gemeentelijke Ombudsman

Aan de gemeenteraad van Rotterdam

Per e-mail: info@griffie.rotterdam.nl

datum	1 juli 2021
dossiernr.	11984/ss/mvdh/mf
contactpersoon	mw. mr. S. Sejkic
betreft	rapport *'Van recreant naar participant'*

Geachte voorzitter,
Geachte leden van de gemeenteraad,

Graag bied ik u hierbij mijn rapport *'Van recreant naar participant'* aan. In het rapport staat mijn definitieve oordeel over de klachten van de ruim 130 recreanten die zich bij mij gemeld hebben over de verkoop van het recreatieoord Hoek van Holland. Aan mijn oordeel verbind ik aanbevelingen voor de inrichting van het participatieproces over de toekomst van het recreatieoord Hoek van Holland. Zoals u kunt zien zijn de aanbevelingen breder toepasbaar dan alleen bij de verkoop van het recreatieoord.

Geen reactie college op aanbevelingen
In haar brief van 8 juni 2021 gaf het college geen reactie op mijn aanbevelingen. Ik ben echter wel benieuwd hoe het college uitvoering gaat geven aan mijn aanbevelingen. De brief van het college van 17 juni 2021 aan uw commissie geeft daar helaas weinig informatie over. Daarom heb ik het college gevraagd om mij binnen 2 weken te informeren hoe zij invulling gaat geven aan mijn aanbevelingen.

Hebt u vragen over deze brief?
Wanneer u over deze brief vragen hebt, neem dan contact op met mevrouw mr. M. van den Hoogen of met mevrouw mr. S. Sejkic. U kunt daarvoor een e-mail sturen aan info@ombudsmanrotterdam.nl of bellen naar het algemene telefoonnummer (010) 41 11 600.

Met vriendelijke groet,
mr. A.M. Zwaneveld
gemeentelijke ombudsman

In verband met de elektronische verzending is deze brief niet ondertekend.

Bijlage: rapport *'Van recreant naar participant'*

Van recreant naar participant

Oordeel over de verkoop van het recreatieoord Hoek van Holland met aanbevelingen voor een participatietraject.

gemeentelijke **Ombudsman**

1 juli 2021

Samenvatting

Het recreatieoord Hoek van Holland is eigendom van de gemeente Rotterdam. De gemeente verhuurt op het recreatieoord aan ongeveer 1100 recreanten kavels en campingplaatsen voor huisjes en caravans.

Kort na de wintersluiting van 31 oktober 2020 ontvangen de recreanten van de gemeente een brief van 3 november 2020. Daarin staat dat het college van burgemeester en wethouders van plan is het recreatieoord van de hand te doen. Het college wil van Hoek van Holland een vierseizoenenbadplaats 'Rotterdam aan zee' maken. Daar hoort ook een toekomstbestendig recreatieoord bij. Daarnaast vindt het college dat het uitbaten van een recreatieoord geen kerntaak van de gemeente is. Bovendien is het recreatieoord niet kostendekkend. Voor vragen kunnen de recreanten bij de gemeente terecht.

De recreanten voelen zich overvallen. Zij denken dat een grote vakantiehuisjesonderneming de macht zal krijgen. Als dat gebeurt, verwachten ze dat ze hun plek op het recreatieoord kwijt zullen raken. Dan zijn al hun investeringen voor niets geweest.

De ombudsman vindt dat het college de recreanten veel eerder had moeten informeren over zijn plannen. Dan hadden de recreanten een eerlijke afweging kunnen maken om wel of niet te investeren in hun huisje. Bovendien blijkt uit het besluit van het college niet dat het de belangen van de recreanten heeft meegewogen. Tot slot is niet duidelijk of het college heeft bekeken of er ook andere mogelijkheden zijn om zijn doel te bereiken en tegelijkertijd de belangen van de recreanten zo min mogelijk te schaden. De ombudsman vindt alle klachten gegrond.

In de vergadering van de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte van 14 april 2021 kondigt het college aan dat het alsnog een participatieproces in zal zetten. De ombudsman doet het college een aantal aanbevelingen daarvoor. Natuurlijk zijn die aanbevelingen breder toepasbaar.

Aanbevelingen

I Stel een duidelijk participatietraject vast, maak dit bekend aan belanghebbenden en publiceer het op de website van de gemeente Rotterdam.

II Informeer betrokkenen:

- *welke belanghebbenden betrokken worden bij het participatie-proces, hoe het college deze belanghebbenden selecteert en hoe mensen zichzelf aan kunnen melden als belanghebbende;*
- *welk onderwerp ter discussie staat;*
- *welke rol de deelnemers hebben. Mogen zij bijvoorbeeld meebeslissen of mogen zij alleen meepraten en adviseren en beslist het college en/of de gemeenteraad;*
- *op welke manier en wanneer het college met alle betrokkenen zal communiceren en waar mensen met vragen terecht kunnen;*
- *wat de planning van het traject is;*
- *wanneer het college een definitief besluit zal nemen.*

III Laat in het uiteindelijke besluit zien

- *dat het college geluisterd heeft naar alle inbreng;*
- *welke belangen zijn geïdentificeerd;*
- *hoe deze belangen zijn meegewogen bij het genomen besluit;*
- *wat de consequenties zijn van dit besluit en*
- *welke mogelijkheden betrokkenen hebben als zij het niet met dit besluit eens zijn.*

In de reactie van 8 juni 2021 op de conceptbevindingen van de ombudsman geeft het college aan dat de belangen van de recreanten steeds een prominente plaats hebben ingenomen. Het college betreurt het dat dat niet altijd goed tot uiting is gekomen. Het college bevestigt dat het nu eerst alle belangen van de recreanten zal inventariseren en daarna opnieuw een beslissing zal nemen over de toekomst van het recreatieoord.

De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het college dat het nu de belangen van de recreanten gaat inventariseren in een participatieproces. De ombudsman gaat ervan uit dat het college daarbij zijn aanbevelingen zal volgen.

Inleiding

Het recreatieoord Hoek van Holland is eigendom van de gemeente Rotterdam. De gemeente exploiteert het recreatieoord. Zij verhuurt kavels en campingplaatsen aan ongeveer 1100 recreanten. Daarop staan huisjes of caravans. Het recreatieoord sluit elk jaar op 31 oktober en gaat op 1 maart het jaar daarop weer open.

Het college van burgemeester en wethouders stuurt op 3 november 2020 een brief aan alle recreanten van het recreatieoord Hoek van Holland dat het van plan is het recreatieoord van de hand te doen. In juridische termen: de gemeente heeft besloten via een aanbesteding de grond van het recreatieoord in eeuwigdurende erfpacht uit te geven.

De recreanten noemen het een verkoop. Omdat de recreanten dat woord gebruiken, gebruikt de ombudsman dat woord hierna verder ook.

Het college wil van de exploitatie van het recreatieoord af omdat het een visie heeft op de toekomst van Hoek van Holland als vierseizoenenbadplaats 'Rotterdam aan zee'. Daar hoort ook een toekomstbestendig recreatieoord bij.
Daarnaast stelt het college dat het uitbaten van een recreatieoord geen kerntaak van de gemeente is en dat de gemeente deze taak alleen mag uitvoeren als de huuropbrengst de kosten dekt. En dit is volgens het college niet het geval. In de brief van 3 november 2020 staat dat de recreanten met vragen terecht kunnen op *www.rotterdam.nl/vrije-tijd/recreatieoord-hoek-van-holland*, ze kunnen mailen naar *verkooprecreatieoordhvhMO@rotterdam.nl* of bellen naar 14010.

De recreanten zijn verontrust over deze brief. Zij leggen hun zorgen voor aan het college, benaderen de media en vragen de ombudsman de verkoop tegen te houden. De ombudsman stuurt op 17 november 2020 een samenvatting van alle klachten naar het college en stelt een aantal vragen. Op 1 december 2020 ontvangt de ombudsman een reactie van het college. Die reactie legt de ombudsman voor aan alle recreanten.

Naar aanleiding van de reacties van de inmiddels 130 recreanten besluit de ombudsman het college aanvullende vragen te stellen. Per brief van 17 maart 2021 stuurt de ombudsman een samenvatting van de reacties en aanvullende vragen aan het college toe. Het college reageert op 6 april 2021. In haar vergadering van 14 april 2021 vraagt de commissie BWB de ombudsman een oordeel uit te spreken over de gang van zaken. Vanzelfsprekend is de ombudsman daartoe bereid. Op 26 april 2021 informeert de ombudsman het college dat hij een onderzoek instelt naar de klachten van de recreanten. De recreanten ontvangen op 29 april 2021 een brief van de ombudsman.

De ombudsman stuurt de conceptbevindingen op 20 mei 2021 aan het college van burgemeester en wethouders, de wethouders Kurvers en Kasmi en de ongeveer 130 recreanten met het verzoek daarop binnen 3 weken te reageren.

Van de recreanten ontving de ombudsman veel instemmende reacties. De recreanten hopen dat de ombudsman de verkoop definitief kan tegenhouden. Daarnaast geven zij aanvullende informatie over de geschiedenis en de gang van zaken op het recreatieoord. Op 8 juni 2021 stuurt het college van burgemeester en wethouders een reactie op de conceptbevindingen aan de ombudsman.

Ook de RAR stuurt op 6 juni 2021 een reactie aan de ombudsman.

Naar aanleiding van de reacties stelt de ombudsman nu zijn bevindingen en oordeel definitief vast.

Klachten

De ombudsman heeft de klachten van de recreanten als volgt samengevat.

Klacht 1 *Waarom zijn wij niet eerder dan 3 november 2020 geïnformeerd? Als de gemeente al sinds april 2019 bezig is met voorbereidende gesprekken dan hadden zij de RAR en alle kopers van een huisje en mensen die een omgevingsvergunning aanvroegen daarover moeten informeren! Als de verkoop doorgaat, hadden wij dat geld net zo goed door de WC kunnen spoelen.*

Klacht 2 *Waarom heeft het college niet aan ons gevraagd wat wij van een verkoop zouden vinden? En waarom is alleen modernisering en brandveiligheid volgens het college belangrijk voor ons? Wij hebben veel meer belangen, zoals onze investeringen en de reden waarom wij op het recreatieoord staan.*

Klacht 3 *Er zijn veel meer mogelijkheden voor de toekomst van het recreatieoord dan alleen verkoop aan een commerciële partij. Waarom heeft het college dat niet onderzocht?*

Bevindingen

De ombudsman gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden. De bronnen voor deze bevindingen zijn alle correspondentie van de ombudsman met de gemeente en de recreanten en een bezoek aan het recreatieoord Hoek van Holland op 28 november 2020. Daarnaast heeft de ombudsman alle inspraakreacties van de recreanten en de antwoorden van het college aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte gebruikt. Deze documenten komen uit het Raadsinformatiesysteem van de gemeenteraad van Rotterdam. Van de website van de RAR komen de stukken uit de verslagen van de overlegvergaderingen.

De ombudsman duidt de recreanten aan met de eerste hoofdletter van hun achternaam. Als er meer recreanten zijn wiens achternaam met een G. begint, dan gebruikt de ombudsman Ga, Gb, Gc etc. Op die manier is voor de ombudsman na te gaan over welke recreant een specifieke bevinding gaat, maar is de individuele recreant voor derden niet herleidbaar naar een persoon.

Van kamp naar recreatieoord

Sinds bijna 100 jaar beheert de gemeente Rotterdam het recreatieoord Hoek van Holland. Eerst ging het om het Kamp Hoek van Holland met tenten en later een afgebakend terrein met huisjes en een camping. Het recreatieoord kent in 2020 circa 900 kavels met een recreatiehuisje en circa 200 kavels voor stacaravans. Daarnaast is er een kleine camping voor toeristen.

In het Kampeerreglement Recreatieoord Hoek van Holland uit 1984 staat vermeld dat potentiële kopers van huisjes en huurders van een kavel uit de regio Rijnmond moeten komen. Sinds 2011 hanteert de gemeente Rotterdam deze regel niet meer.

Procedure overdracht huur kavels/campingplaats

Als huurders van een kavel of campingplaats hun huisje of caravan willen verkopen, vragen zij bij de gemeente een schouw aan. Tijdens die schouw bepaalt de gemeente of het ‘recreatieverblijf’ en de kavel voldoen aan de geldende reglementen. Voldoen zowel het recreatieverblijf als de kavel aan alle bepalingen, dan mag het recreatieverblijf verkocht worden.

Op de pagina *https://www.rotterdam.nl/vrije-tijd/te-koop-recreatieoord-hvh/* kunnen verkopers hun huisjes of caravans te koop aanbieden.

Als de economische eigenaar van het huis of de caravan en de potentiële koper met elkaar tot overeenstemming komen, vult de verkopende partij een overdrachtsformulier in, waar de koper als kandidaat-huurder staat vermeld. De koper krijgt dan van de gemeente Rotterdam een nieuwe huurovereenkomst voor de kavel aangeboden. Na ondertekening van de stukken, is de koper economisch eigenaar van het huisje of de caravan en de nieuwe huurder van de kavel of campingplaats.

Huurovereenkomst

Tussen de gemeente en de huurders van de kavels op het recreatieoord bestaan 3 soorten huurovereenkomsten:

1. Een mondelinge huurovereenkomst waar het Kampeerreglement op van toepassing is. Dit zijn volgens de gemeente mondelinge huurovereenkomsten voor een jaar, die telkens stilzwijgend met een jaar verlengd worden.
2. Van 2011 tot 2015 biedt de gemeente schriftelijke huurovereenkomsten voor een jaar aan met steeds een stilzwijgende verlenging van een jaar. Van deze huurovereenkomst werd niet veel gebruik gemaakt.
3. Sinds 2015 maakt de gemeente gebruik van een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd met een opzegtermijn van 1 jaar.

Voor de camping hanteert de gemeente een huurovereenkomst met RECRON voorwaarden.

Uitbreiding of aanpassing

Voor alle aanpassingen aan de kavel of het huisje heeft de huurder van de kavel toestemming nodig van de gemeente Rotterdam. Op de webpagina *https://www.rotterdam.nl/loket/toestemming-verbouwing-recreatieoord/* staat daarover meer informatie. Huurders moeten aan de gemeente toestemming vragen voor het aanpassen of uitbreiden van hun recreatiehuisje of het plaatsen van een schutting.

De maximale maten van een recreatiehuis zijn een goothoogte van 3 meter, een nokhoogte van 3,75 meter en een maximaal oppervlak inclusief berging, luifels of overstekken van 45 m2. Deze maten zijn vastgesteld in het bestemmingsplan “Hoek van Holland – buitengebied”. Op de website van de gemeente staat ook dat bij de beoordeling van de aanvraag gekeken wordt naar minimale afstandseisen. Alleen met een omgevingsvergunning kan de huurder van een kavel afwijken van deze maximale maten. In dat geval moet een aanvraag aan alle eisen van artikel 15 en 16 van het Bestemmingsplan “Hoek van Holland- buitengebied” voldoen.

RAR-vergaderingen en gedane investeringen

Op 16 maart 2019 is er een vergadering van de Recreanten Advies Raad (RAR). Van de zijde van de gemeente zijn een rayonmanager en de teamleider recreatieoord aanwezig. In het verslag staat:

van SenC zijde:

- Nieuwe directeur: [redacted] geeft aan dat mevrouw [redacted] een nieuwe functie binnen de gemeente heeft en als plaatsvervangend directeur Dhr [redacted] is aangesteld.
- Onderhoud buitenruimte: Komt verderop in de agenda terug.
- Positie recreatieoord in de gemeentelijke organisatie: De heer [redacted] geeft aan dat er op dit moment geen nieuws te melden is.

In april 2019 starten ambtenaren met voorbereidende gesprekken over de verkoop van het recreatieoord. Ook in april 2019 kopen zowel mevrouw B. als mevrouw Ga. een huisje op het recreatieoord.

Op 4 mei 2019 is er een vergadering van de RAR. Over de positie van het recreatieoord in de gemeentelijke organisatie staat in het verslag:

van SenC zijde:

- Onderhoud buitenruimte: vanuit beheer valt op dat er veel vandalisme op het moment heeft plaatsgevonden.
- Positie recreatieoord in de gemeentelijke organisatie: De heer [redacted] geeft aan dat er op dit moment geen nieuws te melden is. Dhr [redacted] vraagt over de langere termijn dat, verzilting en zoetwateropslag een steeds groter probleem kan worden. Dhr. [redacted] vraagt contact op te nemen met Delfland over de lange termijn visie / planning op het duingebied inzake het waterbeheer.

In mei 2019 plaatst mevrouw M. haar handtekening onder de huurovereenkomst voor een kavel op het recreatieoord. In juni 2019 koopt de heer Gb. een huisje op het recreatieoord. Net als de heer B. en mevrouw T. De heer en mevrouw V. investeren hun spaargeld in een huisje op het recreatieoord. Zij hopen daar van hun pensioen te kunnen gaan genieten.

In juli 2019 kopen de heer en mevrouw Gc. een huisje op het recreatieoord. Zij geven aan dat zij tijdens het gesprek over het tekenen van de huurovereenkomst gevraagd hebben of er plannen waren voor verkoop van het recreatieoord. Volgens hen werd deze vraag ontkennend beantwoord.

Op 28 september 2019 is er een vergadering van de RAR. Over de positie van het recreatieoord in de gemeentelijke organisatie staat in het verslag:

van SenC zijde:

- Onderhoud buitenruimte: buiten het project rioolrenovatie zijn er geen grote werkzaamheden gepland. Eigen medewerkers geven zoveel mogelijk uitvoering aan (onderhouds-) werk dat gedurende het drukke seizoen is blijven liggen en regulier onderhoud..
- Positie recreatieoord in de gemeentelijke organisatie: De heer [redacted] geeft aan dat er op dit moment geen nieuws te melden is.

In september 2019 kopen de heer en mevrouw S. een huisje op het recreatieoord. Ook de heer T. koopt een huisje. In zijn brief aan de ombudsman benadrukt hij dat er tijdens het tekenen van het contract met de gemeente niets is gezegd over mogelijke verkoop van het recreatieoord. In de maand oktober 2019 wisselen weer een aantal huisjes van eigenaar. Mevrouw B. wordt ook eigenaar van een huisje en sluit met de gemeente een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd met opzegtermijn van een jaar.

In maart 2020 verleent de gemeente akkoord op de verbouwaanvraag van meneer en mevrouw Gd. Omdat zij binnen de normen blijven, is er geen omgevingsvergunning nodig.

In juli 2020 koopt de heer J. zijn huisje op het recreatieoord.

Op 4 juli 2020 is er een vergadering van de RAR. Over de positie van het recreatieoord in de gemeentelijke organisatie staat in het verslag:

van SenC zijde:

- Onderhoud buitenruimte:
  komt terug verderop in de agenda.
- Positie recreatieoord in de gemeentelijke organisatie:
  De heer [redacted] geeft aan dat er op dit moment geen nieuws te melden is.

De familie Z. plaatst met toestemming van de gemeente in juli 2020 een nieuwe stacaravan. Mevrouw D. koopt een huisje. Zowel de zoon als de dochter van mevrouw B. kopen een huisje op het recreatieoord. Ook mevrouw Ba. koopt een huisje.

In augustus 2020 kopen mevrouw M. en mevrouw P. gezamenlijk een huisje op het recreatieoord. De broer van de heer U. zet zijn handtekening onder een huurcontract met de gemeente Rotterdam. Hij begint daarna met de renovatie van het huisje op de van de gemeente gehuurde kavel.

Op 12 september 2020 is er een vergadering van de RAR. Over de positie van het recreatieoord in de gemeentelijke organisatie staat in het verslag:

- Positie recreatieoord in de gemeentelijke organisatie:
  De heer [redacted] geeft aan dat er op dit moment geen nieuws te melden is.

In september 2020 nemen de heer en mevrouw V. en hun kinderen en kleinkinderen een caravan over. De heer G. plaatst een nieuwe caravan op zijn kavel en de heer S. koopt een huisje voor zijn kavel. In september 2020 koopt mevrouw H. een caravan en plaatst die op een zojuist van de gemeente Rotterdam gehuurde kavel. Mevrouw L. koopt een stacaravan op de camping. De heer M. koopt ook een huisje op het recreatieoord. Hij vroeg de gemeente eerst of er verkoopplannen waren. Van de beheerders hoorde hij dat die er niet waren. Hij investeert € 50.000,-.

Op 22 oktober 2020 tekent de dochter van de heer D. een huurovereenkomst met de gemeente Rotterdam onder een aantal voorwaarden. Zij koopt het huisje van de vorige eigenaar. De voorwaarden die de gemeente stelt, is dat het huisje voor 1 juni 2021 gerenoveerd moet zijn. De kosten van de renovatie worden geschat op € 15.000,-. Op 27 oktober 2020 tekent de familie H. de huurovereenkomst voor een perceel grond op het recreatieoord. Op 27 oktober 2020 plaatst de familie K. een nieuw huisje op hun van de gemeente gehuurde kavel. Dit ter vervanging van hun oude huisje dat zij in 2013 kochten. Ook de heer S. koopt met toestemming van de gemeente een huisje. Hij sluit een huurovereenkomst met de gemeente Rotterdam.

In het seizoen 2020 melden zich bij de RAR in totaal 60 recreanten die in het seizoen 2020 geïnvesteerd hebben in hun huisje of caravan. Op 31 oktober 2020 sluit het recreatieoord voor de winter.

Besluit college van 3 november 2020

Op 3 november 2020 beslist het college om het recreatieoord via een aanbesteding aan een derde commerciële partij in eeuwigdurende erfpacht uit te geven. Diezelfde dag maakt het college zijn beslissing aan alle recreanten bekend.

In de brief van 3 november 2020 geeft het college aan dat het beheer van een recreatieoord geen typische overheidstaak is. Bovendien is er een exploitatietekort. Het college heeft daarom besloten een marktpartij te zoeken die het recreatieoord en de camping in eeuwigdurende erfpacht overneemt. Volgens het college past dit besluit bij zijn plannen om Hoek van Holland een vierseizoenenbadplaats te maken. Het college vraagt advies aan de gebiedscommissie en de RAR. De inbreng van alle betrokken partijen wordt meegenomen bij de selectie van de nieuwe eigenaar bij de aanbesteding. Het college stelt dat modernisering en verbeteringen ten behoeve van de brandveiligheid in het belang zijn van de huurders. Het college legt zijn voornemen aan de gemeenteraad voor met het verzoek om in te stemmen met het principebesluit van 3 november 2020. Het college wil graag dat de gemeenteraad op 17 december 2020 een besluit neemt.

In het najaar van 2021 wil het college starten met een aanbesteding om een geschikte partij te vinden. De RAR wordt betrokken bij de aanbesteding, zodat de belangen van recreanten op een goede manier behartigd worden. Het college zal ervoor zorgen dat recreanten op verschillende manieren contact op kunnen nemen met de gemeente om hun vragen te stellen en zorgen kenbaar te maken. Het college zal daarvoor een spreekuur organiseren en bijeenkomsten organiseren.

Het college schrijft in zijn voorstel aan de gemeenteraad:
Samenvattend komt het voorstel tot verkoop voort uit de volgende overwegingen:

- *De geplande verkoop draagt bij aan een noodzakelijke modernisering en kwaliteitsverbetering van het recreatieoord Hoek van Holland;*
- *Een professionele recreatieondernemer is beter in staat om het recreatieoord op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen en de investeringen te doen die nodig zijn voor een rendabele exploitatie gedurende het hele jaar;*
- *De exploitatie van een recreatieoord is geen gemeentelijke kerntaak.*

Het college zal bij de beoordeling van de aanbiedingen in ieder geval de volgende criteria laten meewegen:

- *Hoe gaat de koper om met de belangen van de recreanten, ondernemers en bewoners?*
- *In hoeverre draagt de koper bij aan de ambitie van Hoek van Holland om een hoogwaardige vierseizoenenbadplaats te worden?*
- *In hoeverre draagt de inrichting van het recreatieoord bij aan de landschappelijke en stedenbouwkundige wensen?*
- *Hoe duurzaam is het voorstel van de koper?*
- *Hoeveel is de koper bereid te betalen voor het recreatieoord?*

In het proces zal de kwaliteit zwaarder meewegen dan verkoopprijs.

Het college zal na het besluit van de gemeenteraad een inspraak- en participatietraject starten.

Standpunt recreanten

De ombudsman heeft 130 meldingen, klachten en signalen ontvangen naar aanleiding van de aangekondigde verkoop.

Kort weergegeven hebben de meldingen, klachten en signalen betrekking op:

1. Gedane investeringen

Recreanten geven aan dat zij niet geïnformeerd zijn over het voornemen van het college om het recreatieoord te verkopen in de periode voorafgaand aan 3 november 2020 terwijl de voorbereidingen voor de verkoop al getroffen werden.

2. Gebrek aan voorbereidingstijd en inspraak

De melders klagen over de korte periode tussen de brief van 3 november 2020, de bespreking in de commissie BWB op 18 november 2020 en 2 december 2020 en de beoogde datum van besluitvorming in de gemeenteraad op 17 december 2020, waardoor de mogelijkheid van inspraak beperkt is.

3. Gebrek aan invloed op de aard en de inhoud van de overeenkomst

Recreanten zijn ontevreden over het ontbreken van de mogelijkheid om invloed te hebben op de aard en de inhoud van de overeenkomst tussen de gemeente en een geselecteerde koper. De recreanten zijn van mening dat het college andere mogelijkheden uitsluit, zonder deze mogelijkheden onderzocht te hebben.

4. De toekomst

Ook hun boosheid over de onduidelijkheid over het voortdurend gebruik van de huisjes en caravans in de toekomst, na de verkoop aan een geselecteerde koper, wordt door veel recreanten genoemd.

Standpunt gemeente

Binnen de gemeente is het denken over de toekomst van het Recreatieoord nooit gestopt. Factoren die een rol hebben gespeeld bij het denkproces zijn:

- de exploitatie van een recreatiepark is geen gemeentelijke kerntaak en deze exploitatie is niet kostendekkend,
- het aantal recreanten van buiten Rotterdam loopt op,
- er is een noodzaak om in het park te investeren,
- en vooral de wens om de locatie meer te laten renderen voor de Hoekse economie.

Dit alles heeft ertoe geleid dat in april 2019 ambtelijke voorbereidende gesprekken zijn gestart.

Een toekomstbestendig recreatieoord dat voor lange tijd beschikbaar blijft, het hele jaar open is, professioneel toezicht heeft en aan alle brandveiligheidseisen voldoet, is in het belang van recreanten.

Omdat de exploitatie van het recreatieoord enkel een privaatrechtelijke activiteit betreft, is er formeel geen inspraakverplichting. Het college heeft de belangen van de recreanten een prominente plaats gegeven in het verkoopproces. Wat er vastgelegd moet worden in de overeenkomst tot uitgifte in erfpacht en hoe de belangen van de recreanten worden beschermd, is pas bekend als de gunningscriteria zijn vastgesteld. Die gunningscriteria houden ook verband met de inspraak en de wensen van de recreanten.

Via de RAR, persoonlijk via een webpagina of 14010 en in online-bijeenkomsten kunnen recreanten hun vragen en zorgen bij de gemeente neerleggen. Het college vindt dit een zorgvuldig proces. Alle betrokken belangen worden meegenomen en meegewogen. De RAR krijgt een adviserende rol tijdens de dialoogfase van de aanbesteding.

In reactie op vragen van de RAR schrijft het college op 24 maart 2021 aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte van de gemeente Rotterdam:
Vraag RAR: *Het projectteam verkoop recreatieoord van de gemeente is in het voorjaar 2019 ingericht. Vanaf dat moment wist de gemeente dat er mogelijk een verkoop zou kunnen plaatsvinden. Deze verkoop is tot 3 november 2020 niet aan nieuwe huurders en "verbouwers" meegedeeld. Is de gemeente juridisch voor mogelijk geleden schade ("investeringen op goed vertrouwen") aansprakelijk?*
Bij overdracht van een verhuurde zaak gaan op grond van artikel 7:226 Burgerlijk Wetboek de rechten en verplichtingen van de verhuurder uit de huurovereenkomst over op de verkrijger ('koop breekt geen huur'). Bij uitgifte in erfpacht van de verhuurde grond gaan de huurrechten, d.w.z. de huurovereenkomsten met de daaraan verbonden toestemmingen voor verbouwingen van de op het gehuurde gelegen opstallen, over op de erfpachter (de nieuwe verhuurder). Er is derhalve geen sprake van schade.

In zijn reactie van 8 juni 2021 op de conceptbevindingen en het voorlopig oordeel herhaalt het college kort samengevat zijn eerder ingenomen standpunt. Het college gaat in op zijn eigendomsrecht als eigenaar van de grond, de juridische verhouding met de recreant als houder en gebruiker van de grond en het daarop gerealiseerde huisje. Het college heeft het over natrekking en de economische eigendom van het huisje dat is gekoppeld aan de huurovereenkomst.
Het college betoogt daarnaast dat het besluit van 3 november 2020 een voorgenomen besluit en geen definitief besluit is. Het college is op grond van artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet bevoegd om tot privaatrechtelijke handelingen te besluiten en het recreatieoord te verkopen. Het college was voornemens na consultatie van de raad het besluit definitief vast te stellen. Het college verzoekt de ombudsman het rapport hierop aan te passen.
Bij haar reactie voegt de gemeente een notitie van Pels Rijcken van 12 april 2021 over de verkoop van het Recreatieoord Hoek van Holland. Deze notitie is terug te vinden in de raadsinformatie[1], op de lijst van ingekomen stukken van 17 juni 2021, 21bb7964.

Wet en regelgeving

1. Artikel 3:1 lid 2 Algemene wet bestuursrecht
   Op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten zijn de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing. In deze afdelingen worden een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, de belangenafweging, het evenredigheidsbeginsel en inspraak genoemd.

2. Artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet.

[1] https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/10286145/1/s21bb007964_1_51117_tds

3. Wet Markt en Overheid
   Het doel van de Wet Markt en Overheid is om oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen als zij economische activiteiten uitvoert.
   De wet bevat 4 gedragsregels:
   - kosten doorberekenen,
   - bevoordelingsverbod,
   - gegevensgebruik,
   - functiescheiding.

4. Burgerlijk Wetboek, Boek 7, titel 4

5. Bestemmingsplan “Hoek van Holland- buitengebied”

Toetsing aan behoorlijkheidsvereisten

De ombudsman toetst het optreden van het college van burgemeester en wethouders aan de behoorlijkheidsvereisten:

Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.
De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Transparant

De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.
Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.

Goede voorbereiding

De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.
Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger.

Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid betrekt de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.
De overheid spant zich in om de burger actief te betrekken bij haar handelen en bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vormgegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger.

Evenredigheid

De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.
De overheid maakt steeds een afweging of een minder zwaar middel kan worden ingezet voor het doel dat zij wil bereiken. De overheid moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.

Redelijkheid

De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.
De overheid verzamelt bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

Overwegingen

Voordat een overheidsorgaan een beslissing neemt, dient zij die goed voor te bereiden. Dat betekent dat zij actief alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Op basis van die informatie neemt het overheidsorgaan een besluit, waarbij zij alle belangen afweegt. Tot slot dient het overheidsorgaan haar besluit goed te motiveren, zodat kenbaar is op basis van welke informatie en welke belangenafweging zij tot haar beslissing is gekomen. De overheid weegt daarbij steeds af of er een minder zwaar middel kan worden ingezet voor het doel dat zij wil bereiken en of de uitkomst redelijk is.

Het maakt daarbij niet uit of het een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk besluit betreft. Op grond van artikel 3:1 lid 2 Algemene wet bestuursrecht zijn ook op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 van overeenkomstige toepassing. Onder andere handelingen valt een besluit tot uitgifte in eeuwigdurende erfpacht.

Dat wil zeggen dat ieder besluit dat een groot aantal belanghebbenden raakt, zorgvuldig moet worden voorbereid, dat er inspraak moet plaatsvinden om de belangen te inventariseren, dat alle belangen moeten worden afgewogen en dat het besluit adequaat moet worden gemotiveerd. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit ziet dus ook op de situatie dat het gaat om de overdracht van grond via een civielrechtelijke overeenkomst. Of dat nu verkoop, verhuur of uitgifte in erfpacht is.

Het maakt geen verschil dat het college aangeeft dat het gaat om een voorgenomen besluit tot het uitgeven in eeuwigdurende erfpacht waarover zij de gemeenteraad wilde consulteren voordat het definitief zou worden. Al deze stappen hadden moeten worden genomen voordat het college op 3 november 2020 besloot gebruik te maken van zijn bevoegdheid om de grond privaatrechtelijk over te dragen.

Informatie verstrekken

De ombudsman vindt dat het college er niet goed in is geslaagd om uit te leggen hoe het kon gebeuren dat er ambtelijk al anderhalf jaar voorbereidingen werden getroffen en dat in diezelfde periode het college recreanten forse investeringen liet doen zonder informatie over de verkoopplannen te geven, zelfs niet als daar expliciet naar werd gevraagd. Die informatie had de gemeente wel moeten geven – gevraagd of ongevraagd - iedere keer als zij toestemming gaf voor de verkoop of uitbreiding/verbouw van een huisje of caravan.

Ook de RAR is, ondanks het feit dat het agendapunt ‘positie in de gemeentelijke organisatie’ in de vergaderingen met de gemeente telkens aan de orde kwam, niet over de ontwikkelingen geïnformeerd.

De ombudsman kan zich goed voorstellen dat de recreanten die in die periode investeringen in hun huisje hadden gedaan of een huisje hadden gekocht, zich overvallen voelden toen zij de brief van 3 november 2020 lazen.

Belangen afwegen

Het is duidelijk dat het college ten onrechte heeft nagelaten om voorafgaand aan zijn besluit van 3 november 2020 de recreanten bij de voorbereidingen van de verkoop te betrekken. Dat had wel gemoeten omdat de recreanten de direct belanghebbenden bij dit besluit zijn.

Het besluit van het college van 3 november 2020 was immers

geen voornemen om een besluit te gaan voorbereiden, maar een duidelijke keuze voor een aanbesteding en een overdracht van de verhuurde grond in eeuwigdurende erfpacht aan een derde partij. Deze keuze had voorzienbare en stevige consequenties voor de recreanten.

De recreanten hebben door deze gang van zaken geen kans gehad te overwegen of zij al dan niet in een huisje of caravan zouden investeren. Dit is in het bijzonder wrang, omdat het college van de investeringen op de hoogte was. Het stelde immers het doen van investeringen in sommige gevallen zelfs als voorwaarde bij overdracht van de huur van de kavel of gaf in andere gevallen toestemming voor een verbouwing of aanpassing.

Dit maakt dat het college dit zwaarwegend belang van de recreanten vooraf bij zijn besluit had moeten betrekken en niet achteraf. Uit de brief van 3 november 2020 blijkt niet dat het college dit gedaan heeft.

Het college noemt als belangen van de recreanten de brandveiligheid en de modernisering van het recreatieoord. Hoewel de ombudsman niet wil afdoen aan het belang van brandveiligheid, rijst wel de vraag waarom het college hierop niet eerder actie heeft ondernomen. De vraag of en zo ja, op welke manier, modernisering noodzakelijk of wenselijk is, zal in overleg met de recreanten beantwoord moeten worden.

Het is daarbij uiteindelijk niet aan het college om te bepalen welke belangen de recreanten hebben, dat bepalen de recreanten zelf. De gemeente zal zich ervoor moeten inspannen om de recreanten actief te betrekken bij het uiteindelijke besluit.

Andere mogelijkheden om doel te bereiken

Omdat zijn besluit tot aanbesteding zulke zwaarwegende consequenties kon hebben, had het college ook een afweging moeten maken of er niet een andere mogelijkheid was om het beheer van het recreatieoord op een andere manier vorm te geven. Dat is immers het uitgangspunt van de gemeente. Zij wilde geen rol meer bij de exploitatie van het recreatieoord. Had niet een minder zwaar middel ingezet kunnen worden om dit doel te bereiken. Was aanbesteding op deze manier echt de enige optie? De ombudsman betwijfelt dat. Maar omdat een alternatief niet onderzocht is, is daarover niets met zekerheid te zeggen.

Ook is nog maar zeer de vraag in hoeverre de belangen van de recreanten door de voorgenomen route in de toekomst voldoende beschermd zijn. Inderdaad, koop breekt geen huur en overdracht in erfpacht ook niet, maar de realiteit is dat de nieuwe rechthebbende erfpachter de recreanten na een termijn van maximaal een jaar kan opzeggen. Na een jaar kunnen de recreanten hun kavel of camperplaats en daarmee hun huisje of caravan op het recreatieoord kwijtraken.

Het college had beter in het voorjaar van 2019 kunnen aankondigen dat het voornemens was naar een andere beheersvorm voor het recreatieoord te willen zoeken. De uitleg daarvoor zou kunnen zijn dat het college het beheer van het recreatieoord geen typische overheidstaak vindt. Het college had daarbij aan kunnen geven dat het op voorhand nog geen keuze heeft gemaakt over het vervolg. Bij deze aankondiging had de gemeente alle belanghebbenden kunnen uitnodigen om hun belangen naar voor te brengen. Tot slot had het een tijdspad kunnen aangeven met als eindpunt het nemen van een besluit.

Vervolgens had het college, nadat het alle belanghebbenden had gehoord, op basis van alle juiste informatie een besluit kunnen nemen. In dat besluit had het college uit moeten leggen op basis van welke feiten en omstandigheden het dit besluit heeft genomen en hoe het rekening heeft gehouden met alle belangen en waarom dit besluit niet onredelijk is. Dat is nagelaten.

Gelet op het voorgaande zijn de klachten van de recreanten gegrond.

Oordeel

Klacht 1 *Waarom zijn wij niet eerder dan 3 november 2020 geïnformeerd? Als de gemeente al sinds april 2019 bezig is met voorbereidende gesprekken dan hadden zij de RAR en alle kopers van een huisje en mensen die een omgevingsvergunning aanvroegen daarover moeten informeren! Als de verkoop doorgaat hadden wij dat geld net zo goed door de WC kunnen spoelen.*

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam is niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd met de behoorlijkheidsvereisten **Goede Informatieverstrekking** en **Transparant** gehandeld door de recreanten niet op de hoogte te stellen van het feit dat zij plannen had voor de toekomst van het recreatieoord.

Klacht 2 *Waarom heeft het college niet aan ons gevraagd wat wij van een verkoop zouden vinden? En waarom is alleen modernisering en brandveiligheid volgens het college belangrijk voor ons? Wij hebben veel meer belangen, zoals onze investeringen en de reden waarom wij op het recreatieoord staan.*

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam is niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd met de behoorlijkheidsvereisten **Goede Voorbereiding** en **Bevorderen Actieve Deelname** gehandeld door voor het nemen van haar besluit de recreanten niet actief naar hun belangen te vragen en hen niet de gelegenheid te geven om hun zienswijze naar voor te brengen.

Klacht 3 *Er zijn veel meer mogelijkheden voor de toekomst van het recreatieoord dan alleen verkoop aan een commerciële partij. Waarom heeft het college dat niet onderzocht?*

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam is niet behoorlijk, het college heeft in strijd met de behoorlijkheidsvereisten **Evenredigheid** en **Redelijkheid** gehandeld.

Uit het besluit van het college blijkt niet dat het heeft afgewogen dat er mogelijk ook een andere manier is om zijn doel te bereiken en tegelijkertijd de recreanten zo min mogelijk in hun belangen te schaden.

Na tussenkomst van de gemeenteraad, de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte, heeft het college van burgemeester en wethouders besloten alsnog een participatietraject in te zetten. De ombudsman vat dit aldus op dat het college alsnog alle belangen zal inventariseren en opnieuw een beslissing zal nemen over de toekomst van het recreatieoord. De ombudsman gaat er ook vanuit dat het college met een schone lei begint. Met andere woorden: aanbesteding kan een uitkomst zijn, maar dit staat nog niet vast. Het college heeft in zijn reactie van 8 juni 2021 bevestigt dat deze aanname van de ombudsman juist is.

In zijn brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte van 17 juni 2021[2] schetst het college zijn plannen met betrekking tot een participatietraject door een extern bureau. Het is de ombudsman niet duidelijk op welke manier het college uitvoering geeft aan de aanbevelingen die hij aan zijn voorlopig oordeel verbond.

[2] https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/10286085/4/s21bb007957_3_41021_tds

Gelet op het feit dat dit inspraak- of participatietraject nu gaat plaatsvinden, handhaaft de ombudsman zijn aanbevelingen over de invulling van een dergelijk participatietraject. De ombudsman formuleert deze aanbevelingen zo dat ze breder toepasbaar zijn.

Aanbevelingen

De ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam in overweging de volgende aanbevelingen te (laten) uitvoeren en daarbij rekening te houden met de overwegingen van de ombudsman:

I Stel een duidelijk participatietraject vast, maak dit bekend aan belanghebbenden en publiceer het op de website van de gemeente Rotterdam.

II Informeer betrokkenen:

- *welke belanghebbenden betrokken worden bij het participatie-proces, hoe het college deze belanghebbenden selecteert en hoe mensen zichzelf aan kunnen melden als belanghebbende;*
- *welk onderwerp ter discussie staat;*
- *welke rol de deelnemers hebben. Mogen zij bijvoorbeeld meebeslissen of mogen zij alleen meepraten en adviseren en beslist het college en/of de gemeenteraad;*
- *op welke manier en wanneer het college met alle betrokkenen zal communiceren en waar mensen met vragen terecht kunnen;*
- *wat de planning van het traject is;*
- *wanneer het college een definitief besluit zal nemen.*

III Laat in het uiteindelijke besluit zien

- *dat het college geluisterd heeft naar alle inbreng;*
- *welke belangen zijn geïdentificeerd;*
- *hoe deze belangen zijn meegewogen bij het genomen besluit;*
- *wat de consequenties zijn van dit besluit en*
- *welke mogelijkheden betrokkenen hebben als zij het niet met dit besluit eens zijn.*

Bijlage I Reactie van het college van burgemeester en wethouders van 8 juni 2021

Gemeente Rotterdam
College van Burgemeester en Wethouders

Gemeentelijke Ombudsman
0 9 JUNI 2021
Dossiernummer:
Naam:

Aan:
Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam
Minervahuis I
Meent 106, 4e etage
3011 JR Rotterdam

Bezoekadres: Stadhuis Coolsingel 40
3011 AD Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl
E-mail: bbo@rotterdam.nl
Inlichtingen: drs L.R. Stenhuys MPM

Portefeuillehouders: Kasmi en Kurvers
Cluster: MO en SO
Ons kenmerk: BS21/00776 21bb46935 - 217202
Uw kenmerk: 11984/ss/mvdh/mf

Datum: B&W 8 juni 2021

Betreft: Onderzoek voorgenomen Verkoopbesluit recreatieoord Hoek van Holland

Geachte mevrouw Zwaneveld,

Op 20 mei 2021 heeft u ons uw bevindingen met een voorlopig oordeel en aanbevelingen in het onderzoek naar de klachten van recreanten over de gang van zaken rond de voorgenomen verkoop (uitgifte in erfpacht) van het recreatieoord Hoek van Holland, aangeboden

Alvorens een reactie te geven op uw voorlopig oordeel, hechten wij eraan op te merken dat in ons handelen de belangen van Hoek van Holland en de belangen van de recreanten steeds een prominente plaats hebben ingenomen. Wij betreuren het dat dat niet altijd goed tot uiting is gekomen.

Juridische context
Wij achten de juridische context van belang voor een juist perspectief in dit dossier. De kern en de basis daarvan zijn de volgende.

De gemeente is eigenaar van het recreatieoord en verhuurt vanuit die hoedanigheid haar percelen grond aan de recreanten. Het gemeentelijk eigendom omvat de grond en alle opstallen, óók de recreatiehuisjes. De recreatiehuisjes zijn door natrekking gemeente-eigendom: op grond van de wet omvat de eigendom van de grond, de gebouwen en werken die duurzaam met die grond zijn verenigd (artikel 5:20 BW). Dit geldt niet alleen voor dit recreatieoord, dit speelt ook elders. Niet voor niets informeren landelijke consumentenorganisaties zoals Radar, de ANWB en de Consumentenbond het publiek over de voor- en nadelen van het kopen van een recreatiewoning op gehuurde grond.

Het gebruik van de grond door de recreanten geschiedt op basis van een huurovereenkomst, waaraan is verbonden de gemeentelijke toestemming om daarop een recreatiehuisje te plaatsen. Vanuit de huurrelatie bezien is de recreant, juridisch gezien, houder en gebruiker van de grond en van het daarop gerealiseerde recreatiehuisje.

BD-B-01-B&W

De recreant heeft het zogenaamde ‘economisch eigendom’ van het huisje, dat is gekoppeld aan de huurovereenkomst. Het ‘economisch eigendom’ duidt op de verbintenisrechtelijke afspraken tussen de eigenaar/verhuurder (de gemeente) en de huurder met betrekking tot het recreatiehuisje. Kort gezegd komen die afspraken erop neer, dat het financieel belang van het recreatiehuisje bij de recreant ligt en dat deze ook de risico’s daarvan draagt (zoals waardeveranderingen en verlies). Huur is vanuit zijn aard eindig/ opzegbaar, zo volgt uit de wet (artikel 7:228 BW).
Uit de huurovereenkomsten van het recreatieoord volgt dat het grondhuur betreft voor recreatief verblijf, met een opzegtermijn. De opzeggingsmogelijkheid geldt overigens voor beide partijen, dus óók voor de huurder. De recreanten hebben gekozen voor een (opzegbare) huurovereenkomst met de gemeente en zij hebben ervoor gekozen om te investeren in opstallen op huurgrond. Er is dus sprake van eigen verantwoordelijkheid van de huurders.

Ten aanzien van de stacaravans op het campingterrein geldt dat deze verplaatsbare kampeermiddelen zijn. De recreant heeft altijd het recht om zijn kampeermiddel elders te plaatsen en de huurovereenkomst te beëindigen. Verkoop van het kampeermiddel is toegestaan, met dien verstande dat de verkoop van het kampeermiddel met behoud van plaats slechts is toegestaan na schriftelijke toestemming van de verhuurder.

Als eigenaar van het recreatieoord heeft de gemeente het meest omvattende recht ten aanzien van deze onroerende zaak (artikel 5:1 BW). De kans dan wel mogelijkheid dat de gemeente als eigenaar beslissingen neemt over het verkopen of in erfpacht uitgeven van het recreatieoord was en blijft altijd aanwezig, of is niet uit te sluiten. In de periode 2005-2010 was ook sprake van een zogenaamd verkooptraject van het recreatieoord. De verkoop is toen niet doorgegaan. De gemeente heeft de openbare informatie over dat eerdere verkooptraject gepubliceerd op de website https://rotterdam.raadsinformatie.nl/.

Uitgifte in erfpacht van het recreatieoord doet de huurovereenkomsten van de recreanten niet eindigen (artikel 7:226 BW). De recreanten blijven bij vestiging van het erfpachtrecht dezelfde huurrechten behouden. De erfpachter (opvolgend verhuurder) dient deze huurrechten te respecteren. Uiteraard kan een erfpachter, als nieuwe verhuurder, huurovereenkomsten opzeggen of ontbinden. Dat kan de gemeente nu echter ook (en dat gebeurt in de praktijk ook bijvoorbeeld in geval van (veelal forse) huurachterstanden. Overigens mogen de huurders, binnen de voorwaarden van de desbetreffende huurovereenkomst, de huurovereenkomst tezamen met het economisch eigendom overdragen (‘het huisje verkopen’) aan een opvolgend huurder; de vergoeding komt dan toe aan de verkopende recreant. Ook dat verandert niet door een uitgifte in erfpacht.

Geen kerntaak
De gemeenteraad heeft op 2 oktober 2014 besloten dat de exploitatie van een recreatieoord geen kerntaak van de gemeente is. De gemeenteraad heeft op die datum het “Besluit Algemeen belang vaststelling Wet Markt & Overheid” genomen op basis van het raadsvoorstel van 2 september 2014 (raadsstuk 14BB3782) waarin het recreatieoord Hoek van Holland uitdrukkelijk niet is aangewezen als activiteit die plaatsvindt in het algemeen belang (als bedoeld in artikel 25h, lid 5 en 6 van de Mededingingswet).
Het voorgaande betekent dat de gedragsregels van de Wet Markt & Overheid volledig van toepassing zijn op de gemeentelijke exploitatie van het recreatieoord. De gemeente is daarom wettelijk verplicht om ten minste kostprijsdekkende huurprijzen te berekenen aan de huurders van het recreatieoord (artikel 25i Mededingingswet). De huidige huurprijzen van het recreatieoord zijn niet kostendekkend.

ROT-B-02

Desondanks hebben wij toegezegd dat de gemeente zolang het verkoopproces loopt, de huurtarieven niet zal verhogen. Hetgeen uiteraard in het belang van de recreanten is.

Ook in het licht van het voorgaande achten wij het niet wenselijk dat de gemeente deze economische activiteit blijft verrichten, ten koste van de publieke middelen.

Voorgenomen besluit
In uw conceptrapport wordt meermaals gesproken over het 'het besluit' van het college van B&W. Wij benadrukken dat het een voorgenomen besluit is, dat wij ná raadpleging van de gemeenteraad definitief zouden vaststellen. Waarna we samen met gebiedscommissie en RAR een participatietraject over de visie op het recreatieoord zouden starten.
In reactie en vervolg op de bijeenkomsten van commissie BWB op 14 en 28 april jl., hebben wij toegezegd het raadsvoorstel in te trekken en éérst een participatietraject met onder andere recreanten en RAR over de visie op het recreatieoord in te gaan.
Wellicht ten overvloede: het betreft hier een collegebevoegdheid, namelijk de bevoegdheid om op grond van artikel 160 lid 1 van de Gemeentewet te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals vestiging van erfpachtrecht op onroerende zaken zoals het recreatieoord.
Wij verzoeken u om de tekst van het conceptrapport hierop aan te passen.

Voorgenomen inspraak/participatie recreanten
Wij hebben ons gerealiseerd dat recreanten zich zorgen kunnen maken over hun positie bij een eventuele verkoop (uitgifte in erfpacht) van het recreatieoord. Om die reden hebben wij een proces ingericht, waarbij de gerechtvaardigde belangen van de recreanten zo goed mogelijk geborgd worden (zie ook onze brieven van 1 december 2020 en 6 april 2021).
Zo hebben wij bij de marktverkenning in juli 2020 aan de geconsulteerde partijen als kernpunt meegegeven: "*hoe tijdens een privatiseringstraject wordt omgegaan met de belangen van de huidige recreanten*". In het traject voor een aanbesteding hebben wij het volgende opgenomen "*Het college zal bij de beoordeling van de aanbiedingen in ieder geval de volgende criteria laten meewegen: • Hoe gaat de koper om met de belangen van de recreanten, ondernemers en bewoners?*" (zie ook het raadsvoorstel van 3 november 2020).

Wij waren en zijn, ervan overtuigd dat de belangen van de recreanten het beste gewaarborgd kunnen worden door de door hen op te stellen kernwaarden, samen met de kernwaarden van de gebiedscommissie Hoek van Holland, een belangrijke rol te geven in een aanbestedingsproces. Deze kernwaarden zouden vertaald worden als randvoorwaarden in het aanbestedingsproces.
De Recreanten Adviesraad (RAR) zou als vertegenwoordiger van de recreanten hierbij een rol krijgen.
Het is in de praktijk moeilijk gebleken om met de RAR aan tafel te komen (een eerste gesprek vond plaats op 16 december 2020, het meest recente op 15 februari 2021), maar ook om het goede gesprek te voeren. De RAR verlangde voorafgaand toezeggingen van de gemeente, waar wij niet aan konden voldoen. In de gesprekken die (wel) zijn gevoerd, zijn er op een aantal voor de RAR belangrijke kernwaarden, wederzijdse inzichten ontstaan.
De RAR heeft er echter voor gekozen om niet te participeren in een tripartiteoverleg tussen RAR, gebiedscommissie en de gemeente om gezamenlijk een ambitiedocument te formuleren en gezamenlijk kernwaarden te formuleren. Ondanks herhaald aandringen van de gemeente.

Kernwaarden die wij als college ook hebben opgehaald uit de vele e-mails die wij van recreanten hebben ontvangen, betreffen de verblijfsgarantie, zekerheden over gedane investeringen, beperkte stijging van huurprijzen en behoud van een sociaal en kleinschalig karakter van het oord. Voor het komende participatieproces is het onze overtuiging dat we het overleg met de RAR vanaf de start goed samen met hen kunnen oppakken.

Reactie op uw voorlopig oordeel
De klachten die bij u zijn binnengekomen heeft u gegroepeerd naar drie onderdelen. Hieronder geven wij puntsgewijs onze visie op uw voorlopig oordeel.

Klacht 1
"Waarom zijn wij niet eerder dan 3 november 2020 geïnformeerd? Als de gemeente al sinds april 2019 bezig is met voorbereidende gesprekken dan hadden zij de RAR en alle kopers van een huisje en mensen die een omgevingsvergunning aanvroegen daarover moeten informeren! Als de verkoop doorgaat hadden wij dat geld net zo goed door de WC kunnen spoelen."
Voorlopig oordeel
"De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam is niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd met de behoorlijkheidsvereisten Goede Informatieverstrekking en Transparant gehandeld door de recreanten niet op de hoogte te stellen van het feit dat zij plannen had voor de toekomst van het recreatieoord."

Reactie college:
De eerste stap in een proces als dit wordt altijd door het college genomen. Wij hebben éérst de afweging willen maken of de gemeente in de huidige tijd nog recreatieondernemer moet zijn. Dat is een bestuurlijke afweging die is uitgemond in ons voorgenomen besluit van 3 november 2020.
De ambtelijke voorbereidingen van dat voorgenomen besluit vonden plaats in het kader van het vertrouwelijk intern beraad. Wanneer ambtenaren (potentiële) wederpartijen van de gemeente vooraf zouden moeten informeren over de voorbereidingen van (mogelijke) bestuurlijke beslissingen, zou dat de vereiste vertrouwelijkheid wegnemen, onzekerheid kunnen creëren (de bestuurlijke besluiten hierover zijn immers nog ongewis) en het besluitvormingsproces kunnen verstoren.
Participatie met de huurders en andere belanghebbenden achten wij wel zinvol als het om de ontwikkeling van het park gaat. Daarom hebben wij gekozen voor participatie ná het principebesluit.

Voorts benadrukken wij dat ons besluit van 3 november 2020 een *voorgenomen* besluit is, dat wij, juist omwille van de transparantie en het gewenste draagvlak hebben voorgelegd aan de gemeenteraad. Zodat hier een openbaar debat over kon plaatsvinden. Bovendien gaat het, zoals hierboven al geduid, om een collegebevoegdheid.
Er was (en is) dus geen sprake van een onomkeerbaar besluit.
Terzijde: naar aanleiding van de gedachtewisseling met commissie BWB op 14 en 28 juli jl., hebben wij toegezegd om het raadsvoorstel over de verkoop van het recreatieoord d.d. 3 november 2020, in te trekken.

Het tijdpad tussen de start van de ambtelijke verkenningen (april 2019) en het voorgenomen besluit (3 november 2020) lijkt inderdaad lang. Deze periode was nodig om gedegen onderzoek te doen naar de meest aangewezen wijze waarop het recreatieoord vervreemd zou kunnen worden en op welke manier de belangen van de recreanten (en andere belanghebbenden) het beste geborgd zouden kunnen worden.

Over de timing van ons besluit merken wij op dat een eventuele 'stop' op de verkoop van recreatiehuisjes recreanten ook zou benadelen (onzekerheid die de marktwaarde van de huisjes zou kunnen doen dalen). Bovendien hebben huurders op grond van hun huurovereenkomst het recht om, wanneer aan de voorwaarden is voldaan, met instemming van de gemeente de huurovereenkomst tezamen met het economisch eigendom van het huisje aan een ander (opvolgend huurder) over te dragen. En in het geval de gemeente na bekendmaking van een voornemen tot vervreemding uiteindelijk niet een dergelijk besluit zou nemen en daarna de prijzen van huisjes zouden oplopen, zouden anderen, geïnteresseerde (kandidaat) recreanten, zich ook kunnen beklagen. Kortom, de timing van een (voorgenomen) besluit en de communicatie daarvan is altijd vatbaar voor kritiek.

Overigens zijn ná bekendmaking van ons voorgenomen besluit van 3 november 2020 nog diverse recreatiehuisjes en stacaravans door recreanten verkocht aan een opvolgend huurder. Ook zijn in deze periode nog lege staanplaatsen verhuurd waarop een stacaravan is geplaatst. Meerdere huurders waren en zijn dus bereid om te investeren op de gehuurde percelen, ook na de door de gemeente verstrekte informatie over het verkoopproces.

In de komende tijd wordt met belanghebbenden waaronder de recreanten gesproken over de toekomst van het recreatieoord. De opbrengsten van deze participatieronde zijn input voor een op te stellen toekomstvisie voor het recreatieoord.
Onlangs hebben wij een extern juridisch adviseur gevraagd om een analyse te doen van een aantal varianten voor de toekomst van het recreatieoord. O.a. de RAR is in de gelegenheid gesteld om aanvullingen op de uitvraag aan te geven. Op basis van de uitkomsten van deze juridische analyse maken wij een afweging voor het vervolg, mede in samenhang met de toekomstvisie voor het recreatieoord.

Uw verwachting, dat het college alle belangen zal inventariseren en opnieuw een beslissing zal nemen over de toekomst van het recreatieoord is dus juist. Aanbesteding kan een uitkomst zijn, maar dit staat nog niet vast, zoals u terecht schrijft.

Klacht 2
"Waarom heeft het college niet aan ons gevraagd wat wij van een verkoop zouden vinden? En waarom is alleen modernisering en brandveiligheid volgens het college belangrijk voor ons? Wij hebben veel meer belangen, zoals onze investeringen en de reden waarom wij op het recreatieoord staan."
Voorlopig oordeel
"De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam is niet behoorlijk. De gemeente heeft in strijd met de behoorlijkheidsvereisten Goede Voorbereiding en Bevorderen Actieve Deelname gehandeld door voor het nemen van haar besluit de recreanten niet actief naar hun belangen te vragen en hen niet de gelegenheid te geven om hun zienswijze naar voor te brengen."

Reactie college:
Verkoop (uitgifte in erfpacht) van gemeentelijk vastgoed zoals het recreatieoord, is formeel gezien een privaatrechtelijke handeling, waarbij er geen sprake is van inspraak. Bij vastgoedtransacties door de gemeente wordt de huurder of gebruiker pas geïnformeerd over de voorgenomen verkoop als intern binnen de gemeente een afweging is gemaakt over het verkoopproces en de bijhorende verkoopstrategie. Bij het recreatieoord zijn we nog niet zover. Juist omdat het college de belangen van de recreanten een prominente plaats geeft, is ervoor gekozen om na instemming van de gemeenteraad met het voorgenomen besluit van het college, via een participatietraject met de recreanten en de gebiedscommissie, te komen tot gedragen kernwaarden die als randvoorwaarden in de Europese aanbesteding aan potentiële kopers zouden worden meegegeven en die zwaar zouden meewegen bij de aanbesteding en de uiteindelijke gunning.

Klacht 3
"Er zijn veel meer mogelijkheden voor de toekomst van het recreatieoord dan alleen verkoop aan een commerciële partij. Waarom heeft het college dat niet onderzocht?"
Voorlopig oordeel
"De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam is niet behoorlijk, het college heeft in strijd met het behoorlijkheidsvereisten Evenredigheid en Redelijkheid gehandeld.
Uit het besluit van het college blijkt niet dat zij heeft afgewogen dat er mogelijk ook een andere manier is om haar doel te bereiken en tegelijkertijd de recreanten zo min mogelijk in hun belangen te schaden."

Reactie college:
In 2017 zijn ambtelijke verkenningen gedaan naar verschillende opties voor de positionering van het recreatieoord. Het college heeft in september 2017 ingeschat dat er geen draagvlak was om het standpunt dat de raad in de motie van juli 2008 heeft ingenomen ('beheer bij de gemeente laten)' te herzien.

Uitgangspunt is (nog steeds) dat het recreatieoord geen algemeen belang dient (zie hiervoor) en dat afstoten een logische vervolgstap is. De door ons gewenste kwaliteitsverbetering en modernisering moesten een plek krijgen in dat vervolgtraject, evenals andere voorwaarden die zouden kunnen dienen ter bescherming van de belangen van met name de recreanten.
Het verbinden van voorwaarden aan een verkoop/uitgifte in erfpacht betekent formeel - juridisch dat sprake zou zijn van een (aanbestedingsplichtige) overheidsopdracht, uitgaande van de set voorwaarden die ons in november 2020 voor ogen stond. En dat uitgifte in erfpacht door middel van een Europese aanbesteding het beste middel is om de belangen van de gemeente en van belanghebbenden waaronder de recreanten, zo goed mogelijk te kunnen borgen (vanwege de prominente positionering van deze belangen wilden wij de kwaliteit zwaarder laten wegen dan de verkoopprijs).
Dit is in het voorjaar van 2020 ter voorbereiding van de marktconsultatie (mondeling) getoetst bij onze extern advocaat. Op ons verzoek heeft onze advocaat zijn juridische toets op papier gesteld, omdat het onze verwachting was dat in het debat met de raad in april jl. de voorwaarden onderwerp van gesprek zouden zijn. Deze notitie d.d. 12 april 2021 is als bijlage toegevoegd.
Overigens: als naar aanleiding van bijvoorbeeld het participatietraject andere voorwaarden worden gesteld, kan dat van invloed zijn op de vraag of al dan niet Europees moet worden aanbesteed

Onlangs hebben wij opdracht gegeven voor een externe juridische analyse van een aantal varianten voor de toekomst van het recreatieoord. Op basis van de uitkomsten van deze juridische analyse maken wij een afweging voor het vervolg, mede in samenhang met de toekomstvisie voor het recreatieoord.

Wij zien met belangstelling uw definitief oordeel tegemoet.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De secretaris,

V.J.M. Roozen

De burgemeester,

A. Aboutaleb

ROT-B-02