

Het Centrum Centraal

Deel I: In kort bestek



De eerste ideeën over centrumvernieuwing dateren uit de jaren zestig van de vorige eeuw. Lokale overheidsbestuurders willen een aantrekkelijk en ruim regiocentrum voor 40.000 á 45.000 inwoners. De kern Haaksbergen heeft dan 20.000 inwoners.

Ingehuurde bureaus bouwen luchtkastelen, smeden plannen, maken berekeningen en wekken illusies. College en raad discussiëren, ambtenaren ondersteunen zo goed en zo kwaad als het gaat, lokale ondernemers trachten er hun voordeel mee te doen. Maar het schiet niet echt op. Dan, na vijftig jaar en met de finish in zicht, steekt een overname in de private sector een stok in de wielen van de publieke sector. Op 30 november 2011 trekt de raad unaniem de stekker uit het laatste plan. In nauw telefonisch overleg is een daartoe strekkende motie opgesteld door uitgerekend de twee fracties die in de raad jarenlang steeds het verst van elkaar verwijderd lagen: het CDA als trouwe steunpilaar voor de colleges en het fanatiekst oppositie voerende Leefbaar Haaksbergen. Daartegen is geen politiek kruit gewassen. Het is over en uit. De gemeente Haaksbergen is dan bijna vijf miljoen euro en veel illusies armer. Wat rest is een onderzoek van de lokale rekenkamercommissie. Dit Deel I vat daarvan de belangrijkste bevindingen samen. Deelrapport II, Hoofdrapport, bevat uitgebreider de opzet, de bevindingen en de conclusies van het onderzoek.

Probleemstelling van het onderzoek:

“Hoe heeft het beleidsproject centrumvernieuwing zo kunnen verlopen en wat leert ons dat voor toekomstige complexe projecten van de gemeente Haaksbergen?”

Onderzoeksvragen:

1. Hoe is de geschiedenis van het beleidsproces centrumvernieuwing? (→[zie Deelrapport III](#))
2. Wat speelt er financieel (Hoofdstuk 1)?
3. Wat speelt er juridisch (Hoofdstuk 2)?
4. Wat speelt er in de ‘affaires’ Staatssteun (Hoofdstuk 3) en Rabo Vastgoed (Hoofdstuk 4)?
5. Wat speelt er communicatief en informatief (Hoofdstuk 5)?
6. Hoe kon het zo misgaan (Hoofdstuk 6)?

Hoofdstuk 7 bevat de eindconclusie en de aanbevelingen.

1. Financieel facet

Onderzoeksvraag 2: *Wat speelt er financieel?*

Belangrijkste conclusies per onderzochte fase.

Fase 1: 1992 – maart 1998

De betrokkenen handelden over het algemeen financieel correct en verstrekten minimaal voldoende, juiste én tijdig financiële informatie aan de bestuurlijk verantwoordelijken.

Fase 2: maart 1998 - 2000

De financiële onderbouwing in deze fase kon beter. Voortdurend veranderende cijfers, oplopende tekorten die vervolgens weer “creatief” worden afgedekt, soms met nog te ontvangen subsidies en stelposten, of met een baatbelasting die nooit serieus is doorgezet. 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 een gebrek was aan voldoende financieel beleid en beheer.

Het ambtelijk apparaat bezat niet altijd de noodzakelijke financiële kennis.

Fase 3: 2000-2002

Het College heeft met het op een zijspoor zetten van CH en het alleen doorgaan met RaVg een juiste beslissing genomen. Er spelen wel diverse problemen tegelijk en het lijkt erop dat die zowel ambtelijk als bestuurlijk niet altijd even adequaat zijn opgepakt. Dat heeft tot extra vertragingen en extra kosten geleid. Men heeft zich er ook onvoldoende van vergewist dat met het “oude” krediet niet meer de plannen in hun originele vorm konden worden doorgezet. Uiteindelijk zijn wel de juiste besluiten genomen, dank zij de inzet van veel extra middelen en externen. Dat is weer ten koste gegaan van de haalbaarheid van de plannen.

Fase 4: 2002-2005 (hoofdzakelijk Staatssteun-‘affaire’) en **Fase 5: 2006 – januari 2008** (Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds-‘affaire’) hier niet aan de orde. Zie daarvoor Hoofdstuk 4 en 5.

Fase 6: medio 2008 – november 2011

Het College heeft juist gehandeld door de samenwerkingsovereenkomst (SOK) met Rabo Vastgoed/Bouwfonds BV te beëindigen. De gemeente mocht erop vertrouwen dat de overeenkomst 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.

Wel vraagt de Rkc zich af waarom de gemeente geen claim tegen Rabo Vastgoed BV (RaVg) dan wel het Bouwfonds BV heeft ingediend. Door het verbreken van de SOK heeft de gemeente hoge extra kosten moeten maken voor de herontwikkeling van de plannen en voor het zoeken van nieuwe participanten. Een zoektocht die uiteindelijk op niets is uitgelopen.

Voor het niet doorgaan van het Marktpromenadeplan kan het college niet verantwoordelijk worden gesteld. Financieel zijn de juiste afwegingen gemaakt. Dat geldt onverminderd evenzeer voor de raadsfracties en de betrokken ambtenaren.

De Rkc concludeert ten aanzien van het financieel facet:

- De Rkc komt tot de volgende kostenraming voor de planvorming van het MPP en de voorgangers, en 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 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 bij de Raad.
- Financiële belangen werden niet altijd goed afgewogen met juridische en vooral communicatieve belangen.
- De Rkc heeft daarentegen géén reden om 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 ten aanzien van de financiën.

2. Juridisch facet

Onderzoeksvraag 3: *Wat speelt er juridisch?*

Conclusie vragen ten aanzien van bevoegdheden en mandaat:

- Alle betrokken partijen hebben gehandeld binnen de afbakeningen gegeven door wet- en regelgeving en door de aard en inhoud van de door de raad genomen besluiten.
- 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 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 aanwijzing gevonden dat er bij het MPP sprake zou zijn geweest van fraude, belangenverstrengeling of handelen vanuit persoonlijk gewin.

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.
- Volledigheid en kwaliteit van de informatie waren suboptimaal geregeld, met name over de financiële aspecten. Dit moet toegeschreven worden aan hiaten in de deskundigheid van zowel ambtenaren als collegeleden en raadsleden én 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. Zij zouden niet of in ieder geval niet in die vorm genomen zijn.

De Rkc concludeert ten aanzien van het juridisch facet:

- Bij de besluitvorming:

- a. 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;
- b. is maar ten dele voldaan aan de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun.
- 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 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.

**Nostalgie: Het centrum in vroeger tijden.
Zo is het niet meer, al is de vernieuwing mislukt.**



3. Staatssteun-‘affaire’

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

Conclusies ten aanzien van de staatssteunaffaire

De uitspraak van de EC betekende voor de uitvoerbaarheid van de centrumplannen:

- 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 gemeente Haaksbergen tot de steunmaatregelen was besloten: het MPP was zonder gemeentelijke subsidie niet economisch 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 weinig financiële risico's hebben gelopen als zij in afwachting van de uitspraak van de EC met het realiseren van de plannen was doorgegaan.

Conclusies met betrekking tot de beleving van de verschillende stakeholders

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. Zij voelen zich in de uitspraak van de EC bevestigd.

LH ziet zichzelf als een terechte “klokkenluider” die 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” door oneigenlijk gebruik van juridische procedures.

D66 ziet zichzelf als intermediair tussen LH en de overige partijen; enerzijds constructief bezig een gedegen centrumplan 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. De andere partijen trekken niet in twijfel 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 denken naar eer en geweten voor het algemeen belang van Haaksbergen gehandeld te hebben, onder moeilijke omstandigheden met onvolledige informatie 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.

Conclusie ten aanzien van het optreden van stagnatie door de staatssteun-‘affaire’

Het college heeft van eind 2002 tot 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. 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 SOK wilden of konden meewerken, had men zijn conclusies al moeten trekken en het MPP bij de EC ter toetsing moeten aanmelden.

Conclusie ten aanzien van de kwaliteit van de verstrekte juridische adviezen

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 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 geen oog hebben gehad voor de strijdigheid van sommige bepalingen met het Europees recht.

Totaalconclusies

- 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 bevroor.
- 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 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.

4. Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds-‘affaire’

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

De gang van zaken

De raad besloot op januari 2008, met 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. de samenwerking-, ontwikkeling- en realisatieovereenkomst d.d. 14-12-2007 excl. bijlagen;
 - d. de coördinatieovereenkomst d.d. 12 december 2007 exclusief bijlagen;
- en nog enkele andere aan de overeenkomst verbonden zaken.

Na het raadsbesluit van januari 2008 komen de eerste financiële problemen al snel. 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.

Er is onduidelijkheid of er een formeel akkoord is van het bestuur van RaVg. Als dat er niet is, is er geen formele gebondenheid aan de samenwerkingsovereenkomst. De gemeente wordt geadviseerd zich op het standpunt te stellen dat RaVg gehouden is aan de uitvoering.

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

De gemeente beëindigt vervolgens per brief van 8 oktober 2008 de samenwerking met Rabo Bouwfonds Vastgoed. Rabo Bouwfonds Vastgoed geeft aan dat in een gesprek met de wethouder wel degelijk een alternatief plan was voorgelegd, dat in aanblik en kwaliteit zich kan meten met het origineel. Wel wordt de helft van het aantal appartementen en de ondergrondse parkeergarage geschrapt. Diepenmaat wil niet ingaan op het plan omdat het tijdens een informeel overleg gepresenteerd is. Op een ingelaste besloten bijeenkomst op maandag 27 oktober worden de raadsleden over het plan geïnformeerd

Eind september 2009 wordt het overleg 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 willen ondernemen. 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 om op korte termijn alsnog tot uitvoering van het MPP over te gaan. Wethouder Diepenmaat ziet een vervolgoverleg niet zitten. Het college stemt vervolgens in met het versturen van een reactie op de brief van MAB Development d.d. 25 september 2009 over het beëindigen van de samenwerking t.a.v. het project Marktpromenade.

In februari 2010 start de 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.

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. Die heeft mondeling een voorlopig oordeel gegeven. 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 daarvoor. 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 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 om de consequenties voor rekening van de gemeente te laten komen. Er is derhalve geen plicht tot schadevergoeding door de gemeente.

De Rkc concludeert ten aanzien van de Rabo Vastgoed BV/Bouwfonds BV-‘affaire’

- Het College heeft juist gehandeld door de SOK te beëindigen. De gemeente mocht erop vertrouwen dat de SOK met RaVg nageleefd zou 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.

5. Communicatie en informatie facet

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

De informanten gaven in de volgende mate blijk van hun tevredenheid over de communicatie en de informatie. Daarnaast over de effectiviteit daarvan opgevat als 'het (waarschijnlijk) nemen van andere besluiten bij betere communicatie en informatie'.

De mening van de raadsfracties

Tevredenheid

De fractie die altijd in het college zit (CDA), is daarover het meest tevreden. Fracties die nooit in het college zaten (D66, LH), zijn ontevreden. De drie overige fracties vinden dat de informatie er dan wel kwam, maar niet zonder dat men er uitdrukkelijk om vroeg en dan nog onregelmatig. Ook aan de communicatie, vooral met het college, schort het een en ander.

Effectiviteit

Zou betere communicatie/informatie tot andere besluiten hebben geleid? Nee, zeggen CDA en GGH. Dat zou best wel eens het geval geweest kunnen zijn, zeggen PvdA en VVD. Dat zou zeker het geval zijn geweest zeggen D66 en LH.

De mening van de collegeleden

Tevredenheid

Hier is de tevredenheid met de communicatie en de informatie alom groot. Tussen de CDA-bestuurders en de andere collegeleden is het verschil in waardering te verwaarlozen. Beide categorieën collegeleden zijn in de laatste fasen steeds tevredener geworden.

Effectiviteit

De CDA collegeleden zijn er zekerder van dan de niet-CDA collegeleden dat bij de communicatie en informatie naar behoren geen andere besluiten zouden zijn genomen.

De mening van de ambtenaren

Tevredenheid

De ambtenaren hebben het er wel eens moeilijk mee. Met name met de communicatie met LH. Men houdt zich aan de professionele cultuur die voorschrijft dat selectie van informatie 'not done' is, noch voor de Raad noch voor het College.

De mening van de externen

Tevredenheid

De communicatie evenals de informatie verloopt niet altijd gladjes, blijkt uit veel van hun opmerkingen. Veel bureaucratisch gedoe dat de zaak alleen maar ophoudt en bemoeilijkt.

De Rkc concludeert ten aanzien van het communicatie en informatie facet:

- 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.
- Zeker bij het Marktpassageplan verloopt de communicatie van de leidinggevende ambtenaar en de wethouder naar anderen 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 naar de Stuurgroep, en vervolgens in het College.

- De coalitiefracties lieten het, 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 en 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 als ook enig wantrouwen ten opzichte van de informatie-ontvangers.
- 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 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. Citaat ambtenaar: *“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 vulde die rol volgens de andere stakeholders té fanatiek, té eenzijdig en té destructief in.

Ook in Haaksbergen verloopt de communicatie nu eenmaal gesmeerder op een sfeervol centrumterrasje dan in een gemeentehuis van ‘glas en steen’.



6. Waarom het mis ging

Onderzoeksvraag 6: *Hoe kon het zo misgaan?*

Dat het uiteindelijk niet is gelukt, bewijst het unanieme besluit van de gemeenteraad op 30 november 2011. Gezien de scores op de onderzochte onderdelen wekt dat geen verbazing.

Scores op de onderzochte drie facetten

Financieel: **-/+**

Juridisch: **+**

Communicatie en informatie: **-/+**

Scores op de onderzochte vier basisfuncties in organisaties, naar stakeholders

Basisfunctie	S t a k e h o l d e r			
	Raad	College	ambtenaren	externen
. structuur	+	-/+	-	-
. comm/inform	-	-	-/+	-/+
. cultuur	-	-	-	-
. werkproces	-/+	-/+	-/+	-

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

Vanuit vier invalshoeken zijn de informanten naar verklaringen voor de mislukking gevraagd.

1. Oorzaken mislukking volgens de stakeholders

Stakeholder	1 ^{ste} oorzaak	2 ^{de} oorzaak	3 ^{de} 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.economische 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 • 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. economische crisis • herberekening na de overname Bouwfonds • gebrekkige informatie en communicatie op belangrijke momenten door bepaalde betrokkenen 	<ul style="list-style-type: none"> • fin. economische crisis • fin. economische crisis • niet altijd goed werk van ingehuurde derden

2. De zwartepiet voor de mislukking

Raad: niemand speciaal (2x), het college (2x), de raad (1x), oppositiefracties D66 én LH (1x).

College: niemand speciaal (1x), de onvoldoende deskundigheid bij Raad, College en ambtenaren (1x), omstandigheden zoals slechte plannen en financieel-economische crisis (1x), Rabo Vastgoed/Bouwfonds (1x), fractie LH (1x).

Ambtenaren: Bouwfonds (2x).

3. Wie de meeste blaam treft in de staatssteun-'affaire'

Volgens de raadsleden: iedere betrokkene (2x), ambtenaren, fracties en externe bureaus (2x), ambtenaren, College en externe bureaus (1x), niemand (1x).

Volgens de collegeleden: LH (2x), iedere betrokkene (1x), ambtenaren en college (2x).

4. Het functioneren van Raad, College, ambtenaren.

De ontevreden *raadsfracties* over de communicatie en de informatie zijn ook ontevreden over het functioneren van het College, de Raad en de ambtenaren. Dat zijn dus in het algemeen de 'tevreden fracties' en de 'ontevreden fracties'.

De *collegeleden* zijn tevreden over het eigen optreden.

Onderstaand overzicht geeft de scores die de informerende raadsleden en collegeleden gaven aan het functioneren van Raad, College en betrokken ambtenaren afzonderlijk en in combinatie. Bij de raadsleden is onderscheid gemaakt tussen de 'tevreden fracties CDA, GGH, VVD' en de 'ontevreden fracties in mindere mate PvdA en meer D66 en LH'.

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: 1.0 = zeer negatief -----> 3.0 = zeer positief

Bij het functioneren van het *ambtelijk apparaat* plaatsen zij zelf ook kanttekeningen. Daar zijn de reorganisaties en de pogingen tot cultuurverandering volgens hen mede debet aan.

En wat zeggen de *externen*, met name de 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".

7. Eindconclusie en Aanbevelingen

Eindconclusie

Een mooi project, wellicht wat te groot voor de schaal van Haaksbergen, dat om allerlei redenen misschien wel gedoemd was om te falen.

Raad:

- Door een oppositie die alles op alles zette 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, dat wel kreeg in eigen gelederen, maar nooit bij de oppositie en de 'vox populi'. Daardoor kwam het slagvaardigheid tekort.
- Door een College dat er niet altijd in slaagde tijdig en volledig de informatie te verschaffen die nodig was voor een verantwoorde besluitvorming.

Ambtelijk apparaat:

- Door een ambtelijk apparaat dat wel de wil had, maar vooral in het begin niet de kennis, ervaring en slagkracht om 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 opvolgende reeks van juridische ontwikkelingen, waaronder een jarenlange procedure bij de EC 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 deelovereenkomsten.
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.