracht van dit onderzoek is 'om redenen van zorgvuldigheid het gehele proces van het maken van de precario afspraak, inclusief de bedoeling en de besluitvorming, precies te onderzoeken'.

Aanpak onderzoek

1. In opdracht van de loco-gemeentesecretaris hebben twee medewerkers van de Concernstaf en twee medewerkers van Middelen en Services het onderzoek uitgevoerd. Zij zijn voorheen op geen enkele wijze bij precarioheffing betrokken geweest.
2. De onderzoekers hebben zich ingelezen in de documenten die in het kader van de WOB-verzoeken zijn overhandigd en alle documenten die overigens in het digitale archief van de gemeente over het onderwerp precario Hof van Peltenburg waren te vinden.
3. Tevens is gezocht naar e-mails van medewerkers over dit onderwerp. Daarbij zijn de zorgvuldigheidseisen ten aanzien van privacy van medewerkers in acht genomen.
4. Vervolgens zijn interviews gevoerd met de twee medewerkers die als 'meest betrokken' bij het onderwerp in 2008 en 2012 naar voren kwamen en ook nu nog in dienst van de gemeente zijn. Met een voormalig medewerker heeft een telefoongesprek plaatsgevonden.
5. Op basis van al deze informatie is het proces van de precario afspraak gereconstrueerd en beschreven in dit onderzoeksrapport. Het rapport is conform afspraak vooraf aan de twee medewerkers ter inzage gegeven, met het doel feitelijke onjuistheden te kunnen corrigeren.

Verloop van het proces

6. Het Peltenburgterrein wordt begrensd door de Schalkwijkerstraat, Zomervaart, Vijfhuizerstraat en bestaande bebouwing aan de Byzantiumstraat.
7. Het terrein ontleent zijn naam aan de houthandel die er tussen 1827 en 2000 was gevestigd. Na vertrek van de houthandel en sloop van de opstallen heeft het terrein langdurig braak gelegen en is het ook enige jaren geëxploiteerd als parkeerterrein.
8. De gemeente wilde graag dat het terrein zou worden ontwikkeld met woningen en winkels, zowel om aan de bestaande bouwopgave voor de stad invulling te geven als om de buurt een impuls te geven.



9. Uiteindelijk is er in 2008 door Dura Vermeer een plan ontwikkeld om deze bouw te realiseren.
10. De oorspronkelijke planning was dat het bouwplan in 2010 zou worden opgeleverd.
11. De woningen zouden bij oplevering in 2010 meetellen in de uitvoering van de afspraak om 5.000 woningen binnenstedelijk te bouwen.
12. Het bouwplan heeft flinke vertraging opgelopen wegens noodzakelijke aanpassingen op advies van de ARK én door het inzakken van de woningmarkt/economische crisis.
13. De oplopende aanneemprijzen betekenden dat de financiële marges voor de ontwikkelaar op dit bouwplan beperkt waren.
14. Dura Vermeer heeft in 2008 een berekening gemaakt van de verschuldigde precario aan de gemeente op basis van het door hen opgestelde verkeerscirculatieplan en de oppervlakte en inrichting van het terrein tijdens de bouw. De berekening kwam uit op een bedrag van circa € 300.000 voor een bouwperiode van drie jaar.
15. Dura Vermeer heeft in 2008 bij de toenmalige gemeentelijke accountmanager voor dit bouwproject de vraag gesteld of er mogelijkheden waren om de hoogte van de precario te beperken.
16. De accountmanager heeft daarop een medewerker van de afdeling Vergunningen in juni 2008 telefonisch gevraagd wat de mogelijkheden waren.
17. Deze medewerker van Vergunningen heeft in 2008 telefonisch aangegeven dat er ook een mogelijkheid/tarief bestaat in de verordening voor het afsluiten van de openbare weg door middel van het plaatsen van hekken. Specifiek gaat het daarbij om het afsluiten van de Zomervaart tussen Schalkwijkerstraat en Vijfhuizerstraat en de Vijfhuizerstraat zelf.
18. De medewerker Vergunningen heeft tijdens het onderzoek in 2015 uitgelegd dat dit lagere tarief weinig werd toegepast en daardoor vrij onbekend was bij aanvragers en medewerkers. Zij gaf aan dat een reden hiervoor waarschijnlijk was dat tot circa 2005 de mogelijkheid bestond voor projecten voor maatschappelijke doeleinden kwijtschelding van de verschuldigde precario te krijgen. De grondslag (innemen openbare grond of afsluiten openbare weg) en het bijbehorende tarief ('duur' respectievelijk 'goedkoop') speelden daarbij geen rol.
19. Tijdens dat gesprek tussen de accountmanager en de medewerker Vergunningen hebben zij gezamenlijk berekend dat de verschuldigde precario in het geval van het afsluiten van de openbare weg circa € 10.000 zou zijn, uitgaande van de gegevens zoals die door Dura Vermeer waren opgenomen in het verkeerscirculatieplan. De medewerker heeft daarbij aangegeven dat de aanvraag wel moet voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van dit tarief. Op deze voorwaarden is niet verder ingegaan.
20. De accountmedewerker heeft deze informatie per e-mail op 5 juni 2008 doorgegeven aan Dura Vermeer, met een kopie aan de medewerker Vergunningen. In de e-mail is niet ingegaan op de voorwaarden waar de aanvraag aan moet voldoen. Uit praktisch oogpunt heeft de



accountmedewerker Dura Vermeer gevraagd de aanvraag via hem in te dienen, zodat hij kan zorgen dat die bij de medewerker Vergunningen terecht komt waar hij de aanvraag mee heeft besproken. Dit vanwege het vrij onbekende tarief dat zou worden toegepast.

21. Bij zijn vertrek uit gemeentedienst eind 2008 heeft de accountmanager de afspraak met Dura Vermeer in zijn overdrachtdossier opgenomen, inclusief zijn e-mail van 5 juni 2008.
22. De toenmalige accountmanager en de gebiedsmanager voor Haarlem-Oost hebben onafhankelijk van elkaar aangegeven dat de afspraak over het toe te passen tarief voor precario nooit in een (staf)overleg met een wethouder is besproken, omdat niet werd afgeweken van de mogelijkheden in de precarioverordening.
23. In juni 2010 is een anterieure overeenkomst tussen de gemeente en de eigenaren van het perceel Schalkwijkerstraat 11 gesloten om het kostenverhaal te verzekeren ten aanzien van het bestemmingsplan Zomerzone Zuid (BIS 2010/124973). In de overeenkomst is tevens bepaald dat aanleg of herstel van de openbare ruimte volledig door de ontwikkelaar voor eigen rekening en risico zullen worden uitgevoerd. Dura Vermeer heeft daar mee ingestemd.
24. Met Dura Vermeer is vervolgens afgesproken dat zij na de bouwwerkzaamheden de Zomervaart en Vijfhuizerstraat voor hun rekening geheel zouden herstraten en niet slechts de (verplichte) beschadigingen zouden herstellen. Dit is ook feitelijk door Dura Vermeer gedaan. Naar inschatting van de gemeente heeft dit Dura Vermeer circa € 38.000 gekost.
25. De afspraak over herstraten speelde geen rol bij het bepalen van het toe te passen tarief voor precario.
26. In 2012 heeft Dura Vermeer de aanvraag innemen openbare grond ingediend bij de gemeente ter attentie van de oorspronkelijke accountmanager. Deze was echter niet meer in dienst van de gemeente. Daarop is de aanvraag na enige omzwervingen terecht gekomen bij de medewerker Vergunningen, omdat die CC was opgenomen in de bijgevoegde e-mail met de afspraak over precario.
27. Dura Vermeer heeft in de e-mail bij de aanvraag aangegeven dat geen precario zou hoeven te worden betaald. Hoogst waarschijnlijk is bedoeld dat het lage tarief is afgesproken voor het afsluiten van twee straten.
28. De medewerker Vergunningen heeft de aanvraag door een collega laten afhandelen, waarbij zij gezamenlijk de ingediende stukken hebben bekeken. Er stonden op het formulier geen andere voorwerpen aangekruist dan hekken. Dat rechtvaardigde het lage tarief voor precario. Op de meegeleverde tekeningen was in fase 1 (van in totaal 4 fases) binnen het door hekken afgesloten gebied en buiten het eigenlijke bouwterrein geen sprake van het in gebruik nemen van openbare grond voor opslag, kranen e.d. Het is niet ongebruikelijk dat een aanvraag wordt gedaan voor een eerste fase en dat daarna aanvragen voor uitbreiding of aanvullingen worden gedaan.
29. Bij de afhandeling van de precario in 2012 zijn de door Dura Vermeer vermelde gegevens overgenomen. Naar aanleiding van vragen over de precario voor het project, is nauwkeuriger



gekeken naar de berekening. Dura Vermeer bleek een rekenfout in de vierkante meters te hebben gemaakt in eigen nadeel. Deze fout is alleen relevant bij het toepassen van het hoge tarief (per vierkante meter) en niet bij het lage tarief (per straat). Als bijlage is een herziene berekening van oppervlakten en verschuldigde precario aan dit rapport toegevoegd.

30. Medewerkers van de afdeling Handhaving openbare ruimte hebben op grond van het gemeentelijke beleid voor de openbare ruimte tot taak toezicht te houden op veiligheid en leefbaarheid. In dat kader zijn zij nagegaan of de feitelijke situatie in overeenstemming was met de verleende vergunning. Dat was hier inderdaad het geval: het afsluiten van de openbare weg met hekken was conform de vergunning. Zij hadden niet tot taak om te controleren op de hoogte van de verschuldigde precario. Medewerkers van de afdeling Handhaving bebouwde omgeving hebben op grond van het gemeentelijk beleid tot taak toezicht te houden op de bouwwerkzaamheden. In dat kader zijn zij nagegaan of de werkzaamheden in overeenstemming waren met de bouwvergunning. Zij hadden niet tot taak om te controleren op de hoogte van de verschuldigde precario. Dit hiaat is inmiddels ondervangen, zowel door het afschaffen van het lage tarief voor precario als door aanpassing van de instructie voor de handhavers.
31. De feitelijke uitvoering van de werkzaamheden en dan vooral het gebruik van het terrein binnen de hekken was zodanig dat sprake is van gebruik als bouwterrein, waarvoor het hogere tarief voor het in gebruik nemen van openbare grond uit de precarioverordening had kunnen worden toegepast.
32. De precarioverordening schrijft voor dat indien twee tarieven mogelijk zijn, het hoogste tarief moet worden toegepast (precarioverordening artikel 6 lid 8).

Samenvatting

33. Overleg tussen de ontwikkelaar en de gemeente over het bouwproject is een normale gang van zaken, in alle stadia van ontwikkeling en uitvoering. Tijdens dergelijk overleg wordt bijvoorbeeld gesproken over het opvolgen van een advies van de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit, evenals over verschillende mogelijkheden voor vergunningverlening precario, zoals in dit geval het afsluiten van de openbare weg of het innemen van openbare grond als bouwterrein.
34. Op ambtelijk niveau is in 2008 nagegaan wat de mogelijkheden zijn op het gebied van precario. Daaruit bleek de mogelijkheid van een lager tarief bij afsluiten van de openbare weg met hekken, mits overigens aan de voorwaarden daartoe werd voldaan.
35. Dit advies is daarna doorgegeven aan Dura Vermeer, zonder in te gaan op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Dura Vermeer heeft dit als afspraak meegezonden bij het indienen van de daadwerkelijke aanvraag in 2012.
36. De aanvraag is in 2012 opnieuw beoordeeld, waarbij werd geconstateerd dat inderdaad sprake was van afzetten van de straten met hekken in bouwfase 1. Daarop is het bijbehorende (lage) tarief voor precario toegepast.



37. De feitelijke uitvoering van de werkzaamheden vanaf bouwfase 2, vooral het gebruik van het terrein binnen de hekken, was zodanig dat sprake was van gebruik als bouwterrein, waarvoor het hogere tarief uit de precarioverordening had moeten worden toegepast.

Conclusies

38. a) Dura Vermeer heeft bij de accountmanager van de gemeente een gerechtvaardigde vraag gesteld over de mogelijkheden die er zijn ten aanzien van het toe te passen tarief voor precario.
39. b) De accountmanager van de gemeente heeft terecht advies gevraagd bij een daartoe deskundige collega.
40. c) De collega heeft daarover terecht geadviseerd dat het mogelijk is om het lage tarief toe te passen als sprake is van afsluiting van de weg met hekken en overigens aan de voorwaarden daartoe wordt voldaan.
41. d) De accountmanager heeft het advies per e-mail aan Dura Vermeer medegedeeld, zonder in te gaan op de voorwaarden waaraan de aanvraag moet voldoen.
42. e) Dura Vermeer heeft vier jaar na deze e-mail de daadwerkelijke aanvraag ingediend en alle informatie overlegd, inclusief de e-mail uit 2008. Vanwege het daarin CC genoemd zijn van de collega die destijds advies heeft gegeven, is de aanvraag in 2012 daar terecht gekomen.
43. f) De aanvraag is in 2012 conform de normale werkwijze beoordeeld en afgehandeld, waarbij gebruik is gemaakt van de door Dura Vermeer aangeleverde informatie.
44. g) Bij de afhandeling van de aanvraag is niet getwijfeld aan de validiteit van de afspraak uit de e-mail en is er van uitgegaan dat het gebruik van het terrein binnen de hekken voldeed aan de voorwaarden van de precarioverordening. Een gedetailleerde toetsing van het gebruik van het terrein binnen de hekken aan de verordening heeft daarom niet plaatsgevonden, mede omdat het niet ongebruikelijk is dat voor volgende bouwfases nieuwe aanvragen worden gedaan.
45. h) Achteraf moet worden vastgesteld dat het gebruik van het terrein binnen de hekken vanaf bouwfase 2 niet voldeed aan de voorwaarden van de precarioverordening voor het toepassen van het lage tarief. Dit had bij de behandeling van de aanvraag kunnen worden verwacht op basis van de tekeningen. Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag van november 2012 is er niet pro-actief gehandeld op basis van de door Dura Vermeer verstrekte informatie.
46. i) Het hoge tarief had moeten worden toegepast of Dura Vermeer had het terrein anders moeten inrichten en aanvullende aanvragen moeten indienen voor hijswerkzaamheden, opslag bouwmaterialen, vrachtwagens, bouwketen, containers en steigers gedurende de bouwperiode.
47. j) Berekening van de verschuldigde precario op basis van het werkelijk gebruik (naar aard, oppervlakte en tijdsduur) betekent dat Dura Vermeer € 105.405,79 is verschuldigd, in plaats van € 5.904,18. Van dat bedrag is € 4.325,62 reeds betaald door Dura Vermeer; na verrekening daarvan resteert een bedrag van € 101.080,17.



48. k) In een afzonderlijk, breder onderzoek naar precario wordt de vraag beantwoord of het op basis van juridische en bestuurlijke afwegingen dit bedrag daadwerkelijk nog in rekening gebracht kan en zal worden.



Bijlage

Berekening precario Hof van Peltenburg

1. Bij het project Hof van Peltenburg is voor het innemen van de openbare grond aan precario het volgende in rekening gebracht:

- Periode 26-11-2012 t/m 31-12-2012:
(1 maand, + 1 week + 1 dag) x 2 straten = (€ 190,13 + € 64,21 + € 21,27) x 2 = € 551,22
- Periode 1-1-2013 t/m 31-12-2013:
1 jaar x 2 straten = € 1.887,20 x 2 = € 3.774,40
- Periode 1-1-2014 t/m 16-4-2014:
4 maanden x 2 straten = 4 x € 197,32 x 2 straten = € 1.578,56
- Totaal** € **5.904,18**

Van deze bedragen zijn 2012 en 2013 gefactureerd (totaal € 4.325,62); 2014 is in verband met eventuele verrekeningen die naar aanleiding van dit onderzoek worden toegepast nog niet gefactureerd. Dura Vermeer is hier eind december 2014 per brief van op de hoogte gebracht.

Bij bovenstaande is uitgegaan van het tarief "Het afsluiten van de openbare weg voor het rijverkeer". In 2010 is er een afspraak tussen de gemeente en Dura Vermeer gemaakt over het opnieuw bestraten door Dura Vermeer van de Vijfhuizenstraat (400 vierkante meter) en de Zomervaart (650 vierkante meter). Deze werkzaamheden zijn in 2014 uitgevoerd. De kosten die Dura Vermeer heeft gemaakt voor het opnieuw bestraten van deze stukken weg bedragen op basis van normbedragen rond de € 38.000,-

2. Wat had er in rekening moeten worden gebracht voor het innemen van openbare grond nu is gebleken dat de afgesloten straten eveneens als bouwterrein zijn gebruikt uitgaande van de opgave van Dura Vermeer in de vergunningsaanvraag:

Dura Vermeer heeft op het aanvraagformulier aangegeven dat de oppervlakte van de afgesloten straten over bovengenoemde periode 2821 m² bedroeg. Uitgaande van dat opgegeven oppervlak is de berekening van de verschuldigde precario als volgt:

- Periode 26-11-2012 t/m 31-12-2012:
2821 m² x 5 weken x € 1,66 (voorwerp per week) VVH OV. 1.1 = € 23.414,30
- Periode 1-1-2013 t/m 31-12-2013
2821 m² x € 43,45 (voorwerp per jaar) VVH.OV. A.1.3 = € 122.572,45
- Periode 1-1-2014 t/m 16-04-2014
2821 m² x 4 x € 5,36 (voorwerp per maand) VVH. OV. 1.2 = € 60.482,24
- Totaal** € **206.468,99**



Dura Vermeer had hier echter een fout gemaakt in de optelling van het aantal in te nemen vierkante meters in hun eigen nadeel. (Inmiddels is het aanvraagformulier voor precario aangepast, zodat de kans op een foutieve berekening van de ingenomen oppervlakte wordt verkleind.)

3. Wat had er daadwerkelijk in rekening moeten worden gebracht na correctie ingenomen oppervlak door de gemeente?

In het aanvraagformulier heeft Dura aangegeven dat er 2821m² grond zou worden afgesloten. In de aanvraag is echter een rekenfout gemaakt. Opgegeven is namelijk 137 x 7,5 m = 1027 m² en 45 x 8 m = 360 m². Dit is in totaal 1027 m² + 360 m² = 1387 m².

De berekening voor de *daadwerkelijk* ingenomen grond en de *daadwerkelijke* data van uitvoering wordt nu door de gemeente als volgt vastgesteld (op basis van de informatie over de fasen in het bouwplan en inspectiestaten) en wijkt dus af van de vooraf berekende vierkante meters, zowel met als zonder rekenfout.

Fase 1a: 1-12-2012 tot 31-12-2012: 146 m ² (tarief 2012) =	€ 753,36
Fase 1b: 1-1-2013 tot 1-2-2013 146m ² (tarief 2013) =	€ 766,50
Fase 2: 1-2-2013 tot 1-3-2013: 1081m ² (tarief 2013)=	€ 3.601,50
Fase 3: 1-3-2013 tot 1-5-2013: 1613 m ² (tarief 2013) =	€ 16.936,50
Fase 4: 1-5-2013 tot 31-12-2013: 1878 m ² (tarief 2013)=	€ 49.297,50
Fase 5a: 1-10-2013 tot 31-12-2013: 1613 m ² (tarief 2013) =	€ 25.404,75
Fase 5b: 1-1-2014 tot 1-2-2014: 1613 m ² (tarief 2014) =	<u>€ 8.645,68</u>
Totaal:	€ 105.405,79

4. Verschil in rekening gebracht en daadwerkelijk verschuldigd:

Totaal verschuldigd voor innemen openbare grond:	€ 105.405,79
AF: reeds gefactureerd voor afsluiten van de weg:	<u>€ 4.325,62</u>
Verschil:	€ 101.080,17

5. Conclusie:

Het verschil tussen de verschuldigde en reeds betaalde precario door Dura Vermeer voor het project Hof van Peltenburg bedraagt € 101.080,17.