

Het centrum centraal

Deel II: Hoofdrapport



Rekenkamercommissie Haaksbergen
Rapport nr. 14
Februari 2013

Voorwoord

Een Rekenkamer(commissie) is wettelijk verplicht voor een gemeente. Zij moet onderzoek doen naar de doeltreffendheid (effectiviteit), de doelmatigheid (efficiency) en de rechtmatigheid (legitimiteit) van het gemeentelijke beleid om daaruit lering te trekken voor toekomstig beleid. Met dit rapport voldoet de Rekenkamercommissie (Rkc) van de gemeente Haaksbergen aan die verplichting met betrekking tot het gemeentelijk beleid inzake de vernieuwing van het centrum van Haaksbergen in de periode van 1998 tot en met 30 november 2011.

Het probleem met onderzoek naar dergelijke complexe beleidsprocessen en de verslaglegging daarover is niet alleen dat het soms moeilijk is na zoveel jaren te achterhalen wat er exact is gebeurd. Ook dat de mate waarin de interpretaties van de feiten verschillen én in nog sterkere mate waarin de belevingen en de waarderingen van het gebeuren verschillen, vormt een probleem. Dat maakt het lastig om tot een eenduidige reconstructie, heldere verklaringen en scherpe conclusies te komen. Kenmerkend voor het onderzoek naar complexe beleidsprocessen is dan ook dat niet iedereen zich voor de volle 100% kan vinden in de conclusies van een dergelijk onderzoeksrapport. Dat heeft de Rkc in haar geval vooraf ingecalculeerd. Dat vooruitzicht heeft de Rkc er echter niet van weerhouden deze megaklus op zich te nemen. De Rkc hoopt met haar rapport recht te hebben gedaan aan de beleids-geschiedenis van het MPP en aan de personen die daarin een rol spelen.

De eerste gedachten over een nieuw, aan de eisen en de wensen van de moderne tijd tegemoet komend, centrum dateren van begin jaren zestig van de vorige eeuw. In gemeenten om Haaksbergen heen, het is een landelijke trend, schieten dergelijke plannen dan als paddenstoelen uit de grond. Haaksbergen moet mee in de vaart der volkeren: meer materiële welvaart, dus meer koopkracht en dus een grotere behoefte aan voorzieningen. De eerste dertig jaar, met een kleine oplevering in het begin van de jaren tachtig, staan de centrumplannen op een laag pitje. Dan komt er schot in. Vanaf begin jaren negentig staat de centrumhervorming, zij het hortend en stotend, centraal in de gemeentepolitiek. Een beleidsproces dat zich af lijkt te spelen in een 'politieke arena' met veel gestampvoet. En stampvoeten in een -ook een politieke - arena laat nu eenmaal scherpe afdrucken achter.

De Rkc heeft twee jaar onderzoek gedaan naar 'het beleidsproces centrumvernieuwing'. Velen hebben aan het onderzoek bijgedragen: (ex-)collegeleden, (ex-)raadsleden, (ex-)ambtenaren en (ex-)externen. Dat is onder meer gebeurd als assistentie bij het doorploegen van meterslange rijen archiefmappen, als geënquêteerden, als geïnterviewden, als formele en informele informatieverschaffers anderszins en zeker als secretariële ondersteuning. Aan allen is de Rkc dan ook veel dank verschuldigd. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport ligt uiteraard bij de Rkc. Een verantwoordelijkheid waarvoor zij staat.

Rekenkamercommissie Haaksbergen

Februari 2013

J.M. Bos (voorzitter)

E.A. van Bree

E.N. Odenthal

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Inleiding

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1 Conclusies
- 1.2 Aanbevelingen

2. Probleemstelling en onderzoeksopzet

- 2.1 Probleemstelling
- 2.2 Onderzoeksopzet

3. Beknopt chronologisch overzicht

4. Financieel facet

- 4.1 Eerste fase: 1992 – maart 1998
- 4.2 Tweede fase: maart 1998 – 2000
- 4.3 Derde fase: 2000-2002
- 4.4 Vierde fase: 2002- 2005
- 4.5 Vijfde fase: 2006 – januari 2008
- 4.6 Zesde fase: medio 2008 – november 2011
- 4.7 Communicatief en informatief
- 4.8 De financiële afrekening
- 4.9 Conclusie Rkc financieel facet

5. Juridisch facet

- 5.1 Juridische sub-vragen en normenkader
- 5.2 De juridische vragen beantwoord
 - 5.2.1. De vragen ten aanzien van bevoegdheden en mandaat.
 - 5.2.2. De vragen ten aanzien van het informeren.
- 5.3. Conclusie Rkc juridisch facet

6. De staatssteun-‘affaire’

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Chronologie staatssteunaffaire
- 6.3 De uitspraak van de EC
- 6.4 Wat speelde zich volgens de betrokkenen af tijdens de staatssteunaffaire
 - 6.4.1 De gang van het beleidsproces
 - 6.4.2 De rol van de stakeholders in de staatssteunaffaire
- 6.5 Stagnatie MPP in afwachting van uitspraak EC
 - 6.5.1 Inleiding
 - 6.5.2 De verschillende acties
 - 6.5.3 Conclusie Rkc staatssteunaffaire
- 6.6 De juridische kwaliteit van de adviezen en de contracten staatssteun
- 6.7 Conclusie Rkc staatssteun
 - 6.7.1 Conclusies ten aanzien van de staatssteunaffaire

- 6.7.2 Conclusies met betrekking tot de beleving van de stakeholders.
- 6.7.3 Conclusies ten aanzien van het optreden van stagnatie staatssteunaffaire:
- 6.7.4 Conclusies ten aanzien van de kwaliteit van de verstrekte juridische adviezen in het licht van de uiteindelijke uitspraak van de EC
- 6.8 Eindconclusie Rkc staatssteun-‘affaire’

7. De Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds-‘affaire’

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Wat is er gebeurd?
- 7.3 Analyse casus Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds
- 7.4 Conclusie Rkc Rabo Vastgoed BV/ Bouwfonds-‘affaire’

8. Communicatie en Informatie facet

- 8.1 De mening van de raadsfracties
- 8.2 De mening van de collegeleden
- 8.3 De mening van de ambtenaren
- 8.4 De mening van de externen
- 8.5 Conclusie Rkc communicatie en informatie-facet

9. Waarom het mis ging

- 9.1 Waarom het mis ging volgens de stakeholders
 - 9.1.1 Oorzaken voor mislukking
 - 9.1.2 De zwartepiet voor de mislukking
 - 9.1.3 De staatssteunaffaire
 - 9.1.4 Functioneren van Raad, College, ambtenaren
 - 9.1.5 De vervulling van de vier basisfuncties in organisaties
- 9.2 Conclusie Rkc waarom het mis ging
 - 9.2.1 Historische hoofdlijn
 - 9.2.3 Verklarende achtergrond
 - 9.2.3 De vier categorieën stakeholders
 - 9.2.4 Eindconclusie

Ambtelijk Wederhoor

Bestuurlijk Wederhoor

Reactie op Bestuurlijk Wederhoor

Bijlagen

- Bijlage 1: De relevante combinaties van de afzonderlijke vragen.
- Bijlage 2A: Vragenlijst schriftelijke enquête (als voorbeeld die voor Collegeleden).
- Bijlage 2B: Schriftelijk geënquêteerden november/december 2011.
- Bijlage 3A: Vragenlijst mondelinge interviews.
- Bijlage 3B: Mondeling geïnterviewden: januari/februari 2012.
- Bijlage 3C: Aanvullend mondeling interview mei 2012.
- Bijlage 4: Lijst van ingehuurd
- Bijlage 5: Beschikking Europese Commissie inzake Staatssteun

Lijst van afkortingen

BAWA	Juridisch adviesbureau Baakman
B&W	College van Burgemeester & Wethouders
Bouwfonds	Rabo Bouwfonds Vastgoed BV
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDA, D66, GGH, LH, PvdA, VVD	politieke partijen vertegenwoordigd in de gemeenteraad
CH	Centrum Haaksbergen BV. BV opgericht door diverse bouwondernemers uit Haaksbergen met als doel het verbeteren van het Centrum
College	college van B&W Haaksbergen
DTNP	onderzoeksbureau Droogh Trommelen en Partners
EC	Europese Commissie in Brussel
GreX	grondexploitatie
HBC	Haaksbergse Bouw Combinatie
HOV	Haaksbergse Ondernemers Vereniging
mln	miljoen
MPP	tot 2006: Marktpassageplan, daarna Marktpromenadeplan
P&C-cyclus	planning & controlcyclus: bestaat uit Kadernota, Begroting, Tussentijdse Rapportages en Jaarverslag/jaarrekening
PPS-constructie	Public Private Partnership – project waarbij overheid en bedrijfsleven intensief samenwerken, soms in de vorm van een besloten vennootschap, om een project te realiseren
PWC	accountants/adviesbureau Price Waterhouse Coopers
Raad	gemeenteraad Haaksbergen
Rkc	Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen
RvS	Raad van State
RaVg	Rabo Vastgoed BV
SOK	Samenwerkingsovereenkomst

Inleiding

Het rapport van de Rkc zou niet meer dan enkele regels hebben bevat als de vraag naar het 'realisatie-gehalte' van de centrumplannen centraal had gestaan. Er is namelijk nog nauwelijks iets gerealiseerd als op 30 november 2011 de Raad unaniem besluit de stekker te trekken uit het Marktpromenadeplan, althans: wat daar nog van over is. De dag ervoor en nog op de dag zelf is, na druk telefonisch overleg, een daartoe strekkende motie opgesteld door uitgerekend de twee fracties die in hun opvattingen over de centrumvernieuwing steeds het verst van elkaar verwijderd lagen. Dat is het CDA als steunpilaar van het beleid in de afgelopen jaren en het fanatiek oppositie voerende Leefbaar Haaksbergen. Daartegen is geen politiek kruut gewassen. Het is definitief over en uit.

Op 30 november 2011 is in het Haaksbergse centrum alleen een stukje her-bestraat en een pand verdwenen. Het laatste is meer van ellende ingestort dan door weloverwogen lokaal overheidsbeleid weggesaneerd. En dat allemaal tegen een prijs van 4.7 miljoen euro. 'Wat een dure klucht', zegt de man die sceptisch staat tegenover de lokale politiek. 'We zijn behoed voor de realisatie van slechte plannen die nog veel duurder waren uitgevallen', zegt de buurman met meer vertrouwen in de lokale politiek.

Einde verhaal dus, ware het niet dat de Rkc vooraf al had besloten om het onderzoek niet te richten op het realisatiegehalte. Haar vertrekpunt voor het onderzoek naar het beleidsproces centrumvernieuwing luidt, onder meer na een mondelinge en schriftelijke rondgang langs de fracties in de gemeenteraad:

Hoe is het beleidsproces centrumvernieuwing verlopen en wat valt daaruit te leren voor toekomstig beleid?

Deze vraag valt niet in enkele regels te beantwoorden. Op zes onderdelen ervan heeft de Rkc een accent gelegd. Deze zijn als onderzoeksvragen geformuleerd en beantwoord. Vandaar dit omvangrijke rapport.

Leeswijzer

Het hoofdrapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 1 vat de belangrijkste conclusies samen en bevat aansluitend de aanbevelingen. De probleemstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksopzet zijn te lezen in Hoofdstuk 2. Een chronologische fasering van de belangrijkste gebeurtenissen in de laatste twintig jaar volgt in Hoofdstuk 3. Het uitgebreide chronologische overzicht van gebeurtenissen staat in Deelrapport III. Het eerste te onderzoeken facet, het financiële, wordt behandeld in Hoofdstuk 4. Het tweede facet, het juridische, komt in Hoofdstuk 5 aan bod. De twee significante cases die de laatste twintig jaren hun stempel zwaar op het beleidsproces drukken, de 'affaires' Staatssteun en Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds, verdienen naar inhoud en omvang een afzonderlijk hoofdstuk, respectievelijk de Hoofdstukken 6 en 7. Het derde facet, communicatie en informatie, is het onderwerp van Hoofdstuk 8. De brandende zesde onderzoeksvraag, waarom het allemaal zo mis is gegaan, krijgt aandacht in Hoofdstuk 9.

Hoofdstuk 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Conclusies

Onderzoeksvraag 1: Hoe is de geschiedenis van dit beleidsproces?

- Het beleidsproces centrumvernieuwing start begin van de jaren 60 van de vorige eeuw en eindigt op 30 november 2011. Het Rkc -onderzoek betreft de periode 1992-2011. Deelrapport III geeft het uitgebreide chronologische overzicht van gebeurtenissen.

Onderzoeksvraag 2: Wat speelt er financieel?

- De gemeente heeft minimaal 4.700.000,- euro moeten afboeken aan adviezen van derden, onderzoeken, rente, ambtelijke uren, enzovoort. Daarnaast bestaat de kans dat er in de toekomst nog meer moet worden afgeboekt, aangezien er nog een boekwaarde openstaat van 1,94 mln euro, terwijl er nog nauwelijks nieuwe initiatieven zijn voor de centrumontwikkeling.
- Het verhogen van het krediet met de bespaarde rente was, hoewel formeel niet in strijd met de regelgeving en goedgekeurd door (een meerderheid van) de Raad, onjuist. Men had een aanvullend krediet moeten aanvragen. Het aangewende “rentevoordeel” drukte het renteresultaat en daarmee het rekeningsaldo.
- Er was zeker in de beginfase van de centrumplannen te weinig aandacht voor de financiële aspecten en te weinig deskundigheid beschikbaar om daarmee op de juiste wijze om te gaan. Ook de wijze van boeken van kosten was voor verbetering vatbaar.
- Het ontbrak aan een structurele financiële aanpak van het project.
- Het ontbrak aan projectgerichte financiële deskundigheid bij zowel ambtenaren, (externe) projectleider, de betrokken wethouders als bij de Raad.
- Financiële belangen werden niet altijd goed afgewogen met juridische en vooral communicatieve en informatieve belangen.
- De Rkc heeft géén redenen om te veronderstellen dat de Raad door het College en het College door de ambtenaren bewust is misleid c.q. dat er bewust verkeerde financiële informatie is verstrekt. De informatie was wellicht niet op alle momenten tijdig, volledig en compleet. In de beginjaren werd dat voornamelijk veroorzaakt door een incomplete en niet structureel doorgevoerde projectadministratie, waardoor kosten niet altijd op het krediet voor de centrumplannen, maar ook in de reguliere budgetten voor personeel en adviezen door derden werden geboekt. Na 2006 lijkt het erop dat er meer structuur komt in de projectorganisatie en dat de kosten ook geboekt worden waar zij thuishoren. Maar uit diverse verslagen en uit de interviews blijkt dat niet alle fracties even tevreden zijn over de tijdigheid en de volledigheid van de informatieverstrekking.

Onderzoeksvraag 3: Wat speelt er juridisch?

- Bij de besluitvorming is voldaan aan de vereisten uit de Gemeentewet, de Wet Openbaarheid van Bestuur, andere van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de delegatieregeling en mandaatregeling van de gemeente Haaksbergen.
- Bij de besluitvorming is maar ten dele voldaan aan de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun en aanbesteding.
- De Raad heeft de rol gespeeld, die hem wettelijk toekomt en het College heeft vanaf het moment van de wettelijke verplichting daartoe in 2002 voldaan aan de actieve informatieplicht.
- De contracten voldoen aan de wettelijke vereisten.

- Er heeft een toetsing van de te sluiten contracten plaatsgevonden door deskundigen.
- Er heeft niet altijd volledige, transparante en tijdige informatie-uitwisseling plaats gevonden tussen ambtelijke organisatie, College en Raad. Op basis van andere of meer volledige informatie zouden wellicht door een aantal betrokkenen besluiten met een (substantieel) andere inhoud genomen zijn. Als dit vanwege het vertrouwelijke karakter niet in het openbaar plaats kon vinden, is de Raad wel vertrouwelijk geïnformeerd.

Onderzoeksvraag 4A: Wat speelt er in de staatssteun-'affaire'?

- De uitspraak van de EC leverde geen duidelijke winnaar maar met name verliezers op: er was in de manier waarop het MPP gefinancierd had zullen worden weliswaar sprake van staatssteun, maar die zou grotendeels geoorloofd zijn geweest. Als er op termijn al een boete zou hebben gedreigd, zou de omvang daarvan beperkt zijn gebleven.
- Dat de procedure bij de EC dit resultaat zou hebben, was echter niet te voorzien.
- De geraadpleegde externe juristen schatten bij de EC-procedure het scenario van "het kan vriezen, het kan dooien" en de mogelijke financiële risico's daarvan juist in. Wel valt het juristen te verwijten dat zij bij het opstellen van de oorspronkelijke SOK tussen Haaksbergen en de beide overige contractpartners geen oog hebben gehad voor de strijdigheid van sommige bepalingen met het Europees recht.
- Het was terecht dat het College in de procedure bij de EC geen risico durfde te lopen, het kon immers vriezen maar ook wel dooien, en de realisatie van het MPP bevroren.
- Door de stagnatie die als gevolg van deze beslissing optrad, werd Haaksbergen tot op de dag van vandaag een vernieuwd en vitaal centrum onthouden en kwamen enkele betrokken bouwondernemingen in financiële problemen.
- In het vervolgtraject raakte de verhouding tussen gemeente Haaksbergen en haar meest coöperatieve en vasthoudende bouwpartner RaVg ernstig getroebleerd.
- De partijen die aan het langste eind trokken waren LH en D66. LH was van meet af aan tegen de realisatie van het MPP en bereikte via de procedure bij de EC haar doelstelling.
- Tot realisatie van het MPP was echter bij 2/3 meerderheid besloten door de democratisch gekozen Raad.
- De beslissing om tot het aanmelden van het MPP bij de EC over te gaan lag primair bij het College; daarnaast had een meerderheid van de Raad het College kunnen opdragen het MPP aan te melden, maar pas na een afgewogen besluitvorming hierover.
- In dat licht gezien heeft LH de procedure bij de EC in feite oneigenlijk gebruikt om te proberen haar eigen doelstellingen te behalen.
- Op de feitelijke uitkomst heeft de rechtstreekse klacht van LH bij de EC echter geen invloed gehad: het College had al circa 10 weken eerder besloten tot melding van het steunvoornemen over te gaan en ook zonder de klacht van LH zou het MPP op of omstreeks 25 juni 2005 ter toetsing aan de EC zijn voorgelegd.

Onderzoeksvraag 4B: Wat speelt er in de Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds-'affaire'?

- Het College heeft juist gehandeld door de SOK te beëindigen. De gemeente mocht erop vertrouwen dat de SOK met RaVg nageleefd zou moeten worden, ook al was de overeenkomst, zoals betrokkenen ook wel toegeven, zeer gunstig voor de gemeente. Alsnog instemmen met de nieuwe doorrekening door Bouwfonds zou het Marktpromenadeplan in de huidige vorm waarschijnlijk ook niet hebben gered. Daarvoor waren de vooruitzichten te veel verslechterd. Bovendien lag een nieuwe claim van

ontoelaatbare staatssteun op de loer als MPP 2,5 miljoen minder zou mogen betalen voor de grond.

- Het College heeft juist gehandeld door de SOK te beëindigen. De gemeente mocht erop vertrouwen dat de SOK met RaVg nageleefd zou moeten worden, ook al was de overeenkomst, zoals betrokkenen ook wel toegeven, zeer gunstig voor de gemeente. Alsnog instemmen met de nieuwe doorrekening door Bouwfonds zou het Marktpromenadeplan in de huidige vorm waarschijnlijk ook niet hebben gered. Daarvoor waren de vooruitzichten te veel verslechterd. Bovendien lag een nieuwe claim van ontoelaatbare staatssteun op de loer als MPP 2,5 miljoen minder zou mogen betalen voor de grond.

Onderzoeksvraag 5: Wat speelt er communicatief en informatief?

Communicatie en informatie, het had allemaal beter gekund, het had beter gemoeten. Men is daarover tevreden naar gelang de positie die men inneemt in het gemeentepolitieke gebeuren. De coalitiefracties, CDA voorop, zijn tevreden. De oppositiefracties, met LH voorop als 'de luis in de pels', zijn (dik) ontevreden.

Zeker in de tijd dat het Marktpassageplan speelde, verliep de communicatie vanuit de betrokken leidinggevende ambtenaar en de wethouder naar de andere belanghebbenden lang niet altijd open. Dat heeft de gang van zaken bemoeilijkt. Zo was het bijvoorbeeld niet goed mogelijk adequaat te reageren door onvoldoende verslaglegging uit de Werkgroep later in de Stuurgroep, en weer later in het College.

De coalitiefracties lieten het allemaal, inclusief de soms gebrekkige en soms zelfs afwezige informatie, te gemakkelijk passeren. De tekortkomingen in de informatie zijn met name te wijten aan gebrek aan deskundigheid en mankracht, aan gebrek aan inzicht en overzicht in de vaak complexe materie en, zij het in mindere mate, aan de angst bij de ambtenaren om op de informatie aangesproken te worden en enig wantrouwen ten opzichte van de ontvangers van de informatie.

Dat de informatie niet altijd tijdig, juist en volledig is geweest, is duidelijk. Daar hebben D66 en LH beslist een punt. Daar staat echter tegenover dat het te frequent, te aanhoudend, te volhardend soms te gedetailleerd en soms te weinig specifiek vragen om informatie, soms op ondergeschikte punten, en het zelf niet informeren wanneer dat bij uitstek nuttig zou zijn geweest, een cultuur schept waarin wantrouwen een goede voedingsbodem vindt. *"LH heeft altijd wat, niet om het beter te kunnen maken maar om er tegen te zijn. Ze zoeken op alle punten wat"* is een samenvattende kwalificatie uit de hoek van de tevreden fracties. LH voerde oppositie maar vervulde die rol volgens alle andere stakeholders té fanatiek, té eenzijdig en té destructief in. Menige informant benadrukte dat dit niet alleen voor de centrumplannen geldt en niet alleen voor communicatie en informatie.

Onderzoeksvraag 6: Hoe kon het zo misgaan?

- In de ogen van de informanten is 'iedereen en niemand' schuldig, maar wel in verschillende mate. Aan de competentie van sommige collegeleden mag worden getwijfeld. Bij de handelswijze van sommige raadsfracties, zowel te berustend als te argwanend, kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het ambtenarenapparaat was verdeeld naar capaciteit en cultuur wat haar inbreng beperkte. Ingehuurde externen leverden lang niet altijd kwaliteit. Burgers voelden zich weinig serieus genomen en soms zelfs geschoffeerd.

- “De omstandigheden zijn er ook naar geweest”, is vaak gezegd. Uit alle hoeken en gaten zat het vooral tegen, wordt verzekerd. Twee economische crisissen en een ongelukkig moment van overname van RaVg door Bouwfonds zijn illustratief.
- En wat krijg je als iets steeds meer uitloopt? Een vroegere burgemeester drukt het kernachtig uit: ‘De tijd gaat er mee op de loop. Je krijgt er als bestuurder steeds minder greep op.’ En die greep is in de twintigjarige onderzoeksperiode toch al nooit overmatig sterk geweest.
- Wat valt te concluderen over de stakeholders? Per stakeholders-categorie:

Raad:

1. actieve informatieplicht door sommige fracties bovenmatig, door andere ondermaats vervuld;
2. vechtcultuur van acties - reacties verviel soms tot ‘dorpspolitiek’;
3. in het functioneren gebleven binnen mandaat en bevoegdheden;
4. onderling wantrouwen bepalend voor rolvulling;
5. onvoldoende aangedrongen op controlerende financiële informatie
6. onvoldoende communicatie en informatie op belangrijke momenten;
7. onvoldoende oog en oor voor de burgerij;
8. per definitie willig meelopende coalitiefracties en onwillig strijdende oppositiefracties.

College:

1. geen wanbeleid in functioneren geconstateerd;
2. goed willend en goed bedoelend maar wisselend in kennis, vaardigheden en inzet;
3. onvoldoende communicatie en informatie op belangrijke momenten;
4. onvoldoende doorzettingsmacht op belangrijke momenten;
5. onvoldoende het beleidsproces beheerst en de regierol behouden;
6. op gezette tijden tekortschietend beleid, vaak door omstandigheden;
7. sommigen gevoelig voor ‘prestige-objecten’-beleid;
8. te gemakkelijk beïnvloed door politieke achterban en externen;
9. te sterk afhankelijk gemaakt van ingehuurde derden.

Ambtenaren:

1. angstcultuur ten opzichte van oppositiefracties, speciaal t.o.v. Leefbaar Haaksbergen;
2. geen selectie van informatie naar Raad en College;
3. interne verdeeldheid door twee tegengestelde organisatieculturen;
4. oude garde ambtenarenapparaat beperkt inzetbaar door een niet creatieve en meedenkende instelling en een beperkte en/of verouderde opleiding;
5. sommigen twee petten: betrokken burger en ambtenaar;
6. te geringe ter zake doende deskundigheid (sterk bepaald door geringe omvang gemeente);
7. te sterk afhankelijk van derden (met name ingehuurde adviseurs);
8. te veel wisselingen en reorganisaties voor het opbouwen van stabiele ondersteuning.

Externen:

1. adviesbureaus veelal tegenstrijdig en vaak producten van twijfelachtig niveau;
2. Centrum Haaksbergen BV (CH; lokale aannemers) te eigengereid en vermoedelijk onvoldoende in staat om het project zelfstandig tot een goed einde te brengen;
3. HOV was geen stabiele actor door onderlinge verdeeldheid;

4. positief ingestelde Rabo Vastgoed BV overruled door 'weifelend' Bouwfonds.

Wat valt te concluderen over de financiële, juridische en communicatie/informatie facetten (A) en wat over het vervullen van de vier basisfuncties in organisaties (B)?

A: Scores op de onderzochte drie facetten:

Op grond van haar bevindingen komt de Rkc tot de volgende scores op de facetten:

Overzicht 1.1: Scores voor de drie onderzochte facetten

Financieel		Juridisch		Communicatie	
controle/rapportage		voldaan wet/regelgeving	+	'sfeer-klimaat-cultuur'	-
		volledig, juist en tijdig info	+	gelijkheid communicators	-/+
in Fase 1	-			. open	-/+
in Fase 2	-			. transparant	-/+
in Fase 3	-/+			Totaal	-/+
in Fase 4	-/+			Informatie	
in Fase 5	+			. volledig	-/+
in Fase 6	+			. juist	+
				. tijdig	-
Totaal	-/+	Totaal	+	Totaal	-/+

Verklaring: -- = zeer onvoldoende - = onvoldoende -/+ = niet slecht/niet goed + = goed ++ = zeer goed

B: Scores op het vervullen van de vier basisfuncties:

Aan de vervulling van de vier basisfuncties zijn de volgende scores toegekend:

Overzicht 1.2: Scores op de vier basisfuncties in organisaties naar stakeholders

	Raad	College	ambtenaren	externen
structuur	+	-/+	-	-
commu./inform.	-	-	-/+	-/+
cultuur	-	-	-	-
werkproces	-/+	-/+	-/+	-

Verklaring: -- = zeer onvoldoende - = onvoldoende -/+ = niet slecht/niet goed + = goed ++ = zeer goed

Vier slotopmerkingen over beeldvorming over het centrumvernieuwingsbeleid

1. De conclusies van de Rkc moeten in de juiste verhoudingen en genuanceerd worden gezien. Het onderzoek leverde geen zwart-wit film op met 'the good, the bad en the ugly' in de hoofdrollen. Maar het beeld van een slechte B-film zal, als het over centrumvernieuwing gaat, nog lang in het geheugen van menige Haaksbergenaar achterblijven.
2. Op de vraag van de tv-sportjournalist (april 2012) aan een genomineerde voor de Olympische Spelen (Londen) over een door hem bepaald niet sportief gespeelde wedstrijd: "Is het wel eerlijk als topsporter zo onsportief te spelen?" antwoordde deze topsporter letterlijk: "Topsport is nooit eerlijk". Bij menig betrokkene in het onderzoek leeft het analoge beeld: Politiek is nooit eerlijk.
3. Onder Haaksbergse ondernemers en burgers leeft sterk het gevoel dat sommigen er financieel onevenredig (zeer) goed uit zijn gesprongen en anderen financieel onevenredig

(zeer) slecht. Daaraan doet het beroep op officiële waardebeoordelingen en inschattingen van schade niets af.

4. Enkele informanten uitten vermoedens over mogelijke belangenverstrengeling, particularisme of persoonlijk gewin bij de centrumvernieuwingsplannen. Verreweg de meeste informanten hadden echter geen verdenkingen in die richting. De Rkc heeft, na gericht doorvragen bij meerder informanten in elke stakeholderscategorie, geen enkele aanwijzing in die richting gevonden. Deze vermoedens en verdenkingen moeten dan ook met kracht naar het rijk der fabelen worden verwezen.

Eindconclusie

Een mooi en goed bedoeld project, wellicht wat te groot voor de schaal van Haaksbergen, dat om de volgende redenen misschien wel gedoemd was om te mislukken:

Raad:

- Door een oppositie die er op uit was om de besluitvorming en de ontwikkelingen te dwarsbomen, waarbij soms meer naar het eigen (partij)belang werd gekeken dan naar het algemeen belang op langere termijn.
- Door coalities die vastgelijmd zaten aan het College en berustend toekeken.

College:

- Door een weifelend College dat steeds naar steun en draagvlak zocht en die wel in eigen gelederen, maar nooit bij de oppositie en vooral niet bij de 'vox populi' vond. En dat daardoor slagvaardigheid tekort kwam.
- Door een College dat er niet altijd in slaagde tijdig en volledig die informatie te verschaffen die nodig was voor een verantwoorde besluitvorming.

Ambtelijk apparaat:

- Door een ambtelijk apparaat dat veelal wel de wil had, maar vooral in het begin niet de kennis, ervaring en slagkracht het project goed te begeleiden.

Extern:

- Door een economische crisis waarbij het economisch wellicht met moeite haalbare per vrijwel direct onrendabel en dus onhaalbaar werd.
- Door uitholling van het perspectief door een reeks aan onderzoeken, haalbaarheidsstudies, renteverliezen, externe begeleiders, juridische en financiële analyses, die allemaal tijd én vooral geld kostten veelal uitgevoerd door ingehuurd die als zeemeeuwen bij grote projecten krijsend aan komen vliegen, de boel vervolgens vervuilen en krijsend weer wegvliegen.
- Door partners die, zeker in de eerste jaren, niet in staat waren om goed te kunnen participeren in het traject en die later weer uit beeld verdwenen.
- Door een eindeloos opeenvolgende reeks van juridische ontwikkelingen, waaronder een jarenlange procedure bij de Europese Commissie en een civiele rechtsgang toen de beoogde partner zich terugtrok.

Niet één grote schuldige dus, maar een complex van factoren dat heeft geleid tot een verder wegwijnend centrum en een financieel gat van miljoenen.

Aanbevelingen

Algemene

1. Voer complexe projecten als centrumvernieuwing fasegewijs uit: maak hapklare brokken, koop alles in een brok op, voer deelplan uit en verkoop het, zover mogelijk, aan particulieren.
2. Ambtenaren dienen financieel, juridisch, inhoudelijk en communicatief goed te zijn toegerust, bijvoorbeeld door een opleidingsplan. Zij moeten ingehuurde derden een passende opdracht kunnen verstrekken, die goed aan kunnen sturen en hun conclusies en adviezen goed kunnen interpreteren. Verstrek strikte opdrachten en eis 'verantwoord' advies.
3. Zet de deskundige ambtenaren in als projectteam in een stafafdeling en plaats dat team voor de duur van het project buiten de lijn van de ambtelijke organisatie.

Financiële

4. Stel voor een complex project een gedegen risicoanalyse op rekening houdend met:
 - Financiële aspecten: zijn er voldoende financiële middelen;
 - Juridische aspecten: impact en financiële gevolgen uitspraken;
 - Personele aspecten: kunnen de eigen mensen een complex project trekken en begeleiden;
 - Politieke aspecten: wat zijn de gevolgen voor de relatie in het College en met de Raad;
 - Communicatieve aspecten: afbreuk imago Haaksbergen, vermindering kansen om succesvol aan fondsenwerving te doen en/of samenwerking te zoeken voor andere projecten.

In de risicoanalyse moet de omvang van de risico's, de kans dat deze zich voordoen en wat de gevolgen zijn voor het benodigde weerstandsvermogen in beeld worden gebracht. Ook moet regelmatig worden getoetst of het aanwezige weerstandsvermogen nog voldoende is.

Juridische

5. Verwerf meer kennis van Europese wet- en regelgeving en van Europese aanbestedingsregels, bij voorkeur binnen een regionale constructie.
6. Screen veelomvattende en verstrekkende samenwerkingsovereenkomsten juridisch beter of laat deze juridisch beter screenen; werk indien mogelijk meer met deelopovereenkomsten.
7. Vergroot ambtelijk de juridische kennis over grote vastgoedprojecten en PPS-constructies, bij voorkeur binnen een regionale constructie, opdat ook duidelijk is welke overeenkomsten extern juridisch gescreend zouden moeten worden en door welk type deskundige.
8. Verbeter de juridische control-functie structureel.
9. "Een man een man, een woord een woord" zou de norm moeten zijn, maar dat is helaas achterhaald: alleen daadwerkelijk getekende overeenkomsten zijn rechtsgeldig.

Communicatie en informatie

10. Dure communicatiecursussen en cultuurveranderingsprocessen voor plaatselijke bestuurders en politici zijn meestal overbodig. Maar meer bezinning op de communicatie op kritische momenten versterkt de kracht van de argumentatie.
11. Houdt alle stakeholders aan communicatie met én informatie aan alle belanghebbenden.

Hoofdstuk 2. Probleemstelling en onderzoeksopzet

Het beleidsproces centrumvernieuwing gaat onder de loep. Hoe dat gebeurt, wordt in dit hoofdstuk kort uiteengezet. Eerst volgt de probleemstelling (2.1), dan de onderzoeksopzet (2.2).

2.1. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De Rkc vraagt jaarlijks onderwerpen voor een onderzoek aan te dragen. Vanuit de Raad en de burgerij is opvallend vaak, met redenen omkleed, het MPP¹ genoemd. MPP is al jaren een bron van discussie in het College en van ergernis in de Raad. In de media oogsten de plannen naast bewondering ook jolijt en vermaak. En in de straten van Haaksbergen schampert de burger over het nieuwe stukje straatsteen. Voor de Rkc zijn dat voldoende redenen om een onderzoek op de agenda te zetten naar het beleidsproces 'centrumvernieuwing'. De probleemstelling luidt:

“Hoe is het beleidsproces centrumvernieuwing verlopen en wat valt daaruit te leren voor toekomstig beleid?”

Complexe overheidsprojecten lijken vaak gedoemd moeizaam te verlopen of zelfs te mislukken. De literatuur laat een scala aan voorbeelden zien, met de faalfactoren². Voor het verkrijgen van inzicht dient de probleemstelling te worden toegespitst op onderdelen. Niet alles kan worden onderzocht. Er moeten keuzes worden gemaakt. Bij de keuze van de onderzoeksvragen is gesteund op de literatuur en op de behoefte bij de raadsfracties. Vier volgende insteken zijn daarbij naar voren gekomen. Die zijn verwerkt in de uitwerking van de onderzoeksvragen. Bijlage 1 geeft het overzicht van de benodigde informatie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Op basis daarvan zijn de enquêtes en interviews opgezet en de dossiers en overige documenten geanalyseerd.

1. Hoe moet een organisatie³ functioneren om haar doelen te kunnen bereiken?

In de literatuur worden vier basisfuncties genoemd die afdoende moeten zijn vervuld.

Structuur: de formele, geautoriseerde verdeling van taken, rechten, verplichtingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie.

Communicatie-informatie: de wijze van verzending (= de communicatie) van de boodschappen (= de informatie) aan de interne en externe stakeholders van de organisatie.

Cultuur: het geheel aan formele en informele waarden en normen, gewoontes, gebruiken, handelswijzen, opvattingen, verwachtingen e.d. die binnen de organisatie gelden.

Werkproces: de productieprocessen waarmee de goederen en de diensten worden geproduceerd voor de bereiking van de doelen van de organisatie.

2. De rolvervulling door de bestuurders

¹ MPP is de verzamelafkorting van MarktPassagePlan en MarktPromenadePlan. In het gesprek van de eerste Rkc-voorzitter Boorsma, in april/juni 2006, met aftredende Raadsleden gaven die al aan dat MPP een geschikt onderzoeksonderwerp voor de Rkc was.

² De Amsterdamse Stopera, de Amsterdamse Noord-Zuid metrolijn, de Haagse tramtunnelbak, de Betuwelijn, de Hogesnelheidslijn, het Rekeningrijden project, het Wieringerrandmeer project, het Almelose Fortezza project zijn enkele voorbeelden die veel aandacht trokken. Een bloemlezing uit de 'faalfactoren': gebrekkige privaat-publieke samenwerking, verstrengelingen en tegenstellingen van belangen, onvoldoende budget, tekortschietende controles, mistige uitgangspunten, mismanagement, weinig daadkracht, onvoldoende regie, gebrekkige samenhang tussen de onderdelen, moeizame en slecht onderbouwde besluitvorming, misleidende informatie en ontoereikende communicatie.

³ Het complexe centrumproject wordt als één organisatieproject beschouwd.

In de literatuur worden voor overheidsbestuurders de volgende functierollen onderscheiden: bestuurder, organisator, dienstverlener en consultant/medeoverheid. In het eerste overleg met de Rkc blijkt de voorkeur van de Raadsfracties uit te gaan naar kennis over het vervullen van de functierollen “bestuurder” en “organisator”.

3. Aandachtspunten

Ook worden aan de fracties een aantal inhoudelijke aandachtspunten voorgelegd waarbij men kan aangeven of zich daarop het onderzoek zou moeten focussen. Daarbij komt naar voren dat men het juridische, het financiële en het communicatie/informatie facet onderzocht wil zien.

4. Stakeholders

Bij complexe processen is nog meer dan bij eenvoudige processen de rol die betrokkenen (de stakeholders) spelen belangrijk. Gevraagd is aan de raadsfracties op welke categorie, en in welke mate, het accent moest worden gelegd in het onderzoek.

Het resultaat van het overleg van de Rkc met de raadsfracties is in Overzicht 2.1 te zien. In de drie relevantie-kolommen staan het aantal fracties dat daaraan de voorkeur gaf. De laatste kolom geeft de totale mate van relevantie weer. Die is maatgevend geweest voor de Rkc bij de uitwerking van de probleemstelling in onderzoeksvragen.

Overzicht 2.1: Relevantie-matrix onderwerpen voor het Rkc-onderzoek voor de raadsfracties.

item	minder relevant weegfactor = 1	relevant weegfactor = 2	zeer relevant weegfactor = 3	Totale relevantie
Functierol				
Bestuur/Beleidsmatig	1	1	2	9
Operationeel/uitvoering	1	2	1	8
Facetten				
Financieel		1	3	11
Juridisch		2	2	10
Communicatie	1	2	1	8
Informatie		1	3	11
Stakeholders				
Raad		1	3	11
College			4	12
ambtenaren	1	3		7
externen	1	2	1	8

De zes geselecteerde onderzoeksvragen, binnen de probleemstelling en passend bij de voorkeur van de raadsfracties, zijn:

1. *Hoe is de geschiedenis van dit beleidsproces?*
2. *Wat speelt er financieel?*
3. *Wat speelt er juridisch?*
- 4A. *Wat speelt er in Staatssteun-‘affaire’?*
- 4B. *Wat speelt er in de Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds ‘affaire’?*
5. *Wat speelt er communicatief en informatief?*
6. *Hoe kon het zo misgaan?*

2.2. Onderzoeksopzet

Onderzoektype

Het onderzoek is een 'casestudy'. Methodologisch betekent dit dat hier alleen op de centrumplannen is gefocust. Of andere grote projecten in Haaksbergen beter of slechter zijn verlopen, is in dit onderzoek niet aan de orde. Er wordt dan ook niet gestreefd naar een generalisatie van de onderzoeksbevindingen naar het beleid in die andere, meer of minder, complexe gevallen. Dat legt beperkingen op aan het overnemen van de aanbevelingen ten behoeve van toekomstige projecten. Strikt genomen kunnen die alleen gelden voor projecten die op relevante onderdelen niet significant afwijken van de centrumplannen.

Tijdsbestek

Waarom heeft de Rkc het jaar 1992 als beginpunt voor haar onderzoek gekozen?

De eerste notities over de wens van de bestuurders (om mee te gaan in de vaart der volkeren) én van de veeleisender geworden burgers (om meer en moderne voorzieningen) het centrum te vernieuwen zoals dat in andere gemeenten al gebeurde, dateren uit het begin van de jaren zestig. Er is aanvankelijk geen haast bij, althans er wordt geen haast mee gemaakt. Een markant jaar is 1992. Hét moment om het vizier van de Rkc te richten op de centrumplannen. Daarmee bestrijkt het onderzoek een periode van 20 jaren.

Een tweede reden om het onderzoek te starten met 1992 is dat het niet of nauwelijks mogelijk zou zijn geweest voldoende betrokkenen te vinden met de nodige informatie, aanvullend op de archieven, uit de eerste dertig jaren. Dat zou een te incompleet beeld hebben opgeleverd.

Dataverzameling

Voor het verkrijgen van een compleet en een zo betrouwbaar mogelijk overzicht is gebruik gemaakt van een drietrapsraket: dossierstudie, schriftelijke enquête, mondeling interview⁴.

Dossierstudie

Begonnen is met de bestudering van de dossiers. Dankzij de accurate en hulpvaardige assistentie van de daartoe aangewezen ambtenaar konden overzichtelijk de meterslange rijen met archiefmappen worden nageplozen. Naast de openbare archieven nam de Rkc kennis van geheime stukken. Ook door burgers aangeleverde informatie is doorgenomen.

Schriftelijke enquête

Vervolgens is een vragenlijst verzonden. Deze diende om uit verschillende hoeken informatie over dezelfde feiten te krijgen, aangevuld met de beoordeling daarvan. De aldus verkregen informatie was geschikt voor een simpele kwantitatieve analyse en voor een simpele inhoudsanalyse.

Uit de dossierstudie kwamen de namen van individuele stakeholders naar voren die over de benodigde informatie zouden kunnen beschikken om de onderzoeksvragen te helpen beantwoorden. Deze stakeholders kregen de gestructureerde vragenlijst gemaild, nadat zij

⁴ Deze kunnen, tot één jaar na de publicatie, vertrouwelijk worden ingezien. Daartoe dient een verzoek te worden ingediend bij de Rkc. Inzage kan alleen onder begeleiding van de Rkc om de toegezegde vertrouwelijkheid en anonimiteit aan informanten te waarborgen. Enkele informanten wensten een dergelijke clause gezien 'de mogelijke gevoeligheid bij anderen'. De Rkc acht zich aan een dergelijke afspraak gebonden en zal daar prioriteit aan geven boven het 'recht op informatie-controle vanuit methodologisch perspectief'.

telefonisch op de hoogte waren gesteld en om medewerking waren verzocht. Niemand weigerde al liep de hoeveelheid verstrekte informatie sterk uiteen.

De vragenlijst verschilt enigszins per stakeholdercategorie. Bijlage 2A geeft als voorbeeld de schriftelijke vragenlijst voor Collegeleden. Bijlage 2B toont de lijst met stakeholders die de vragenlijst ingevuld hebben teruggemaid dan wel een adequate notitie hebben teruggemaid omdat ze onvoldoende op de hoogte zijn van te veel vragen in de vragenlijst.

Mondelinge interviews

Daarna zijn mondelinge interviews gehouden. Zowel de dossierstudie als de schriftelijke vragenlijsten maakten het mogelijk gericht die volgende stap te zetten. Om het beeld compleet te krijgen, sprak de Rkc soms meerdere malen met een stakeholder. Dat kon zowel zijn omdat er nog 'gaten' in de onderzoeksbevindingen zaten of omdat er sprake was van tegenstellingen in eerder verkregen informatie. Aan een aantal stakeholders is, nadat zij telefonisch op de hoogte waren gesteld en om medewerking waren verzocht, een lijst met aandachtspunten gemaïld óf een lijstje met enkele specifieke aandachtspunten. Ook nu weigerde niemand informatie te verschaffen, al loopt ook hier de hoeveelheid verstrekte informatie sterk uiteen. Bijlage 3A bevat de lijst met aandachtspunten. Bijlage 3B toont de lijst met geïnterviewden onderverdeeld naar zij die een langere lijst met aandachtspunten gemaïld krijgen en de overigen. Bijlage 3C bevat de vragen die in het aanvullende mondelinge interview zijn gesteld.

De onderzoeksbevindingen worden in het rapport rijkelijk voorzien van citaten om de conclusies van de Rkc te onderbouwen. Niet altijd wordt 'de gemiddelde mening' geciteerd. Ook de meer extremere meningen zijn vaak noodzakelijk om het hele scala in beeld te hebben en zeker voor het 'aanvoelen van het politieke klimaat'. Vaak komt uit de citaten duidelijk de tweespalt tussen coalitie- en oppositiefracties naar voren. Ook de meningen van externen (met name burgers en ondernemers) zijn hierbij onmisbaar. Ook de regionale krant Twentsche Courant Tubantia wordt hierbij niet vergeten, zoals onderstaande bijdrage aantoont.

TC Tubantia: "Het centrum van Haaksbergen kan wel een nieuwe impuls gebruiken"



Hoofdstuk 3. Beknopt chronologisch overzicht

Onderzoeksvraag 1: *Hoe is de geschiedenis van het beleidsproces centrumvernieuwing?*

Er worden zes fasen in de onderzoeksperiode van twintig jaar onderscheiden. Hier worden deze zes fasen kort in de tijd geplaatst en aangeduid. Een uitgebreid chronologisch overzicht van alle door de Rkc relevant bevonden gebeurtenissen is in Deelrapport III te vinden.

In de hoofdstukken over het financiële facet (Hoofdstuk 4), het juridische facet (Hoofdstuk 5), de Staatssteun-‘affaire’ (Hoofdstuk 6) en de Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds-‘affaire’ (Hoofdstuk 7) worden de, voor de analyse noodzakelijk relevante, gebeurtenissen chronologisch gerangschikt.

Fase 1: *1992 - maart 1998.*

Herinrichting centrum Haaksbergen, met onder meer Wilma.

Fase 2: *maart 1998 - 2000.*

De periode van de intentieovereenkomst tussen de gemeente Haaksbergen, RaVg en de Haaksbergse Bouwcombinatie (HBC).

Fase 3: *2000 - 2002.*

SOK gemeente Haaksbergen, RaVg en CH.

Fase 4: *2002 - 2005.*

De ontwikkelingen met betrekking tot al dan niet ontoelaatbare staatssteun en de uitspraak van de EC in Brussel.

Fase 5: *2006 - januari 2008.*

Intentieovereenkomst 2006 tussen de gemeente Haaksbergen en RaVg en het raadsbesluit van januari 2008 waarin het Masterplan wordt vastgesteld.

Fase 6: *medio 2008 – 30 november 2011.*

RaVg en de gemeente Haaksbergen gaan uit elkaar. Het Marktpromenadeplan wordt met de raadsvergadering van 30 november 2011 verleden tijd.

De hoop op centrumvernieuwing is met het laatste raadsbesluit nog niet helemaal vervlogen. De ontwikkelingen nadien voltrekken zich echter verder buiten het bestek van dit onderzoek.

Hoofdstuk 4. Financieel facet

Onderzoeksvraag 2: *Wat speelt er financieel?*

In 4.1 t/m 4.6 komen achtereenvolgens de harde financiële cijfers voor de zes onderscheiden fasen aan de orde, waar nodig aangevuld met opvattingen over de communicatie en de informatie. Per fase trekt de Rkc conclusies. In 4.7 worden de bevindingen gepresenteerd ten aanzien van de financiële informatie en communicatie. Hier wordt ingegaan op de subjectieve beleving door de stakeholders van de financiële kant van de beleidsontwikkelingen. De financiële eindafrekening wordt opgemaakt in 4.8.

De onderzoeksbevindingen worden voorzien van citaten van stakeholders. Gekozen is voor citaten die gezamenlijk een goede illustratie vormen van wat zich heeft afgespeeld. Vaak komt daaruit duidelijk de tweespalt tussen coalitie- en oppositieraadsfracties naar voren. Ook de meningen van externen zijn hier onmisbaar.

Aan de eerste fase gaan twee gebeurtenissen vooraf die voor een goed begrip van de financieel economische ontwikkelingen vermeld dienen te worden. Dat zijn de eerste ideeën uit 1981 en het voorstel uit 1993.

Ad 1. Ideeën 1981

Nadat de eerste ideeën voor een nieuw, aantrekkelijk centrum al in het begin van de jaren zestig zijn geopperd, komen in juli 1981 de eerste centrumplannen. Drie doeleinden staan voorop:

- het “gezellig maken” van het centrum,
- het verkeersluw maken daarvan,
- het creëren van een ruimte voor allerlei activiteiten.

De aanvankelijke gedachte om het centrum autovrij te maken, wordt door de begeleidingscommissie afgewezen. Er worden meer parkeerplaatsen gepland in de winkelstraten en er zullen extra verkeersmaatregelen komen bij de scholen langs de centrumontsluitingsweg. De kosten worden geraamd op 9,3 mln gulden: 2 mln voor het vernieuwen van de riolering, 1,6 mln voor het maken van het winkelerf en 5,5 mln voor het aanleggen van de centrumontsluitingsweg. Er zal geen bijdrage van de ondernemers worden gevraagd. De uitvoering van de plannen begint in juli 1981. Ruim een jaar later, december 1982, vindt de oplevering plaats.

Ad 2. Voorstel 1993

Na een periode van enkele jaren na de eerste realisatie in 1982 leeft het gevoel dat hartje Haaksbergen voor verdere verbetering vatbaar is. Een meedenkgroep wordt gevraagd te onderzoeken op welke wijze kan worden gekomen tot een *aantrekkelijk koopcentrum* met een *multifunctioneel karakter*. Het centrum dient verkeersveilig, bereikbaar en toegankelijk te zijn. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de vastgestelde Structuurvisie Haaksbergen-Centrum en de financiële randvoorwaarde van maximaal één mln gulden. Het voorstel wordt in juni 1993 vrijgegeven voor inspraak. Gesignaleerd wordt dat de begroting 100.000,- gulden hoger uitkomt dan het miljoen waartoe destijds is besloten. Er moet dus worden bezuinigd, dan wel derden moeten bijdragen om dat gat te dichten.

4.1. Eerste fase: 1992 – maart 1998

De inrichting van de eerste fase van het plan 1993 heeft een jaar later geleerd dat de begroting moet worden bijgesteld. Daarop besluit de Raad 192.000 gulden extra beschikbaar te stellen voor de herinrichting. Met het bestuur van de Pancratiusparochie wordt nog gesproken over alternatieven voor de bestrating. Invaliden kunnen namelijk nu de kerk niet in. In 1996 vindt een evaluatie plaats. Besloten wordt tot diverse verkeersmaatregelen om de toegankelijkheid te verbeteren en het centrum aantrekkelijker te maken. Er lijkt geen sprake te zijn van directe projectontwikkeling door de gemeente. De kosten voor de gemeente betreffen voornamelijk de inrichting. Deze zullen moeten worden betaald uit de geormerkte gelden van de parkeeropbrengsten. Het zijn de jaren waarin projectontwikkelaar Wilma het centrum probeert te ontwikkelen. Dat gaat, volgens diverse betrokkenen, niet echt goed. Twee citaten:

Raadslid. “Ik zat in 1992 in de steunfractie. Wilma was toen met de plannen bezig. Daar ben ik altijd tegen geweest. De gemeente is geen projectontwikkelaar, maar moet zich met de bestemmingsplannen bezighouden. Ik had weinig vertrouwen in de plannen van Wilma. Te grootschalig en het goede gedeelte werd aangepast, terwijl nu juist het slechte gedeelte had moeten worden opgepakt. Uiteindelijk ging het niet door. Wilma kon het financieel niet waarmaken en trok zich terug.”

Oud ambtenaar: “Wilma heeft zich uit eigen beweging uit het eerste stadium van het MPP teruggetrokken. Het was niet kostendekkend te maken. Bovendien had Wilma Vastgoed problemen met de noodzakelijke grondverwerving.”

Deze oud-ambtenaar is van mening dat hij het College en de Raad doorgaans tijdig, juist en volledig heeft geïnformeerd over de financiële aspecten maar geeft wel aan dat dit niet in alle gevallen tijdig en volledig is geweest. De informatie is volgens hem wel voldoende geweest. De betrokkenen in die tijd, inclusief de raadsleden, zijn van oordeel dat ambtenaren meestal wel of ook wel altijd binnen hun mandaat en bevoegdheden en de beschikbare kredieten opereerden.

Bij navraag blijkt dat niet altijd sprake was van een sluitende projectadministratie.

Conclusie Rkc eerste fase

- De betrokkenen handelden over het algemeen financieel correct en verstrekten minimaal voldoende, juiste én tijdig financiële informatie aan de bestuurlijk verantwoordelijken. Wel bleek later dat de kosten niet altijd op het project terecht kwamen, maar ook ‘via de algemene dienst werden weg geboekt’.

4.2. Tweede fase: maart 1998 - 2000

Als begin van deze fase wordt een intentieovereenkomst getekend tussen de gemeente Haaksbergen, RaVg en CH, een Haaksbergse Bouwcombinatie. De partijen brengen gezamenlijk een startkapitaal in van 150.000 gulden. Partijen nemen alle eigen kosten tijdens de ontwikkeling van fase 1 en 2 van MPP voor eigen rekening.

De planuitwerking verloopt niet geheel volgens schema. In de stuurgroepvergadering van 24 augustus 1998 wordt gesproken over een tekort van 5 mln gulden in fase 1 van het stedenbouwkundig plan. Daar kan hooguit 1,5 mln vanaf. Burgemeester Van Agt oppert kosten door te schuiven naar verdere ontwikkelingen. Vooralsnog gaat de werkgroep met zijn

werkzaamheden door. Vanuit de gemeente wordt de mogelijkheid geopperd om de panden die in bezit zijn van de gemeente door te verkopen aan CH. De gemeente betaalt de infrastructuur, CH ontwikkelt het plan. Bij een tekort kan gesproken worden over een bijdrage van de gemeente. De modellen voor de centrumplannen worden toegelicht en besproken. Besloten wordt op dinsdag 8 september 1998 een voortgangspresentatie te geven aan de workshopdeelnemers.

De Raad besluit op 24 november 1999 een bijdrage van 7,2 mln gulden aan de bouwcombinatie te verlenen om een exploitatietekort op te heffen. In het verleden zijn andere projectontwikkelaars afgehaakt vanwege mogelijke exploitatietekorten. De bovengenoemde bouwcombinatie komt als enige in aanmerking. LH vindt dit overheidssteun en kaart het aan bij met Ministerie van BZK met het verzoek om te onderzoeken of dat ook zo is.

Bij de volgende stuurgroepvergadering, bijna een maand later, zijn er veranderingen in fase 1 aangebracht. Er wordt beknibbeld op de uitvoering. Vanuit de HOV wordt de vrees uitgesproken over de grootte en de invulling van het aantal m2 winkeloppervlak. Het College besluit na afloop van de raadsvergadering de Raad te informeren over de voortgang van de drie projecten, inclusief een financiële samenvatting. De totale verwervingskosten bedragen 11,37 mln gulden. Het netto tekort op de grondexploitatie is 1,9 mln gulden, dat uit diverse potten kan worden gedekt. Het financiële plaatje ziet er dan als volgt uit (begrotingswijziging 1999):

Kosten verwerving	8.907 (in 1.000 gulden)
Inbreng gronden	900
Bouwrijp maken en rente	1.513
Bijdrage aan derden	7.200
Opbrengst grondverkoop	11.320
Bijdrage Provincie	1.000
Reserve grondbedrijf	6.200

De genoemde 7,2 mln gulden wordt als volgt onderbouwd:

Parkeerplaats naast ING bank Hibbertsstraat	0
Woning Van der Kuil Hibbertsstraat	500
Tuin Pancratiusparochie	320
Doorbraak Markt-Hibbertsstraat	3.480
Markt Pathoni/Kuiper/Ten Asbroek	2.900
Naast wereldwinkel	0

De afspraken worden vastgelegd op 14 november 2000 in een SOK tussen gemeente Haaksbergen, RaVg en CH. Het benodigde geld wordt op een creatieve wijze bij elkaar geschraapt. Uit de "Startnotitie ontwikkelingsplan Centrum" van de sector Grondgebiedszaken, opgesteld in december 2000: bij de herinrichting centrum, uitvoering 1993, is een totaal krediet van 2 mln gulden beschikbaar gesteld. 750.000 gulden is daarvan nog beschikbaar. Daarnaast is nog een bedrag opgenomen van 1.250.000 gulden voor de herinrichting van het centrum in de 2^e fase van het plan. Een optie om een deel van het tekort op te kunnen vangen, is het aanwenden van de verwachte ISV-gelden voor de herinrichting van het centrum. Dat levert een totaalbedrag op van 3 mln gulden. Met overige kredieten erbij is het beschikbare bedrag 4,14 mln. Totaal is 5,24 mln gulden benodigd. Dat verschil kan dan worden gedekt via de heffing van een baatbelasting.

Hoe liep het uiteindelijk af? Niet goed. Twee raadsleden daarover.

Raadslid 1: *“Er lag een mondelinge afspraak met de Haaksbergse Ondernemers Vereniging HOV over baatbelasting. Maar er lag geen ondertekend stuk. Ondernemers die niet bij de HOV waren aangesloten zijn toen dwars gaan liggen. Vervolgens is de baatbelasting op de helling gezet. In die tijd was het niet ongebruikelijk dat afspraken mondeling werden gemaakt en vervolgens niet werden vastgelegd.”*

Raadslid 2: *“Bekend was dat de Raad alleen akkoord zou gaan met de SOK als de financiering rond was. Eén van de items was dat de ondernemers akkoord zouden gaan met de baatbelasting, die 1 mln gulden zou gaan opleveren. De wethouder hield de Raad voor dat de HOV groen licht had gegeven. Echter dat was niet het geval. Een tweede probleem was dat die baatbelasting nooit geheven zou kunnen worden indien daar een dergelijke overeenkomst aan ten grondslag lag. In die context zouden de tegenstanders van de baatbelasting (dat waren veel centrumondernemers) de maatregel met succes kunnen aanvechten. Daar was toen al jurisprudentie over. De verordening baatbelasting in 1999 is in ieder geval ondeugdelijk gebleken. Er lag een overeenkomst aan ten grondslag, dus kun je geen baatbelasting heffen.”*

In de schriftelijke enquête bij het onderzoek van de Rkc zijn vertegenwoordigers van alle politieke partijen bevraagd over de financiële aspecten in deze fase van het MPP. Het antwoord op de vraag of de Raad zich afdoende heeft laten informeren over financiële aspecten laat een duidelijke breuklijn zien. D66 en LH vinden van niet, de overige partijen vinden van wel. De vraag of de Raad via begroting en rekening voldoende is geïnformeerd, kent meer onderscheid in de antwoorden. VVD en CDA (toen de collegepartijen) vinden dat er volledig is geïnformeerd, de GGH vindt dat er geregeld op volledige informatie aangedrongen moest worden. PvdA en D66 zijn duidelijk minder tevreden: er werd slechts onregelmatig en niet in alle gevallen informatie verstrekt. Men is unaniem van mening dat de Raad zelf actief financiële informatie verzameld heeft. De Rkc heeft alleen een voormalige portefeuillehouder uit het toenmalige bestuur een vragenlijst kunnen toesturen. Deze bestuurder is van mening dat het College de Raad steeds juist en volledig financieel heeft geïnformeerd. Alle betrokkenen hebben zich ook steeds aan de budgettaire kaders en kredieten gehouden. Daarnaast heeft het toenmalige College steeds actief financiële informatie opgevraagd.

Een oud-ambtenaar zegt over de financiële kennis bij de ambtenaren dat de ambtenaren wel voldoende deskundig waren, maar (citaat): *“het trekken van het MPP-project had eerder extern uitbesteed moeten worden. Het is wel gelukt, maar met kunst en vliegwerk. De organisatie heeft wel “op haar tenen gelopen”. Het project moest er naast de reguliere werkzaamheden zo maar even worden “bijgedraaid”. De ondersteunende tools waren geschikt voor de budgetbewaking. De budgetbewaking klopte ook wel, maar er werd hoger in de organisatie wel erg gemakkelijk over overschrijdingen van het beschikbaar budget gedaan. De belangen voor een vernieuwd centrum waren natuurlijk ook erg groot. Het College maakte snel meer budget vrij en de Raad ging daarmee steeds akkoord: “sunk-cost effect”, er was al zoveel geld in gestopt. Er was intern onvoldoende kennis over vastgoedontwikkeling.”*

Een andere ambtenaar vond de financiële kennis bij de ambtenaren aanvankelijk voldoende maar *“later ontstonden teveel vacatures, toen moest er veel extern ingehuurd worden. Toen liep de financiële boekhouding/controle in kwaliteit terug.”*

Raadslid: *“Het grootste probleem 1999-2002 was de financiering van de vijf onderscheiden projecten in het kader van het nieuwe collegebeleid ‘grote projecten’. Burgemeester Gerzee (opvolger van Van Agt) wilde iets groots nalaten, iets groots doen voor Haaksbergen. Haaksbergen moest mee in de vaart der volkeren. Hij kwam met het grote projecten-idee. Daaronder viel ook het MPP. Dat was geen goede zaak. Gedurende 4 jaar zou de OZB met 5% omhoog gaan. Ook hier verliep de informatievoorziening niet zoals die zou behoren te zijn.”*

Conclusies Rkc tweede fase

- De financiële onderbouwing in deze fase kon beter. Voortdurend veranderende cijfers, oplopende tekorten die vervolgens weer “creatief” werden afgedekt, soms met nog te ontvangen subsidies en stelposten, of eerst met een baatbelasting die nooit serieus werd doorgezet en later weer met een gefaseerde OZB-verhoging.
- Er moeten ook vraagtekens worden gezet bij de budgetbewaking. Het lijkt erop dat raadsleden steeds wel tijdig en juist (financieel) zijn geïnformeerd. Al met al moet worden geconstateerd dat er in deze fase een gebrek was aan voldoende financieel beleid en beheer.
- Binnen het ambtelijk apparaat was de financiële kennis niet altijd van het gewenste niveau.

4.3. Derde fase: 2000-2002

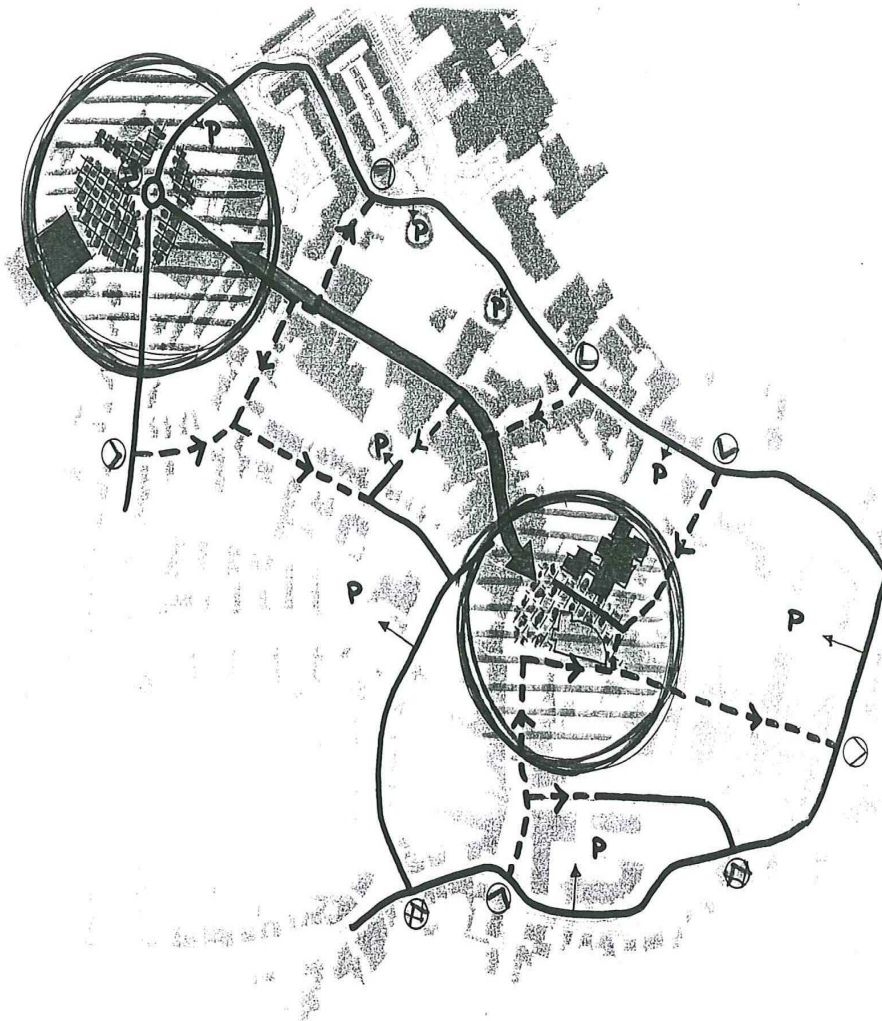
Eind 2000 sluit de gemeente met RaVg en CH, een combinatie van overwegend lokale aannemers, een SOK om het Marktpassageplan te realiseren. Het plan behelst een verbetering van de zuidkant van de Markt en een doorbraak naar de Hibbertsstraat met winkelruimtes en woningen (56 appartementen en penthouses) met daaronder een parkeergarage. Partijen spreken af dat een eventueel verlies van het project tot maximaal 2,98 mln gulden door bijdragen van de gemeente Haaksbergen en de Provincie Overijssel zullen worden gedekt.

Het College besluit mei 2001 in te stemmen met het ontwerpbestemmingsplan en na positief advies van de commissie VOP en vooroverleg met diverse instanties een inspraakprocedure te starten. In hoofdzaak gaat het om het realiseren van een doorsteek van de Markt naar de Hibbertsstraat; 2200 m² commerciële ruimte, 56 appartementen, een parkeerkelder voor 81 parkeerplaatsen en 35 parkeerplaatsen op een terrein achter de winkels aan de Molenstraat. Op 17 mei vindt in “het Hoogeland” een informatieavond plaats, waarvoor alle raadsleden een uitnodiging ontvangen. Het financiële plaatje op hoofdlijnen ziet er als volgt uit:

Kosten van verwerving	9.807	(x 1.000 gulden)
Kosten bouwrijp maken	1.513	
Bijdrage aan marktpartijen	7.200	
Opbrengst verkoop gronden	11.320	
Bijdrage provincie	1.000	
Reserve grondbedrijf	6.200	

Uit de drie voorgelegde modellen wordt gekozen voor het derde, tevens duurste, model. Dit zogeheten twee-polen-model ziet er als volgt uit.

TWEE POLEN



Legenda

- ontsluiting 2 richtingen
- ontsluiting 1 richting
- ⊙ ingang
- uitgang
- P stenige parkeervlakken (intern)
- p groene parkeervlakken (extern)
- ⊠ stenig plein
- ⊞ groener plein
- ⊙ pool
- ⊠ gemeentehuis
- ⊕ cultureel centrum

December 2002 komen de barsten in de verhouding met CH aan de oppervlakte. Aanleiding is de staatssteunmelding door LH. Desgevraagd biedt de adviseur van bureau Dirkzwager in zijn rapport geen oplossingen in verband met de staatssteunmelding, hooguit een enkele oplossingsrichting. Het ziet ernaar uit dat de door de gemeente toegezegde verplichting niet kan worden nagekomen. CH wil graag samen met de gemeente zoeken naar mogelijkheden om de centrumplannen te kunnen realiseren binnen de gestelde kaders. Volgens CH was het van het begin af duidelijk dat realisering zonder financiële steun van de gemeente onmogelijk was. De uiteindelijke financiële steun zou 7,2 mln gulden bedragen zoals vastgesteld door de Raad in de SOK van 24 november 1999. CH betreurt het dat er door de gemeente zo weinig met hen is gecommuniceerd over het rapport van Dirkzwager, want volgens CH is er geen sprake van ontoelaatbare staatssteun. Men is bereid de gemeente de tijd te geven om tot een onderbouwing te komen waarom er geen sprake is van staatssteun en men wil verder constructief meedenken. Maar dan wel onder een aantal voorwaarden. Bij CH is er geen draagvlak om een langlopend traject in te gaan om tot een nieuwe SOK te komen.

Het College schrijft daarop dat uitvoering van de op 14 november 2000 gesloten overeenkomst niet mogelijk is in verband met ongeoorloofde staatssteun. Aan de hand van taxaties is uitgerekend dat het voor de EC acceptabele tekort 1,1 mln euro lager ligt. Dus de bijdrage van de gemeente Haaksbergen aan het MPP zou met dit bedrag verlaagd moeten worden. De gemeente vraagt CH om met dit gewijzigde aanbod in te stemmen. Deze weigert.

Al in september 2003 is er sprake van een impasse. CH ziet twee alternatieven: stoppen met het project of doorgaan onder bepaalde condities. CH en RaVg willen de gemeente houden aan de gemaakte afspraken en stellen enkele condities voor om tot realisatie te komen. Die bestaan daaruit dat de gemeente rente en kosten eveneens voor zijn rekening zal nemen. Dat gaat totaal om € 3,04 mln. De gemeente zal vervolgens voor eigen rekening en risico de boel gaan slopen en bouwrijp maken. Vervolgens zullen de andere partijen de boel voor in totaal 2,6 mln overnemen, maar slechts in delen, wanneer 70% van de woningen en winkels zijn verhuurd en verkocht. De gemeente zal alle verdere kosten voor planvorming en communicatie geheel voor zijn rekening moeten nemen. Voor zover sprake is van een tekort in de planvorming zullen eerst de ontwikkelaars worden gecompenseerd. Dan pas zal een verder resultaat gedeeld worden. De gemeente krijgt enkele weken de tijd om op dit voorstel te reageren.

In september 2003 escaleert het conflict. CH persisteert bij de opvatting dat er geen sprake is van ontoelaatbare staatssteun. Het voorstel van de gemeente om de bijdrage met 1,1 mln euro te verlagen wordt dan ook in strijd beschouwd met artikel 14 Boek 3 Burgerlijk Wetboek. Na de melding is er sprake van een standstill-situatie. Haaksbergen mag geen steun verstrekken zolang de EC geen positieve beschikking heeft afgegeven. Bureau Nysingh is om advies gevraagd. De bouwvergunningen mogen worden verleend. Overdracht van de panden door CH aan de gemeente kan echter worden beschouwd als ontoelaatbare staatssteun.

Oktober 2003 komt het College met een voorstel tot compromis. Het geeft aan nog altijd onverkort uitvoering te willen geven aan de op 14 november 2000 tussen de betrokkenen gesloten overeenkomst, als CH schriftelijk verklaart bereid te zijn het risico van een mogelijke terugvordering van de gemeentelijke bijdrage voor haar rekening te nemen, mocht er sprake zijn van staatssteun. Van CH wordt uiteraard ook een onverkorte uitvoering van de overeenkomst verwacht.

Een maand later wordt de impasse doorbroken. Het College heeft besloten om het project weer ter hand te nemen. Er gaat op korte termijn een melding van het project naar Brussel. Ondanks dat er nog geen uitspraak is van de Raad van State kan een bouwvergunning worden verleend. Daarna kan gestart worden met de bouw, wat geheel voor risico van de aannemer zal zijn mocht de uitspraak van de RvS negatief uitvallen. In mei 2005 wordt de overname van RaVg van de verplichtingen van CH afgewikkeld. De visie van enkele betrokkenen (citaten).

Raadslid: "Toen CH wegviel is RaVg ingesprongen. Vervolgens moesten er nieuwe plannen worden gemaakt. Later bleek dat je je met het beschikbare geld geen Mercedes meer kon veroorloven, maar hoogstens een Opeltje. Maar de plannen lagen er nog voor een Mercedes. Terugtrekken als gemeente was te riskant en zou teveel geld gaan kosten. Dus kwam er in 2006 een nieuwe overeenkomst met RaVg, maar gebaseerd op oude afspraken."

Ander Raadslid: "Na de uitspraak van de EC in 2004 kon het College uiteraard niet zeggen dat LH gelijk had gehad. Dat zou gezichtsverlies zijn. Dus is een vertragingstactiek toegepast. Met dezelfde partijen zou opnieuw worden getracht het MPP te realiseren. Daarbij werd een tweede fout gemaakt. De SOK was onderuitgehaald maar het College heeft zich dat niet gerealiseerd. Vervolgens kwam in april 2006 CH in problemen. RaVg stalde daarop de panden bij de gemeente. Niet om fiscale redenen, zoals in het voorstel stond, maar vooral om CH te kunnen dumpen. En om de kosten bij niet doorgaan bij de gemeente te leggen."

Wethouder: "Ik heb er niet veel van meegekregen. RaVg wilde Haaksbergse ondernemers de helpende hand toesteken. We hadden goede hoop dat we er zaken mee zouden kunnen doen. Ik kan niet zeggen of alles helemaal netjes heeft plaatsgevonden. Voor zover ik weet hebben de Haaksbergse ondernemers hun aandeel verkocht aan RaVg en was er sprake van een zakelijke deal."

Maar RaVg wil wel extra medewerking van de gemeente. Een voorstel wordt op 18 juli 2005 vertrouwelijk in het College besproken. In een gesprek met RaVg op 28 juni 2005 is door hen voorgesteld om alle kosten die tot nu toe zijn gemaakt naar voren te brengen en te delen. Uitgangspunt is de overeenkomst van 14 november 2000. De vraag is of deze vanwege de staatssteunperikelen, de beslissing van RvS op het bestemmingsplan en het uittreden van CH nog wel rechtsgeldig is. Nysingh constateert in een brief van 25 juni 2004 dat wellicht moet worden uitgegaan van nietigheid van de overeenkomst. Daarop worden de mogelijk scenario's ambtelijk op een rij gezet:

1. Plan alsnog geheel realiseren
Risico: er wordt gebouwd voor leegstand
2. MPP deels realiseren.
Risico: hart gaat uit plan en bestemmingsplanwijziging wordt niet goedgekeurd
3. Overname onroerende zaken en planontwikkeling door gemeente.
Nadeel: alle risico's komen bij de gemeente te liggen.
4. Stoppen en verlies nemen.
Nadeel: noodzakelijke impulsen blijven achterwege.

Hoe zal de samenwerking tussen de gemeente en RaVg er gaan uitzien?

Beide partijen zullen zo dicht mogelijk blijven bij de taken en verantwoordelijkheden die hen het beste passen. De gemeente verwerft alle gronden en opstallen en levert ze door aan RaVg, die

de bouwkavels weer doorlevert aan de uiteindelijke eigenaren. De grondexploitatie wordt voor eigen rekening gevoerd door de gemeente.

In april 2006 blijkt dat RaVg een afspraak heeft met CH, waarin een overdracht-moment plaatsvindt op basis van een ABC-constructie. Hierdoor kan overdrachtsbelasting worden bespaard. In februari 2006 is ingestemd met een intentieovereenkomst tussen gemeente en RaVg. Nu moeten er stappen worden ondernomen om tot een nieuwe SOK te komen. RaVg is niet bereid de kosten die niet noodzakelijk zijn te betalen. De gemeente Haaksbergen is vrijgesteld van overdrachtsbelasting. De vraag is of de Raad bereid is akkoord te gaan met het voorstel om de opstallen van RaVg over te nemen zodat RaVg de overdrachtsbelasting niet hoeft te betalen. Als het plan doorgaat zal een en ander opnieuw geregeld worden. Als het niet doorgaat dan gaan de onroerende zaken onder dezelfde voorwaarden terug naar RaVg met daarbij de kosten die de gemeente gemaakt heeft. Met andere woorden: RaVg wil via een juridische constructie gebruik maken van de vrijstelling van de gemeente om geen overdrachtsbelasting te betalen.

De Raad gaat niet zonder slag of stoort akkoord met deze constructie. Een oppositieraadslid vindt dat er voor het College voldoende mogelijkheden zijn geweest om de commissie eerder te informeren. Het zorgvuldigheidsbeginsel wordt geschonden. Een ander oppositieraadslid betreurt de tijdsdruk. De kanttekeningen getuigen van weinig vertrouwen in de Raad. Indien het College open en eerlijk richting Raad was opgetreden was het wantrouwen van Raad richting College niet nodig geweest. De wethouder stelt met klem dat er niet bewust informatie is achtergehouden en vindt het jammer dat dit wordt gesuggereerd.

De raadsleden zijn in deze fase, blijkt uit de enquête, gematigd tevreden over het aanleveren van de financiële informatie. Het CDA zegt dat alles volledig, juist en tijdig is aangeleverd. VVD en GGH vinden dat er geregeld moest worden aangedrongen op tijdige aanlevering. D66 en PvdA klagen over de onregelmatige en soms uitblijvende financiële verantwoording (citaten).

Twee (toenmalige) raadsleden: “Vóór 2006 was er nogal het nodige aan te merken op de informatievoorziening vanuit het College én van de ambtenaren. Vooral CDA (prominent) wethouder Ten Voorde verstreekte lang niet altijd/meestal niet uit zichzelf de benodigde informatie. Wethouder Roetenberg beschikte niet over de deskundigheid op dit terrein om de fracties van adequate informatie te voorzien. De fracties moesten er steeds om vragen. Er bleek achteraf altijd meer informatie te zijn dan er in eerste instantie verschaft werd aan de Raad. De Raad was actief informatie-gericht, het College vooral passief. De gemeentewet was ook niet zodanig expliciet dat het College niet terughoudend kon zijn de informatievoorziening. De vraag was of actieve informatieplicht vanuit het College wel door de wet was gesteld. Daarnaast is er naast de juridische kant een andere kant: hoe kun je als bestuurder creatief omgaan met de informatievoorziening aan de Raad.”

Conclusies Rkc derde fase

- Het lijkt erop dat niet altijd binnen de financiële bevoegdheden is gehandeld. Alleen de VVD vindt van wel, de overige partijen geven aan dat meestal wel (GGH, PvdA) of juist meestal niet (D66) ambtelijk binnen de bevoegdheden en het mandaat is gehandeld.
- Er was zeker in de beginfase van de centrumplannen te weinig aandacht voor de financiële aspecten en te weinig deskundigheid beschikbaar om daarmee op de juiste wijze om te gaan. Ook de wijze van boeken van kosten was voor verbetering vatbaar.

- Het ontbreekt aan een structurele financiële aanpak van het project. Het ontbreekt aan projectgerichte financiële deskundigheid bij zowel ambtenaren, (externe) projectleider, de betrokken wethouders als bij de Raad. Financiële belangen worden niet altijd goed afgewogen met juridische en vooral communicatieve belangen.
- De Rkc heeft daarentegen géén reden te veronderstellen dat de Raad door het College en het College door de betrokken ambtenaren bewust is misleid c.q. dat er verkeerde informatie is verstrekt. De informatie was wellicht niet op alle momenten tijdig, volledig en compleet. In de beginjaren werd dat voornamelijk veroorzaakt door een incomplete en niet structureel doorgevoerde projectadministratie, waardoor kosten niet altijd op het krediet voor de Centrumplannen, maar ook in de reguliere budgetten voor “personeel” en “adviezen door derden” werden geboekt. Na 2006 lijkt het erop dat er meer structuur komt in de projectorganisatie en dat de kosten ook geboekt worden waar zij thuishoren. Maar uit diverse verslagen en uit de interviews blijkt dat niet alle fracties even tevreden zijn over de tijdigheid en de volledigheid van de informatieverstrekking.
- De Rkc vindt het niet onlogisch dat de gemeente RaVg heeft laten profiteren van de fiscale mogelijkheden om onder de overdrachtsbelasting uit te komen. Er is immers geen enkele wet overtreden. Wel is de Rkc van mening dat dit beter en zorgvuldiger politiek had moeten worden afgestemd.

Samenvattend is de Rkc van mening dat het gemeentebestuur een juiste beslissing heeft genomen met het op een zijspoor zetten van CH en het alleen doorgaan met RaVg. Wel speelden er diverse problemen tegelijk en lijkt het erop dat deze problemen zowel ambtelijk als bestuurlijk niet altijd even adequaat werden opgepakt. Dit leidde tot extra vertragingen en daarmee tot extra kosten. Men heeft zich er ook onvoldoende van vergewist dat de plannen in hun originele vorm met het “oude” krediet niet meer konden worden doorgezet. Uiteindelijk zijn wel de juiste besluiten genomen, dankzij de inzet van veel extra middelen en externen, maar dat is weer ten koste gegaan van de haalbaarheid van de plannen.

4.4. Vierde fase: 2002-2005

Per brief van 20 november 2002 geeft LH het ministerie aanvullende informatie over de beoogde financiering van het MPP. Op grond van artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag is het geven van overheidssteun aan een onderneming in beginsel niet toegestaan, voor zover deze steun de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt, tenzij met goedkeuring van de EC. In de SOK verbindt de gemeente zich een bijdrage in de exploitatie te geven van 7,2 mln gulden en draagt de gemeente een aantal panden om niet aan de projectontwikkelaars over. Er is in de stukken niet terug te vinden of er ook een tegenprestatie tegenover staat, bijvoorbeeld aanleg van infrastructurele werken. Deze steun dient vooraf bij wijze van voornemen aan de EC gemeld te worden. De gemeente wordt gevraagd binnen vier weken na de brief een reactie te geven.

De aanvraag wordt opgepakt door de EC. In september 2005 vraagt de EC om afschriften van een taxatieverslag van de drie percelen die om niet zullen worden overgedragen aan de projectontwikkelaars, een toelichting hoe de prijs is bepaald van een gemeenteperceel dat aan de projectontwikkelaars zal worden verkocht en een taxatieverslag van de percelen die na beëindiging van het project om niet aan de gemeente zullen worden overgedragen. Het College laat daarop een taxatie opstellen door bureau DTZ Zadelhoff.

Begin januari 2006 concludeert de EC dat Haaksbergen staatssteun geeft aan een beperkt aantal bedrijven. Ze houdt nog een slag om de arm of de steun ook ongeoorloofd is. De commissie studeert nog op aanvullende documenten waaruit moet blijken of die steun nu wel of niet in strijd is met de Europese regels. Het gaat om drie taxatieverslagen en een toelichting op de prijs die de gemeente vraagt voor een perceel die zij aan de projectontwikkelaar wilde verkopen. Het gaat ook om de bijdrage die de gemeente wilde leveren aan het oude MPP. Het project was voor de marktpartijen niet interessant genoeg omdat het naar verwachting tot een verlies zou leiden. De gemeente zegde een kleine 3 mln euro toe om mogelijke verliezen te dekken. Mochten de verliezen meevallen, dan hoeven de bouwers maar de helft van dat bedrag terug te betalen aan de gemeente. Volgens de EC gaat het in deze situatie om onrechtmatige steun. Bovendien verleent de gemeente bovenop de 3 mln nog meer steun in de vorm van grondtransacties. Drie percelen gemeentegrond zouden worden overgedragen zonder dat daarvoor wordt betaald. Deze zouden zijn getaxeerd op € 233.295,-. Een derde punt is dat de gemeente zich aansprakelijk heeft gesteld voor 35% van de te claimen planschade. Als vierde bijdrage zou Haaksbergen een perceel verkopen tegen boekwaarde en niet tegen marktwaarde. Daar staat tegenover dat de marktpartijen enkele percelen om niet aan de gemeente zouden overdragen, die vervolgens voor openbare ruimte gebruikt worden. Het bewuste MPP is inmiddels achterhaald nu RaVg geheel zelfstandig een nieuw plan in wil dienen.

In april 2006 laat het ministerie weten dat de EC de steun aan het project MPP deels goedkeurt. Het goedgekeurde gedeelte betreft de steun dat het werkelijke verlies van het project dekt, zoals na oplevering berekend door een onafhankelijke accountant tot een bedrag van max 2,98 mln EUR, verhoogd met een passende garantiepremie. Het gedeelte van de steun dat het werkelijke verlies van het project zoals na oplevering berekend door een onafhankelijk account overschrijdt is afgekeurd. Binnen twee maanden na kennisgeving dient Nederland aan te geven welke maatregelen zijn genomen om te voldoen aan deze beschikking.

Het College ziet zich in de uitspraak van de EC bevestigd in haar opvatting dat bij het MPP van ongeoorloofde staatssteun geen sprake zou zijn. Het College betreurt het dan ook dat door toedoen van de raadsleden van LH geen vervolg kon worden gegeven aan de uitvoering van het MPP. Om de precieze consequenties van de uitspraak in beeld te brengen, wordt de uitspraak van de EC op dat moment verder bestudeerd. De uitspraak van de EC is van groot belang voor het onderzoek dat gemeente en RaVg op dat moment verrichten naar de haalbaarheid van nieuw plannen voor het centrum.

Had men zich ambtelijk en bestuurlijk beter moeten verdiepen in de staatssteunaspecten? De meningen zijn verdeeld (citaat).

Raadslid: "Het MPP was sowieso niet haalbaar, de staatssteun is als excuus gebruikt om het plan niet door te laten gaan. Het College heeft de procedure in Brussel wel onderschat. Maar: Ten aanzien van de rol van externe adviesbureaus: zij hebben hun goedkeuring aan het plan gehecht en het risico van staatssteun ook niet voorzien/benoemd/gedetected. Hun adviezen betroffen ook met name economische- financiële aspecten en niet zozeer juridische risico's. Staatssteun was geen item."

LH kreeg blijkbaar als eerste lucht van de eventuele problemen met staatssteun. Had deze fractie daarmee naar College c.q. ambtenaren moeten lopen alvorens het ministerie van BZK en vervolgens de EC op de hoogte te stellen? De meningen zijn daarover verdeeld (citaten).

LH: *“Uit een gesprek met Reimer (ministerie BZK) bleek dat het wegvallen van bouwvolumes niet door de overheid vergoed mag worden. De SOK is destijds door ons aangekaart bij de EC, het MPP zelf niet. In 2002 zou er een go of no go beslissing vallen over het MPP. De nacht daarvoor heb ik de gehele regelgeving met betrekking tot staatssteun uitgeplozen. Ik heb gedacht: als je de gemeenschap wilt behoeden voor kosten, moet je het nu melden. De volgende morgen heb ik het ministerie van BZK gebeld. Overigens had een maand eerder Ten Asbroek (daar gevestigde kapper; Rkc) ook al gevraagd of ook andere partijen zouden kunnen meedoen en derhalve in aanmerking zouden kunnen komen voor subsidie. In de vergadering heb ik gevraagd of het College het centrumplan had aangemeld bij de EC in Brussel. De wethouder had geantwoord dat hij dat niet wist en het moest navragen. Vervolgens heb ik die donderdag ná de Raadsvergadering alle stukken naar Brussel gestuurd. Er was geen sprake van een overvaltactiek. Reimer was auteur van een notitie over staatssteun. Alle gemeenten beschikten erover. Dus ze hadden het kunnen weten. Tijdens de raadsvergadering deed het College alsof ze van niets wist. Uit een gesprek met Reimer is ons gebleken dat er geen schadevergoedingen mochten voortvloeien uit een overeenkomst die niet mag, niet in bouwvolumes, niet in geld. Iedereen moet voor zijn eigen schade opdraaien.”*

De (oud-)wethouder Roetenberg: *“In de raadsvergadering vroeg LH of het plan al gemeld was in Brussel. Ik zei “nee”. Toen kwam de bal aan het rollen en is het niet meer geworden wat het zou moeten zijn. Dat van LH is een overvalstrategie geweest. Zij liepen eerst naar BZK en daarna naar de EC. Het was in het algemeen belang van Haaksbergen om het eerst aan het College te melden. Elke politieke partij had dit moeten doen. Dat is niet gebeurd. Ik was daardoor verrast. Het ging met name voor LH om de grenzen van het MPP. Hij had een pand net daarbuiten en probeerde alles om hem binnen de plannen te krijgen. Essentie: er moest wat gebeuren met het centrum. Er was een deal. En toen kwam als donderdag bij heldere hemel die staatssteun”.*

Raadslid: *“Wethouder Roetenberg heeft echt niet geweten dat er sprake kon zijn van staatssteun. Hij werd er echt door overvallen. De sectorhoofd-ambtenaar adviseerde de wethouder dat er absoluut geen sprake was van staatssteun. Dat moet dan volstaan. Het gedrag van LH richting EU en de haast daarbij was niet in het algemeen belang van Haaksbergen. De wethouder heeft de inhoudelijke kant van het initiatief van LH waarschijnlijk onderschat. Hij heeft alleen aandacht gehad voor de politieke kant. Dat gaat dan een eigen leven leiden. Onvoldoende kennis en kunde in de organisatie interfereert dan ongunstig met een bepaalde structurele manier van oppositievoeren door LH”.*

Twee oud-ambtenaren bevestigen dit beeld: *“de wethouder had de actie van LH niet verwacht, voelde zich overvallen door de mededeling dat LH een en ander op het moment dat de kwestie in de raadsvergadering aan de orde werd gesteld, al had verstuurd naar de EC in Brussel”.*

Een andere, leidinggevende, (oud-)ambtenaar ziet het genuanceerder: *“Ambtenaren waren er wel mee bekend (brochures VNG, speciaal symposium), maar de wethouder zegt niet geïnformeerd te zijn en er helemaal door overvallen te zijn. Het sectorhoofd zou de wethouder tijdig geïnformeerd te hebben, maar deze zou een en ander op advies van een ambtenaar*

naast zich hebben neergelegd. Staatssteun was namelijk altijd al bij grote projecten een punt van aandacht bij de ambtelijke organisatie. Dus het was geen verrassing. De echt grote projecten werden namelijk elke vier jaar geëvalueerd (De Wilder, Kulturhus, Gemeentehuis, MPP). Daar was ook budget voor gereserveerd, was vastgelegd in de politieke testamenten van de (na verkiezingen) vertrekkende Colleges. De wethouder kan zich hooguit overvallen gevoeld hebben door het daadwerkelijk neerleggen van de klacht over staatssteun door LH in Den Haag en Brussel . Toen de betreffende brief ook echt verstuurd werd, was de mogelijkheid van staatsteun zelf echt al bekend. De projectorganisatie van MPP hield zich met staatssteun bezig en legde alle ontwikkelingen ook in haar notulen vast. Alle betrokkenen werden (ook middels de notulen) identiek van de actualiteit op de hoogte gehouden.”

Wat heeft het uitstel als gevolg van de procedures bij de EC gekost? Op het eerste oog lijkt het mee te vallen, omdat RaVg het project bleef steunen.

RaVg: “Ondanks mogelijk ontoelaatbare staatssteun werd het plan toch door RaVg doorgezet: er lag een afspraak tussen RaVg en de gemeente Haaksbergen, en RaVg schatte de risico’s anders in: verplichte aanbesteding geldt alleen wanneer de overheid exploitant wordt van de betreffende voorzieningen. Dat was bij MPP niet het geval. Staatssteun is alleen toegestaan aan een particuliere onderneming wanneer die onderneming er geen oneigenlijk voordeel van heeft. Planschade had echter volgens Brussel niet 50% / 50% verdeeld mogen worden: dat was een verzekeringselement dat wel aanbesteed had moeten worden. Dat alleen een beperkte groep ondernemingen bij de ontwikkeling en uitvoering van MPP betrokken was, bleek in Brussel geen probleem. De procedure in Brussel bleek zinloos en had uiteindelijk een zeer beperkt gevolg. De schade voor RaVg werd op maximaal 200.000 euro’s ingeschat, geen reden om af te haken.”

Feitelijk was de schade veel groter. Veel grond was al in het bezit van de gemeente. Door het uitstel moest telkens rente worden bijgeschreven op het complex. Daarnaast heeft de gemeente de nodige kosten moeten maken voor adviezen door derden, met name juridische adviezen. Een ambtelijke en bestuurlijke delegatie is daarbij ook nog eens voor een mondelinge toelichting naar Brussel geweest. Bovendien zijn er de nodige ambtelijke uren gemaakt. Een raadslid heeft tijdens het mondelinge interview opgemerkt dat “*van het krediet dat eerst goed was voor een Mercedes nog maar een Opelje kon worden aangeschaft*”. Dat bleek maar al te waar.

Conclusies Rkc vierde fase

- Wethouder Roetenberg is er destijds te gemakkelijk van uitgegaan dat de staatssteun-aspecten een geringe tot geen rol in de realisatie van het MPP zouden spelen. De problematiek was hem wel degelijk bekend door zijn ambtenaren en er was al de nodige jurisprudentie aanwezig. Dat de wethouder zich desondanks verrast toonde, houdt voor de Rkc in dat hij niet voldoende “in het dossier zat”, zich in ieder geval onvoldoende heeft laten informeren. De opmerking dat de wethouder wel degelijk tijdig is geïnformeerd, maar die kennis wellicht naast zich heeft neergelegd, acht de Rkc onvoldoende bewezen. Ook de mogelijkheid dat ambtenaren bewust informatie hebben verzwegen voor de wethouder acht de commissie niet bewezen. Het wordt niet bevestigd door andere betrokkenen en er is geen schriftelijk bewijs voor gevonden in het gemeentearchief.
- LH had het algemeen (gemeentelijk) belang niet voldoende voor ogen toen zij de staatssteunmelding deed bij (eerst) het Ministerie van Binnenlandse Zaken en (later) bij de

EC. Ook als deze partij dacht gegronde redenen te hebben een dergelijke melding te doen, verdient het aanbeveling eerst de verantwoordelijk wethouder dan wel het College daarop aan te spreken en te verzoeken zelf een melding te doen bij 'Brussel'. Zou de wethouder in gebreke gebleven zijn dan had alsnog een melding gedaan kunnen worden. Nu wordt in ieder geval de indruk gewekt dat het LH, en wellicht ook D66, in de eerste plaats te doen was om politiek gewin, en minder om het gemeentelijke belang. Dat heeft de bestuurlijke verhoudingen en de politieke cultuur in de gemeente Haaksbergen geschaad.

4.5. Vijfde fase: 2006 – januari 2008

Wanneer er in maart 2006 eindelijk duidelijkheid is over de toelaatbaarheid van de staatssteun pakken de partijen het overleg opnieuw op, nu zonder CH. Een eerste versie van de SOK, waarbij de beslissingsstructuur, de taken en de verantwoordelijkheden van de diverse betrokken partijen, de uitwerking van het Masterplan, grondtransacties en de planuitvoering worden vastgelegd, is opgesteld door RaVg. Het gaat uit van een extra gemeentelijke bijdrage van € 2.756.794,-.

In april 2006 gaan alle alarmbellen rinkelen: het College neemt kennis van een grondexploitatie met een negatief saldo (contant gemaakt) van 4,8 mln euro.

Verwerving	6.139 (x 1.000 euro)
Milieuvoorzieningen	133
Sloopkosten	600
Bouwrijp maken	1.952
Woonrijp maken	2.251
Groenvoorziening	348
Plankosten	2.323
Fondsen	25
Ov kosten	177
Risicobuffer	500
Saldo prijsstijging	661
Rentekosten	1.307
Opbrengst woningbouw	2.467
Opbrengst niet-woningen	7.169

In juli 2006 houdt het College voet bij stuk bij het maximeren van de gemeentelijke bijdrage. Dit met het oog op de staatssteunaffaire, waarbij de contouren waarbinnen de gemeente zich moet bewegen uiteindelijk zijn geschetst.

RaVg is buitengewoon teleurgesteld over het voorlopige besluit van het College op 18 juli 2006. Daarin wordt de gemeentelijke bijdrage gemaximeerd op 2,75 mln euro en zullen de gemaakte historische kosten van 0,6 mln niet worden afgeboekt. Deze beslissing zou in schril contrast staan met de bereidheid van RaVg en Woningbouwvereniging Lucht & Licht (die de geplande woningen zou gaan bouwen) om de gemaakte historische kosten wel af te boeken. Het genomen voorlopige besluit komt volgens RaVg ook niet overeen met de eerdere afspraken:

- intentieovereenkomst MPP, getekend 13 en 19 april 2006.
- SOK MPP van 14 november 2000.

Uit deze laatste SOK blijkt dat de gemeente het bouwrijp maken en de aanlegkosten van de infrastructuur evenals de voorbereidingskosten volledig voor haar rekening zou nemen. RaVg berekent dat een bedrag van ruim 2,1 mln euro voor rekening van de gemeente komt en buiten de grondexploitatie zal moeten worden gehouden.

Volgens RaVg wettigt het nieuwe MPP een hogere bijdrage dan de vastgestelde 2,75 mln euro. Realisatie van de resterende werken vergt 1,25 mln euro.

In september 2006 blijkt dat RaVg en de gemeente uiteindelijk toch tot nieuwe afspraken zijn gekomen met betrekking tot de haalbaarheid van het project.

- RaVg zal geen historische kosten ten laste van de grondexploitatie brengen;
- RaVg is bereid de voor-calculatorische winst te verminderen van € 1,496 mln ex BTW naar € 217.000,- ex BTW;
- RaVg zal zich inspannen om de berekende voor-calculatorische grondopbrengst met 2,3 mln euro te verhogen naar € 8,1 mln euro;
- Wanneer RaVg genoemde grondopbrengst van 8,1 mln kan realiseren en zich hiertoe garant stelt, is de grondexploitatie voor rekening en risico van de gemeente;
- RaVg zal niet eerder tot realisatie van het project overgaan dan nadat een substantieel deel van het commercieel vastgoed is gecontracteerd.

Hoe werden deze ontwikkelingen gezien door betrokkenen?

Wethouder Diepenmaat: *“Het stedenbouwkundige plan van Trompert was de basis voor het MPP. De Raad heeft dat eind 2005 enthousiast omarmd. In de laatste vergadering van de oude Raad (februari 2006) heeft men nagenoeg unaniem ingestemd met een intentieovereenkomst op basis van de plannen van Trompert. Het ging hier om een doorsteek richting De Bron en een supermarkt op de “De Bron”-locatie. Wethouder Eshuis (Financiën) en ik zagen het nut van de doorsteek niet zo, maar de Raad was enthousiast. Dus dat was het uitgangspunt voor de verdere uitwerking. Daarvoor ben ik in gesprek gegaan met RaVg. De grond was gestald bij de gemeente. De gemeente zou de grond bouwrijp terug leveren, die RaVg verder zou ontwikkelen. Bij het oorspronkelijke MPP was de gemeentelijke bijdrage 7,8 mln gulden (= ruim 3,5 mln euro). Dat bedrag was voor ons het uitgangspunt bij de onderhandelingen met RaVg. Zij kwamen met een bieding voor de grond die 2,5 mln euro lager lag, waardoor de gemeentelijke bijdrage met dat bedrag verhoogd zou moeten worden. Wij hebben RaVg aangegeven daarmee niet akkoord te kunnen gaan en dat wat ons betreft het plan van tafel was wanneer ze bij dat bod zouden blijven. In de zomer van 2006 is ook gemeld dat de plannen toen aan een zijden draadje hingen. Na enig nadenken wilde RaVg het toch doen voor die 7,8 mln gulden. Het geld zouden zij terugverdienen in de opstalontwikkeling. Dit heb ik in het najaar van 2006 voorgelegd aan de gemeenteraad, inclusief de financiële kaders. Er lag toen nog geen overeenkomst. Het ging met name om de financiële randvoorwaarden.”*

Raadslid: *“We zijn goed door RaVg geïnformeerd, maar je had kunnen weten dat het m2 winkeloppervlak wel heel erg uitgebreid zou worden. En dat er leegstand zat aan te komen. In de Raad hadden we dan ook moeten zeggen: waar zijn we mee bezig?”*

Op 19 oktober 2006 moet in de vergadering van de raadscommissie R&V duidelijk worden hoeveel steun er is in de Raad om het MPP verder te ontwikkelen. Komt er groen licht voor uitwerking in een Masterplan? Voor de gemeente betekent het een investering van 3,3 mln, uitsluitend in de infrastructuur. Enkele jaren geleden is voor dit doel 2,75 mln opzij gezet. Daar

komt € 590.000,- rente bij. Dat is niet allemaal nodig. B&W benutten er € 420.000,- van en dan komt er nog € 90.000,- uit het rioolfonds bij ter dekking van een extra investering op dat gebied. De totale planbegeleidingskosten werden in februari 2006 geraamd op € 291.250,-. Nu blijkt dat er € 30.000,- extra nodig is voor de uitwerking van het Masterplan en € 70.000,- extra voor de inzet van een procesmanager. Voor deze kosten moet nog dekking worden gevonden.

LH vreest voor leegstand van winkels en woningen en wijst op de verkeersveiligheid. Schriftelijke vragen over planschade zijn onbeantwoord gebleven. LH kan geen oordeel geven over de financiële haalbaarheid van het plan. Aangegeven is dat de historische kosten € 769.000,- bedragen. Dat gelooft LH niet. Bovendien wordt ten onrechte bespaarde rente toegerekend. De VVD is ook tegenstander van het toevoegen van bespaarde rente aan het budget. De wethouder kan niet alle vragen beantwoorden. Hij benadrukt dat het er hier om gaat vast te stellen dat de plannen financieel haalbaar zijn. Hij geeft aan dat zowel Lucht & Licht als RaVg hebben aangegeven veel historische kosten te hebben en deze ten laste te willen brengen van het project. Daarom heeft het College vrij fors begroot wat de historische kosten zijn, n.l. € 800.000,- minus € 200.000,-: inbreng historisch plan is € 600.000,-. De gemeente zal het gehele bedrag laten vallen als het plan niet doorgaat. De panden Marktstraat 18 en 18a zijn ingebracht tegen marktwaarde. Die waarde is hoger dan de gemeente ervoor heeft betaald. RaVg is akkoord gegaan met afboeking van hun historische kosten, die zij ramen op 3 mln. Woningbouwvereniging Licht & Lucht heeft 1,2 mln aan historische kosten afgeboekt in ruil voor het realiseren van 20 huurappartementen. De gemeente betaalt de planschade. Dat hoort bij de ontwikkelingskosten.

Het toevoegen van de bespaarde rente aan het beschikbare krediet verdient enige toelichting. Die vindt u in paragraaf 4.8. In het kort luidt de methodiek zo: zolang een krediet niet is afgesloten wordt er nog geen rente en aflossing over toegerekend en ten laste van de exploitatie gebracht. Dat levert een voordeel op voor de exploitatie. Dit voordeel wordt nu ten gunste van het krediet gebracht. Echter: de toevoeging van 'bespaarde' rente aan het krediet is in ieder geval gedeeltelijk via het rekeningresultaat gegaan, omdat de investeringen zijn gedaan, en de uitgaven daarin natuurlijk gefinancierd moesten worden. Het krediet is daarmee op oneigenlijke wijze verhoogd.

De wethouder zegt dat de bestuurlijke weg naar een overeenkomst met RaVg een moeilijke was: *“Medio 2007 kwam de roep om het afschaffen van het betaald parkeren van de PvdA. Dat haalde de financiële grond onder de plannen weg, met name voor wat betreft de parkeergarage. Dus moesten ook daarover afspraken worden gemaakt in de SOK. We hebben – denk ik – wel 13 concepten van de SOK onder ogen gehad. In december was de Stuurgroep uiteindelijk unaniem akkoord met de SOK. Wel gaf RaVg aan dat men eerst een positief raadsbesluit wilde hebben, alvorens de SOK zou worden voorgelegd aan de Raad van Bestuur van RaVg. Dat snapte ik: er waren telkens aanvullende vragen vanuit de Raad. Wethouder Eshuis (financiën) heeft nog een quick scan gevraagd van de raadsaccountant of het financieel allemaal wel klopte. Er waren aandachtspuntjes, maar verder was alles in orde, volgens de accountant. Overigens: stel dat de handtekening in januari 2008 wel was gezet: dan was er nog altijd de ontbindende voorwaarde dat de Raad van Bestuur nog met de overeenkomst moest instemmen. Het maakte dus feitelijk niet veel uit of die handtekening er wel of niet stond. RaVg zou alles met positief advies voorleggen aan zijn Raad van Bestuur. En volgens Severijns zou dat slechts een formaliteit zijn.”*

RaVg: *“Er was sprake van overeenstemming, van een getekende intentie-overeenkomst en van een mondelinge overeenkomst, maar onder voorbehoud van toestemming van de Raad en de directie Rabo, maar er was nog niet daadwerkelijk ondertekend. Wethouder Diepenmaat liep in feite op de zaken vooruit met de mededeling dat de overeenkomst met RaVg gesloten was.”*

Wethouder Diepenmaat vult aan: *“RaVg gaf toen aan: wij hebben niet getekend. En er lag een ontbindende voorwaarde. Maar dat was een hele beperkte opvatting van die overeenkomst. Toen kwam de roep om het afschaffen van het betaald parkeren van de PvdA. Dat haalde de financiële grond onder de plannen weg. We hebben wel 13 concepten van een SOK onder ogen gehad. De wethouder financiën, ondergetekende en RaVg zaten in de Stuurgroep. We waren allemaal akkoord. Toen zei een ander Rabo-lid van de Stuurgroep: “ik wil eerst een raadsbesluit zien”.*

De Raad besluit op 30 januari 2008 (met de fractie van LH tegen) in te stemmen met:

- a. het aangepaste Masterplan Marktpromenade;
- b. het intrekken van het restantkrediet ad € 5.399.524 en het verstrekken van een nieuw krediet voor de totale kosten van het Marktpromenadeplan van € 7.210.000;
- c. flankerend beleid d.d. 12 december 2007;
- d. ontwerp openbare ruimte centrum, toelichting en notitie kostenberekening, december 2007;
- e. de samenwerking-, ontwikkeling- en realisatieovereenkomst van 14-12-2007 exclusief bijlagen;
- f. de coördinatieovereenkomst d.d. 12 december 2007 exclusief bijlagen;
- g. bijgevoegd Raadsvoorstel.

Krediet 7,2 mln euro bestaat uit ±

Kosten advies, verwerving en sloop en bouwrijp maken	2.650.000
Infrastructuur MPP	3.310.000
Kosten infrastructuur Lansinkstraat-Meuken	1.250.000

Dekking ±

Bestemmingsreserve MPP	2.750.000
Bespaarde rente	470.000
GRP	90.000
Restantkredieten infrastructurele werken	451.256
Grondverkoop MPP	2.650.000
Reserve sociale en fysieke infrastructuur	798.744

De plannen worden, enigszins aangepast, door de grootst mogelijke meerderheid van raadsfracties, aangenomen in de Raad. Een krediet van 7.2 mln euro moest volstaan.

Conclusie Rkc vijfde fase

- Bij de raadsbehandeling op 30 januari 2008 ligt er een ondertekende SOK alsmede een ondertekende intentie-overeenkomst. Er ligt echter nog géén ondertekende samenwerkings-, ontwikkelings- en realisatieovereenkomst. Wel is daarover mondelinge overeenstemming bereikt. Wethouder Diepenmaat heeft wellicht wat te stellig aangegeven dat er een volledig akkoord was met RaVg. De vraag is of hij er redelijkerwijs op mocht vertrouwen dat de overeenkomst binnen afzienbare tijd zou worden getekend. Wat daarvoor nog nodig was, was een raadsbesluit en de definitieve goedkeuring door de raad van bestuur van RaVg.

Wellicht is de wethouder er te snel vanuit gegaan dat goedkeuring door de laatste een formaliteit zou zijn.

4.6. Fase 6: medio 2008 – november 2011

Na het raadsbesluit van januari 2008 komen de eerste financiële problemen snel. Het blad Gemeentenieuws meldt 25 juni 2008: *“Het centrumplan wordt mogelijk iets bijgesteld. Business Property Development, waarin RaVg is opgegaan, heeft het gemeentebestuur laten weten dat ondanks stijging van bouwkosten en ontwikkelingen op de woningmarkt het streven er nog steeds op gericht is het Marktpromenadeplan te willen ontwikkelen. Wel wordt er gestudeerd op een aantal aanpassingen om het project ook financieel haalbaar te maken.”*

RaVg trekt zich blijkbaar terug. Het College probeert de plannen vooreerst ongewijzigd voort te zetten, maar ziet zich al snel gedwongen maatregelen te nemen.

Wethouder Diepenmaat: *“Er was dus overeenstemming tussen gemeente en RaVg. Maar in de maanden erna had Rabo Bouwfonds overgenomen. Binnen de Rabo-organisatie ging RaVg op in Bouwfonds. In de eerste vergadering na de stuurgroep meldde Severijns dat Bouwfonds nog niet akkoord was, omdat ze het nog eens financieel wilden doorrekenen. Volgens Severijns kwam dat omdat Jansen – de oorspronkelijke regiodirecteur Bouwfonds – vooral goed was in woonwijken ontwikkelen. Maar dit was andere koek. Severijns zou het allemaal nog eens goed uitleggen en dan zou men alsnog akkoord gaan. Daarna ging Severijns zijn heil zoeken buiten de Rabo-organisatie en werd hij vervangen door Jansen. Zijn herberekening kwam uit op een tekort van 2,5 mln. Ja, dat tekort kenden we wel. RaVg had dit immers geaccepteerd. Daar kwam geen economische crisis aan te pas. Bouwfonds wilde gewoon het tekort niet dekken, en dat was wel de afspraak met RaVg.”*

Nysingh advocaten wordt om advies gevraagd. Dat is er eind augustus. RaVg bestaat nog en de gemeente heeft derhalve niets te maken met Bouwfonds Property Development, zegt Nysingh. Er is onduidelijkheid of er een formeel akkoord is van de directie van RaVg. Als dat er niet is, is er geen formele gebondenheid aan de SOK.

Uit uitspraken van De Hoge Raad blijkt dat er terughoudendheid moet worden betracht bij pre-contractuele gebondenheid. Onvoorziene omstandigheden kunnen een rol spelen. RaVg lijkt hierop een beroep te willen doen, maar onderbouwt dat “buitengewoon mager”. Daarom wordt de gemeente geadviseerd zich op het standpunt te stellen dat RaVg gehouden is aan uitvoering van de SOK.

Waar komen deze opmerkingen vandaan? Tijdens de raadsvergadering op 30 januari 2008 laat de wethouder weten dat er overeenstemming is bereikt met RaVg. Maar was dat ook zo? Stond er een handtekening onder het contract? Uit navraag bij diverse betrokkenen blijkt dat niet zo te zijn geweest. Er was niets ondertekend. Mondelinge overeenkomsten zijn weliswaar rechtsgeldig, maar zij zijn moeilijk te bewijzen als er niets getekend is en er ook geen vastgestelde notulen zijn. De wethouder houdt vol dat er wel degelijk overeenstemming was⁵.

⁵ De Rkc gaat ervan uit dat er een mondeling akkoord lag, maar dat er pas een handtekening zou worden gezet als de Raad akkoord was c.q. de Raad van Bestuur van RaVg akkoord was. Dat is geen ongebruikelijke procedure. Maar de wethouder lijkt wat te stellig te hebben geopereerd, zonder dat hij echt ontoelaatbaar heeft gehandeld.

In een brief, verstuurd op 26 augustus 2008, geeft de gemeente aan erg verrast te zijn geweest door een verzoek van Rabo Bouwfonds in april van dat jaar. Het bedrijf wilde het MPP nog eens doorrekenen. Het daarvoor gevraagde uitstel is inmiddels geaccepteerd. Wel belooft de wethouder de Raad dat er uiterlijk in september 2008 duidelijkheid zal zijn. De gemeente is van mening dat RaVg gebonden is aan de SOK, ook al zijn er nog geen handtekeningen gezet. Komt het tot een ontbinding van de SOK dan zal een schadeclaim volgen

In september 2008 lijkt het MPP zware averij op te lopen. RaVg heeft, ondanks een ultimatum van de gemeente, de SOK niet ondertekend. De gemeente dreigt het bedrijf nu met een schadeclaim. Dat maakt de wethouder bekend tijdens een raadscommissie R&M. Een uitgekleed plan dat RaVg aan de gemeente presenteerde is door het College naar de prullenbak verwezen.

De directeur van Bouwfonds is verbaasd, teleurgesteld en verbolgen. Hij is verbolgen over opmerkingen van de wethouder in de commissie R&M. Die stelde dat het aangepaste plan van de projectontwikkelaar voor het MPP geen haalbaar plan is. Ook is de directeur verbolgen omdat hij dat in de krant heeft moeten lezen. Dat de gemeente de projectontwikkelaar eind augustus gesommeerd heeft de handtekeningen onder de SOK te zetten, is hem rauw op het dak gevallen: *“We waren op dat moment druk bezig met het aangepaste plan.”* Het aangepaste plan valt echter niet goed bij de gemeente en valt ook financieel slechter uit voor de gemeente. De wethouder beschouwt de gesloten deal in 2006 als een inspanningsverplichting. Hij wil RaVg er aan houden.

In oktober 2008 beëindigt de gemeente de samenwerking met Rabo Bouwfonds Vastgoed. Rabo Vastgoed had tot 1 oktober 2008 de tijd te reageren op een ultimatum van de gemeente. We hebben geen reactie gekregen, ook niet informeel, aldus de wethouder. De gemeente gaat nu proberen het MPP op een andere manier gerealiseerd te krijgen. Volgens de wethouder hebben zich daarvoor al meerdere partijen gemeld.

Rabo Bouwfonds Vastgoed geeft aan dat in een gesprek met de wethouder wel degelijk een alternatief plan is voorgelegd, dat zich in aanblik en kwaliteit kan meten met het origineel. Wel zijn in het alternatieve plan de helft van het aantal appartementen en de ondergrondse parkeergarage geschrapt.

De wethouder wil niet ingaan op het alternatieve plan van RaVg omdat het tijdens een informeel overleg gepresenteerd zou zijn. Op een ingelaste besloten bijeenkomst op maandag 27 oktober 2008 worden de raadsleden alsnog over het plan geïnformeerd. Om de vaart erin te houden gaat de gemeente wel verder met de aanpassing van de bestemmingsplannen. Ook wordt eraan gewerkt de Wet Voorkeursrecht Gemeenten op het plangebied van toepassing te laten verklaren.

In de raadscommissie van 3 december 2008 meldt de wethouder dat het College de komende week een aantal besluiten zal nemen over de doorontwikkeling van het MPP. Het afscheid nemen van RaVg en het kiezen van een andere ontwikkelaar zal volgens de wethouder op dinsdag 9 december 2008 aan de orde komen, en in januari 2009 met de Raad worden besproken. Op 13 januari 2009 besluit het College onder meer in te stemmen met het voorstel

voor het gefaseerd uitvoeren van het Masterplan, het laten opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp voor de herinrichting hoek Ruisschenborgh - Blankenburgerstraat en het starten van een (Europese) aanbestedingsprocedure met externe ondersteuning. De gemeente zal qua ontwikkeling van het MPP de kar gaan trekken samen met een ontwikkelaar. De positie van RaVg moet worden overgenomen door een andere marktpartij. Dit proces zal naar verwachting 32 weken vergen. Een projectleider realisatie zal worden aangesteld. Deze zal worden aangestuurd door de projectleider MPP. Wethouder Diepenmaat deelt dit de volgende dag mede in de commissie R&M. LH stelt dat nu er een nieuwe ontwikkelaar wordt gezocht, het College met een nieuw kredietvoorstel zal moeten komen, dan wel met een voorstel waarin een andere bestemming van de gemeentelijke kredieten aan de orde komt. LH vraagt of RaVg van deze besluiten op de hoogte zal worden gesteld. De wethouder zegt dat er geen relatie meer is met RaVg en dat dit dus niet nodig is⁶.

De grondexploitatie per 01-01-2009 (vastgesteld 02-03-2009) geeft een negatief saldo (contant gemaakt) aan van 1,75 mln euro. De subsidies en bijdrage zijn dan al bij de grondexploitatie gevoegd. Voor de projectontwikkeling zal een Europese aanbestedingsprocedure worden gevolgd. *(Dat is nooit gerealiseerd; Rkc.)*

Verwerving	5.091 (x 1000 euro)
Milieuvoorzieningen	132
Sloopkosten	582
Bouwrijp maken	906
Woonrijp maken	1.365
Groenvoorziening	303
Kunstwerken	0
Bouwkosten	0
Plankosten	2.310
Fondsen	25
Overige kosten	187
Financieringskosten	569
Beheers en administratie kosten	- 274
Verkoop kavels	6.498
Huren en pachten	- 3
Subsidies en bijdragen	4.423

In mei 2009 krijgt Rabo Bouwfonds Vastgoed van het College toch nog tot begin juni de tijd met aangepaste voorstellen te komen over het MPP. Die moeten wel passen in het Masterplan dat de Raad in januari 2008 heeft vastgesteld.

Uit een verslag van de Stuurgroep MPP van september 2009 blijkt uit de presentatie van een aangepast plan van MAB Development (een zusterbedrijf van Bouwfonds dat de ontwikkeling van het MPP van RaVg heeft overgenomen) dat de inhoudelijke en financiële uitgangspunten van dit plan en het Masterplan nogal verschillend te zijn. Het woningprogramma is gehalveerd, geen sociale huurappartementen, minder commerciële ruimte en veel minder parkeerruimte. De afgesproken prijs van 2,3 mln voor de bouwrijp gemaakte grond is geschrapt. Dit veroorzaakt

⁶ Had er inderdaad een nieuw krediet moeten komen? De Rkc vindt van niet. Het krediet is in januari 2008 beschikbaar gesteld voor het ontwikkelen en realiseren van het Marktpromenadeplan en daar wordt het nog steeds voor gebruikt, ook al is de beoogde partner weggevallen.

een tekort van 1,75 mln euro. De conclusie wordt getrokken dat de samenwerking met Bouwfonds nu toch echt beëindigd kan worden. De Stuurgroep vindt dat er onmiddellijk actie moet worden ondernomen. Advocaat Boekel de Nerée moet een conceptbrief aan MAB opstellen. Ook zal in deze conceptbrief de door Bouwfonds ingediende schadeclaim ongegrond moeten worden verklaard.

Op 6 juli 2009 neem het College een besluit over de samenwerking.

Eind september 2009 wordt duidelijk dat Bouwfonds op korte termijn een bodemprocedure wil starten tegen de gemeente. De beoogd ontwikkelaar van het MPP wil dat Haaksbergen het bedrijf 4,1 mln aan schade vergoedt. De gemeente heeft eerder aangegeven nu nog geen stappen tegen Bouwfonds te willen ondernemen. Hoe groot de schade voor de gemeente is, moet nog worden onderzocht. De gemeente wil nu zijn tijd en energie gebruiken om het centrumplan tot uitvoering te krijgen.

Zowel Bouwfonds als MAB Development willen weer met de gemeente om tafel om alsnog tot overeenstemming te komen over het centrumplan en op korte termijn alsnog tot uitvoering van het MPP over te kunnen gaan. Maar wethouder Diepenmaat ziet een vervolgoverleg niet zitten. *“In 2006 hebben we aangegeven dat de gemeente de parkeergarage niet gaat exploiteren. RaVg gaf aan dat ze een oplossing zouden vinden voor het tekort van 2,5 mln euro. Wij hebben gezegd dat de gemeente dat tekort niet bijlegt. RaVg zei toen dat ze dat tekort zouden terugverdienen, maar ze wisten nog niet hoe. Voor de zomer dook het tekort van 2,5 mln weer op. Over aanpassingen van de inhoud van het plan waren we wel uitgekomen. Maar het is voor ons onacceptabel dat ze voorstellen dat de gemeente 2,5 mln extra bij zou moeten leggen.”*

Het College stemt in met het versturen van een reactie op de brief van MAB Development d.d. 25 september 2009 over het beëindigen van de samenwerking ten aanzien van het project MPP. De brief wordt 14 oktober 2009 verzonden. De gemeente laat weten dat men eveneens teleurgesteld is over het beëindigen van de gesprekken. RaVg zou zich garant stellen voor een grondprijs van 8,1 mln. MAB kon of wilde daar niet aan voldoen. De gemeente heeft op 11 juni 2009 aangegeven dat indien MAB/Bouwfonds bereid was de afgesproken grondopbrengst te garanderen men alsnog welkom zou zijn om de voorstellen nader te bespreken. Ook wordt besloten dat in het vervolg advocatenkantoor Boekel de Nerée de correspondentie voor zijn rekening zal nemen.

In de vergadering van de projectgroep van november 2009 wordt geconstateerd dat het MPP niet meer financieel uitvoerbaar is, omdat door de beëindiging van de samenwerking met Bouwfonds in de grondexploitatie een schadeloosstelling moet worden opgenomen, terwijl daarmee geen rekening was gehouden. Optimalisatie van het MPP is wel mogelijk door bijvoorbeeld het pand van Konings niet aan de kopen en de winkelpromenade op te schuiven. Een memo zal worden opgesteld en financieel toegelicht.

De Raad wordt pas in december 2009 ingelicht, eerst moet het College hierover praten. De wethouder maakt kenbaar geen Europese aanbesteding te willen houden. Het College wil afzien van de aankoop van het pand van schoenenzaak Konings aan de Markt, hoek Marktsteeg. De aanleiding is een gat van € 935.000,- in de grondexploitatie van het MPP. Op de plek van Konings staan winkelruimte en appartementen ingetekend. Door dit gedeelte uit het

plan te halen loopt de gemeente een half mln aan inkomsten mis, maar wordt zo'n 1,4 mln aan kosten bespaard.

In een gecombineerde commissievergadering in december 2009 geeft het College een toelichting.

LH: *“Voor het MPP wordt 2 mln extra gevraagd terwijl vorige week is aangegeven dat dit plan wijziging ondergaat. Verwervingskosten en opbrengsten stemmen niet overeen met de destijds voorgelegde grondexploitatie.”* LH vraagt wie het MPP gaat uitvoeren en wie zorgt voor de dekking in de grondopbrengsten. D66 wijst erop dat pas na 2020 winst wordt genomen. Dat vindt men een te groot risico. Toegelicht wordt hoe het extra bedrag van 2,2 mln dat nog aan krediet voor het MPP nodig is, is opgebouwd. Hierin zijn rente en inflatie van totaal 0,5 mln euro verwerkt. Bepaalde werkzaamheden moeten opnieuw worden gedaan omdat met RaVg geen overeenstemming is bereikt. De wethouder licht toe dat op basis van een eerste doorrekening het College heeft afgezien van aankoop van het pand van Konings. Er moest iets worden gedaan om te voorkomen dat de grondexploitatie uit de hand zou lopen.

Vlak voor de verkiezingen, in februari 2010, geeft de wethouder in de Ster van Twente aan dat hij de moed nog niet heeft verloren. Hij kan zich voorstellen dat de plaatselijke ondernemers het wachten beu zijn. Voor zijn komst lag er een intentieverklaring tussen gemeente en RaVg. Met het aantreden van de wethouder heeft de gemeente aangegeven dat zij de parkeergarage niet wilde exploiteren: *“Laten wij maar gewoon doen waar wij goed in zijn: het bouwrijp maken van de grond en het inrichten van de openbare ruimte. Bij ontwikkelaar RaVg ontstond aldus een tekort van 2,5 mln. Er was overeengekomen dat zij dat gat zelf zouden dichten. Bouwfonds, dat RaVg overnam, wilde de plannen nog eens doorrekenen en legde het tekort vervolgens weer bij de gemeente op het bordje”*. De wethouder vindt dat niet meer kunnen: *“Dat was de druppel. Nu zijn ze boos op ons en willen een schadeclaim indienen. Maar als er één partij gerechtigd is om dat te doen is het de gemeente Haaksbergen wel. Inmiddels ligt er een lijst met een tiental serieuze gegadigden. Zij willen het Masterplan, zoals dat begin 2008 is goedgekeurd door de Raad, graag uitvoeren. Of we tot financiële overeenstemming komen is een tweede. Het Masterplan blijft bestaan, dat wil zeggen het gevelbeeld. Ook de uitstraling van de promenade blijft gehandhaafd: dat sjiek-dorpse. Er zijn veel m2 winkelruimte opgenomen. Je kunt je bij de huidige economische situatie afvragen of dat verstandig is. En misschien zou je wat minder appartementen moeten bouwen.”*

Het bestemmingsplan Markt ligt vervolgens als voorontwerp ter inzage. In de loop van 2011 moet het worden vastgesteld door de Raad. Realisatie lijkt dichterbij dan ooit. Het plan is alleen opgesplitst in twee delen: de Markt en De Bron, inclusief de doorsteek naar de Markt. Rond de eerste locatie liggen niet zoveel gevoelheden, rond De Bron des te meer. De wethouder: *“liever doe ik geen Europese aanbesteding. Dan zou een onbekende buitenlandse ontwikkelaar het kunnen krijgen. Er zijn waarschijnlijk mogelijkheden om een aanbesteding op kleinere schaal te doen en dan een aantal partijen uit te nodigen.”*

In dezelfde maand stemt het College in met de concept dagvaarding gericht aan Bouwfonds Ontwikkeling over het MPP en besluit de dagvaarding zo spoedig mogelijk uit te brengen. De concept-dagvaarding is door Boekel de Nerée opgesteld. Een dag later laat de directeur van Bouwfonds Ontwikkeling door TC Tubantia optekenen dat hij ruimte ziet om samen met de gemeente alsnog het MPP te realiseren. Hij heeft een brief aan het College gestuurd om de draad weer op te pakken. *“Laten we elkaar niet met advocaten te lijf gaan, het geld kan beter in het plan worden gestopt.”*

In september 2010 volgt een nieuwe tegenvaller. De gemeente legt 1,1 mln euro opzij voor mogelijk nieuwe tekorten op het MPP. Zeker zes ton daarvan zal nooit worden terugverdiend, zo wordt gemeld. Versobering van de plannen moet verdere tekorten beperken. De gemeente heeft in het plangebied bijna 4000 m² grond aangekocht. Daar is de afgelopen tijd niets mee gebeurd terwijl de rente doorloopt. Ook zijn er juridische kosten in verband met RaVg. Daarop maakt de gemeente een ommezwaai.

TC Tubantia analyseert in oktober 2010 als volgt: *“Het kan verkeren. Ondernemers die 2 jaar geleden bij de gemeente wilden aankloppen om deel te nemen in het MPP kregen bij voorbaat al het lid op de neus. We spreken over voorjaar 2008. RaVg was nog vol in beeld. Het was een kwestie van de laatste handtekeningen. Het liep anders. Rabo wilde de plannen versoberen vanwege de ingestorte vraag naar appartementen. De gemeente eiste dat de plannen onverkort werden uitgevoerd. De tussenstand nu: de partijen zijn in een juridische strijd verwickeld. De wethouder verklaarde indertijd dat het voor de centrumplannen geen probleem hoefde te betekenen. Er waren immers meerdere partijen die het stokje van Rabo wilden overnemen, zo verzekerde hij pers en publiek. Behalve de herbestrating van de Markt bleef het ijselijk stil. Geen nieuws over ondernemers die de klus wilden klaren. Wel werd het projectgebied ingekrompen en de supermarkt en de dure parkeerkelder verdwenen uit het plan. De gemeente is er niet in geslaagd om zijn voortrekkersrol waar te maken en trekt nu de handen grotendeels van het centrumplan af. De bal wordt bij de ondernemers neergelegd. Maar wat betekent dit voor de samenhang in het plan? Wie betaalt alle kosten die de gemeente al gemaakt heeft?”*

In de raadscommissie van november 2010 komt het MPP opnieuw aan de orde: LH geeft aan dat gebleken is dat het College in februari 2010 een civiele procedure is gestart tegen RaVg. LH heeft dit niet in de besluitenlijst van het College kunnen lezen en de Raad is hierover niet geïnformeerd. Er ligt een schadeclaim van RaVg. Tot die tijd kan de gemeente geen ontwikkelingen aangaan, omdat RaVg dat feit in de procedure tegen de gemeente zou kunnen gebruiken. LH vraagt of het klopt dat er een blokkade is. De wethouder zegt dat er geen claim van enkele miljoenen van RaVg bij de rechter voorligt. Tevens is het onjuist dat RaVg een procedure is begonnen. De gemeente heeft de aangespannen procedure in een notitie van vorig jaar aan de Raad aangekondigd. Het College vond het niet verstandig daarmee in februari in de openbaarheid te treden. De advocaat van de gemeente heeft aangegeven dat het niet mogelijk is op dit moment in een notitie exact uiteen te zetten hoe de verhoudingen liggen zonder dat dit het procesbelang van de gemeente zou schaden. De wethouder merkt op dat het College hierover achter gesloten deuren kan praten in een fractievoorzittersoverleg of in een vertrouwelijke commissievergadering. De verwachting is dat de rechter eind 2010 uitspraak doet. Tot die tijd kan de gemeente geen contract aangaan met een andere partij. In februari 2011 besluit het College nog een haalbaarheidsonderzoek te doen naar een alternatief en kleinschaliger Centrumplan. Bureau Droogh Trommelen wordt hiermee belast.

Voordat er definitief afscheid kan worden genomen van het MPP moet de rechtbank Almelo een uitspraak doen in de procedure tussen gemeente en Bouwfonds (RaVg). Aanvankelijk zou dat eind januari 2011 zijn gebeurd. Maar Bouwfonds heeft in februari uitstel gevraagd en gekregen om nieuwe stukken in te dienen. De wethouder hoopt dat er voor de zomer een rechterlijke uitspraak volgt. Hij houdt de mogelijkheid open dat er dan alsnog zaken worden gedaan met het Bouwfonds. Wat hem betreft wordt dat een aangepast plan dat aansluit op de nieuwe koers van het College voor een compact plan met de Markt als spil.

Op 13 april 2011 doet de wethouder in de commissie verslag van de zitting van de rechtbank van die ochtend in de procedure tegen Bouwfonds. De rechtbank heeft mondeling een voorlopig oordeel gegeven en dat luidt dat de vordering van de gemeente toewijsbaar wordt geacht. Wel is de suggestie gedaan opnieuw in overleg te treden met het Bouwfonds, omdat deze uitspraak zou kunnen leiden tot een andere opstelling van het Bouwfonds. Het College onderzoekt nu de mogelijkheden voor dat overleg. Over 4 weken moet de gemeente aangeven of dat overleg daadwerkelijk tot stand komt, anders wijst de rechtbank vonnis. Vindt het overleg wel plaats dan is het College voornemens uitstel te vragen voor het wijzen van een vonnis tot 30 juni 2011.

Er komt echter geen vruchtbaar overleg tot stand.

Op 17 augustus 2011 spreekt de rechtbank zijn vonnis uit. De rechtbank is van oordeel dat de SOK is beëindigd nu de ontbindende voorwaarde van art 15 lid 1 (vernietiging van het goedkeuringsbesluit door GS) in werking is getreden. Na beëindiging van de intentie-overeenkomst heeft de gemeente nooit de verwachting gewekt te zullen instemmen met aangepaste plannen. De gemeente is consequent op het standpunt blijven staan dat de door Bouwfonds geboden grondprijs te laag was. Verslechtering van de financieel economische situatie is geen reden de consequenties voor rekening van de gemeente te laten komen. Er is derhalve geen plicht tot schadevergoeding door de gemeente.

Uiteindelijk valt in november 2011 definitief het doek over het MPP in de huidige vorm. Besloten wordt de instemming met het Masterplan Marktpromenade van 30 januari 2008 in te trekken en niet tot verdere uitvoering van het Masterplan over te gaan. De grondexploitatie behorende bij het Masterplan in te trekken en de gronden over te hevelen naar "niet in exploitatie genomen gronden" en de haalbaarheidsstudie "De Markt Centraal" vast te stellen als nieuw uitgangspunt voor de verdere uitwerking van de centrumplannen. Bij het uitwerken van de haalbaarheidsstudie zal een nieuwe grondexploitatie ter vaststelling worden aangeboden.

DTNP heeft inmiddels onderzocht welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan na 2006. Uit het onderzoek blijkt dat ontwikkeling van het oude plan zeer risicovol zal worden. Een belangrijk uitgangspunt bij het nieuwe marktplan is dat de gemeente zich beperkt tot het vaststellen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden, het wijzigen van het bestemmingsplan/beeldkwaliteitsplan en het uitgeven van bouwrijpe grond. Het resultaat in beide varianten van de haalbaarheidsstudie zijn ongeveer gelijk aan elkaar. Het resultaat is echter negatiever dan de laatst herziene grondexploitatie behorende bij het MPP. Hiervoor is reeds een voorziening van € 926.870,- getroffen in de gemeenterekening 2010.

Had de gemeente alsnog in zee moeten gaan met Bouwfonds tegen de gewijzigde voorwaarden? De Rkc heeft deze rechtstreekse vraag aan alle mondeling geïnterviewden gesteld. Vrijwel iedereen deelt uiteindelijk het oordeel van het College dat de SOK moest worden verbroken, hoewel sommige betrokkenen nog wel enkele mitsen en maren aangeven. Die hebben vooral te maken met het in gesprek blijven met RaVg en het Bouwfonds.

De ex-wethouder daarover: *"Als buitenstaander zeg ik dat het College wat meer open had moeten staan voor RaVg. Het was een solide partij die zijn deel kon dragen. Het is jammer dat het zo mis is gegaan"*.

Had het College de terugtrekkende beweging van RaVg aan moeten zien komen? De Rkc heeft de vraag aan iedere mondeling geïnterviewde gesteld. De meeste geïnterviewden vinden van

niet. Sommigen wijzen erop dat de definitieve overeenkomst nog niet was getekend en dat de wethouder soms op de zaken vooruit liep. Enkele illustrerende citaten.

D66: *“Staatssteun was geen item en de grondexploitatie financiën was volledig doorgerekend door accountant PWC. Wethouder Diepenmaat had echter de noodzakelijke handtekeningen nog niet, maar had die wel moeten hebben. Het College had dit kunnen verwachten. Het College heeft dit de Raad ook niet duidelijk verteld c.q. uitgelegd op het moment dat het College de Raad voorstelde een besluit te nemen”.*

De wethouder achteraf: *“In de eerste vergadering na de stuurgroep meldde Severijns dat Bouwfonds niet akkoord was. Ze konden het financieel niet rond krijgen. De directeur van Bouwfonds was vooral goed in woonwijken ontwikkelen. Maar dit was andere koek. Hij kwam uit op een tekort van 2,5 mln. Ja, dat tekort kenden we wel. RaVg had dit immers geaccepteerd. Daar kwam geen economische crisis aan te pas. Bouwfonds wilde gewoon het tekort niet dekken en dat was eerst wel de bedoeling. En ik kan het me nog voorstellen ook. De huurprijzen voor commerciële accommodaties waren aan de stevige kant. Maar dat was ons probleem niet als gemeente. Het werd wel een probleem toen Severijns werd bedankt voor bewezen diensten en de plannen werden uitgekleeft. Toen besloten we te stoppen. Ik zei tegen de toenmalige projectleider: dit komt niet goed, we stoppen. Misschien komen we nog wel tot een acceptabel plan, maar ik wilde er niet meer geld instoppen. Nysingh adviseerde toen: je kunt ermee ophouden. Dat vond ik een kort door de bocht advies. Ik heb dat toen de projectleider gezegd. Toen bleek dat het genuanceerder lag. Er werden koppelingen gemaakt met de SOK van 2000 en uit de geest van die overeenkomst bleek dat we opnieuw in gesprek moesten. We hebben plannen gemaakt in afgeslankte vorm: parkeren op het dak en appartementen eruit. Maar het feit bleef dat ze minder wilden betalen voor de grond. Uiteindelijk kregen we bij de rechter gelijk en zag RaVg af van een hoger beroep. Bouwfonds was vooral goed in rendementsprognoses vooraf, maar is geen ontwikkelaar. RaVg was dit ook niet, maar accepteerde dat het een ingewikkeld project was met een onzekere rendementsverwachting. Men kon zich goedkoop ‘funden’ en accepteerde dat.*

Conclusies Rkc zesde fase

- Het College kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor het niet doorgaan van het Marktpromenadeplan. Financieel zijn de juiste afwegingen gemaakt en valt het College weinig tot niets te verwijten. Dat geldt ook onverminderd voor de raadsfracties en de betrokken ambtenaren.
- Het College heeft juist gehandeld door de SOK met RaVg te beëindigen. De gemeente mocht erop vertrouwen dat de overeenkomst met RaVg nageleefd zou moeten worden, ook al was de overeenkomst, zoals betrokkenen ook wel toegeven, zeer gunstig voor de gemeente. Alsnog instemmen met de nieuwe doorrekening door Bouwfonds zou het Marktpromenadeplan in de huidige vorm waarschijnlijk ook niet hebben gered. Daarvoor waren de vooruitzichten, door de financiële crisis, te veel verslechterd. Bovendien lag een nieuwe claim van ontoelaatbare staatssteun op de loer wanneer MAB 2,5 mln euro minder had mogen betalen voor de grond.

4.7. Communicatie en informatie

Informanten zijn (in een schriftelijke enquête) gevraagd naar de financiële informatie. De projectleider is van mening dat de informatievoorziening ambtelijk onderling én richting bestuur

volledig was. Ook de informatie in de producten van de P&C-cyclus (begroting, jaarrekening) was “voldoende”. Daarnaast delen betrokkenen het oordeel met de projectleider dat de Raad financieel via begroting, jaarrekening dan wel de grondexploitatie afdoende is geïnformeerd.

De vraag of de fracties voldoende zijn geïnformeerd wordt genuanceerder beantwoord. VVD en CDA vinden van wel, GGH vindt dat daar wel regelmatig op moest worden aangedrongen en de overige fracties constateren dat dit onregelmatig en niet altijd gebeurde. De collegepartijen steunen steeds hun bestuurders. Het dualisme lijkt op het eerste oog beperkt.

De zes fracties oordelen verschillend over de financiële informatie van het College (Tabel 4.1).

Tabel 4.1: Mening over de financiële informatievoorziening van College naar Raad.

	CDA	VVD	GGH	PvdA	D66	LH
Fase 1	4.0	4.0	3.0	3.0	-	-
Fase 2	4.0	4.0	3.0	2.0	2.0	-
Fase 3	4.0	3.0	3.0	2.0	2.0	1.0
Fase 4	4.0	4.0	3.0	2.0	1.0	1.5
Fase 5	-	4.0	3.0	2.0	2.0	1.0
Fase 6	4.0	4.0	3.0	2.0	2.0	1.5
gemiddeld	4.0	3.8	3.0	2.2	1.8	1.2

Verklaring: 1 = zeer ontevreden 2 = ontevreden 3 = tevreden 4 = zeer tevreden.

Het bekende onderscheid tussen de fracties is zichtbaar. Collegepartijen zijn in het algemeen tevreden tot zeer tevreden. Ook GGH laat weinig klachten horen. De PvdA-fractie, hoewel in sommige jaren in het College vertegenwoordigd, is opvallend kritisch over de kwaliteit en de frequentie van de financiële informatie richting de Raad. Ook hier is de kloof tussen College en oppositie overduidelijk: D66 en LH zijn zéér kritisch tot negatief. De verschillen tussen de fasen zijn te gering om daar waarde aan te mogen hechten.

Het idee dat met de financiële informatievoorziening alles goed is gegaan mag daarmee voorgoed naar de prullenmand worden verwezen.

De mening van twee (oud)raadsleden: *“Toch was het vanaf 2006 niet altijd goed geregeld met de informatie aan de Raad. Vooral de financiële risico’s werden onvoldoende in beeld gebracht. Een ander punt waaraan het schortte, was het financiële inzicht in wat er omging in de financiering van de aangekochte en aan te kopen panden.”*

4.8. De financiële afrekening

Inkomsten en uitgaven vanaf krediet januari 2008

	Per 01.01.08	2008 t/m 2010	2011	t.l.v BR	totaal
Verwervingen	2.090.143	0	0		2.090.143
Renteverliezen	282.645	537.045	219.715	- 1.039.405	0
Plankosten	788.138	382.439	50.321	- 1.170.576	50.321
Interne uren	269.589	346.931	19.416	- 589.348	46.588
Slopen/civiel	4.365	13.996	50.562		68.922
Beheer	10.081	21.595	5.033		36.710
Huurinkomsten					
Schadevergoed	-121.832	- 208.654	0		- 330.486
Ov inkomsten	- 22.190	0	0		- 22.190

Boekwaarde per 18.11.2011:	4.739.337
Onttrekking aan BR MPP	- 2.799.329 (besluit: programmabegroting 2012)
Boekwaarde	1.940.008

De kosten herinrichting markt (€ 822.467,-) zijn niet ten laste gebracht van de grondexploitatie en zullen vanaf 2013 worden geactiveerd. Het krediet van € 7.210.000 vervangt het eerder verstrekte krediet (van 2000), waarvan nog een restant beschikbaar was van € 5.399.524 en het verstrekken van een nieuw krediet voor de totale kosten van het Marktpromenadeplan van € 7.210.000. Overigens wordt verwezen naar paragraaf 3 (tweede fase) waarin staat dat het krediet als verstrekt in 2000 deels is opgebouwd uit restantkredieten van een eerder centrumplan uit de jaren 90 (fase 1).

Bovendien is het krediet enkele keren verhoogd met de 'bespaarde rente'. Een beproefde boekhoudkundige methode om extra krediet te genereren. Het werkt in de praktijk zó: zolang een krediet nog niet is afgesloten en er nog steeds kosten op kunnen worden geboekt wordt er niet op afgeschreven. Dat wil zeggen dat er nog geen rente en aflossing ten laste van de begroting worden gebracht. Dat betekent dat er ruimte ontstaat in de begroting. Vervolgens wordt deze ruimte, bestaande uit de niet-geboekte rente ten gunste van het krediet gebracht, dat daardoor wordt verhoogd, zonder dat dit gevolgen heeft voor de rente en aflossing na afsluiting van het krediet. Kind van de rekening is het renteresultaat omdat de gemeente de uitgaven wel degelijk heeft gedaan en hiervoor ook leningen heeft moeten afsluiten. Dus via een omweg gaat het overhevelen van de bespaarde rente wel degelijk ten laste van de financiële positie van de gemeente. Overigens is het wel zo dat deze handelswijze voldoende in de jaarstukken is toegelicht en dat de Raad impliciet via het vaststellingen van de jaarrekening heeft ingestemd met deze handelswijze. Het College heeft derhalve in dit geval rechtmatig gehandeld.

Uit bovenstaande kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de gemeente aan gemaakte plankosten, renteverliezen en gemaakte uren 2,8 mln in één keer moet afboeken. Dat geschiedt ten laste van de eerder gevormde reserve MPP. Verder resteert nog een boekwaarde van 1,94 mln, waarvan in de komende jaren moet worden afgewacht of dat geld terugkomt.

Hoeveel is er daadwerkelijk uitgegeven aan plankosten, rentekosten en interne uren. LH en D66 gaan uit van 5,2 mln, de PvdA van 2,5 mln. Er zijn enkele overzichten bekend:

April 2006 (uitvoering vanaf SOK mei 2000)

Plankosten	2.323
Rentekosten	1.307

Personeelskosten niet apart verantwoord.

Dit zijn ramingen. De gemaakte historische kosten worden becijferd op 0,6 mln euro, overigens zonder dat daarvoor een onderbouwing wordt gegeven.

Collegelid: *“Na 2006 zijn alle ambtelijke uren en alle onderzoeken op het krediet geboekt. Daarvóór niet altijd. Met andere woorden: de uren en onderzoeken daarvóór zijn veelal ten laste van andere budgetten geboekt, en niet ten laste van het krediet, en daardoor direct in het rekeningsaldo van het desbetreffende jaar verwerkt. Daarom zijn de kosten voor het MPP hoger dan uit de boekingen op de diverse kredieten blijkt.”*

Op basis van bovenstaande proberen wij tot een raming te komen van de kosten die zijn gemaakt voor de planvorming van het Marktpromenadeplan en diens voorgangers, die niet tot het gewenste resultaat hebben geleid:

Renteverliezen ong. 2006-2011	1.039.405
Renteverliezen 2000-2006	1.307.000
Plankosten ong. 2006-2011	1.170.576
Plankosten ong. 2000-2006	600.000
Interne uren 2006-2011	589.348
Interne uren 2000-2006	PM

Totale kosten (minimaal)	4.700.000

De huidige projectleider constateert dat – voor zover hij dat kan overzien – er vroeger niet altijd gehandeld is binnen de financiële bevoegdheden en kredieten (mede als gevolg van het ontbreken van een verplichtingenadministratie) en dat zodoende overschrijdingen van het mandaat en de bevoegdheden zijn geconstateerd. De betrokken bestuurders zijn het hier niet geheel mee eens. De een vindt dat een ieder binnen het mandaat en de bevoegdheden heeft gehandeld, zij het dat hij de aantekening maakt dat overschrijdingen van de bevoegdheden en het mandaat zijn geconstateerd. Wethouder Diepenmaat ontkent dit. De meningen van de raadsfracties lopen weer uiteen. CDA en VVD vinden dat er geen overschrijdingen van de bevoegdheden en mandaten zijn geweest, de overige fracties vinden unaniem dat daar wel degelijk sprake van was.

Waren de financiële ambtenaren voldoende deskundig? De mening van twee oud-ambtenaren: *“Op het gebied van RO en projectleiding wel, maar voor Haaksbergen was het wel een enorm project: onvoldoende capaciteit op de afdelingen. Wel genoeg deskundigheid, maar het trekken van het MPP-project had eerder extern uitbesteed moeten worden. Het is wel gelukt maar met kunst en vliegwerk. De organisatie heeft “op haar tenen gelopen” De budgetbewaking klopte ook wel, maar er werd hoger in de organisatie wel erg gemakkelijk over overschrijdingen van het beschikbare budget gedaan. De belangen voor een vernieuwd centrum waren natuurlijk ook erg groot. Het College maakte snel meer budget vrij en de Raad ging daarmee steeds akkoord: “sunk-cost effect”, er was al zoveel geld in gestopt.”*

Heeft het MPP de gemeente teveel geld gekost? Er wordt genuanceerd op geantwoord.

- Collegeleden. De vier informanten respectievelijk: *absoluut; eens; niet te veel; eens.*
- Fracties. CDA: *eens; LH: eens, 5,2 mln euro maar liefst; GGH: eens; PvdA: het gemeenschapsgeld is weinig efficiënt besteed; D66: eens, 5,2 mln aantoonbaar en wellicht nog veel meer als alle ambtelijke uren zouden zijn bijgehouden; VVD: natuurlijk.*
- Raadslid. *“Er is uiteindelijk circa 2,5 mln euro aan het MPP besteed. Bedragen zijn misschien soms te gemakkelijk uitgegeven, het budget is met name in de beginjaren niet altijd goed bewaakt. Gaandeweg is de Raad kritischer en oplettender geworden. Een kwestie van leren en voortschrijdend inzicht.”*
- Ambtenaren. Voormalig projectleider: *“eens, gezien het uiteindelijke treurige resultaat”.* Huidig projectleider: *“dat ligt eraan, maar het heeft veel geld gekost”.*
- Externe RaVg: *“eens”.*

4.9. Conclusie Rkc financieel facet

- De gemeente Haaksbergen heeft minimaal 4.700.000,- euro moeten afboeken aan adviezen van derden, onderzoeken, rente, ambtelijke uren, etc. Daarnaast bestaat de kans dat er in de toekomst nog meer moet worden afgeboekt, aangezien er nog een boekwaarde openstaat van 1,94 mln euro.
- Verhogen van het krediet met de bespaarde rente was, hoewel formeel niet in strijd met de regelgeving en goedgekeurd door (een meerderheid van) de Raad, onjuist. Men had een aanvullend krediet moeten aanvragen. Het aangewende “rentevoordeel” drukte het renteresultaat en daarmee het rekeningsaldo.
- Er was zeker in de beginfase van de centrumplannen te weinig aandacht voor de financiële aspecten en te weinig deskundigheid beschikbaar om daarmee op de juiste wijze om te gaan. Ook de wijze van boeken van kosten was voor verbetering vatbaar.
- Het ontbrak aan een structurele financiële aanpak van het project.
- Het ontbrak aan projectgerichte financiële deskundigheid bij zowel ambtenaren, (externe) projectleider, de betrokken wethouders als de Raad.
- Financiële belangen werden niet altijd goed afgewogen met juridische en vooral communicatieve belangen.
- De Rkc heeft daarentegen géén reden te veronderstellen dat de Raad door het College en het College door de betrokken ambtenaren bewust is misleid c.q. dat er verkeerde financiële informatie is verstrekt. De informatie die verstrekt werd, was wellicht niet op alle momenten tijdig, volledig en compleet. In de beginjaren werd dat voornamelijk veroorzaakt door een incomplete en niet structureel doorgevoerde projectadministratie, waardoor kosten niet altijd op het krediet voor de Centrumplannen, maar ook wel in de reguliere budgetten voor personeel en adviezen door derden werden geboekt. Na 2006 lijkt het erop dat er meer structuur komt in de projectorganisatie en dat de kosten ook geboekt worden waar zij thuishoren. Maar uit diverse verslagen en uit de interviews blijkt dat niet alle fracties even tevreden zijn over de tijdigheid en de volledigheid van de informatieverstrekking.

Het financiële ideaalbeeld: veel koopkrachtige burgers in een aantrekkelijk centrum



Hoofdstuk 5. Juridisch facet

Onderzoeksvraag 3: *Wat speelt er juridisch?*

Voor het juridische facet concentreert het onderzoek zich op de juridische aspecten 'bevoegdheden en mandaat' en 'informatievoorziening'. Het aspect informatievoorziening wordt, vanuit het 'communicatie en informatie' perspectief, behandeld in Hoofdstuk 8. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre het beleid ten aanzien van bevoegdheden en mandaat én de informatievoorziening aan de juridische normen voldoet.

Voor de Rkc was het onmogelijk, qua tijd en meetbaarheid, in alle zes fasen de normen uitputtend te checken. Volstaan is met het vellen van een 'verantwoorde indruk' gebaseerd op:

- objectief meetbare data in dossiers en andere schriftelijke bronnen;
- mondelinge en schriftelijke antwoorden van de betrokkenen.

Dat heeft geleid tot een totaalvisie op het juridisch facet in dit hoofdstuk. Op twee markante cases, Staatssteun en Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds, wordt in dit verband uitgebreider teruggekomen in de twee hierna volgende hoofdstukken.

In dit hoofdstuk worden eerst de juridische sub-vragen met het bijbehorende normenkader, vermeld (5.1). Deze sub-vragen worden beantwoord in 5.2. De Rkc trekt daaruit haar conclusies in 5.3 en geeft daarmee antwoord op de derde onderzoeksvraag.

5.1. De juridische sub-vragen en het normenkader

1. Bevoegdheden en mandaat:

Onderzoeksvragen:

- 1.1 Vallen aard en inhoud van de genomen besluiten binnen de wettelijke bevoegdheden en/of het mandaat van betrokkenen?
- 1.2 Handelden alle relevante partijen ook anderszins binnen de afbakeningen gegeven door (Europese) regelgeving en gegeven door de aard en inhoud van de door de Raad genomen besluiten?
- 1.3 Wanneer dat niet het geval lijkt te zijn, op welke wijze werd er dan buiten wettelijke (juridische) bevoegdheden of buiten het mandaat gegeven door de raadsbesluiten gehandeld?

Normenkader:

1. Is bij de besluitvorming voldaan aan de vereisten uit de Gemeentewet, de Wet Openbaarheid van Bestuur, de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun en andere van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de delegatieregeling en de mandaatregeling van de gemeente Haaksbergen?
2. Heeft de Raad de rol gespeeld, die hem wettelijk toekomt en heeft het College vanaf het moment van de wettelijke verplichting daartoe in 2002 voldaan aan de actieve informatieplicht?
3. Voldoen de contracten aan de wettelijke vereisten?
4. Heeft er een toetsing van de te sluiten contracten plaatsgevonden door deskundigen?

2. Informatie-uitwisseling:

Onderzoeksvragen:

- 2.1 Werden alle relevante partijen (Raad, College, ambtelijke top, ambtenaren) actief volledig door elkaar geïnformeerd op basis van de op dat moment beschikbare informatie?
- 2.2 Hebben alle relevante partijen voldoende inzet getoond om zich passief volledig te laten informeren ten aanzien van de op dat moment beschikbare informatie?
- 2.3 Indien de gecommuniceerde informatie anders blijkt te zijn dan de op dat moment feitelijk beschikbare informatie, zouden er dan op basis van de feitelijke gegevens besluiten met een substantieel andere inhoud genomen zijn?
- 2.4 Op welke besluiten is dat laatste van toepassing en welke informatie blijkt achteraf anders dan gecommuniceerd?

Normenkader:

Heeft er een volledige, transparante en tijdige informatie-uitwisseling plaats gevonden tussen ambtelijke organisatie, College en Raad. Als dit vanwege het vertrouwelijke karakter niet in het openbaar plaats kon vinden, is de Raad dan vertrouwelijk geïnformeerd?

5.2. De juridische vragen beantwoord

Ter beantwoording van deze vragen is aan de leden van alle raadsfracties een schriftelijke vragenlijst voorgelegd met het verzoek de vragen te laten beantwoorden door het fractielid met de meeste kennis van de voorgeschiedenis van de centrumplannen, desgewenst met de inbreng van andere fractieleden. Daarna vonden mondelinge interviews plaats met vertegenwoordigers van alle fracties. In die interviews stonden een aantal vragen centraal die op bepaalde aspecten van de centrumplannen nog nader ingingen. De verschillende antwoorden werden samengevat, in een aantal tabellen verwerkt en van ondersteunende citaten voorzien.

5.2.1 De vragen ten aanzien van bevoegdheden en mandaat

Raad

Uit de vele geraadpleegde stukken maar ook uit de verschillende interviews blijkt het volgende: de Raad is gedurende de gehele periode in voldoende mate betrokken geweest bij de verschillende fasen van het MPP: vanaf de eerste ontwerpen via het centrumvoorstel in 1992 en de veelvuldige aanpassingen tot aan het besluit in 2012 om de oorspronkelijke plannen volledig ter zijde te leggen en voor een plan met een aanzienlijk lager ambitieniveau te gaan. De Raad heeft niet alleen het centrumplan op hoofdlijnen vastgesteld, maar zich ook met allerlei deelplannen en met onderdelen van de uitvoering beziggehouden: verkeerscirculatieplannen, rolluikenbeleid, uitbreidingen, grondaankopen, herinrichting van 't Meuke en SOK. Daarnaast heeft de Raad zich ook intensief met de financiën beziggehouden.

Op gezette tijden zijn het MPP en onderdelen daarvan veel en uitvoerig in de Raad besproken.

Voor vrijwel alle in het kader van het MPP genomen besluiten bestond ook steeds een ruime meerderheid, die zich niet altijd langs de te verwachten scheidslijnen tussen coalitie- en oppositiepartijen vormde. De politieke kleur van het zittende College lijkt ook niet op de aard en de inhoud van de besluitvorming van invloed te zijn geweest. Wel veroorzaakten opeenvolgende gemeenteraadsverkiezingen vertragingen in de uitvoering. Vertrekkende Colleges namen het voornemen om tot bepaalde besluitvorming te komen weliswaar in hun

politieke testament op, maar schoven de daadwerkelijke besluiten door naar de nieuw te vormen Colleges, die daarna in deze wel eerst tot een eigen afweging wilden komen.

In retrospectie zijn alle ondervraagde raadsleden wel van mening dat alle relevante partijen eigenlijk niet over de ervaring en deskundigheid beschikten om de details en de meeste consequenties van een dergelijk groot project te overzien. Naarmate de ontwikkeling en uitvoering van het MPP op meer belemmeringen stootten, namen echter ook kennis en ervaring van de verschillende stakeholders toe en “groeide” men gaandeweg in de gevraagde rol. Voor expertise die niet binnen de eigen organisatie aanwezig was, werd externe deskundigheid ingehuurd. Dat gold ook voor juridische expertise.

De conclusie is dan ook dat de gemeenteraad haar controlerende taak op het MPP op voldoende gestructureerde wijze heeft vervuld.

“De ondersteunende tools waren geschikt voor de budgetbewaking, de budgetbewaking klopte ook wel, maar er werd hoger in de organisatie wel erg gemakkelijk over overschrijdingen van het beschikbaar budget gedaan, het College maakte snel meer budget vrij en de Raad ging daarmee steeds akkoord: er was al zoveel geld in gestopt”.

“Er was intern onvoldoende kennis over vastgoedontwikkeling”.

College

Het College is bevoegd om, binnen de kaders zoals die met de Raad zijn afgesproken, beleid voor te bereiden en uit te voeren, waaronder het aangaan van overeenkomsten zoals die met HBC en RaVg. De daartoe noodzakelijke formele collegebesluiten zijn ook steeds genomen en aan de Raad teruggekoppeld. Er zijn geen aanwijzingen dat het College gehandeld heeft buiten de kaders zoals afgesproken met de Raad.

Ter ondersteuning van het proces werd regelmatig extern juridisch advies ingewonnen. Gezien de gevoeligheid daarvan kon de inhoud niet altijd rechtstreeks met de Raad gedeeld worden. Dat gold met name voor het advies betreffende ontoelaatbare staatssteun (2003-2004) en rondom de rechtszaak tegen RaVg (2011). In die gevallen werd de Raad echter vertrouwelijk geïnformeerd.

Relevante contracten, zoals de SOK met HBC en RaVg, werden aan externe deskundigen ter beoordeling voorgelegd, alvorens tot ondertekening daarvan over te gaan.

Wel blijkt het College bij nader inzien met de afspraken in de SOK met HBC en RaVg gedeeltelijk in strijd met Europese regelgeving te hebben gehandeld. Deze zogenaamde “staatssteunaffaire” komt in hoofdstuk 6 nog uitvoerig aan de orde.

Er zijn geen aanwijzingen dat het College de actieve informatieplicht niet zou zijn nagekomen.

“Het ging alleen maar over procedures, staatssteun, vergunningen. Er was geen onderlinge dialoog.”

“Het was de beginfase van de dualisering en raadsleden bleven nog teveel op de stoel van het College zitten. Blevten te dicht bij de daadwerkelijke uitvoering. De nieuwe situatie was erg wennen. Daarom konden de wethouders in die periode ook minder goed functioneren.”

Tabel 5.1: Heeft het College zich gehouden aan de juridische kaders gesteld door de **wet**?

	CDA	VVD	GGH	PvdA	D66	LH
Fase 1	1	1	2	2	-	-
Fase 2	1	1	1	2	4	4
Fase 3	1	3	1	2	3	4
Fase 4	1	1	1	1	3	4
Fase 5	-	1	1	2	3	-
Fase 6	1	1	1	1	3	3
gemiddeld	1.0	1.3	1.2	1.7	3.2	3.8
spreiding	0.0	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4

Verklaring: 1 = ja 2 = soms wel, soms niet 3 = niet

Tabel 5.2: Heeft het College zich gehouden aan de juridische kaders gesteld door de **Raad**?

	CDA	VVD	GGH	PvdA	D66	LH
Fase 1	1	1	2	2	-	-
Fase 2	1	-	1	2	2	-
Fase 3	1	1	1	2	3	-
Fase 4	1	1	1	1	3	-
Fase 5	-	1	1	2	3	-
Fase 6	1	1	1	1	3	-
gemiddeld	1.0	1.0	1.2	1.7	2.8	-
spreiding	0.0	0.0	0.3	0.4	0.3	-

Verklaring: 1 = ja 2 = soms wel, soms niet 3 = niet

Wanneer men de uitkomsten in bovenstaande tabellen samenvat, komt daaruit het beeld naar voren dat een aantal partijen in de Raad, met name LH en D66, van mening zijn dat College en ambtenaren zich in de betreffende periode meestal niet aan de vigerende wet- en regelgeving zouden hebben gehouden. Dat is een zware aantijging, die later door betrokkenen dan ook genuanceerd is geworden.

Uit de stukken komen ook regelmatig suggesties in die richting naar voren. Zo geeft D66 op 26-1-2005 te kennen dat de Raad toestemming aan B&W had moeten geven om in november 1999 de SOK met HBC en RaVg te tekenen. De SOK zou daarom niet rechtsgeldig zijn. Maar deze bewering blijkt niet te kloppen. B&W blijken de betreffende SOK inderdaad al op 2 november 1999 te hebben getekend, maar de SOK werd pas daadwerkelijk rechtsgeldig, nadat de Raad op 24 November 1999 met de ondertekening ervan akkoord ging. Zodoende is de SOK wel degelijk met toestemming van de Raad tot stand gekomen.

Ook in diverse aanvullende gesprekken met betrokkenen over dit onderwerp blijken feiten en gevoel bij nader inzien uiteen te hebben gelopen: er is wel onvrede over de manier waarop zaken verlopen zijn, maar:

“Volgens ons heeft men zich steeds aan de wetgeving gehouden. We hebben ook geen aanwijzingen dat er bij wie dan ook sprake was van belangenverstrengeling.”

“Het vermoeden dat er persoonlijk gewin in het geding is geweest, wordt door onze fractie niet hard gevonden. Wij hoorden ook wel eens van lijntjes met CDA en GGH maar nooit dat er onoorbare zaken aan de hand waren.”

“Ik heb geen aanwijzing dat er bij het MPP sprake zou zijn geweest van belangenverstrengeling, persoonlijk gewin, e.d.”

Individuele bestuurders

Bestuurlijk was men overtuigd van de noodzaak tot grondige herinrichting van het centrumgebied en dat de gemeente daarin richtinggevend diende te zijn. Men wilde geen "Needse" toestanden. De ruimte die individuele bestuurders kregen was soms groot, maar uit de dossiers en de interviews blijkt niet dat daarbij juridische kaders geschonden werden.

Niet elke portefeuillehouder gebruikte de geboden ruimte ook even actief om te handelen. Naar de risico's die het MPP met zich meebracht werd niet altijd kritisch gekeken. Door het verstrijken van de tijd, de twijfelachtige economische haalbaarheid van het project en de stroperige besluitvorming, kwamen opeenvolgende portefeuillehouders wel steeds meer onder druk te staan om het MPP eindelijk eens te realiseren. Dat verklaart misschien de houding van het College tijdens de raadsvergadering van 30 januari 2008. Tijdens die vergadering deelde de wethouder mede dat de overeenkomst tussen gemeente Haaksbergen en RaVg voor het realiseren van het MPP getekend was en toonde hij een papier waarvan de aanwezigen de indruk kregen dat het die betreffende getekende overeenkomst was. Na enige tijd bleek de wethouder met deze mededeling in feite op de zaken vooruit te zijn gelopen. De betreffende overeenkomst met RaVg is uiteindelijk nooit getekend.

Tijdens het MPP- traject zijn er drie overeenkomsten gemeente Haaksbergen - RaVg:

1. de SOK over het oude marktpassageplan (partijen: gemeente - lokale bedrijven - RaVg), getekend;
2. de intentieovereenkomst over het nieuwe Marktpromenadeplan (partijen: gemeente - RaVg), getekend;
3. de laatste overeenkomst (gemeente - RaVg), niet getekend, eindconcept.

Er was op dat moment wel sprake van overeenstemming, van een getekende intentieovereenkomst en van een mondelinge overeenkomst, maar onder voorbehoud van toestemming van de Raad en de directie van Rabo. De Raad was op 30 januari 2008 formeel met de overeenkomst akkoord gegaan, maar de directie van RaVg had nog niet daadwerkelijk ondertekend, dus er was nog geen rechtsgeldige overeenkomst. Wel mocht de wethouder er gezien het voortraject op vertrouwen dat de daadwerkelijke ondertekening zou plaatsvinden. De suggestie dat er een getekende overeenkomst was, was echter onjuist en voorbarig. "Een man een man, een woord een woord" zou de norm moeten zijn, maar dat is helaas achterhaald: alleen daadwerkelijk getekende overeenkomsten zijn rechtsgeldig.

Van de drie overeenkomsten tussen de gemeente Haaksbergen en RaVg is de derde en laatste overeenkomst uiteindelijk een eindconcept gebleven.

Ambtelijke rollen

Er zijn geen aanwijzingen dat binnen de ambtelijke organisatie in strijd met relevante wet- en regelgeving werd gehandeld. Er zijn geen overschrijdingen van bevoegdheden of mandaat geconstateerd.

"Het is wel gelukt, maar met kunst en vliegwerk. De organisatie heeft daarbij wel 'op haar tenen gelopen.' "

Conclusie vragen ten aanzien van bevoegdheden en mandaat:

- Uit de geraadpleegde stukken (notulen, verslagen, brieven, besluiten, inspraakreacties, voortgangsrapportages) komt geen ander beeld naar voren dan dat alle betrokken partijen gehandeld hebben binnen de afbakeningen gegeven door wet- en regelgeving en door de aard en inhoud van de door de Raad genomen besluiten. Ook uit de gesprekken met betrokkenen blijkt niets anders dan dat.
- Aard en inhoud van de genomen besluiten vielen binnen de wettelijke bevoegdheden en/ of het mandaat van betrokkenen.
- Alle relevante partijen hebben ook anderszins gehandeld binnen de afbakeningen gegeven door (Europese) regelgeving en door de aard en inhoud van de door de Raad genomen besluiten.
- Wel blijkt er gedeeltelijk in strijd met Europese regelgeving te zijn gehandeld.
- Er is geen enkele aanwijzing gevonden dat er, op welke wijze dan ook, buiten wettelijke (juridische) bevoegdheden of buiten het mandaat gegeven door de raadsbesluiten zou zijn gehandeld.
- Er is geen enkele aanwijzing gevonden dat er bij het MPP sprake zou zijn geweest van fraude, belangenverstrengeling of handelen vanuit persoonlijk gewin.

5.2.2 De vragen ten aanzien van het informeren

Deze vragen lijken op de aard en de kwaliteit van de onderlinge communicatie van toepassing te zijn, maar schijn bedriegt. In feite richten deze vragen zich op een bijzonder belangrijk staatsrechtelijk aspect: het niet tijdig, volledig en juist informeren van de Raad door College en/ of ambtelijke top is een politieke doodzonde. Het verschaffen van informatie in het openbaar bestuur is geen vrijblijvende zaak. Het bewust niet tijdig, volledig of juist informeren van Raad en College door ambtenaren of ambtelijke top wijst op een tekortschietende taakopvatting en een ernstig gebrek aan integriteit, het riekt naar manipulatie. Er moet dan ook het nodige belang gehecht worden aan de manier waarop onderstaande vragen zijn beantwoord.

Vraag 1. Werden alle relevante partijen (Raad, College, ambtelijke top, ambtenaren) actief volledig door elkaar geïnformeerd op basis van de op dat moment beschikbare informatie?

Vraag 2. Hebben alle relevante partijen voldoende inzet getoond om zich passief volledig te laten informeren ten aanzien van de op dat moment beschikbare informatie?

De percepties van de betrokkenen over dit onderwerp lopen sterk uiteen.

College, ambtelijke top en ambtenaren geven aan alle beschikbare informatie steeds volledig en tijdig te hebben aangeleverd, en daarbij zeer zeker geen onderscheid te hebben gemaakt ten aanzien van de politieke achtergrond van degene(n) aan wie de informatie verstrekt werd. Misschien was zelfs wel van het tegendeel sprake: juist aan de kwaliteit van informatie aan zeer kritische vragenstellers werd erg gehecht, juist met vragen van de oppositie werd heel omzichtig omgegaan. Men wilde niet dat er zaken fout zouden gaan.

Wel was het vanwege juridische, planologische en/of financiële risico's soms lastig om alle informatie tijdig met de Raad te delen. Maar uitgangspunt was steeds om de Raad actief, tijdig en volledig te informeren, waarvan een aantal keren onder geheimhouding.

Omdat er tot 2002 alleen sprake was van een passieve informatieplicht betekende dit dat informatie in de beginfasen van het MPP pas op verzoek van raadsleden aangeleverd werd.

Daar moest volgens sommige raadsleden wel eens extra op aangedrongen worden.

Vanaf 2002 menen College, ambtelijke top en ambtenaren correct aan zowel de passieve als actieve informatieplicht te hebben voldaan en alle inzet getoond te hebben om met name de Raad tijdig, volledig en juist te informeren. De staatssteunaffaire kwam dan ook uiteindelijk voor alle betrokkenen als een donderslag bij heldere hemel.

De perceptie van de raadsleden wijkt daar bij de oppositiefracties sterk van af: raadsleden van CDA, VVD en GGH vinden dat zij over het algemeen juist, tijdig en volledig geïnformeerd zijn door College, ambtelijke top en ambtenaren, zowel formeel als informeel. Raadsleden van PvdA vinden dat ook, hoewel zij wat kritischer zijn. Naar bepaalde zaken moest door raadsleden soms wel heel erg nadrukkelijk gevraagd worden, maar over de hele linie is men juist, tijdig en volledig geïnformeerd. Raadsleden van D66 en LH vinden dat echter helemaal niet: ze zijn meestal niet juist, tijdig en volledig geïnformeerd, waarbij LH het meest uitgesproken ontevreden is. Is dit terecht?

Ook ten aanzien van deze vragen hebben diverse aanvullende gesprekken met betrokkenen plaatsgevonden. Samengevat geven zij het volgende aan:

Vóór 2006 was er nogal het nodige aan te merken op de informatievoorziening vanuit het College én van de zijde van de ambtenaren. Vooral CDA-wethouder Ten Voorde verstreekte lang niet altijd uit zichzelf de benodigde informatie. Wethouder Roetenberg beschikte niet over de deskundigheid op dit terrein om de fracties van adequate informatie te kunnen voorzien. De fracties moesten steeds om specifieke informatie vragen. Achteraf bleek er ook altijd meer informatie te zijn dan in eerste instantie aan de Raad verschaft werd. De Raad was actief informatieverricht, het College vooral passief. De Gemeentewet was ook niet zodanig expliciet dat het College niet terughoudend kon zijn in de informatievoorziening. Er was ruimte om als bestuurder creatief om te gaan met informatievoorziening aan de Raad.

Ambtenaren waren huiverig omdat het 'toch nooit goed was'. Dat gold in dubbel opzicht: men voelde zich niet zo deskundig op bepaalde gebieden en die informatie-gap werd zichtbaar in de beschikbaar gestelde informatie. Dat werd dan ook als zodanig opgemerkt door fracties. Maar ook de sfeer (omgangscultuur) in de Raad was er naar dat sommige fracties nooit tevreden waren. Vooral LH, zo werd dat gevoeld, was altijd op oorlogspad. Collegeleden, andere fractieleden en ambtenaren voelden zich persoonlijk aangevallen door de LH-woordvoerder. Deze sfeer leidde tot een geringere mate van bereidheid en tot meer voorzichtigheid bij het College en de ambtenaren inzake de informatievoorziening dan het geval zou zijn geweest bij een 'zakelijker' opstelling van de LH-woordvoerder. Men, College én ambtenaren, ging zich terughoudend opstellen: niet meer informatie geven dan strikt noodzakelijk was. Dat was geen kwaadwilligheid van de kant van de ambtenaren maar veel meer een weerzin tegen de sfeer in de Raad, waarvan men zelf maar al te snel de dupe kon worden ('angstcultuur'). Dus moesten als gevolg daarvan, van de andere kant gezien, de fracties zich wel actiever opstellen om de gewenste informatie te verkrijgen.

In 2006 deden zich vier ontwikkelingen voor die de informatievoorziening verbeterden:

a. *Ontwikkelingen in de samenleving*

De roep om meer invloed van de burger, meer openheid en meer transparantie kregen rond die tijd een nieuwe impuls. De burger werd mondiger, wilde bij plannen betrokken worden, en dat gold ook in Haaksbergen ten aanzien van de centrumplannen. Partijen wilden een transparanter beleid van het College. Burger én partijen wilden meer openheid. Dat wil zeggen dat de Raad beter geïnformeerd wenste te worden.

b. *Landelijke wetgeving ten aanzien van het bestuur van een gemeente*

In 2006 werd het monisme vervangen door het dualisme. Daarmee werd ook explicieter de actieve informatieplicht door het College geregeld. Het College moest wel meer informatie beschikbaar stellen aan de raadsfracties. Het niet tijdig beschikbaar stellen van de juiste informatie werd een politieke doodzonde.

c. *Personele veranderingen*

In 2006 trad Diepenmaat als wethouder aan. Een jongere, moderner opgeleide politicus die beter om wist te gaan met de informatiebehoefte vanuit de fracties. Hij vulde zijn rol ten aanzien van de informatievoorziening adequater in, aansluitend bij de explicieter geworden informatieplicht voor het College.

d. *Ambtelijke deskundigheid*

Mede ten gevolge van interne reorganisaties kreeg het ambtelijke apparaat steeds beter greep op de materie. Daarbij speelde dat geregeld externe deskundigheid werd ingehuurd.

Desondanks liep het ook vanaf 2006 niet altijd goed met de informatie aan de Raad. Vooral de financiële details (van de aangekochte en aan te kopen panden) en de financiële risico's werden onvoldoende in beeld gebracht. Twee citaten volstaan om dat te illustreren:

“We zijn misleid. Dat gebeurde wel vaker.”

“Door de Raad is aan de ambtelijke organisatie veel informatie gevraagd en die heeft men ook gekregen. Er was geen sprake van achterdocht, er was meer dan voldoende informatie, voldoende transparantie.”

Tabel 5.3: Samenvattend overzicht tevreden over informatie naar fase en stakeholder

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Gemiddeld
CDA/VVD/GGH fracties	3.6	3.6	3.7	3.5	3.4	3.5	3.5
PvdA/D66/LH fracties	2.0	2.1	1.5	1.5	2.3	2.1	1.9
CDA collegeleden	-	-	-	3.5	3.8	4.0	3.8
niet-CDA collegeleden	2.8	3.3	3.9	3.3	3.7	4.0	3.5
<i>ambtenaren</i>	3.4	3.8	3.6	-	3.6	3.3	3.5

Verklaring: 1 = zeer ontevreden 2 = ontevreden 3 = tevreden 4 = zeer tevreden.

De antwoorden op de vier informatievragen in de schriftelijke vragenlijst over de Raad zijn samengevoegd tot één tevredenheidsscore over de informatie in haar totaliteit (tabel 5.4). Dat gemiddelde is gebaseerd op vier vragen in de enquête. Tussen de vier antwoorden bestond binnen elk van de fracties weinig verschil.

Tabel 5.4. Mening raadsleden over de informatie naar fase en fractie.

	CDA	VVD	GGH	PvdA	D66	LH
Fase 1	3.7	3.7	3.3	2.0	-	-
Fase 2	4.0	3.5	3.2	2.5	2.0	1.7
Fase 3	4.0	4.0	3.0	2.2	1.2	1.2
Fase 4	4.0	3.5	3.0	2.2	1.2	1.0
Fase 5	-	3.7	3.0	2.2	2.2	2.5
Fase 6	4.0	3.5	3.0	2.2	2.0	2.2
gemiddeld	3.9	3.6	3.1	2.2	1.7	1.7
spreiding	0.1	0.2	0.1	0.1	0.4	0.5

Verklaring: 1 = zeer ontevreden 2 = ontevreden 3 = tevreden 4 = zeer tevreden.

Het beeld is stabiel over de fasen. Dat blijkt uit de geringe spreiding. Er is een vrij scherpe scheiding tussen tevreden CDA/VVD/GGH enerzijds en ontevreden PvdA/D66/LH anderzijds. De fractie die altijd in het College zit (CDA), is het meest tevreden over de informatie. Fracties die nooit in het College gezeten hebben, zijn het minst tevreden (D66, LH). Deze fracties zijn met name ontevreden over de informatie in de fasen 3 en 4.

De twee resterende vragen betreffende informatie-uitwisseling luiden:

Vraag 3. Indien de gecommuniceerde informatie anders blijkt te zijn dan de op dat moment feitelijk beschikbare informatie, zouden er dan op basis van de feitelijke gegevens besluiten met een substantieel andere inhoud genomen zijn?

Vraag 4. Op welke besluiten is dat laatste van toepassing en welke informatie bleek achteraf anders dan gecommuniceerd?

Tabel 5.5 maakt het onderscheid naar de zes fasen en naar de zes raadsfracties.

Tabel 5.5. Andere informatie, andere besluiten naar fase en fractie

	CDA	VVD	GGH	PvdA	D66	LH
Fase 1	1	2	1	1	-	-
Fase 2	1	2	1	2	4	4
Fase 3	1	2	1	1	3	4
Fase 4	1	2	1	3	4	-
Fase 5	-	2	1	2	4	4
Fase 6	1	2	1	2	4	-
gemiddeld	1.0	2.0	1.0	1.8	3.8	4.0
spreiding	0.0	0.0	0.0	0.6	0.3	0.0

Verklaring: 1 = nee 2 = meestal niet 3 = meestal wel 4 = ja

De raadsfracties van CDA en GGH zijn van mening dat zij in alle fasen over het algemeen juist, tijdig en volledig geïnformeerd zijn door College, ambtelijke top en ambtenaren, zowel formeel als informeel. Daarom zouden zij dan ook niet tot substantieel andere besluiten zijn gekomen. Hoewel de raadsleden van de VVD enerzijds aangeven in alle fasen over het algemeen juist, tijdig en volledig geïnformeerd te zijn door College, ambtelijke top en ambtenaren, menen zij toch dat zij in alle fasen tot soms andere besluiten zouden gekomen wanneer de informatie naar behoren zou zijn geweest.

Raadsleden van PvdA vinden dat ook, maar brengen daarbij wel een onderscheid tussen de verschillende fasen aan. Er wordt dan met name gewezen op het ontbreken van voldoende inzicht in de financiële details en onvoldoende overzicht ten aanzien van de omvang van het project en de financiële risico's daarvan. Met name ten aanzien van het beschikbaar stellen van bepaalde budgetten of het goedkeuren van bepaalde overeenkomsten zou men dan kritischer zijn geweest. Wel wordt aangegeven dan men zich, daarvan uitgaande, het MPP steeds bewuster werd en zodoende ook kritischer werd ten aanzien van de volledigheid en kwaliteit van de aangeleverde informatie.

D66 en LH stellen dat er door hen soms zeker anders zou zijn besloten wanneer zij wél tijdig, juist en volledig zouden zijn geïnformeerd. Ook zij wijzen op het ontbreken van voldoende inzicht in de financiële details en onvoldoende overzicht ten aanzien van de omvang van het project en de financiële risico's daarvan. Bij navraag blijkt echter dat zij niet tot substantieel

andere besluiten zouden zijn gekomen wanneer de informatie over het MPP anders zou zijn geweest. Men vond het over het algemeen toch al geen verstandig plan voor Haaksbergen.

Ook aan collegeleden is gevraagd of zij denken dat de besluitvorming anders zou zijn uitgevallen wanneer de beschikbare informatie anders, c.q. beter zou zijn geweest. De gegevens zijn afkomstig uit de mondelinge interviews van vijf collegeleden, waarvan er vier ook een schriftelijke enquête hebben ingevuld.

De niet CDA-collegeleden zijn er minder zeker van dan de CDA-collegeleden dat de besluiten hetzelfde zouden zijn gebleven wanneer de informatie anders zou zijn geweest. Alleen de CDA-collegeleden zijn van mening dat het geen verschil zou hebben gemaakt.

Samenvattend is het CDA consistent in Raad en College. De besluitvorming zou nooit anders zijn uitgevallen. GGH is geneigd het CDA daar ver in te volgen. Het zou er allemaal anders hebben uitgezien, meent LH. D66 is geneigd LH daar ver in te volgen. VVD en PvdA weten het nog niet zo zeker. Soms, maar lang niet altijd, zou het wel eens anders hebben kunnen uitpakken⁷.

Conclusies ten aanzien van het tijdig, volledig en juist informeren

- De Raad heeft de rol gespeeld, die hem wettelijk toekomt en het College heeft vanaf het moment van de wettelijke verplichting daartoe in 2002 voldaan aan de actieve informatieplicht.
- Er zijn geen aanwijzingen dat alle relevante partijen (Raad, College, ambtelijke top, ambtenaren) elkaar met opzet niet actief volledig geïnformeerd zouden hebben op basis van de op dat moment beschikbare informatie.
- Als dit vanwege het vertrouwelijke karakter niet in het openbaar plaats kon vinden, is de Raad vertrouwelijk geïnformeerd.
- Wel waren volledigheid en kwaliteit van de aangeleverde informatie geregeld suboptimaal en dit gold met name voor informatie ten aanzien van de financiële aspecten van het MPP. Dit moet toegeschreven worden aan hiaten in de deskundigheid van zowel ambtenaren als collegeleden en raadsleden en aan een te optimistische inschatting van de voetangels en klemmen bij het realiseren van een project met de omvang van het MPP.
- Ook waren bepaalde “culturele” aspecten van invloed op de volledigheid en kwaliteit van de aangeleverde informatie. In het ambtelijk apparaat heerste een sfeer waarin men bang was fouten te maken en daarop afgerekend te worden.
- Daarnaast hadden sommige partijen meer inzet kunnen tonen om zich beter te laten informeren ten aanzien van de op dat moment beschikbare informatie.
- Er heeft zodoende niet altijd volledige, transparante en tijdige informatie-uitwisseling plaats gevonden tussen ambtelijke organisatie, College en Raad. De oorzaken daarvoor zijn echter niet terug te voeren op staatsrechtelijk verwijtbaar gedrag.
- Op basis van andere of meer volledige informatie zouden door een aantal betrokkenen besluiten met een (substantieel) andere inhoud genomen zijn. Dat heeft dan met name betrekking op besluiten met een (vergaande) financiële reikwijdte. Besluiten zouden niet of in ieder geval niet in die vorm genomen zijn.

⁷ In Hoofdstuk 8 wordt, in het kader van effectiviteit van informatie, ook ingegaan op het eventueel anders hebben besloten bij informatie naar behoren.

5.3. Conclusie Rkc juridisch facet

De vragen ten aanzien van bevoegdheden en mandaat

Deze onderzoeksvragen houden zich bezig met het concrete handelen van de relevante partijen: was men bevoegd, hield men zich wel aan wet- en regelgeving, is alles wel volgens de regels gegaan? De conclusies zijn:

- Aard en inhoud van de genomen besluiten vielen binnen de wettelijke bevoegdheden en/of het mandaat van betrokkenen.
- Alle relevante partijen hebben ook anderszins gehandeld binnen de afbakeningen gegeven door (Europese) regelgeving en door de aard en inhoud van de door de Raad genomen besluiten.
- Wel blijkt er gedeeltelijk in strijd met Europese regelgeving te zijn gehandeld.
- Er is geen enkele aanwijzing gevonden dat er, op welke wijze dan ook, buiten wettelijke (juridische) bevoegdheden of buiten het mandaat gegeven door de raadsbesluiten zou zijn gehandeld.
- Er is geen enkele aanwijzing gevonden dat er bij het MPP sprake zou zijn geweest van fraude, belangenverstrengeling of handelen vanuit persoonlijk gewin.

De vragen ten aanzien van het volledig, juist en tijdig informeren

Deze onderzoeksvragen houden zich met een cruciaal staatsrechtelijk aspect bezig: zijn alle relevante partijen (Raad, College, ambtelijke top, ambtenaren) actief en passief volledig door elkaar geïnformeerd op basis van de op dat moment beschikbare informatie en hebben betrokkenen in deze voldoende inzet getoond?

Zouden er dan op basis van eventueel andere informatie besluiten met een substantieel andere inhoud genomen zijn? De conclusies zijn:

- De Raad heeft de rol gespeeld, die hem wettelijk toekomt en het College heeft vanaf het moment van de wettelijke verplichting daartoe in 2002 voldaan aan de actieve informatieplicht.
- Er zijn geen aanwijzingen dat alle relevante partijen (Raad, College, ambtelijke top, ambtenaren) elkaar met opzet niet actief volledig geïnformeerd zouden hebben op basis van de op dat moment beschikbare informatie.
- Als dit vanwege het vertrouwelijke karakter niet in het openbaar plaats kon vinden, is de Raad vertrouwelijk geïnformeerd.
- Wel waren volledigheid en kwaliteit van de aangeleverde informatie geregeld suboptimaal en dit gold met name voor informatie ten aanzien van de financiële aspecten van het MPP. Dit moet toegeschreven worden aan hiaten in de deskundigheid van zowel ambtenaren als collegeleden en raadsleden en aan een te optimistische inschatting van de voetangels en klemmen bij het realiseren van een project met de omvang van het MPP.
- Ook waren bepaalde "culturele" aspecten van invloed op de volledigheid en kwaliteit van de aangeleverde informatie. In de Raad heerste een sfeer waardoor men binnen de ambtelijke organisatie bang was fouten te maken en daarop afgerekend te worden.
- Daarnaast hadden sommige partijen meer inzet kunnen tonen om zich beter te laten informeren ten aanzien van de op dat moment beschikbare informatie.
- Er heeft zodoende niet altijd volledige, transparante en tijdige informatie-uitwisseling plaats gevonden tussen ambtelijke organisatie, College en Raad. De oorzaken daarvoor zijn echter niet terug te voeren op staatsrechtelijk verwijtbaar gedrag.

- Op basis van andere of meer volledige informatie zouden door een aantal betrokkenen besluiten met een (substantieel) andere inhoud genomen zijn. Dat heeft dan met name betrekking op besluiten met een (vergaande) financiële reikwijdte. Zij zouden niet of in ieder geval niet in die vorm genomen zijn.

Samenvattend kan worden geconcludeerd

- 1.a. Bij de besluitvorming is voldaan aan de vereisten uit de gemeentewet, de Wet Openbaarheid van Bestuur, andere van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de delegatieregeling en de mandaatregeling van de gemeente Haaksbergen.
- 1.b. Bij de besluitvorming is maar ten dele voldaan aan de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun.
2. De Raad heeft de rol gespeeld, die hem wettelijk toekomt en het College heeft vanaf het moment van de wettelijke verplichting daartoe in 2002 voldaan aan de actieve informatieplicht.
3. De contracten voldoen aan de wettelijke vereisten.
4. Er heeft een toetsing van de te sluiten contracten plaatsgevonden door deskundigen.
5. Er heeft niet altijd volledige, transparante en tijdige informatie-uitwisseling plaats gevonden tussen ambtelijke organisatie, College en Raad. Op basis van andere of meer volledige informatie zouden door een aantal betrokkenen besluiten met een (substantieel) andere inhoud genomen zijn. Als dit vanwege het vertrouwelijke karakter niet in het openbaar plaats kon vinden, is de Raad wel vertrouwelijk geïnformeerd.

Vrouwe Justitia weegt Haaksbergen



Hoofdstuk 6. De staatssteun-'affaire'

Onderzoeksvraag 4A: *Wat speelt er in de staatssteun-'affaire'?*

Dit hoofdstuk buigt zich over de volgende sub-vragen binnen onderzoeksvraag 4A:

1. Wat heeft zich afgespeeld tijdens de zogenaamde staatssteun-'affaire' (2003 - 2006) en wat zijn daarvan de consequenties voor het realiseren van het MPP geweest?
2. Hoe hebben de verschillende stakeholders de staatssteunaffaire beleefd?
3. Wat blijkt de kwaliteit van de verstrekte juridische adviezen te zijn geweest in het licht van de uiteindelijke uitspraak van de EC inzake de staatssteunaffaire?
4. Hoe moet de stagnatie die optrad ten gevolge van de zogenaamde staatssteunaffaire beoordeeld worden?

6.1. Inleiding

Eén van de meest cruciale ontwikkelingen in het beleidsproces centrumvernieuwing is de zogenaamde staatssteun-'affaire'. De staatssteun-'affaire' speelt zich af tussen 1998 en 2006: een aanvankelijk door alle fracties, in meer of mindere mate, ondersteund Centrumplan Marktpassage (zie schets onderaan deze pagina) wordt toch niet uitgevoerd. Er zijn twijfels over de onderliggende SOK tussen de gemeente Haaksbergen enerzijds en anderzijds CH en RaVg. Bepaalde onderdelen van deze SOK zouden in strijd kunnen zijn met Europese regelgeving. Hoewel op dat moment op meerdere plaatsen in Nederland vergelijkbare projecten gerealiseerd worden, is er tot dan nauwelijks aandacht voor de mogelijkheid dat afspraken tussen gemeenten en ondernemers misschien een vorm van "staatssteun" zouden kunnen zijn.



De Europese Staatssteunregels zijn echter al bij de inwerkingtreding van het toenmalige EEG-verdrag in 1957 van kracht geworden. De huidige verordening treedt rond 1999 in werking en wordt daarna steeds meer actueel. Maar regelgeving omtrent staatssteun wordt in die periode zelden actief kenbaar gemaakt: af en toe is er een circulaire van BZK waarin voor het onderwerp aandacht wordt gevraagd.

Veel vernieuwings- en herstructureringsprojecten komen ondertussen met gemeenschapsgeld tot stand, waarbij dus in feite in strijd met de Europese staatssteunregels gehandeld wordt.

Enige jaren voordat de staatssteunaffaire zich in Haaksbergen aandient, namelijk op 7 maart 2000, laat het ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu in de Tweede Kamer nog weten dat de gemeente Haaksbergen bij het realiseren van het MPP de Nederlandse regels voor staatssteun niet overtreedt. Dit naar aanleiding van vragen van een D66 kamerlid, nota bene op verzoek van de D66-raadsfractie van Haaksbergen.

In Haaksbergen gaan Raad en College er bijgevolg van uit dat mogelijke staatssteun op basis van Europese regelgeving ook met betrekking tot het MPP niet aan de orde is.

LH dient desondanks een klacht in bij de EC in Brussel. De uitvoering van de centrumplannen wordt in afwachting van de uitspraak van de EC stilgelegd. Van uitstel komt uiteindelijk afstel.

Dit hoofdstuk beschrijft wat zich nu precies in de genoemde periode heeft afgespeeld, hoe de uitspraak van de EC inzake mogelijk ontoelaatbare staatssteun uiteindelijk daadwerkelijk luidde, hoe de verschillende stakeholders deze periode hebben ervaren en wat de uitspraak van de EC tenslotte exact betekende.

Ook wordt gekeken wat de kwaliteit van de in die periode ingewonnen juridische adviezen blijkt te zijn geweest in het licht van de uiteindelijke uitspraak van de EC inzake de staatssteunaffaire. Tenslotte wordt de stagnatie die ten gevolge van de zogenaamde staatssteunaffaire optrad in de realisatie van het MPP beschreven en beoordeeld.

6.2. Chronologie staatssteun-‘affaire’

Zelfs voor wie goed in het MPP ingevoerd is, is het vaak lastig een helder beeld te krijgen van de volgorde in de verschillende relevante gebeurtenissen. Daarom wordt eerst de chronologische gang van zaken met betrekking tot de staatssteun-‘affaire’ beschreven. Andere gebeurtenissen die zich in dezelfde periode afspeelden maar geen rechtstreeks verband hadden met de staatssteunaffaire, zijn ten behoeve van de overzichtelijkheid niet in dit hoofdstuk opgenomen.

Op 23 maart 1998 sluit het College een intentieovereenkomst met RaVg en CH. CH is een samenwerkingsverband dat door vier lokale bouwondernemingen is opgericht met het oog op de uitvoering van de centrumplannen: Assink, Deeterink, Scharenborg en Roosdom Tijhuis. De partijen hebben de intentie te komen tot een SOK om een nieuw plan te ontwikkelen en om fase 1 daarvan uit te voeren. De drie partijen brengen elk een startkapitaal van 50.000 gulden in, uitsluitend voor kosten gemaakt door derden. RaVg en CH ontwikkelen het plan en bouwen alleen de betreffende 58 appartementen en 11 winkels, gemeente Haaksbergen betaalt de infrastructuur. Er wordt getwijfeld aan de economische haalbaarheid van het plan, mede na een onderzoek van Metrum naar de situatie van de detailhandel in Haaksbergen. Er zou sprake kunnen zijn van een tekort dat ergens tussen de 4.6 mln en 9.5 mln gulden zou kunnen uitkomen.

In de maanden daarna worden de voorwaarden van de SOK en ook de diverse kostprijsberekeningen verder uitgewerkt. De economische haalbaarheid van de centrumplannen is een voortdurend punt van zorg: er is sprake van een tekort van 5 mln gulden. Eigenlijk kan het centrum niet worden herontwikkeld wanneer de gemeente Haaksbergen niet op de één of andere manier voor financiële ondersteuning zorgt: door eigen kavels of panden in te brengen, door subsidie te geven, door de risico's te delen. Deze overwegingen leiden uiteindelijk tot een SOK waar alle drie de partijen zich in kunnen vinden. Het bijbehorende bestemmingsplan wordt op verzoek van de Raad voorbereid.

De afspraken over de dekking van het mogelijke tekort van 5 mln gulden (2,3 mln euro) worden in de zogenaamde "gedeeltelijke terugbetalingsbepaling" vastgelegd.

In deze bepaling komen de partijen overeen dat de gemeente Haaksbergen maximaal een bedrag van € 2.98 mln aan het project bijdraagt. Het risico van een hoger tekort komt voor 100% bij de overige partijen te liggen. Mocht het verwachte tekort bij oplevering van het plan door gunstige marktomstandigheden toch lager uitvallen, dan hoeven de bouwondernemingen echter maar 50% van het surplus aan de gemeente Haaksbergen terug te betalen. Die 50% zijn dan een tegemoetkoming voor het feit dat de bouwondernemingen het risico van de bouwexploitatie van het MPP volledig voor eigen rekening nemen. Zij zullen de risico's van aankoop, sloop- en saneringswerkzaamheden volledig dragen. Daarnaast is er sprake van renteverlies gedurende de drie jaar die de realisatie van het MPP zal vergen.

Ten aanzien van mogelijke planschades in het kader van art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt afgesproken de kosten daarvan te zullen delen.

Beide bepalingen zullen later cruciaal blijken.

Op 30 juni 1999 stuurt juridisch adviesbureau Baakman (Bawa) namens een Haaksbergse ondernemer een brief aan de Raad van Haaksbergen om te wijzen op de risico's van de voorgestelde PPS-constructie en het mogelijke ontduiken van een Europese aanbestedingsprocedure bij het MPP.

Op 2 november 1999 tekent de gemeente Haaksbergen de SOK met RaVg en CH. De SOK is pas rechtsgeldig wanneer de Raad ermee akkoord gaat.

De Raad is echter van mening dat er over de 50% - 50% verhouding in de "gedeeltelijke terugbetalingsbepaling" opnieuw met de overige partijen onderhandeld zou moeten worden.

Ook vindt men de verhouding in de mogelijke kosten van planschade te royaal.

Op dat laatste punt geven de bouwondernemingen wat toe: de gemeente Haaksbergen zal maximaal 35% van de mogelijke planschadekosten dragen. Maar een wijziging in de "gedeeltelijke terugbetalingsbepaling" blijkt onbespreekbaar: de verhouding blijft 50% - 50%.

Op 24 November 1999 gaat de Raad dan toch akkoord met de SOK zoals de gemeente Haaksbergen die met RaVg en CH wil afsluiten. De stemverhouding is 13 voor en 6 tegen. Tegen de SOK spreken zich LH, D66 en één lid van de CDA-fractie uit. De SOK kan door B&W getekend worden en daarmee van kracht worden.

Op 27 januari 2000 kaart de fractie van LH de rechtmatigheid van de financiering van het MPP bij Provinciale Staten van Overijssel aan, omdat Provinciale Staten 1 mln aan de realisatie van het MPP zullen bijdragen.

Op 7 maart 2000 stelt de Tweede Kamer fractie van D66 vragen over het MPP aan de minister van VROM. Dit op verzoek van de D66-fractie van Haaksbergen. VROM laat weten dat het MPP onder de Provinciale beschikking van 9 september 1999 valt. Daarom heeft VROM de vragen verder geleid aan de Provincie Overijssel, die er vervolgens intensief onderzoek naar gedaan heeft. Conclusie van dit onderzoek: Haaksbergen gebruikt de middelen voor de stad- en dorpsvernieuwing en niet voor een exploitatiebijdrage voor de bouwplannen van een projectontwikkelaar voor het Marktpassageplan. De stadsvernieuwingsbijdrage van 1 mln wordt conform de voorwaarden uit de provinciale beschikking van 9 september 1999 door de gemeente rechtmatig aangewend voor de herinrichting van de openbare ruimte.

In het najaar 2001 wordt het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de aanmelding van steunmaatregelen bij de Europese Unie bekend:

- Nederland is verantwoordelijk voor de naleving van bepalingen uit het EG-verdrag.
- Aanmeldingen van steunmaatregelen van een lidstaat worden in principe door de centrale overheid van de betreffende lidstaat gedaan.
- BZK coördineert ten aanzien van decentrale overheden bij steunmeldingen.
- Decentrale overheden vragen advies bij BZK.
- Correspondentie van de EC loopt via BZK.

In januari 2002 laat LH weten van mening te zijn dat de “gedeeltelijke terugbetalingsbepaling” uit de SOK van 24 november 1999 een vorm van staatssteun is en wil dat dit vermoeden onderzocht wordt. Wethouder Roetenberg geeft aan niet van enige vorm van staatssteun op de hoogte te zijn.

Daarna laat men het geschil enige tijd liggen totdat in maart 2002 gemeenteraadsverkiezingen hebben plaatsgevonden. LH komt in de Raad, er wordt een nieuw College geformeerd.

Op 19 juli 2002 meldt BZK aan Haaksbergen dat er een klacht van de fractie Leefbaar Haaksbergen over het MPP is binnengekomen: de Raad heeft op 24 november 1999 besloten een bijdrage van 7,2 mln gulden te verlenen aan een bouwcombinatie om mogelijke exploitatie-tekorten op te heffen op basis waarvan in het verleden andere projectontwikkelaars van het MPP zijn afgehaakt. Is dit staatssteun?

Conform de richtlijnen uit het najaar 2001 coördineert BZK ten aanzien van decentrale overheden bij steunmeldingen, maar gebruikelijk is dat de decentrale overheid dan zelf een verzoek daartoe bij BZK indient. Dat is hier niet het geval. Wat is de bedoeling? B&W geven aan zich ermee bezig te zullen houden.

Op 25 september 2002 stelt de Raad het bestemmingsplan Markt Passage vast. Namens Haaksbergse ondernemers en burgers wordt door BAWA beroep tegen de vaststelling van het bestemmingsplan bij Provinciale Staten van Overijssel ingesteld.

Op 2 oktober 2002 stuurt LH opnieuw een brief aan BZK over het MPP. Het College wil geen onderzoek naar staatssteun laten doen en dus ook geen formeel verzoek daartoe bij BZK indienen. LH vraagt per brief het Ministerie van BZK om te onderzoeken of er bij de financiering van het MPP sprake is van staatssteun.

In een advies van het Ministerie BZK aan het College van 25 oktober 2002 staat dat op grond van artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag in beginsel het geven van overheidssteun aan een

onderneming niet is toegestaan, voor zover deze steun de handel tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt, tenzij met goedkeuring van de EC.

In de SOK verbindt de gemeente Haaksbergen zich tot een bijdrage in de uitvoeringskosten van het MPP van maximaal 7,2 mln gulden (€2,98 mln) en staat de gemeente garant voor maximaal 35% van de mogelijk uit te keren schadevergoedingen. Wanneer er sprake blijkt van geen of een kleiner verlies dan de bijdrage van € 2.98 mln hoeven de betreffende bouwondernemingen het verschil niet terug te betalen. Een groter verlies komt wel volledig voor hun rekening. Er is in de stukken niet terug te vinden of er ook een tegenprestatie tegenover staat, bijvoorbeeld aanleg van infrastructurele werken.

Volgens BZK dienen de MPP-plannen vóór hun uitvoering bij wijze van voornemen aan de EC gemeld te worden. De gemeente wordt gevraagd binnen vier weken na de brief een reactie te geven.

LH geeft het ministerie van BZK per brief van 20 november 2002 aanvullende informatie. Alle voorbereidingen voor de uitvoering van de centrumplannen worden stopgezet, totdat er meer duidelijkheid is.

Mogelijke staatssteun is een recent en binnen ambtelijke organisaties nauwelijks bekend fenomeen. Binnen de eigen ambtelijke organisatie is onvoldoende deskundigheid aanwezig en zodoende wordt via een B&W-besluit van 3 december 2002 extern juridisch advies ingewonnen bij Bureau Dirkzwager.

Dirkzwager concludeert dat de overeenkomst met RaVg en CH elementen bevat van ontoelaatbare staatssteun. Haaksbergen had misschien zelfs wel Europees moeten aanbesteden. Omdat de marktpartijen een groot deel van de relevante panden al in eigendom hadden, was dat echter in Haaksbergen niet mogelijk. Maar het ziet er toch naar uit dat de SOK in de huidige vorm niet gerealiseerd kan worden.

Besloten wordt op bestuurlijk niveau overleg te plegen met de provincie Overijssel om na te gaan op welke wijze in Enschede het centrum zonder staatssteun wordt ingericht.

CH wordt geïnformeerd. Deze stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun: van het begin af aan was duidelijk dat realisering van het MPP zonder financiële steun van de gemeente economisch niet haalbaar zou zijn. CH wil best wel samen met de gemeente zoeken naar mogelijkheden om de centrumplannen binnen de gestelde kaders te kunnen realiseren. Men is bereid de gemeente de tijd te geven de SOK in Den Haag en Brussel te verdedigen en men wil ook verder wel constructief meedenken. Maar dan wel onder een aantal voorwaarden. Aan een nieuwe SOK wil CH niet meewerken.

Op 20 januari 2003 vindt een gesprek plaats tussen de gemeente en het Ministerie van BZK. BZK adviseert bij het gespecialiseerde Advocatenkantoor Nysingh, Dijkstra en de Graaf juridisch advies in te winnen over mogelijke vervolgtrajecten.

Alvorens te beslissen of het MPP nu wel of niet bij de EC ter beoordeling aangemeld zou moeten, wordt een (informeel) gesprek vooraf met de EC geadviseerd. Aan de hand van de uitkomsten van dat gesprek kan dan eventueel een formeel verzoek tot goedkeuring worden ingediend.

Conform het advies van BZK wordt op 6 februari 2003 advies gevraagd aan Advocatenkantoor Nysingh, Dijkstra en de Graaf. Het kantoor moet oplossingen aandragen die de gesloten SOK zo dicht mogelijk naderen, maar wel de toets van de EC kunnen doorstaan. Als dat niet mogelijk is wordt gevraagd aan te geven welke weg dan wel kan worden bewandeld.

Nysingh onderzoekt daarop of er gevallen te vinden zijn waarin de EC een door de overheid aan private partijen toegezegd bedrag toch heeft toegestaan. Maar er zijn geen met het MPP vergelijkbare gevallen. Gekeken wordt naar het Transferium Sittard (een steunmaatregel die toelaatbaar was omdat dit te maken had met de coördinatie van vervoer) en het Waterstofperoxidebedrijf Delfzijl (wanneer grond geleverd wordt voor een bedrag dat 10% lager is dan de getaxeerde waarde van de betreffende grond, betreft het bedrag boven die 10% ontoelaatbare staatssteun). Voorop staat dat een aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden om er zeker van te zijn dat er geen sprake is van staatssteun. Indien geen aanbesteding is gevolgd, kan slechts bij uitzondering vast komen te staan dat er sprake is van marktconformiteit. Op 13 maart 2003 concludeert Nysingh dat er bij het MPP sprake is van een vorm van staatssteun.

Na deze conclusie wordt een aantal maanden gezocht naar een mogelijkheid aan eventuele ontoelaatbare staatssteun te ontkomen. Misschien dat de 10% regel een uitweg biedt: op verzoek van de gemeente vinden verschillende taxaties plaats van de panden en kavels die bij het MPP betrokken zijn. De gemeente zou bijvoorbeeld kavels en panden tegen kostprijs kunnen aankopen en weer tegen de taxatiewaarde kunnen verkopen. Ook kan er minnelijk onteigend worden waarbij de waarde van kavels en opstallen daarna verhoogd moet worden met een in te schatten schadevergoeding. Misschien dat het verschil tussen aankoopwaarde en verkoopwaarde dan net binnen de genoemde 10%-regel blijft en dus niet onder ongeoorloofde staatssteun valt. Maar CH weigert aan deze oplossing financieel bij te dragen.

Op 22 april 2003 besluit het College de waarde van de panden en opstallen te laten bepalen op basis van onteigeningswaarde, inclusief de gebruikelijke schadevergoedingen. BZK meldt verder uitstel vanuit Brussel. De EC ziet aanbestedingsproblemen en begint daarom nog geen formele onderzoeksprocedure. De MPP afspraken zijn mogelijk niet in overeenstemming met de Europese aanbestedingsregels. Daarom vraagt men om alle relevante overeenkomsten en Raadsstukken.

Op 4 juni 2003 schrijft het ministerie dat "meerdere raadsleden" een klacht hebben ingediend over ontoelaatbare staatssteun.

Op 26 juni 2003 brengt Kienhuis Hoving meer advies uit aan gemeente Haaksbergen. Op de vraag "Hoe verder met het MPP?" laat Advocatenkantoor Kienhuis Hoving weten dat uitvoering van de SOK, zonder dat een staatssteunmelding is gedaan of in het geval van een negatieve beschikking, hoogstwaarschijnlijk nietigheid van de SOK met zich zal meebrengen. De mogelijkheid bestaat om de SOK indicatief aan de EC voor te leggen. Die procedure kan enkele maanden duren. De mogelijkheid bestaat ook de SOK met wederzijds goedvinden te beëindigen en een andere vervangende overeenkomst op te stellen. Er zijn geen afspraken gemaakt over mogelijke schadevergoeding als de SOK nietig wordt verklaard.

De bijdrage van de gemeente aan het MPP kan wegens mogelijke strijdigheid met Europese regelgeving niet plaatsvinden. Aan de hand van de verschillende taxaties is uitgerekend dat het voor de EC acceptabele tekort circa 1,1 mln euro lager ligt. Op 1 juli 2003 besluit het college de SOK ongewijzigd door te willen zetten als de gemeentelijke bijdrage ruim 1,1 mln lager kan worden gesteld. Anders moeten de centrumplannen ter beoordeling aan de EC worden voorgelegd.

Op 9 juli 2003 vindt opnieuw overleg met CH plaats: het aanmelden van de SOK bij de EC betekent groot financieel nadeel voor de betrokken marktpartijen. CH blijft bij haar standpunt dat er geen sprake is van staatssteun en dat de SOK dus niet aangemeld hoeft te worden. Bespreekbaar is het de SOK gedeeltelijk uit te voeren en bijvoorbeeld de verliesgevende onderdelen niet, maar dan wil CH wel een deel van de gemaakte kosten vergoed zien. CH heeft inmiddels de nodige aanloopkosten gemaakt en renteverliezen geleden. Er staat nog een bedrag van € 92.300,- aan legeskosten open en ook moet CH nog € 25.000,- in de voorbereidingspot storten. CH begint door de vertraging in de financiële problemen te komen.

Op 16 juli 2003 besluiten B&W om nog even met de steunmelding te wachten.

Op 18 juli 2003 besluit het College dan toch maar het MPP eind juli 2003 bij de EC als steunvoornemen aan te melden. Wanneer de procedure bij de EC grondig schriftelijk voorbereid is, zal CH er van op de hoogte worden gebracht.

Op 1 augustus 2003 vraagt de gemeente Haaksbergen per brief aan BZK een informele beoordeling: zou er sprake zijn van ontoelaatbare staatssteun wanneer er door de gemeente een bijdrage van € 914.000,- beschikbaar wordt gesteld aan de marktpartijen: het verschil tussen de marktconforme verkoopprijs en de te betalen schadeloosstelling? Aan CH wordt voorgesteld de gemeentelijke bijdrage met 1,1 mln euro te verlagen. De SOK is door BZK nog steeds niet formeel ter beoordeling aangemeld bij de EC.

Op 22 september 2003 verzoekt Bawa namens een Haaksbergse ondernemer aan Provinciale Staten op grond van mede-bewindstaken ambtshalve toetsingen door te voeren en een nader onderzoek uit te voeren naar de gemeentelijke boekhouding en de jaarrekening over 2001. Ook uit Bawa een onderzoek naar de financiële gang van zaken met betrekking tot het MPP en de nieuwbouwplannen voor het nieuwe gemeentehuis. Bawa sluit "schaduwrapporten" van een registeraccountant bij.

Op 29 september 2003 worden in de Staatscourant de interdepartementale afspraken inzake het aanmelden van steunzaken (najaar 2001) gepubliceerd.

Op 15 oktober 2003 blijkt dat CH niet akkoord gaat met een verlaging van de gemeentelijke bijdrage. CH en RaVg willen de gemeente houden aan de gemaakte afspraken. Het voorstel van de gemeente om de bijdrage met 1,1 mln euro te verlagen wordt in strijd beschouwd met artikel 14 Boek 3 Burgerlijk Wetboek.

Er ontstaat een impasse. Uit de ingewonnen juridische adviezen blijkt dat bouwvergunningen nog wel zouden mogen worden verstrekt, maar dat er geen kavels of opstallen zouden mogen worden overgedragen wanneer de EC eenmaal met de toetsing van de SOK bezig zou zijn. CH en RaVg stellen tenslotte enkele condities om toch tot realisatie van het MPP te kunnen komen: zo moet de gemeente meer kosten voor haar rekening nemen. Allerlei andere voorstellen en tegenvoorstellen passeren de revue, maar die leiden vooralsnog niet tot een oplossing. De SOK moet worden aangemeld bij de EC.

Uiteindelijk verklaren CH en RaVg dat zij bereid zijn het risico van een mogelijke terugvordering van de gemeentelijk bijdrage voor hun rekening te nemen, mocht er toch sprake zijn van staatssteun. Daarmee wordt de impasse doorbroken.

Op 11 november 2003 besluit het College om het project weer ter hand te nemen. Er zal op korte termijn een melding van de centrumplannen naar Brussel gaan. Er zullen geen stappen worden gezet die in strijd zijn met wet- en regelgeving. Er zal worden gewacht op de uitspraak van de EC. CH, RaVg en BZK worden van dit besluit op de hoogte gebracht.

Op 12 november 2003 verzoekt het College BZK per brief het MPP formeel bij de EC aan te melden. De voorbereidingen voor de realisatie van het MPP worden inmiddels doorgezet.

Ook omstreeks dezelfde tijd, medio november 2003, zoekt LH contact met juridisch advieskantoor BAWA met het verzoek hun belangen te behartigen ter zake mogelijke ongeoorloofde staatssteun aan het MPP.

BAWA adviseert de klacht bij het BiZa coördinatiepunt te Den Haag aan te melden. Dat gebeurt op 26 november 2003 schriftelijk.

Tijdens de laatste raadsvergadering in december 2003 vraagt LH aan wethouder Roetenberg of het MPP inmiddels bij de EC is aangemeld voor onderzoek naar mogelijk ongeoorloofde staatssteun. Wethouder Roetenberg antwoordt dat hij hier niets vanaf weet. Door LH wordt dit antwoord opgevat als een ontkenning: het MPP is dus nog (steeds) niet bij de EC aangemeld. Daarop kondigt LH in de raadsvergadering aan het MPP zelf bij de EC te zullen aanmelden. Het antwoord van Roetenberg is echter ook voor een andere uitleg vatbaar. Formeel heeft B&W al op 12 november 2003 aan BZK verzocht het MPP bij de EC aan te melden. Het moment waarop de melding ook daadwerkelijk plaatsvindt, wordt vanaf dat moment niet meer door B&W maar door BZK bepaald, afhankelijk van de noodzakelijke voorbereidingstijd. Roetenberg weet op het moment van de raadsvergadering werkelijk niet of de melding bij de EC door BZK al heeft plaatsgevonden. Dat blijkt overigens nog niet het geval te zijn.

Tussen die bewuste raadsvergadering en de dag dat de brief van LH naar de EC gaat, is er nog contact over mogelijke staatssteun tussen wethouder Roetenberg en de andere leden van het College. Ook heeft wethouder Roetenberg nog contact met de ingehuurd juridische adviesbureaus.

Omdat binnen de fractie niemand op de hoogte is van de precieze procedure stuurt BAWA namens LH de klacht naar de EC. BAWA maakt een klachtmeldingsprocedure onrechtmatig en ongeoorloofde staatssteun aanhangig bij de Europese Commissie te Brussel. Het inleidend rekest is gedateerd 15 januari 2004 en verzonden op 23 januari 2004 aan de wettelijke vertegenwoordiger van de EC in Nederland. LH heeft hierover met niemand meer contact en licht ook verder niemand in over het feit dat namens de LH-fractie door Scholten en van Vlaanderen brieven naar Den Haag en Brussel zullen worden verstuurd. Dit wordt LH door de andere betrokkenen later erg kwalijk genomen.

Op 23 januari 2004 ontvangt de EC de klacht van LH over mogelijke staatssteun in het kader van het MPP. Een vijftal bepalingen uit de SOK tussen Haaksbergen enerzijds en CH en RaVg anderzijds moet nader worden onderzocht. Aan BZK wordt om uitleg gevraagd.

Op 5 april 2004 overlegt een delegatie van B&W met BZK in Den Haag over de centrumplannen en de te volgen juridische strategie.

Op 15 april 2004 vraagt de EC aan BZK per brief om toelichting op het MPP.

Op 5 mei 2004 vernietigt de Raad van State het goedkeuringsbesluit van het MPP-bestemmingsplan in verband met de financiële uitvoerbaarheid van het plan in relatie tot de ongeldigheid van de daarin opgenomen planschadeovereenkomst en het EG-verdragrechtelijke verbod van staatssteun. In het vonnis wordt aangegeven dat de gemeente Haaksbergen er al ten tijde van het nemen van het bestreden besluit (25 september 2002) mee bekend was dat het MPP voor nader onderzoek bij de EC aangemeld moest worden.

Op 18 mei 2004 antwoordt BZK de EC per brief. Al voordat de klacht van LH bij de EC is binnengekomen was de melding van het MPP bij de EC in voorbereiding. BZK geeft aan van mening te zijn dat er geen sprake is van onrechtmatige staatssteun. De beantwoording van de vragen van de EC in detail zal een maand later plaatsvinden.

Op 4 juni 2004 wordt de nieuwe opzet van het MPP aan Nysingh voorgelegd: is deze SOK wel "staatssteun-proof"?

Op 25 juni 2004 meldt BZK het MPP formeel als "steunvoornemen" bij de EC aan. Voor het oriënterend onderzoek is een termijn van twee maanden uitgetrokken, die op 1 juli 2004 ingaat.

Ook op 25 juni 2004 brengt Advocatenkantoor Nysingh advies uit over een aantal juridische aspecten van de SOK. Mocht er sprake zijn van ontoelaatbare staatssteun dan is de SOK nietig. Kenmerk van een nietige overeenkomst is dat de rechtsgevolgen ontbreken. Dat betekent dat eventueel reeds verrichte prestaties ongedaan moeten worden gemaakt. Op grond daarvan zouden de projectontwikkelaars mogelijk schadevergoeding kunnen eisen. In dat geval kan gemeente zich beroepen op de ontbindende voorwaarde van art 15 lid 1 van de SOK. Gezien art 7 lid 1 van de SOK is de gemeente niet aansprakelijk jegens de projectontwikkelaars.

Op 14 juli 2004 ontvangt de gemeente een advies van het ministerie van BZK. Het betreft het antwoord op de brief van 1 augustus 2003. Het coördinatiepunt van het ministerie doet alleen een marginale toets als het om mogelijke ontoelaatbare staatssteun gaat. De bijdrage van de gemeente aan de realisatie van het MPP zou echter kunnen worden gezien als een dienst van algemeen belang, aangezien er sprake is van marktfalen: de centrumplannen zijn zonder financiële ondersteuning door de gemeente economisch niet haalbaar. Dit standpunt richting EC moet wel goed onderbouwd worden.

In een brief van 6 mei 2004 verstrekt de Rabobank het ministerie van VROM uitgebreide informatie over de kwestie Haaksbergen, alsmede over de staatssteunmelding. VROM schetst daarop de procedure van een staatssteunmelding en maakt duidelijk dat de rijksoverheid zich inzet om alle projecten richting Brussel goed te begeleiden.

Op 9 november 2004 vindt in Brussel overleg plaats tussen de gemeente Haaksbergen en de EC. Er zijn 4 opties voor het MPP: gewoon conform de SOK doorgaan, 1,1 mln minder gemeentelijke bijdrage en de winst volledig ten goede laten komen aan de gemeente, de Minimus-regeling of helemaal stoppen. De derde optie heeft de voorkeur van Brussel. Uit de vier mogelijke opties kiest de gemeente voor variant 4. Dat betekent stoppen en de positie opnieuw bepalen.

Op 29 december 2004 schrijft BZK een aanvullende brief aan de EC over aanbesteden. De vraag speelt of er bij het MPP aanbesteed had moeten worden.

Het College is van mening dat het MPP een soort PPS-constructie is, waarbij marktpartijen het MPP realiseren en de gemeente alleen eventuele tekorten financiert. In dat geval zouden de regels voor openbare aanbestedingen niet van toepassing zijn: er is geen aanbestedingsplicht, omdat de gemeente niet als opdrachtgever naar derden fungeert.

Vanaf 21 januari 2005 begint CH steeds meer in de financiële problemen te komen. De bouwcombinatie kan onder andere haar lening op de gemaakte projectkosten niet aflossen. CH probeert Haaksbergen nog te bewegen de lopende verliezen van de bouwcombinatie te compenseren door de inbreng van andere winstgevendende gemeentelijke projecten, zoals "de voormalige werf", maar daar gaat Haaksbergen niet in mee. Daarna kan CH alleen nog maar afhaken. De bouwcombinatie wordt in de maanden daarna ontbonden.

Op 23 maart 2005 zegt RaVg de financiering van het MPP op en vanaf dan wordt er onderhandeld over de overdracht van het aandeel van 75% van CH in het MPP.

Op 28 april 2005 stuurt Haaksbergen aanvullende informatie over het MPP aan BZK.

In een gesprek met het College stelt RaVg op 28 juni 2005 voor alle kosten die tot nu toe voor het MPP zijn gemaakt naar voren te brengen en te delen. Uitgangspunt is de overeenkomst van 24 november 1999. De vraag is wel of deze overeenkomst vanwege de staatssteunperikelen, de negatieve beslissing van de Raad van State op het bestemmingsplan en het uittreden van CH nog wel rechtsgeldig is.

Op 18 juli 2005 besluit het College met het voorstel over risicodeling MPP van RaVg akkoord te gaan.

Op 21 juli 2005 geeft RaVg per brief aan hoe de financieringsovereenkomst met CH verder afgewikkeld wordt: RaVg neemt het aandeel van 75% van CH over. RaVg neemt alle rechten en verplichtingen die uit de SOK voortvloeien van CH over.

Op 21 september 2005 vraagt de EC om aanvullende informatie, namelijk om afschriften van een taxatieverslag van de drie percelen die om niet door gemeente Haaksbergen zullen worden overgedragen aan de projectontwikkelaars, een toelichting over hoe de prijs van een gemeenteperceel dat aan de projectontwikkelaars zal worden verkocht is bepaald en het taxatieverslag van de percelen die na beëindiging van het project om niet aan de gemeente zullen worden overgedragen.

BZK vraagt Haaksbergen op 17 oktober 2005 om meer informatie.

De EC vraagt om binnen een maand aanvullende gegevens te verstrekken voor de verdere beoordeling van de centrumplannen, omdat er twijfels zijn gerezen over de verenigbaarheid van de voorgenomen steun met de regels van de gemeenschappelijke markt.

Op 23 november 2005 geeft RaVg aan het aandeel van CH in het MPP over te hebben genomen. RaVg neemt alle rechten en verplichtingen die uit de SOK voortvloeien van CH over. De gemeente wordt gevraagd hiermee in te stemmen.

Na jarenlange stagnatie ligt er op 27 november 2005 eindelijk een nieuw Marktpassageplan, van RaVg. Het College stemt in met het verzoek van RaVg het aandeel van CH over te nemen, onder de voorwaarde dat CH uiterlijk 15 februari 2006 ontbonden zal zijn. Beide partijen blijven zo dicht mogelijk bij de taken en verantwoordelijkheden die hen het beste passen. De gemeente verwerft alle gronden en opstallen en levert ze door aan RaVg, die de bouwkavels weer doorlevert aan de uiteindelijke eigenaren. De grondexploitatie wordt voor eigen rekening gevoerd door de gemeente.

Op 13 december 2005 worden de aanvullende vragen van de EC per brief beantwoord. Het College dringt bij de EC aan op een spoedige uitspraak.

Op 15 december 2005 worden de activiteiten van CH definitief afgerond: CH wordt ontbonden en is vanaf nu geen partij meer in het MPP.

Op 3 januari 2006 stemt het College ermee in de Raad in februari 2006 een intentie-overeenkomst voor te leggen tot samenwerking met RaVg en de plannen en de definitieve SOK in nauw overleg met RaVg verder uit te werken.

Het College stemt in met het verzoek van RaVg het contract met CH over te nemen, onder de voorwaarde dat CH uiterlijk 15 februari 2006 zal zijn ontbonden.

Op 11 januari 2006 wordt Nysingh gevraagd de nieuwe intentieovereenkomst te screenen. Voorkomen moet worden dat de gemeente Europees moet gaan aanbesteden.

Op 23 januari 2006 is de nieuwe concept-intentievereenkomst MPP gereed. Deze overeenkomst is gebaseerd op de SOK Marktpassageplan van 14 november 2000. De SOK behoudt haar gelding tot het moment waarop op basis van deze intentievereenkomst een nieuwe, nadere SOK met betrekking tot de centrumontwikkeling tot stand komt.

Volgens het advies dat advocatenkantoor Nysingh op 30 januari 2006 uitbrengt bestaan er géén juridische beletselen tegen het sluiten van een nieuwe intentievereenkomst hoewel er nog een eerdere overeenkomst met RaVg bestaat.

Op 15 februari 2006 gaat de Raad akkoord met de nieuwe concept intentievereenkomst MPP tussen RaVg en Haaksbergen.

Op 2 maart 2006 deelt Haaksbergen aan BZK mee dat het College heeft ingestemd met overname door RaVg van alle rechten en verplichtingen van CH.

Op 3 maart 2006 is de eerste versie van de nieuwe SOK tussen de gemeente Haaksbergen en RaVg gereed. De beslissingsstructuur, de taken en verantwoordelijkheden van de diverse betrokken partijen, de uitwerking van het Masterplan, de grondtransacties en de planuitvoering worden vastgelegd. De conceptversie van de SOK is door RaVg opgesteld en gaat uit van een extra gemeentelijke bijdrage van € 2.756.794,-.

Op 4 april 2006 komt dan uiteindelijk de uitspraak van de EC. Zij oordeelt (zie Bijlage 5):

- de gemeentelijke steunmaatregelen voor het MPP–project zijn toegestaan, maar
- alleen het gedeelte van de subsidie van € 2.98 mln (maatregel 1) dat het werkelijk verlies van de betrokken bouwondernemingen op het project afdekt, is geoorloofde staatssteun;

- het gedeelte van de subsidie van € 2.98 mln (maatregel 1) dat het achteraf werkelijk geleden verlies overschrijdt, is ongeoorloofde staatssteun;
- de “gedeeltelijke terugbetalingsbepaling” uit maatregel 1 zou daarom veranderd moeten worden in een “volledige terugbetalingsbepaling”;
- ook de garantieregeling van maatregel 3 zou aangepast moeten worden.

Met deze aanpassingen zouden de centrumplannen gewoon uitgevoerd mogen worden.

Op 13 april 2006 laat Haaksbergen aan BZK weten dat er aan de bestaande SOK geen uitvoering zal worden gegeven en dat er inmiddels een nieuwe SOK in voorbereiding is. Ook op 13 april 2006 stelt BAWA de EC (DG-Concurrentie Griffie Staatssteun) op de hoogte van het feit dat LH in een persbericht van de gemeente Haaksbergen publiekelijk wordt verweten de vraag aan de EC te hebben voorgelegd of de litigieuze steunmaatregel wel of niet conflicteert met het EG-Verdrag.

BZK laat Haaksbergen op 18 april 2006 weten dat de EC de steun aan het Project MPP deels goedkeurt. Het goedgekeurde gedeelte betreft de steun dat het werkelijke verlies van het project dekt, zoals na oplevering berekend door een onafhankelijke accountant tot een bedrag van max. 2,98 mln euro, verhoogd met een passende garantiepremie. Het gedeelte van de steun dat het werkelijke verlies van het project zoals na oplevering berekend door een onafhankelijk account overschrijdt, is afgekeurd. Binnen twee maanden na kennisgeving dient Nederland aan te geven welke maatregelen zijn genomen om te voldoen aan deze beschikking.

6.3. De uitspraak van de Europese Commissie

Over de inhoud van de uiteindelijke uitspraak van de EC inzake mogelijk ontoelaatbare staatssteun circuleren verschillende versies.

Er is veel discussie of het algemeen belang van Haaksbergen nu wel of juist niet gediend is geweest door de centrumplannen ter beoordeling aan de EC voor te leggen. Is hierdoor van de revitalisatie van het centrum van Haaksbergen tot op heden niets gekomen, waardoor ondernemers en burgers heden slecht gepositioneerd de economische crises het hoofd moeten bieden? Of is Haaksbergen juist een financieel debacle bespaard gebleven, waardoor de gemeente in de huidige crises minder belast kan overeind blijven?

Om op deze vragen antwoord te kunnen geven is het van belang de uitspraak van de EC, EC Beschikking nr. C33 / 2005 (ex N277 / 2004), stapsgewijs te ontleden.

Toelichting op EC Beschikking nr. C33 / 2005 (ex N277 / 2004)

Aanleiding voor de uitspraak was oorspronkelijk een klacht, die door middel van een brief van 23 januari 2004 bij de EC gedeponneerd werd. Daarop boog de EC zich over een “Steunmaatregel die Nederland voornemens is ten uitvoer te brengen in het kader van het Marktpromenadeplan (MPP-project) in Haaksbergen”. Vervolgens werden de centrumplannen als volgt beoordeeld:

Bij het MPP-project is sprake van een vijftal steunmaatregelen (maatregel 1, 2a en 2b, 3 en 4): De “gedeeltelijke terugbetalingsregeling”: gemeente Haaksbergen steunt de realisatie van het MPP-project voornamelijk door het verwachte verlies ervan af te dekken: de steun zal worden verleend in de vorm van een subsidie van € 2,98 mln van de gemeente aan de bouwondernemingen. Dit bedrag omvat tevens de financiële steun die door de provincie voor dit project aan de gemeente wordt toegekend (€ 453.780,-) en komt ongeveer overeen met het verwachte verlies van het project, berekend op basis van de geraamde kosten en baten. Indien

het achteraf door een onafhankelijke deskundige berekende werkelijke verlies kleiner blijkt te zijn dan het begrote verlies op basis waarvan de subsidie zal worden toegekend, hoeft maar 50% van het gedeelte van de subsidie dat het werkelijke verlies overschrijdt aan de gemeente te worden terugbetaald. Indien het verlies groter blijkt dan verwacht, wordt de subsidie van de gemeente niet verhoogd.

- a. de overdracht om niet van enkele percelen gemeentelijke grond aan de projectontwikkelaars. Het blijkt om een perceel met een oppervlakte van 674m² te gaan: waarde € 90.990,-;
- b. na de uitvoering van het project zal de gemeente enkele percelen om niet ontvangen die volgens de bouwvergunning als openbare ruimte zullen worden ingericht: de aanmelding bevat geen nauwkeurige taxatie van de betrokken percelen. Het blijkt om een perceel van 1077m² te gaan, waarde €145.395,-

De gemeente is voor 35% aansprakelijk voor de kosten die mogelijk voortvloeien uit schadevorderingen op grond van Art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening na uitvoering van het project. De aansprakelijkheid voor de overige 65% ligt bij de projectontwikkelaars. Onduidelijkheid over een perceel grond en een gebouw: worden deze tegen boekwaarde dan wel tegen marktwaarde aan de projectontwikkelaars verkocht? De transactieprijs blijkt aanzienlijk hoger dan de prijs waarvoor de gemeente Haaksbergen deze eigendommen enkele jaren eerder had aangekocht.

De begunstigden van bovengenoemde maatregelen zijn de bij het project betrokken bouwondernemingen. De direct begunstigden zijn:

- RaVg is verantwoordelijk voor 25% van het project;
- CH: deze onderneming is door vijf bouwondernemingen opgericht met het oog op de uitvoering van dit project: alle vijf betrokken bouwondernemingen zijn verantwoordelijk voor 15 % van het project.

Er is ook sprake van indirect begunstigden: de huurders of kopers van de te bouwen appartementen en winkelruimten. Theoretisch zouden zij indirect meeprofiteren van het mogelijke voordeel voor de bouwondernemingen door de staatssteun. Dit voordeel blijkt echter zo gering, indirect en diffuus te zijn, dat het niet onder de staatssteunregels valt.

De EC heeft een formeel onderzoek ingeleid omdat er twijfels waren over:

- Is er hier sprake van staatssteun? Met name de gedeeltelijke terugbetalingsbepaling houdt een voordeel voor de betrokken bouwondernemingen in (Algemeen Verbod op staatssteun in Art. 97, lid 1.).
- Is er sprake van verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt?
- Als er sprake blijkt van staatssteun, is het dan een vorm van niet geoorloofde staatssteun?

Er was behoefte aan een grondig onderzoek naar deze vragen, omdat al in eerste instantie bleek dat allerlei vrijstellingen of ontheffingen niet op het MPP-project van toepassing waren:

1. De steunmaatregelen vallen niet onder de automatische vrijstellingen (art.87, lid2, onder b en c).
2. De steunmaatregelen kunnen niet worden beschouwd als steun aan een project van sociale aard (art. 87, lid 2, a).

3. Haaksbergen is niet in een steunregio gelegen en komt dus niet in aanmerking voor regionale steun (art. 87, lid 3, onder a en c).
4. De steunmaatregelen vallen ook niet binnen andere voorwaarden voor steun. Alle mogelijke richtsnoeren en kaderregelingen blijken op dit project niet van toepassing.
5. Ook de uitzondering voor achtergestelde stadswijken komt niet in aanmerking: Haaksbergen is geen stadswijk.
6. Ook valt Haaksbergen niet onder het Europese programma URBAN II.
7. Tenslotte is ook de culturele uitzondering (art.87, lid 3, d) niet van toepassing: MPP betreft nieuwbouw, er wordt geen cultureel doel mee beoogt.

Daarom werden de steunmaatregelen in het kader van het MPP-project aan de hand van de volgende vragen beoordeeld:

A. *Is er sprake van staatssteun?*

Er is sprake van staatssteun wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. Er is sprake van de inzet en /of overdracht van staatsmiddelen.
2. Er is sprake van vervalsing van de mededinging.
3. Er is sprake van beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Daarom werden de volgende vragen beantwoord:

Worden er bij het MPP – project staatsmiddelen ingezet/overgedragen?

Bij de vijf onderzochte maatregelen is duidelijke sprake van de inzet en/of overdracht van staatsmiddelen:

Ad 1. De subsidie is een rechtstreekse overdracht van gemeentemiddelen.

Ad 2a. De eigendomsoverdracht van percelen en gebouwen wijzigen de totale waarde van de vermogensobjecten van de gemeente. Er is dus sprake van de inzet en/of overdracht van staatsmiddelen.

Ad 2b. Idem.

Maar de overdracht van grond in 2a (waarde € 90.990,-) wordt gecompenseerd door de overdracht van een grotere oppervlakte in 2b (waarde € 145.395,-). Dit betekent een voordeel voor de gemeente Haaksbergen ter grootte van € 54.405,-. Samen vormen deze twee maatregelen dan ook geen voordeel voor de bouwondernemingen. De maatregelen 2a en 2b vormen geen staatssteun en worden dan ook niet verder onderzocht.

Ad 3. Er wordt een garantie verstrekt, die in de toekomst tot kosten voor de gemeente kan leiden, terwijl er geen betaling van een passende garantiepremie wordt verlangd. Hierdoor ontlopen de bouwondernemingen kosten die zij normaal in het kader van een bouwproject moeten dragen (in de vorm van een garantie/verzekeringspremie, of in de vorm van uit te keren schadevergoedingen). Er is hier dus sprake van een voordeel voor de bouwondernemingen.

Ad 4. De eigendomsoverdracht van percelen en gebouwen wijzigen de totale waarde van de vermogensobjecten van de gemeente. Er is dus sprake van de inzet en/of overdracht van staatsmiddelen.

Maar de gemeente Haaksbergen blijkt bij de eigendomsoverdracht van de percelen en gebouwen in korte tijd een aanzienlijke kapitaalwinst te hebben gemaakt. Deze transactie houdt dus geen voordeel voor de bouwondernemingen in. Deze maatregel vormt geen staatssteun en wordt dan ook niet verder onderzocht.

Is er sprake van vervalsing van de mededinging?

- Dankzij de staatssteun (maatregel 1) zullen de bouwondernemingen een overigens verliesgevend project uitvoeren, waardoor er appartementen en winkelruimten aan het bestand zullen worden toegevoegd. De steun veroorzaakt dus een rechtstreekse vervalsing van de mededinging.
- Wanneer het werkelijke verlies van het project lager uitvalt dan het begrote verlies kan de gedeeltelijke terugbetalingsregeling (maatregel 3) leiden tot een soort “extra” subsidie aan de betrokken bouwondernemingen, die van voordeel zou kunnen zijn bij toekomstige bouwprojecten waarbij deze ondernemingen betrokken zijn: er blijven meer middelen over die elders ingezet kunnen worden. De gedeeltelijke terugbetalingsregeling vormt zodoende vervalsing van de mededinging.

Is er sprake van beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten?

- Haaksbergen ligt dicht bij de Duitse grens. Duitse bouwondernemingen zouden dus in principe voor de uitvoering van het bouwproject in aanmerking hebben kunnen komen. Tegelijkertijd is een aantal van de betrokken bouwondernemingen al internationaal actief. Er is zodoende tenminste sprake van een potentiële ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer.

Tussenconclusie 1

- Er worden bij het MPP-project staatsmiddelen ingezet/overgedragen.
- Er is sprake van vervalsing van de mededinging.
- Er is sprake van (een potentieel ongunstige) beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Daarom worden maatregel 1, de subsidie van € 2,98 mln, en maatregel 3, de gedeeltelijke garantie als staatssteun aangemerkt (ingevolge artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag). De steunmaatregelen 2a, 2b en 4 vormen geen staatssteun en worden dan ook niet verder onderzocht.

B. Is er sprake van verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt?

Staatssteun en steunmaatregelen zijn niet altijd verboden. Zij kunnen toch toegestaan zijn wanneer de staatssteun en steunmaatregelen maar “verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt”, bijvoorbeeld wanneer het gaat om:

- steunmaatregelen die de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid vergemakkelijken of
- steunmaatregelen die bepaalde regionale economieën vergemakkelijken,
- mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (art.87, lid3, onder c).

Daarom werden voor de maatregelen 1 en 3 de volgende vragen beantwoord:

Worden bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of bepaalde regionale economieën door de gemeentelijke steunmaatregelen vergemakkelijkt?

- De gemeentelijke steun is bedoeld om het verlies te dekken dat de bouwondernemingen zouden lijden in het kader van een project dat zonder de steun niet zou worden uitgevoerd.

- Dankzij de steun kan het MPP-project toch worden uitgevoerd.
- Het ontwikkelen en uitvoeren van het MPP-project is een bepaalde vorm van economische bedrijvigheid.
- Het MPP-project vergemakkelijkt de regionale economie, zowel bij de ontwikkeling en uitvoering van het project als na het in gebruik nemen van de te bouwen winkels en appartementen.

Wordt het algemeen belang gediend?

- Het MPP-project is, met winkels op de begane grond en appartementen daarboven, en met nieuwe bewoonde gebouwen ter vervanging van wat tot dusverre een braakliggend terrein was, met name ontworpen om de onveiligheid in het gebied tegen te gaan. Hoewel drie winkelstraten zich met succes ontwikkeld hebben rondom het centrum, het centrum zelf een commercieel onderontwikkeld gebied blijft dat een soort barrière vormt te midden van deze drie economisch succesvolle winkelgebieden. Het MPP-project is bedoeld om het centrum aantrekkelijker te maken en derhalve verdere verpaupering en toenemende leegstand van het bestaande winkelbestand te voorkomen. Daarom heeft het project positieve gevolgen voor het algemeen belang en is de gemeentelijke steun gerechtvaardigd.

Wordt het gemeenschappelijk belang geschaad?

- Er worden 58 appartementen en 11 winkels aan het huidige bestand toegevoegd, die zullen worden aangeboden tegen marktconforme prijzen. De omvang van de mededingingsvervalsing en de beïnvloeding van het handelsverkeer zijn door een dergelijk plaatselijk en weinig omvangrijk project gering en wegen niet zwaarder dan de positieve gevolgen van het project, namelijk het aantrekkelijker maken van het centrum en het derhalve voorkomen van verdere verpaupering en toenemende leegstand van het bestaande winkelbestand.
- Wanneer de gemeentelijke steun het achteraf werkelijk geleden verlies van het project afdekt, dan wordt door de steun de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën vergemakkelijkt zonder dat de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Tussenconclusie 2

- De gemeentelijke steun vergemakkelijkt bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of bepaalde regionale economieën.
- Het MPP-project heeft positieve gevolgen voor het algemeen belang.
- Het MPP-project schaadt het gemeenschappelijk belang niet.

Er is sprake van verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt.

De gemeentelijke steun aan het MPP-project is op zich gerechtvaardigd, maar niet onbeperkt. Hoe groot mag de gemeentelijke steun aan het MPP-project zijn?

C. Als staatssteun toegestaan is, welke omvang mag die dan hebben?

De tussenstand:

De steunmaatregelen 2a, 2b en 4 vormen geen staatssteun en zijn niet verder onderzocht.

Maatregel 1, de subsidie van € 2,98 mln, en maatregel 3, de gedeeltelijke garantie, zijn nader onderzocht en worden als staatssteun aangemerkt, want

- De subsidie van maatregel 1 is een rechtstreekse overdracht van gemeentemiddelen. Er is sprake van een voordeel voor de bouwondernemingen.
- De garantie van maatregel 3 kan in de toekomst tot kosten voor de gemeente leiden, terwijl er geen betaling van een passende garantiepremie wordt verlangd. Hierdoor ontlopen de bouwondernemingen kosten die zij normaal in het kader van een bouwproject moeten dragen (in de vorm van een verzekeringspremie, of in de vorm van uit te keren schadevergoedingen). Er is sprake van een voordeel voor de bouwondernemingen.

Maar:

- De gemeentelijke steun vergemakkelijkt bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of bepaalde regionale economieën.
- Het MPP-project heeft positieve gevolgen voor het algemeen belang.
- Het MPP-project schaadt het gemeenschappelijk belang niet.
- Er is toch sprake van verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt.

Maar:

- De steun is bedoeld om het verlies te dekken dat de bouwondernemingen zouden lijden in het kader van een project dat zonder steun niet zou worden uitgevoerd. De omvang van de gemeentelijke steun moet daarom wel in verhouding staan tot het doel dat ermee gediend wordt: het werkelijk geleden verlies van de zes bouwondernemingen mag door steunmaatregelen gedekt worden, maar niet meer dan dat.
- Bij de gedeeltelijke terugbetalingsregeling zouden de bouwondernemingen theoretisch 50% van het gedeelte van de subsidie dat geen werkelijk verlies dekt, mogen houden. Maar het bedrag aan staatsmiddelen dat het werkelijke verlies op het project overschrijdt is niet noodzakelijk voor de uitvoering van dat project.
- Staatssteun moet beperkt worden tot het noodzakelijke minimum om een project met positieve gevolgen voor het algemeen belang te laten uitvoeren dat anders niet uitgevoerd zou zijn.
- Gemeentelijke steunmaatregelen voor het MPP-project staan daarom alleen dan in verhouding tot het algemeen belang dat ermee gediend wordt, wanneer er sprake is van een “volledige terugbetalingsbepaling” (“geen cent teveel!”). Alleen een bepaling waarbij volledige terugbetaling wordt verlangd van het subsidiegedeelte dat het werkelijke verlies overschrijdt, kan de steun beperken tot het noodzakelijke minimum waardoor de steun evenredig zou worden.
- Die “volledige terugbetalingsbepaling” moet ook gelden voor de gedeeltelijke garantie van maatregel 3.

Eindconclusie

De EC oordeelt uiteindelijk als volgt:

- de gemeentelijke steunmaatregelen voor het MPP-project zijn toegestaan, maar alleen het gedeelte van de subsidie van € 2.98 mln (maatregel 1) dat het werkelijk verlies van de betrokken bouwondernemingen op het project afdekt, is geoorloofde staatssteun;
- het gedeelte van de subsidie van € 2.98 mln (maatregel 1) dat het achteraf werkelijk geleden verlies overschrijdt, is ongeoorloofde staatssteun;

- de “gedeeltelijke terugbetalingsbepaling” uit maatregel 1 zou daarom veranderd moeten worden in een “volledige terugbetalingsbepaling”;
- ook de garantieregeling van maatregel 3 zou aangepast moeten worden.

De steunmaatregelen 2a, 2b en 4 vormden al bij voorbaat geen staatssteun en zijn niet verder onderzocht.

6.4. Wat speelde zich volgens de betrokkenen af tijdens de staatssteunaffaire

Na een korte versie van wat heeft plaatsgevonden (6.4.1) wordt de rol van de stakeholders beschreven (6.4.2).

6.4.1 De gang van het beleidsproces

“Een algemene beperking van het menselijk verstand is zijn imperfecte vermogen de wetenschappelijke stand van zaken uit het verleden – of een overtuiging die inmiddels is veranderd – te reconstrueren. Op het moment dat men een nieuwe kijk op de wereld (of een deel ervan) aanneemt, verliest men onmiddellijk het vermogen tot herinneren van wat men gewoon was te geloven voordat men van gedachten veranderde (Fischhoff 2010/2011, Ter Heyne, 2012). Het onvermogen om vroegere overtuigingen te reconstrueren leidt onvermijdelijk tot een vertekening van de eigen herinneringen. Het maakt niet uit of het hierbij gaat om de zienswijze van één persoon of van meerdere tezamen”.

De Europese Staatssteunregels worden al bij de inwerkingtreding van het toenmalige EEG-verdrag in 1957 van kracht. De huidige verordening treedt rond 1999 in werking en wordt daarna steeds meer actueel. Regelgeving omtrent staatssteun wordt tot dan zelden actief kenbaar gemaakt: af en toe is er een circulaire van BZK waarin voor het onderwerp aandacht wordt gevraagd. Veel vernieuwings- en herstructureringsprojecten komen ondertussen met gemeenschapsgeld tot stand, waarbij dus in feite in strijd met de Europese staatssteunregels gehandeld wordt.

Enige jaren voordat de staatssteunaffaire zich in Haaksbergen aandient, namelijk op 7 maart 2000, laat het ministerie van VROM in de Tweede Kamer nog weten dat de gemeente Haaksbergen bij het realiseren van het MPP de Nederlandse regels voor staatssteun niet overtreedt. Dit naar aanleiding van vragen van een D66 kamerlid.

In Haaksbergen gaan Raad en College er bijgevolg van uit dat mogelijke staatssteun op basis van Europese regelgeving ook met betrekking tot het MPP niet aan de orde is.

LH is het daar niet mee eens: de SOK op basis waarvan het MPP gerealiseerd moet worden bevat een bepaling over gemeentelijke compensatie van de contractpartners bij het eventueel wegvallen van bouwvolumes. Dat kan theoretisch betekenen dat gemeentelijke subsidies uiteindelijk terechtkomen in de zakelijke winst van de betreffende ondernemingen.

LH meent dat zodoende gemeentegeld om het MPP uit te voeren en te exploiteren alleen ten goede komt aan de participanten in de SOK. Ze haakt daarbij aan bij anderen die van mening zijn dat er wel degelijk sprake is van mogelijke staatssteun volgens de Europese wetgeving. Bij de coalitiefracties en het College vindt LH, nu gesteund door D66, onvoldoende oor voor een andere belangenafweging of het aanbrengen van veranderingen in de SOK. Het College en de vier overige fracties zijn van mening dat staatssteun niet aan de orde is. LH dient uiteindelijk zelf een klacht in bij de EC in Brussel. In afwachting van de uitspraak van de EC en uit angst daarvoor mogelijk fors beboet te worden durft gemeente Haaksbergen cruciale onderdelen van

de SOK niet meer ten uitvoer te brengen. Daardoor kan het MPP niet gerealiseerd worden. Uiteindelijk komt van uitstel helemaal afstel: de klacht van LH over staatssteun blijkt de aanleiding tot het tenslotte volledig afblazen van de centrumplannen.

6.4.2 De rol van de stakeholders in de staatssteun-'affaire'

Welke rol hebben de verschillende stakeholders in dit proces gespeeld en hoe hebben zij de gang van zaken rond de staatssteun-'affaire' ervaren?

Voor elk van de vier categorieën stakeholders wordt hun rol in de staatssteun-'affaire' beschreven. De beschrijvingen zijn gebaseerd op de gearchiveerde openbare en geheime stukken, op de toelichtingen van de informanten in de schriftelijke enquêtes, op de antwoorden in de mondelinge interviews en op de aangeleverde notities. Omdat niet iedereen binnen een categorie stakeholders dezelfde ervaringen heeft opgedaan en zich dezelfde meningen heeft gevormd, zijn de beschrijvingen binnen een categorie dan ook niet altijd eensluidend. De Rkc geeft er de voorkeur aan die verscheidenheid te laten zien boven het, wellicht enigszins geforceerd, construeren van één vaag beeld.

1. Hoe de raadsfracties de rolvulling van de vier stakeholderscategorieën zien

1.1. Uitspraken van de Raad over de eigen rol:

- LH bracht de mogelijkheid van ongeoorloofde staatssteun aan de participanten in de SOK naar buiten. LH was vanaf het begin fel tegen het MPP gekant. Voor dit verzet werden alle beschikbare middelen ingezet, ook regelmatige dreigementen om de juistheid van bepaalde beslissingen of handelingen door derden zoals Den Haag, een rechtbank of de EC te laten toetsen. Voor LH was de procedure in Brussel gewoon een middel om het MPP te blokkeren.
- LH heeft in deze een kwalijke rol gespeeld.
- Als je de gemeenschap had willen behoeden voor zinloze kosten, was dit het moment om dat te doen door tegen het MPP te stemmen.
- De beslissing om over het MPP bij de EC te klagen werd door LH eenzijdig genomen. In de Raad had eerst een afweging gemaakt moeten worden tussen het algemeen belang van de centrumplannen voor Haaksbergen en het belang om een procedure die voor Haaksbergen mogelijk nadelig was toch correct af te wikkelen. Tot die afweging heeft de Raad niet kunnen komen doordat LH direct de EC inschakelde.
- LH kaartte bij de EC niet het eigenlijke MPP aan, maar de onderliggende SOK.
- Uit een gesprek met Reimer (BZK) was bij de gemeente Haaksbergen al bekend dat er geen schadevergoedingen mochten voortvloeien uit een SOK, niet in bouwvolumes, niet in geld. De onderliggende SOK voorzag daar wel in.
- Een voor het College negatieve uitspraak van de EC kon onmogelijk tot grote financiële schade voor gemeente Haaksbergen leiden.

Een LH-raadslid beschrijft zijn rol daarin als volgt (uit verslag mondeling interview):
“In 2002 zou er een ‘go, no go’ beslissing vallen over het MPP. De nacht daarvoor heb ik op het internet de gehele regelgeving met betrekking tot staatssteun uitgeplozen. Ik dacht: als je de gemeenschap wilt behoeden voor kosten, moet je het nu melden. De volgende morgen heb ik het ministerie van BZK gebeld. Overigens had een maand eerder de heer X ook al gevraagd of ook andere partijen dan de lokale aannemers in

het SOK zouden kunnen meedoen en derhalve in aanmerking zouden kunnen komen voor subsidie. In de raadsvergadering heb ik gevraagd of het College het centrumplan had aangemeld in Brussel. De wethouder antwoordde dat hij dat niet wist en het moest navragen. Vervolgens heb ik die donderdag ná de raadsvergadering alle stukken naar Brussel gestuurd”.

1.2. Uitspraken van de Raad over de rol van het College

- Tijdens de bewuste raadsvergadering in juli 2002 zei wethouder Roetenberg helemaal niets te weten van mogelijke staatssteun in de SOK.
- Ongeoorloofde staatssteun was op dat moment landelijk en bij de meeste gemeenten helemaal geen item⁸. Daar probeerde men op vergelijkbare wijze projecten te realiseren.
- De wethouder voelde zich overvallen door LH.
- Het College dacht dat er door de ambtenaren en externe deskundigen voldoende naar inhoud en consequenties van de SOK was gekeken en voerde geen aanpassingen door.
- Het College dacht dat het allemaal wel moest kunnen.
- De juridische conclusies van het College naar de Raad blijken achteraf onjuist. Het College had ‘pech’ dat LH er mee aankwam en doorzette tot aan de EC. Dat was elders nog niet gebeurd.
- Het College heeft de procedure in Brussel wel onderschat.

1.3. Uitspraken van de Raad over de rol van de ambtenaren:

- Reimer (BZK) was auteur van een notitie over staatssteun. Alle gemeenten beschikten erover. Het stond in het VNG-blad. Een circulaire was er over verschenen. Men had het kunnen weten als men op de hoogte was van de vakliteratuur.
- Juridische Zaken was onvoldoende met de materie bekend en niet voldoende deskundig. Daarom werden er terecht adviesbureaus ingehuurd. De ambtenaren dachten daarna dat er voldoende naar gekeken was en dat het allemaal wel kon.

1.4. Uitspraken van de Raad over de rol van de Externen:

- De ingehuurde externe juridische expertise voldeed niet. Een bureau kwam met een foutieve zienswijze. Het bureau onderkende het risico van staatssteun niet. Het tweede bureau was kritischer.
- De niet in de SOK participerende aannemers, die de kans om te participeren voorbij lieten gaan, klaagden nu over mogelijk ongeoorloofde staatssteun aan de wel participerende collega-aannemers.
- BAWA kwam eerst met kritiek op de SOK met betrekking tot mogelijk ongeoorloofde staatssteun aan de participerende lokale aannemers en vervolgens pakte eerst LH en later D66 het dossier op.
- BAWA maakte namens LH de zaak aanhangig bij de EC.

⁸ Burgemeester Loohuis hield hierover later lezingen om ook anderen daarover te informeren. Andere gemeenten informeerden bij de gemeente Haaksbergen.

2. Hoe het College de rolvervulling van de vier stakeholderscategorieën ziet

2.1. Uitspraken van het College over de rol van de raadsfracties:

- LH stelde het College op de hoogte van zijn voornemen en probeerde het wel eerst in de Raad te melden. LH paste wel een overvalstrategie toe, het kwam bij de verantwoordelijke wethouder als een donderslag bij heldere hemel.
- Het was in het algemeen belang van Haaksbergen het voornemen van LH om het MPP bij de EC aan te melden eerst bij het College neer te leggen. Elke politieke partij had hierover moeten meebeslissen. Dat is niet gebeurd.
- Het gedrag van LH richting EC, en de haast daarbij, was niet in het algemeen belang van Haaksbergen.
- Een LH-raadslid had een pand net buiten het plan en probeerde alles om binnen de plannen te komen en daardoor mee te kunnen profiteren.

2.2. Uitspraken van het College over de eigen rol:

- We wisten er te weinig van.
- De verantwoordelijke wethouder wist echt niet dat er sprake kon zijn van staatssteun. Hij werd er echt door overvallen.
- De wethouder heeft de inhoudelijke kant van het initiatief van LH waarschijnlijk onderschat. Hij heeft alleen aandacht gehad voor de politieke kant.
- Het College heeft minder adequaat gereageerd op het voornemen van LH de mogelijkheid van staatssteun bij de EC te melden. Daar was inderdaad onvoldoende over bekend. Het College was op dat moment wel bekend met de 'AZ-case'⁹.
- Het College had de stellige overtuiging dat het MPP binnen de normen van toelaatbare staatssteun paste. Het College schatte in dat het allemaal met een sisser zou aflopen.
- Het is een samenspel tussen ambtenaren en College. Men heeft zelf te weinig uitgezocht en gewacht op Europa.
- Als LH van te voren contact had gezocht met het College, had een en ander 'staatssteun-proof' kunnen worden gemaakt.
- Er is door ons gigantisch veel tijd en geld in gestopt, nadat de staatssteunproblematiek om de hoek kwam kijken. Door de staatssteunproblematiek ontstond 2,5 jaar vertraging. Dat was voor mij één van de grootste frustraties als wethouder.

2.3. Uitspraken van het College over de rol van de ambtenaren:

- Het sectorhoofd adviseerde de wethouder dat er absoluut geen sprake was van staatssteun.
- Ik denk niet dat ambtenaren in gebreke zijn gebleven.

2.4. Uitspraken van het College over de rol van de externen:

- Als het College op dat ene punt de overeenkomst had moeten aanpassen, waren we er met de ondernemers uit gekomen. Maar hoe langer het proces duurde, hoe

⁹ De AZ-case is de zaak die werd aangespannen bij de EC omdat voetbalclub AZ beticht werd van het mogelijk verlenen van staatssteun aan de bouwers van het nieuwe DSB (Dirk Scheringa Bank) stadion. AZ is in het gelijk gesteld: geen ontoelaatbare staatssteun.

moeilijker het allemaal werd. Dat heeft de betrokken ondernemers ook het nodige geld gekost.

3. *Hoe de ambtenaren de rolvulling van de vier stakeholderscategorieën zien.*

3.1. *Uitspraken van de ambtenaren over de rol van de externen:*

- Op advies van de ambtelijke juristen werd bureau X ingeschakeld. Deze zag echter over het hoofd dat de beruchte bepaling niet kon en tot problemen aanleiding zou kunnen geven. Toen is Bureau Y ingeschakeld. Deze zag er wel een probleem in. De gemeente zou echter weinig financieel risico lopen.

4. *Hoe de externen de rolvulling van de vier stakeholderscategorieën zien*

4.1. *Uitspraken van externen over de rol van de raadsfracties:*

- De Raad lulde alleen, maar deed niks. Dat heeft ons veel geld gekost.
- Het plan is in de Raad tegengehouden. LH is de boosdoener. Die is naar de EC gestapt. Dat heeft de zaak onnodig jarenlang opgehouden.

4.2. *Uitspraken van externen over de rol van het College:*

- Collegelid X pakte nooit door, praatte alleen maar.
- Het College lulde alleen maar. Dat heeft ons veel geld gekost.
- De redenen voor het verlenen van staatssteun door de gemeente is gelegen in de verwachting van private partners dat het project op zich niet winstgevend gerealiseerd kon worden. Uit het blad Binnenlands Bestuur (d.d. 11/5/2005) blijkt dat de gemeente de staatssteun zou hebben verleend om verloedering tegen te gaan. Maar die verloedering vond niet plaats rond de Markt. Voor zover zich verloedering aan de Markt voordeed, kwam dat doordat de gemeente en haar partners panden hebben verworven, die ze lange tijd leeg hebben laten staan. Leegstand en verloedering hebben kunstmatig een *sense of urgency* gewekt.

4.3. *Uitspraken van externen over de rol van de ambtenaren:*

- De ambtenaren lulden alleen maar, deden niks. Dat heeft ons veel geld gekost.

4.4. *Uitspraken van de externen over de eigen rol:*

- Ze hadden ons een zak geld moeten geven, dan hadden wij het geleidelijk uitgevoerd.
- Zouden de aannemers de overtuiging hebben dat het project in potentie winstgevend was, dan zouden zij hun investeringsbeslissing niet van de staatssteun hebben laten hangen. Ze zouden dan tegen de gemeente hebben gezegd: laat die staatssteun maar zitten, we nemen de risico's wel voor eigen rekening. Maar dat hebben ze nooit gedaan.
- Uit diverse marktonderzoeken bleek dat geen markt bestond voor een verdere uitbreiding van het winkelapparaat. Zeker gezien het feit dat die uitbreiding daarvan aan de noordwestzijde van het winkelapparaat gemakkelijker kon plaatsvinden door de sloop van een textiel fabriek. De commerciële partijen zijn

nooit echt happig geweest op de ontwikkeling van de marktplannen en zijn daartoe alleen met geld te bewegen geweest. Dit is door de gemeente nooit expliciet erkend.

6.5 Stagnatie MPP in afwachting van uitspraak EC?

6.5.1 Inleiding

Op 2 oktober 2002 meldt LH aan BZK dat de fractie van mening is dat er, bij de manier waarop besloten is het MPP te realiseren, sprake is van staatssteun die in strijd was met Europese wet- en regelgeving. Men verzoekt het ministerie hier onderzoek naar te doen. Pas op 4 april 2006 doet de EC uitspraak. Dan zijn er inmiddels circa 3,5 jaar verlopen. Er is gesuggereerd, ook in een aantal van de interviews, dat het College in die periode met name “op haar handen zou hebben gezeten”. Mede door deze inactiviteit zou het MPP uiteindelijk niet gerealiseerd zijn. Kloppen deze beweringen? Wat is er in die 3,5 jaar daadwerkelijk gebeurd?

6.5.2 De verschillende acties

a. Diverse contacten tussen het College en de EC via BZK

De gemeentewet en de Provinciewet geven BZK een coördinerende en sturende rol op het terrein van het openbaar bestuur. Daarom lag het voor de hand dat vragen over mogelijke staatssteun door de gemeente Haaksbergen door LH in eerste instantie bij dit ministerie neergelegd werden. Daarnaast was ook niet de gemeente Haaksbergen, maar de Nederlandse staat partij in dit soort procedures bij de EC. BZK formuleerde het standpunt van Nederland en voerde min of meer namens de gemeente Haaksbergen verweer in de procedure bij de EC. Een en ander was in het najaar van 2001 nog eens vastgelegd in de richtlijn interdepartementale afspraken inzake het aanmelden van steunzaken.

Datum	Actie	Tussentijd
12-11-2003	Formeel verzoek melding College aan BZK	
		9 weken
23-01-2004	Brief LH aan EC verstuurd	
		4 weken
23-02-2004	Brief LH aan EC ingeschreven	
		7 weken
15 april 2004	Verzoek om toelichting EC aan BZK	
		6 weken
18 en 25 mei 2004	Antwoord BZK aan EC	
		4 weken
25 juni 2004	Formele steunmelding BZK aan EC	
		3 weken
12 juli 2004	Verzoek EC aan BZK: nadere inlichtingen	
		12 weken
8 oktober 2004	Overleg met EC in Brussel	
		12 weken

30 december 2004	Antwoord BZK aan EC	
		2 weken
10 januari 2005	Antwoord BZK bij EC ingeschreven	
		16 weken
11 en 18 mei 2005	Aanvullende gegevens van BKZ aan EC	
		16 weken
21 september 2005	EC aan BZK: onderzoek formeel gestart	
		14 weken
29 december 2005	Verweer BZK in procedure bij EC	
		1 week
5 januari 2006	Verweer BZK bij EC ingeschreven	
		13 weken
4 april 2006	Uitspraak EC	
		2 weken
18 april 2006	Uitspraak EC BZK > Haaksbergen gestuurd	

Goed overleg tussen Haaksbergen en BZK over de bij de EC te volgen (juridische) strategie was daarom cruciaal. Ook moest Haaksbergen BZK regelmatig van relevante gegevens voorzien of vragen beantwoorden die EC aan BZK over het MPP gesteld had. BZK moest het Nederlandse standpunt immers goed voorbereid bij de EC kunnen verdedigen.

Vaak werd er door EC om gegevens gevraagd die (nog) helemaal niet beschikbaar waren, b.v. de taxatiewaarde van bepaalde kavels of panden. Voor het uitvoeren van die taxaties moest dan eerst een geschikt kantoor gevonden worden, dat de taxaties dan ook daadwerkelijk moest uitvoeren. Soms werd tot een tweede taxatie van de betreffende panden of kavels besloten.

Tussendoor vond op 8 oktober 2004 ook nog rechtstreeks overleg tussen Haaksbergen en de EC plaats, dat ook grondig voorbereid moest worden.

Alle communicatie tussen EC en gemeente Haaksbergen over de staatssteunprocedure verliep zodoende via BZK. Daar zat nog al eens de nodige vertraging in.

Al met al verstreken tussen het versturen van de klachtbrief van LH aan EC op 23 januari 2004 en de uiteindelijke uitspraak van de EC op 4 april 2006 circa 2 jaar en 3 maanden.

b. Inwinnen juridisch advies over de procedure bij de EC

LH kaartte staatssteun echter niet pas op 23 januari 2004 bij de EC aan, maar in feite al op 2 oktober 2002 bij BZK. In de periode tussen oktober 2002 en januari 2004, vóórdat LH de formele klacht bij de EC deponeerde, vonden zodoende ook al de nodige activiteiten plaats.

De betreffende periode van circa anderhalf jaar werd met name benut om te besluiten of de centrumplannen nu wel of niet formeel ter beoordeling bij de EC zouden worden aangemeld. Niet aanmelden betekende dat na realisatie van het MPP volgens de afgesloten SOK met CH en RaVg achteraf het risico op een forse boete van de EC gelopen werd. Wél aanmelden betekende dat de SOK, op basis waarvan het MPP gerealiseerd zou worden, al bij voorbaat afgekeurd zou kunnen worden en het MPP misschien wel helemaal niet gerealiseerd zou worden. Wat moest zwaarder wegen?

Om deze afweging te kunnen maken was met name specifieke juridische informatie nodig, over de voorwaarden rondom ontoelaatbare staatssteun en over de procedure bij de EC.

Deze informatie bleek niet op voorhand beschikbaar, niet binnen de eigen ambtelijke organisatie, maar ook niet bij de externe deskundigen die geraadpleegd werden. Synchroon aan deze procedure verliep ook nog een procedure die zich bezighield met de vraag of het MPP wel aan CH en RaVg gegund had mogen worden: had het MPP niet aanbesteed moeten worden?

Het inwinnen van adequaat juridisch advies vergde de nodige tijd:

Datum	Actie	Tussentijd
2 oktober 2002	LH kaart staatssteun MPP bij BZK aan	
		3 weken
29 oktober 2002	Brief BZK aan Haaksbergen: staatssteun?	
		3 weken
20 november 2002	Aanvullende informatie LH aan BZK	
		2 weken
3 december 2002	Juridisch advies Dirkzwager gereed	
		7 weken
20 januari 2003	Overleg Haaksbergen - BZK: Nysingh in beeld	
		2 weken
6 februari 2003	Advies Advocatenkantoor Nysingh gevraagd	
		1 week
13 februari 2003	Voorlopige conclusie Nysingh	
		4 weken
13 maart 2003	Juridisch advies Nysingh gereed	
		6 weken
22 april 2003	Noodzakelijke taxaties beschikbaar	
		1 week
26 april 2003	Advies Advocatenkantoor Hovingh gereed	
		13 weken
1 augustus 2003	Gewijzigde bedragen taxaties gereed	
		25 weken
23 januari 2004	Klacht LH bij EC gedeponerd	

c. *Inwinnen juridisch advies en overleg over de SOK met CH en RaVg*

In de tussentijd werd ook juridisch advies ingewonnen over de voortzetting van de samenwerking met CH en RaVg: was de met hen gesloten SOK eigenlijk nog wel rechtsgeldig en wat te doen wanneer de centrumplannen bij de EC zouden worden aangemeld en afgekeurd? Wat in de tussentijd te doen met de MPP-plannen: zouden er misschien schadeclaims van de contractpartners wegens contractbreuk kunnen volgen en hoeveel kans van slagen zouden die dan hebben? Moest de SOK wellicht helemaal opgezegd worden?

Of zou de SOK misschien op bepaalde onderdelen aangepast kunnen worden, zodat de overeenkomst wél aan de eisen van de EC zou voldoen?

Na het inwinnen van het benodigde juridisch advies werd intensief overleg gepleegd met CH en RaVg: zouden zij bereid zijn de gesloten SOK op EC-gevoelige onderdelen open te breken en te veranderen? Dat zou dan met name betekenen dat de financiële bijdrage van gemeente Haaksbergen aan de realisatie van het MPP fors verlaagd zou moeten worden.

De gemeente Haaksbergen was bereid de SOK ongewijzigd door te zetten als de gemeentelijke bijdrage ruim 1,1 mln lager zou worden gesteld. Anders moesten de centrumplannen ter beoordeling aan de EC worden voorgelegd.

Maar met CH viel over verlaging van de gemeentelijke subsidie niet te praten: de bouwcombinatie was van mening dat er geen sprake was van staatssteun en bleef bij die mening. Het voorstel van de gemeente om de bijdrage met circa 1,1 mln euro te verlagen werd in strijd beschouwd met artikel 14 Boek 3 Burgerlijk Wetboek.

De weken daarop passeerden allerlei andere voorstellen en tegenvoorstellen de revue, maar werd geen oplossing gevonden. Tenslotte bleken CH en RaVg tot een compromis bereid: wanneer de gemeente Haaksbergen de realisatie van de centrumplannen volgens de gesloten SOK zou doorzetten, waren de CH en RaVg bereid het risico van een mogelijke terugvordering van de gemeentelijk bijdrage voor hun rekening te nemen, mocht sprake zijn van staatssteun. Er zouden geen stappen worden gezet die in strijd waren met wet- en regelgeving.

Nu deze impasse doorbroken bleek kon het project weer ter hand genomen worden, terwijl er ook op korte termijn een melding van de centrumplannen naar Brussel zou gaan. Het initiatief daartoe werd de gemeente Haaksbergen echter uit handen geslagen toen LH op 23 januari 2004 besloot bij de EC over mogelijke staatssteun te klagen.

Daarna stagneerde de voortgang van het MPP drastisch: enerzijds eiste de voorbereiding en het voeren van de procedure in Brussel veel aandacht, anderzijds moest met CH en RaVg over de gevolgen van de procedure in Brussel overlegd en onderhandeld worden. Nadat CH eerst maandenlang op het ongewijzigd doorzetten van de centrumplannen had aangedrongen en later met juridische stappen had bedreigd gooide de combinatie van bouwondernemingen begin 2005 de handdoek in de ring en trok zich helemaal uit het MPP-project terug. RaVg nam pas na maandenlange onderhandelingen het gedeelte van CH in het MPP over.

Datum	Actie	tussentijd
2 oktober 2002	LH kaart staatssteun MPP bij BZK aan	
		3 weken
29 oktober 2002	Brief BZK aan Haaksbergen: staatssteun?	
		3 weken
20 november 2002	Aanvullende informatie LH aan BZK	
		2 weken
3 december 2002	Juridisch advies Dirkzwager gereed	
		7 weken
20 januari 2003	Overleg Haaksbergen - BZK: meer advies	
		2 weken
6 februari 2003	Advies Advocatenkantoor Nysingh gevraagd	
		5 weken
13 maart 2003	Juridisch advies Nysingh gereed	
		6 weken
22 april 2003	Noodzakelijke taxaties beschikbaar	
		8 weken

26 juni 2003	Advies Kienhuis over SOK aan gemeente	
		1 week
1 juli 2003	Overleg over aanpassen SOK met CH en RaVg	
		15 weken
15 oktober 2003	Akkoord over gewijzigde SOK	
		4 weken
12 november 2003	Formeel verzoek melding College aan BZK	
		9 weken
23 januari 2004	Klacht LH over staatssteun aan EC	
		18 weken
4 juni 2004	Advies aangepaste SOK aan Nysingh gevraagd	
		3 weken
25 juni 2004	Advies Nysingh over aangepaste SOK gereed	
		2 weken
6 mei 2004	Verzoek informatie Rabobank aan VROM	
		19 weken
18 oktober 2004	Informatie VROM aan Rabobank Nederland	
		21 weken
23 maart 2005	Start onderhandelingen RaVg met CH	
		14 weken
28 juni 2005	Voorstel andere risicodeling RaVg-Haaksbergen	
		3 weken
18 juli 2005	B&W akkoord met nieuwe risicodeling	
		1 week
21 juli 2005	RaVg regelt financiën met CH	
		17 weken
23 november 2005	RaVg neemt aandeel CH over	
		3 weken
15 december 2005	CH treedt definitief uit	
		10 weken
2 maart 2006	B&W: overname aandeel CH > RaVg akkoord	

d. *Ontwikkelen sterk aangepaste MPP- plannen met RaVg*

Nadat RaVg na maandenlange onderhandelingen de rechten en plichten van CH in het MPP had overgenomen, moesten er nieuwe plannen voor het centrum ontwikkeld worden. De afspraken daarover moesten in een nieuwe SOK vastgelegd worden, waarbij dit keer alle aandacht al bij voorbaat er naar uit ging te voorkomen dat sommige bepalingen mogelijk als ongeoorloofde staatssteun zouden kunnen worden uitgelegd.

Daartoe werd weer uitgebreid advies ingewonnen bij advocatenkantoor Nysingh, dat al vrij snel zijn goedkeuring aan de nieuwe SOK kon hechten. In deze fase werden de noodzakelijke stappen verhoudingsgewijs heel snel doorlopen: binnen drie maanden kon een nieuwe 'staatssteun-proof' SOK met RaVg aan de Raad voorgelegd worden. Op 15 februari 2006 werd deze intentie-overeenkomst door de Raad goedgekeurd.

Op 4 april 2006 maakte de EC haar uitspraak bekend. Daarna verschoof de focus van de belemmeringen voor het realiseren van het MPP van juridische naar financiële aspecten.

datum	actie	tussentijd
23 november 2005	RaVg neemt deel MPP CH over	
		1 week
27 november 2005	RaVg presenteert nieuw MPP-plan	
		6 weken
03 januari 2006	Het College besluit tot nieuwe SOK met RaVg	
		1 week
11 januari 2006	Vooroverleg met RaVg over nieuwe SOK	
		2 weken
23 januari 2006	Nieuwe concept-SOK met RaVg gereed	
		1 week
30 januari 2006	Nysingh keurt nieuwe SOK met RaVg goed	
		2 weken
15 februari 2006	Raad keurt nieuwe intentieovereenkomst goed	

6.5.3 Conclusie Rkc staatssteun-‘affaire’

Heeft het College circa 3,5 jaar “op haar handen gezeten” nadat LH 2 oktober 2002 aan het BZK had gemeld dat, de fractie van mening was dat er bij de manier waarop besloten was het MPP te realiseren, sprake was van staatssteun in strijd met Europese wet- en regelgeving?

Waar heeft het College zich mee bezig gehouden in de periode oktober 2002 – april 2006?

- Met diverse contacten tussen het College en BZK;
 - over de procedure bij EC,
 - over de te volgen strategie,
 - over diverse openstaande vragen.
- Met het inwinnen juridisch advies over;
 - de procedure bij EC,
 - de consequenties van de bestaande SOK,
 - de mogelijke aanpassingen van de bestaande SOK,
 - over het uittreden CH en het overnemen van het gedeelte van het MPP door RaVg,
 - over een nieuwe sok met RaVg.
- Met het laten doen van voor EC noodzakelijke taxaties e.d.;
- met overleg met CH en RaVg over aanpassingen van de vigerende SOK;
- met het voeren van de procedure bij RvS in verband met de provinciale bijdrage aan het MPP;
- met ontwikkelen van een nieuwe opzet voor het MPP, en
- met overleg en onderhandelen met RaVg over de inhoud van de nieuwe SOK.

Conclusie

Het College heeft in de periode eind 2002 – begin 2006 geenszins op “haar handen gezeten”. In een situatie waarin verschillende procedures met uiteenlopende belanghebbenden op zeer diverse niveaus gevoerd moesten worden, heeft men zich enerzijds van voldoende advies en expertise proberen te voorzien, en anderzijds geprobeerd alternatieve paden te bewandelen om het MPP toch te kunnen realiseren. Veel tijdsverlies tijdens de staatssteun-‘affaire’ valt terug te voeren op de tijd die nodig is om voldoende advies in te winnen, berekeningen te laten uitvoeren, de Raad te Raadplegen of wettelijke termijnen te respecteren.

Toch valt het College in deze periode ook wel het één en ander te verwijten. In ieder geval tegen de tijd dat de staatssteunaffaire begon te spelen, had men zich moeten realiseren dat men ambtelijk en bestuurlijk onvoldoende voorbereid en bemenst was om de regie te kunnen voeren over een groot infrastructureel project als het MPP. Toen de verwijten van ongeoorloofde staatssteun en allerlei financiële en juridische complicaties zich begonnen op te stapelen, had men zich van meer dan alleen extern advies moeten laten voorzien. Er had intern meer en gericht in de eigen specifieke deskundigheid geïnvesteerd moeten worden. Een investering die ook te rechtvaardigen zou zijn geweest gezien de omvang van het MPP en andere grote infrastructurele projecten die op dat moment al geagendeerd stonden. Nu moesten College en ambtelijke organisatie zich noodgedwongen vaak door uiteenlopende externe deskundigen bij de hand laten nemen. et de “kennis van toen” had men in deze veel pro-actiever kunnen en moeten zijn.

Ook valt het College te verwijten dat zij niet eerder, en dus tijdig, tot de conclusie kwam dat het aanmelden van de MPP-plannen bij de EC, ondanks eerdere aanwijzingen van VROM in 2000, niet te vermijden viel.

Toen medio 2003 bleek dat de overige contractpartners onvoldoende aan het aanpassen van de gesloten SOK wilden of konden meewerken, had men zijn conclusies al moeten trekken en het MPP bij de EC ter toetsing moeten aanmelden. Pas op 12 november 2003 verzocht het College BZK het MPP formeel bij de EC aan te melden. BZK had deze melding al wel voorbereid maar nog niet formeel gedaan toen op 23 januari 2004 de klacht van LH in Brussel arriveerde.

6.6. De juridische kwaliteit van de adviezen en de contracten staatssteun

Veel van de betrokkenen zijn van mening dat de zogenaamde staatssteun-‘affaire’ tenslotte de genadeslag voor de MPP-plannen is geweest. Het College besloot met de uitvoering van het MPP te wachten tot de EC uitspraak zou hebben gedaan. Dit besluit leidde uiteindelijk tot een vertraging van circa 2,5 jaar. In die periode veranderden de omstandigheden dusdanig dat van uitstel ook afstel kwam: er was economische tegenwind opgestoken en RaVg kwam in andere handen.

Tijdens de interviews werd regelmatig gesuggereerd dat het MPP al lang gerealiseerd zou zijn geweest, wanneer het College in 2004 niet tot uitstel ervan had besloten. Haaksbergen zou dan nu een vitaal en aantrekkelijk centrum hebben, dat veruit beter opgewassen zou zijn geweest tegen de gevolgen van de huidige economische crisis.

Werd het besluit van het College inderdaad te gemakkelijk genomen? Werden de risico's van een negatieve uitspraak van de EC inderdaad te hoog ingeschat?

Mogelijke staatssteun was in 2004 een betrekkelijk nieuw thema, waarmee de meeste gemeenten onbekend waren. Het College nam haar besluit in 2004 dan ook op basis van de juridische adviezen die zij extern betrokken, omdat de betreffende expertise niet binnen de eigen ambtelijke organisatie aanwezig was.

Veel tijdsverlies tijdens de staatssteunaffaire valt terug te voeren op de tijd die nodig was om die juridische adviezen op te stellen. In de betreffende periode (eind 2002 – medio 2006) heeft gemeente Haaksbergen van een drietal juridische adviseurs gebruik gemaakt: Dirkzwager, Kienhuis Hoving en Nysingh, Dijkstra en De Graaff.

Dirkzwager brengt op 3 december 2002 als eerste advies uit:

- Gemeente Haaksbergen heeft, ter ontwikkeling en realisatie van de eerste fase van het Ontwikkelingsplan Centrum, de SOK “het Marktpassageplan“ gesloten met CH en RaVg.
- De in deze SOK begrepen bijdrage van de gemeente ad 7,2 mln gulden vormt hoogstwaarschijnlijk ontoelaatbare staatssteun.
- Van de afspraken in de SOK moet melding aan de EC worden gedaan.
- De EC moet beslissen of de in de overeenkomst vastgelegde afspraken inderdaad ontoelaatbare staatssteun bevatten.

Kienhuis Hoving brengt daarnaast op 23 juni 2003 nog een advies op hoofdlijnen uit:

- Wanneer de EC inderdaad concludeert dat er sprake is van ontoelaatbare staatssteun in de tussen gemeente Haaksbergen, CH en RaVg gemaakte afspraken, dan brengt dit oordeel hoogstwaarschijnlijk (geheel of gedeeltelijke) nietigheid van de SOK met zich mee. Maar pas wanneer de EC ook inderdaad tot een negatief oordeel zou komen.
- Er zijn drie opties:
 1. De huidige SOK ongewijzigd aan de EC voorleggen en om een uitspraak vragen. Het is immers mogelijk dat er toch geen sprake is van ontoelaatbare staatssteun en dan zou het MPP conform de overeenkomst gerealiseerd kunnen worden. Valt de uitspraak negatief uit, dan kan de SOK aan de hand daarvan alsnog aangepast worden. Het kan wel anderhalf jaar duren voordat de EC tot een uitspraak komt.
 2. Een tweede optie is de SOK in onderling overleg én met wederzijds goedvinden bij voorbaat maar te beëindigen. Dat moet in verband met mogelijke bouw- of ontwikkelingsclaims door marktpartijen dan wel goed schriftelijk worden vastgelegd.
 3. De huidige SOK zou met wederzijds goedvinden al bij voorbaat beëindigd kunnen worden en tegelijkertijd zou een andere vervangende SOK aangegaan kunnen worden, waarin mogelijk nieuwe inzichten verwerkt zouden kunnen worden. Deze optie leidt waarschijnlijk tot een liquidatieregeling.

Waarmee moet rekening gehouden bij de keuze voor één van de drie opties?

- Mogelijke schadevergoedingen: wanneer de SOK (geheel of gedeeltelijk) nietig verklaard wordt in verband met ontoelaatbare staatssteun, dan lijkt de gemeente Haaksbergen geen schadevergoeding aan de andere partijen te hoeven betalen, maar helemaal zeker is dat niet.
- Op grond van redelijkheid en billijkheid en precontractuele goede trouw zijn de betrokken partijen verplicht zich in te spannen bij nietigheid van de oorspronkelijke overeenkomst een andere wel toelaatbare overeenkomst te sluiten.

Alle overige adviezen worden uitgebracht door Nysingh, Dijkstra en De Graaff

Juristen die in Europese regelgeving gespecialiseerd zijn en op advies van BZK door de gemeente Haaksbergen om advies gevraagd worden. Dit kantoor brengt in 2003 een aantal adviezen uit over de juridische aspecten van het MPP met name ten aanzien van staatssteun en aanbesteding.

- *13 maart 2003:* onderzoek naar voorbeelden die een indicatie zouden geven van het volledige oordeel van EC.
- *26 september 2003:* gevolgen toch uitvoeren van SOK MPP?

Advies: Er moet bij EC gemeld worden, niet melden is onrechtmatig handelen. Na de melding zal er sprake zijn van een “stand-still” situatie. Kan er toch voortgang geboekt worden met het MPP zonder de “stand-still” bepaling te schenden?

Advies:

1. Bouwvergunningen mogen afgegeven worden: handeling is geen staatssteun.

2. CH mag geen onroerende zaken aan de gemeente Haaksbergen overdragen: onderwerp van onderzoek door EC.
3. CH mag voor de gemeente Haaksbergen wel gronden bouwrijp maken, mits kosten daarvoor marktconform zijn.
4. Bouwrijpe percelen mogen niet door de gemeente Haaksbergen aan CH worden overgedragen.
5. CH zou wel met bouwen kunnen beginnen, maar de ten onrechte verleende steun zou door Brussel naderhand terug gevorderd kunnen worden.

Conclusie: om voortgang te kunnen boeken moeten, in verband met de SOK en om fiscaal-technische redenen, onroerende zaken worden overgedragen. Maar dit is nu juist de maatregel die ter beoordeling bij EC ligt: deze actie zou een groot risico voor Haaksbergen inhouden.

25 juni 2004: het Goedkeuringsbesluit van Provincie Overijssel voor het bestemmingsplan MPP is op 6 mei 2004 vernietigd. Er is een nieuwe opzet voor MPP op 4 juni 2004 opgesteld. De SOK is nog niet aangemeld, maar dat gaat wel gebeuren. Wat nu ?

Advies: wachten met het beëindigen van de SOK of andere ingewikkelde constructies tot EC uitspraak gedaan heeft.

- Onduidelijk of SOK nu wel of geen staatssteun bevat;
- onduidelijk of de financiering Raad van State-proof geregeld kan worden;
- er worden diverse alternatieven geopperd om met het MPP door te kunnen gaan.

20 januari 2006: beoordeling van nieuwe intentieovereenkomst Haaksbergen en RaVg.

Advies:

- geen staatssteun indien panden en gronden tegen marktprijs worden aan- en verkocht;
- beheer door RaVg van de onroerende goederen voor eigen rekening en risico totdat het MPP gerealiseerd zal zijn, vormt een verlening van een concessie voor een dienst. Opdracht daartoe zou met een "passende mate van openbaarheid" moeten worden aanbesteed: aanbestedingsregels zijn niet van toepassing, maar mededinging moet wel mogelijk zijn: b.v. een oproep tot mededinging op de website van Haaksbergen zetten.

De teneur van alle adviezen is dat

- de SOK elementen van staatssteun bevat;
- onderdelen van de SOK mogelijk aanbesteed hadden moeten worden;
- het MPP bij de EC moet worden aangemeld;
- dat die procedure wel twee jaar kan duren;
- dat de uitkomst van de procedure onzeker is omdat er tot dan geen vergelijkbare zaken bij de EC behandeld zijn.

Wat blijkt uiteindelijk de kwaliteit van al die verstrekte juridische adviezen te zijn geweest in het licht van de uitspraak van de EC inzake de staatssteunaffaire?

Van alle uitgebrachte adviezen kan gesteld worden dat zij adequaat antwoord gaven op de vraagstelling van de zijde van gemeente.

Steeds werd aangegeven dat de SOK elementen van staatssteun bevatte, dat het MPP daarom bij de EC aangemeld moest worden, maar ook dat de uitkomst van die procedure erg onzeker was. Het enige sanctie-instrument vanuit Brussel zou terugvordering van de ten onrechte verleende steun en/of het opleggen van een boete zijn. Brussel of Den Haag konden de bouw

van MPP echter niet onder dwang stilleggen. Het was aan Haaksbergen of men het risico wilde nemen.

6.7. Conclusies Rkc staatssteun

Ten aanzien van de staatssteun-'affaire' werden de sub-onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat heeft zich afgespeeld tijdens de zogenaamde staatssteun-'affaire' (2003 - 2006) en wat zijn daarvan de consequenties voor het realiseren van het MPP geweest?
2. Hoe hebben de verschillende stakeholders de staatssteun-'affaire' beleefd?
3. Wat blijkt de kwaliteit van de verstrekte juridische adviezen te zijn geweest in het licht van de uiteindelijke uitspraak van de EC inzake de staatssteun-'affaire'?
4. Hoe moet de stagnatie die optrad ten gevolge van de zogenaamde staatssteun-'affaire' beoordeeld worden?

De conclusies van dit hoofdstuk volgen dezelfde indeling:

6.7.1 Conclusies ten aanzien van de staatssteunaffaire

De uitspraak van de EC betekende in feite voor de uitvoerbaarheid van de Centrumplannen het volgende:

- Drie van de vijf voorgenomen steunmaatregelen vormden helemaal geen staatssteun.
- De overige twee maatregelen vormden in hun oorspronkelijke vorm alleen dan ongeoorloofde staatssteun, wanneer de betrokken bouwondernemingen op het project daadwerkelijk winst zouden hebben gemaakt. Maar de kans daarop was dusdanig gering dat juist daarom door de gemeente Haaksbergen tot de steunmaatregelen was besloten: het MPP was zonder gemeentelijke subsidie economisch niet haalbaar.
- Daarnaast zou er van ongeoorloofde staatssteun sprake zijn geweest, wanneer er schadevorderingen op grond van Art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit de uitvoering van het project zouden zijn voortgevloeid. Voor die kosten zou de gemeente dan voor 35% aansprakelijk zijn geweest.
- Een eventuele Europese boete zou dus hooguit van toepassing zijn geweest op 35% van de kosten van schadevorderingen, waarvan volstrekt onduidelijk is of die wel actueel geworden zouden zijn en hoe groot ze dan uiteindelijk zouden zijn geweest.
- Achteraf gezien zou de gemeente Haaksbergen weinig financiële risico's hebben gelopen wanneer zij niet op de uitspraak van de EC zou hebben gewacht en met het realiseren van de centrumplannen zou zijn doorgegaan.

Toch heeft het College er goed aangedaan om het MPP niet conform de oorspronkelijke plannen te willen doorzetten. Dat de EC tot deze uitspraak zou komen kon het College niet voorzien, gezien:

- de complexiteit van de relevante wetgeving;
- het feit dat BZK in deze zelf geen advies durfde te geven;
- het feit dat zelfs de geraadpleegde externe juridische adviseurs geen betrouwbare voorspellingen over een oordeel van de EC konden doen;
- het feit dat (ongeoorloofde) staatssteun een betrekkelijk nieuw fenomeen was, waarover nog geen voor het MPP relevante uitspraken waren gedaan;
- het feit dat er tot dan geen met het MPP vergelijkbare projecten aan de EC waren voorgelegd;
- het feit dat zelfs de EC pas tot haar uitspraak kwam na de verschillende aspecten van het MPP laag voor laag ontleed te hebben.

Het college kon zodoende niet voorzien hoe de uitspraak van de EC zou luiden en hoe hoog een mogelijke boete voor Haaksbergen zou uitpakken.

6.7.2 Conclusies met betrekking tot de beleving van de stakeholders

Zoals te verwachten valt heeft elk van de stakeholders een bepaald beeld van de eigen rol in de staatssteun-'affaire'. Niet iedereen heeft dezelfde ervaringen opgedaan of zich dezelfde meningen gevormd. Men beoordeelt de rol en de motivatie van de andere stakeholders heel verschillend.

De coalitiepartijen CDA, VVD, GGH en PvdA zien zichzelf als competente volksvertegenwoordigers, die naar beste vermogen en met de kennis van dat moment geprobeerd hebben het algemeen belang van Haaksbergen te dienen door te proberen het MPP te realiseren gezien de dringende noodzaak van een structurele oplossing voor het centrum. Zij menen onder andere op basis van de informatie van VROM en Provincie Overijssel de risico's en de gevolgen van het MPP destijds juist en accuraat ingeschat te hebben. Zij voelen zich in de uitspraak van de EC in dit gevoel bevestigd.

LH ziet de overige partijen, B&W en de ambtelijke organisatie juist als "naïef", "blind", misschien zelfs wel incompetent. Niet bereid of in staat de gevaren van mogelijke ontoelaatbare staatssteun voor Haaksbergen te voorzien of te overzien, bezig Haaksbergen in een financieel fiasco te storten. Maar misschien dienen de overige partijen en B&W ook wel "oneigenlijke belangen". De eigen achterban van de andere partijen had mogelijk een onevenredig groot belang bij het realiseren van het MPP, ongeacht de financiële consequenties daarvan voor Haaksbergen.

LH ziet zichzelf als een terechte "klokkenluider" die de gemeente Haaksbergen een groot financieel fiasco en een aanzienlijke boete van de EC heeft bespaard en zodoende het algemeen belang van Haaksbergen in belangrijke mate heeft bevorderd.

LH voelt zichzelf in de uitspraak van de EC in dit gevoel bevestigd. De meeste andere partijen zien LH echter als een "slechte verliezer", die door de meerderheid van de Raad gesteunde en goedgekeurde besluiten probeerde te saboteren door oneigenlijk gebruik van juridische procedures.

D66 ziet zichzelf als intermediair tussen LH enerzijds en de overige partijen anderzijds. Enerzijds constructief bezig een gedegen centrumplan voor Haaksbergen te realiseren, anderzijds alert op hiaten in de informatie en kritisch op de financiële onderbouwing van het MPP, steeds met het dienen van het algemeen belang voor ogen.

Door de andere partijen wordt niet in twijfel getrokken dat D66 op competente wijze probeerde het algemeen belang van Haaksbergen te dienen, maar tegelijkertijd ziet men D66 ook wel een beetje als "hulp in bange dagen" voor LH en als mede "slechte verliezer".

College en ambtelijke organisatie tenslotte denken naar eer en geweten voor het algemeen belang van Haaksbergen gehandeld te hebben, naar de Raad toe, maar ook naar externe partners. Men meent dit onder moeilijke omstandigheden te hebben gedaan, met onvolledige informatie en in een sfeer van wantrouwen en verdachtmakingen. Men denkt tijdig extern advies te hebben ingewonnen en aan alternatieve scenario's te hebben gewerkt. Men denkt terecht de voortgang van het MPP bevroren te hebben nadat de procedure bij de EC opgestart was. Men voelt zich in de uitspraak van de EC in dit gevoel bevestigd. De activiteiten van LH in deze worden als erg nadelig voor Haaksbergen gezien.

6.7.3 Conclusies ten aanzien van het optreden van stagnatie ten gevolge van de staatssteun-'affaire'

Het College heeft in de periode eind 2002-begin 2006 geenszins op "haar handen gezeten". Men heeft in een geleidelijk complexer wordende situatie geprobeerd zich enerzijds van voldoende advies en expertise te voorzien, en anderzijds alternatieve paden te bewandelen om het MPP toch te kunnen realiseren.

Veel tijdsverlies tijdens de staatssteunaffaire valt terug te voeren op de tijd die nodig is om voldoende advies in te winnen, berekeningen te laten uitvoeren, de Raad te raadplegen of wettelijke termijnen te respecteren.

Wel valt het College te verwijten dat zij niet eerder en dus tijdig tot de conclusie kwam dat het aanmelden van de MPP -plannen bij de EU, ondanks eerdere aanwijzingen van VROM in 2000, niet te vermijden viel. Toen medio 2003 bleek dat de overige contractpartners onvoldoende aan het aanpassen van de gesloten SOK wilden of konden meewerken, had men zijn conclusies al moeten trekken en het MPP bij de EC ter toetsing moeten aanmelden.

Een meer proactieve houding zou een tijdswinst van circa 6 maanden hebben opgeleverd.

Wellicht dat men daarmee de gevolgen van de integratie van Bouwfonds met RaVg en het inzetten van de economische teruggang net had kunnen voorblijven: "the devil is in the details".

6.7.4 Conclusies ten aanzien van de kwaliteit van de verstrekte juridische adviezen in het licht van de uiteindelijke uitspraak van de EC inzake de staatssteun-'affaire'

De geraadpleegde externe juristen hebben met betrekking tot de uitspraak van de EC de insteek "het kan vriezen, het kan dooien" en de mogelijke financiële risico's daarvan voor Haaksbergen juist ingeschat. Op basis van dezelfde gegevens en identieke Europese regelgeving maar een andere motivatie zou de uitspraak van de EC voor Haaksbergen ook heel veel nadeliger hebben kunnen uitpakken.

Het kiezen van die verdedigingsstrategie die bij de EC de meest kans van slagen zou hebben, vergde de nodige tijd met name omdat noodzakelijke gegevens (zoals taxaties) in eerste instantie ontbraken en nog gegenereerd moesten worden.

Wel valt het juristen te verwijten dat zij bij het opstellen van de oorspronkelijke SOK tussen Haaksbergen en de beide overige contractpartners geen oog hebben gehad voor de strijdigheid van sommige bepalingen met het Europees recht.

6.8. Eindconclusie Rkc staatssteun-'affaire'

- De uitspraak van de EC leverde geen duidelijke winnaar maar met name verliezers op. Er was in de manier waarop het MPP gefinancierd had zullen worden weliswaar sprake van staatssteun, maar die zou grotendeels geoorloofd zijn geweest. Als er op termijn al een boete zou hebben gedreigd, zou de omvang daarvan beperkt zijn gebleven.
- Dat de procedure bij de EC dit resultaat zou hebben, was echter niet te voorzien.
- De geraadpleegde externe juristen schatten bij de EC-procedure het scenario van "het kan vriezen, het kan dooien" en de mogelijke financiële risico's daarvan juist in. Wel valt het juristen te verwijten dat zij, bij het opstellen van de oorspronkelijke SOK tussen Haaksbergen en de beide overige contractpartners, geen oog hebben gehad voor de strijdigheid van sommige bepalingen met het Europees recht.
- Het was terecht dat het College in de procedure bij de EC geen risico durfde te lopen, het kon immers vriezen maar ook wel dooien, en de realisatie van het MPP bevroren.

- Door de stagnatie die als gevolg van deze beslissing optrad, werd Haaksbergen tot op de dag van vandaag een vernieuwd en vitaal centrum onthouden en kwamen enkele betrokken bouwondernemingen in financiële problemen.
- In het vervolgtraject raakte de verhouding tussen de gemeente Haaksbergen en haar meest coöperatieve en vasthoudende bouwpartner RaVg ernstig getroebleerd.
- De partijen die aan het langste eind trokken waren LH en D66. LH was van meet af aan tegen de realisatie van het MPP en bereikte via de procedure bij de EC haar doelstelling.
- Tot realisatie van het MPP was echter bij 2/3 meerderheid besloten door de democratisch gekozen Raad.
- De beslissing om tot het aanmelden van het MPP bij de EC over te gaan lag primair bij het College. Daarnaast had een meerderheid van de Raad het College kunnen opdragen het MPP aan te melden, maar pas na een afgewogen besluitvorming hierover.
- In dat licht gezien heeft LH de procedure bij de EC in feite oneigenlijk gebruikt om te proberen haar eigen doelstellingen te behalen.
- Op de feitelijke uitkomst heeft de rechtstreekse klacht van LH bij de EC echter geen invloed gehad. Het College had al circa 10 weken eerder besloten tot melding van het steunvoornemen over te gaan en ook zonder de klacht van LH zou het MPP op of omstreeks 25 juni 2005 ter toetsing aan de EC zijn voorgelegd.

Hierbinnen hebben de Europese wijzen zich over Haaksbergen gebogen



7. Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds-‘affaire’

Onderzoeksvraag 4B: *Wat speelt er in de Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds-‘affaire’?*

7.1. Inleiding

Met het vonnis van 17 augustus 2011 van de meervoudige kamer van de rechtbank Almelo komt tenslotte een einde aan de langdurige samenwerking tussen Bouwfonds Ontwikkeling B.V. (voorheen Rabo Vastgoed BV) en de gemeente Haaksbergen bij hun pogingen om een nieuw centrum voor Haaksbergen te realiseren. Die samenwerking dateert dan al vanaf het einde van de jaren negentig en is oorspronkelijk geformaliseerd in de samenwerkingsovereenkomst van 14 november 2000.

Hoe komt het dat beide samenwerkingspartners na al die jaren uiteindelijk voor de rechter eindigen?

7.2. Wat is er gebeurd?

Bij de samenwerkingsovereenkomst van 14 november 2000 zijn oorspronkelijk drie partijen betrokken: de Gemeente Haaksbergen, Rabo Vastgoed BV (RaVg) en de Centrum Haaksbergen BV (CH), het samenwerkingsverband dat een viertal plaatselijke bouwondernemingen ter realisatie van het MPP is aangegaan.

Nadat de gemeente Haaksbergen BZK op 12 november 2003 verzocht heeft het MPP formeel bij de EC aan te melden, maar vooral na de rechtstreekse klacht over het MPP van LH bij de EC op 23 januari 2004, kan de SOK van 20 november 2000 niet meer in zijn oorspronkelijke vorm uitgevoerd worden. Bovendien vernietigt de Raad van State op 6 mei 2004 het goedkeuringsbesluit van het bijbehorende bestemmingsplan door Provincie Overijssel. Uiteindelijk oordeelt de EC op 4 april 2006 dat bepaalde onderdelen van de SOK van 14 november 2000 ongeoorloofde staatssteun zullen betekenen.

Dat betekent de genadeslag voor de oorspronkelijke afspraken zoals vastgelegd in de SOK van 14 november 2000. CH is door alle vertragingen dan allang in financiële problemen gekomen en uiteindelijk ontbonden. RaVg heeft op 23 november 2005 het aandeel van CH in het MPP overgenomen en daarmee ook alle rechten en verplichtingen die uit de SOK van 14 november 2000 voortvloeien.

Op 13 april 2006 sluiten gemeente Haaksbergen en RaVg een nieuwe intentieovereenkomst waarin ze afspreken de mogelijkheden te onderzoeken om tot een nieuwe SOK te komen. Er wordt een nieuw Masterplan opgesteld, er worden een stuurgroep en werkgroepen in het leven geroepen en er wordt een nieuwe conceptovereenkomst opgesteld.

In Marktpromenadenieuws nummer 1, november 2006 wordt de burgerij kond gedaan van de geboorte van het Marktpromenadeplan zoals het nieuwe Masterplan als roepnaam meekrijgt.

Krijgt het centrum de langverwachte impuls?

Marktpromenadeplan wordt uitgewerkt

Er is een nieuwe stap gezet op weg naar een ingrijpende vernieuwing van het centrum. Het in opdracht van Rabo Vastgoed ontwikkelde voorstel hiervoor - het Marktpromenadeplan - is op haalbaarheid onderzocht en mag verder worden uitgewerkt. De gemeenteraad gaf daarvoor op 8 november groen licht. In maart 2007 moet de uitwerking op tafel komen en beslist de raad of het Marktpromenade plan daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Als dat het geval is is nog een lange weg te gaan maar met een beetje geluk kan dan in 2009 de schop de grond in voor een 'hartoperatie' die waarschijnlijk in 2012 helemaal zal zijn afgerond. Het plan moet er voor zorgen dat de Markt weer aantrekkelijker wordt, de winkelstraten meer met elkaar verbonden worden en er in het algemeen weer dynamiek in het centrum ontstaat.



De plannen gaan uit van de bouw van een gebogen winkelpromenade tussen Spoorstraat en Markt (vanaf de Piep'nbrink tot waar nu nog schoenwinkel Konings is gevestigd) waarbij ook het gebied tussen De Braak en het Meuke wordt bebouwd. De nieuwe promenade verbindt de winkelstraten met elkaar en zorgt voor nieuwe loopcircuits. Spoorstraat, Molentstraat en Von Heydenstraat komen meer in elkaars invloedssfeer te liggen; zeker nu ook gekozen wordt voor winkelbebouwing aan de zuidkant van de Markt (op het parkeerterreintje daar). Het Marktplaatsplein wordt daardoor intiemer, krijgt ook een andere inrichting.

Op 28 januari 2008 besluit de Raad (met de fractie van LH tegen) in te stemmen met:

- het aangepaste Masterplan Marktpromenade;
- het intrekken van het restantkrediet van € 5.399.524,- en het verstrekken van een nieuw krediet voor de totale kosten van het Marktpromenadeplan van € 7.210.000;
- de samenwerking-, ontwikkeling- en realisatieovereenkomst d.d. 14 december 2007 exclusief bijlagen;
- de coördinatieovereenkomst d.d. 12 december 2007 exclusief bijlagen en nog enkele andere aan de overeenkomst verbonden zaken.

Met dit besluit lijkt de realisatie van het MPP toch eindelijk in zicht te komen, maar het luidt feitelijk het begin van het einde in. Tijdens de raadsvergadering op 30 januari 2008 laat wethouder Diepenmaat namens het College nog weten dat er overeenstemming is bereikt met RaVg: de SOK is ondertekend en het MPP kan eindelijk gerealiseerd worden.

Maar na het raadsbesluit van januari 2008 komen de eerste (financiële) problemen al snel. RaVg is inmiddels (samen met het door Rabo aangekochte Bouwfonds) opgegaan in Bouwfonds Property Development, dat gemeente Haaksbergen in maart 2008 laat weten de voorliggende SOK niet te zullen tekenen.

Maar in april 2008 laat Bouwfonds Property Development het gemeentebestuur ook weten dat, ondanks de stijging van bouwkosten en ontwikkelingen op de woningmarkt, het streven er wel nog steeds op gericht is het Marktpromenadeplan te ontwikkelen. Maar er wordt gestudeerd op een aantal aanpassingen om het project ook financieel haalbaar te maken.

Ex-RaVg begint terugtrekkende bewegingen te maken. Het College probeert de plannen vooreerst ongewijzigd voort te zetten, er is immers sprake van een mondelinge overeenkomst met betrekking tot een SOK, maar ziet zich al snel gedwongen maatregelen te nemen. Bouwfonds Property Development ontkent namelijk dat er van een SOK sprake is, omdat het bestuur van RaVg nooit definitief akkoord zou zijn gegaan. Het gevraagde uitstel wordt geaccepteerd. Wel belooft wethouder Diepenmaat de Raad dat er uiterlijk in september 2008 duidelijkheid zal zijn. De gemeente is van mening dat RaVg gebonden is aan de SOK, ook al zijn er dan geen handtekeningen gezet. Komt het tot een ontbinding dan volgt een schadeclaim.

Wethouder Diepenmaat licht toe: *“Er was dus overeenstemming tussen gemeente en RaVg. Maar in de maanden er na werd Rabo Bouwfonds overgenomen. En binnen de Rabo-organisatie ging RaVg op in Bouwfonds. In de eerste vergadering na de stuurgroep meldde Severijns dat Bouwfonds nog niet akkoord was, omdat ze het nog eens financieel wilden doorrekenen. Volgens Severijns kwam dat omdat Jansen, de oorspronkelijke regiodirecteur van Bouwfonds, vooral goed was in woonwijken ontwikkelen. Maar het MPP was andere koek. Severijns zou het allemaal nog eens goed uitleggen en dan zou men alsnog akkoord gaan. Daarna ging Severijns zijn heil zoeken buiten de Rabo-organisatie en werd hij vervangen door Jansen. Diens herberekening kwam uit op een tekort van 2,5 miljoen. Ja, dat tekort kenden we wel. RaVg had dit immers geaccepteerd. Daar kwam geen economische crisis aan te pas. Bouwfonds wilde gewoon het tekort niet dekken, en dat was wel de afspraak met RaVg.”*

Gemeentenieuws meldt op 25 juni 2008: het centrumplan voor Haaksbergen wordt mogelijk iets bijgesteld.

Gemeente Haaksbergen vraagt Nysingh advocaten om advies. Dat komt op 22 augustus 2008: RaVg bestaat formeel nog en de gemeente heeft derhalve niets te maken met Bouwfonds Property Development. Wel is het onduidelijk of het bestuur van RaVg daadwerkelijk akkoord gegaan is met de nieuwe SOK. Als dat niet zo is, is RaVg formeel niet gebonden aan die nieuwe SOK.

De Hoge Raad heeft aangegeven dat er terughoudendheid moet worden betracht bij pre-contractuele gebondenheid, aldus Nysingh advocaten. Onvoorziene omstandigheden kunnen een rol spelen. RaVg lijkt hierop een beroep te willen doen, maar onderbouwt dat “buitengewoon mager”. Daarom wordt de gemeente geadviseerd zich op het standpunt te stellen dat RaVg gehouden is aan uitvoering van de nieuwe SOK. RaVg wordt vervolgens eind augustus 2008 gesommeerd vóór 1 oktober 2008 de SOK alsnog te ondertekenen.

Waar komt deze onenigheid vandaan? Tijdens de raadsvergadering op 30 januari 2008 laat wethouder Diepenmaat namens het College immers weten dat er overeenstemming is bereikt met RaVg. Maar is dat ook zo? Staat er werkelijk een handtekening van RaVg onder de SOK? Navraag bij diverse betrokkenen maakt duidelijk dat dit niet het geval is. Er is niet ondertekend. Mondelinge overeenkomsten zijn in principe wel rechtsgeldig, maar het daadwerkelijk bereiken

van overeenstemming valt moeilijk te bewijzen als er niets getekend is en er bijvoorbeeld ook geen door de betrokken partijen vastgestelde notulen met die inhoud zijn. Die zijn ook niet aangetroffen. Wethouder Diepenmaat houdt echter vol dat er wel degelijk overeenstemming was.

De Rkc gaat ervan uit dat er een mondeling akkoord lag, maar dat er pas een handtekening zou worden gezet als de Raad c.q. de Raad van Bestuur van RaVg akkoord zou zijn. Dat is geen ongebruikelijke procedure. Maar wethouder Diepenmaat lijkt wat te stellig van het daadwerkelijk bereiken van overeenstemming te zijn uitgegaan.

In september 2008 loopt het MPP zware averij op. Ondanks het ultimatum van de gemeente ondertekent RaVg de samenwerkingsovereenkomst niet. Wel worden er door Bouwfonds Property Development gewijzigde en aangepaste voorstellen gepresenteerd, maar die worden door het College naar de prullenbak verwezen.

Breekpunt is vooral de grondopbrengst die volgens Bouwfonds verlaagd moet worden tot 5,6 miljoen euro, terwijl de gemeente Haaksbergen vasthoudt aan de overeengekomen 8,1 miljoen. De gemeente dreigt het bedrijf nu met een schadeclaim. Dat maakt wethouder Diepenmaat bekend tijdens een Raadscommissie R&M.

Jansen, directeur van Bouwfonds is verbaasd, teleurgesteld en verbolgen over opmerkingen van wethouder Diepenmaat in de commissie R&M, die hij in de krant heeft moeten lezen. Dat de gemeente de projectontwikkelaar eind augustus gesommeerd heeft de handtekeningen onder het samenwerkingscontract te zetten is Jansen rauw op het dak gevallen. *“We waren op dat moment druk bezig met het aangepaste plan.”*

Maar de aangepaste plannen vallen niet goed bij de gemeente en ze vallen ook financieel slechter uit voor de gemeente. Zo worden de helft van het aantal appartementen en de ondergrondse parkeergarage geschrapt.

Op 1 oktober 2008 heeft RaVg nog steeds niet gereageerd op het ultimatum van de gemeente. *“We hebben geen reactie gekregen, ook niet informeel”*, aldus wethouder Diepenmaat. De samenwerking met Bouwfonds kan zodoende opgezegd worden.

Bouwfonds geeft aan dat in een gesprek met de wethouder wel degelijk een alternatief plan is voorgelegd, dat zich in aanblik en kwaliteit kan meten met het origineel. Bouwfonds geeft aan door de hele gang van zaken schade te hebben geleden en deze op de gemeente Haaksbergen te zullen verhalen, wanneer men niet alsnog tot overeenstemming komt. Maar Diepenmaat wil op het gewijzigde plan niet ingaan omdat het tijdens een informeel overleg is gepresenteerd. Op een ingelaste besloten bijeenkomst op maandag 27 oktober 2008 worden de Raadsleden alsnog over het plan geïnformeerd.

Om vaart te houden gaat de gemeente ondertussen wel verder met de aanpassing van de bestemmingsplannen. Ook wordt eraan gewerkt de Wet Voorkeursrecht Gemeenten op het plangebied van toepassing te verklaren.

In de raadscommissie van 3 december 2008 meldt wethouder Diepenmaat dat het College de komende week een aantal besluiten zal nemen over de doorontwikkeling van het MPP. Ten aanzien van het afscheid nemen van RaVg en het kiezen van een andere ontwikkelaar meldt de

wethouder dat dit op dinsdag 9 december 2008 aan de orde komt, en in januari 2009 met de Raad zal worden besproken.

Op 13 januari 2009 besluit het College onder meer in te stemmen met het voorstel voor het gefaseerd uitvoeren van het masterplan, het laten opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp voor de herinrichting van de hoek Ruisschenborgh/Blankenburgerstraat en het starten van een (Europese) aanbestedingsprocedure met externe ondersteuning.

De gemeente zal qua ontwikkeling van het MPP samen de kar gaan trekken met een ontwikkelaar. De positie van RaVg moet worden overgenomen door een andere marktpartij. Dit proces zal naar verwachting 32 weken vergen. Een projectleider realisatie zal worden aangesteld. Deze wordt aangestuurd door de projectleider MPP. Wethouder Diepenmaat deelt dit de volgende dag mede in de commissie R&M. LH stelt in deze commissie dat nu er een nieuwe ontwikkelaar wordt gezocht, het College met een nieuw kredietvoorstel moet komen, dan wel met een voorstel waarin een andere bestemming van de gemeentelijke kredieten aan de orde komt. LH vraagt of RaVg van deze besluiten op de hoogte wordt gesteld. Wethouder Diepenmaat antwoordt dat er geen relatie meer is met RaVg en dat dit dus niet nodig is.

Maar in mei 2009 krijgt Bouwfonds alsnog van het College tot begin juni 2009 de tijd om met aangepaste voorstellen te komen over het MPP. Die moeten dan wel passen in het Masterplan dat de Raad in januari 2008 heeft vastgesteld.

Op 11 juni 2009 geeft de gemeente Haaksbergen aan dat indien MAB/Bouwfonds bereid is de afgesproken grondopbrengst te garanderen, men alsnog welkom is om de gewijzigde voorstellen nader te bespreken.

Uit een verslag van de Stuurgroep MPP van september 2009 blijkt echter bij de presentatie van het aangepaste plan van MAB Development, het zusterbedrijf van Bouwfonds, dat de inhoudelijke en financiële uitgangspunten van dit plan en het door de Raad goedgekeurde Masterplan te verschillend zijn. Het woningprogramma is gehalveerd, er komen geen sociale huurappartementen, er komt minder commerciële ruimte en veel minder parkeerruimte. De afgesproken prijs van 2,3 mln voor de bouwrijp gemaakte grond is geschrapt. Dit veroorzaakt een tekort van 1,75 mln euro. De conclusie wordt getrokken dat de samenwerking met Bouwfonds nu echt beëindigd kan worden.

Omdat de pogingen samen met Bouwfonds tot uitvoering van de centrumplannen te komen niet alleen bij Bouwfonds, maar ook bij de gemeente Haaksbergen tot aanzienlijke voorbereidingskosten geleid heeft, heeft de gemeente Haaksbergen aantoonbaar schade geleden door de weigering van de directie van Bouwfonds de concept-SOK van januari 2008 te ondertekenen en in plaats daarvan afwijkende voorstellen te doen.

Toch besluit de gemeente Haaksbergen geen schadevordering tegen Bouwfonds in te stellen. Dit gebeurt op basis van het juridisch advies van 22 oktober 2009 van Kantoor Boekel de Nerée dat in de notitie "Juridische positie Gemeente Haaksbergen ten aanzien van Bouwfonds Ontwikkeling inzake Marktpromenadeplan" stelt dat de gemeente Bouwfonds zeer waarschijnlijk niet aansprakelijk kan houden. De gemeente mocht er namelijk niet op vertrouwen dat (de directie van) Bouwfonds het onderhandelingsresultaat van januari 2008 zou aanvaarden:

Voor dit standpunt worden de volgende argumenten aangevoerd:

1. iedere pagina van de concept-SOK vermeldt dat het een “onverbindend concept” betreft;
2. in de concept-SOK wordt uitdrukkelijk goedkeuring door het bevoegde orgaan van Rabo voorbehouden; een dergelijk voorbehoud is rechtsgeldig en zou door de rechtbank dan ook gehonoreerd worden;
3. volgens de intentie-overeenkomst diende de stuurgroep het onderhandelingsresultaat aan de partijen voor te leggen, waarbij beide partijen bij de afweging om al dan niet tot ondertekening van de concept -samenwerkingsovereenkomst over te gaan aan hun eigen positie en belangen een behoorlijk gewicht mochten toekennen;
4. de intentie-overeenkomst bepaalde bovendien dat het bestuur van Bouwfonds ook op inhoudelijke gronden haar goedkeuring aan de concept-samenwerkingsovereenkomst mocht onthouden, zelfs wanneer daarover binnen de stuurgroep volledige overeenstemming zou zijn bereikt. Wel moesten partijen in dat geval nog een maand verder onderhandelen.

Dit betekent dat Bouwfonds in de intentie-overeenkomst nog zoveel slagen om de arm had gehouden, dat de gemeente Haaksbergen er niet op mocht vertrouwen dat er al daadwerkelijk een overeenkomst tot stand was gekomen.

De conclusie is dan ook dat de kans dat de gemeente Haaksbergen Bouwfonds aansprakelijk kan houden gering is. Daarom is het instellen van een schadevordering tegen Bouwfonds ook niet zinvol, behalve als tegenvordering vanuit proces-strategische overwegingen.

Ambtelijk is inmiddels een alternatief plan bedacht met minder parkeerplaatsen en geen supermarkt, maar wel met appartementen en winkels. Op 6 juli 2009 neemt het College een besluit over de samenwerking en zal de Raad worden geïnformeerd over het alternatief.

Advocaat Boekel de Nerée zal een brief aan MAB opstellen. In deze brief zal ook de door Bouwfonds ingediende schadeclaim ongegrond moeten worden verklaard.

Eind september 2009 wordt het overleg met Bouwfonds definitief afgebroken en wordt duidelijk dat Bouwfonds op korte termijn een bodemprocedure wil starten tegen de gemeente. De beoogd ontwikkelaar van het MPP wil dat Haaksbergen het bedrijf 4,1 mln aan schade vergoedt. De gemeente heeft eerder aangegeven nu nog geen stappen tegen Bouwfonds te ondernemen. Hoe groot de schade voor de gemeente is, moet nog worden onderzocht. De gemeente wil nu zijn tijd en energie gebruiken om het centrumplan tot uitvoering te krijgen.

Zowel Bouwfonds als MAB Development, het zusterbedrijf van Bouwfonds, willen toch opnieuw met de gemeente om tafel om alsnog tot overeenstemming te komen over het centrumplan en op korte termijn alsnog tot uitvoering van het MPP over te gaan. Wethouder Diepenmaat ziet een vervolgoverleg niet zitten.

In de TCTubantia van 26 september 2009 zegt hij: *“In 2006 hebben we aangegeven dat de gemeente de parkeergarage niet gaat exploiteren. RaVg gaf aan dat ze een oplossing zouden vinden voor het tekort van 2,5 mln euro. Wij hebben gezegd dat de gemeente dat tekort niet bijlegt. RaVg zei toen dat ze dat tekort zouden terugverdienen, maar ze wisten nog niet hoe. Voor de zomer dook het tekort van 2,5 mln weer op. Over aanpassingen van de inhoud van het plan waren we wel uitgekomen. Maar het is voor ons onacceptabel dat ze voorstellen dat de gemeente 2,5 mln extra bij zou moeten leggen.”*

Op 14 oktober 2009 wordt de samenwerking met MAB Development in het project Marktpromenade per brief definitief beëindigd. Als belangrijkste breekpunt wordt weer de afgesproken grondprijs genoemd.

De gemeente gaat nu proberen op een andere manier het MPP gerealiseerd te krijgen. Volgens wethouder Diepenmaat hebben zich al meerdere partijen gemeld.

In dezelfde maand stemt het College in met de concept-dagvaarding gericht aan Bouwfonds Ontwikkeling over het MPP en besluit het de dagvaarding zo spoedig mogelijk uit te brengen. De concept-dagvaarding is door Boekel de Nerée opgesteld. Een dag later laat directeur Jansen van Bouwfonds Ontwikkeling door Tubantia optekenen dat hij ruimte ziet samen met de gemeente alsnog het MPP te realiseren. Hij heeft een brief aan het College gestuurd om de draad weer op te pakken. *“Laten we elkaar niet met advocaten te lijf gaan, het geld kan beter in het plan gestopt worden”*. Maar dat leidt niet tot een hernieuwde samenwerking.

In februari 2010 start gemeente Haaksbergen voor de Rechtbank Almelo een civiele procedure tegen RaVg. De gemeente wil dat de rechtbank verklaart dat het niet voortzetten van de onderhandelingen met Bouwfonds Ontwikkeling per 14 oktober 2009 rechtmatig was en niet leidt tot een plicht van de gemeente tot vergoeding van kosten of (overige) schade als gevolg daarvan. Bouwfonds wil haar schadeclaim daarentegen juist wel gehonoreerd zien. In afwachting van de uitspraak ligt de ontwikkeling van het MPP weer min of meer stil.

De gemeente treedt hiermee niet in de openbaarheid en ook de Raad wordt maar summier over de rechtszaak geïnformeerd omdat een exacte uiteenzetting het procesbelang van de gemeente zou schaden. Wethouder Diepenmaat merkt op dat het College hierover wel achter gesloten deuren kan praten in een fractievoorzittersoverleg of in een vertrouwelijke commissievergadering. De verwachting is dat de rechter eind 2010 uitspraak doet. Tot die tijd kan de gemeente geen contract aangaan met een andere partij.

Het vonnis laat op zich wachten. Aanvankelijk zal eind januari 2011 vonnis worden gewezen door de rechtbank. Bouwfonds vraagt en krijgt echter in februari 2011 uitstel om nieuwe stukken in te dienen. Wethouder Diepenmaat hoopt dat er voor de zomer een rechterlijke uitspraak volgt. Hij houdt de mogelijkheid open dat er dan alsnog zaken worden gedaan met het Bouwfonds. Wat hem betreft wordt dat een aangepast plan dat aansluit op de nieuwe koers van het College voor een compact plan met de Markt als spil.

Op 13 april 2011 doet wethouder Diepenmaat in de commissie verslag van de zitting van de rechtbank van die ochtend in de procedure tegen Bouwfonds. De rechtbank heeft mondeling een voorlopig oordeel gegeven en dat luidt dat de vordering van de gemeente toewijsbaar wordt geacht. Wel is de suggestie gedaan opnieuw in overleg te treden met het Bouwfonds, omdat deze uitspraak zou kunnen leiden tot een andere opstelling van het Bouwfonds. Het College onderzoekt nu de mogelijkheden voor dat overleg. Over 4 weken moet de gemeente aangeven of dat overleg daadwerkelijk tot stand komt, anders wijst de rechter alsnog vonnis. Vindt het overleg wel plaats dan is het College voornemens uitstel te vragen voor het wijzen van een vonnis tot 30 juni 2011. Overleg met Bouwfonds levert echter niets op.

Op 17 augustus 2011 spreekt de rechtbank zijn vonnis uit. De rechtbank is van oordeel dat de SOK is beëindigd nu de ontbindende voorwaarde van art 15 lid 1 (vernietiging van het goedkeuringsbesluit door GS) in werking is getreden. Na beëindiging van de

intentieovereenkomst heeft de gemeente nooit de verwachting gewekt te zullen instemmen met de aangepaste plannen. De gemeente is consequent op het standpunt blijven staan dat de door Bouwfonds geboden grondprijs te laag was. Verslechtering van de financieel economische situatie is geen reden de consequenties voor rekening van de gemeente te laten komen. Er is derhalve geen plicht tot schadevergoeding door de gemeente.

Zo valt 30 november 2011 definitief het doek voor het onderstaande Marktpromenadeplan.

7.3. Analyse casus Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds

Had de gemeente Haaksbergen alsnog in zee moeten gaan met Bouwfonds tegen de gewijzigde voorwaarden? De Rkc heeft deze rechtstreekse vraag aan alle mondelinge geïnterviewden gesteld. Vrijwel iedereen deelt uiteindelijk het oordeel van het College dat de SOK moest worden verbroken, hoewel sommige betrokkenen nog wel enkele mitsen en maren aangeven. Die hebben vooral te maken met het in gesprek blijven met RaVg en het Bouwfonds.

Een oud-wethouder: *“Als buitenstaander zeg ik dat het College wat meer open had moeten staan voor RaVg. Het was een solide partij die zijn deel kon dragen. Het is jammer dat het zo mis is gegaan”.*

De Rkc heeft ook nog aan iedere mondelinge geïnterviewde de vraag gesteld of het College de terugtrekkende beweging van RaVg aan had moeten zien komen. De meesten vinden van niet. Sommigen wijzen erop dat de definitieve overeenkomst nog niet was getekend en dat wethouder Diepenmaat soms op de zaken vooruit liep.

Een raadslid: *“Staatssteun was geen item en de grondexploitatie financiën was volledig doorgerekend door accountant PWC. Wethouder Diepenmaat had echter de noodzakelijke handtekeningen nog niet, maar had die wel moeten hebben. Het College had dit kunnen verwachten. Het College heeft dit de Raad ook niet duidelijk verteld c.q. uitgelegd op het moment dat het College de Raad voorstelde een besluit te nemen”*

Wethouder Diepenmaat achteraf: *“In de eerste vergadering na de stuurgroep meldde Severijns dat Bouwfonds niet akkoord was. Ze konden het financieel niet rond krijgen. Die Jansen van Bouwfonds was vooral goed in woonwijken ontwikkelen. Maar dit was andere koek. Hij kwam uit op een tekort van 2,5 miljoen. Ja, dat tekort kenden we wel. RaVg had dit immers geaccepteerd. Daar kwam geen economische crisis aan te pas. Bouwfonds wilde gewoon het tekort niet dekken, en dat was eerst wel de bedoeling. En ik kan het me nog voorstellen ook. De huurprijzen voor commerciële accommodaties waren aan de stevige kant. Maar dat was ons probleem niet als gemeente. Het werd wel een probleem toen Severijns werd bedankt voor bewezen diensten en de plannen werden uitgekleeft. Toen besloten we te stoppen. Ik zei tegen de toenmalige projectleider: dit komt niet goed, we stoppen. Misschien komen we nog wel tot een acceptabel plan, maar ik wilde er niet meer geld instoppen. Nysingh adviseerde toen: je kunt ermee ophouden. Dat vond ik een kort door de bocht advies. Ik heb dat toen aan de projectleider gezegd. Toen bleek dat het genuanceerder lag. Er werden koppelingen gemaakt met de SOK van 2000 en uit de geest van die overeenkomst bleek dat we opnieuw in gesprek moesten. Dat is gebeurd, toen spraken we al over medio 2010. We hebben plannen gemaakt in afgeslankte vorm: parkeren op het dak, appartementen eruit. Maar het feit bleef dat ze minder wilden betalen voor de grond. Uiteindelijk kregen we bij de rechter gelijk en zag RaVg af van een hoger beroep.*

Bouwfonds was vooral goed in rendementprognoses vooraf, maar is geen ontwikkelaar. RaVg was dit ook niet, maar accepteerde dat het een ingewikkeld project was met een onzekere rendementverwachting. Men kon zich goedkoop 'funden' en accepteerde dat".

De Rechtbank Almelo reageerde in haar vonnis van 17 augustus 2011 als volgt:

1. In deze zaak is sprake van onderhandelingen tussen de gemeente en Bouwfonds met het oog op de ontwikkeling en realisatie van (een deel van) de herinrichting van het centrum van Haaksbergen. Zoals bij dit soort projecten gebruikelijk hebben beide partijen een reeks van op elkaar voortbouwende (..) en elkaar aanvullende en vervangende afspraken gemaakt.
2. In dit kader hebben beide partijen na de ondertekening van de SOK in april 2006 een intentieovereenkomst gesloten, kennelijk met de bedoeling een nieuwe SOK te sluiten. Dit was nodig omdat de SOK door het ingrijpen van de Afdeling en de Europese Commissie niet in de beoogde vorm konden worden uitgevoerd.
3. Na het sluiten van de Intentieovereenkomst hebben partijen (...) een poging gedaan de plannen voor het project aan te passen. Tot een definitief alomvattende, dan wel een concreet deel van het Centrumplan betreffende overeenkomst is het niet gekomen. *(opmerking Rkc: de rechtbank heeft derhalve niet kunnen constateren dat de SOK die in januari 2008 in de Raad werd voorgelegd ook een definitieve ondertekende overeenkomst was.)*
4. De in 2006 overeengekomen grondprijs van 8,1 miljoen is niet reëel. Dat bedrag was gebaseerd op een niet haalbaar programma dat in verband met de verslechtering van de markt en de dalende huurprijzen niet langer reëel was. De grondprijs van 5,6 miljoen was echter een marktconforme prijs gerelateerd aan het (aangepaste) woningbouwprogramma. Bij de onderhandelingen over het SWO was het uitgangspunt dat Bouwfonds een marktconforme grondprijs aan de gemeente zou betalen. Bouwfonds meent daarom dat de SOK partijen nog steeds onverkort bindt ook na het sluiten van de intentieovereenkomst.
5. De rechtbank is echter van oordeel dat de SOK formeel is geëindigd nu de ontbindende voorwaarde van artikel 15 lid 1 (vernietiging van het goedkeuringsbesluit van Gedeputeerde Staten) in werking is getreden. Het standpunt van Bouwfonds dat uit de letterlijke tekst van artikel 15 lid 1 volgt dat de ontbindende voorwaarde niet is vervuld, kan de rechtbank niet delen. Er is evident sprake van een verschrijving. De kennelijke bedoeling van beide partijen was te voorzien in een situatie waarin het project niet zou kunnen doorgaan in het geval dat het beroep tegen het goedkeuringsbesluit gegrond zou worden verklaard.
6. De rechtbank is met betrekking tot de intentieovereenkomst van oordeel dat deze is geëindigd als gevolg van de overeengekomen tijd ("uiterlijk op 1 juni 2006") waarvoor deze was aangegaan.
7. Vast staat dat ook na 1 juni 2006, zelfs tot in het najaar 2009 partijen met elkaar in gesprek zijn gebleven in een streven het project zodanig aan te passen dat het alsnog op voor beide partijen aanvaardbare grondslagen gerealiseerd kon worden. In die zin verkeerden zij jegens elkaar in een pré-contractuele door de goede trouw geregeerde onderhandelingspositie.
8. De Rechtbank is van oordeel dat de gemeente niet onzorgvuldig gehandeld heeft door eerst in oktober 2008 en na nog een poging tot onderhandeling in oktober 2009 te besluiten de onderhandelingen over het project niet voort te zetten en dus af te breken.
9. Het staat partijen vrij onderhandelingen af te breken, ook als het gaat om langlopende projecten als het Marktpromenadeplan.

10. De gemeente kan niet worden verweten dat zij op enig moment bij Bouwfonds de verwachting heeft gewekt dat een nieuwe SOK tot stand zou komen. Integendeel: nadat Bouwfonds een "sterk gewijzigd" plan had gepresenteerd heeft de gemeente op 8 oktober 2008 per brief medegedeeld de samenwerking te beëindigen. Ook in de periode daarna heeft de gemeente niet de indruk gewekt met de gewijzigde plannen in te zullen stemmen. De gemeente is consequent op het standpunt blijven staan dat de door Bouwfonds geboden grondprijs (5,6 miljoen euro) te laag was. De gemeente heeft in een vroeg stadium (brief van 26 augustus 2008) laten weten dat zij Bouwfonds aan de afspraak rond de volgens haar overeengekomen grondprijs wilde houden en ook nadien consequent en consistent die opstelling gehandhaafd.
11. Tijdens het traject dat de partijen hebben doorlopen was sprake van gewijzigde omstandigheden. Dat is inherent aan dit soort langlopende projecten. De omstandigheden die in dit concrete geval wijzigden waren niet alle voorzienbaar. Met de vernietiging van het besluit van GS was in de SOK rekening gehouden. En dat geldt ook voor een beslissing van de EC nu een toetsing op ontoelaatbare staatssteun niet ongebruikelijk is. De verslechtering van de algehele financieel economische situatie kan evenmin als de besluiten van de Afdeling (*Rechtspraak Raad van State: noot Rkc*) en de EC worden gezien als een omstandigheid waarvan de gevolgen voor rekening van de gemeente behoren te komen. Geen van deze omstandigheden stonden naar het oordeel van de Rechtbank in de weg dat de gemeente in oktober 2009 de onderhandelingen mocht afbreken. Hierbij overweegt de Rechtbank dat de gemeente in oktober 2008 Bouwfonds nog een herkansing heeft gegeven. Die evenwel niet tot een overeenkomst heeft geleid.

Daarom stelt de rechtbank in haar vonnis van 17 augustus 2011 de gemeente in het gelijk. Bouwfonds heeft na deze uitspraak afgezien van hoger beroep.

7.4. Conclusie Rkc Rabo Vastgoed BV/ Bouwfonds-‘affaire’

Het College heeft juist gehandeld door de SOK te beëindigen. De gemeente mocht erop vertrouwen dat de SOK met RaVg nageleefd zou moeten worden, ook al was de overeenkomst, zoals betrokkenen ook wel toegeven, zeer gunstig voor de gemeente. Alsnog instemmen met de nieuwe doorrekening door Bouwfonds zou het Marktpromenadeplan in de huidige vorm waarschijnlijk ook niet hebben gered. Daarvoor waren de vooruitzichten te veel verslechterd. Bovendien lag een nieuwe claim van ontoelaatbare staatssteun op de loer als MPP 2,5 miljoen minder zou mogen betalen voor de grond.

Hoofdstuk 8. Communicatie en informatie facet

Onderzoeksvraag 5: *Wat speelt er communicatief en informatief?*

Communicatie en informatie zijn fundamenteel voor een goed verloop van beleidsprocessen. Communicatie is het *overbrengen* van een boodschap van 'zender' naar 'ontvanger'. Informatie is de *inhoud* van de boodschap. Als slaagfactoren voor communicatie worden in de literatuur veelal genoemd: gunstig klimaat, aangevoelde gelijkwaardigheid tussen communicators, openheid en transparantie. Bij informatie zijn dat vooral tijdigheid, juistheid en volledigheid. Voor de Rkc is het onmogelijk te 'meten' in hoeverre *alle* communicatie en informatie rondom het MPP aan die criteria heeft voldaan. Dat zou jarenlang onderzoek vergen op basis van een zeer groot aantal sub-criteria en een nog groter normenkader. En dan nog zou geen 'objectief meetresultaat' mogelijk zijn, maar zou het bij een 'subjectief oordeel van de Rkc' blijven. In dit hoofdstuk wordt een subjectief oordeel gegeven op grond van de vernomen meningen van de stakeholders. Daar waar de communicatie en informatie onlosmakelijk verbonden zijn met het financiële facet, met het juridische facet en met de 'affaires' Staatssteun en RaVg/Bouwfonds, zijn ze ook daar aan de orde gesteld. Hier gaat het om het totale plaatje.

Er zijn schriftelijke en mondelinge vragen gesteld over de *tevredenheid* bij de vier categorieën stakeholders en over de *effectiviteit* in de ogen van de besluitvormers, Raad en College, van de communicatie en de informatie. De bevindingen worden per stakeholdercategorie gepresenteerd. Daarbij is gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve analyse (inhoudsanalyse van citaten veelal afkomstig uit de interviews) als van kwantitatieve analyse (cijfermatige verwerking in overzichten en tabellen van de gegeven antwoorden in de schriftelijke enquête).

8.1. De mening van de raadsfracties

Tevredenheid

Sommige raadsfracties geven duidelijk aan dat de communicatie en de informatie vanuit het College beslist niet altijd 'je van het' is geweest.

Uit het raadsverslag (30 januari 2008) agendapunt Marktpromenadeplan:

"Ik wil beginnen met de communicatie. De communicatie over het MPP is op erg veel fronten voor verbetering vatbaar. Met "erg veel" bedoel ik bijvoorbeeld dat tegen inwoners wordt gezegd dat wij bepaalde zaken van ze willen hebben, bijvoorbeeld van hun woning. Aan het begin van de week wordt gezegd dat we alleen de tuin willen en op donderdagavond komt er een folder waarin het hele pand weg is. Deze communicatie, die niet op zijn plaats is en niet correct, verdient meer dan alleen "sorry" in een commissievergadering. Deze inwoners hadden persoonlijk meer aandacht verdiend. Alleen "sorry" is naar onze mening te weinig. Ik wil het College oproepen met de beide families die het raakt op een andere manier te communiceren, namelijk op een manier die niet veel weerstand oproept."

Tabel 5.4 (Hoofdstuk 5) gaf de mening van de fracties over de informatie in de zes fasen in tabelvorm. Het gemiddelde over de gehele onderzoeksperiode was:

CDA: **3.9**; VVD: **3.6**; GGH: **3.1**; PvdA: **2,2**; D66: **1.7**; LH:**1.7**

Verklaring: 1 = zeer ontevreden 2 = ontevreden 3 = tevreden 4 = zeer tevreden.

Uit de interviews volgt van elke fractie-vertegenwoordiger een citaat:

“Ambtenaren zijn welwillend om vragen te beantwoorden. Ook het College en RaVg gaven ons alle medewerking.”

“Vervolgens heeft de Raad tussen september 2007 en het Raadsbesluit van januari 2008 eerst een concept Marktpromenadeplan voorgelegd gekregen en daarna de nodige wijzigingen, rapporten over herinrichting van 't Meuke, verkeerscirculatieplannen en een stuk of 15 telkens gewijzigde concept SOK's. Gevolg: de raadsleden hadden in januari 2008 niet meer door dat het voorstel dat uiteindelijk in de Raad van januari 2008 aan de orde kwam een “onverbindende overeenkomst” was. Zowel vanuit de fractie van D66 als die van LH zijn keer op keer vragen gesteld over de financiën/kosten die werden gemaakt. In fase 6 heeft de Raad langs de lijn gestaan. Het College werd volledig gedekt door de niet-kritische meerderheid in de Raad. Wellicht werden zij op andere momenten geïnformeerd.

De financieringsplannen en de planschades waren onduidelijk. Aan het Marktpassageplan mankeerde juridisch veel.

Het College wilde niet luisteren. Het wilde alleen maar doorgaan en, als het kan, ons de schuld geven. Oktober/november 2011 lag er aan de Raad de keuze voor: van Marktpromenadeplan naar Marktplan. Met wederom adviezen van bureau X. Echt een adviesbureau dat “op maat” zijn rapporten aanlevert, in de trant van “de klant is koning”.

“Wel voldoende informatie maar je moest er wel aan trekken. Er is onvoldoende open gecommuniceerd tussen Raad, College en ambtenaren. De informatie was niet voor alle partijen hetzelfde. Niet dat er informatie werd onthouden, maar de wethouders schoven in het fractieoverleg wel bij hun eigen partij aan.”

“Vóór 2006 was er nogal het nodige aan te merken op de informatievoorziening vanuit het College én de ambtenaren. Vooral wethouder Ten Voorde verstreekte lang niet altijd uit zichzelf de benodigde informatie. Wethouder Roetenberg beschikte niet over de deskundigheid op dit terrein om de fracties van de adequate informatie te voorzien. Er bleek achteraf altijd meer informatie te zijn, dan in eerste instantie verschaft werd aan de Raad. Ambtenaren waren huiverig omdat het toch nooit goed was. Ze voelden zich onvoldoende deskundig op dit gebied en de sfeer, de omgangscultuur in de Raad was zodanig. Dat laatste leidde tot verminderde bereidheid en terughoudendheid onder de ambtenaren meer informatie te verstrekken dan strikt noodzakelijk werd gevonden.

Na 2006 doen zich ontwikkelingen voor waardoor de informatievoorziening verbeterde. Andere wethouders en reorganisaties binnen het ambtelijke apparaat leiden er toe, dat men steeds betere greep krijgt op het centrumvernieuwingsbeleid. Maar de financiële risico's werden nog steeds onvoldoende in beeld gebracht en de financiële overzichten van aangekochte en aan te kopen panden lieten te wensen over.

In totaal had het soms beter gekund, maar er was zeker geen sprake van onvoldoende informatie. De communicatie, formeel en informeel, was voldoende. Naar bepaalde zaken moest door raadsleden soms wel heel erg nadrukkelijk gevraagd worden, maar over de hele linie was het voldoende.”

“De Raad is gedurende het traject voldoende geïnformeerd. De onderlinge communicatie tussen Raad, College en ambtenaren, formeel en informeel, was voldoende.”

“Als je informatie kreeg, moest je altijd vragen of dat alle informatie was. Dat bleek bijna nooit het geval te zijn. Dan kreeg je later weer wat informatie er bij.

Het College heeft in 1999-2002 steeds haar actieve informatieplicht verzuimd. Informatie over juridische zaken hebben we toen nooit gezien. Dat geldt ook voor de mogelijke planschade. Ook ten aanzien van de risico's en de grondexploitatie hebben we de broodnodige informatie gemist. Over de wettelijke mogelijkheid voor het invoeren van baatbelasting ter financiering van de plannen is door het College geen informatie aan de Raad verschaft. Het College zei alleen dat het mocht. Punt uit!

Er is heel veel informatie maar veelal niet de transparantie. De ambtelijke organisatie leek niet in staat tot adequate selectie en toetsing van beschikbare informatie. Wat de communicatie betreft, ligt daar misschien wel de grootste oorzaak voor het ontstane wantrouwen. Coalitiepartijen leken meer te weten dan andere partijen en informatie leek vaak via bepaalde informele netwerken verspreid te worden. Het duurde soms lang voordat gevraagde informatie aangeleverd werd. En dan kwam het met kleine stukjes binnen, na het schrijven van brieven. Aan zowel de formele als informele informatie schortte wel het een en ander.

Als oppositiepartij hebben wij veel vragen mondeling en schriftelijk gesteld. Veelal werden deze half beantwoord. Als de kritische vraag werd gesteld of er wel binnen het mandaat van de Raad werd gehandeld, werd dit afgedaan als lastig of onvoldoende beantwoord. Het opvallende was dat met name bij coalitiepartijen er alleen gepraat werd over ‘de schop in de grond’.”

Effectiviteit

Als de informatie anders c.q. beter zou zijn geweest, zou dan anders zijn besloten? In Hoofdstuk 5 is daar al vanuit juridisch perspectief naar gekeken (tabel 5.5). Hier wordt het, uit het oogpunt van effectiviteit van besluitvorming, vergelijkenderwijs opgevoerd voor het gemiddelde van elke raadsfractie over de volle onderzoeksperiode.

CDA: 1.0 VVD: 2.0 GGH: 1.0 PvdA: 1.8 D66: 3.8 LH: 4.0

Verklaring: 1 = nee 2 = meestal niet 3 = meestal wel 4 = ja

Nee, zeggen CDA en GGH voor elke fase. Dat zou best wel eens het geval geweest kunnen zijn, zegt PvdA en brengt daarbij wel een onderscheid tussen de fasen aan. Daar is de spreidingscoëfficiënt het grootst. Dat zou zeker nogal eens het geval zijn geweest, zegt VVD en dat voor elke fase. D66 en LH stellen, voor de fasen waarover ze konden antwoorden, dat er welhaast zeker anders zou zijn besloten als de informatieverschaffing beter zou zijn geweest. De volgende twee citaten laten daar geen twijfel over bestaan.

Een oppositiefractie-raadslid: *“Onze fractie was verdeeld over het Marktpromenadeplan. De fractievoorzitter was vóór. Maar die was te laat uit ... terug van het werk om de informatie te kunnen lezen, die op het laatste moment vóór de raadsvergadering nog was verstrekt en die ik wel had gelezen. Later zei de fractievoorzitter met mij tegen te hebben gestemd, als de informatie tijdig beschikbaar was gesteld.”*

Ander oppositieraadslid: *“Als de financiering van het Marktpromenadeplan beter was onderbouwd, hadden we vóór in plaats van tegen gestemd in de Raad. We wilden een goed centrum, zeker gelet op wat er gebeurde in omliggende plaatsen. Maar de prijs-kwaliteit verhouding moest wel goed zijn. Nu was het maatschappelijk onverantwoord beleid dat niet transparant was.”*

8.2. De mening van de collegeleden

Omdat de collegeleden overwegend verschillende fasen van het MPP beoordelen, komt het slechts sporadisch voor dat het gemiddelde van de antwoorden van collegeleden in dezelfde categorie kan worden berekend. Dat geldt ook voor de antwoorden tijdens de interviews.

Het gaat hierbij om de vraag of de collegeleden de beleving hebben dat het ontvangen van andere informatie hen mogelijk ook tot het nemen van andere besluiten zou hebben gebracht. De vraag over contacten met projectontwikkelaars blijft buiten beschouwing omdat die contacten onderdeel van hun functies vormden.

Tevredenheid

Tussen de vier geënquêteerden is een tweedeling aangebracht tussen de twee CDA-ers en de PvdA/GGH. De 'gemiddelden' voor de zes fasen zijn achtereenvolgens:

Fase	1	2	3	4	5	6
CDA:	-	-	-	3.5	3.8	4.0
niet CDA:	2.8	3.3	3.9	3.3	3.7	4.0

Verklaring: - = geen antwoord, 1=zeer ontevreden, 2=ontevreden, 3=tevreden, 4=zeer tevreden.

De tevredenheid is groot. Tussen de twee categorieën collegeleden is het verschil te gering om er waarde aan toe te kennen. Beide categorieën collegeleden zijn in de drie laatste fasen steeds meer tevreden geworden. Het College heeft zich daarvoor wel ingespannen, zo valt af te leiden uit hun citaten die zijn ontleend aan de enquête én aan het interview:

“In fase 3 was het College er scherp op alles zo optimaal te laten verlopen. Men wilde niet dat men net voor de finish onderuit ging. Daarom werd er alles aan gedaan alle betrokkenen (met de Raad voorop) van alles op de hoogte te brengen. De vraag van het raadslid Scholten van LH (in fase 4 over de staatsteun; Rkc) kwam voor alle betrokkenen als een donderslag bij heldere hemel. Als dit in alle openheid was gecommuniceerd, had een heleboel ellende voorkomen kunnen worden. LH leek maar één doel te hebben: hoe haal ik het MPP onderuit.”

“Er is in voldoende mate open en voldoende gecommuniceerd. In momenten van onderhandelingen moet je soms je mond houden. Met vragen van de oppositie werd heel omzichtig omgegaan. De gemeentesecretaris wilde tot achter de komma de informatie uitgezocht zien voordat het de deur uitging. Er heerste daardoor wel een zekere angstcultuur. Een vraag van het CDA of van de PvdA werd gemakkelijker beantwoord dan een LH vraag. Dit vanwege het feit dat de insteek van die partijen een andere was dan die van LH. In mijn optiek stelden het CDA en de PvdA, ondanks dat ze het niet met alles eens waren, het algemeen belang voorop. Dit was bij LH niet aan de orde. Bij de betrokkenen leefde veel meer het idee dat LH alleen maar bezig was dwars te liggen om zo het plan tegen te houden. Er was niet de intentie er 'iets' van te maken bij LH.”

“Vanwege de juridische, planologische en financiële risico's was het soms best lastig alle informatie tijdig met de Raad te delen. Uitgangspunt was de Raad actief, tijdig en volledig te informeren, waarvan een aantal keren onder geheimhouding. Maar dat was in onderzoek en overlegfasen wel eens lastig en op gespannen voet met het duaal bestel. Het vertrouwen van de Raad in het College op dit dossier hield niet altijd over. Op het eind van de collegeperiode

2002-2006 was er aandacht voor informatieoverdracht en betrokkenheid van de oude en de nieuwe Raad. Sommige raadsleden vertoonden vechtgedrag naar het College toe. Zij waren minder geïnteresseerd in informatie vanuit het College of vroegen juist dagelijks naar elk wissewasje.”

“Er heeft geen selectieve informatieverstrekking plaatsgevonden. Dat lukt ook niet lang. Ook in eerste instantie exclusieve informatie verspreidt zich snel onder alle partijen. Als er al selectie zou hebben plaatsgevonden, dan heeft dat geen politieke achtergrond gehad. Er werd niet voldoende en open gecommuniceerd tussen Raad, College en ambtenaren.”

“In mijn periode als wethouder hebben wij alles gedeeld met de Raad, soms op basis van geheimhouding. Er is niks achtergehouden, zeker niet bewust. We hadden niets te verbergen. We hebben volledig inzicht gegeven in wat er is uitgegeven.

Er wordt gemopperd over de informatievoorziening door het ambtelijk apparaat. Dat vind ik een zware aantijging. Zou gebeurd kunnen zijn, maar zeker niet in mijn tijd. De gemeentesecretaris fungeerde als flessenhals tussen College en ambtenaren. Ging er iets mis, dan kwam het niet altijd op de collegetafel. Mijn collega-wethouder en mij overkwam het niet, maar er zijn wethouders naar de Raad gestuurd met veel te positieve verhalen. Er was een cultuur dat problemen werden weggehouden bij het College. Maar dat was vóór mijn tijd. Eigen initiatief en risico nemen als ambtenaar werd bestraft. Er zijn daardoor creatieve mensen vertrokken. Dat het CDA meer info kreeg was onzin. Dat is in mijn tijd niet gebeurd. Ik kom graag uitleg geven in iedere fractievergadering. Ik heb geprobeerd problemen altijd te melden in de Raad. Ik heb er geen belang bij om zaken achter te houden. Natuurlijk kies je wel je momenten om een en ander te vertellen.”

Onverdeeld gelukkig zijn de (ex-)collegeleden nou ook weer niet, blijkt uit de citaten. En ook vanuit het CDA klinkt dat geluid zacht door. Net als de tevreden fracties richten ook de collegeleden hun pijlen met name op LH. Deze partij wordt destructieve oppositie verweten.

Effectiviteit

Denken de collegeleden dat de besluiten anders zouden zijn geweest in geval de informatie naar behoren zou zijn geweest? Er is een tweedeling aangebracht tussen de twee collegeleden van CDA-huize en de twee collegeleden van niet-CDA-huize. De gemiddelden van elke twee collegeleden voor de zes fasen zijn:

Fase	1	2	3	4	5	6
CDA:	-	-	-	1.0	1.0	1.0
niet-CDA:	2.0	3.0	2.0	3.0	1.0	2.0

Verklaring: - = geen antwoord, 1 = nee, 2 = meestal niet, 3 = meestal wel, 4 = ja.

De niet-CDA-collegeleden (score 2.2 gemiddeld) zijn er minder zeker van dan de CDA-collegeleden (score gemiddeld 1.0) dat de besluiten hetzelfde zouden zijn gebleven, wanneer de informatie naar behoren was geweest. De CDA-collegeleden kennen in deze geen enkele twijfel in geen van de drie fasen waarvoor de enquêtevragen beantwoord konden worden.

8.3. De mening van de ambtenaren

Tevredenheid

Voor de zes fasen zijn achtereenvolgens de volgende tevredenheidsgemiddelden berekend:

Fase 1: **3.8**; Fase 2: **3.6**; Fase **3 en 4**: geen antwoord; Fase 5: **3.6**; Fase 6: **3.3**.

Verklaring: 1 = zeer ontevreden 2 = ontevreden 3 = tevreden 4 = zeer tevreden.

Het totaalbeeld is: tevreden. De citaten van de (ex-)ambtenaren geven een genuanceerd beeld.

“Als leidinggevenden werden we door betrokken collegeleden gemiddeld eens per twee maanden geïnformeerd over de voortgang van het MPP.

Er is in mijn periode zeer open en transparant samengewerkt. De informatievoorziening naar belanghebbenden verliep bijzonder goed. Ik ben in de gelegenheid gesteld de plannen en alle bijbehorende aspecten informeel met de fractievoorzitters en enkele andere raadsleden te bespreken.

Raad en College hebben zich voldoende laten informeren, maar deels op verzoek en initiatief van de leidinggevende en uitvoerende ambtenaren.

MPP is een van de weinige projecten geweest waarin sprake is geweest van openheid en transparantie en het respecteren van elkaars positie. Er was helemaal geen sprake van achterkamertjespolitiek.”

“Zelf vond ik de interne communicatie redelijk transparant en werden vragen uit de Raad adequaat beantwoord, hoewel dat geen garantie bood voor inhoudelijke instemming.”

*“De medewerkers van onze afdeling hebben **nooit** selectief informatie verschaft, noch aan de wethouders, noch aan de individuele raadsleden, noch aan de politieke partijen in de Raad. Zij zijn daar ook niet toe aangezet, noch door burgemeesters en wethouders, noch door gemeentesecretarissen, noch door raadsleden/politieke partijen.*

De cultuur in de afdeling was zodanig dat alle informatie die de betrokken ambtenaren vanuit hun professionele deskundigheid konden geven en waarom werd gevraagd, werd gegeven. Daarbij speelde positie of belang van de vrager geen rol. Alleen de professionele cultuur was bepalend.

Het is niet bekend of het bovenstaande ten aanzien van de informatieverschaffing ook van toepassing is op de andere afdelingen binnen de ambtelijke organisatie.”

“De door ons, ambtenaren, verschaft informatie verschilde niet voor de burgemeesters en wethouders. Daar hadden wij geen belang bij. Er was geen selectie van informatie toegepast of aan ons opgelegd. Er was overigens alleen passieve informatieplicht richting Raad.”

“Er lijkt meer op confrontatie dan op inhoudelijkheid te worden gestuurd. Er lijkt veel wantrouwen te zijn tussen Raad, College en ambtelijke organisatie. Ruime, weinig concrete vraagstelling vanuit de fracties lijkt mede gericht te zijn op het vinden van willekeurige munitie tegen het College. Alle partijen krijgen echter dezelfde en identieke informatie.

Ik vraag me nog steeds af waarom LH niet met het ambtenarenapparaat communiceerde en informatie heeft gevraagd over mogelijke staatssteun in de overeenkomst vóóordat ze er mee naar de Raad, BZK en de EC stapten. In andere situaties wisten zij ons wel te vinden. Zij werden door ons op dezelfde wijze geholpen als de andere fracties. We maakten geen onderscheid, noch door anderen daartoe aangezet noch uit onszelf. Wel was het zo dat we,

door de vele vragen van LH in verhouding tot de andere fracties en de gebrekkige computerprogramma's, niet altijd in staat waren het gevraagde snel en volledig aan te leveren. Maar we werkten naar vermogen."

"We hadden vooral aandacht voor het verstrekken van informatie aan LH. Er was angst "afgemaakt" te worden. Hun grote hoeveelheid vragen wekte irritatie onder de ambtenaren. Ik stuurde sterk op het zo open en transparant mogelijk communiceren, ook optimaal informeren van LH. Stijl van oppositie van LH was daarin bepalend: confronterend, ongenoegen om het ongenoegen. Geen selectieve sturing van mijn kant. Integendeel, tijdig en volledig informeren was en is mijn lijn."

De betrokken ambtenaren hadden het er dus wel eens moeilijk mee en dan met name met LH. Vooral LH, in minder mate D66, vroeg om zeer veel informatie waarin moeilijk was te voorzien omdat veel vragen te onduidelijk en te weinig specifiek waren. Maar de communicatie en de informatie voor de Raad en de Colleges werd niet bewust door hen geselecteerd. Ze zijn daar noch door superieuren toe aangezet noch uit zichzelf toe overgegaan. Men hield zich aan de professionele ambtelijke cultuur die voorschrijft dat selectie naar buiten 'not done' is.

8.4. De mening van de externen

Aan zes externen is verzocht de schriftelijke enquête in te vullen. Maar één voldeed aan dat verzoek, maar deze had slechts kennis over één fase. Dat leverde dus weinig op. Wel mailden alle zes enige notities. Daarna hebben drie mondelinge korte interviews plaatsgevonden.

Tevredenheid

Er is tevredenheid over het facet informatie en communicatie. Maar dat niet alles gladjes verliep, is wel duidelijk. Het volgende citaat illustreert dat.

"Eind augustus 2008 hebben wij informeel een aangepast plan aan de wethouder aangeboden. Tot mijn grote verbazing hoorde ik van de pers dat in een commissievergadering eind september het plan door de wethouder naar de prullenmand was verwezen. Vanaf dat moment hebben wij geprobeerd met hem in contact te komen en dat is veel later pas gelukt. Er zijn diverse formele en informele pogingen gedaan weer met elkaar om tafel te komen, maar mede door wederzijds wantrouwen heeft dat niet geleid tot een constructieve samenwerking."

8.5. Conclusie Rkc communicatie en informatie-facet

Tevredenheid

Tabel 8.1: Samenvattend overzicht tevredenheid naar fase en stakeholder

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Gemiddeld
. raadsleden CDA/VVD/GGH	3.6	3.6	3.7	3.5	3.4	3.5	3.5
. raadsleden PvdA/D66/LH	2.0	2.1	1.5	1.5	2.3	2.1	1.9
. collegeleden CDA	-	-	-	3.5	3.8	4.0	3.8
. collegeleden niet-CDA	2.8	3.3	3.9	3.3	3.7	4.0	3.5
. ambtenaren	3.4	3.8	3.6	-	3.6	3.3	3.5

Verklaring: 1 = zeer ontevreden 2 = ontevreden 3 = tevreden 4 = zeer tevreden.

- *Raadsleden* CDA/VVD/GGH zijn (dik) tevreden. De ontevredenheid zit bij D66 en LH. Het meest uitgesproken bij LH en D66 volgt op enige afstand. De PvdA zit er tussen in.
- *Collegeleden* van zowel CDA-huize als niet-CDA-huize zijn (dik) tevreden.
- *Ambtenaren* zijn overwegend tevreden.
- *Externen* zijn lang niet altijd ontevreden maar burgers vaak wel.

Effectiviteit

Zouden er andere besluiten zijn genomen bij andere/betere informatie?

andere besluiten?

Raad: CDA/GGH: **neen**

VVD/PvdA: **soms**

D66/LH: **vaak**

College: CDA: **neen**

niet-CDA: **soms**

Ambtenaren: Fase 1/3: **neen**

Fase 4/6: **soms**

CDA is consistent in Raad en College: de besluitvorming zou nooit anders zijn uitgevallen. GGH is geneigd het CDA daarin ver te volgen. Het zou er allemaal anders hebben uitgezien, meent LH. D66 is geneigd LH daarin ver te volgen. VVD en PvdA zitten er tussen in.

Totaalbeeld

De vijfde onderzoeksvraag is: *Wat speelt er communicatief en informatief?*

Het antwoord op de onderzoeksvraag luidt kort maar krachtig: communicatie en informatie, het had allemaal beter gekund, het had beter gemoeten. Men is daarover tevreden naar gelang de positie die men inneemt in het gemeentepolitieke gebeuren. De coalitiefracties, CDA voorop, zijn tevreden. De oppositiefracties, met LH voorop als 'de luis in de pels', zijn (dik) ontevreden.

Zeker in de tijd dat het Marktpassageplan speelde, verliep de communicatie vanuit de betrokken leidinggevende ambtenaar en de wethouder naar de andere belanghebbenden lang niet altijd open. Dat heeft de gang van zaken bemoeilijkt. Zo was het bijvoorbeeld niet goed mogelijk adequaat te reageren door onvoldoende verslaglegging uit de Werkgroep later in de Stuurgroep, en weer later in het College.

Coalitiefracties lieten de soms gebrekkige en soms zelfs afwezige informatie, te gemakkelijk passeren. De tekortkomingen in de informatie zijn met name te wijten aan gebrek aan deskundigheid en mankracht, aan gebrek aan inzicht en overzicht in de vaak complexe materie en, zij het in mindere mate, aan de angst bij de ambtenaren om op de informatie aangesproken te worden en enig wantrouwen ten opzichte van de ontvangers van de informatie.

Dat de informatie niet altijd tijdig, juist en volledig is geweest, is duidelijk. Daar hebben D66 en LH beslist een punt. Daar staat echter tegenover dat het te frequent, te aanhoudend, te volhardend en te gedetailleerd vragen om informatie, soms op ondergeschikte punten, en het zelf niet informeren wanneer dat bij uitstek nuttig zou zijn geweest, een cultuur schept waarin wantrouwen een goede voedingsbodem vindt. *"LH heeft altijd wat, niet om het beter te kunnen maken maar om er tegen te zijn. Ze zoeken op alle punten wat"* is een samenvattende kwalificatie uit de hoek van de tevredenen. LH voerde oppositie maar vulde die rol volgens alle andere stakeholders té fanatiek, té eenzijdig en té destructief in. Menige informant benadrukte dat die cultuur niet alleen voor de centrumplannen geldt en niet alleen ten aanzien van de communicatie en de informatie.

Hoofdstuk 9. Waarom het mis ging

Onderzoeksvraag 6: *Hoe kon het zo misgaan?*

De hamvraag. De mening van de stakeholders en de analyse van de informatie over de vervulling van de vier basisfuncties in organisaties maken veel duidelijk (9.1). Daaruit trekt de Rkc conclusies (9.2).

Tegen een zo rustieke Haaksbergse achtergrond kan diep worden gefilosofeerd over 'waarom het misging'



9.1. Waarom het volgens de stakeholders mis ging

Om daar achter te komen is de stakeholders in de mondelinge interviews rechtstreeks het volgende gevraagd:

1. Wat zijn de drie belangrijkste oorzaken voor het mislukken van het beleidsproces centrumvernieuwing (9.1.1)?
2. Wie krijgt volgens u de zwarte piet voor het niet optimaal verlopen van het beleidsproces centrumvernieuwing (9.1.2)?
3. Wie treft de meeste blaam treft in de zogenaamde staatssteun-'affaire' (9.1.3)?
4. Hoe ziet u het functioneren van de betrokken stakeholders (9.1.4)?

De Rkc heeft zelf, op basis van alle beschikbare informatie, het antwoord gegeven op de vraag:

5. Hoe ziet u het functioneren van de 'organisatie centrumvernieuwing' eruit ten aanzien van de vier basisfuncties die een organisatie moet vervullen (9.1.5)?

9.1.1 De drie belangrijkste oorzaken voor het mislukken van het beleidsproces

Overzicht 9.1 vat de antwoorden samen van de raadsfractievertegenwoordigers, de collegeleden en de ambtenaren naar de drie belangrijkste oorzaken voor de mislukking.

Overzicht 9.1: Oorzaken voor mislukking naar stakeholderscategorie

	1 ^e oorzaak	2 ^e oorzaak	3 ^e oorzaak
Raadsleden	<ul style="list-style-type: none"> · teveel partijen met eigen agenda · onwil bepaalde partijen · optreden LH inzake staatssteunaffaire · te grote projectomvang · financiële insteek · concurrentievervalsing 	<ul style="list-style-type: none"> · MPP te grootschalig · te weinig tijd · financiële insteek · geen centrumvisie · financiële insteek 	<ul style="list-style-type: none"> · onenigheid Raad-College · fin.econom. crisis · stroperigheid procedures · incapabel bestuur en management · kleine groep gaf geen gehoor aan de kritiek uit de samenleving
Collegeleden	<ul style="list-style-type: none"> · LH-staatssteunmelding · overname door Bouwfonds · onderling wantrouwen · onvoldoende politiek draagvlak · onvoldoende doorzettingsmacht om besluiten door te zetten 	<ul style="list-style-type: none"> · enorme procedures na staatssteunmelding · onwil voor aanpassing aan de Raboplannen · onvoldoende deskundigheid · onvoldoende politiek lef 	<ul style="list-style-type: none"> · na 2006 niet meer eens over hoe nu verder moet · gebrek gemeente aan (rechts)deskundigheid · onvoldoende doorzettingsmacht · duurde te lang waardoor situaties veranderen
ambtenaren	<ul style="list-style-type: none"> · gewijzigde opstelling van Bouwfonds · overname door Bouwfonds · stakeholders werkten onvoldoende als een team met één doel 	<ul style="list-style-type: none"> · fin. econom. crisis · herberekening na overname · gebrekkige informatie en communicatie op belangrijke momenten door bepaalde betrokkenen 	<ul style="list-style-type: none"> · fin. econom. crisis · niet altijd goed werk van ingehuurde derden

- De belangrijkste oorzaken volgens de *Raad*:
gedrag van de fracties, projectomvang, de financiële insteek, gebrek aan visie, financieel-economische crises.
- De belangrijkste oorzaken volgens het *College*:
onvoldoende doorzettingsmacht van het College om genomen besluiten door te voeren, gebrekkige visie bij betrokkenen, staatssteunaffaire, terugtrekking Rabovastgoed/ Bouwfonds, onvoldoende deskundigheid, onvoldoende politieke steun en wantrouwen tegenover oppositie.
- De belangrijkste oorzaken volgens de *ambtenaren*:
het terugtrekken van Bouwfonds, de financieel- economische crisissen en het soms gebrekkig communiceren met alle belanghebbenden.

Een veelheid aan oorzaken dus. Het mislukken is onmogelijk aan één of enkele oorzaken toe te schrijven. Alle stakeholderscategorieën worden genoemd, aangevuld met onvoorziene omstandigheden zoals de financieel-economische crises en de overname van RaVg door Bouwfonds. De Raad en het College noemen vrijwel dezelfde oorzaken.

9.1.2 De zwartepiet voor de mislukking

Niet iedere geïnterviewde vond het prettig dat er naar een zwartepiet werd gevraagd. Omdat deze vraag bij het onderzoek naar het MPP voortdurend op de achtergrond meespeelt, is er toch heel expliciet naar gevraagd.

Genoemd worden:

Door de Raad: niemand speciaal (2x), het College (2x), de Raad (1x), D66 én LH (1x).

Door het College: niemand speciaal (1x), onvoldoende deskundigheid bij Raad, College en ambtenaren (1x), omstandigheden zoals slechte plannen en financieel-economische crises (1x), Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds (1x), fractie LH (1x).

Door de Ambtenaren: Bouwfonds (2x).

Ook nu blijkt er weinig verschil tussen Raad en College. Er wordt niet één duidelijke oorzaak voor het mislukken van het beleidsproces genoemd. Er is geen echte zwartepiet.

9.1.3 De Staatssteunaffaire

Ondanks aanzienlijke steun vanuit de Raad voor de centrumplannen stagneerde de realisatie van het Marktpassageplan door de staatssteunaffaire dusdanig dat het uiteindelijk helemaal niet meer van de grond kwam. In de interviews is gevraagd wie in de staatssteunaffaire de meeste blaam treft. De raadsfracties en de collegeleden waren duidelijk in hun antwoorden. De ambtenaren waren terughoudender.

Genoemd worden:

Door de Raad: iedere betrokkene (2x), ambtenaren, fracties en externe bureaus (2x), ambtenaren, College en externe bureaus (1x), niemand (1x).

Door het College: LH (2x), iedere betrokkene (1x), ambtenaren en College (2x).

Iedere betrokkene had beter moeten weten en LH speelde in de ogen van het College eerder een negatieve maar wel effectieve rol, dan een positieve rol. Wat verder opvalt is dat twee raadsleden ook nog verwijzen naar de inbreng van de ingehuurde adviesbureaus, maar dat geen van de collegeleden dat doet.

9.1.4 Het functioneren van Raad, College en ambtenaren

De fractievertegenwoordigers en de collegeleden werd gevraagd naar (zie daarvoor Bijlage 3A) het functioneren van Raad, College en ambtenaren, afzonderlijk en in combinatie. Tabel 9.1 laat zien hoe 'tevreden' men daarover is. De eerdere bevindingen geven aanleiding onderscheid te maken tussen de drie 'tevreden' fracties en de drie 'ontevreden' fracties.

Het totale gemiddelde van 1.9 mag worden opgevat als een rapportcijfer van 6. Het gemiddelde naar functioneringscategorie en naar informanten verschilt niet wezenlijk van elkaar. Met dergelijke kleine aantallen als in ons onderzoek valt er, statistisch gezien, geen andere conclusie te trekken. Dat wil niet zeggen dat er geen andere interessante conclusies uit de tabel te trekken zijn. De ontevreden fracties zijn met name ontevreden over het functioneren van het College (1.4) en daar waar Raad, College en ambtenaren op elkaar zijn aangewezen (1.3). Opvallend is dat deze laatste functie ook het laagst scoort bij de tevreden fracties en bij het College. Daar is dus toch iets niet helemaal in orde. Het College tenslotte, is zeker niet ontevreden over het eigen optreden (2.5).

Tabel 9.1: Mening over functioneren Raad, College, ambtenaren naar Raad en College

	tevreden fracties	ontevreden fracties	College	Totaal
<i>Raad</i>	2.2	1.7	2.0	2.0
<i>College</i>	2.2	1.4	2.5	2.1
<i>Raad + College</i>	2.1	1.9	2.1	2.0
<i>Raad/coll/ambt.</i>	1.9	1.3	1.6	1.6
Totaal	2.1	1.6	2.1	1.9

Verklaring: in kolom 2/5 oplopende score van 1.0 (zeer negatief) tot 3.0 (zeer positief).

Ter onderbouwing en illustratie enkele citaten.

Raadsleden:

“Het juridisch kader was ook niet voldoende deskundig en de daarom extern aangetrokken advocaat bleek een foutieve zienswijze te hebben gehad.”

“Er was te weinig aandacht voor budgetbewaking en de juridische control was ook onvoldoende. De accountant functioneerde niet als control-instrument.”

“Er was sprake van slechte communicatie vanuit het ambtelijk apparaat. Dat werd veroorzaakt door het steeds opnieuw vragen naar de bekende weg door LH en D66. Vragen waarop ze het antwoord feitelijk al wisten. Zó ga je niet met mensen om werd er toen geredeneerd, en toen werden de hakken in het zand gezet”

(oud-)Raadsleden:

“Nee, er is niet altijd sprake geweest van een heldere visie, vooral niet in het begin. Gaande weg is een gezamenlijke visie over randvoorwaarden, benodigde middelen, juridische aspecten, hoofddoelstelling en neveneffecten uitgekristalliseerd MPP is in feite een duur collectief leerproces geweest.”

“Toch is er niet te snel of te veel externe expertise ingehuurd, omdat de expertise intern gewoon onvoldoende was.”

“Er zijn misschien teveel adviesorganisaties bij MPP betrokken geweest, maar dat was ook nodig. Binnen de eigen organisatie was onvoldoende expertise aanwezig. Dan wordt een gemeente per definitie erg afhankelijk van externen.”

Wethouder:

“Er wordt gemopperd over de informatievoorziening door het ambtelijk apparaat. Dat vind ik een zware aantijging. Zou gebeurd kunnen zijn, maar zeker niet in mijn tijd. De gemeentesecretaris fungeerde als flessenhals tussen College en ambtenaren. Ging er iets mis, dan kwam het niet altijd op de collegetafel. De wethouder financiën en mij overkwam het niet, maar er zijn wethouders naar de Raad gestuurd met veel te positieve verhalen. Maar dat was voor mijn tijd. Eigen initiatief en risico nemen als ambtenaar werd bestraft. Er zijn daardoor creatieve mensen vertrokken.”

Lokale aannemers:

Het volgende citaat is niet voor tweërlei uitleg vatbaar: *“De Raad en het College luiden alleen maar en deden niets. Geen daadkracht. Ze hadden moeten doorpakken en het gewoon vanaf het begin door de Haaksbergse aannemers geleidelijk aan moeten laten uitvoeren. Nou is er niets. Allemaal geld verspild door College, politieke partijen en ambtenaren”.*

Hier is een score van 1.0 beslist op zijn plaats.

Het interne oordeel over het functioneren van de ambtenaren

Het beste kunnen de ambtenaren zelf aan het woord worden gelaten.

Leidinggevende ambtenaar:

“De oude garde vóór 1996 drukte een zware stempel op de organisatie. Ze hadden een overwegend conservatieve benadering (weinig flexibel, geen echte deskundigen, risicomijdend gedrag, eigen koninkrijkes, weinig initiatief, moeilijk te managen). Sommige medewerkers waren helemaal afgeschreven door de bestuurders. Er moesten vaak dubbele controles plaatsvinden op bepaalde gebieden. Er waren drie directeuren die gemeentesecretaris speelden. Velen uit het oude regime bleven in de organisatie hangen. Slechts enkelen vertrokken door pensionering of door een carrière-switch. Alle vacatures werden wel door buitenstaanders bezet. Daardoor kwam er wel wat vernieuwing maar een deel van de oude garde bleef helaas. Zodoende kwam een culturele tweedeling tot stand tussen de oude garde en de nieuwkomers.”

Uitvoerende oud-ambtenaren:

“Op het gebied van RO en projectleiding was het ambtenarenapparaat in doorsnee deskundig genoeg. Voor Haaksbergen was het wel een enorm project: onvoldoende capaciteit op de afdelingen. Wel genoeg deskundigheid, maar het trekken van het MPP-project had eerder extern uitbesteed moeten worden. Het is wel gelukt, maar met kunst en vliegwerk. De organisatie heeft wel “op haar tenen gelopen”. Het project moest er, naast de reguliere werkzaamheden, zo maar even worden “bijgedraaid”. De ondersteunende tools waren geschikt voor de budgetbewaking. De budgetbewaking klopte ook wel, maar er werd hoger in de organisatie wel erg gemakkelijk over overschrijdingen van het beschikbare budget gedaan. De belangen voor een vernieuwd centrum waren natuurlijk ook erg groot. Het College maakte snel meer budget vrij en de Raad ging daarmee steeds akkoord: “sunk-cost effect”, er was al zoveel geld in gestopt. Er was intern onvoldoende kennis over vastgoedontwikkeling.”

“Budgetbewaking daarentegen is in Haaksbergen heel lastig: er wordt namelijk geen verplichtingenadministratie gevoerd en daardoor is het moeilijk overzicht te houden. Dat zou echter wel een basisvoorwaarde moeten zijn. De redenen hiervoor zijn niet bekend. Voor MPP werden de cijfers bovendien meestal door externen zoals Bouwfonds aangeleverd.”

In de jaren negentig ontbreekt het in het ambtelijke organisatie blijkbaar aan deskundigheid en een passende mentaliteit. Dat verbetert gaandeweg in de twintigste eeuw. Bij hun functioneren plaatsen de ambtenaren zelf ook kanttekeningen. Daaraan zijn de reorganisaties en de pogingen tot cultuurverandering mede debet.

9.1.5 De vervulling van de vier basisfuncties in organisaties

Hoe werden de vier basisfuncties ingevuld? Overzicht 9.2 bevat de conclusies van de Rkc. Daarbij is een uitsplitsing gemaakt naar de categorie stakeholders. Alleen de belangrijkste aanwijzingen zijn in de tabel verwerkt. Aan de scores liggen ook de andere bevindingen op basis van de enquêtes, interviews, archieven en andere bronnen ten grondslag.

Overzicht 9.2: Bevindingen met normscores op basisfuncties organisaties naar stakeholders.

	Raad	College	ambtenaren	externen
structuur	<ul style="list-style-type: none"> · duidelijk is de formele verdeling · sommige fracties willen soms op de collegestoel zitten <p>Score: +</p>	<ul style="list-style-type: none"> · invoering van het dualisme vergde tijd voor omschakeling · nieuwe lijnen geven fricties <p>Score: -/+</p>	<ul style="list-style-type: none"> · niet altijd duidelijk wie wat en hoe moest doen · reorganisatie is een storende factor <p>Score: -</p>	<ul style="list-style-type: none"> · publieke zaak wordt nagenoeg private zaak · onvoldoende voor toegerust <p>Score: -</p>
communic./ informatie	<ul style="list-style-type: none"> · te tevreden, berustende coalitiefracties · ontevreden, te veel vragende oppositiefracties <p>Score: -</p>	<ul style="list-style-type: none"> · communicatie niet altijd even open en transparant · niet altijd accuraat met informatie <p>Score: -</p>	<ul style="list-style-type: none"> · niet selectief met de informatie · gecorrigeerd voor gemeentegrootte te laag kennis- en informatieniveau <p>Score: -/+</p>	<ul style="list-style-type: none"> · daar werd over het algemeen niet over geklaagd <p>Score: -/+</p>
cultuur	<ul style="list-style-type: none"> · vechtcultuur · wantrouwen-cultuur <p>Score: -</p>	<ul style="list-style-type: none"> · bestuurscollege wordt ambtenaren-college en terug · wantrouwend tegenover oppositie en soms ambtenaren <p>Score: -</p>	<ul style="list-style-type: none"> · verdeelde cultuur maakt ambtenaren kwetsbaar · angstcultuur ten aanzien van de meest kritische fractie <p>Score: -</p>	<ul style="list-style-type: none"> · sfeer van wantrouwen tegenover 'de gemeente' · onderling geen gesloten front <p>Score: -</p>
werkproces	<ul style="list-style-type: none"> · schiet zowel kaderstellend als controlerend en volksvertegenwoordigend geregeld te kort · juridisch zwak · financieel eerst zwak, later beter <p>Score: -/+</p>	<ul style="list-style-type: none"> · niet iedereen voor taak berekend · soms vasthoudend, soms zigzaggend · te weinig doorzettingsmacht · verlies regierol · verschil in inzet · verschil in kennis · juridisch verdeeld · financieel verdeeld <p>Score: -/+</p>	<ul style="list-style-type: none"> · eerst matig dan betere productie · capaciteit te gering · juridisch onvoldoende toegerust · financieel matig <p>Score: -/+</p>	<ul style="list-style-type: none"> · gemeente sterk afhankelijk derden · adviezen soms matig · juridisch verdeeld · financieel zwak <p>Score: -</p>

Verklaring: - - = zeer onvoldoende - = onvoldoende -/+ = niet goed/slecht + = goed ++ = zeer goed

9.2. Conclusie Rkc waarom het mis ging

Eerst schetst de Rkc volgens haar de historische hoofdlijn (9.2.1), daarna de verklarende achtergrond voor het hele gebeuren (9.2.2) en de rol van de vier categorieën stakeholders in het Haaksbergse beleidsproces centrumvernieuwing (9.2.3). Met haar eindconclusie wordt het verslag van de onderzoeksbevindingen afgesloten (9.2.4).

9.2.1 Historische hoofdlijn

De jaren zestig van de vorige eeuw worden gekenmerkt door meer democratisering, openheid, immateriële vrijheden en materiële welvaart. Dat laatste leidt er toe dat lokale overheden plannen ontwikkelen om hun burgers beter te bedienen. Haaksbergen wil niet achterblijven:

geen Needse toestanden met één lange leeglopende hoofdwinkelstraat! Haaksbergen moet een boeiend en bloeiend nieuw centrum krijgen dat straalt als een ster over het verzorgingsgebied.

Haaksbergse bestuurders hebben ambitie. Het nieuwe centrum moet 40.000 á 45.000 klanten kunnen bedienen. De gehoopte en voorziene groei van 20.000 naar 40.000 á 45.000 inwoners maakt dat noodzakelijk. Dat laat het Haaksbergse overheidsbestuur zich graag vertellen (wijsmaken?) door snelle projectontwikkelaars en marketingbureaus. Maar Haaksbergen heeft tot dan nooit een groot verzorgingsgebied gehad en de groei wordt veel te optimistisch ingeschat op basis van 'natte vinger cijferwerk'. Er rijzen her en der wel twijfels als andere marktdeskundigen tot meer realiteitszin manen. Maar niet bij alle bestuurders en niet bij alle raadsfracties. Het Centrumplan 1992, van projectontwikkelaar Wilma, lijdt aan die zelfoverschatting. Men wil een te grote broek aantrekken maar trekt bij wat economische tegenwind schielijk 'de achterboks an'. Wilma ziet geen kans haar ambitieuze plan exploitabel te maken. Exit Wilma. Het had nooit enig draagvlak onder de Haaksbergse gemeenschap. Wilma was ingeschakeld op persoonlijk initiatief van enkele lokale netwerkende overheidsbestuurders. Bestuurders blijven geloven in een nieuw centrum en zien nog steeds kansen. Maar dan moet het wel worden gepresenteerd als zijnde in het algemeen belang van Haaksbergen. Een term die altijd en overal opduikt en altijd en overal tot tweespalt leidt. Waar wordt deelbelang algemeen belang? De traditionele Haaksbergse burger valt niet zo direct voor schone plaatjes en praatjes over een stedelijke, moderne Haaksbergse skyline. Aanvankelijk werkt een burgerwerkgroep opbouwend mee, maar verdwijnt als er onvoldoende rekening wordt gehouden met haar wensen. Ook de HOV haakt af. Dat is meer door interne verdeeldheid bij de verdere plannenmakerij dan door gebrek aan begrip. Dan gaan ook binnen het CDA stemmen op voor realistischer plannen.

Lokale aannemers hebben inmiddels, vooruitlopend op de realisatie van een nieuw centrum, in het centrum 'posities' verworven. De Rabobank is ook actief geweest op dat front. Het wordt een trioetje: gemeente, vier lokale aannemers en RaVg zullen de centrumplannen gaan realiseren. Er komt een keurige SOK. Maar die blijkt bij nader inzien toch niet uitvoerbaar te zijn. LH brengt nog een ander standpunt in: de SOK zou ongeoorloofde staatssteun aan de participanten mogelijk maken. Hier ligt dé kans op een blokkade. Op naar Brussel. De uitspraak duurt lang, jarenlang. Daar had niemand op gerekend. De procedure in Brussel eindigt uiteindelijk in een soort gelijk spel; geen echte winnaars maar wel veel verliezers, het centrum van Haaksbergen voorop.

In de tussentijd wordt van alles gedaan om de centrumplannen te redden maar niet genoeg. Met de lokale aannemers gaat het door de vertraging niet goed. Als participant, verenigd in CH, investeren ze gezamenlijk, net als de gemeente en RaVg, 50.000 gulden om onkosten van derden te betalen. Ze maken ook andere aanloopkosten. De eerste ideeën voor het MPP zijn leuk, maar gaandeweg ziet het financieel plaatje er steeds minder leuk uit. Overleg volgt op overleg. RaVg geeft geen krimp. Zonder een forse financiële bijdrage van de gemeente gaat het de aannemers onmogelijk lukken. De financiële risico's zijn te groot. Ze moeten er mee stoppen, en dat gaat niet zonder het nodige commentaar, veelal via de media. *"Ze hadden ons een grote zak met geld moeten geven, ons het laten bouwen zoals wij wilden en zij hadden moeten doen wat wij zeiden. Dan had Haaksbergen al jaren plezier gehad van een aantrekkelijk centrum"*. De lokale aannemers vertrekken via de achterdeur, die een enkeling wel erg hard achter zich dichtslaat. Twee van hen hebben dan inmiddels hun deuren al voorgoed moeten sluiten.

In afwachting van de uitspraak van de EC gaat het centrum er niet op vooruit. De SOK zou wat moeten worden aangepast. Toch gebeurt dat niet. RaVg blijft erin geloven en gaat verder. Er komt een enthousiaste projectleider. Het overleg tussen RaVg en College verloopt soepel en men heeft er weer vertrouwen in.

RaVg maakt een aangepast plan. Maar denkt aanvankelijk toch nog te groot. Er wordt het één en ander naar beneden bijgesteld, maar toch komt men 2.5 mln euro te kort. Of de gemeente zo goed wil zijn? Na enig overleg, ook met externen, is het antwoord "nee!". RaVg accepteert dat in eerste instantie omdat men hoopt het gat met een aangepaste exploitatieopzet te kunnen dichten én om geen goodwill in Haaksbergen op het spel te zetten. Zodoende zwaait de wethouder triomfantelijk met een niet ondertekende overeenkomst. Maar dan komt er toch een kink in de kabel, RaVg wordt overgenomen en wordt Bouwfonds. Nieuwe meesters, nieuwe wetten. De oude projectleider wordt aan de kant geschoven. De nieuwe meesters gaan zelf rekenen. En komen uit op het bekende tekort van 2.5 mln euro. Dat doet in tijden van economische crisis ook hier de deur dicht. Nu trekt het Bouwfonds 'de achterboks an'. Men wil nog wel praten over uitgekleden plannen, maar de gemeente houdt voet bij stuk door vast te houden aan de oorspronkelijke centrumplannen. De vroegere samenwerkingspartners gaan definitief uit elkaar en eindigen tenslotte voor de rechter, waar de gemeente uiteindelijk in het gelijk wordt gesteld. Rabo gaat zelfs niet meer in beroep. Geen eer meer aan te behalen.

De fraai door RTV-Oost in beeld gebrachte manoeuvre van een nieuwe Haaksbergse wethouder, die in het wiebelende bakje van een mega-hijskraan het haantje op de Pancratiuskerktoren terugplaatst en zodoende een goed beeld krijgt van hoezeer het centrum aan vernieuwing toe is, leidt vooralsnog niet tot een nieuwe beleidsvisie.

Het overzicht dat de wethouder in zijn bakje moet hebben gehad



Potentiële nieuwe projectontwikkelaars voor de centrumplannen dienen zich wel aan, maar het leidt allemaal tot niets. De gemeente maakt pas op de plaats. In afwachting van betere tijden? Het bedrijfsleven moet het allemaal maar zelf uitzoeken.

9.2.2 Verklarende achtergrond

Je kan wel wensen dubbel zo hoog te kunnen springen en daartoe de lat dubbel zo hoog leggen, maar dat wil dan nog niet zeggen dat je dan ook over voldoende capaciteiten beschikt om er overheen te kunnen springen. Zo beschikt een gemeente van circa 20.000 inwoners niet over de capaciteit, zowel in geld als in deskundigheid uitgedrukt, om projecten op te zetten en uit te voeren die de omvang hebben van gemeenten die dubbel zo groot zijn als Haaksbergen. En als dan de ambtelijke organisatie ook nog eens niet optimaal draait, geeft dat nog veel meer problemen om een 'boven-evenredig' beleid succesvol tot een goed einde te brengen.

Citaat van een leidinggevende: *“De oude garde vóór 1996 drukte een zware stempel op de organisatie. Ze hadden een overwegend conservatieve benadering (weinig flexibel, geen echte deskundigen, risicomijdend gedrag, eigen koninkrijkjes, weinig initiatief, moeilijk te managen). Sommige medewerkers waren helemaal afgeschreven door de bestuurders.”*

Er moet dus de nodige capaciteit bij externe adviesbureaus worden ingehuurd. Dat is prijzig. Maar dat is niet het enige euvel. De deskundigheid in een kleine gemeente is doorgaans ook niet van dien aard dat men tijdig de kwaliteit van het geleverde werk onderkent. De waslijst van ingehuurde bureaus en adviseurs, voor zo ver mogelijk van hun prijskaartjes voorzien, is als Bijlage 4 opgenomen. Over hun inbreng is men niet onverdeeld positief. Twee citaten.

In de raadsvergadering van 30 januari 2008 wordt de kritiek op het werk van een ingehuurd adviesbureau niet onder stoelen of banken gestoken door een strijdvaardige oppositiefractie. *“Een voorbeeld dateert uit 2004-2005. De plannen tot realisatie van een grootschalig perifeer gelegen winkelcentrum bij het verkeersknooppunt Deil riepen zoveel vragen op van de omliggende gemeenten Tiel, 's-Hertogenbosch, Utrecht, Gorinchem, Culemborg en Zaltbommel dat zij bureau DHV en de Universiteit van Amsterdam verzochten een contra-expertise uit te voeren, een second opinion. De conclusie van een uitgebreid wetenschappelijk onderzoek was dat bureau X de gevolgen van een nieuw winkelcentrum op de effecten voor andere winkelgebieden volledig verkeerd had ingeschat. Tevens komt uit dat onderzoek naar voren dat bureau X er ook volledig naast zat op het gebied van verkeersbewegingen.*

Waarom vertellen wij u dit hele verhaal? Ik vertel dit hele verhaal omdat wij afgelopen oktober hebben gevraagd naar de onderzoeksmethode die dat bureau in Haaksbergen heeft gehanteerd. Het heeft ons sterk bevreesd dat tijdens die vergadering de onderzoeker niet in staat was de door hem gehanteerde methodiek te benoemen. Dat is op zich natuurlijk al buitengewoon opvallend. In de Bijlage die nu bij de stukken zit, wordt dit de Twentse methode genoemd, alsof dit een wetenschappelijke methode zou zijn. Raadsleden: laat u geen zand in de ogen strooien, want de Twentse methode bestaat niet. Geloven in dit soort onzin gaat de Haaksbergse gemeente in de toekomst miljoenen euro's kosten aan wegen en geluids- en luchtkwaliteitsaanpassingen.”

“Oktober/november 2011 lag er aan de Raad de keuze voor: van Marktpromenadeplan naar Marktplan. Met wederom adviezen van bureau X. Echt een adviesbureau dat “op maat” zijn rapporten levert, in de trant van “de klant is koning.”

De politieke tegenstand verloopt volgens het bekende patroon. Natuurlijk staat het College altijd achter haar eigen beleid en (bijna) altijd volgen de coalitiepartijen meer of minder gedwee. Zo gaat het beleidsproces 'ait vedan'. Soms wordt het voor de bühne een beetje aangepast, ook om de oppositie rustig te houden. Maar in een democratie beslist uiteindelijk de getalsmatige meerderheid, dus gaat men verder op het ingeslagen pad. Bij scherpe scheidslijnen tussen

coalitie en oppositie en in een sfeer van onderling wantrouwen, kan de oppositierol uitgroeien tot 'altijd en per definitie uitermate, en af en toe overmatig, kritisch en afhoudend'. Verstreckte informatie wordt dan door de oppositie gezien als selectief, nooit tijdig, altijd onvolledig en niet geheel juist, en de communicatie als nooit echt open en transparant. Wazige contacten achter het glas, achter de schermen, in de wandelgangen en in de achterkamertjes wekken de indruk dat particularisme en belangenverstrengeling niet ver weg zijn. Het getoonde onbegrip voor deze houding door de gezagsgetrouwere, sneller tevreden, coalitiefracties groeit uit tot een geïnstitutionaliseerde rem op het beleid omdat de oppositie bij het ontbreken van intern gehoor extern steun gaat zoeken. Media, landelijke politiek, rechter en EC worden ingeschakeld.

9.2.3 De vier categorieën stakeholders

Welke verklarende rol speelden de vier categorieën stakeholders in de gang van zaken in de ogen van de Rkc? Op hoofdzaken komt dit op het volgende neer.

Raad

De Raad kent vaak grote tegenstellingen tussen én binnen de fracties. Een bij de coalitiefracties, bij het College en soms bij de ambtenaren irritatie opwekkend optreden van D66 en zeker LH met voorspelbare en voorstelbare acties (vragenstellerij over details, opmerkingen, dreiging elders steun te zoeken e.d.) leidt bij College en coalitiefracties tot even voorspelbare en voorstelbare reacties. De raads cultuur was regelmatig om te snijden. De heersende cultuur bepaalt in elke organisatie hoe groot de kans is dat een goed product wordt afgeleverd. Dat geldt in de private sector, dat geldt niet minder in de publieke sector. Ook in Haaksbergen is de cultuur binnen de organisatie een belangrijk element voor slagen of falen van het beleid gebleken. Toch was niet iedereen negatief in zijn evaluatie, getuige het volgende citaat: *“Gedurende het gehele traject is er over het MPP eigenlijk veel consensus tussen de partijen geweest. Alleen LH en D66 waren steeds consequent tegen, maar zij waren dan ook voortdurend oppositiepartijen, dus dat was meer partijpolitiek, een soort “institutioneel” verzet als oppositiepartij. Men was het niet diepgaand oneens, er waren tussen de partijen geen grote controverses, bijstellingen vonden alleen op details plaats (kleinschaliger, autovrij, meer groen). Sommige individuele raadsleden waren soms wel eens scherp van toon, maar dat was dan persoonsgebonden en niet zo zeer partij-gerelateerd.”*

College

Het College ontbreekt het aan scherpe visie en rechtlijnige strategie. Niet alle collegeleden zijn voldoende deskundig. Het College valt uit haar regierol, toont onvoldoende doorzettingsmacht en onderkent onvoldoende het gevaar van megaplannen die niet op Haaksbergse schaal zijn ontwikkeld. Niet iedere burgemeester kan even enthousiast zijn voor elk beleidsproject. Niet iedere wethouder weet goed, open en transparant te communiceren. Niet iedere wethouder krijgt uitsluitend onderdelen in portefeuille toebedeeld waarin hij deskundig is. De switch van publieke naar private uitvoering en de exploitatie is onvoldoende doordacht. Dat geldt ook voor het onvoldoende signaleren van deelbelangen. Burgers vinden onvoldoende gehoor.

Ambtenaren

De ambtelijke organisatie is niet berekend op het uitwerken van grote infrastructurele plannen. Veel deskundigheid ontbreekt intern terwijl de werkcultuur bij sommige medewerkers, zeker in de jaren negentig, niet bevorderlijk is voor de aanpak van complexe projecten. Daar komt gaandeweg verbetering in maar vooral het optreden van één fractie doet de ambtelijke organisatie te gemakkelijk in haar schulp kruipen.

Externen

Om het maar eens in de aannemersterminologie te gieten: ook een (te) grote broek kan scheuren. Daarnaast probeert men vanzelfsprekend eigen doelen te bereiken, die niet altijd in het verlengde liggen van het algemeen belang. Ook kunnen het onderzoek en de adviezen van de externe adviesbureaus niet altijd de toets der kritiek doorstaan.

9.2.4 Eindconclusie

Het onderzoek levert uiteindelijk geen zwart-wit film op met 'the good, the bad en the ugly' in de hoofdrollen¹⁰. In de ogen van de geënquêteerden en de geïnterviewden is 'iedereen en niemand' schuldig aan het MPP-debacle, maar niet iedereen in dezelfde mate. Aan de competentie van sommige collegeleden mag worden getwijfeld. Bij de handelswijze van de raadsfracties, zowel te berustend als te argwanend, kunnen vraagtekens worden geplaatst. Het ambtenarenapparaat was verdeeld naar capaciteit en cultuur waardoor haar inbreng beperkt werd. Het ontbrak de meeste belanghebbenden aan voldoende ervaring en deskundigheid. Ingehuurde externen leverden lang niet altijd kwaliteit. Burgers voelden zich weinig serieus genomen en soms zelfs geschoffeerd. Het project bleek veel te groot. Het College hield er steeds minder greep op.

De omstandigheden waren er ook naar, is vaak vernomen. Van alle kanten zat het vooral tegen, wordt verzekerd. Zoals tot twee keer toe een financieel-economische crisis. Het hele project liep uiteindelijk steeds verder uit de rails. Een vroegere burgemeester drukte het kernachtig uit: "*de tijd gaat er mee op de loop. Je krijgt er als bestuurder steeds minder greep op.*"

Na vijftig jaren 'beleid' nog altijd geen sprankelend nieuw centrum



¹⁰ De Rkc pretendeert niet alles boven water te hebben gekregen. De traditionele Haaksberger heeft overwegend de (plattelands-)mentaliteit: gesloten, gezagsgetrouw, vuile was niet buiten hangen, onder de pet houden. Toch sprak de Rkc weinig echt terughoudende informanten. Opmerkelijk zijn de woorden van twee van hen: 'ik ben blij dat ik mijn verhaal kwijt heb gekund' en 'eindelijk eens iemand die naar me luisterde'. Daarmee wil de Rkc niet gezegd hebben dat diepgravender onderzoek niet meer aan het licht had gebracht. Maar hier gaat ook de economische wet van 'de afnemende meeropbrengst' op.

Ambtelijk wederhoor

Het ambtelijk wederhoor is verwerkt in het rapport.



GEMEENTE HAAKSBERGEN	
Zaaknr. :	
Documentnr. :	
Ontvangst Datum	15 NOV. 2012
Archief-PAZ	Te bewaren Num. reeks
Kopie aan:	

Secretariaat van de
Rekenkamercommissie
t.a.v. A. Karnebeck
Postbus 102 Haaksbergen

Uw kenmerk :
Uw datum :
Behandeld door : Gerlo van der Wens
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : *uik 12.04322*
Aantal bijlagen : 1
Datum : 15 NOV. 2012

Onderwerp: conceptrapport "Het centrum Centraal"

Geachte heer Bos,

In het kader van het ambtelijk technisch wederhoor heeft u mij het concept-rapport "Het Centrum Centraal" versie november 2012 aangeboden.

Het rapport is na bestudering mijnerzijds besproken met de voorzitter van de rekenkamercommissie de heer Bos. Mijn opmerkingen zullen verwerkt worden in het uiteindelijke conceptrapport, dat zal worden aangeboden in het kader van bestuurlijk wederhoor. Het betreft hier geen ingrijpende wijzigingen.

Naast deze niet ingrijpende wijzigingen heb ik nog een tweetal opmerkingen:

- 1 De rekenkamercommissie vraagt zich op een aantal plaatsen in het rapport af waarom de gemeente geen claim heeft ingediend t.a.v. Bouwfonds. Dit antwoord is volgens mij te vinden in het advies van Boekel de Nerée van 22 oktober 2009. Deze is als bijlage toegevoegd bij deze brief.
- 2 Uw weergave van een constatering mijnerzijds dat niet gehandeld is binnen de financiële bevoegdheden en kredieten en dat meestal overschrijdingen van het mandaat en de bevoegdheden zijn geconstateerd is niet juist. (paragraaf 4.8)

Met vriendelijke groet,

Gerlo van der Wens
Medewerker ruimtelijke ordening.

NOTITIE

Aan : Drs. M.M.J. Diepenmaat MRE; Drs. C.J. Kortlever
 Van : Mr. D.A.W. van Dijk MRE MIRICS; Mr. B.W. Brouwer
 Betreft : Juridische positie Gemeente Haaksbergen ten aanzien van Bouwfonds Ontwikkeling
 inzake Marktpromenadeplan
 Referentie : A.163.146.01 DVD/BWB
 Datum : 22 oktober 2009

Inleiding

De gemeente Haaksbergen en Bouwfonds Ontwikkeling (althans haar rechtsvoorganger Rabo Vastgoed B.V., hierna: "Bouwfonds") en hebben jarenlang onderhandeld over plannen om te komen tot een (her)ontwikkeling in het centrum van Haaksbergen. Bij brief van 6 juli 2009 heeft de gemeente de onderhandelingen beëindigd. Hoewel Bouwfonds nog aandringt op voortzetting van de gesprekken, heeft zij tevens laten weten de gemeente in rechte aansprakelijk te zullen houden wegens het beëindigen van de gesprekken. De gemeente handhaaft haar beslissing tot beëindiging van de onderhandelingen.

Deze notitie behandelt de vraag of Bouwfonds de gemeente aansprakelijk kan houden voor vermeend geleden schade als gevolg van het afbreken van de onderhandelingen. Daarnaast komt de vraag aan de orde of de gemeente zelf een vordering op Bouwfonds heeft, nu Bouwfonds is teruggekomen van het onderhandelingsresultaat dat eind 2007/begin 2008 binnen de project- en stuurgroep bereikt was.¹

Ten slotte gaat deze notitie kort in op de mogelijkheid voor de gemeente om zekerheid te verkrijgen omtrent haar positie jegens Bouwfonds.

Juridisch kader

Een eventuele procedure van Bouwfonds jegens de gemeente zou gebaseerd zijn op de stelling dat de gemeente de onderhandelingen in strijd met de goede trouw zou hebben afgebroken. De vordering van de gemeente zou op hetzelfde juridische verwijt gebaseerd zijn, stellende dat Bouwfonds de onderhandelingen *de facto* heeft afgebroken door onverwacht met (zeer) afwijkende voorstellen te komen. Bij de beoordeling van deze vorderingen spelen de tussen partijen reeds bestaande afspraken een rol.

De Hoge Raad heeft voor de beoordeling van aansprakelijkheid wegens het afbreken van onderhandelingen het volgende kader aangelegd:

"Als maatstaf voor de beoordeling van de schadevergoedingsplicht bij afgebroken onderhandelingen heeft te gelden dat ieder van de onderhandelende partijen vrij is de onderhandelingen af te breken, tenzij dit op grond van het gerechtvaardigd vertrouwen van

¹ In het memorandum van 3 februari 2009 is de juridische positie per die datum beschreven. Deze notitie bouwt daarop voort. Het memorandum is gemakshalve als bijlage opgenomen.

de wederpartij in het tot stand komen van de overeenkomst of in verband met de andere omstandigheden van het geval onaanvaardbaar zou zijn.

Daarbij dient rekening te worden gehouden met de mate waarin en de wijze waarop de partij die de onderhandelingen afbreekt tot het ontstaan van dat vertrouwen heeft bijgedragen en met de gerechtvaardigde belangen van deze partij.

Hierbij kan ook van belang zijn of zich in de loop van de onderhandelingen onvoorziene omstandigheden hebben voorgedaan, terwijl, in het geval onderhandelingen ondanks gewijzigde omstandigheden over een lange tijd worden voortgezet, wat betreft dit vertrouwen doorslaggevend is hoe daaromtrent ten slotte op het moment van afbreken van de onderhandelingen moet worden geoordeeld tegen de achtergrond van het gehele verloop van de onderhandelingen.”²

Aansprakelijkheid gemeente jegens Bouwfonds

Na langdurige onderhandelingen hebben vertegenwoordigers van de gemeente en Bouwfonds overeenstemming bereikt over een gedetailleerde concept-samenwerkingsovereenkomst tot realisering van het Marktpromenadeplan (hierna: de ‘Concept-SWO’). In januari 2008 is de Concept-SWO goedgekeurd door Burgemeester en Wethouders en door de Raad van de gemeente. Daarmee heeft de gemeente duidelijk aangegeven onder welke voorwaarden zij wenste samen te werken met Bouwfonds. Onderdeel van die voorwaarden was onder meer dat de gemeente een grondprijs van ca. € 8,1 miljoen zou ontvangen.

Hoewel in het voorjaar van 2008 al een datum voor ondertekening was bepaald, heeft Bouwfonds daar onverwacht van afgezien. In plaats daarvan heeft Bouwfonds aanpassingen op het concept voorgesteld. Deze zijn in september 2008 summier aan de gemeente ontvouwd. De gemeente heeft diverse malen kenbaar gemaakt dat de voorgestelde aanpassingen niet aanvaardbaar waren, omdat het Marktpromenadeplan daarmee op essentiële onderdelen ingrijpend werd gewijzigd. Na een periode van onenigheid heeft de gemeente zich onder voorbehoud van alle rechten alsnog bereid verklaard serieus naar de voorgestelde aanpassingen te kijken. Daarbij werd steeds aangegeven dat de te presenteren voorstellen dienden te passen in het onderhandelingsresultaat van eind 2007/begin 2008 (de Concept-SWO) en dat partijen uit elkaar zouden gaan indien dat niet het geval zou zijn.

Bouwfonds heeft haar voorstellen uiteindelijk in juni 2009 in volle omvang aan de gemeente gepresenteerd. De voorstellen betroffen wijzigingen in het programma en verlaging van de door de gemeente te ontvangen grondprijs. Bouwfonds stelde de grondprijs namelijk op € 5,6 miljoen in plaats van de € 8,1 miljoen die de gemeente op grond van de Concept-SWO mocht verwachten. Hoewel de gemeente niet uitsloot dat over de wijzigingen in het bouwprogramma overeenstemming zou kunnen worden bereikt, was de voorgestelde substantiële reductie van de grondprijs niet aanvaardbaar. De gemeente heeft de gesprekken om die reden bij brief van 6 juli 2009 beëindigd. Uit de nadien tussen partijen gevoerde correspondentie bleek dat Bouwfonds niet bereid was om de grondprijs tot € 8,1 miljoen alsnog te verhogen.

Geplaatst in het door de Hoge Raad geformuleerde kader mocht Bouwfonds er op het moment van afbreken (6 juli 2009) - gezien de Concept-SWO en de communicatie tussen partijen sinds januari 2008 - niet op vertrouwen dat er een overeenkomst tot stand zou komen op basis van haar

² Hoge Raad, 12 augustus 2005, NJ 2005, 467.

wijzigingsvoorstellen. Vanwege de aanzienlijke discrepantie tussen die voorstellen en de Concept-SWO kan het afbreken van de gesprekken niet als 'onaanvaardbaar' worden bestempeld. Het is daarom zeer onwaarschijnlijk dat de gemeente om die reden jegens Bouwfonds aansprakelijk kan worden gehouden.

In dit kader is voorts van belang dat de tussen partijen gevoerde onderhandelingen werden gevoerd op basis van de tussen hen gesloten intentieovereenkomst van april 2006 (hierna: de 'Intentieovereenkomst'). Daarin is bepaald dat op het moment dat beide partijen concluderen dat geen (nieuwe) samenwerkingsovereenkomst zal worden gesloten, de Intentieovereenkomst eindigt, zonder over en weer gehouden te zijn tot enige schadevergoeding. Mocht Bouwfonds een vordering tot schadevergoeding instellen – en daarmee derhalve erkennen dat geen overeenkomst tot stand is gekomen –, dan zal de gemeente in rechte een extra argument in handen hebben om een vermeende verplichting tot vergoeding van schade te ontzenuwen.

Aansprakelijkheid Rabo Vastgoed jegens gemeente

De gemeente kan Bouwfonds zeer waarschijnlijk niet aansprakelijk houden vanwege haar weigering de Concept-SWO te ondertekenen en in plaats daarvan afwijkende voorstellen te doen. De gemeente mocht er niet op vertrouwen dat (de directie van) Bouwfonds het onderhandelingsresultaat van januari 2008 zou aanvaarden. De volgende omstandigheden zijn daarbij van belang:

- a. Iedere pagina van de Concept-SWO vermeldt dat het stuk een "onverbindend concept" betreft;
- b. In de Concept-SWO wordt uitdrukkelijk goedkeuring door het bevoegde orgaan van Rabo voorbehouden. Uit de rechtspraak blijkt dat een dergelijk voorbehoud rechtsgeldig is en in rechte wordt gehonoreerd;
- c. Krachtens de Intentieovereenkomst diende de stuurgroep (verantwoordelijk voor het concept) het onderhandelingsresultaat ter besluitvorming voor te leggen aan partijen. Overeengekomen is dat partijen vervolgens zullen -en dus ook mogen- besluiten, "*rekeninghoudend met hun eigen positie en belangen*". Met andere woorden, Bouwfonds mocht bij besluitvorming een behoorlijk gewicht toekennen aan haar eigen belangen;
- d. De intentieovereenkomst bepaalt verder: "*Indien geen besluitvorming plaatsvindt – bijvoorbeeld vanwege inhoudelijke bezwaren – dan hebben partijen zich verplicht gedurende één maand met elkaar in overleg te treden om te bezien of alsnog – al dan niet door middel van amendering van de planvorming – overeenstemming kan worden bereikt*" (art. 4.3). Hieruit blijkt dat het bestuur van Bouwfonds op inhoudelijke gronden goedkeuring mag onthouden, kennelijk ook indien daarover binnen de stuurgroep volledige overeenstemming is bereikt. Partijen dienen in dat geval gedurende een maand verder te onderhandelen.

Op grond van deze bepalingen had Bouwfonds de handen voldoende vrij gehouden en mocht de gemeente er niet gerechtvaardigd op vertrouwen (als bedoeld door de Hoge Raad) dat de overeenkomst tot stand zou komen.

Samenwerkingsovereenkomst van 14 november 2000

De Intentieovereenkomst bepaalt dat indien geen (nieuwe) samenwerkingsovereenkomst gesloten wordt, partijen terugvallen op de samenwerkingsovereenkomst die in 2000 is gesloten met het oog

op de realisatie van het 'Marktpassage'-plan³. Tot nu toe heeft Bouwfonds zich niet (subsidiar) op het standpunt gesteld dat de gemeente de samenwerkingsovereenkomst uit 2000 dient na te komen. Dit zou ook niet in de rede liggen, omdat de Europese Commissie bij beschikking van 4 april 2006 heeft bepaald dat deze samenwerkingsovereenkomst op een onderdeel ongeoorloofde staatssteun zou meebrengen. Daarnaast had de Raad van State al op 6 mei 2004 het goedkeuringsbesluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Markt passage" vernietigd, mede vanwege onduidelijkheden omtrent de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Vermoedelijk⁴ is daarmee een ontbindende voorwaarde in de samenwerkingsovereenkomst uit 2000 in vervulling gegaan, zodat de overeenkomst van rechtswege is ontbonden.

Conclusies

Gezien het voorgaande is het onwaarschijnlijk dat Bouwfonds met succes een schadevordering tegen de gemeente kan instellen. Voor de gemeente is de kans dat zij Bouwfonds aansprakelijk kan houden eveneens gering.

Gezien de geringe kans op succes is het niet zinvol voor de gemeente een schadevordering tegen Bouwfonds in te stellen. Dit ligt echter anders indien Bouwfonds het initiatief neemt tot een procedure tegen de gemeente. Het is dan vanuit processtrategische overwegingen nuttig tegenwicht te geven door in die procedure een tegenvordering tegen Bouwfonds in te stellen.

Indien de gemeente zekerheid wenst omtrent haar positie, is het mogelijk een zogenaamde 'verklaring voor recht' te vorderen. Dit betreft een procedure van de gemeente tegen Bouwfonds, waarin de gemeente van de rechter vordert te verklaren dat het de gemeente vrijstond de onderhandelingen met Bouwfonds te beëindigen en zij ter zake niet schadelijkt is jegens Bouwfonds. Indien Bouwfonds ondanks haar geuite dreigementen afziet van een procedure, dient de gemeente met het oog op een voortvarende realisatie van het Marktpromenadeplan te overwegen een procedure tot het verkrijgen van een dergelijke verklaring voor recht in te stellen.

³ Zie ook het memorandum van 3 februari 2009.

⁴ De overeenkomst bevat op dit punt een kennelijke verschrijving waardoor de voorwaarde abusievelijk negatief in plaats van positief is geformuleerd.



Rekenkamercommissie gemeente
Haaksbergen
Postbus 102
7480 AC HAAKSBERGEN

Uw kenmerk :
Uw datum :
Behandeld door : G. van der Wens/H. Mengers
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk :
Aantal bijlagen : uit 13.05367
Datum : 28 januari 2013

30 JAN 2013

Onderwerp: bestuurlijk wederhoor 'Het Centrum Centraal'

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

In december 2012 hebben wij het rapport 'Het centrum centraal' van de Rekenkamercommissie Haaksbergen ontvangen. In de afgelopen weken hebben wij de tijd genomen om ons de inhoud van het rapport eigen te maken. Dat verdient het rapport ook, omdat er weinig dossiers zoveel jaren en bestuursperioden beslaan. Bovendien gaat het over het hart van Haaksbergen dat er wellicht heel anders had uitgezien als er besluitvaardiger was gehandeld, als het onderzoek naar ongeoorloofde staatssteun niet voor vertraging had gezorgd, als economische omstandigheden niet verslechterd waren en als marktpartijen niet waren afgehaakt. De uitkomst van de onderzoeksvraag 'Hoe is het beleidsproces centrumvernieuwing verlopen en wat valt daaruit te leren voor het toekomstig beleid?' (p. 6, Hoofdrapport) is voor het college van groot belang. Wij zijn dan ook verheugd dat deze vraag op een grondige wijze is onderzocht. De analyse van de verschillende fasen van het project en de rollen die de organisatie, ons college en de raad hebben vervuld, zijn verhelderend. Onze waardering gaat uit naar het gedegen werk van de rekenkamercommissie.

Wij onderschrijven de analyse en de bevindingen zoals deze in het hoofdrapport zijn beschreven. Wel is het spijtig dat in de samenvatting wat van de veelzijdigheid en de scherpte ervan verloren gaat. Wij onderkennen dat het bestuur met haar organisatie mindere en betere perioden heeft gekend en met wisselend succes de ontwikkelingen van het centrumgebied heeft gestuurd. Zeker het hoofdrapport beschrijft uitvoerig hoe het zo heeft kunnen gebeuren, met vele lessen die daaruit getrokken moeten worden. Wij onderschrijven de conclusie van de rekenkamercommissie dat er verbeteringen hebben plaatsgevonden, maar dat er geen aanleiding is om op onze lauweren te rusten.

Het initiatief tot het onderzoeken van mogelijk ontoelaatbare staatssteun is de spil gebleken in de voortgang en besluitvorming van het plan. In de analyse, conclusies en aanbevelingen is niet te achterhalen wat de motieven en doelen zijn geweest om dit initiatief te starten. Het zou goed zijn daar ook aandacht aan te besteden. De politieke koers is daardoor immers in hoge mate bepaald en dat is – in onze ogen – niet gepast vanuit de rol die de politiek moet spelen. Bovendien had een ander collegebesluit

moeten worden genomen op basis van de beschikbare juridische adviezen, de opvatting van de rijksoverheid, de sterke financiële positie van de gemeente en de toenmalige politieke verhoudingen, te weten de ontwikkeling doorzetten.

De aanbevelingen nemen wij ons zeer ter harte. Voor een deel hebben wij deze ook al ingevuld. De laatste jaren hebben wij met een betere projectorganisatie, een duidelijker ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgeverschap, financiële controle op de beschikbare middelen, met regelmaat leveren van actuele grondexploitaties en het houden van een verplichtingenadministratie, beter grip op deze en andere complexe opgaven gekregen. De aanbevelingen in de samenvatting raken vooral het domein van onze ambtelijke organisatie. Wij willen nog een stap verder gaan. Ook het bestuur zal zijn rol op de juiste wijze moeten invullen. Om te beginnen, nemen wij zelf minder het voortouw in gebiedsontwikkeling. Wij laten meer zaken over aan de markt en richten ons op taken die bij de overheid horen. Stimuleren, faciliteren en ruimtelijk mogelijk maken. Daarnaast trachten wij opener en vaker naar de raad en belanghebbende partijen te communiceren waar we staan en hoe we verder willen. Het recente proces rondom een versoberd marktplan is daarvan een voorbeeld. Wij spannen ons verder in om te onderkennen welke deskundigheid wij zelf niet (kunnen en soms ook niet willen) bezitten en daarvoor adequate maatregelen te nemen, zodat we zaken niet voor ons uit schuiven, maar bestuurlijke moed en besluitvaardigheid tonen. De raad nemen we bij deze complexe opgaven mee, ook in de uitvoering van onze bestuurlijke verantwoordelijkheid.

In aansluiting op deze meer algemene opmerkingen gaan wij in op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

1. *Voer complexe projecten als centrumvernieuwing fasegewijs uit: maak hapklare brokken, koop alles in een brok op, voer deelplan uit en verkoop het, zover mogelijk, aan particulieren.*

Wij zijn voorstander van het maken van hapklare brokken, waar dit vanuit de uitvoering (financieel en ruimtelijk) mogelijk/wenselijk is. Maar gezien de ruimtelijke en financiële complexiteit, evenals de bouwkundige samenhang, was het fasegewijs uitvoeren en de verkoop aan particuliere ondernemers van het Marktpromenadeplan slechts in beperkte mate mogelijk en wenselijk. De raad heeft op voorstel van ons college met het vaststellen van de haalbaarheidsstudie "de Markt centraal", wel besloten tot een centrumplan dat een betere fasering mogelijk maakt. Deze faseringsmogelijkheden hangen echter nog wel af van de uiteindelijke variant die zal worden uitgevoerd.

2. *Ambtenaren dienen financieel, juridisch, inhoudelijk en communicatief goed te zijn toegerust, bijvoorbeeld door een opleidingsplan. Zij moeten ingehuurde derden een passende opdracht kunnen verstrekken, die goed aan kunnen sturen en hun conclusies en adviezen goed kunnen interpreteren. Verstrek strikte opdrachten en eis 'verantwoord' advies.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling van de rekenkamer.

3. *Zet deskundige ambtenaren in als projectteam in een stafafdeling en plaats dat team voor de duur van het project buiten de lijn van de ambtelijke organisatie.*

Wij hebben ervoor gekozen het Marktplan niet buiten de ambtelijke organisatie te plaatsen, maar een projectorganisatie in te richten binnen de ambtelijke organisatie met een ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever. Dit om te voorkomen dat het project teveel

los komt te staan van de ambtelijke organisatie. De lijnen blijven zo kort en de kwetsbaarheid wordt voorkomen.

4. *Stel voor een complex project een gedegen risicoanalyse op rekening houdend met:*
 - *Financiële aspecten: zijn er voldoende financiële middelen;*
 - *Juridische aspecten: impact en financiële gevolgen uitspraken;*
 - *Personele aspecten: kunnen de eigen mensen een complex project trekken en begeleiden;*
 - *Politieke aspecten: wat zijn de gevolgen voor de relatie in het College en met de Raad;*
 - *Communicatieve aspecten: afbreuk imago Haaksbergen, vermindering kansen om succesvol aan fondsenwerving te doen en/of samenwerking te zoeken voor andere projecten. In de risicoanalyse moet de omvang van de risico's, de kans dat deze zich voordoen en wat de gevolgen zijn voor het benodigde weerstandsvermogen in beeld worden gebracht. Ook moet regelmatig worden getoetst of het aanwezige weerstandsvermogen nog voldoende is.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Alle bovenstaande beheersaspecten (Geld, Tijd, Kwaliteit, Informatie en Organisatie) van een project worden beschreven in de opdrachtformulering bij de start van een nieuw project. De opdrachtformulering wordt door het managementteam, dan wel door ons college (bij een bestuursopdracht) vastgesteld. Het is aan de projectleider van het plan om alle aspecten te bewaken en te beheersen, en samen met de politiek en ambtelijk opdrachtgever op het juiste moment bij te sturen. U zult het overigens met ons eens zijn dat zich binnen dergelijk complexe projecten altijd onvoorziene zaken voordoen waar van te voren geen of onvoldoende rekening mee gehouden is.

Naast deze continue procesmatige beheersing van de risico's wordt, in het kader van de herziening van de grondexploitaties, sinds kort ten minste één keer per jaar een risicoanalyse opgesteld met bijbehorend risicomanagement. Wij zijn van mening dat bovenstaande maatregelen afdoende zijn om te kunnen sturen op de risico's die zich binnen een project kunnen voordoen.

5. *Verwerf meer kennis van Europese wet- en regelgeving en van Europese aanbestedingsregels, bij voorkeur binnen een regionale constructie.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij zien echter niet de meerwaarde van de verwerving van deze kennis binnen een regionale constructie, behoudens de vanzelfsprekende uitwisseling van kennis met buurgemeenten. Elk project vraagt immers om specifieke kennis, daarom is het beter de gewenste kennis gericht aan te boren op het moment dat deze noodzakelijk is. De kennis wordt enerzijds verworven via lezingen die verspreid over Nederland worden georganiseerd door diverse advocatenkantoren en anderzijds via het bij dit project ingeschakelde advocatenkantoor Nauta Dutilh.

6. *Screen veelomvattende en verstrekkende samenwerkingsovereenkomsten juridisch beter of laat deze juridisch beter screenen; werk indien mogelijk meer met deelovereenkomsten.*

De huidige werkwijze is dat de overeenkomsten door een jurist intern worden opgesteld, waarbij zoveel mogelijk gewerkt wordt in deelovereenkomsten, waaronder een intentieovereenkomst, een samenwerkingsovereenkomst en een

realisatieovereenkomst. Bij complexe projecten, zoals het Marktplan/Marktpromenadeplan worden de overeenkomsten gecontroleerd door het betrokken advocatenkantoor, dat specifieke kennis heeft over grote vastgoedprojecten, PPS constructies en staatssteunproblematiek. Deze werkwijze is in overeenstemming met de strekking van de aanbeveling.

7. *Vergroot ambtelijk de juridische kennis over grote vastgoedprojecten en PPS-constructies, bij voorkeur binnen een regionale constructie, opdat ook duidelijk is welke overeenkomsten extern juridisch gescreend zouden moeten worden en door welk type deskundige.*

Wij verwijzen graag naar de reactie bij aanbeveling 6.

8. *Verbeter de juridische controlfunctie structureel.*

Wij achten de huidige werkwijze zoals die beschreven is bij de aanbeveling 6 afdoende omdat daarin de juridische controlfunctie goed gewaarborgd is.

9. *“Een man een man, een woord een woord” zou de norm moeten zijn, maar dat is helaas achterhaald: alleen daadwerkelijk getekende overeenkomsten zijn rechtsgeldig.*

Overeenkomsten komen niet tot stand door het plaatsen van een handtekening, maar door aanbod en aanvaarding daarvan. Zelfs mondelinge overeenkomsten zijn onder voorwaarden rechtsgeldig. Gedurende het ontwikkelingsproces van een project wordt gewerkt met mondelinge afspraken, zo nodig bevestigd in brieven of verslagen en doorgaans bekrachtigd met het plaatsen van de handtekening onder de daaruit voortvloeiende overeenkomst, vaak onder voorbehoud van goedkeuring van het beslissingsbevoegde orgaan (zoals het college van burgemeester en wethouders of de raad van bestuur). Daarmee krijgt de getekende overeenkomst een voorlopig karakter, totdat daadwerkelijk tot goedkeuring is besloten.

10. *Dure communicatiecursussen en cultuurveranderingsprocessen voor plaatselijke bestuurders en politici zijn meestal overbodig. Maar meer bezinning op de communicatie op kritische momenten versterkt de kracht van de argumentatie.*

Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan.

11. *Houdt alle stakeholders aan communicatie met én informatie aan alle belanghebbenden.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling.

Wij hebben de indruk dat in de rapportage van de rekenkamercommissie het ambtelijk wederhoor niet overal adequaat is verwerkt. Wij gaan er vanuit dat dit in de eindrapportage van de rekenkamer aan de gemeenteraad wel het geval zal zijn.

Tot slot spreken wij de hoop uit dat de geleerde lessen zullen bijdragen aan de ontwikkeling van ons hart van Haaksbergen, in een rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie die ons past en op een wijze die beheersbaar is en tegelijkertijd tot resultaten leidt zonder ons te laten leiden door angst voor het onbekende of politieke

tegenwind. Wij zien uit naar een constructieve dialoog met de rekenkamercommissie en de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders



J.J.A. Broekman
Secretaris



dr. J.C. Gerritsen
burgemeester

Reactie op Bestuurlijk Wederhoor

Reactie Rekenkamercommissie op het Bestuurlijk Wederhoor

De Rekenkamercommissie beschouwt de bestuurlijke reactie van het College als een waardering voor het vele werk dat zij er in heeft gestoken en voor het onderzoekniveau dat zij heeft weten te bereiken. Dat bemoedigt de Rekenkamercommissie in haar verdere werk voor de gemeente Haaksbergen.

De aanbevelingen zijn in overgrote mate positief onthaald door het College. Dat het College voorstelt niet alle aanbevelingen over te nemen of niet geheel over te nemen, getuigt eerder van een weloverwogen afweging dan van een diskwalificatie. Dat ten aanzien van menige aanbeveling inmiddels reeds het nodige in gang is gezet, toont aan dat haar overwegend positieve reacties op de verdere aanbevelingen bepaald niet als lippendienst gezien mogen worden. Wij vertrouwen er dan ook op dat ook de nog niet in uitvoering zijnde, maar wel overgenomen, aanbevelingen tijdig en met de nodige inzet ter hand zullen worden genomen.

De Rekenkamercommissie wil op enkele punten uit het bestuurlijk wederhoor kort ingaan.

- Het valt de Rekenkamercommissie, zeker bij nalezing, niet moeilijk toe te geven dat de samenvatting niet de scherpste en veelzijdigheid heeft van het hoofdrapport. Bij een samenvatting betaalt men nu eenmaal een prijs. De volgende keer hoopt de Rekenkamercommissie wat puntiger de hoofdlijnen te schetsen en de hoofdpunten in de samenvatting te pakken te hebben.
- De Rekenkamercommissie heeft blijkbaar meer op met regionale samenwerking dan het College. Dat blijkt bij dit rapport, dat gold ook ten aanzien van aanbevelingen in eerdere rapporten. Toch blijft de Rekenkamercommissie daarvoor uitdrukkelijk aandacht vragen. Dit klemt deze tijd temeer tegen de achtergrond van de voornemens van de nationale overheid¹¹ gemeenten 'vrijwillig' tot meer structurele samenwerking te bewegen en bij gebrek aan vrijwilligheid gemeentelijke herindelingen niet uit te sluiten. Een vlucht naar voren in de vorm van vruchtbare regionale samenwerking - tot uitdrukking komend in meer deskundigheid en minder financiële lasten - kan de kleinere gemeenten behoud van meer zeggenschap opleveren dan een halsstarrig vasthouden aan 'small is beautiful' op zoveel mogelijk terreinen en dan strijdend ten onder te gaan.
- U schrijft: *"Het initiatief tot het onderzoeken van mogelijke staatssteun is de spil gebleken in de voortgang en besluitvorming van het plan. In de analyse, conclusies en aanbevelingen is niet te achterhalen wat de motieven en doelen zijn geweest om dit initiatief te starten. Het zou goed zijn daar ook aandacht aan te besteden."* Die opmerking is terecht daar dit scherper beschreven had kunnen én moeten worden. Onderstaande is te beschouwen als een verduidelijkende aanvulling in die zin.

Aan het initiatief de staatssteunzaak te starten lagen bij de betrokken partijen verschillende motieven en doelen ten grondslag:

- de betrokken fracties in de gemeenteraad waren van mening dat de uitvoering van het MPP in een financieel en economische fiasco zou eindigen dat Haaksbergen bespaard moest blijven én dat de overeengekomen samenwerkingsovereenkomst met de lokale ondernemers een bevoordeling van die ondernemers zou kunnen impliceren waardoor publieke gelden uiteindelijk in de winst van private bedrijven terecht zou kunnen komen,
- het College wilde met name een boete van de Europese Commissie wegens schending van de mededingingsregels voorkomen,

¹¹ De geschiedenis laat zien dat een geopperde gemeentelijke herindelingsronde door de nationale overheid, in tegenstelling tot de voornemens van een provinciale herindeling, na een 'fysieke en mentale verwerkingstijd' van enige jaren bijna altijd daadwerkelijk tot een gemeentelijke herindeling leidt.

- dat met de procedure in Brussel de uitvoering van de marktplannen op de tocht zou kunnen komen te staan werd wel gerealiseerd, en door de verschillende fracties in verschillende mate als bijkomend voordeel gezien, maar niet primair beoogd. Dat de betrokken ondernemers zich later zouden terugtrekken en daarmee de situatie terug bij af was, kon ook niet door de betrokken fracties worden voorzien en was zeker niet beoogd.
- In het te openbaren eindrapport zijn de enkele, nog niet geheel verwerkte, opmerkingen uit het ambtelijk wederhoor verwerkt.
- De hoop die het College uitspreekt in de laatste alinea van haar brief, *“dat de geleerde lessen zullen bijdragen aan de ontwikkeling van ons hart van Haaksbergen”*, delen wij als Rekenkamercommissie volledig. Waar gewenst en waar mogelijk zullen wij ons daarvoor blijven inzetten met een ieder die de gemeente Haaksbergen een warm hart toedraagt.

6 februari 2013

Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen

Johan Bos, voorzitter

Bijlage 1: De relevante combinaties van de afzonderlijke vragen

	Bestuur/Beleid	Operationeel
Raad	<p>Bestuurder: <i>juridisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft de Raad zich actief en passief laten informeren over de juridische aspecten tijdens de besluitvorming en de ontwikkelingen van en rond het MPP? · Heeft de Raad zich ervan vergewist, dat aanbestedingsprocedures correct en volgens de regelgeving zijn verlopen? <p><i>financieel</i></p> <p>Heeft de Raad afdoende fin. kaders gesteld?</p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft de Raad afdoende gecontroleerd/laten controleren of men zich daar ook aan hield? · Heeft de Raad binnen haar mogelijkheden kritisch onderzocht, of het plan financieel haalbaar was, en dit regelmatig opnieuw nagegaan? <p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft de Raad <u>kwantitatief</u> voldoende informatie (volledig, juist, tijdig) ontvangen over het verloop en de belangrijke beslissingen inzake MPP? · Heeft de Raad <u>kwalitatief</u> voldoende informatie ontvangen over het verloop en de belangrijke beslissingen inzake MPP? · Heeft de Raad ook zelf voldaan aan zijn plicht om zelf actief informatie te verzamelen? · Zijn er contacten geweest tussen raadsleden individueel dan wel in fractieverband en projectontwikkelaars? · Zijn raadsleden benaderd door projectontwikkelaars? <p>Organisator: <i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · In hoeverre is er belangenverstremgeling tussen raadsfracties/leden, college/leden, ambtelijke top, ambtenaren en externe partijen? 	
Coll.	<p>Bestuurder: <i>juridisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft het College zich gehouden aan de juridische kaders als gesteld door de Raad? · Heeft het College zich ervan vergewist, dat aanbestedingsprocedures correct en volgens de regelgeving zijn verlopen? 	Bestuurder:

	<p><i>financieel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft het College zich gehouden aan de financiële kaders als gesteld door de Raad? <p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Hoe zijn de contacten verlopen met de diverse media? · Hoe is de berichtgeving met de diverse media ervaren? · Heeft het College de Raad actief en passief geïnformeerd (volledig, juist en tijdig)? · Heeft het College juiste en volledige informatie verschaft aan pers, politiek, externe stakeholders en publiek over het (voortgang van de) MPP? · Heeft het College juiste en volledige informatie ontvangen vanuit de eigen organisatie en betrokken derden over de (voortgang van de) MPP? <p>Organisator: <i>communicatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · In hoeverre en op welke wijze heeft het College de regie gevoerd over de opzet en de uitvoering van MPP? · Zijn er informele individuele contacten geweest tussen collegeleden en (vertegenwoordigers van) projectontwikkelaars? · In hoeverre is sprake (geweest) van belangenverstrengeling tussen (individuele leden van) raadsfracties, collegeleden, ambtelijke top, betrokken ambtenaren en externe adviseurs? 	<p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft het College concrete actie ondernomen om informatie over de financiële en juridische situatie, de risico's en nog eventuele aanstaande financiële en juridische gevolgen te achterhalen? · Is het College steeds volledig geïnformeerd over de financiële situatie, de risico's en de nog aanstaande financiële gevolgen? · Is het College steeds volledig geïnformeerd over de juridische gevolgen, de situatie en de risico's, nu en in de toekomst?
Ambt.	<p>Bestuurder: <i>juridisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft het ambtelijk apparaat zich gehouden aan de juridische kaders als gesteld door de Raad? · Heeft het ambtelijk apparaat steeds aanbesteed in overeenstemming met de vigerende regelgeving? <p><i>financieel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft het ambtelijk apparaat zich gehouden aan de financiële kaders als gesteld door de Raad? <p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft de ambtelijke top het College actief en passief geïnformeerd (volledig, juist en tijdig)? · Hebben de financiële en juridische ambtenaren 	<p>Bestuurder: <i>juridisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Is voldoende juridische kennis aanwezig bij het ambtelijk apparaat om de complexiteit van het project geheel te doorgronden? <p><i>financieel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Is voldoende financiële kennis aanwezig bij het ambtelijk apparaat om de complexiteit van het project geheel te doorgronden? <p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Heeft de ambtelijke top c.q. hebben de financiële en juridische ambtenaren concrete actie ondernomen om

	<p>de ambtelijke top actief en passief geïnformeerd (volledig, juist en tijdig)?</p> <p>Organisator:</p> <p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · In hoeverre en op welke wijze heeft ambtelijke management de regie gevoerd over de opzet en de uitvoering van MPP? · Is steeds sprake geweest van volledige samenwerking tussen de diverse betrokken partijen binnen het ambtelijk apparaat? · In hoeverre is sprake (geweest) van 	<p>relevante informatie ook te achterhalen?</p> <ul style="list-style-type: none"> · Zijn er informele contacten geweest tussen individuele ambtenaren en (vertegenwoordigers van) projectontwikkelaars waarvan het College c.q. het ambtelijk management niet op de hoogte waren? · Is het College steeds door de ambtelijke top c.q. de financiële ambtenaren volledig geïnformeerd over de financiële situatie, de risico's en de nog aanstaande financiële gevolgen? · Is de ambtelijke top steeds volledig geïnformeerd over de financiële situatie, de risico's en de nog aanstaande financiële gevolgen door de financiële ambtenaren? · Is het College steeds door de ambtelijke top c.q. de juridische ambtenaren volledig geïnformeerd over de risico's en de nog aanstaande juridische gevolgen? · Is de ambtelijke top steeds volledig geïnformeerd over de juridische situatie, de risico's en de nog aanstaande juridische gevolgen? · Is het College steeds door de ambtelijke top c.q. de communicatie ambtenaren volledig geïnformeerd over het project? · Is de ambtelijke top steeds volledig geïnformeerd over het project door de communicatie ambtenaren? <p>Organisator:</p> <p><i>juridisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Is de juridische control-functie goed ingevuld? <p>financieel</p> <ul style="list-style-type: none"> · Is de administratieve organisatie en de kostenbewaking adequaat opgezet? <p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Hoe heeft de ambtelijke top en hebben de betrokken beleidsambtenaren gecommuniceerd met de media? · Hoe is de berichtgeving van deze media ervaren? · Is steeds sprake geweest van volledige
--	--	---

	belangenverstrengeling tussen (individuele leden van) raadsfracties, collegeleden, ambtelijke top, betrokken ambtenaren en externe adviseurs?	samenwerking tussen de diverse betrokken partijen binnen het ambtelijk apparaat en de externe adviseurs en projectleiders?
Extern	<p>Organisator: <i>juridisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Indien aanbesteding onder begeleiding van externen heeft plaatsgevonden: hebben deze steeds rekening gehouden en gehandeld in overeenstemming met de vigerende regelgeving? <p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · In hoeverre en op welke wijze hebben externe adviseurs en projectleiders de regie gevoerd over de opzet en de uitvoering van MPP? · Is dit steeds gebeurd binnen de gestelde kaders door Raad, College en ambtelijk management? · Zijn er informele contacten geweest tussen externen belast met de organisatie en begeleiding van het project MPP en projectontwikkelaars waarvan ambtenaren en College niet of niet volledig op de hoogte waren? · In hoeverre is sprake (geweest) van belangenverstrengeling tussen (individuele leden van) raadsfracties, collegeleden, ambtelijke top, betrokken ambtenaren en externe adviseurs. 	<p>Organisator: <i>juridisch</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Hebben de externe adviseurs zich gehouden aan de juridische kaders als gesteld door de Raad en de opdrachten die ze in dit kader hebben gekregen? <p><i>financieel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Hebben de externe adviseurs zich gehouden aan de financiële kaders als gesteld door de Raad en de opdrachten die ze in dit kader hebben gekregen? <p><i>communicatie/informatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> · Is steeds sprake geweest van volledige samenwerking tussen de diverse betrokken partijen binnen het ambtelijk apparaat en de externe adviseurs en projectleiders?

Dit schema heeft als uitgangspunt gediend bij de formulering van de vragen in de schriftelijke enquête en het mondelinge interview.

Bijlage 2A: Vragenlijst schriftelijke enquête (als voorbeeld die voor collegeleden)

Voor fase 1 t/m 6 gelden dezelfde vragen. In grote lijnen zijn de vragenlijsten voor de andere categorieën stakeholders overeenkomstig.

1. Werd het College actief volledig geïnformeerd over de voortgang van en de te nemen belangrijke beslissingen in het kader van het Marktpromenadeplan op basis van de informatie die op dat moment bij B&W en ambtelijke organisatie beschikbaar was ?
 - ja, actief, volledig, juist en tijdig
 - ja, maar de Raad moest er wel geregeld op aandringen
 - ja, maar niet altijd op tijd en/of niet altijd volledig
 - onregelmatig en niet in alle gevallen
 - nee, zelden of nooit, en de Raad moest er steeds om vragen
 - anders, namelijk.....

2. Heeft de ambtelijke top het College actief en passief geïnformeerd (volledig, juist en tijdig)?
 - ja, actief, volledig, juist en tijdig
 - ja, maar de Raad moest er wel geregeld op aandringen
 - ja, maar niet altijd op tijd en/of niet altijd volledig
 - onregelmatig en niet in alle gevallen
 - nee, zelden of nooit, en de Raad moest er steeds om vragen
 - anders, namelijk.....

3. Werden alle betrokkenen (Raad, College, ambtelijke top, ambtenaren) actief volledig door elkaar geïnformeerd op basis van de op dat moment beschikbare informatie ?
 - ja, actief, volledig, juist en tijdig
 - ja, maar de Raad moest er wel geregeld op aandringen
 - ja, maar niet altijd op tijd en/of niet altijd volledig
 - onregelmatig en niet in alle gevallen
 - nee, zelden of nooit, en de Raad moest er steeds om vragen
 - anders, namelijk.....

4. Hebben alle betrokkenen voldoende inzet getoond om zich passief volledig te laten informeren ten aanzien van de op dat moment beschikbare informatie?
 - ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet

5. Indien de gecommuniceerde informatie anders blijkt te zijn dan de op dat moment feitelijk beschikbare informatie, zouden er dan op basis van de feitelijke gegevens besluiten met een substantieel andere inhoud genomen zijn ?
 - ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet

6. Zijn er contacten geweest tussen raadsleden, collegeleden en ambtenaren individueel dan wel in fractieverband en projectontwikkelaars? Zijn Raadsleden actief benaderd door projectontwikkelaars?
 - ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet

7. Werden alle betrokkenen (Raad, College, ambtelijke top, ambtenaren) actief volledig door elkaar geïnformeerd op basis van de op dat moment beschikbare informatie ?
- ja, actief, volledig, juist en tijdig
 - ja, maar de Raad moest er wel geregeld op aandringen
 - ja, maar niet altijd op tijd en/of niet altijd volledig
 - onregelmatig en niet in alle gevallen
 - nee, zelden of nooit, en de Raad moest er steeds om vragen
 - anders, namelijk.....
8. Heeft het College zich actief en passief laten informeren over de financieel beleidsmatige en juridische aspecten tijdens (het verloop van) de besluitvorming en de ontwikkelingen van en rond het MPP ?
- ja, actief, volledig, juist en tijdig
 - ja, maar de Raad moest er wel geregeld op aandringen
 - ja, maar niet altijd op tijd en/of niet altijd volledig
 - onregelmatig en niet in alle gevallen
 - nee, zelden of nooit, en de Raad moest er steeds om vragen
 - anders, namelijk.....
9. Is in de producten van de planning- en controlcyclus (meerjarenbeleidsplan, begroting, tussentijdse rapportages en rekening) het College voldoende geïnformeerd over voortgang en ontwikkelingen van het MPP en dan met name de financiële aspecten daarvan?
- ja, actief, volledig, juist en tijdig
 - ja, maar de Raad moest er wel geregeld op aandringen
 - ja, maar niet altijd op tijd en/of niet altijd volledig
 - onregelmatig en niet in alle gevallen
 - nee, zelden of nooit, en de Raad moest er steeds om vragen
 - anders, namelijk.....
10. Heeft het College zich ervan vergewist dat de ambtelijke organisatie handelde binnen zijn wettelijke (financieel beleidsmatige) bevoegdheden?
- ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet
 - Indien niet: waarom niet ?
 - Indien wel: wat was hierop uw reactie ?
11. Heeft het College zich ervan vergewist dat de ambtelijke organisatie handelde binnen het hun door Raad en uw College gegeven mandaat ?
- ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet
 - Indien niet: waarom niet ?
 - Indien wel: wat was hierop uw reactie ?
12. Hebben alle betrokkenen ook anderszins gehandeld
- binnen de afbakeningen gegeven door de bevoegdheden, ontleend aan het BBV en de Verordening financieel beleid?
 - ja
 - meestal wel
 - meestal niet

- nee, eigenlijk niet
 - ✓ binnen de afbakeningen gegeven door de aard en inhoud van de door de Raad genomen besluiten, met name de verstrekte kredieten?
 - ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet
- Indien niet:
- ✓ op welke wijze werd buiten de bevoegdheden gehandeld?
 - ✓ op welke wijze werd buiten het mandaat gegeven door de raadsbesluiten gehandeld?
13. Werden eventuele overschrijdingen van de bevoegdheden/ het mandaat geconstateerd?
- ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet
 - ✓ Indien wel: door wie en wat was hierop de reactie van betrokkenen?
14. Heeft uw College ook zelf voldaan aan haar plicht zelf actief financiële en juridische informatie te verzamelen over de voortgang van en de te nemen belangrijke beslissingen in het kader van het Marktpromenadeplan?
- ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet
15. Heeft uw College zich gehouden aan de juridische kaders als gesteld door de wet?
- ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet
16. Heeft uw College zich gehouden aan de juridische kaders als gesteld door de Raad ?
- ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet
- Indien niet:
- ✓ op welke wijze werd buiten wettelijke (juridische) bevoegdheden gehandeld?
 - ✓ op welke wijze werd buiten het mandaat gegeven door de raadsbesluiten gehandeld?
17. Passen aard en inhoud van de genomen besluiten binnen de bevoegdheden van betrokkenen ?
- ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet
18. Hebben alle betrokkenen ook anderszins gehandeld
- ✓ binnen de afbakeningen gegeven door wettelijke (juridische) bevoegdheden?
 - ja
 - meestal wel
 - meestal niet
 - nee, eigenlijk niet

✓ binnen de afbakeningen gegeven door de aard en inhoud van de door de Raad genomen besluiten?

- ja
- meestal wel
- meestal niet
- nee, eigenlijk niet

Indien niet:

- ✓ op welke wijze werd buiten wettelijke (juridische) bevoegdheden gehandeld?
- ✓ op welke wijze werd buiten het mandaat gegeven door de raadsbesluiten gehandeld?

19. Werden eventuele overschrijdingen van de bevoegdheden/ het mandaat geconstateerd?

- ja
- meestal wel
- meestal niet
- nee, eigenlijk niet
- ✓ Indien wel: door wie en wat was hierop de reactie van betrokkenen?

Toelichtingen en opmerkingen

.....

.....

.....

.....

.....

Bijlage 2B: Schriftelijk geënquêteerden november/december 2011.

Enquête gemaild naar:	Ingevuld
1. fractie CDA	Ja
2. fractie PvdA	Ja
3. fractie VVD	Ja
4. fractie Leefbaar Haaksbergen	Ja
5. fractie GGH	Ja
6. fractie D66	Ja
7. ex-burgemeester K. Loohuis	Ja
8. ex-wethouder W. Roetenberg (GGH)	Ja
9. ex-wethouder W. ten Voorde (CDA)	Ja
10. wethouder M. Diepenmaat (CDA)	Ja
11. ambtenaar G. van der Wens	Ja
12. ambtenaar: griffier G. Raaben	Ja
13. ex-ambtenaar H. Sieverink	Ja
14. ex-ambtenaar MPP-projectleider C. Kortlever	Ja
15. Haaksbergse Ondernemers Vereniging: G. Sloot	Neen, wel notitie aangeleverd
16. Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds: P. Jansen	Neen, wel notitie aangeleverd
17. Rabo Vastgoed BV/projectleider R. Renshoff	Ja
18. bouwonderneming Wijlens	Neen, wel notitie aangeleverd
19. t.b.v. 3 bouwondernemingen; J. Scharenborg	Neen, wel notitie aangeleverd
20. bewoner W. Kamphuis	Neen, wel notitie aangeleverd
21. centrumbewoner/zakenpand W. ten Asbroek X	Notitie aangeleverd

X = vooraf geen schriftelijke enquête toegezonden gekregen. Is al in een eerder stadium benaderd.

Bijlage 3A: Vragenlijst mondelinge interviews

1. Algemeen

1. Wat heeft u het meest gestoord bij de behandeling van MPP in de Raad: de *inhoud* of de *procedure*?
2. Vindt u dat de politieke partijen sinds 1992 hun controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol goed hebben vervuld m.b.t. MPP?
3. In hoeverre werd in de loop der tijd het MPP een prestigeobject voor het College?
4. Wie verdient de zwartepiet voor het uitzichtloze proces en het uiteindelijk niet doorgaan van MPP?
5. Waarom zijn de politieke partijen het onderling steeds zo diepgaand oneens geweest met elkaar?
6. In hoeverre is het afwisselend functioneren van politieke partijen als oppositie en als coalitie partij (met het CDA) van invloed geweest op de voortgang van MPP?
7. Wat waren de 3 belangrijkste redenen waardoor het MPP de eindstreep niet gehaald heeft?

2. Met betrekking tot de besluiten MPP

1. Was de Raad/het College/de betrokken ambtenaren van alle financiële, juridische en planologische aspecten voldoende op de hoogte om een weloverwogen besluit te kunnen nemen. Zo nee, waarom niet?
2. Was de Raad/het College/de betrokken ambtenaren voldoende op de hoogte van de risico's die speelden?
3. Is er voldoende aandacht geweest voor budgetbewaking en juridische control?
4. Hebben Raad en College zich voldoende laten informeren?
5. Werd er voldoende en open gecommuniceerd tussen Raad/College/ambtenaren?

3. Met betrekking tot staatssteuntraject

1. Leefbaar Haaksbergen kreeg blijkbaar als eerste lucht van de eventuele problemen met betrekking tot staatssteun. Had deze fractie daarmee naar College c.q. ambtenaren moeten lopen alvorens het ministerie van BZK en vervolgens de EC op de hoogte te stellen?
2. Vindt u dat College en ambtenaren zich beter hadden moeten verdiepen in de staatssteunproblematiek?

3. Wie treft de meeste blaam? De externen (bureaus) die beter hadden moeten weten, het College of de ambtenaren die zich beter in de problematiek hadden moeten verdiepen of LH die de zaak aanhangig maakte zonder eerst de betrokken partijen te verwittigen?

4. Met betrekking tot het wegvallen Rabo Vastgoed BV

1. Had het College de terugtrekkende beweging van Rabo Vastgoed BV eerder aan moeten zien komen?
2. Had het College/de Raad Rabo Vastgoed BV eerder tegemoet kunnen komen om ze bij het project te houden of juist niet?

5. Stellingen: (eens of niet eens)

1. Politiek en publicitair scoren gaat vóór het algemeen gemeentelijk belang.
2. Het proces dat tot het laatste besluit in november 2011 heeft geleid was een samenloop van omstandigheden en helaas onvermijdelijk.
3. Het MPP heeft de burger veel te veel geld gekost.
4. College/Raad hebben in de gegeven situaties zoals die er lagen, steeds het meest logische besluit genomen.
5. Al dat uitbesteden en het inschakelen van externe onderzoeken hebben er voor gezorgd dat het MPP veel te veel geld heeft gekost.
6. Lang niet alle externe adviezen waren inhoudelijk noodzakelijk: ze zijn deels ook uitgevoerd om het draagvlak voor een beslissing te vergroten
7. Het MPP was een maatje te groot voor een gemeente als Haaksbergen.
8. Het terugtrekken van Rabo Vastgoed BV had weinig te maken met het verminderen van de inbreng van Haaksbergen vanwege staatssteun dan wel de economische crisis, maar veel meer met een gebrek aan vertrouwen in het project.
9. Als dat gedoe over staatssteun er niet geweest was, hadden we allang een nieuw centrum gehad en was Haaksbergen veel aantrekkelijker geweest voor publiek en ondernemers.
10. Vanaf het begin (1992) tot het einde (in november 2011) heeft het bij het College, bij de politieke partijen, in de ambtelijke organisatie en bij de externen (aannemers/winkeliers/burgers/ingehuurde bureaus) ontbroken aan een heldere, eenduidige visie op wat moest worden gerealiseerd in het centrum van Haaksbergen, voor wie dat er moest komen, waarom het er moest komen en of het financieel haalbaar was.

Bijlage 3B: Mondeling geïnterviewden: januari/februari 2012

Geïnterviewde	Functie	Interviewers
1. H. Noordink	raadslid PvdA	Ellen, Johan
2. L. Waanders	ex-raadslid PvdA	
3. F. Winkelhuis	raadslid CDA	Ellen, Johan
4. W. ten Voorde	ex-wethouder CDA	Edo, Johan
5. P. v. Vlaanderen	raadslid LH	Edo, Johan
6. H.J. Scholten	ex-raadslid LH	
7. L. Rutte	raadslid VVD	Edo, Johan
8. W. Roetenberg	ex-wethouder GGH	Edo, Johan
9. J. Oude Groen	raadslid GGH	Edo, Johan
10. J. ten Brincke	fractiemedewerker GGH	
11. R. Renshoff	extern: projectleider RaVg	Ellen, Johan
12. H. Belshof	raadslid D66	Ellen, Johan
13. G. vd Wens	projectleider MPP	Ellen, Johan
14. C. Kortlever xx	ex-ambtenaar: projectleider MPP	Johan
15. W. Kamphuis sr. x	extern: bewoner	Johan
16. R. Kamphuis jr. x	extern: ex-bewoner/bestuurskundige	
17. M. Diepenmaat	wethouder CDA	Edo, Johan
18. J. Goosen x xx	ambtenaar	Johan
19. B. Franken x	ex-ambtenaar: gemeentesecretaris	Ellen, Johan
20. R. Wensing	ex-wethouder + raadslid CDA	Ellen, Johan
21. H. Sieverink x	ex-ambtenaar	Ellen, Johan
22. F. Heemink x	ex-ambtenaar	
23. K. Loohuis	ex-burgemeester	Edo, Johan

x = geen volledige aandachtspuntenlijst maar geselecteerde, specifieke aandachtspunten
xx = telefonisch interview

Bijlage 3C: Aanvullend mondeling interview: mei 2012

Beste (ex-)raadsleden,

In het kader van het rekenkameronderzoek naar de gang van zaken rondom het voormalig Marktpassage/promenadeplan werden u tot nu toe schriftelijke vragenlijsten voorgelegd en werden er met de meeste betrokkenen interviews afgenomen. Een aantal van de u gestelde vragen had betrekking op puur bestuursrechtelijke of staatsrechtelijke aspecten van het besluitvormingsproces. Zo werd u gevraagd naar de mate waarin u juist, tijdig en volledig geïnformeerd werd. Door een aantal van u werd daarbij aangegeven dat u van mening bent in sommige fasen (en soms zelfs in alle fasen) niet juist, tijdig en volledig geïnformeerd te zijn en dat wanneer dat wel het geval zou zijn geweest u tot andere besluiten zou zijn gekomen. Ook bleek een aantal van u van mening dat College en ambtenaren zich meestal niet aan de vigerende wet- en regelgeving gehouden zouden hebben. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid over de afloop van de gebeurtenissen rondom de melding van mogelijk ongeoorloofde staatssteun aan de EC. Daarom zou de Rekenkamercommissie in een tweede interview graag met u nader op deze onderwerpen willen ingaan:

- 1.1. Ten aanzien van welke onderwerpen/ te nemen besluiten werden alle betrokkenen (Raad, College, ambtelijke top, ambtenaren) **niet** actief volledig door elkaar geïnformeerd op basis van de op dat moment beschikbare informatie?
- 1.2. Welke informatie ontbrak er dan?
- 1.3. Wanneer speelde dat (ongeveer)?
- 1.4. Indien de gecommuniceerde informatie anders is gebleken te zijn dan de op dat moment feitelijk beschikbare informatie, welke besluiten zouden er dan op basis van de feitelijke gegevens substantieel anders genomen zijn?
- 1.5. Op welke onderdelen zou uw fractie haar stem voor/tegen veranderd hebben? Op basis van welke informatie waarover zij op het moment van besluitvorming niet beschikte, maar later wel?
2. Wanneer en ten aanzien van welke onderwerpen zouden College en ambtenaren zich meestal **niet** aan de vigerende wet – en regelgeving gehouden zouden hebben?
3. Hoe ziet nu precies (chronologisch) de aanloop naar de rechtszaak bij de EC in Brussel eruit? Wie deed wat wanneer?

De Rekenkamercommissie dankt u bij voorbaat voor uw medewerking.

Bijlage 4: Ingehuurden

onderzoeker	Onderwerp	datum	raming
Witpaard	evaluatie structuurvisie Centrum	19-07-94	
Witpaard	evaluatie 1e fase Centrumvoorstel	16-04-96	
Bureau Zandvoort	stedenbouwkundig bureau Centrumplannen	20-05-98	81.680,44
Metrum	situatie detailhandel Haaksbergen	20-12-98	
Grontmij	historisch vooronderzoek locatie Centrum	30-01-01	
Bureau Zandvoort	ontwerp bestemmingsplan Marktpassage	apr-01	
Het Oversticht	welstandstoetsing	13-08-01	
Dirkzwager	onderzoek staatssteun	03-12-02	
Nysingh advocaten	onderzoek staatssteun en aanbesteding MPP	06-02-03	
DTZ Zadelhoff	taxatie	18-03-03	
Houtringe	taxatie	05-06-03	
Kienhuis Hoving	advies voortgang MPP	26-06-03	
St Advisering Bestuurs- rechtspraak	advies Raad van State over bouwvergunning MPP	20-11-03	
Nysingh advocaten	advies juridische aspecten MPP	08-04-04	
DTZ Zadelhoff	taxatie	18-10-05	
Grontmij	Exploitatieberekening		
Witpaard (Grit)	stedenbouwkundig en planologisch advies	23-01-06	
Aad Trompert (DTNP)	stedenbouwkundig en planologisch advies	23-01-06	
Nysingh advocaten	advies intentieovereenkomst	30-01-06	
Meeüs Makelaars	taxatie	22-03-06	
Goudappel Coffeng	verkeerseffecten MPP	06-06-06	3.000,00
DTNP	detailhandelsplan voor Haaksbergen	07-07-06	
Nysingh advocaten	redactie SOK	06-12-06	2.500,00
Witpaard (Grit)	opstellen Masterplan	18-12-06	
Nysingh advocaten	advies over Roanne-arrest	19-02-07	
Meeüs Makelaars	taxatie	13-03-07	37.500,00
Bureau De Steekproef (ioV Het Oversticht)	arscheologisch onderzoek Pastorietuin	21-05-07	
Nysingh advocaten	advies over Masterplan, m.n. over betaald parkeren	12-06-07	
Houtringe	bepaling hoogte planschade	21-06-07	
PWC	onderzoek grondexploitatie MPP	08-01-08	
Goudappel Coffeng	onderzoek spreiding verkeersdruk Centrum	15-01-08	
Nysingh advocaten	onderzoek of nieuwe MPP staatssteunproof is	15-01-08	
Nysingh advocaten	advies aanbesteding gewijzigde plannen RaVg	01-10-08	
Witpaard (Grit)	schetsontwerp plangebied Ruisschenborg	01-12-08	
Ecogroen advies	verkennende natuurtoets bestemmingsplan MPP	09-01-09	3.600,00
Nysingh advocaten	advies over Bouwfonds		
Boekel de Nerée	advies over Bouwfonds (contra-expertise)	09-02-09	
Snelder Zijlstra	taxatie en verwerving onroerende zaken MPP	21-04-09	
Boekel de Nerée	concept-brief aan MAB over schadeclaim	29-06-09	
Pas BV (Bonke)	exploitatiebegroting	26-10-09	
Boekel de Nerée	concept-dagvaarding MAB	23-02-10	
DTNP	advies vervolg MPP	07-10-10	
DTNP	haalbaarheidsstudie (vervolgadvies DTNP)	04-02-11	



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 04.IV.2006
C(2006)1184 definitief

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 04.IV.2006

betreffende de steunmaatregel die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen
in het kader van het project Marktpassageplan in Haaksbergen

Steunmaatregel nr. C 33/2005 (ex N 277/2004)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

07/04 '06 VRI 08:14 [TX/RX NR 6985]

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE
van 04.IV.2006

**betreffende de steunmaatregel die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen
in het kader van het project Marktpassageplan in Haaksbergen**

Steunmaatregel nr. C 33/2005 (ex N 277/2004)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) De Commissie heeft bij brief van 23 januari 2004, ingeschreven op 23 februari 2004, een klacht ontvangen over mogelijke steun met betrekking tot een bouwproject in Haaksbergen, Nederland. Bij brief van 15 april 2004 verzocht de Commissie de Nederlandse autoriteiten om een toelichting op de maatregel. Bij brief van 18 mei 2004, ingeschreven op 25 mei 2004, deelde Nederland de Commissie mee dat de maatregel binnenkort zou worden aangemeld.
- (2) Bij brief van 25 juni 2004, ingeschreven op 30 juni 2004, deelde Nederland mee dat de gemeente Haaksbergen voornemens was steun te verlenen aan de bouwondernemingen die bij het project Marktpassageplan betrokken waren. Bij brief van 12 juli 2004 verzocht de Commissie om nadere inlichtingen, welke tijdens een bijeenkomst met de Commissie op 8 oktober 2004 en bij brief van 30 december 2004, ingeschreven op 10 januari 2005, werden verstrekt. Verder verschaftte Nederland aanvullende inlichtingen bij brief van 11 mei 2005, ingeschreven op 18 mei 2005.
- (3) Bij brief van 21 september 2005 deelde de Commissie Nederland mee, dat zij besloten had de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag met betrekking tot de steunmaatregel in te leiden.

- (4) Het besluit van de Commissie om de procedure in te leiden werd bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*¹. De Commissie verzocht belanghebbenden hun opmerkingen over de steun kenbaar te maken. De Commissie heeft geen opmerkingen ontvangen.
- (5) De reactie van Nederland op de inleiding van de formele onderzoekprocedure werd bij brief van 29 december 2005, ingeschreven op 5 januari 2006, toegezonden.

2. BESCHRIJVING

2.1. Het project

- (6) De gemeenteraad van Haaksbergen, een gemeente van 24 000 inwoners in de provincie Overijssel dichtbij de Duitse grens, koesterde al vanaf het begin van de jaren negentig plannen om het verkommerde dorpscentrum te revitaliseren. Met de hulp van adviseurs werden verschillende plannen bestudeerd om het centrum van woningen en winkelruimte van goede kwaliteit te voorzien. Noch een eerste bouwonderneming waarmee de gemeente het project wenste te realiseren, noch de gemeente zelf waren evenwel in staat de percelen grond aan te kopen die nodig waren om het project uit te voeren.
- (7) Eind jaren negentig werden de percelen verworven door zes bouwondernemingen die zich vervolgens verenigden. Zij stelden een project op, dat de bouw van 58 appartementen en 11 winkelpanden omvatte. Het project omvatte geen door de bouwondernemingen uit te voeren openbare werken zoals infrastructuurwerken, die vervolgens aan de gemeente ter beschikking zouden worden gesteld. Het project behelsde de bouw van appartementen en winkels die aan particuliere beleggers zouden worden verkocht of verhuurd. Uit de berekeningen bleek echter dat het project niet rendabel zou zijn.

2.2. Steun van de overheid

- (8) Gezien het grote belang dat zij hechte aan de uitvoering van het project van de zes bouwondernemingen om het stadscentrum te revitaliseren, besloot de gemeente, in de wetenschap dat zij op een bijdrage van de provincie kon rekenen, het project te steunen, voornamelijk door het verwachte verlies ervan te dekken. De gemeente heeft de samenwerkingsovereenkomst met de bouwondernemingen reeds getekend, maar de steun die in deze overeenkomst is opgenomen, is nog niet toegekend.
- (9) De overheidssteun zal voornamelijk worden verleend in de vorm van een subsidie van 2,98 miljoen EUR van de gemeente aan de bouwondernemingen (maatregel 1). Dit bedrag omvat tevens de financiële steun die door de provincie voor dit project aan de gemeente wordt toegekend ten bedrage van 453 780 EUR (1 000 000 NLG), en komt overeen met het verwachte verlies van het project, berekend op basis van de geraamde kosten en baten.
- (10) Volgens een van de bepalingen van de samenwerkingsovereenkomst zal een onafhankelijke accountant na de oplevering de gerealiseerde kosten en baten berekenen.

¹ PB C 333 van 29.12.2005, blz. 2.

Indien het achteraf door de deskundige berekende werkelijke verlies kleiner blijkt te zijn dan het begrote verlies op basis waarvan de subsidie zal worden toegekend, behoeft slechts 50% van het gedeelte van de subsidie dat het werkelijke verlies overschrijdt, aan de gemeente te worden terugbetaald. Met andere woorden, de projectontwikkelaars kunnen de overige 50% van het gedeelte van de steun waarmee geen verlies wordt gedekt, houden. Deze bepaling zal hierna "de gedeeltelijke terugbetalingsbepaling" worden genoemd. Indien het geleden verlies groter is dan verwacht, wordt de subsidie van de gemeente niet verhoogd.

- (11) Afgezien van steun in de vorm van een subsidie (maatregel 1) heeft de Commissie de procedure tevens ingeleid met betrekking tot drie andere maatregelen die steun kunnen inhouden. De tweede maatregel betreft de overdracht om niet van enkele percelen gemeentelijke grond aan de projectontwikkelaars² (maatregel 2). Volgens de aanmelding van de Nederlandse autoriteiten hadden deze percelen een waarde van 233 295 EUR, maar de Commissie heeft geen taxatierapport ontvangen. Verder is de gemeente voor 35% aansprakelijk voor de kosten die mogelijk zullen voortvloeien uit schadevorderingen op grond van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening na uitvoering van het project (maatregel 3). De aansprakelijkheid voor de overige 65% ligt bij de projectontwikkelaars. Tenslotte was niet duidelijk, of de gemeente een perceel grond en een gebouw tegen boekwaarde dan wel tegen marktwaarde aan de projectontwikkelaars zou verkopen (maatregel 4).
- (12) Na de uitvoering van het project zal de gemeente enkele percelen om niet ontvangen die volgens de bouwvergunning als openbare ruimte zullen worden ingericht. De aanmelding bevatte geen nauwkeurige taxatie van de betrokken percelen (maatregel 2bis).

2.3. De begunstigden

- (13) De begunstigden van de bovengenoemde maatregelen zijn de bij het project betrokken bouwondernemingen.
- (14) De eerste direct begunstigde onderneming is Rabo Vastgoed B.V. Deze onderneming maakt deel uit van een grote groep die op internationaal niveau actief is, vooral in de financiële sector. Rabo Vastgoed B.V. is verantwoordelijk voor 25% van het project.
- (15) Volgens de samenwerkingsovereenkomst is de tweede direct begunstigde Centrum Haaksbergen B.V. Deze onderneming is door vijf bouwondernemingen opgericht met het oog op de uitvoering van dit project. Deze vijf ondernemingen zullen alle bouwactiviteiten uitvoeren die bij Centrum Haaksbergen B.V. zijn ondergebracht. Het betreft derhalve voornamelijk een ad hoc juridische constructie zonder "echte" eigen economische activiteiten. Op basis van het voorafgaande kan worden geconcludeerd dat de aan Centrum Haaksbergen toegekende steun aan deze vijf ondernemingen zal worden overgedragen. Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn zij elk verantwoordelijk voor 15% van het project. Nederland heeft tevens meegedeeld dat RoTij Bouwontwikkeling Oost B.V. op nationaal niveau actief is, terwijl de vier andere bouwondernemingen - Besathij B.V., Bouwbedrijf Assink Eibergen B.V., Bouwbedrijf

² De zes bouwondernemingen hebben thans ongeveer 90% van de noodzakelijke percelen van de vorige particuliere eigenaren verworven.

Deeterink B.V., en Bouwburo Jan Scharenborg B.V. – regionale of plaatselijke bedrijven zijn.

- (16) Ook al worden de begunstigen in de onderhavige beschikking als "bouw" ondernemingen aangeduid, dit wil niet zeggen dat hun activiteiten tot louter bouwactiviteit zijn beperkt. Zij houden zich met de volledige ontwikkeling en uitvoering van vastgoedprojecten bezig.

2.4. De relevante markten

- (17) De betrokken markten zijn de markt voor de bouw en de verkoop van woningen en de markt voor de bouw en de verhuur van commerciële ruimte. Doordat Haaksbergen dichtbij de Duitse grens ligt, is het waarschijnlijk dat bepaalde Nederlandse en Duitse leveranciers en klanten die op deze markten opereren ook in het buurland activiteiten ontplooiën.

3. REDENEN OM DE FORMELE ONDERZOEKPROCEDURE IN TE LEIDEN

- (18) De Commissie heeft de formele onderzoekprocedure ingeleid, omdat zij twijfel koesterde of bepaalde maatregelen die de gemeenteraad voornemens was ten uitvoer te leggen geen staatssteun vormden en omdat zij betwijfelde of de steun verenigbaar kon worden geacht met de gemeenschappelijke markt.
- (19) Ten aanzien van de mogelijke kwalificatie van de overheidsmaatregelen als steun, wees de Commissie er met name op, dat de gedeeltelijke terugbetalingsbepaling een voordeel voor de bouwondernemingen inhield.
- (20) Wat de eventuele uitzonderingen op het algemene verbod op staatssteun van artikel 87, lid 1, betreft, merkte de Commissie allereerst op, dat de in artikel 87, lid 2, onder b) en c), bedoelde automatische vrijstellingen niet van toepassing waren op de onderhavige steunmaatregelen. Evenmin kon de steun uit hoofde van artikel 87, lid 2, onder a), worden beschouwd als steun voor een project van sociale aard, onder meer omdat de aankoop van de nieuwe appartementen niet is voorbehouden aan kansarme personen.
- (21) Ten aanzien van de in artikel 87, lid 3, bedoelde uitzonderingen wees de Commissie erop, dat de gemeente Haaksbergen niet in een steunregio is gelegen en daarom niet in aanmerking komt voor regionale steun op basis van artikel 87, lid 3, onder a) en c). De afwijking van artikel 87, lid 3, onder b), is uiteraard niet van toepassing. De Commissie heeft verschillende richtsnoeren en kaderregelingen vastgesteld, waarin wordt bepaald onder welke voorwaarden steun onder de vrijstelling van artikel 87, lid 3, onder c), kan vallen. Deze richtsnoeren lijken in het onderhavige geval geen van alle van toepassing te zijn. Ook de uitzondering voor achtergestelde stadswijken³ is in overweging genomen. Het project komt echter niet voor die uitzondering in aanmerking, onder andere omdat Haaksbergen geen stadswijk is in de zin van de mededeling van de Commissie. Het gebied valt logischerwijze evenmin onder het Europese programma URBAN II. Tenslotte is de uitzondering van artikel 87, lid 3, onder d), met betrekking

³ Mededeling van de Commissie in verband met het verstrijken van de kaderregeling inzake overheidssteun voor ondernemingen in achtergestelde stadswijken (PB C 119 van 22.5.2002, blz. 21).

tot cultuur niet van toepassing, omdat dit project nieuwbouw betreft en niet de renovatie van bestaande gebouwen of een ander cultureel doel beoogt.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (22) De Commissie heeft geen opmerkingen van belanghebbenden ontvangen.

5. OPMERKINGEN VAN NEDERLAND

- (23) In hun reactie op de inleiding van de formele onderzoekprocedure verstrekten de Nederlandse autoriteiten aanvullende inlichtingen over de overdracht van percelen om niet, door en aan de gemeente (respectievelijk maatregel 2 en maatregel 2bis). De overdracht van percelen om niet aan de bouwondernemingen (maatregel 2) betreft een oppervlakte van 674 m². Op haar beurt zal de gemeente 1077 m² ontvangen (maatregel 2bis). De Nederlandse autoriteiten hebben een taxatierapport verstrekt, waarin wordt vastgesteld dat de waarde van de betrokken grond 135 EUR per m² bedroeg.
- (24) Onder verwijzing naar de verkoop van een ander perceel en een gebouw door de gemeente aan de bouwondernemingen (maatregel 4) verstrekten de Nederlandse autoriteiten inlichtingen waaruit bleek dat de transactieprijs aanzienlijk hoger was dan de prijs die de gemeente enkele jaren voordien voor deze eigendommen had betaald.

6. BEOORDELING VAN DE STEUNMAATREGEL

- 6.1. De aanwezigheid van staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag**

Staatsmiddelen

- (25) Bij de vijf onderzochte maatregelen is duidelijk sprake van staatsmiddelen. De subsidie (maatregel 1) is een rechtstreekse overdracht van gemeentemiddelen. De eigendomsoverdracht van percelen en gebouwen wijzigen de totale waarde van de vermogensobjecten van de gemeente (maatregel 2, 2bis en 4). Tenslotte behelst ook de laatste maatregel (maatregel 3) middelen van de gemeente, daar een garantie wordt toegekend die in de toekomst tot een uitkering van middelen kan leiden, en er geen betaling van een passende garantiepremie wordt verlangd.

Voordeel

- (26) De gemeentesubsidie (maatregel 1) vormt een voordeel voor de begunstigde ondernemingen; zij ontvangen immers middelen die zij anders niet onder marktvoorwaarden zouden hebben gekregen.
- (27) De overdracht van grond om niet door de gemeente (maatregel 2) wordt gecompenseerd door een overdracht van een grotere oppervlakte (maatregel 2bis) in tegengestelde richting zoals in dezelfde overeenkomst is bepaald. Volgens het door Nederland voorgelegde taxatierapport zal de gemeente een netto-oppervlakte ontvangen ter waarde

van 54 405⁴. Tezamen genomen houden deze twee maatregelen derhalve geen voordeel in voor de bouwondernemingen.

- (28) De gemeente zal tevens aansprakelijk zijn voor 35% van de kosten die zouden kunnen voortvloeien uit planschadevorderingen (maatregel 3). In hoofdstuk 2, deel 1, punt 2.1.2, van de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties⁵ wordt bepaald: *"Het voordeel van een staatsgarantie is dat het ermee gepaard gaande risico, door de staat wordt gedragen. Het feit dat de staat dit risico draagt, zou normalerwijze met een passende premie vergoed moeten worden. Wanneer de staat van een dergelijke premie afziet, is er zowel een voordeel voor de onderneming als een derving van middelen door de staat. Zelfs indien de staat nimmer uit hoofde van de verleende garantie dient te betalen, kan er zich toch een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 87, lid 1, voordoen. De steun wordt verleend op het tijdstip waarop de garantie wordt toegekend, niet op dat waarop de garantie wordt ingeroepen of waarop betalingen uit hoofde van de garantievoorwaarden worden gedaan. Of de garantie al dan niet een steunmaatregel vormt, en zo ja, wat het bedrag van die staatssteun is, moet worden beoordeeld op het tijdstip waarop de garantie wordt verleend"*. In dit geval wijst de Commissie erop, dat het risico dat als gevolg van schadevorderingen vergoedingen moeten worden uitbetaald, gedeeltelijk door de overheid wordt gedragen en dat de gemeente voor deze gedeeltelijke garantie geen premie ontvangt. Door deze maatregel ontlopen de ondernemingen derhalve de kosten die zij normaal in het kader van een bouwproject moeten dragen, hetzij in de vorm van een garantie/verzekeringspremie, hetzij, indien zij geen verzekering afsluiten, in de vorm van voorzieningen voor de mogelijke uitkering van een schadevergoeding. Er is hier derhalve sprake van een voordeel.
- (29) Wat de verkoop van percelen en eigendommen door de gemeente aan de bouwondernemingen betreft (maatregel 4), nemen de aanvullende inlichtingen die de Nederlandse autoriteiten hebben verstrekt met betrekking tot de door de gemeente voor de verwerving van deze gronden betaalde prijs de twijfel weg die in de beschikking tot inleiding van de procedure was geuit ten aanzien van de mogelijke verkoop tegen boekwaarde. De aanvullende documenten tonen namelijk aan, dat de gemeente in korte tijd een aanzienlijke kapitaalwinst heeft gemaakt. Zij is derhalve niet mogelijke inkomsten misgelopen. De transactie houdt derhalve geen voordeel voor de bouwondernemingen in.
- (30) Concluderend kan worden vastgesteld, dat twee maatregelen een voordeel voor de bouwondernemingen opleveren (maatregel 1 en 3), maar dat dit niet voor de andere maatregelen geldt (maatregel 2, 2bis en 4). De laatstgenoemde maatregelen vormen derhalve geen staatssteun en zullen niet verder worden onderzocht.
- (31) In de voorgaande overwegingen is het mogelijke voordeel voor de bouwondernemingen onderzocht. De Commissie moet tevens nagaan, of het voordeel niet gedeeltelijk op de kopers of huurders van de appartementen en van de winkelruimten is overgedragen. Zij kunnen immers woon- of winkelruimte kopen of huren die anders waarschijnlijk niet zou hebben bestaan of althans duurder zou zijn geweest. Dit voordeel zou echter indirect en diffuus zijn. Hoe dan ook is het niet waarschijnlijk dat een voordeel voor 58

⁴ Overdracht aan de bouwondernemingen: 674m² x 135 EUR = 90 990 EUR, overdracht aan de gemeente: 1077m² x 135 EUR = 145.395 EUR.

⁵ PB C 71 van 11.3.2000, blz. 14

huishoudens onder de staatssteunregels valt voor wat de indirecte ontvangers van steun betreft die geen economische activiteiten ontplooiën. Voor de economische actoren, zoals bijvoorbeeld de 11 winkels, zou het eventuele voordeel zeer gering zijn en in ieder geval onder het niveau liggen dat in de de minimis-verordening is bepaald. De Commissie zal daarom haar onderzoek beperken tot de mogelijke staatssteun ten behoeve van de bouwondernemingen.

Selectiviteit

- (32) De maatregel is duidelijk selectief, daar hij beperkt is tot de bij dit project betrokken ondernemingen.

Vervalsing van de mededinging

- (33) Dankzij de staatssteun zullen de ondernemingen een overigens verliesgevend project uitvoeren dat bestaat in de bouw en de verkoop of verhuur van appartementen en winkelruimten. De steun veroorzaakt derhalve een rechtstreekse vervalsing van de mededinging, doordat nieuwe appartementen en winkels aan het bestand worden toegevoegd.
- (34) Voorts kan er vervalsing van de mededinging zijn indien de staatssteun het door de ondernemingen in het kader van het project geleden verlies overtreft. Met deze "extra" subsidie zouden zij bijvoorbeeld bij toekomstige bouwprojecten lagere prijzen kunnen vragen en/of zij zouden deze middelen voor andere activiteiten kunnen gebruiken. De Commissie wijst erop, dat deze bijkomende vervalsing zich niet zou voordoen indien de ondernemingen, op basis van het werkelijk geleden verlies zoals door de accountant na voltooiing van het project berekend, het gedeelte van de subsidie dat dit verlies overschrijdt volledig zouden moeten terugbetalen. De Commissie stelt vast, dat de gedeeltelijke terugbetalingsbepaling de ondernemingen in staat stelt, 50% van het gedeelte van de subsidie dat het verlies overschrijdt, te houden. Deze bijkomende vervalsing kan derhalve niet worden uitgesloten.

Beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten

- (35) De Commissie merkt op, dat Haaksbergen dicht bij de Duitse grens ligt. Daarom zijn een aantal Duitse bouwondernemingen aanwezig op de markt voor de bouw en de verkoop of verhuur van appartementen en winkelruimten. Anderzijds wijst de Commissie erop, dat een aantal van de betrokken ondernemingen internationaal actief zijn. Er is derhalve tenminste sprake van een potentiële ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer.
- (36) De subsidie (maatregel 1) en de gedeeltelijke garantie (maatregel 3) kunnen ingevolge artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag als staatssteun worden aangemerkt. De netto-overdracht van percelen om niet (maatregel 2 en 2bis welke gezamenlijk ten uitvoer worden gelegd) alsmede de verkoop van een perceel en een gebouw (maatregel 4) vormen geen staatssteun.

6.2. Vereeuigbaarheid met de gemeenschappelijke markt

- (37) Nederland heeft in zijn aanmelding geen aanspraak gemaakt op een bijzondere vrijstelling van het algemene verbod op staatssteun van artikel 87, lid 1, op basis waarvan de steun zou kunnen worden toegestaan.

- (38) Zoals in het voorgaande is opgemerkt, betwijfelde de Commissie in de beschikking tot inleiding van de formele onderzoekprocedure of de steun als verenigbaar zou kunnen worden beschouwd in het licht van de uitzonderingen van artikel 87, lid 2, en artikel 87, lid 3, onder a), b) en d), dan wel uit hoofde van de richtsnoeren en kaderregelingen die op basis van artikel 87, lid 3, onder c), zijn vastgesteld. In zijn reactie op genoemde beschikking heeft Nederland geen opmerkingen gemaakt over de verenigbaarheid van de steun. Verder onderzoek van de Commissie heeft op dit punt geen nieuwe elementen aan het licht gebracht. Daarom concludeert de Commissie dat de steun op basis van de voornoemde rechtsgrond niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden geacht.
- (39) Wat de mogelijke verenigbaarheid betreft op grond van artikel 86, lid 2, is de Commissie van oordeel, dat de economische bedrijvigheid die door de betrokken steun wordt vergemakkelijkt, namelijk de bouw en de verkoop en verhuur van appartementen en winkelruimten van hoge kwaliteit, waarvan de toegang niet beperkt is tot een bepaalde sociale categorie, zeker niet kan worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang. Nederland heeft zich hierop ook niet beroepen. Daarom kan artikel 86, lid 2, op de onderhavige steun niet van toepassing zijn.
- (40) In verband hiermee zal de Commissie onderzoeken, of de steun die in de maatregelen 1 en 3 is vervat, niet rechtstreeks verenigbaar kan worden geacht op basis van artikel 87, lid 3, onder c), waarin wordt bepaald dat *"steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad"* als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.
- (41) Wanneer de Commissie onderzoekt of steun rechtstreeks op grond van artikel 87, lid 3, onder c), verenigbaar is, neemt zij allereerst de doelstellingen van de Gemeenschap in aanmerking en gaat zij in de tweede plaats na of de voorgenomen steunmaatregel passend is en evenredig is met de beoogde doelen en geen onevenredig ongunstige invloed heeft op de mededinging en de handel.
- (42) Ten aanzien van de doelstellingen waaraan het gesteunde project een bijdrage levert merkt de Commissie het volgende op. De Nederlandse autoriteiten hebben verklaard, dat uit een in 2001 gehouden onderzoek is gebleken dat 65% van de inwoners van Haaksbergen zich in het centrum onveilig voelt en dit derhalve vermijdt. Dit gevoel van onveiligheid wordt bevestigd door politieregistraties van strafbare feiten. Het project is, met winkels op de begane grond en appartementen daarboven, en met nieuwe bewoonde gebouwen ter vervanging van wat tot dusverre een braakliggend terrein was, met name ontworpen om de onveiligheid in het gebied tegen te gaan. De Nederlandse autoriteiten hebben tevens verklaard, dat hoewel drie winkelstraten zich met succes hebben ontwikkeld rond het centrum, het centrum zelf een commercieel onderontwikkeld gebied blijft dat een soort barrière vormt temidden van deze drie economisch succesvolle winkelgebieden. Het project is bedoeld om het centrum aantrekkelijker te maken en derhalve om verdere verpaupering en toenemende leegstand van het bestaande winkelbestand te voorkomen. Gezien het voorafgaande kan worden geconcludeerd, dat het project positieve gevolgen heeft voor het algemeen belang, zoals ook door de gemeente is aangevoerd om de steun te rechtvaardigen.

- NR. 2200 1. 12
- (43) Wat de evenredigheid van de steun betreft stelt de Commissie vast, dat de steun bedoeld is om het verlies te dekken dat de ondernemingen zouden lijden in het kader van het project, dat zonder steun niet zou worden uitgevoerd. De steun is evenredig voorzover zij het werkelijke verlies dekt van de zes ondernemingen die de appartementen en winkelruimten verkopen of verhuren tegen prijzen die overeenkomen met die welke voor vergelijkbare objecten in dat gebied gebruikelijk zijn. Het project omvat echter tevens potentiële "extra" steun als gevolg van de gedeeltelijke terugbetalingsbepaling. Die bepaling van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de bouwondernemingen houdt immers in, dat het werkelijke verlies van het project bij oplevering door een accountant zal worden berekend op basis van de gerealiseerde kosten en baten. Indien het werkelijke verlies kleiner is dan het begrote verlies op basis waarvan de subsidie (maatregel 1) in de loop van het project wordt toegekend, behoeft slechts 50% van het gedeelte van de subsidie dat het werkelijke verlies overschrijdt, aan de gemeente te worden terugbetaald. De bouwondernemingen kunnen derhalve 50% van het gedeelte van de subsidie dat geen werkelijk verlies dekt, houden. Indien bijvoorbeeld het werkelijke verlies ongeveer nul bedraagt in plaats van de verwachte 2,98 miljoen EUR, betalen de ondernemingen 1,49 miljoen EUR terug en kunnen zij een zelfde bedrag houden. Het bedrag aan staatsmiddelen dat het werkelijke verlies overschrijdt is niet noodzakelijk voor de uitvoering van het project. Geconcludeerd kan derhalve worden dat alleen een bepaling waarbij de volledige terugbetaling wordt verlangd van het subsidiegedeelte dat het werkelijke verlies overschrijdt, de steun zou kunnen beperken tot het noodzakelijke minimum waardoor deze evenredig zou worden. De Commissie wijst er tevens op, dat een dergelijke "volledige terugbetalingsbepaling" ook betrekking moet hebben op de steun die in de gedeeltelijke garantie (maatregel 3) besloten ligt, en niet alleen op de subsidie (maatregel 1) zoals thans het geval is met de gedeeltelijke terugbetalingsbepaling.
- (44) Wat de omvang van de mededingingsvervalsing en van de beïnvloeding van het handelsverkeer betreft, merkt de Commissie op dat de steun leidt tot een toevoeging aan het huidige bestand van 58 appartementen en 11 winkels, die zullen worden aangeboden tegen prijzen die overeenkomen met de prijzen die gangbaar zijn voor vergelijkbare objecten in het betrokken gebied. De Commissie wijst erop, dat de vervalsing van de mededinging en de gevolgen daarvan voor de handelsvoorwaarden die door een dergelijk plaatselijk en weinig omvangrijk project worden veroorzaakt, gering zijn en niet zwaarder wegen dan de positieve gevolgen die eerder zijn vastgesteld.
- (45) Zoals reeds overwogen met betrekking tot de bijkomende mededingingsvervalsingen, is de Commissie van oordeel dat de steun, voorzover hij het geleden verlies dekt, de zes ondernemingen geen middelen verschaft die zij in het kader van toekomstige projecten kunnen gebruiken om de mededinging te vervalsen en het handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden. Deze conclusie geldt evenwel niet voor de steun die bovenop het werkelijke verlies wordt toegekend. Zoals reeds is opgemerkt laat de gedeeltelijke terugbetalingsbepaling de mogelijkheid voor dergelijke "extra" steun open.
- (46) De Commissie concludeert, dat het gedeelte van de steun dat het werkelijke verlies van het project zoals dit achteraf wordt berekend door een onafhankelijke accountant, dekt, de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën vergemakkelijkt zonder de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De Commissie concludeert tevens, dat het gedeelte van de steun dat het werkelijke verlies van het project zoals achteraf berekend door een onafhankelijke

accountant, overschrijdt, niet noodzakelijk is voor de uitvoering van het project, terwijl het tegelijkertijd de handelsvoorwaarden ongunstig beïnvloedt.

7. CONCLUSIE

Op grond van de voorgaande overwegingen concludeert de Commissie dat het gedeelte van de steun dat het werkelijke verlies van het project dekt, zoals na oplevering berekend door een onafhankelijke accountant, tot een bedrag van maximaal 2,98 miljoen EUR (maatregel 1), verhoogd met een passende garantiepremie (maatregel 3), verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt op basis van artikel 87, lid 3, onder c). Het gedeelte van de steun dat het werkelijke verlies van het project zoals na oplevering berekend door een onafhankelijke accountant overschrijdt, is niet verenigbaar op grond van artikel 87, lid 3, onder c), noch uit hoofde van een andere uitzonderingsbepaling. Dit gedeelte is derhalve onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De overdracht van percelen grond om niet (maatregel 2) die Nederland voornemens is ten uitvoer te leggen ten behoeve van de bouwondernemingen die betrokken zijn bij het project Marktpassageplan in Haaksbergen, vormt, omdat deze gepaard gaat met een grotere overdracht om niet in tegengestelde richting (maatregel 2bis), geen staatssteun.

De verkoop van een perceel grond en een gebouw aan deze ondernemingen (maatregel 4) vormt evenmin staatssteun.

Artikel 2

De subsidie van 2 984 000 EUR (maatregel 1) en de dekking van 35% van de mogelijke kosten in verband met schadevorderingen op grond van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (maatregel 3) die Nederland voornemens is aan de bij het project Marktpassageplan in Haaksbergen betrokken ondernemingen toe te kennen, vormen staatssteun.

Artikel 3

Het gedeelte van de in artikel 2 bedoelde steun dat het werkelijke verlies van het project zoals na oplevering berekend door een onafhankelijke accountant, dekt, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Het gedeelte van de in artikel 2 bedoelde steun dat het werkelijke verlies van het project zoals na oplevering berekend door een onafhankelijke accountant, overschrijdt, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 4

Nederland deelt de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mede, welke maatregelen het heeft genomen om hieraan te voldoen.

Artikel 5

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.

Gedaan te Brussel, 04.IV.2006



Voor de Commissie

Neelie Kroes

Lid van de Commissie

Opmerking

Indien deze beschikking vertrouwelijke gegevens bevat die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Indien de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek ontvangt, neemt zij aan dat u ermee instemt dat deze beschikking in haar geheel wordt gepubliceerd. Dit verzoek, dat moet aangeven welke gegevens vertrouwelijk zijn, dient bij aangetekend schrijven of per fax te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
B-1049 Brussel
Fax nr.: + 32-2-296.12.42