

Procesevaluatie Holland Outlet Mall

Gemeente Zoetermeer

Drs. A.L. (Lauryan) Bakker
Prof. dr. J. (Hans) Bossert
Drs. M.M. (Maaïke) van Elteren
A.M. (André) Maaskant, MSc
E.I.A. (Emilie) Stumphius, MSc LLM

Gemeenteraad Zoetermeer

De heer M. (Maarten) ter Hoeve
Secretaris Audit Werkgroep (AWG)

E. m.ter.hoeve@zoetermeer.nl

Markt 10
2711 CZ Zoetermeer

Kenmerk: GO 15454
Datum: 1 december 2017



Inhoudsopgave

Introductie	3
	5
Onderzoeksverantwoording	5
Conclusies en aanbevelingen	8
Informatievoorziening	12
1.1 / Inleiding	12
1.2 / Beantwoording deelvragen	13
Financieel afsprakenkader	19
2.1 / Inleiding	19
2.2 / Beantwoording van de deelvragen	19
Rolverdeling en kaderstelling	24
3.1 / Inleiding	24
3.2 / Beantwoording deelvragen	24
Samenspraak	31
4.1 / Inleiding	31
4.2 / Inhoud	31
Bijlagen	34
1. Onderzoeksprotocol	35
2. Begrippenlijst	36
3. Bronnen	38
4. Feitenrelaas college	40



Introductie

Binnenstad en Woonhart Zoetermeer

In 2012 stelde de gemeente Zoetermeer de Visie Binnenstad 2030 op. Voor het eerst werd een overkoepelende visie opgesteld die het Woonhart, het Stadshart en het Dorpshart als één centrum beschouwde. Dit was nodig, want de ontwikkeling van de binnenstad is één van de speerpunten van Zoetermeer. Een aandachtspunt was de verbinding tussen de drie gebieden. Deze liet te wensen over, waardoor weinig 'kruisbestuiving' plaatsvond.

De gemeente speelde al enige tijd met de vraag in welke richting het Woonhart zich zou moeten ontwikkelen om in de toekomst rendabel en voor het publiek aantrekkelijk te zijn. Hierbij werd aangegeven dat het Woonhart wellicht hier en daar gewijzigd moest worden om aan dit toekomstbeeld te voldoen.

Aanleiding onderzoek

In juli 2015 is de gemeenteraad van Zoetermeer via een memo door het college geïnformeerd over een initiatief van de eigenaren van het Woonhart en projectontwikkelaar Provast. Deze initiatiefnemers wilden de mogelijkheden van de herontwikkeling en uitbreiding van het Woonhart tot de Holland Outlet Mall (HOM) onderzoeken. Op 23 januari 2017 besloot de gemeenteraad van Zoetermeer, op basis van de uitkomsten van diverse onderzoeken, in te stemmen met de verdere uitwerking van het initiatief van de HOM. Het initiatief was op dat moment al meerdere keren besproken in commissie- en raadsverband. Ook heeft er een samenspraaktraject plaatsgevonden. De raad heeft het college in de vergadering van 23 januari 2017 kaders meegegeven voor de ontwikkeling van het project en de communicatie daarover naar de raad.

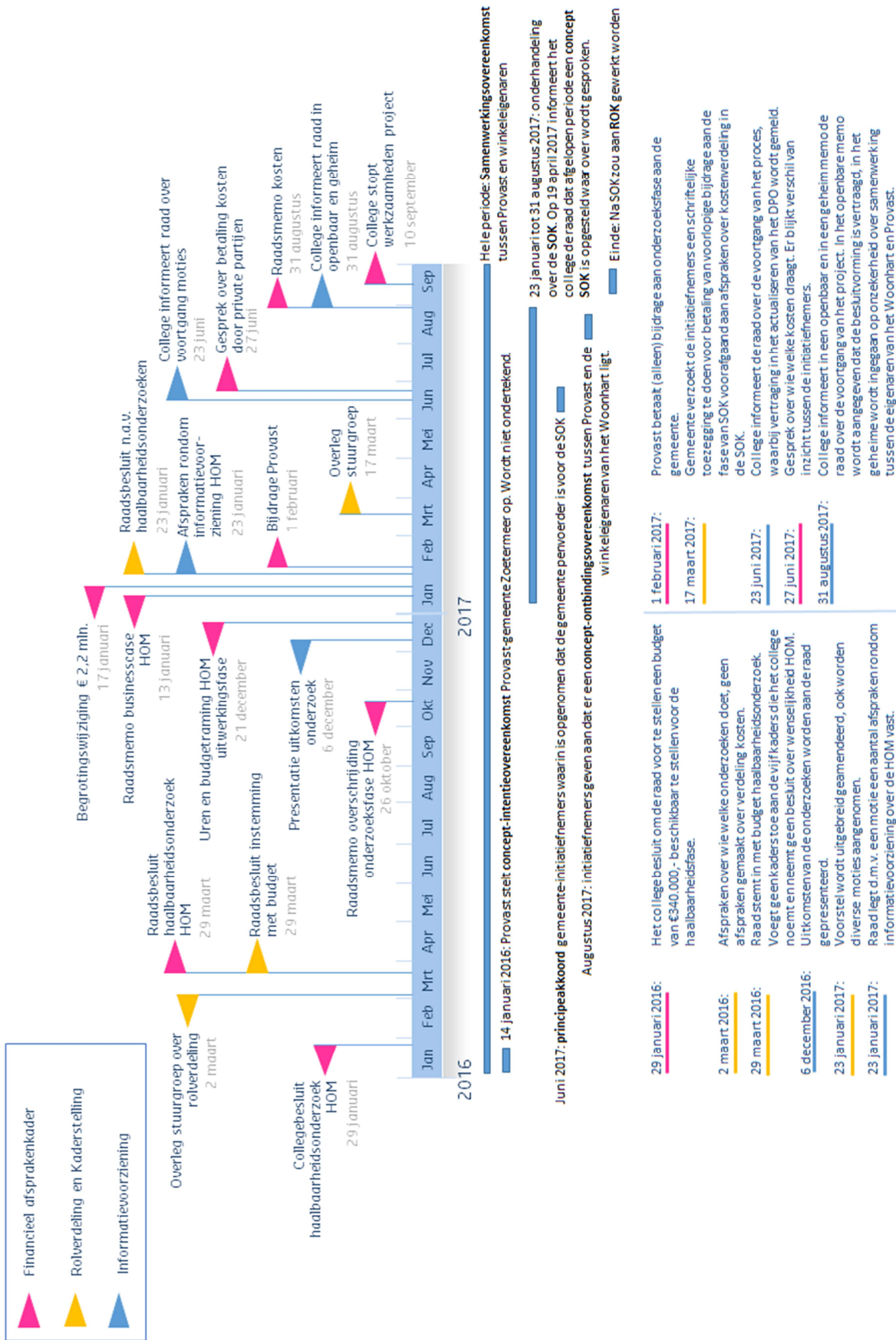
Op 10 september 2017 ontving de raad een memo van het college waarin hij over twee zaken aangaande de initiatiefnemers werd geïnformeerd:

- / de eigenaren van het winkelvastgoed van het Woonhart hadden besloten tot een herbezinning van het project;
- / projectontwikkelaar Provast had besloten zich terug te trekken.

Als reactie hierop heeft de raad op 11 september 2017 door middel van een motie het college opdracht gegeven direct te stoppen met het ondersteunen van de komst van de HOM en de werkzaamheden van de projectorganisatie. Ook heeft de raad in een motie het college verzocht een feitenrelaas op te stellen en de auditwerkgroep (AWG) verzocht een onderzoeksbureau te selecteren voor een evaluatietraject voor het project HOM. De opdracht voor deze evaluatie is op 9 oktober 2017 verstrekt aan Necker van Naem en de resultaten hiervan zijn in dit rapport opgenomen.

De belangrijkste momenten in het proces tot aan 11 september 2017 zijn opgenomen in een tijdlijn op de volgende pagina. In bijlage 2 is een begrippenlijst opgenomen, waarin ook de begrippen uit deze tijdlijn zijn opgenomen.

Tijdslijn belangrijke momenten traject HOM





Onderzoeksverantwoording

Doelstelling en vraagstelling

Voor dit traject is een tweetal doelstellingen gedefinieerd:

- / Systematisch lessen trekken uit de ervaringen van het besluitvormingstraject;
- / Inzicht in het feitelijk verloop van het besluitvormingsproces HOM

De centrale vraagstelling (vraag a in het raadsbesluit) voor het onderzoek luidt: Hoe is dit traject verlopen en wat is de kwaliteit van dit traject? En welke lessen zijn er te trekken, door zowel het college van B&W als de gemeenteraad?

De geformuleerde hoofdvraag maakt duidelijk waar het onderzoek zich op moet richten. Tegelijkertijd bestaat deze hoofdvraag uit drie afzonderlijke vragen. De deelvragen voor dit onderzoek betreffen onderzoek naar en evaluatie van: 1) informatievoorziening; 2) financieel afsprakenkader en 3) rolverdeling en kaderstelling. Deze zijn als volgt geformuleerd:

1. Informatievoorziening

- b) Beschikte de gemeenteraad op 23 januari 2017 over de relevante informatie om een verantwoord besluit te nemen?
- c) Heeft de gemeenteraad alle informatie gevraagd die nodig was om tot een gefundeerd oordeel te komen?
- d) Is de gemeenteraad gedurende de gehele periode juist, tijdig en volledig geïnformeerd en is daarbij het handvest informatievoorziening goed toegepast?
- e) Zijn de afspraken tussen gemeenteraad en college ten aanzien van de informatievoorziening over dit project – vastgelegd o.b.v. het raadsbesluit van 23 januari 2017 – nagekomen?
- f) Hoe is de gemeenteraad omgegaan met de informatie die hij van het college kreeg?
- g) Welke lessen kunnen worden getrokken m.b.t. de informatievoorziening?

2. Financieel afsprakenkader

- h) Hoe is de haalbaarheid van het project HOM bepaald en hoe hebben de publieke en de private belangen zich hierin tot elkaar verhouden?
- i) Heeft het college van B&W de (financiële) risico's van het gehele traject HOM op een juiste wijze ingeschat en hoe is dat gebeurd?
- j) Heeft de gemeenteraad de (financiële) risico's van het gehele traject HOM op een juiste wijze ingeschat en hoe is dat gebeurd?
- k) Hebben het college, de gemeenteraad en de projectorganisatie naar deze risico-inschatting gehandeld?

- l) Is het risico voldoende onderkend dat één of meer initiatiefnemers zich eenzijdig kon(den) terugtrekken en wat had het college meer kunnen doen om dit risico beter in te schatten? Zijn er beheersmaatregelen getroffen voor dit risico?
- m) Is het risico voldoende onderkend dat de onderhandelingen tussen derde partijen konden vastlopen en hoe is er met dit risico omgegaan?
- n) Op welke manier en in welke stadia is de raad betrokken geweest bij de risicoanalyse?
- o) Wat heeft het gehele traject HOM de gemeente gekost (middelen en capaciteit)?
- p) Worden er nog kosten gemaakt of zijn er nog risico's die in de toekomst geld gaan kosten?
- q) Welke afspraken of mogelijkheden waren er en zijn er om kosten terug te vorderen bij derden, zoals de initiatiefnemers? En wat heeft het college ondernomen om kosten terug te vorderen?
- r) Welke lessen kunnen worden getrokken m.b.t. de financiën en risico's?

3. Rolverdeling en kaderstelling (governance)

- s) Is er een formele verantwoordelijkheidsverdeling tot stand gekomen tussen de gemeente en de initiatiefnemers (bestaande uit de vastgoedeigenaren en de projectontwikkelaar)?
- t) Welke verantwoordelijkheidsverdeling bestond er in de praktijk?
- u) Is er voldoende helderheid geweest in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de initiatiefnemers?
- v) Heeft de gemeenteraad voldoende, heldere en eenduidige kaders gesteld en heeft het college naar deze kaders gehandeld?
- w) Wat was de rolverdeling tussen college van B&W en gemeenteraad (formeel en in de praktijk) en hebben beide binnen hun eigen rol op de juiste wijze gehandeld?
- x) Welke lessen kunnen worden getrokken m.b.t. de rolverdeling en kaderstelling?

Onderzoeksopzet

Onderzoeksp periode

De onderzochte periode beslaat, conform amendement 1710-B, 29 februari 2016 – 11 september 2017.

Onderzoeksmethoden

Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen 11 oktober 2017 en 24 november 2017. De onderzoekers hebben de eerste weken gebruikt om de aangeleverde documenten en het feitenrelaas van het college te analyseren. De interviews met de betrokkenen hebben plaatsgevonden tussen 25 oktober en 23 november. In deze tijd zijn collegeleden, ambtenaren, raadsleden en extern betrokkenen geïnterviewd. In bijlage 3 is een bronnenlijst opgenomen van de personen die zijn geïnterviewd.

Er is ook een online enquête uitgezet onder de bewoners van de Planeten. Zij werden hier op 16 november 2017 per brief voor uitgenodigd en hadden tot 23 november de tijd om te reageren. Er zijn 18 reacties gekomen op deze enquête.

Verantwoording

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van feiten en waarnemingen. Daar waar nodig om tot conclusies en aanbevelingen te komen, is gebruikgemaakt van logische argumentatie, algemeen geaccepteerde besturingsmodellen en 'expert opinions'. Het onderzoek heeft zich primair gericht op de oorzaken van de ontstane situatie en niet op de 'schuldvraag'.

Het onderzoek is gebaseerd op de door de gemeente zelf beschikbaar gestelde documenten (zie documentenlijst in bijlage), gesprekken met sleutelfunctionarissen, de digitale enquête en openbaar beschikbare informatie.

In de vergadering waar de gemeenteraad de auditwerkgroep vroeg een onderzoeksbureau te selecteren voor een evaluatietraject, heeft de raad ook het college verzocht een feitenrelaas op te stellen. De bevindingen van de onderzoekers zijn vergeleken met het feitenrelaas van het college. Daarin zijn geen inconsistenties met de dossieranalyse en tijdlijn van de onderzoekers geconstateerd.

Om invulling te geven aan het amendement 1710-C1 van de raad is een aantal groepsgesprekken gevoerd en een online enquête uitgezet. In het amendement is de wens aangegeven om – daar waar het relevant is voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen – de nabije omgeving te betrekken. In dit kader zijn de volgende groepen betrokken:

- / Een groepsgesprek met de vastgoedeigenaren, te weten Altera, Unibail Rodamco en Vereniging Dorpsstraat Vastgoed BIZ;
- / Een groepsgesprek met de Vereniging Promotie Stadshart Zoetermeer en de Ondernemersvereniging Dorpsstraat Zoetermeer;
- / Een gesprek met vertegenwoordigers van de actiegroep DoeNietZoMall;
- / Een gesprek met een afvaardiging van de VvE de Planeten;
- / Een online enquête onder alle bewoners van de Planeten.

De VvE's van de Planeten hadden een sleutelpositie in de gesprekken met de gemeente enerzijds en de initiatiefnemers anderzijds. De VvE's vertegenwoordigden de bewoners van de Planeten. Dit is de reden geweest om ook de bewoners direct te bevragen in het kader van het onderzoek. Aan 90 huishoudens is een brief gezonden waarin zij werden uitgenodigd de enquête in te vullen. Achttien bewoners (dit is een respons van 20%) hebben van de gelegenheid gebruikgemaakt om aan het onderzoek deel te nemen.

De gehanteerde informatie is zoveel mogelijk ontdaan van interpretaties, visies/meningen en sentimenten van betrokkenen. Dit om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen. Waar mogelijk wordt de bron van de informatie vermeld.

Hoewel het onderwerp samenspraak niet is opgenomen in de deelvragen voor dit onderzoek, zijn de onderzoekers van mening dat het waardevol is dit onderwerp expliciet onder de aandacht te brengen in deze procesevaluatie HOM. De reden hiervoor is dat het thema samenspraak in veel interviews naar voren kwam als een belangrijk onderwerp en dat de wijze waarop is omgegaan met samenspraak, invloed heeft gehad op het verloop van de ontwikkelingen rondom de HOM. Daarbij is samenspraak een belangrijk Zoetermeers thema.

Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd aan de hand van de deelvragen die de raad voor het onderzoek heeft vastgesteld. Dat betekent dat in het rapport de onderwerpen informatievoorziening (hoofdstuk 1), financieel afsprakenkader (hoofdstuk 2) en rolverdeling en kaderstelling (hoofdstuk 3) als aparte hoofdstukken worden behandeld. Ook is er een hoofdstuk in het rapport opgenomen dat ingaat op het onderwerp samenspraak (hoofdstuk 4). Tot slot zijn er vier bijlagen opgenomen:

- / Onderzoeksprotocol dat naar betrokken personen in het kader van het onderzoek is gestuurd
- / Verklarende begrippenlijst
- / Bronnen, dat wil zeggen de documenten die zijn bestudeerd en personen met wie in het kader van dit onderzoek een interview is gehouden
- / Feitenrelaas college



Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Het samenspel tussen fracties en tussen gemeenteraad en college verloopt suboptimaal

De gemeenteraad is gefragmenteerd en primair partijpolitiek georiënteerd. Dat leidt ertoe dat het moeilijk is voor de Zoetermeerse raad om zich breed te committeren aan een project. Er worden gemakkelijk aanleidingen gevonden om politiek te bedrijven, waardoor de focus van een gezamenlijk einddoel afdwaalt.

Ook heeft het draagvlak voor de HOM op de lange termijn te lijden gehad doordat het college apart met de fracties heeft gesproken. Om op de korte termijn draagvlak voor het project te krijgen, moest het college alle fracties wat tegemoet komen in hun wensen. Een voorbeeld hiervan zijn de haalbaarheidsonderzoeken, waar voor iedere fractie iets in moest zitten. Dat betekent echter ook dat de focus werd verlegd van een gemeenschappelijk doel naar individuele doelen. En van het benoemen van de context waarin een project plaatsvindt, naar deelaspecten en (kleine) financiële bedragen. Daarmee worden de details belangrijker dan het einddoel en wordt het moeilijker om aandacht en draagvlak voor dat einddoel te creëren.

Daarnaast is het college soms voorzichtig waar slagkracht nodig is. Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat het college weinig tegengas geeft wanneer de raad zich voornamelijk met de technische details van het project bezighoudt of wanneer de raad op 23 januari 2017 zoveel moties en amendementen aanneemt, dat het besluit moeilijk uitvoerbaar wordt.

Het huidige samenspel tussen de fracties en tussen de raad en het college leidt ertoe dat een project, ook in de toekomst, weinig slagingskansen heeft. Het track record van onvoltooide projecten in Zoetermeer – Dutch Water Dreams, ICT Stad, China pretpark – onderstreept deze conclusie volgens de onderzoekers.

2. Inzet raadsinstrumentarium gebeurt niet op constructieve wijze

In Zoetermeer maken de fracties veel gebruik van hun instrumentarium, zoals schriftelijke en mondelinge vragen, moties en amendementen. Hoewel de actieve houding van de raad te prijzen valt, gebeurt dit niet altijd op een constructieve wijze. Het veelvuldig gebruik van moties en amendementen – door elkaar heen – maakt de raadsbesluiten weinig transparant. Daarbij ligt het accent vooral op gedetailleerde inhoudelijke kaders en in veel mindere mate op procesmatige kaders. Het is onvoldoende duidelijk welke prioritering de raad het college meegeeft en voor burgers is het onduidelijk en onnavolgbaar hoe uiteindelijk het precieze besluit luidt. Voor het raadsbesluit op 23 januari 2017 geldt dat het besluit een 'GO' voor het project betekende, terwijl de omvang en inhoud van de moties en amendementen een grote bijdrage hebben geleverd aan het uit- en afstel van het project HOM.

3. De informatievoorziening aan de raad leidde tot grotere informatiebehoefte

De raad werd veelvuldig door het college via schriftelijke memo's gevoed met technische informatie. Hoe concreter de informatie werd, hoe groter de informatiebehoefte van de raad werd. De onderzoekers duiden de

behoefte aan gedetailleerde informatie als een symptoom van een groeiende onzekerheid en spanning ten aanzien van het project HOM.

4. Het Handvest Informatievoorziening biedt onvoldoende handvatten voor adequate informatievoorziening aan de raad

Gedurende het project HOM zijn de afspraken over communicatie uit het Handvest gevolgd. Toch heeft dit onvoldoende houvast voor de raad geboden om stevig op de hoofdlijnen van de inhoud en het proces te sturen. In het Handvest ontbreekt het namelijk aan enkele uitgangspunten waaraan de informatievoorziening bij een groot (complex) project moet voldoen, ongeacht de fase waarin het project verkeert. Te denken valt aan standaard onderwerpen waarover de raad wordt geïnformeerd: krachtenveld/stakeholders/omgevingsanalyse, successen en knelpunten, voortgang proces, verdeling van rollen en verantwoordelijkheden tussen bestuur en raad. Bij de verschillende fracties bestonden nu verschillende verwachtingen ten aanzien van de informatievoorziening (qua proces en qua inhoud). Een vertaalslag van het Handvest met aanvullende afspraken en uitgangspunten voor informatievoorziening over het project HOM had dat wellicht kunnen voorkomen.

5. De gemeente was terughoudend in het formaliseren van samenwerking

In de wenselijkheidsfase is het college terughoudend geweest in het formaliseren van de samenwerking met de vastgoedeigenaren en de ontwikkelaar, terwijl er wel behoefte was aan concrete afspraken om het project een stap verder te brengen. Gedurende het project is er veel onduidelijkheid geweest over de positie en de onderlinge verhouding tussen belangen, verantwoordelijkheden en voorwaarden. Ook tussen de initiatiefnemers onderling, die onvoldoende georganiseerd waren. Dit heeft voor een wisselende en ook onvoorspelbare verstandhouding gezorgd.

6. Financiën hebben de projectactiviteiten gevolgd in plaats van dat zij een kaderstellende begroting vormden

Dit is een direct gevolg van het uitblijven van de positionering van het project HOM. Zowel inhoudelijke risico's als procesrisico's werden in de wenselijkheidsfase al wel gevoeld, maar zijn niet expliciet gemaakt. Er zijn dan ook geen beheersmaatregelen getroffen waar het college op stuurde. Een voorbeeld is het helder maken en formaliseren van de samenwerking en een analyse van het speelveld. Dat had meer financiële beheersing in het project kunnen bieden. Nu werden er al wel onderzoeken uitgevoerd, zonder dat de risico's expliciet zijn gemaakt en gewogen.

Aan het begin van een project is het van belang om globaal zicht te krijgen op de financiële aspecten voor de looptijd van een project. De raad wilde een business case waarin dit soort lijnen werd uitgezet. Deze business case heeft dit soort inzicht niet gebracht. Dit is door verschillende partijen ook erkend.

7. Gemeente Zoetermeer heeft niet als regisseur boven de partijen gestaan

De gemeente had in het project HOM verschillende rollen: ze wilde dat er een HOM zou komen en moest tegelijkertijd als regisseur boven de partijen staan vanuit haar publiekrechtelijke rol. Hoewel uit veel acties juist wel de intentie van de gemeente blijkt om alle partijen te horen (zoals het samenspraaktraject), is de gemeente uiteindelijk zelf één van de partijen gebleken. De komst van de HOM was een wens van de gemeente, gesprekken met bewoners en organisaties vonden dan ook vanuit dat oogpunt plaats. Er vond geen expliciete weging plaats tussen het burgerbelang (de verschillende groeperingen in de samenleving) en het projectbelang. Het gevoel heerst dan ook bij verschillende groepen, dat er niet is geluisterd door de gemeente (college én raad).

8. De samenspraak over het project HOM riep weerstand op

Met het inrichten van samenspraak in de wenselijkheidsfase van het project heeft de gemeente in een vroeg stadium haar inwoners willen betrekken. Juist omdat het project nog in een beginfase zat, kon de gemeente lang niet altijd antwoord bieden op hun vragen. Dit heeft erin geresulteerd dat groepen zich niet gehoord voelden en er onvrede ontstond (zowel over het project als over het proces). Het totale pakket aan samenspraak dat door de gemeente was georganiseerd, had geen duidelijk doel.

Aanbevelingen

1. Voer verbeteringen door in het samenspel tussen raad, college en externe partijen. Dit kunnen verbeteringen zijn die zich richten op structuur en op cultuur

- a. Met betrekking tot **structuur** gaat dit vooral over het beter inrichten van instrumenten die de gemeente al tot haar beschikking heeft. Wij denken daarbij aan het volgende:

o Het Handvest Informatievoorziening

Er zijn verschillende goede voorbeelden van kaders voor informatievoorziening over grote projecten. De Randstedelijke Rekenkamer heeft in 2007 een handreiking gedaan voor een dergelijk kader. Met name de werkwijze van Provinciale Staten Zuid-Holland met het Meerjarenprogramma Investerings diende daarin als goed voorbeeld. Ook de Tweede Kamer hanteert een specifieke regeling als het om grote projecten gaat (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0021424/2006-06-22>). Het Handvest Informatievoorziening van de gemeente Zoetermeer zou elementen uit deze voorbeelden kunnen overnemen om de informatievoorziening te verbeteren. In conclusie 4 hebben wij reeds onderwerpen aangedragen die nu nog ontbreken in het Handvest. In de regeling van de Tweede Kamer zijn bijvoorbeeld bepalingen opgenomen over de aanwijzing van een groot project (dit draagt bij aan een heldere positionering van een project), het inrichten van de controle door de volksvertegenwoordiging en de inhoud en het proces van informatievoorziening. Het toevoegen van deze onderwerpen of uitgangspunten (als basis voor specifieke afspraken per project) draagt bij aan verscherpte informatievoorziening ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

o Regeling projectmatig werken

Met dit onderzoek kan een momentum worden gecreëerd om de eigen Regeling projectmatig werken nog eens onder de loep te nemen. Is er in de organisatie voldoende bewustzijn over deze regeling? Wordt deze consequent toegepast? Belangrijk in het licht van dit onderzoek is het moment dat de regeling 'in werking treedt'. De regeling biedt op zichzelf heldere kaders, maar is in het geval van de HOM niet benut omdat het projectmatig werken pas na de wenselijkheidsfase van toepassing zou zijn. Het volgen van de regeling vanaf de start van een project, dus ook in de wenselijkheidsfase, betekent dat de gemeente ook vanaf de start strak op het proces stuurt. Hierdoor is het snel duidelijk hoe rollen en verantwoordelijkheden zijn verdeeld en wie wanneer aan zet is. Daarnaast wordt direct project-control ingericht en wordt op structurele wijze inzichtelijk gemaakt wat de context van een project is, wat het krachtenveld is en welke risico's er spelen.

o Informeel/technisch overleg tussen raad en college

Gedurende het traject HOM is bij het college de wens ontstaan om ook informeel met de raad over grote projecten te kunnen spreken. Een informeel overleg betekent dat het college technische informatie kan delen en vragen van raadsleden hierover kan beantwoorden, zonder dat het politiek wordt. Het zijn constructieve overleggen waarin informatiedeling centraal staat. Het is ook een goede vorm om in openheid knelpunten/risico's, twijfels, ideeën te kunnen delen en hierover met de raad van gedachten te wisselen. Het stimuleert een basis van vertrouwen, die nodig is om een project te laten slagen.

o Samenspraakverordening

De gemeente Zoetermeer is trots op de wijze waarop zij samenspraak centraal stelt in veel van wat zij onderneemt. De inrichting van de samenspraakverordening en de commissie Samenspraak onderstrepen het toegekende belang. In dit onderzoek is de noodzaak van een goede timing en basis voor het inrichten van samenspraak naar voren gekomen. De basis ligt in de toepassing van de verordening. De timing is weer gebaseerd op een gedegen omgevings- en stakeholderanalyse. Tot slot verdient het aanbeveling om als raad en college ook hierin samen op te trekken. Wat is het doel van de samenspraak en wie heeft daarin welke rol? Dit draagt bij aan een helder proces voor de deelnemers van samenspraak en zal onvrede over de inrichting ervan wegnemen.

b. Als het gaat om het verbeteren van de **cultuur**, is er ook een aantal aanbevelingen te geven.

- Het samenspel tussen raad en college wordt beter wanneer er wordt gewerkt op basis van vertrouwen. Ieder heeft zijn eigen rol in een groot project te vervullen. Raad en college moeten elkaar in positie brengen en houden. Ruimte bieden en krijgen voor openheid/transparantie is daarin van groot belang. De inzet van informele contactmomenten is een voorbeeld van een concrete manier om invulling te geven aan dit vertrouwen.
- Het samenspel tussen raad en college en tussen de fracties onderling wordt gefaciliteerd door de burgemeester als raadsvoorzitter en de griffie(r) als adviseur. Voer het gesprek over hun rol als 'hoeders van het systeem' om het samenspel optimaal te laten verlopen.
- Koester de ambitie om samen met inwoners keuzes te maken, maar verlies daarmee niet de durf om tot keuzes te komen. Iedereen zijn zegje laten doen zonder een duidelijk kader voor de samenspraak neer te leggen of een helder beeld te hebben over hetgeen wat voorligt, leidt tot onvrede over het proces én de inhoud. Hieruit is het gevoel niet gehoord te zijn (zowel letterlijk als figuurlijk) inzake de HOM te verklaren. Dit onderstreept het belang om de positie van een project gelijk in de eerste fasen te bepalen, alsmede de positie van de gemeente hierin op basis van gemeentelijk beleid en als vertegenwoordiger van het algemeen belang. Vanuit een regiepositie is het gelegitimeerd om keuzes te maken die niet iedereen tevreden zullen stellen, maar die wel bijdragen aan het realiseren van een maatschappelijk doel.

2. Organiseer in de procesgang van grote projecten momenten van reflectie

Binnen een groot project is het waarschijnlijk dat omstandigheden en voorwaarden voortdurend wijzigen. Het is zaak om hiermee rekening te houden door periodiek (frequentie afgestemd op fase project) een moment van procesreflectie in te bouwen. Een dergelijke reflectie maakt het mogelijk om los te komen van het volgende inhoudelijke besluit en de focus te leggen op vragen als:

- Passen de stappen die wij zetten nog bij de beoogde rol en positie van de gemeente?
- Passen de stappen die wij zetten nog bij het oogmerk en de uitgangspunten (het zogenoemde wat & waarom)?
- Verloopt de wijze waarop raad en college het (duale) samenspel invullen voor beide partijen naar behoren?

Deze reflectie draagt bij aan het continu monitoren van nut en noodzaak van het project (of delen daarvan). En ook in het bepalen of nut en noodzaak nog in balans zijn met de voorziene kosten. Het is belangrijk om als raad actief te zijn in het agenderen van deze reflectiemomenten.

3. Neem risicobeheersing mee als de zon nog schijnt

Ook in de beginfase van een project is het belangrijk om project-control in te richten. Om zicht te krijgen op risico's, op het krachtenveld, op alle stakeholders, maar ook op alternatieven. De raad moet weloverwogen tot een besluit kunnen komen en moet daarnaast iets te kiezen hebben, of in ieder geval zicht hebben op of/hoe het anders kan en wat er gebeurt als een project geen doorgang krijgt. Inrichten van projectbeheersing vanaf het begin, maakt het voor college en raad mogelijk om te anticiperen en te sturen, in plaats van te reageren.

1

Informatievoorziening

1.1 / Inleiding

In onze visie dient goede informatievoorziening ertoe dat bestuur en raad niet alleen volledig worden geïnformeerd, maar ook de juiste informatie krijgen en voldoende ruimte krijgen voor oordeelsvorming en besluiten. In de kern gaat het bij goede informatievoorziening om juistheid, tijdigheid en volledigheid. Daarover worden spelregels gemaakt en die moeten worden nageleefd. Het gaat hierbij niet alleen om financiële en niet-financiële informatie, echter ook om kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Niet alleen informatie over de investering, maar ook over welke maatschappelijke opgaven hiermee bereikt worden. Kwalitatieve informatie die in de context wordt geplaatst - "wat vinden we ervan" en "past het in onze toekomstvisie voor de stad" - is van belang voor goede kaderstelling en besluitvorming. En belangrijk voor de rol en positionering van de raad.

In dit hoofdstuk kijken we dan ook niet alleen naar het nakomen van de gemaakte afspraken, maar ook naar de wijze waarop de raad informatie vraagt en met de gegeven informatie omgaat. Tevens komen de volledigheid en relevantie van de geleverde informatie aan de orde.

Om het proces rondom de HOM te evalueren is de werkwijze rondom projectmatig werken van belang. In dit onderzoek spelen drie invullingen hiervan een grote rol. Ten eerste heeft Zoetermeer een eigen 'Zoetermeerse werkwijze projectmatig werken'. Hierin wordt een wenselijkheidsfase, fase 0 onderscheiden, en vervolgens een haalbaarheidsfase, fase 1. Daarna volgen nog de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase, maar die fases zijn voor de procesevaluatie HOM minder relevant. Ten tweede hebben de onderzoekers uitgebreide ervaring met kaders voor projectmatig werken. De onderzoekers vinden de 'Zoetermeerse werkwijze projectmatig werken' grotendeels een geschikt referentiekader, al is het elders wel gebruikelijk om bijvoorbeeld in de wenselijkheidsfase van een project een controller te betrekken. Tot slot verliep de daadwerkelijke gang van zaken iets anders dan in de regeling van Zoetermeer wordt beschreven. In dit proces liepen de wenselijkheids- en haalbaarheidsfase door elkaar. De organisatie geeft bijvoorbeeld in interviews aan dat het project zich nog in de wenselijkheidsfase bevindt, maar er werden haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd waarvoor de raad budget vrij heeft gemaakt in het kader van de haalbaarheidsfase.¹

¹ Raadsbesluit 2016-000025, 'Haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall',

1.2 / Beantwoording deelvragen

Deelvraag b: Beschikte de raad op 23 januari 2017 over de relevante informatie om een verantwoord besluit te kunnen nemen?

Er zijn verschillende beelden over de inhoud van genomen raadsbesluiten

De raad besloot op 29 maart 2016 budget beschikbaar te stellen om vijf onderzoeken uit te voeren en te begeleiden, die zoveel mogelijk breder inzetbaar zouden zijn voor binnenstadsverkenkende initiatieven. Ook stemde de raad in met het procesvoorstel samenspraak voor de haalbaarheidsfase van de Holland Outlet Mall-ontwikkeling. Opvallend is dat in het raadsbesluit wordt benoemd dat deze onderzoeken worden uitgevoerd als onderdeel van de *haalbaarheidsfase*, terwijl in de interviews veelvuldig is gerefereerd aan het feit dat het initiatief officieel nog in de wenselijkheidsfase zat.

De onderzoeken zouden worden uitgevoerd om onderstaande vijf uitgangspunten van het college te adresseren:²

1. Het programma in de HOM dient in hoge mate complementair te zijn aan het programma en het aanbod in de rest van de binnenstad;
2. Er dient een aantrekkelijke verbinding tussen de HOM en de overige stadscentrumgebieden te bestaan;
3. Een goede doorstroming van het verkeer en de kans aangrijpen om bestaande knelpunten op te lossen;
4. Voldoende parkeergelegenheid;
5. Van de HOM moet een economische impuls voor Zoetermeer en de regio uitgaan, bijvoorbeeld door combinatiebezoeken.

Na presentatie van de onderzoeksresultaten en beeld- en oordeelvormende behandeling daarvan in de commissie Stad, besluit de raad op 23 januari 2017: 'in te stemmen met de verdere uitwerking van het initiatief'. Uit de samenvatting van het raadsvoorstel blijkt dat dit betreft: 'het onderhandelen over een samenwerkingsovereenkomst met de initiatiefnemers, het uitwerken van de verkeerskundige maatregelen en het actualiseren van het DPO en na het tekenen van de samenwerkingsovereenkomst het onderhandelen over de realisatieovereenkomst, het starten van de ontwerpfase en het opstellen van een bestemmingsplan voor de eerste fase Holland Outlet Mall van 18.000m².'³ Het besluit dat werd genomen op 23 januari 2017 werd door verschillende gesprekspartners verschillend geïnterpreteerd. Uit de interviews blijkt dat organisatie en college dit moment zagen als 'groen licht' voor het project (het 'GO-moment'), terwijl verschillende raadsleden het gevoel hadden dat ze alleen over een eerste stap besloten.

Benodigde informatie voor besluit op 23 januari 2017 ontbrak

De raad beschikte op 23 januari 2017 over de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken (inventarisatie juridische instrumenten, stedenbouwkundige uitgangspunten, verkeersonderzoek, breed effectenonderzoek). Ook lag er een samenspraakverslag, een advies van de samenspraakgroep, een financiële toelichting en een (zeer beperkte) business case. Hiermee was de informatie voor besluitvorming evengoed niet volledig en eensluidend. Hieronder wordt dat toegelicht.

Risico's niet uitgewerkt door het college

Het college heeft geen uitgebreide risicoanalyse van het initiatief voor een Factory Outlet Centre (FOC) of specifiek de HOM gemaakt (zie hoofdstuk 2). Er worden dan ook weinig risico's aan de raad gepresenteerd, terwijl er bij dergelijke projecten altijd risico's zijn, ook in de eerste fasen.

In de uitgangspunten die het college heeft gesteld bij de onderzoeken klinken risico's door (zie de opsomming hierboven), maar de risico's worden niet als zodanig genoemd. Het college benadrukt dat de HOM complementair is aan het centrum en dus niet in het vaarwater van het centrum komt en zelfs kan resulteren in 'een afname van leegstand en verhoogde waarde van het vastgoed'. Toch wordt ook het risico erkend dat sommige winkeliers het niet zullen halen. Het college ziet een groter risico in het *niet* ontwikkelen van de HOM, omdat er dan wellicht buiten de regio een FOC wordt ontwikkeld, waardoor de regio minder mensen trekt. Deze risico's blijven impliciet, in die zin dat ze niet worden ingeschat en er geen beheersmaatregelen worden benoemd. Daarmee gaat het college voorbij aan de risico's die het ontwikkelen van de HOM als project in zich houdt.

² Raadsbesluit 2016-000025, 'Haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall', 29 maart 2017

³ Leeswijzer bij gewijzigd raadsvoorstel 'Resultaten onderzoeken Holland Outlet Mall', 23 januari 2017.

Onderzoeken gaven geen eenduidig beeld

Op een deel van de uitgevoerde onderzoeken voor de haalbaarheidsfase (zie hierboven) kwam kritiek van inwoners en raadsleden. Zo gaven zij bijvoorbeeld aan dat de gebruikte cijfers waren verouderd, dat berekeningen niet klopten of dat onduidelijk was van welke referentiesituatie werd uitgegaan. Deze opmerkingen zijn niet verder uitgezocht door het college, waardoor de raad niet met zekerheid wist of het gepresenteerde beeld van de effecten op de vijf gestelde voorwaarden juist en volledig was. Omdat de raad nu verschillende signalen hoorde, bleven er bij hem vraagtekens bestaan over de uitkomsten van de onderzoeken, zo blijkt uit de interviews.

De uitkomsten van de onderzoeken zijn niet getoetst aan de Visie Binnenstad 2030, alleen aan de vijf uitgangspunten van het college. De onderzoekers zijn van mening dat een dergelijk project een duidelijke plaats moet hebben ten opzichte van de plannen van de gemeente. Dat maakt ook inzichtelijk wat het doel van het project was. Deze positionering in bredere context heeft niet plaatsgevonden.

Geen reactie op het samenspraakverslag

Een samenvatting van het samenspraakverslag is opgenomen in het raadsvoorstel. Het college heeft hier geen analyse op gegeven, terwijl dat voor de raad de posities van deelnemers aan de samenspraak ten opzichte van het project kan verhelderen.

Opgestelde business case ontoereikend

Een goede business case had een deel van de risico's kunnen adresseren. Door de beknopte omvang van de business case (zie hoofdstuk financiën en risico's) was daar in dit geval geen sprake van.

Het college heeft geen alternatieven aan de raad gepresenteerd

Om te komen tot een weloverwogen besluit kan een college alternatieven voorleggen aan een gemeenteraad. In dit geval zijn er op 23 januari 2017 geen alternatieve scenario's aan de raad gepresenteerd. In het raadsvoorstel is wel een kop 'voorstel/keuzemogelijkheden/scenario's' opgenomen, maar hier worden geen keuzemogelijkheden of scenario's benoemd. Naar aanleiding van een vraag van één van de fracties op 6 december 2016 geeft het college aan dat er meerdere scenario's voor het Woonhart zijn uitgewerkt. De uitwerking hiervan is echter geen onderdeel van het raadsvoorstel en de bijbehorende bijlagen. Gezien de complexiteit van het project en de vele stakeholders en belanghebbenden had de weging van alternatieve scenario's bijgedragen aan een zorgvuldige besluitvorming als ook aan de context van een dergelijke ontwikkeling.

Geen stakeholderanalyse gemaakt

Het college heeft vooraf niet in kaart gebracht wie rondom de HOM als stakeholder zou moeten worden aangemerkt. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat voor het college nooit helemaal duidelijk is geworden wat de stemverhoudingen in de VvE CP West zijn⁴. Daarmee heeft het college nooit kunnen bepalen wat de positie van de VvE's Planeten was, als eigenaren van een deel van het gebouw van het Woonhart. Naar de mening van de VvE's Planeten is hun positie niet erkend. Enkele bewoners hebben dit in de enquête ook aangegeven; zij voelen zich niet voldoende gehoord door de gemeente. De onderzoekers zijn van mening dat het college door een complete stakeholderanalyse uit te voeren, een goed beeld van het krachtenveld zou hebben gehad om op basis hiervan een passende manier van communicatie en samenspraak te ontwikkelen.

Deelvraag c: Heeft de gemeenteraad alle informatie gevraagd die nodig was om tot een gefundeerd oordeel te komen?

Actieve grondhouding van de raad

De raad heeft een actieve houding getoond in het vergaren van aanvullende informatie over de HOM. Raadsleden stelden uitgebreid vragen aan het college en gingen ook buiten het gemeentehuis op zoek naar informatie. De informatiebehoefte van de raad groeit naarmate het proces vordert. De onderzoekers constateren dat de raad

⁴ De VvE CP West is een overkoepelende VvE voor de woongebouwen de Planeten, de winkels in het Woonhart en de parkeerplekken. Onder de VvE CP West vallen de drie VvE's van de woongebouwen Saturnus, Mercurius en Neptunus. Ook de VvE Parkeren CP West valt hieronder, waar weer de VvE's parkeren Saturnus, Mercurius en Neptunus bij horen. De winkeleigenaren uit het Woonhart horen ook bij CP West. Zij vormen geen VvE, maar een samenwerkingsverband van houders van appartementsrechten. Onderling wijzen zij iemand aan die plaatsneemt in CP West. Het bestuur van CP West is momenteel niet bemenst.

vooral benieuwd is naar aspecten over de inhoud en realisatie van de HOM, en minder aandacht besteedt aan het proces. De raad heeft zelf op 23 januari 2017 ook gevraagd om per kwartaal op de hoogte te worden gehouden van de voortgang (zie beantwoording deelvraag d).

Uit de interviews blijkt dat er veel berichten van inwoners en bedrijven naar de raadsleden zijn gestuurd. Tegenstanders van de HOM in de samenleving waren georganiseerd en actief. De raadsleden hebben de zorgen van deze tegenstanders richting het college en de initiatiefnemers geadresseerd. Dit is terug te zien in de moties en amendementen op het raadsvoorstel van 23 januari 2017, waarin fracties de zorgen van inwoners veelal adresseren.

Uit verschillende interviews met fractiewoordvoerders blijkt dat de fracties zich ook buiten de raadszaal hebben laten informeren over dit onderwerp. Zo werden bijeenkomsten met inwoners belegd, werden bijeenkomsten in het Provinciehuis bijgewoond en stelden raadsleden ook zelf vragen aan de ambtelijke organisatie. Meerdere fractiewoordvoerders geven aan dat ze aanvullend onderzoek hebben ingesteld (ten opzichte van de informatie die het college hen leverde), bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met inwoners en winkeliers.

Raad richt zich op detailniveau

Uit de notulen van de vergadering van 23 januari 2017 blijkt dat raadsleden elkaar meermaals in herinnering riepen dat het hier slechts een besluit tot verdere ontwikkeling van het initiatief betreft, en niet een besluit tot het daadwerkelijk bouwen van de HOM. Dat maakt het aantal moties en amendementen dat ingaat op de details van de HOM opvallend. In deze fase en in de veronderstelling van de raad dat het om de ontwikkeling van een initiatief ging, past volgens de onderzoekers eerder een sturing op hoofdlijnen.

De focus op details is ook zichtbaar in de vragen die de raadsleden stellen. In de raadscommissie Stad van 6 december 2016 stellen raadsleden vragen over het proces binnen Zoetermeer, over vergelijkbare situaties van gemeentes met een Factory Outlet Centre, over de integratie van de HOM en het Stadshart, over verkeer en parkeren, milieubelasting, de rol van de VvE's, over de financiën van een volledig uitgewerkte HOM en van de aanpassingen van infrastructuur, de architectuur, de investeerder, het bestemmingsplan, sociale veiligheid, horeca in de HOM, nieuwe banen, het stimuleren van OV-gebruik, de retailagenda, het aantal bezoekers, externe risico's, de uitgevoerde onderzoeken, alternatieven/worst case scenario's... deze lijst is niet uitputtend en toont toch al aan dat op veel deelgebieden vragen zijn gesteld.

Niet al deze punten waren relevant op dit moment in het proces, zoals het stimuleren van OV-gebruik, het ontwerp en sociale veiligheid. Bij het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst, een bestemmingsplan en verkeerskundige uitwerking zijn deze punten nog niet essentieel. De raad lijkt op zoek te zijn geweest naar grip op het project en zocht dit in het (op)stellen van een veelheid aan vragen, moties en amendementen.

Geen vraag naar positie externe partijen

Er is door de raad geen navraag gedaan naar de details van de samenwerking tussen de initiatiefnemers, noch naar een gedegen stakeholderanalyse. Een belangrijk aantal zaken was bij het college niet bekend, waar het wel risico op liep. Zo was de investeerder niet bekend (noch het te investeren bedrag of de status van de samenwerking met de investeerder) en wist het college niet onder welke voorwaarden Provast en de eigenaren van het Woonhart met elkaar samenwerkten, zo blijkt uit interviews.

Deelvraag d: Is de gemeenteraad gedurende de gehele periode juist, tijdig en volledig geïnformeerd en is daarbij het Handvest informatievoorziening goed toegepast?

Het Handvest informatievoorziening geeft onvoldoende handvatten voor informatievoorziening over HOM

In het Handvest informatievoorziening zijn de volgende bepalingen van belang:

I-1: het college en de burgemeester voorzien de raad van alle informatie die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft

I-2: het college en de burgemeester informeren de raad tijdig, dat wil zeggen binnen zes werkdagen waarin een onder III genoemd onderwerp aan de orde is.

III: de raad wordt in ieder geval actief geïnformeerd over:
(...)

- Een omvangrijk onderwerp, dat wil zeggen financieel boven een bepaald bedrag komend;
- Een complex onderwerp dat wijziging van beleid tot gevolg heeft, waarbij een groot aantal actoren is betrokken en/of raakvlakken heeft met andere beleidsvelden;
- Een onderwerp dat grote maatschappelijke en/of media-aandacht trekt;

- Een onderwerp dat bestuurlijke risico's met zich brengt, de mogelijkheid aanwezig is van aantasting van de integriteit van het bestuur en/of de financiële belangen van de gemeente in het geding zijn.

Het traject rondom de ontwikkeling van de HOM is een omvangrijk onderwerp. Ook in deze fase waren er grote financiële belangen mee gemoeid. Tevens was een groot aantal actoren betrokken en trok het onderwerp grote maatschappelijke en/of media-aandacht.

Dit zijn vrij algemene kaders voor informatievoorziening. Het handvest geeft bijvoorbeeld geen duidelijkheid over het informeren over de voortgang in een proces, iets dat juist rondom de HOM van belang zou zijn geweest. De onderzoekers zijn daarom van mening dat het Handvest informatievoorziening vraagt om een vertaalslag van de raad en het college waarin zij vastleggen welke informatie gewenst is bij een specifiek project zoals de HOM. Deze vertaalslag is gedurende het traject niet gemaakt door de raad en het college.

Informatievoorziening in grote lijnen

Uit de interviews blijkt dat het college het van belang achtte om de raad regelmatig te betrekken in het proces. Op de momenten dat een besluit werd verwacht van de raad is hier de tijd voor genomen, zoals bij de behandeling van uitgevoerde onderzoeken. De voortgangsmemo's van het college verwijzen duidelijk naar de besluiten en moties die aan bepaalde acties ten grondslag liggen. Dit maakt de memo's, in de ogen van de onderzoekers, goed leesbaar.

Wat door het college werd gemist, zijn informele momenten om met de raad te spreken. In interviews werd aangegeven dat dergelijke momenten ruimte hadden kunnen creëren om ook in een niet-politieke sfeer met de raad te spreken over een project of initiatief. Informele overlegmomenten tussen raad en college hadden ook voor de HOM ingebouwd kunnen worden. In de ervaring van de onderzoekers staan raad en college dan niet als twee kampen tegenover elkaar, maar kunnen ze constructief discussiëren over een initiatief.

De raadsleden hebben verschillende beelden over de informatie die zij hebben ontvangen van het college. De antwoorden op de vraag of zij voldoende informatie hebben gekregen om een beslissing te nemen op 23 januari 2017 lopen uiteen. De partijen die vinden dat er onvoldoende informatie is geleverd geven bijvoorbeeld aan dat er te weinig informatie was of dat er informatie is achtergehouden, of dat de verkeerde cijfers zijn gepresenteerd. De raadsleden die wel tevreden zijn geven aan dat er snel voldoende informatie beschikbaar was, of dat het de taak van het raadslid is om zelf de informatie te zoeken die mist. De tevreden raadsleden geven nadrukkelijk aan niet het beeld te hebben dat het college informatie achterhoudt. Deze raadsleden hadden soms ook nog openstaande vragen, maar die betroffen dan informatie die (nog) niet uitgezocht was.

In dit kader wordt nog wel opgemerkt dat in meerdere interviews is aangegeven dat het college niet heeft duidelijk gemaakt aan de raad dat de uitvoering van het besluit zoals het er lag na 23 januari 2017, lastig zou zijn. De onderzoekers schatten in dat de raad met die kennis wellicht anders had gehandeld.

Informatievoorziening ontbreekt op drie momenten waar dat wel wenselijk was

Omdat er weinig concrete bepalingen zijn vastgelegd over de informatievoorziening van de HOM is er ook geen standaard om aan te toetsen of de raad correct geïnformeerd is. Er is een aantal momenten waarop er belangrijke ontwikkelingen plaatsvonden waarover de raad niet direct is geïnformeerd door het college. Nu er geen afspraken liggen over wanneer de raad geïnformeerd moest worden, kan bij al deze momenten de kanttekening geplaatst worden of de raad hier daadwerkelijk van op de hoogte moest zijn. Immers, er werd geen besluit verwacht en die momenten kunnen ook gezien worden als onderdeel van de opdracht die de raad aan het college had gegeven.

1. Op 22 juni laat Provast aan de gemeente (ambtelijk) weten dat de eigenaren van het Woonhart geen vertrouwen meer hebben in de huidige samenwerking.⁵ De raad ontvangt weliswaar een voortgangsmemo van 23 juni (verzonden op 17 juli),⁶ maar in deze memo wordt niet gesproken over de verhoudingen tussen de partijen.

2. Op 6 juli geven de eigenaren van het Woonhart bij de gemeente (ambtelijk) mondeling aan dat zij, met medeweten van Provast, op zoek gaan naar andere ontwikkelaars die, al dan niet samen met Provast, interesse hebben in ontwikkeling van de HOM.⁷ Hier wordt de raad niet over geïnformeerd.

⁵ Feitenrelaas HOM, College B&W, 11 oktober 2017

⁶ Memo 'voortgang Holland Outlet Mall en afhandeling moties', 23 juni 2017

⁷ Feitenrelaas HOM, College B&W, 11 oktober 2017

3. Op 28 juli 2017 ontving het college een brief van de eigenaren van het Woonhart dat 'de randvoorwaarden en doelen in dit project buitengewoon uitdagend' zijn, 'zeker in het licht van de deadlines die door de planning worden gedicteerd'. Daarom moet er na ongeveer vijf maanden 'helaas geconstateerd worden dat zij meer tijd nodig hebben om te komen tot een gedegen voorstel'.⁸ De raad hoort pas op 23 augustus iets van het college, als hij een kort presidiumbericht ontvangt met de mededeling dat de benodigde informatie voor besluitvorming over de samenwerkingsovereenkomst HOM op dat moment nog niet gereed was.⁹ Pas op 31 augustus wordt de raad inhoudelijk op de hoogte gebracht in twee raadsmemo's. In een openbaar memo wordt aandacht besteed aan het feit dat er meer tijd nodig is om te komen tot een SOK (samenwerkingsovereenkomst).¹⁰ In een geheim memo wordt ingegaan op de onderlinge samenwerking tussen Provast en vastgoedeigenaren, en op het feit dat er een concept-ontbindingsovereenkomst is opgesteld waarmee de samenwerking tussen de eigenaren van het Woonhart en Provast kan worden ontbonden.¹¹

Hoewel de punten 2 en 3 rondom of tijdens het reces plaatsvonden, is het toch van belang om aan te merken dat de richtlijn van informatievoorziening binnen zes dagen, hier niet wordt gehaald. Het gebrek aan relevante voortgangsinformatie maakt het voor de raad lastig om bij te sturen.

Deelvraag e: Zijn de afspraken tussen gemeenteraad en college ten aanzien van de informatievoorziening over dit project – vastgelegd o.b.v. het raadsbesluit van 23 januari 2017 – nagekomen?

De wijze waarop het college de raad informeert is vastgelegd in het Handvest informatievoorziening. Er zijn enkele afspraken over informatievoorziening gemaakt bij het raadsbesluit van 23 januari 2017. Het college voorziet in de informatiemomenten die afgesproken zijn, maar zoals bij de beantwoording van bovenstaande deelvraag (d) is besproken, zijn de updates qua inhoud niet altijd volledig.

Afspraken over informatievoorziening en besluitvorming in raadsbesluit

In het raadsbesluit van 23 januari 2017 zelf zijn geen bepalingen opgenomen over structurele informatievoorziening. Wel wordt onder punt 5 besloten 'De samenwerkingsovereenkomst ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen en de verkeerskundige uitwerking en het geactualiseerde DPO ter informatie aan de raad aan te bieden'.¹² De samenwerkingsovereenkomst is nooit tot stand gekomen. Het college heeft de raad geïnformeerd over de verkeerskundige uitwerking en het DPO in de voortgangsmemo's. Het definitieve DPO is op de website van de gemeente geplaatst. De raad is hierover geïnformeerd op 31 augustus 2017. Ook over de voortgang van de verkeerskundige uitwerking is de raad in de voortgangsmemo's geïnformeerd. De afsluitende informatieavond over de verkeerskundige uitwerking had nog niet plaatsgevonden toen de stekker uit het initiatief HOM werd getrokken. Er was dus nog geen verkeerskundige uitwerking om aan de raad voor te leggen.

Deels voldaan aan afspraken uit motie 1701-01 omtrent voortgangsinformatie

Over structurele informatievoorziening zijn wel aanvullende afspraken gemaakt in een motie. In motie 1701-01 verzoekt de raad het college:

- Te bevorderen dat er een klankbordgroep over de wijze waarop de complementariteit geregeld moet worden wordt samengesteld waarin de initiatiefnemers, vastgoedeigenaren en winkeliers plaatsnemen
- De raad minimaal één keer per kwartaal actief te informeren over de stand van zaken van de ontwikkeling van de HOM en vooral met betrekking tot de complementariteit.

De klankbordgroep complementariteit is nooit opgericht. Op 19 april 2017 informeert het college dat 'de klankbordgroep complementariteit in de navolgende fase van de (anterieure) realisatieovereenkomst gaat opereren, omdat in deze fase de feitelijke afspraken over complementariteit worden gemaakt met de initiatiefnemers'.¹³ Opvallend is dat het college in het memo van 23 juni 2017, dat de raad op 17 juli ontving, de raad voorstelt de motie als afgedaan te beschouwen. Het eerste deel van de motie, de klankbordgroep opstellen, had nog niet plaatsgevonden.

⁸ Brief Eigenaren Woonhart aan het college, d.d. 27 juli 2017.

⁹ Bijlage bij presidium bericht van het college, 23 augustus 2017

¹⁰ Memo 'voortgang Holland Outlet Mall', 31 augustus 2017, p.1

¹¹ Memo 'voortgang Holland Outlet Mall', 31 augustus 2017 (voorheen geheim memo)

¹² Raadsbesluit 'Resultaten haalbaarheidsonderzoeken Holland Outlet Mall', 23 januari 2017

¹³ Memo 'voortgang Holland Outlet Mall' 19 april 2017

De raad wordt door middel van voortgangsmemo's op 7 maart, 19 april, 23 juni en 31 augustus 2017 geïnformeerd over de stand van zaken van de ontwikkeling van de HOM. Qua frequentie houdt het college zich aan de gemaakte afspraak: ieder kwartaal verschijnt er een voortgangsmemo. Wel is het zo dat het college een aantal belangrijke ontwikkelingen niet meldt aan de raad, terwijl dit (afhankelijk van het onderwerp) wellicht wel wenselijk zou zijn geweest (zie 1.4 over de samenwerkingsrelatie tussen de vastgoedeigenaren en Provast). Dat is opvallend. Over de stand van zaken met betrekking tot complementariteit wordt de raad niet geïnformeerd. Gegeven de informatie van het college over complementariteit van 19 april 2017 (zie hierboven) is dit wellicht vanwege het feit dat het college stelt dat afspraken over complementariteit pas in een later stadium gemaakt worden.

Deelvraag f: Hoe is de gemeenteraad omgegaan met de informatie die hij van het college kreeg?

Informatie leidt tot een grotere informatie vraag over projectdetails

Zoals ook bij de beantwoording van deelvraag c staat beschreven, is de raad erg actief in het zoeken naar informatie. Naast de informatievoorziening van het college wordt ook gezocht naar andere bronnen (zoals bij de provincie, bij inwoners of winkeliers) en de raad organiseerde ook een eigen samenspraakmoment. Iedere keer dat het college de raad van informatie voorzag, werden uitgebreid vragen gesteld door de fracties. De informatie die de raad ontvangt leidt tot meer behoefte aan informatie. Het gaat dan voornamelijk over (technische) details ten aanzien van het project. De raad stelt ruim honderd vragen over de resultaten van de voorbereidende onderzoeken (gesteld in de commissie Stad van 12 december, schriftelijk beantwoord door het college op 21 december 2016). Uit de vragen blijkt dat de raadsleden zich met name richten op de details van de uitwerking van het project, in plaats van op de brede kaders, zoals een visie voor dit project binnen de Visie Binnenstad, de financiële kaders en de mogelijke risico's die bij dit project horen. Het feit dat fracties zoveel informatie zoeken, roept bij de onderzoekers de vraag op of zij wel vertrouwen hadden in het project en in de handelwijze van het college. De onderzoekers hebben de indruk dat fracties zoeken naar manieren om controle op het project uit te oefenen, wat zich onder andere uit in het veelvuldig vragen om informatie. Ook in de overige vergaderingen van de commissie Stad stelden de raadsleden zich actief op en werden altijd meerdere vragen gesteld over de HOM.

Ook met moties en amendementen richt raad zich op details

De gemeenteraad heeft veel moties en amendementen toegevoegd aan het raadsvoorstel van 23 januari 2017. In de interviews worden hier verschillende interpretaties aan gegeven, bijvoorbeeld: de raadsleden laten op deze manier zien dat ze de zorgen van de inwoners hebben gehoord (proces), ze hebben zo de signalen van de inwoners mee willen nemen (inhoud) of de kwaliteit van het raadsvoorstel willen verbeteren. In interviews binnen de gemeentelijke organisatie en met de raadsleden is aangegeven dat de raad moeite had om het initiatief te doorgronden en dat dit een verklaring kan zijn voor de behoefte om het over de details te hebben en hierop te sturen. De raad richtte zich in ieder geval met name op details op een moment dat er besluitvorming over het uitwerken van het initiatief voor lag. Deze focus op het detailniveau in plaats van op de grote lijnen heeft het traject bemoeilijkt. Zoals de initiatiefnemers uiteindelijk bij het college aangeven, lagen er brede randvoorwaarden voor het project waaraan voldaan moest worden.

Deelvraag g: Welke lessen kunnen worden getrokken m.b.t. de informatievoorziening?

In alle interviews hebben de gesprekspartners aangegeven welke leerpunten er wat hun betreft zijn. Hieronder staan de lessen die gesprekspartners trekken op het gebied van informatievoorziening:

/ Meerdere aspecten van de communicatie tussen college en raad zijn als les benoemd. In dit project waren er veel formele informatiemomenten. Het zou prettig zijn als er vaker informeel wordt gesproken door het college met de raad. Tevens wordt aangegeven dat er bij een volgend project direct vooraf met de raad moet worden gesproken.

/ Het moet duidelijk zijn over welke onderwerpen wel en niet gediscussieerd kan worden tussen raad en college, en op welk niveau. Voor (potentiële) grote projecten zoals de HOM zou er vanuit de raad een delegatie moeten worden samengesteld die nauw betrokken is bij het project. Met deze delegatie kan dan op informele en apolitieke wijze worden gesproken over de afwegingen die moeten worden gemaakt bij zo'n project. De raad moet in het vervolg op een ander niveau betrokken zijn en het college de ruimte geven. De raad heeft zich nu veel met de details bemoeid.

/ In het vervolg moeten goede risico-inventarisaties gemaakt worden van dergelijke projecten, in een vroeg stadium. De raad kan de beslissingen daarop afstemmen. De raad moet niet te snel beslissingen nemen als hij het gevoel heeft nog informatie te missen.

2

Financieel afsprakenkader

2.1 / Inleiding

Financiële kaders en financiële risico's gaan hand in hand bij grote projecten. Is het kader te krap, dan schieten de risico's omhoog. Zijn de financiële risico's beperkt, dan is het kader te ruim. Een financiële analyse is van belang om tot een juiste oordeelsvorming te komen in alle fasen van een project. Het financieel kader dient voor college en raad vaak als referentie voor besluitvorming, richting geven en toetsing. Het allereerste begin van een project dient daarom ook om duidelijkheid te krijgen over de benodigde investeringen, kosten en opbrengsten. De onzekerheden die gepaard gaan met deze ramingen worden dan benoemd als financiële risico's. Op enig moment in de fasering van het project wordt dit geheel samengebracht in een voorstel. De uitgangspunten in de gemeente kunnen anders zijn dan die voor de private sector. Dat gaat gepaard met verschillende opvattingen over risico's. Dit leidt bij grote projecten tot verschillende inzichten en 'discussie' en daarmee tot een afgewogen besluitvorming. In dit onderzoek zijn al deze aspecten op een rij gezet om een goed begrip van de geldstromen en risico's te krijgen. Aan de hand hiervan is gekeken naar ontstane verplichtingen en risico's in de fasering van het project. Daarbij is gekozen voor een feitelijke benadering.

2.2 / Beantwoording van de deelvragen

Deelvraag h: Hoe is de haalbaarheid van het project HOM bepaald en hoe hebben de publieke en de private belangen zich hierin tot elkaar verhouden?

Weinig samenhang tussen publieke en private belangen en de verkenningsfase van het project

Het project HOM heeft steeds formeel in de wenselijkheidsfase verkeerd. Deze wenselijkheidsfase is een 'standaardfase' voor projecten waarvan het de bedoeling is om te verkennen wat de doelstellingen en resultaten van het project zijn. In deze fase is ook het doel om na te gaan wat de intenties van de betrokken partijen zijn, namelijk van de gemeente Zoetermeer, de vastgoedeigenaren van het Woonhart en de ontwikkelaar Provast. Tenslotte is een doel van de wenselijkheidsfase om na te gaan welke mogelijkheden tot samenwerken er binnen het project zijn. Pas na het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (SOK) start formeel de haalbaarheidsfase. De onderzoekers nemen waar dat in het project HOM veel activiteiten het karakter hebben gehad van activiteiten uit een haalbaarheidsfase.

In de wenselijkheidsfase van verkenning en voorbereiding in dit project heeft dat de nodige onduidelijkheid geschapen bij de uitvoering van activiteiten. In de wenselijkheidsfase wordt vooral naar de wenselijkheid van het project gekeken en wat het zou kunnen 'brengen' voor welke stakeholders. Bij de haalbaarheidsstudies wordt gekeken of het project bij realisatie aan bepaalde voorwaarden/doelstellingen kan voldoen. Die moeten dan wel van tevoren benoemd en bekend zijn. In het onderzoek blijkt dat bij betrokkenen de indruk bestaat dat bijvoorbeeld de doelen en de condities al uitgewerkt zijn vanwege de start van de haalbaarheidsonderzoeken. Uit de interviews die gehouden zijn met de ambtelijke organisatie en het college blijkt dat er binnen de gemeente

het beeld bestaat dat zij nog in de wenselijkheidsfase van het project zitten.¹⁴ Betrokkenen, zoals bewoners en winkeliers, geven aan dat dit effect heeft gehad op de opstelling en positie van deze belanghebbenden.

Er zijn tijdens de wenselijkheidsfase meerdere haalbaarheidsonderzoeken voor de HOM-ontwikkeling uitgevoerd, namelijk:¹⁵

- / een juridische inventarisatie;
- / een distributieplanologisch onderzoek;
- / een stedenbouwkundig onderzoek;
- / een verkeersonderzoek;
- / een effectenanalyse.

Om de onafhankelijkheid van deze onderzoeken te borgen, hebben deze onderzoeken onder begeleiding en financiering van de gemeente plaatsgevonden.^{16, 17, 18} Een andere reden hiervoor is dat veel van deze onderzoeken kunnen voortvloeien uit het bestaande gemeentelijk beleid ten aanzien van stadsontwikkeling. Daardoor zag de gemeente ook mogelijkheden om de onderzoeken breder dan alleen voor de HOM te benutten.

Bij de haalbaarheidsonderzoeken zijn externe deskundigen betrokken en zijn voorwaarden gesteld. De voorwaarden die vanuit publiek oogpunt in de haalbaarheidsonderzoeken zijn meegegeven, komen enerzijds voort uit gemeentelijk beleid (stadsvisie, etc.) en zijn anderzijds zaken die de gemeente zelf zal moeten realiseren in het kader van het project. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om de aanleg van wegen en parkeervoorzieningen. De voorwaarden die de private partijen vanuit hun belangen hebben gesteld verschillen per stakeholder:

- / initiatiefnemers: 'return on investment'
- / projectontwikkelaar: verdienmodel
- / investeerder: lange termijn rendement
- / VvE's/bewoners: verbetering woonomgeving/leefbaarheid
- / winkeliers: vermijden omzetsderving

Deze mix van verschillende publieke en private belangen maakte de HOM tot een complex project. Tegelijkertijd is die complexiteit kenmerkend voor dit soort grote projecten en daarmee is het project niet uniek te noemen. De gemeente (college en ambtelijke organisatie) heeft zich in de wenselijkheidsfase vooral bezig gehouden met het 'publieke' deel van het project, namelijk die zaken die als gevolg van het project zouden moeten worden uitgevoerd door de gemeente. Uit de interviews blijkt dat de opstelling van het college was, dat de private partijen hun zaken onderling moesten regelen en dat het college zijn kant van de zaak zou regelen. De onderzoekers constateren dat zaken van algemeen belang die project overstijgend zijn, maar ook onderdeel zijn van het publiek belang, hiermee enigszins naar de achtergrond zijn geraakt. Concreet gaat het hierbij om zaken als de leefbaarheid van wijken en algemene economische ontwikkeling in de stad (en in de regio). De gemeente heeft naast de rol van deelnemer in het project, ook in deze publieke belangen een functie. De onderzoekers vinden dan ook dat de ambtelijke organisatie en het college actief de regierol moeten oppakken om ervoor te zorgen dat de belangen van alle lokale stakeholders in voldoende mate worden gewogen om tot een evenwichtige besluitvorming te komen.

Uit de interviews blijkt dat gedurende het hele project college en initiatiefnemers elkaar onderling weinig bij de hand hebben gehouden.^{19, 20} Belangen zijn niet op één lijn gebracht. Formeel hebben publieke en private partijen slechts verkend hoe hun belangen zich tot elkaar verhouden, om dat later in de SOK vorm en inhoud te geven (zie tijdlijn). Zover is het echter niet gekomen. De samenhang tussen publieke en private belangen in deze wenselijkheidsfase is gering geweest. Er zijn geen formele toezeggingen over en weer gedaan over de samenwerking, de verantwoordelijkheidsverdeling of de verdeling van de kosten. Er is ook geen sprake van

¹⁴ Verslag stuurgroep HOM, 2 maart 2016

¹⁵ Collegebesluit, B&W besluitenlijst nr. 11, 29 januari 2016

¹⁶ Begrotingswijziging haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall

¹⁷ Bijlage 1, raadsbesluit Haalbaarheidsonderzoek HOM: Financiële onderbouwing procesvoorstel HOM, 29 maart 2016

¹⁸ Feitenrelaas HOM, College B&W, 11 oktober 2017

¹⁹ Memo Beantwoording beeldvormende vragen Holland Outlet Mall, 21 december 2012

²⁰ Voorstel besluitvorming 'resultaten onderzoeken Holland Outlet Mall', 22 december 2016

juridische of contractuele afspraken. Daarmee was er nog veel onduidelijk over welke belangen er speelden, de verhouding tussen de belangen en de consequenties die zij mogelijk zouden hebben.

In deze paragraaf worden de deelvragen i, j, k en n beantwoord.

Deelvraag i: Heeft het college van B&W de (financiële) risico's van het gehele traject HOM op een juiste wijze ingeschat en hoe is dat gebeurd?

Deelvraag j: Heeft de gemeenteraad de (financiële) risico's van het gehele traject HOM op een juiste wijze ingeschat en hoe is dat gebeurd?

Deelvraag k: Hebben het college, de gemeenteraad en de projectorganisatie naar deze risico-inschatting gehandeld?

Deelvraag n: Op welke manier en in welke stadia is de raad betrokken geweest bij de risicoanalyse?

Gebrek aan project-control leidt tot uitblijven formele risico-inschatting en beheersing

Bij reguliere of 'normale' projecten wordt de wenselijkheidsfase vooral gebruikt om zicht te krijgen op de business case en om de financiële risico's in beeld te krijgen. Dat is een vaste regel/goed gebruik bij reguliere projecten. Complexe of zeer grote projecten zijn anders van aard en wijken hiervan af.

Het project HOM is in dit opzicht benaderd als een regulier project, met als consequentie dat er gedurende het traject (immers de wenselijkheidsfase) formeel geen risico's zijn benoemd of beheersmaatregelen vastgesteld. De inschatting van deze risico's voor het gehele ontwikkelingstraject zou normaal gesproken pas in de volgende fase van het project plaatsvinden via de SOK. Het project HOM is daarmee niet vroegtijdig gekwalificeerd als een complex project dat op het punt van financiën en risico's een andere benadering behoeft. Uit dit onderzoek blijkt dat dit wel wenselijk zou zijn geweest.^{21, 22}

Los van de risico-inschatting rijst bij de onderzoekers de vraag of er voldoende zicht op de risico's van de wenselijkheidsfase is geweest: de fase waarin het project verkeerde. Op basis van discussies en in standpunten in bijvoorbeeld de stuurgroep bijeenkomsten lijkt het procesrisico op het terugtreden van de initiatiefnemers wel 'impliciet' te zijn gevoeld. De projectbenadering van het projectmanagement en het college lijken er daarmee op gericht te zijn om de initiatiefnemers aan boord te houden, is het beeld van de onderzoekers. Het college formuleert het project als 'grote kans' voor de gemeente en handelt hier ook naar in prioritering en betrokkenheid. Maar ook hier geldt dat het risico op het terugtreden van de initiatiefnemers niet is benoemd, niet is gecommuniceerd en dat er geen beheersmaatregelen zijn ingesteld. Op inhoud zijn er indirect risico's onderkend, door vijf gebieden (juridisch, distributie, stedenbouwkundig, verkeer, effecten) te benoemen voor de haalbaarheidsstudies.

Conform de 'Zoetermeerse' projectrichtlijn voor reguliere projecten was in deze fase nog geen (project)controller benoemd. Dit soort grote en complexe projecten vraagt echter wel om project-control vanaf de start. In de wenselijkheidsfase zijn juist de procesrisico's risico's in het samenspel, met initiatiefnemers, maar ook met de raad en in de samenspraak. Een formele risico-inschatting, beheersing en de communicatie daarover met bestuur en politiek zou geborgd zijn met de inrichting van project-control, maar heeft nu ontbroken.

In deze paragraaf worden de deelvragen l en m beantwoord.

Deelvraag l: Is het risico voldoende onderkend dat één of meer initiatiefnemers zich eenzijdig kon terugtrekken en wat had het college meer kunnen doen om dit risico beter in te schatten? Zijn er beheersmaatregelen getroffen voor dit risico?

Deelvraag m: Is het risico voldoende onderkend dat de onderhandelingen tussen derde partijen konden vastlopen en hoe is er met dit risico omgegaan?

²¹ Memo Toezegging 'business case' HOM, 29 december 2016

²² Feitenrelaas HOM, College B&W, 11 oktober 2017

De risico's op het terugtrekken van de initiatiefnemers zijn impliciet gebleven

Het risico op het terugtrekken van één of meer initiatiefnemers is impliciet onderkend (zie ook beantwoording deelvraag 2). Het is echter niet als sturingsvariabele in het project meegenomen. Een poging door de private partijen medio 2016 om dit via een intentieovereenkomst te regelen, is niet door de project-/stuurgroep overgenomen. De reden voor het niet ondertekenen van een intentieovereenkomst wordt door de gemeente (projectmanagement/bestuur) geduid als het belang van de gemeente om zich (nog) niet te binden aan (dan wel verwachtingen te wekken bij) de private partijen gedurende de wenselijkheidsfase.

Afspraken over de samenwerking en de consequenties daarvan voor de partijen (ook bij terugtrekking) hadden vervolgens in de SOK vastgelegd kunnen worden tijdens de haalbaarheidsfase. Dit is een gangbare fase in het projectmanagement om dat te doen. Het feit dat er al wel haalbaarheidsstudies zijn ondernomen en er ook forse kosten zijn gemaakt (zowel door de gemeente als door private partijen) verhoudt zich echter niet tot dit uitgangspunt. Het niet vastleggen van afspraken over de samenwerking in de wenselijkheidsfase – door middel van een intentieovereenkomst – heeft de samenwerking en het verloop van het proces in de weg gezeten. De positie van de verschillende partijen was onduidelijk en de samenwerking wisselvallig. De projectorganisatie en het college hebben zich passief opgesteld als het gaat om grip krijgen op de context: wat de initiatiefnemers motiveerde, wat er op tafel lag tussen de initiatiefnemers en de VvE's en de onderlinge verhouding tussen de initiatiefnemers.

In deze paragraaf worden de deelvragen o en p beantwoord.

Deelvraag o: Wat heeft het gehele traject HOM de gemeente gekost (middelen en capaciteit)?

Deelvraag p: Worden er nog kosten gemaakt of zijn er nog risico's die in de toekomst geld gaan kosten?

Kostenberekening project HOM

Naar de meest recente inschatting van de gemeentelijke organisatie wordt het project HOM op ruim 2,2 miljoen euro geraamd.²³ Het betreft een vastgestelde en goedgekeurde raming op basis van een integrale kostenberekening, deels geraamd ten behoeve van de periode tot en met de SOK (bijna € 700.000) en deels in de fase tot en met de ROK (realisatieovereenkomst, ruim € 1,5mln.). Zie opbouw in tabel 1. Van het totaalbedrag tot de SOK wordt € 180.000 verantwoord als werkelijk besteed in de jaarrekening 2016. In het tussenbericht 2017 wordt gemeld dat de feitelijke kosten beperkt blijven tot de € 700.000 en dat de € 1,5mln. voor de fase tot en met de ROK niet zal worden uitgegeven. Een interne memo met een kosten- en urenverantwoording is hiermee in lijn. Op basis van deze informatie is de conclusie dat de totale kostenraming van € 2,2mln. (waarvan naar verwachting feitelijk besteed € 700.000) een reële inschatting is.

Tabel 1

	Budget t/m SOK 2017	Budget t/m ROK 2017-2018	Totaal 2017-2018
Plankosten uitwerkingsfase			
Uren gemeente	€ 284.628	€ 649.022	€ 933.650
Externe uren	€ 154.240	€ 338.832	€ 493.072
Externe bureaus	€ 196.798	€ 413.596	€ 610.394
10% onvoorzien	€ 63.567	€ 140.145	€ 203.712
Totaal	€ 699.232	€ 1.541.595	€ 2.240.828²⁴

²³ Uren- en budgetraming HOM - uitwerkingsfase (tbv gewijzigd raadsvoorstel jan-17), 21 december 2016

²⁴ Uren- en budgetraming HOM - uitwerkingsfase (tbv gewijzigd raadsvoorstel jan-17), 29 augustus 2017

Gezien het feit dat er geen doorlopende externe verplichtingen zijn aangegaan, zijn de risico's voor toekomstige kosten zeer beperkt. Er is geen sprake van lopende kosten anders dan de kosten voor het beleid met betrekking tot de stadsontwikkeling die gemeente q.q. maakt, waar ook het Woonhart onderdeel van is.

Deelvraag q: Welke afspraken of mogelijkheden waren er en zijn er om kosten terug te vorderen bij derden, zoals de initiatiefnemers? En wat heeft het college ondernomen om kosten terug te vorderen?

Basis ontbreekt voor het terugvorderen van kosten

Er zijn geen mondelinge of schriftelijke afspraken over de verdeling van kosten of verantwoordelijkheden gemaakt.²⁵ Er ligt daarmee ook geen basis voor de gemeente om kosten terug te vorderen op derden. De raad heeft het college door middel van een amendement opdracht gegeven om de kosten terug te vorderen bij de initiatiefnemers. Lopende het onderzoek stond er een afspraak gepland tussen de wethouder en de initiatiefnemers om over dit onderwerp in gesprek te gaan. De wethouder wil daarmee invulling geven aan de opdracht van de raad.

Het vraagstuk "wie betaalt wat" is gaandeweg het project onderwerp van gesprek geweest tussen de wethouder en de initiatiefnemers.^{26, 27} De uitkomsten hiervan resulteerden enerzijds in een bereidheid van private partijen om aan kosten mee te betalen, mits daaraan een intentieovereenkomst ten grondslag zou liggen. Anderzijds resulteerde het in de terughoudendheid van het bestuur om zich in dit stadium te binden. Zowel het college als het projectmanagement van de gemeente geeft aan dat veel van de gemaakte kosten ook bij de gemeente thuishoren. Zo kan de gemeente de resultaten van meerdere onderzoeken gebruiken voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van het gebied Woonhart. Anderzijds is het gebruikelijk om veel van de initiële kosten later in het project mee te nemen in het ontwikkelbudget en het ten laste te laten komen van de totale investering. Het blijkt dat gezien het stopzetten van het project daar nu geen sprake van kan zijn.²⁸

Deelvraag r: Welke lessen kunnen worden getrokken m.b.t. het financiële afsprakenkader?

In alle interviews hebben de gesprekspartners aangegeven welke leerpunten er wat hen betreft zijn. Hieronder staan de lessen die gesprekspartners trekken op het gebied van financiën en risico's:

/ Een les is dat het zinvol is om in een vroeg stadium te bepalen wat voor type project (groot en complex of meer standaard) het betreft en wat voor financiële beheersing daarbij past.

/ Een les is om de principes van projectmanagement meer precies te volgen zoals ook beschreven in de Zoetermeerse werkwijze.

/ Een les voor de toekomst is dat in een vroeg stadium voortaan gesproken moet worden over de vraag of er wel of geen project-control door een financieel medewerker moet worden toegepast.

/ Een andere les is dat de gemeente meer in verschillende scenario's had kunnen denken. Een van de scenario's die niet bij de gemeente in beeld was, was het scenario dat het hele project geen doorgang zou vinden. Verschillende scenario's leiden tot een beter inzicht in de risico's die gemeente loopt.

/ Consequenties van moties en amendementen in beeld brengen voordat deze in stemming worden gebracht. Wanneer een raadsvoorstel wordt geamendeerd en/of wanneer er moties bij het raadsvoorstel zijn aangenomen, dient er een risicoanalyse gemaakt te worden aan de hand van de nieuw ontstane situatie.

²⁵ Feitenrelaas HOM, College B&W, 11 oktober 2017

²⁶ Feitenrelaas HOM, College B&W, 11 oktober 2017

²⁷ Memo voortgang Holland Outlet Mall, 19 april 2017

²⁸ Projectbeheersing HOM 1., 17 augustus 2017

3

Rolverdeling en kaderstelling

3.1 / Inleiding

Good Governance is in onze visie het waarborgen van de onderlinge samenhang van sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het afleggen van verantwoording daarover, ten behoeve van belanghebbenden.

Voor de fase waarin het project zich bevond zijn de kernvragen van belang: zijn er goede en voldoende *checks & balances* in het proces en is er voldoende invulling van de rollen van raad en bestuur? In dit hoofdstuk bespreken we dan ook de formele verantwoordelijkheidsverdeling en de wijze waarop de rolverdeling in de praktijk vorm kreeg. De focus ligt daarbij op enerzijds de rolverdeling tussen de raad en het college en anderzijds de rolverdeling tussen de initiatiefnemers en de gemeente.²⁹

3.2 / Beantwoording deelvragen

Deelvraag s: Is er een formele verantwoordelijkheidsverdeling tot stand gekomen tussen de gemeente en de initiatiefnemers (bestaande uit de vastgoedeigenaren en de projectontwikkelaar)?

Weinig formele afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden

De gemeente en de initiatiefnemers hebben weinig formele afspraken gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden. De afspraken die zijn gemaakt hebben vooral betrekking op de verantwoordelijkheden rondom de haalbaarheidsonderzoeken (wie is opdrachtgever voor welk onderzoek). Voor deze haalbaarheidsonderzoeken zijn ook afspraken over de verdeling van de kosten gemaakt, de initiatiefnemers betaalden € 60.000 euro mee aan de onderzoeken.³⁰ Gemeente en initiatiefnemers zouden op een later moment (bij de 'officiële' start van het project) afspraken over de precieze kostenverdeling voor het project maken, zo blijkt uit de interviews. Deze afspraken zouden terecht moeten komen in een zogeheten samenwerkingsovereenkomst (SOK); zo ver is het echter niet gekomen.

Vanuit externe partijen wel de behoefte om in vroeg stadium afspraken vast te leggen

Uit de interviews blijkt dat de externe partijen die bezig waren met de HOM - achteraf gezien – liever in een eerder stadium tot afspraken tussen gemeente en initiatiefnemers waren gekomen. Door eerder toe te werken naar concrete afspraken, zouden eventuele meningsverschillen tussen de partijen eerder in het proces tot uiting komen dan nu het geval was, bijvoorbeeld over de verdeling van de kosten. Daarover waren nu wel informele

²⁹ Met initiatiefnemers bedoelen we steeds de vastgoedeigenaren van het Woonhart en Provast

³⁰ Raadsvoorstel, gewijzigd raadsvoorstel en raadsbesluit haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall 29 maart 2016

afspraken ('iedereen zat voor eigen risico in het project'), maar geen formele afspraken, zo blijkt uit de interviews. Het maken van formele afspraken zou, volgens de onderzoekers, voor de verschillende partijen meer helderheid en zekerheid hebben gegeven en meer vertrouwen in de samenwerkingsrelatie.

Geen overeenstemming over de verdeling van voorbereidingskosten samenwerkingsovereenkomst

Tussen het college en de initiatiefnemers is gesproken over een concept-intentievereenkomst die is opgesteld door Provast. In deze concept-intentievereenkomst zijn bepalingen opgenomen om taken tussen beide partijen te verdelen, afspraken te maken over de planning en de verdeling van kosten. Concreet is over de kostenverdeling opgenomen dat iedere partij de eigen kosten voor de uitvoering van haar taken betaalt. Ook stonden in de concept-intentievereenkomst afspraken over communicatie en de oprichting van een project- en stuurgroep. De conceptovereenkomst dateert van januari 2016, maar is niet ondertekend door de partijen.³¹ De reden die hiervoor werd opgegeven is dat het college eerst een besluit van de raad wilde voordat de intentievereenkomst getekend zou worden, zo blijkt uit de interviews.

Tijdens de stuurgroepvergadering³² van 2 maart 2016 maken de gemeente en de initiatiefnemers afspraken over de haalbaarheidsonderzoeken die worden uitgevoerd voor de HOM (in navolging van de door Provast opgestelde concept-intentievereenkomst). Afgesproken wordt dat de gemeente vier onderzoeken zal uitvoeren en één onderzoek zal begeleiden.³³ In diezelfde vergadering van de stuurgroep is de verdeling van de kosten voor de onderzoeken en de toekomstige kosten voor onder andere grondaankoop onderwerp van gesprek. De opvattingen lijken op dit punt uiteen te liggen. De gemeente benadrukt het belang van het meebetalen aan de kosten voor de onderzoeken door de initiatiefnemers voor "het goedgekeurd krijgen van het raadsvoorstel".

Op 29 maart 2016 bekrachtigt de gemeenteraad de verdeling van verantwoordelijkheden door er mee in stemmen dat de gemeente in totaal vijf onderzoeken zal uitvoeren en begeleiden. De raad stelt hiervoor een budget van 250.000 euro beschikbaar, de initiatiefnemers betalen 60.000 euro mee.³⁴ De reden dat de gemeente opdrachtgever voor de onderzoeken wilde zijn (en dus wilde betalen voor de onderzoeken) ligt er in dat de gemeente een onafhankelijke positie ten opzichte van de HOM wilde bewaren, zo blijkt uit de interviews. In de toelichtende tekst van het raadsvoorstel geeft het college aan dat "*bij een positief besluit van de raad over het continueren van het project het verhalen van de kosten van de haalbaarheidsfase meegenomen wordt in de onderhandelingen met de initiatiefnemers*".³⁵

Naast afspraken over de uitvoering en kosten van de haalbaarheidsonderzoeken was het de bedoeling om ook afspraken te maken over de verdeling van de overige voorbereidingskosten (planvormingskosten), dit zou worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Bij de presentatie van de uitkomsten van de haalbaarheidsonderzoeken op 23 januari 2017 besluit de raad om het college op te dragen "*om te starten met het onderhandelen met de initiatiefnemers ten behoeve van een samenwerkingsovereenkomst (...) Inzet hierbij is dat de gemeentelijke kosten betaald gaan worden door de initiatiefnemers*".³⁶ Uit de interviews blijkt dat het college in de onderhandelingen met de initiatiefnemers dit besluit van de raad heeft vertaald naar een verzoek aan hen om vooruitlopend op de afspraken in de SOK een deel van de kosten te betalen aan de gemeente. De gemeente en de initiatiefnemers hebben hier uiteindelijk geen overeenstemming over bereikt, zo blijkt uit de interviews. Zodoende zijn er voor wat betreft de kosten alleen afspraken gemaakt over de betaling van de onderzoeken. Zie hiervoor ook het voorgaande hoofdstuk 'Financieel afsprakenkader'.

Uit de interviews blijkt dat de initiatiefnemers en het college in juni 2017 een principeakkoord sluiten, waarin is opgenomen dat de gemeente penvoerder voor de samenwerkingsovereenkomst zal zijn en dat er bij alle partijen bereidheid is om de kosten voor het project te delen.

³¹ Intentievereenkomst Holland Outlet Mall Zoetermeer, concept 14 januari 2016

³² Lid van de stuurgroep waren: Wethouders Rosier en Van Leeuwen (later Van Driel), ambtelijk dhr. Van Nood, mevr. Van den Broek, dhr. De Jong en dhr. Janmaat, vanuit Provast dhr. Van Leeuwe en dhr. De Jong, vanuit het Woonhart dhr. Lindeman en dhr. De Jonge

³³ Verslag stuurgroep 2 maart 2016, feitenrelas HOM college

³⁴ Raadsbesluit Haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall, 29 maart 2016

³⁵ Raadsbesluit Haalbaarheidsonderzoek Holland, Outlet Mall, 29 maart 2016

³⁶ Raadsbesluit Resultaten haalbaarheidsonderzoeken Holland Outlet Mall 2017

Woningeigenaren boven het Woonhart krijgen na 23 januari 2017 een cruciale rol in samenspraak

Naast afspraken over de verantwoordelijkheden rondom het uitvoeren van de haalbaarheidsonderzoeken zijn er afspraken gemaakt over het inrichten van de samenspraak. Zo blijkt uit het raadsvoorstel voor de vergadering van 29 maart 2016 dat er voor de vier onderzoeken die de gemeente uitvoert is nagedacht over onder andere wie er worden uitgenodigd voor samenspraak, waarover samenspraak plaatsvindt, op welk niveau en hoe het samenspraakproces wordt ingericht.³⁷ In het raadsvoorstel wordt geen aparte samenspraak genoemd met de VvE's van de woningen boven het Woonhart. In de raadsvergadering op 23 januari 2017 wordt een motie aangenomen die het college opdraagt om pas een samenwerkingsovereenkomst te sluiten als er een principeakkoord is tussen de initiatiefnemers van de HOM en de woningeigenaren (VvE's).³⁸ Daarmee krijgen de VvE's van de woontorens expliciet een belangrijke plaats in het proces en de samenspraak toebedeeld, eerder werd hun positie niet zo expliciet erkend, blijkt uit de interviews.

Deelvraag t: Welke verantwoordelijkheidsverdeling bestond in de praktijk?

Overleg tussen VvE's en Provast verliep moeizaam

Uit de interviews blijkt dat Provast met de VvE's van de woningen boven het Woonhart contact had over de HOM. Ook de gemeente had met deze VvE's contact (op ambtelijk en bestuurlijk niveau), alleen dan over publiekrechtelijke aangelegenheden. Het overleg met de VvE's was voor Provast ingewikkeld in die zin, dat de organisatie van de VvE's complex was. De VvE's van de woontorens kennen namelijk een indeling met een hoofdsplitsing, onder-splitsing en onder-ondersplitsingen die niet allemaal ingeschreven stonden bij de Kamer van Koophandel. Dat maakte het lastig om als eigenaren een besluit te nemen. Uit de interviews blijkt verder dat de gesprekken tussen de VvE's en Provast moeizaam verliepen. Doordat de raad op 23 januari 2017 de motie aannam dat er pas een SOK gesloten kon worden als er een principeakkoord was tussen de initiatiefnemers van de HOM en de woningeigenaren, werd de positie van de woningeigenaren versterkt.

Verantwoordelijkheidsverdeling onderzoeken in de praktijk nagekomen

De afspraken die de gemeente en de initiatiefnemers hebben gemaakt over de haalbaarheidsonderzoeken (wie is waarvoor verantwoordelijk) werden in de praktijk nagekomen, inclusief de kostenverdeling die daarover gemaakt is, blijkt uit de interviews.

Opdracht om kosten te verhalen op initiatiefnemers resulteert uiteindelijk niet in afspraken hierover

College en initiatiefnemers hadden op financieel gebied aanvankelijk alleen afspraken gemaakt over de verdeling van kosten voor de haalbaarheidsonderzoeken. Op 23 januari 2017 nam de gemeenteraad het besluit dat de gemeentelijke kosten voor de HOM zoveel mogelijk verhaald moesten worden op de initiatiefnemers.³⁹ Uit de interviews blijkt dat het college in gesprekken met de initiatiefnemers vervolgens heeft aangegeven dat de initiatiefnemers een bijdrage moesten leveren aan de gemeentelijke kosten die gemaakt werden, voordat de bouw van de HOM zou starten. Over deze bijdrage zijn de initiatiefnemers en de gemeente het uiteindelijk niet eens geworden.

Weinig formele afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden

Dat er weinig verantwoordelijkheden zijn vastgelegd tussen de gemeente en de initiatiefnemers wordt vanuit de ambtelijke organisatie en het college verklaard doordat het project zich in hun optiek nog in de wenselijkheidsfase (fase 0) bevond, zo blijkt uit de interviews. In deze fase van het project was het volgens de betrokkenen nog niet nodig om bijvoorbeeld afspraken over de verdeling van kosten te maken. De afspraken die uiteindelijk gemaakt moesten worden, zouden worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Als het zo ver was zou er sprake zijn van een project met de daarbij behorende projectstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling. Tegelijkertijd zien de onderzoekers echter dat er verschillende activiteiten door de gemeente in gang zijn gezet die passen bij projectfase 1 (haalbaarheidsfase, in de Zoetermeerse werkwijze wordt de wenselijkheidsfase projectfase 0 genoemd). Zo worden er haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd en de resultaten ervan met de raad besproken, ontvangt de raad een voorstel voor het inrichten van de samenspraak rondom de HOM en worden er financiële middelen verstrekt voor de stappen die in het project gezet moeten worden (zoals het onderhandelen over een SOK). Deze drie elementen worden in de Zoetermeerse werkwijze voor projectmatig werken beschreven bij de eerste fase van een project, de haalbaarheidsfase. Daaruit volgt dat het project zich al in de haalbaarheidsfase had moeten bevinden. Tegelijkertijd roept dit bij de onderzoekers de

³⁷ Gewijzigd raadsvoorstel haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall, 29 maart 2016

³⁸ <http://www.ibabsonline.eu/Agenda.aspx?site=zoetermeer&agendaId=IBABS-1000459126&foundIDs=6year=2017>

³⁹ Raadsbesluit Resultaten haalbaarheidsonderzoeken Holland Outlet Mall, 23 januari 2017

vraag op waarom niet – conform de werkwijze projectmatig werken – eerst de wenselijkheid van het project is nagegaan voordat de haalbaarheid onderzocht werd (zie hierover ook beantwoording deelvraag 4).⁴⁰

Deelvraag u: Is er voldoende helderheid geweest in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de initiatiefnemers?

Gemeente had weinig zicht op beweegredenen initiatiefnemers en waar zij mee bezig waren

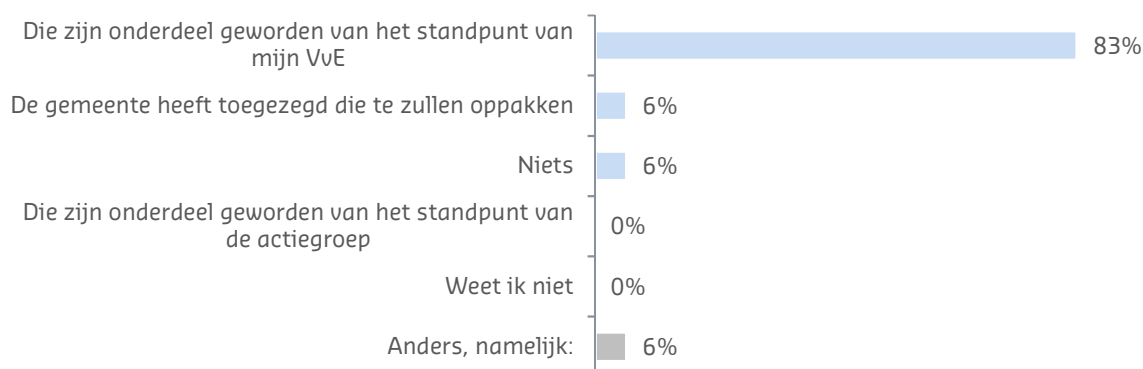
Uit de interviews blijkt dat de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) geen zicht had op wat er precies in gesprekken tussen de initiatiefnemers onderling werd besproken. Zo was het voor de gemeente niet duidelijk of alle vastgoedeigenaren op één lijn zaten of dat er ook onderling verschil van mening was. Ook is het de gemeente niet duidelijk geworden welk belang de eigenaren nu precies hadden bij de ontwikkeling van het Woonhart tot een HOM, hoe groot dit belang was en waarom zij deze verandering precies wilden. Daar komt bij dat de organisatievorm van de vastgoedeigenaren van het Woonhart voor de gemeente onduidelijk was en dat niet bekend was wie precies de investeerder was.

Na het besluit van 23 januari 2017 zijn de initiatiefnemers en het college elk hun eigen taken gaan uitvoeren. Een deel van de uitvoering van het raadsbesluit (en de aangenomen moties) viel binnen de invloedssfeer van de gemeente (zoals de thema's verkeer en luchtkwaliteit) en een deel lag bij de initiatiefnemers. Uit de interviews blijkt dat de gemeente zich vooral met de publiekrechtelijke aangelegenheden bezig heeft gehouden en de privaatrechtelijke zaken heeft overgelaten aan de initiatiefnemers. Voor bewoners was dit onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke onderwerpen soms lastig te maken. Er werd tussen de gemeente en de initiatiefnemers niet afzonderlijk overlegd over wat er speelde in hun contacten met de VvE's.

Uit de digitale enquête onder bewoners van de Planeten blijkt dat het merendeel van de respondenten zegt dat hun inbreng onderdeel is geworden van het standpunt van de VvE's. Eén persoon geeft aan dat de gemeente met deze inbreng aan de slag is gegaan. Eveneens één persoon zegt dat er niets met hun inbreng is gedaan (zie figuur 1).

Figuur 1

Wat is er vervolgens met uw wensen/bedenkingen gedaan? (N=18)



Op financieel vlak was er niet voldoende helderheid, omdat de gemeente gaandeweg het proces ook de ambtelijke kosten op de initiatiefnemers wilde verhalen

Er is tussen de gemeente en de initiatiefnemers uiteindelijk geen afspraak gemaakt over het meebetalen aan de ambtelijke kosten. De gemeenteraad besluit op 23 januari 2017 dat de gemeentelijke kosten zoveel mogelijk betaald moesten worden door de initiatiefnemers. Uit de interviews blijkt dat het college dit vorm probeerde te geven door van de initiatiefnemers een 'placeholders-fee' te vragen: een bijdrage om 'aan tafel' te mogen blijven zitten. De initiatiefnemers blijken wel bereid te zijn om een financiële bijdrage te leveren, maar hierover wordt uiteindelijk geen overeenstemming bereikt, zo blijkt uit de interviews. Men wilde geen manuren van de gemeente vergoeden. Ook het idee van een placeholders-fee kon niet op instemming van de initiatiefnemers rekenen. Dit verzoek van de gemeente staat haaks op de concept-intentievereenkomst waarin was opgenomen dat alle partijen hun eigen kosten zouden dragen. Hoewel deze intentievereenkomst niet getekend is, leidde het verzoek van de gemeente tot ontstemming bij de andere partijen.

⁴⁰ Zoetermeerse werkwijze projectmatig werken, versie 13-6-2014 p.14

Ups en downs in de samenwerkingsrelatie

De samenwerking tussen de initiatiefnemers en de gemeente verloopt over het algemeen positief, maar wel met hoogte- en dieptepunten. Met name in de laatste maanden van het project kent de samenwerkingsrelatie verschillende uitersten. Zo blijkt uit de interviews dat de initiatiefnemers en de gemeente in juni 2017 een principeakkoord sluiten, waarin is opgenomen dat de gemeente penvoerder voor de samenwerkingsovereenkomst zal zijn en dat er bij alle partijen bereidheid is om de kosten te delen. De gemeente is bereid om mee te denken over de fasering van de betaalmomenten, de initiatiefnemers zijn bereid om opdrachtgever te zijn voor het bestemmingsplan dat opgesteld moet worden.⁴¹ Enkele dagen na de bespreking van het principeakkoord blijkt dat de eigenaren van het Woonhart niet meer met Provast willen samenwerken. Vervolgens laten de initiatiefnemers aan de gemeente weten dat ze voor het project willen gaan, maar in augustus blijkt dat er een concept-ontbindingsovereenkomst is opgesteld om de samenwerking tussen de eigenaren van het Woonhart en Provast te kunnen ontbinden. Het college heeft deze ontbindingsovereenkomst niet ingezien, maar wordt hiervan op 28 augustus telefonisch op de hoogte gesteld.

Deelvraag v: Heeft de gemeenteraad voldoende, heldere en eenduidige kaders gesteld en heeft het college naar deze kaders gehandeld?

Raad heeft zich vooral en tot in detail met inhoudelijke kaders beziggehouden

De gemeenteraad heeft in het traject HOM met name op twee momenten zijn kaderstellende rol ingezet: op 29 maart 2016 bij het besluit om haalbaarheidsonderzoeken op te starten en op 23 januari 2017 bij het bespreken van de uitkomsten van de onderzoeken en het vervolg. Tijdens deze momenten wordt er geen besluit genomen over de visie van de raad over de HOM en wat de gemeente met de HOM precies wil bereiken (ambitie). Deze inhoudelijke kaders worden gedurende het proces niet ingevuld.

Op 29 maart 2016 besluit de raad om de vijf onderzoeken uit te voeren. In het raadsvoorstel noemt het college vijf voorwaarden aan de HOM, namelijk: de HOM moet complementair zijn aan het winkelaanbod in de binnenstad, er moet een aantrekkelijke verbinding zijn met de rest van de binnenstad, er moet een goede doorstroming van het verkeer en voldoende parkeergelegenheid zijn en van de HOM moet een economische impuls uitgaan. De raad stelt op 29 maart 2016 geen nadere inhoudelijke kaders, dat gebeurt op 23 januari 2017 wanneer de raad besluit om het HOM-initiatief verder uit te werken. De vijf voorwaarden die in het raadsvoorstel zijn genoemd waarover de raad in maart 2016 vergadert, worden niet expliciet opgenomen in het raadsbesluit.⁴²

In aanloop naar de raadsvergadering van 23 januari 2017 worden aan het raadsvoorstel op verzoek van de raad aanvullende inhoudelijke uitgangspunten toegevoegd waaraan de HOM moet voldoen.⁴³ Tijdens de raadsvergadering op 23 januari 2017 benoemt de raad door middel van moties en amendementen voornamelijk inhoudelijke kaders. Voor financiële en procesmatige kaders is in de moties en amendementen minder aandacht. Via de moties en amendementen noemt de raad nieuwe, inhoudelijke aandachtspunten en worden enkele reeds genoemde aandachtspunten tot in detail uitgewerkt. Concreet gaat dit bijvoorbeeld over het specifiek maken van hoe het college meetpunten voor geluid en fijnstof precies moet inrichten. Uit meerdere interviews komt het beeld naar voren dat de raad geneigd is om op details te sturen, in plaats van op hoofdlijnen. Tijdens de raadsvergadering was het college vooral bezig met het verzamelen van een raadsmeerderheid voor het besluit om verder te kunnen met de HOM, blijkt uit de interviews. Er is tijdens de vergadering niet nagegaan (en geadviseerd over de vraag) of de veelheid aan moties en amendementen in gezamenlijkheid uitvoerbaar was. Pas later bleek dat dit niet het geval was; hierover is de raad niet expliciet geïnformeerd. Daarmee blijkt achteraf dat de gestelde kaders niet werkbaar waren.

Door middel van de vele moties en amendementen heeft de raad allerlei belangen van inwoners en ondernemers in de stad naar voren gebracht, zo blijkt ook uit de interviews. De politieke wil voor de HOM komt volgens de onderzoekers in de raadsbesluiten van maart 2016 en januari 2017 echter niet tot uitdrukking.

Kaders voor proces niet vooraf gesteld, wel gaandeweg het traject

De gemeenteraad heeft vooraf geen procesmatige kaders aangegeven richting college over de HOM. De raad had vooraf bijvoorbeeld kunnen aangeven op welke momenten en hoe hij bij het project betrokken wilde zijn, waarover hij besluiten wilde nemen en hoe hij geïnformeerd wilde worden.

⁴¹ Concept Afspraken Holland Outlet Mall, juni 2017

⁴² Raadsbesluit Haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall, 29 maart 2016

⁴³ Aangepast raadsvoorstel resultaten haalbaarheidsonderzoeken Holland Outlet Mall

In aanloop naar de raadsvergadering van 23 januari 2017 benut de raad zijn kaderstellende rol om meer grip te krijgen op het besluitvormingsproces. Concreet vindt dit plaats doordat in het raadsvoorstel wordt opgenomen dat de SOK niet meer ter kennisname aan de raad wordt voorgelegd, maar ter besluitvorming. Daarnaast noemt het college in het aangepaste raadsvoorstel aanvullende inhoudelijke uitgangspunten waaraan de HOM moet voldoen, waarmee het college tegemoet komt aan de wensen van de raad.⁴⁴

Raad stelt financiële kaders t/m de ontwerpfase

Op financieel vlak stelt de gemeenteraad enkele kaders vast, zo stelt de raad budgetten beschikbaar voor de haalbaarheidsonderzoeken en het opstarten van de onderhandelingen om te komen tot een SOK. Ook stelt de raad – onder voorwaarde van een positief besluit over de SOK – alvast een budget vast om de ontwerpfase op te starten en het voorontwerp bestemmingsplan voor te bereiden voor de 1e fase van de HOM (18.000 m²). Een belangrijk financieel kader dat de raad het college meegeeft, is het laten meebetalen van de initiatiefnemers aan de ambtelijke kosten. In dat kader zouden de initiatiefnemers een zogenoemde placeholders-fee moeten betalen: zij moesten betalen om verder met de gemeente te kunnen spreken over de HOM, zo blijkt uit de interviews. Deze keuze voor de invulling van het raadsbesluit zorgde voor hobbels in de samenwerking met de initiatiefnemers. Het raadsbesluit bood het college de ruimte om het op deze manier op te vatten. Verdere financiële kaders voor bijvoorbeeld het gehele project worden niet gesteld door de raad.

College gaat aan de slag met uitvoering besluit 23 januari 2017

Uit de interviews blijkt dat het college uitvoering heeft gegeven aan de besluiten voor zover dat van toepassing was in de fase waarin het project zich bevond. Het besluit van 23 januari 2017 fungeerde daarbij als handelingskader voor het college.

Deelvraag w: Wat was de rolverdeling tussen college van B&W en gemeenteraad (formeel en in de praktijk) en hebben beide binnen hun eigen rol op de juiste wijze gehandeld?

Geen afzonderlijke afspraken gemaakt over rolverdeling tussen raad en college

Het Handboek projectmatig werken geeft geen concrete verdeling aan in de rollen tussen college en raad, dit handboek is vooral gericht op de projectmanager en ambtenaren die projectmatig werken. Raad en college hebben ten aanzien van de HOM geen afzonderlijke afspraken gemaakt over rolverdeling. Daarmee is er – buiten de wettelijke kaders – geen rolverdeling voorgeschreven tussen raad en college. Dat betekent dat het college zorgdraagt voor de voorbereiding van besluitvorming door de raad, en deze besluiten vervolgens uitvoert en de raad informeert over de voortgang.

Raad is kritisch en stuurt op details

Uit de interviews blijkt dat het college positief was over de HOM. Nadat de resultaten van de haalbaarheidsonderzoeken bekend waren, is in het college besloten om de voorbereidingen voor de komst van de HOM voort te zetten. Het college heeft zich daarbij ingezet om de raadsbesluiten van 29 maart 2016 en 23 januari 2017 uit te voeren. De raad is gedurende het proces steeds kritischer geworden op de HOM, zo blijkt uit de interviews en de verslagen van raadsvergaderingen. Ook blijkt dit uit de aparte samspraakavond die de raad organiseert, los van de avonden die het college al had georganiseerd. De raad wilde zich tijdens deze bijeenkomst los van de input van het college laten informeren. De kritische houding van de raad komt tot een hoogtepunt tijdens de raadsvergadering van 23 januari 2017. De input die de raad over de HOM ontvangt van inwoners, ondernemers en belangengroepen wordt tijdens de raadsvergadering van 23 januari 2017 via moties en amendementen ‘doorgegeven’ in een opdracht aan het college. Via deze moties en amendementen schrijft de raad tot in detail voor wat het college precies moet gaan doen om zo het proces te kunnen beheersen en tegemoet te komen aan de vele wensen van inwoners, ondernemers en belangengroepen. Het oordeel van de onderzoekers is dat de raad daarmee op de stoel van het college gaat zitten.

Gedurende het project is er vooral tijdens ‘officiële’ commissie- en raadsvergaderingen over de HOM gesproken door de raad, zo blijkt uit de interviews. Een enkele keer is er gebruikgemaakt van een technische, niet-politieke setting, zoals bij het bespreken van de resultaten van de haalbaarheidsonderzoeken. Meer ruimte om tijdens het proces met elkaar van gedachten te wisselen over de HOM buiten de politieke arena zou tot meer eigenaarschap en draagvlak voor de HOM kunnen leiden. De voorstellen die de raad ontvangt over het doel van haalbaarheidsonderzoeken en vervolgens de resultaten ervan, bevatten geen alternatieven of scenario's. In den lande is het gebruikelijk om deze wel ook aan te dragen in een raadsvoorstel, zodat de raad nog een keuzemogelijkheid heeft. Daarbij komt dat er geen expliciet besluit over de wenselijkheid is genomen, dat maakt het voor de raadsleden lastiger om zich ook verantwoordelijk te voelen voor het project, blijkt uit de interviews.

⁴⁴ Aangepast raadsvoorstel resultaten haalbaarheidsonderzoeken Holland Outlet Mall

De politieke wil voor de HOM is nooit expliciet door de raad uitgesproken. Weliswaar stemde de raad op 23 januari 2017 in met het voorstel om nieuwe stappen te zetten in het project, maar dit deed de raad terwijl hij een veelheid aan voorwaarden aan het besluit toevoegde. Na het aannemen van de motie over het stopzetten van het project HOM op 11 september 2017 was er bij verschillende politieke partijen opluchting dat het project geen doorgang zou vinden.

Samenspraak heeft invloed op rol raad

De breed georganiseerde samenspraak leidde ertoe dat inwoners, ondernemers en belangengroepen al in een vroeg stadium hun opvattingen over de HOM kenbaar konden maken, waarbij vooral tegenstanders van de HOM zich roerden. Het college kon inwoners niet de inhoudelijke antwoorden geven die zij verwachtten, vanwege de vroege fase waarin het project zich bevond. Ook raadsleden werden van allerlei kanten benaderd over de HOM, vooral door tegenstanders van de HOM. De raad voelde de druk om alle geluiden die hij opving tijdens de besluitvorming over de HOM op 23 januari 2017 te vertolken, zo blijkt uit de interviews. Concreet heeft de raad dit gedaan via de vele moties en amendementen die zijn ingediend en aangenomen. Daarmee heeft de raad volgens de onderzoekers vooral de nadruk gelegd op zijn volksvertegenwoordigende rol en minder op het zodanig stellen van kaders dat het initiatief nog goed te realiseren zou zijn.

Deelvraag x: Welke lessen kunnen worden getrokken m.b.t. de rolverdeling en kaderstelling?

In alle interviews hebben de gesprekspartners aangegeven welke leerpunten er wat hun betreft zijn. Hieronder staan de lessen die gesprekspartners trekken op het gebied van rolverdeling en kaderstelling:

/ Tijdens de raadsvergadering van 23 januari 2017 was niet van alle moties en amendementen duidelijk welke consequenties deze precies zouden hebben. Later bleek dat één van de moties zorgde voor een complexe situatie in de uitvoering van het raadsbesluit. Een les voor de toekomst is daarom dat er in voorbereiding op de vergadering en tijdens de raadsvergadering voldoende tijd genomen moet worden om de consequenties van moties en amendementen na te gaan vóórdat er een besluit over wordt genomen. Hiervoor kan de expertise van de ambtelijke organisatie en de griffie benut worden.

/ Over de wenselijkheid van de HOM heeft de raad geen besluit genomen. Daarmee is niet expliciet gemaakt of de raad de HOM wilde en wat het precies moest opleveren voor Zoetermeer. Een les voor de toekomst is dat de raad eerst over de wenselijkheid van een groot project spreekt en daarbij kaderstellend bepaalt wat het project moet opleveren. Dit biedt houvast voor het vervolg van het proces.

/ De gemeenteraad heeft rondom de HOM vooral inhoudelijke kaders op gedetailleerd niveau gesteld, maar had veel minder aandacht voor procedurele kaders. Een les voor de toekomst is om als raad al vroeg in het proces procedurele kaders te stellen, bijvoorbeeld over informatievoorziening (wanneer wil de raad over wat geïnformeerd worden), besluitvormingsmomenten en alternatieve oplossingsrichtingen.

/ Voor de HOM werd in een vroeg stadium uitgebreide samenspraak georganiseerd. Dit heeft de weerstand voor het project een kanaal gegeven om zich te uiten, terwijl de gemeente daar geen weerwoord tegen kon bieden. Een les is daarom om vooraf goed na te denken over welk type samenspraak in welke projectfase passend is.

4

Samenspraak

4.1 / Inleiding

Samenspraak is een belangrijk thema in Zoetermeer. In oktober 2013 werd er een kadernota Samenspraak aan de raad voorgelegd ter besluitvorming. Ook veel andere gemeenten in Nederland zijn bezig om inwoners en organisaties meer te betrekken. In Zoetermeer is de kadernota samenspraak uitgewerkt in een beleidsnota en een samenspraakverordening. Ook is er een samenspraakgroep in het leven geroepen die de gemeenteraad en het college adviseert over de inrichting van de samenspraak en gevraagd en ongevraagd advies geeft over dit thema.⁴⁵

In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de samenspraak die vanuit de gemeente (het college) is georganiseerd. De laatste alinea van dit hoofdstuk gaat in op de samenspraak die vanuit de gemeenteraad is georganiseerd.

4.2 / Inhoud

Doel totale pakket samenspraak niet duidelijk

De inrichting van de samenspraak is terug te vinden in de twee raadsvoorstellen over de HOM. Uit de raadsvoorstellen valt op te maken dat er samenspraak is georganiseerd rondom de haalbaarheidsonderzoeken, de resultaten hiervan zijn verwerkt in een omvangrijk samenspraakverslag.⁴⁶ Daarnaast zijn er klankbordgroepenbijeenkomsten, informatieavonden en overleggen met belanghebbenden gevoerd.⁴⁷ Uit de raadsstukken wordt niet duidelijk wat het doel was van het totale pakket samenspraak.

Externe partijen kritisch over invulling samenspraak door de gemeente

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat partijen in de samenleving – niet zijnde de initiatiefnemers – zeer kritisch zijn over de manier waarop de gemeente invulling heeft gegeven aan de samenspraak. Hoewel er met verschillende externe partijen is gesproken door de gemeente, geven de geïnterviewden aan dat er niet daadwerkelijk naar hen is geluisterd en dat hun input niet is meegenomen. Het gevolg hiervan is dat deze partijen zich niet serieus genomen voelen door de gemeente. Daarmee heeft de door de gemeente georganiseerde samenspraak eerder bijgedragen aan weerstand tegen de HOM dan dat deze voor draagvlak voor

⁴⁵ Kadernota samenspraak Zoetermeer, oktober 2013 en <https://zoetermeer.citycontent.nl/website/samenspraakgroepzoetermeer/samenspraak.php>

⁴⁶ Gewijzigd raadsvoorstel haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall t.b.v. raadsvergadering dd. 29 maart 2016 en Aangepast raadsvoorstel resultaten haalbaarheidsonderzoeken Holland Outlet Mall t.b.v. raadsvergadering 23 januari 2017

⁴⁷ Aangepast raadsvoorstel resultaten haalbaarheidsonderzoeken Holland Outlet Mall t.b.v. vergadering 23 januari 2017

de plannen heeft gezorgd. Ook vanuit de regio werd er kritisch tegen de plannen voor de HOM aangekeken en werden zorgen geuit. Dit gebeurde bijvoorbeeld tijdens gesprekken met de gemeente en inspraak tijdens raads- en commissievergaderingen. Hoe de regio en verschillende andere belanghebbenden naar de HOM keken, werd nogmaals duidelijk tijdens de hoorzitting die de provincie Zuid-Holland organiseerde over de HOM. Deze bijeenkomst werd georganiseerd omdat Provinciale Staten veel reacties kreeg over de ontwikkeling van de HOM, zowel vanuit Zoetermeer als vanuit de omliggende gemeenten. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat het overgrote deel van de meer dan 100 aanwezigen tegen de komst van de HOM was, zo blijkt uit de interviews. Verschillende deelnemers die kritisch waren over de komst van de HOM hebben samenwerking met elkaar gezocht en een eigen website over de HOM opgezet: www.homzoetermeer.nl. Bij deze samenwerkende partijen horen o.a. Bewonersgroep DoeNietZoMall Zoetermeer, B.V. Beleggingsmaatschappij Stadscentrum Zoetermeer, Bewonerscomité Hom!Nee, Unibail-Rodamco, Altera Vastgoed en verschillende ondernemersverenigingen uit de regio.⁴⁸ De samenwerkende partijen hebben zelf onderzoek laten doen naar de HOM, een lobbybureau in de hand genomen en de pers opgezocht om hun mening kenbaar te maken, zo blijkt uit de interviews. Verschillende van deze partijen hebben ook ingesproken tijdens de commissie- en raadsvergaderingen.

Ook samenspraakgroep kritisch over manier waarop de gemeente samenspraak heeft vormgegeven

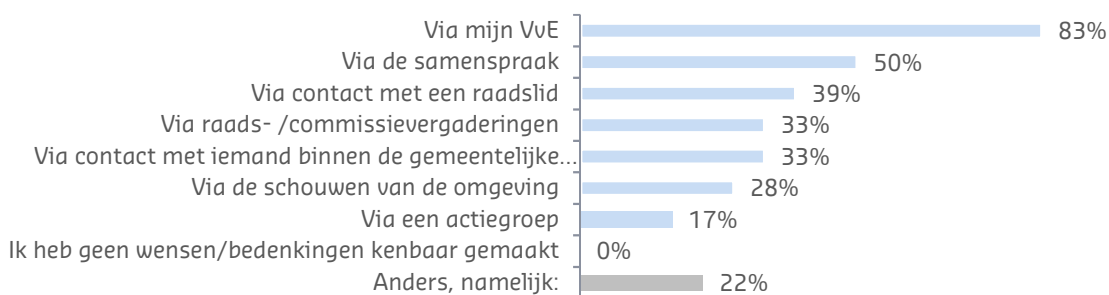
In de raadsvergadering van 23 januari 2017 ligt een advies van de samenspraakgroep over het toepassen van samenspraak in het project HOM ter tafel. Daarbij adviseert de samenspraakgroep om de opzet van de samenspraak te verbreden op basis van een krachtenveldanalyse. Over de manier waarop de samenspraak is ingericht is de samenspraakgroep kritisch: *"(...) bij de start is de Samenspraakverordening van Zoetermeer niet volledig gevolgd. Er is geen heldere inventarisatie van belangen gemaakt met als gevolg, dat het onduidelijk was wie en welke groeperingen in de stad een belang bij dit besluit hebben. Daardoor zijn er meerdere belangen buiten de boot gevallen."*⁴⁹ Dit beeld wordt bevestigd vanuit de interviews.

Inwoners van de Planeten hebben hun input met name via de VvE's en de samenspraak kenbaar gemaakt

Uit de digitale enquête die onder inwoners van de Planeten is verspreid ontstaat het beeld dat de bewoners op allerlei manieren hun wensen en bedenkingen over de HOM duidelijk hebben gemaakt. De meesten hebben dit via de VvE's gedaan (ruim 80%), de helft van de bewoners heeft hiervoor de samenspraak benut. Opvallend hierbij is dat veel bewoners van de Planeten gebruik hebben gemaakt van meerdere instrumenten. Deze gegevens zijn nader uitgewerkt in figuur 2.

Figuur 2

Op welke manier heeft u uw wensen/bedenkingen kenbaar gemaakt ten aanzien van de komst van de Holland Outlet Mall?



Collegeleden en raadsleden hadden geen inhoudelijke antwoorden op vragen van inwoners

De samenspraak werd vanaf een vroeg stadium in het proces (haalbaarheidsonderzoeken) georganiseerd, zo blijkt uit de interviews en de raadsvoorstellen over de HOM.⁵⁰ Via de samenspraak ontving de gemeente veel reacties en vragen van inwoners over de HOM. Uit de digitale vragenlijst komt het beeld naar voren dat de bewoners vooral de indruk hadden dat zij wensen over de omgeving van de HOM konden meegeven aan de

⁴⁸ <http://homzoetermeer.nl/contact/>

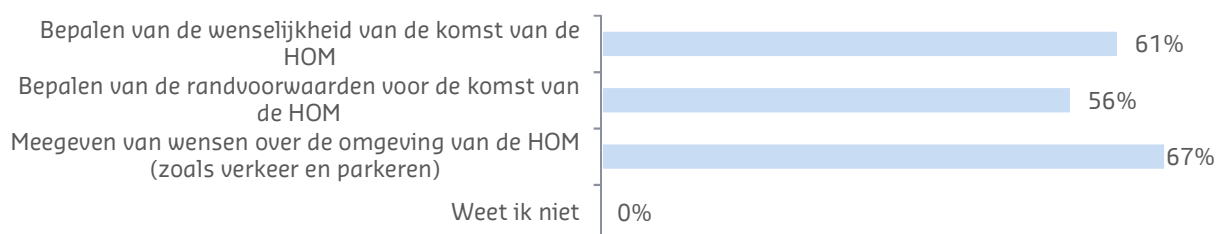
⁴⁹ <https://zoetermeer.citycontent.nl/website/samenspraakgroepzoetermeer/websitefile/doc/Advies-Samenspraakgroep-HOM-20170118-Meer%20beslisfasen-Krachtenveldanalyse-Januari2017-Fase2.pdf>

⁵⁰ Gewijzigd raadsvoorstel haalbaarheidsonderzoek Holland Outlet Mall t.b.v. raadsvergadering dd. 29 maart 2016 en Aangepast raadsvoorstel resultaten haalbaarheidsonderzoeken Holland Outlet Mall t.b.v. raadsvergadering 23 januari 2017

gemeente (zie figuur 3). Ook blijkt uit de digitale enquête dat bewoners de samenspraak vooral relevant vonden voor het bepalen van randvoorwaarden voor de HOM. De helft van de bewoners vond de samenspraak relevant voor het meegeven van wensen over de omgeving en iets meer dan een derde van de bewoners vond de samenspraak relevant voor het bepalen van de wenselijkheid van de HOM (zie figuur 4). Hoewel de meeste bewoners de samenspraak dus relevant vonden voor het bepalen van randvoorwaarden voor de HOM, blijkt uit de interviews dat het college nog niet met deze randvoorwaarden aan de slag kon, omdat het initiatief zich nog in een prille fase bevond. Daardoor was het voor het college én voor de raad ook niet mogelijk om alle vragen, verzoeken en reacties van inwoners inhoudelijk te beantwoorden: de antwoorden op de vragen waren namelijk nog niet voorhanden. Hierbij heeft het niet geholpen dat de haalbaarheidsonderzoeken, die vrij technisch van aard waren, zonder duiding beschikbaar zijn gesteld en dus vragen oproepen. Inwoners moesten er op vertrouwen dat het college op een goede manier met hun inbreng zou omgaan, terwijl de signalen uit de onderzoeken wel tot veel vragen bij de inwoners leidden. Het 'bewijs' daarvan zouden inwoners pas later te zien krijgen in concrete tekeningen en bestemmingsplannen. Het feit dat de raad en het college geen inhoudelijke antwoorden op de vragen van inwoners konden geven, wekte wantrouwen en onvrede in de hand, zo blijkt uit de interviews. Een tweede effect van het vroeg opstarten van de samenspraak is dat tegenstanders van de HOM zich al in een vroeg stadium kenbaar konden maken en zich konden organiseren, zowel plaatselijk, regionaal als landelijk.

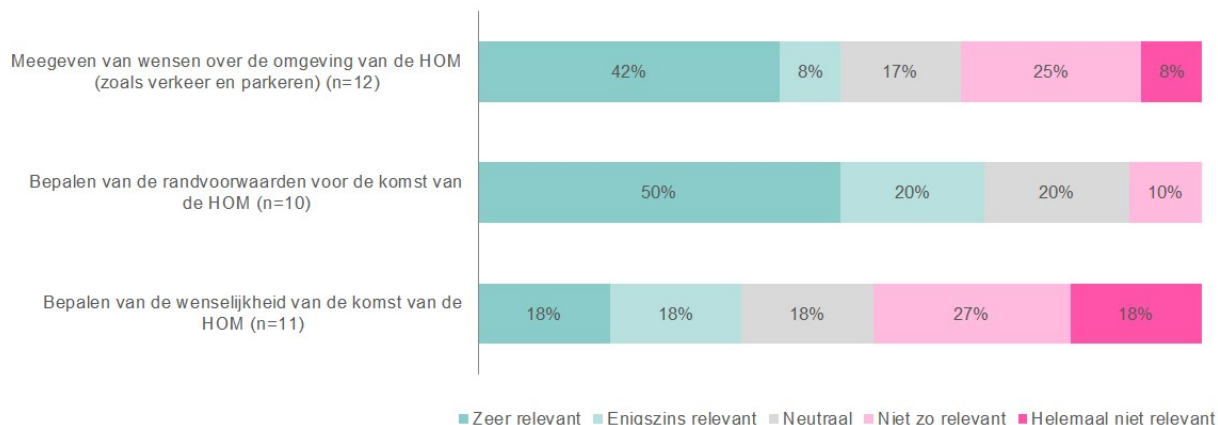
Figuur 3

Waar wilde de gemeente u bij betrekken ten aanzien van de komst van de Holland Outlet Mall (HOM)?



Figuur 4

Hoe vond u de samenspraak in relatie tot het doel van...



Tijdens bewonersavond kon de raad los van informatievoorziening vanuit het college een eigen beeld vormen

Om als raad meer actief betrokken te raken bij het initiatief HOM is er door de raadsgriffie een bewonersavond georganiseerd waarvoor alle inwoners en organisaties uit Zoetermeer waren uitgenodigd, zo blijkt uit de interviews. Deze bewonersavond vond plaats in aanvulling op de samenspraak die reeds vanuit de gemeente werd georganiseerd. De insteek van deze avond was dat de raad zijn eigen mening kon vormen over de HOM, los van de gesprekken die ambtenaren en het college met stakeholders hadden gevoerd. Dit werd mede ingegeven door de signalen die de raad ontving dat inwoners zich niet gehoord voelden. Tijdens de bewonersavond waren geen collegeleden aanwezig. Vanuit het oogpunt van de raad – meningsvormend – is een dergelijke bewonersavond goed te verklaren. Vanuit het oogpunt van de partijen in de samenleving kan deze 'extra' samenspraakavond verkeerde verwachtingen of verwarring scheppen, omdat de samenhang van het eerdere samenspraaktraject met de bewonersavond van de raad niet vanzelfsprekend is.



Bijlagen



1. Onderzoeksprotocol

Necker van Naem maakt in het onderzoek gebruik van twee belangrijke onderzoeksmethoden: het analyseren van documenten en het voeren van gesprekken.

De interviews worden afgenomen door één of twee onderzoekers. De samenvatting of het verslag van het gesprek wordt vertrouwelijk wordt behandeld. Dit betekent dat verslagen alleen door Necker van Naem worden gebruikt en niet aan de opdrachtgever of aan derden worden verstrekt. Daarnaast betekent de vertrouwelijkheid dat in de rapportage geen citaten of naar personen herleidbare teksten worden opgenomen. Wel kunnen onderdelen van het gesprek gebruikt worden voor de rapportage.

Protocol voor interviews

- / Tijdens de uitvoering van het onderzoek kunnen zowel personen op ambtelijk en bestuurlijk niveau binnen de gemeente als externe partijen worden benaderd voor een interview.
- / Vaststelling van plaats en tijd van het interview vindt plaats in onderling overleg. De uitnodiging wordt schriftelijk verzonden. Necker van Naem beschouwt e-mail als een schriftelijk communicatiemiddel.
- / Te interviewen personen ontvangen bij de uitnodiging voor het interview dit onderzoeksprotocol, de kaders van het onderzoek en een lijst met de gespreksthema's die tijdens het interview in ieder geval aan de orde zullen komen.
- / Interviews worden afgenomen door één of twee onderzoekers van Necker van Naem.
- / Van interviews wordt een verslag gemaakt van de bevindingen die voor het onderzoek van belang zijn.
- / Verslagen worden binnen vijf werkdagen na het interview ter accordering voorgelegd aan degene met wie het interview heeft plaatsgevonden. Dit ter verificatie van de juistheid van het verslag.
- / Indien de geïnterviewde niet binnen vijf werkdagen reageert, wordt aangenomen dat de geïnterviewde zich met de inhoud van het verslag akkoord verklaart, tenzij hier tussen de gesprekspartner en de onderzoekers andere afspraken over zijn gemaakt.
- / Geïnterviewden ontvangen een exemplaar van de definitieve versie van het verslag.
- / Interviewverslagen zijn werkmateriaal voor de onderzoekers (en worden dus niet aan de auditwerkgroep of de raad verstrekt). Onderdelen uit de interviewverslagen kunnen worden gebruikt bij het opstellen van het onderzoeksrapport, maar op een zodanige wijze dat herleiding naar individuele personen in beginsel niet mogelijk is.



2. Begrippenlijst

Begrip	Betekenis
Coördinatieoverleg HOM	Intern overleg met wethouders, directie en de projectorganisatie om te spreken over de stand van zaken van het project en ter voorbereiding op stuurgroepen
CP West	Overkoepelende VvE waar de inwoners van de Planeten en de eigenaren van de winkels in het Woonhart in zijn vertegenwoordigd
DPO	Distributie Planologisch Onderzoek
FOC	Factory Outlet Center
Haalbaarheidsfase	Fase 1 uit de Zoetermeerse werkwijze projectmatig werken
Handvest informatievoorziening	Hierin hebben raad en college afspraken gemaakt over informatievoorziening aan de raad
Initiatiefnemers	De vastgoedeigenaren van het Woonhart en projectontwikkelaar Provast
Intentieovereenkomst	Overeenkomst waarin partijen de intentie uitspreken samen een doel te bereiken
Ontbindingsovereenkomst	Overeenkomst om een andere overeenkomst te beëindigen
Principeakkoord	Voorlopig akkoord, geen formele ondertekening
Provast	Beoogd ontwikkelaar HOM
ROK	Realisatieovereenkomst, waarin de gemeente aanvullende afspraken maakt over de uitwerking van een project
Samenspraak	Het door het bestuursorgaan op interactieve wijze betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de ontwikkeling van gemeentelijk beleid, in de vorm van informeren, raadplegen, adviseren of coproduceren
SOK	Samenwerkingsovereenkomst, waarin de gemeente afspraken maakt met een externe partij over bijvoorbeeld de kostenverdeling
Stuurgroep HOM	Vastgoedeigenaren Woonhart en ambtelijke ondersteuning waarin besluiten worden genomen over het project
VvE Planeten	Vereniging van Eigenaren Planeten (VvE's Saturnus, Mercurius, Neptunus)

Wenselijkheidsfase	Fase 0 uit de Zoetermeerse werkwijze projectmatig werken
Woonhart	Woonboulevard, (deel van de) locatie voor de HOM + faciliteiten
Zoetermeerse werkwijze projectmatig werken	Handleiding voor het werken in projecten die de gemeente Zoetermeer in 2014 opstelde



3. Bronnen

Documenten

Voor de geraadpleegde documenten verwijzen wij u naar de voetnoten in het stuk.

Interviews

Gedurende het onderzoek hebben wij met de onderstaande personen gesproken.

Naam	Functie	Datum interview
Mariette van Leeuwen	Voormalig wethouder, o.a. portefeuille Economische Zaken	25 oktober 2017
Ron van Nood Hennie Koek	Directeur Gemeentesecretaris en algemeen directeur	25 oktober 2017
Marc Rosier	Wethouder, o.a. portefeuilles Stedelijke ontwikkeling, Ruimtelijke ontwikkeling, Beheer openbaar gebied	25 oktober 2017
Remko de Jong Mirjam van den Broek	Voormalig programmamanager Binnenstad Teammanager ruimtelijke en fysieke projecten	26 oktober 2017
Maayke Rusken Evelien Loeters	Strategisch communicatieadviseur HOM Junior projectmanager	26 oktober 2017
Margreet van Driel	Wethouder, o.a. portefeuille Economische Zaken	26 oktober 2017
Jeroen Tomassen Ron van Rooijen	Directeur / concern controller Hoofd Financiën en Control	26 oktober 2017
Robin Blokland Jaap Kleinhesselink Gerard Groffen	Griffier Plaatsvervangend griffier en secretaris van het presidium Commissiegriffier / raadsadviseur	26 oktober 2017
Charlie Aptroot	Burgemeester	26 oktober 2017
Klaas Schra	Raadslid CU / SGP	26 oktober 2017
Veronique Frinking	Commissielid CDA	26 oktober 2017

Jordy Boerboom	Raadslid GroenLinks	26 oktober 2017
Lisette Meijer	Raadslid VVD	26 oktober 2017
Benita van Wegen	Raadslid LHN	26 oktober 2017
Juliette Meurs	Raadslid Zoetermeer Vooruit	26 oktober 2017
Marijke van der Meer	Raadslid Zó! Zoetermeer	31 oktober 2017
Willem Bos	Raadslid D66	31 oktober 2017
Lennart Feijen	Raadslid SP	31 oktober 2017
Chantal Walther	Raadslid PvdA	31 oktober 2017
Ram Fatingan	Raadslid	31 oktober 2017
Hans de Jong	Partner Provast	8 november 2017
Rob Lindeman	(Een) particuliere eigenaar van het Woonhart	8 november 2017
Hans de Jonge	(Een) particuliere eigenaar van het Woonhart	8 november 2017
Ed Heemskerk Dennie van Herwijnen	Voorzitter Vereniging Promotie Woonhart Zoetermeer Bestuurslid Ondernemersvereniging Dorpsstraat Zoetermeer	14 november 2017
Otto Ambagtsheer Teun Jan Spits Eef van der List Ferdie Schenk Erwin Wessels	Managing Director Benelux, Unibail-Rodamco Operating Manager, Unibail-Rodamco Vereniging Dorpsstraat Vastgoed BIZ Portefeuillemanager Winkels, Altera Vastgoed Directeur Portefeuillemanagement	21 november 2017
John van Alphen Peter Pfeijffer	Vertegenwoordigers actiegroep DoeNietZoMall	21 november 2017
Rob Geldof Olaf Bordewijk Paul Beijlsmit	Voorzitter VvE Saturnus Voorzitter VvE Neptunus Voorzitter VvE Mercurius	22 november 2017



4. Feitenrelaas college

Feitenrelaas Holland Outlet Mall

Met het raadsbesluit “Procesevaluatie Holland Outlet Mall” d.d. 2 oktober 2017 is het college de opdracht gegeven om z.s.m. een feitenrelaas op te leveren. Bijgaand feitenrelaas geeft uitvoering aan deze opdracht.

Leeswijzer

Het feitenrelaas omvat de periode juli 2014 – oktober 2017. Er worden verschillende type feiten beschreven, die elk zijn aangeduid met een andere kleur:

	Feiten m.b.t. de raad (besluitvorming, memo's aan de raad etc.)
	Feiten m.b.t. het college (besluitvorming, bestuurlijk overleg, carrousel etc.)
	Feiten m.b.t. de initiatiefnemers (samenwerking, onderhandelingen etc.)
	Feiten m.b.t. samenspraak (bijeenkomsten, overleg VVE Planeten etc.)

In dit feitenrelaas zijn de formele beslismomenten door het college en de gemeenteraad opgenomen en de daarmee samenhangende feiten. Hieronder vallen de informatieverstrekking aan college en raad, de onderhandelingsmomenten met de initiatiefnemers, de samenspraak en het overleg met direct boven- en naast wonenden (VVE Planeten en Vredekerk).

De collegevergaderingen waarin geen besluitvorming of informatievoorziening (carrousel) over de HOM plaatsvond zijn niet opgenomen in het overzicht. Ook gesprekken van de gemeente met niet-direct boven- en naast wonenden zijn buiten beschouwing gelaten.

Stukken die zijn bekrachtigd door de raad als “geheim” worden wel genoemd in het feitenrelaas als onderdeel van het proces, maar zijn t.a.v. de inhoud buiten beschouwing gelaten. Het betreft de cijfers uit de business case en een gedeelte van financiële bijlage 11.

Overlegstructuur met initiatiefnemers

Naast het formele bestuurlijk overleg (Stuurgroep) is regelmatig op diverse niveaus en op diverse manieren overleg gevoerd met de initiatiefnemers, o.a.:

- Projectgroep FOC Woonhart / Projectgroep HOM, ca. 1x per twee weken
- Telefoongesprekken en e-mail contact gedurende het gehele proces
- Aanwezigheid initiatiefnemers bij alle samenspraakbijeenkomsten en commissie- en raadsvergaderingen over de HOM t/m januari 2017

Overlegstructuur intern met bestuur

Naast het formele bestuurlijk overleg (Stuurgroep) is regelmatig op diverse niveaus en op diverse manieren overleg gevoerd met de wethouders, o.a.:

- Coördinatieoverleg HOM, ca. 1x per 4 weken
- Wethoudersoverleg, ca. 1x per week, wisselende agenda
- Bilaterale overleggen met wethouders

Overlegstructuur belangen- en actiegroepen

Naast het samenspraaktraject waarin de stad en regio zijn betrokken, is met een aantal belangen- en actiegroepen regelmatig op ambtelijk niveau overleg geweest, o.a.:

- VVE Planeten: 1x per maand informeel bijpraten, diverse telefoongesprekken en e-mails
- Vredekerk: Bij actuele ontwikkelingen
- DoeNietZoMall: ca. 1x per 3 weken, soms meerdere overleggen per week, veel e-mails
- Samenspraakgroep: toehoorder bij ambtelijke gesprekken DNZM, ook 1 op 1 gesprekken

Begrippenlijst

<i>Carrousel</i>	Bijeenkomst college en directie rond een bepaald thema dat raakvlakken heeft met verschillende portefeuilles.
<i>Coördinatieoverleg HOM</i>	Intern overleg met wethouders, directie en de projectorganisatie om te spreken over de stand van zaken van het project en ter voorbereiding op stuurgroepen.
<i>DPO</i>	Distributie Planologisch Onderzoek
<i>FOC</i>	Factory Outlet Center
<i>HOM</i>	Holland Outlet Mall
<i>Initiatiefnemers</i>	De vastgoedeigenaren van het Woonhart en projectontwikkelaar Provast
<i>Klankbordgroepen bijeenkomst</i>	Één van de ingezette samenspraakvormen. In klankbordgroepen per doelgroep (bijv. omwonenden, ondernemers) zijn o.a. onderzoeksopzet, tussenresultaten en eindresultaten van de haalbaarheidsonderzoeken besproken.
<i>Projectgroep FOC Woonhart</i> <i>Projectgroep HOM</i>	Overleg projectorganisatie met Provast en vastgoedeigenaren Woonhart
<i>RO</i>	Ruimtelijke ordening
<i>SOK</i>	Samenwerkingsovereenkomst
<i>Stuurgroep FOC Woonhart</i> <i>Stuurgroep HOM</i>	Extern overleg met wethouders, directie Provast, woordvoerder(s) vastgoedeigenaren Woonhart en ambtelijke ondersteuning waarin besluiten worden genomen over het project
<i>VVE Planeten</i>	Vereniging van Eigenaren Planeten (woningen boven Woonhart)

2014

9 juli

Presentatie idee transformatie Woonhart naar FOC

Door initiatiefnemers FOC aan wethouders gemeente. Wethouders geven aan dat de gemeente positief tegenover de plannen staat en dat het belangrijk is om partners in de stad en belanghebbenden te betrekken bij de planvorming. Zorgvuldigheid staat voorop. Uiteindelijk zullen de gemeenteraad en de Provincie formeel moeten instemmen met de plannen. Wat betreft onderdelen als RO-procedure en infrastructuur heeft de gemeente in deze fase alleen een toetsende rol. De SOK tussen Provast en de eigenaren is op hoofdlijnen gereed, daarna volgt de fase van planontwikkeling. Aan het einde van het jaar willen de initiatiefnemers meer duidelijkheid geven over het draagvlak, de financiële haalbaarheid en de RO procedure.

12 augustus

Stakeholderanalyse Woonhart deel 1

Er wordt een stakeholderanalyse Woonhart door gemeente en initiatiefnemers gemaakt als onderlegger voor een communicatieplan. De initiatiefnemers maken een ronde langs relevante stakeholders en halen hun eisen/wensen en ideeën op. Dit resulteert in een set uitgangspunten die later in het traject (raadsbesluit 29 maart 2016) door de raad worden vastgesteld.

22 augustus

Oplevering onderzoek positionering Woonhart

De vastgoedeigenaren van het Woonhart hebben INretail en Ecorys gevraagd welke verschillende scenario's er zijn voor de toekomst van het Woonhart. Het onderzoek wordt opgeleverd met de conclusie dat transformatie van het Woonhart naar FOC de moeite waard is om nader te onderzoeken.

30 oktober

Stakeholderanalyse Woonhart deel 2

Vervolg op bijeenkomst 12 augustus

13 november

Collegebesluit

Over memo ontwikkelingen Woonhart

13 november

Raadsmemo

Over Ontwikkelingen Woonhart [Link naar memo](#)

18 november

Informatieavond bewoners Planeten en omwonenden

Omwonenden worden door de initiatiefnemers geïnformeerd over het idee van transformatie Woonhart naar FOC.

24 november

Informatieavond gemeenteraad

Op verzoek van een raadslid wordt de gehele gemeenteraad door de initiatiefnemers geïnformeerd over mogelijke transformatie van Woonhart naar FOC.

26 november

Overleg gemeente – VVE Planeten

Eerste gesprek gemeente en VVE Planeten over mogelijke transformatie van Woonhart naar FOC

10 december

Stuurgroep FOC Woonhart

Bestuurlijk overleg FOC Woonhart met wethouders Van Leeuwen en Rosier en initiatiefnemers. Besproken wordt o.a. wat het resultaat is van de verkenning naar draagvlak bij belanghebbenden. Er wordt gesproken over de inhoudelijke uitwerking, de belegger en het inbrengen van gronden voor parkeren.

2015

13 januari	Carrousel Over mogelijke transformatie Woonhart naar FOC.
17 februari	Projectgroepen FOC Woonhart
16 april	Het jaar 2015 hebben de initiatiefnemers voornamelijk gebruikt om inzicht krijgen in de benodigde informatie en onderzoeken om de rest van het proces en de besluitvorming verder te kunnen uitwerken. De rol van de gemeente was in 2015 beperkt. De initiatiefnemers hebben bij diverse projectgroep-overleggen (initiatiefnemers + gemeente) deskundigen op gebied van DPO-onderzoek en RO-procedure uitgenodigd om toelichting te laten geven op benodigde processtappen.
9 juni	
25 juni	
26 juni	
9 juli	Bestuurlijk overleg Vredekerk Projectgroep FOC Woonhart Collegebesluit Over memo stand van zaken onderzoek FOC Woonhart
14 juli	Raadsmemo Over Stand van zaken onderzoek FOC Woonhart Link naar memo Mededeling dat Provast na de zomer begint met het maken van een DPO.
26 augustus	Bestuurlijk overleg Vredekerk
1 september	Projectgroepen FOC Woonhart
15 september	Na het zomerreces zijn meerdere overleggen geweest over de onderzoeksopzet van het DPO, waarvan de initiatiefnemers opdrachtgever zijn. Het opdrachtgeverschap van de overige benodigde haalbaarheidsonderzoeken is regelmatig onderwerp van gesprek geweest.
29 september	
6 november	Stuurgroep FOC Woonhart
6 december	Projectgroep FOC Woonhart



2016

29 januari	Collegebesluit Over haalbaarheidsonderzoek HOM
29 februari	Raadscommissie Stad Over Haalbaarheidsonderzoek HOM (beeld- en oordeelsvormend) Link naar stukken
2 maart	Stuurgroep HOM N.a.v. commissievergadering HOM. Op de agenda staat o.a. de rolverdeling tussen de gemeente en initiatiefnemers t.a.v. de haalbaarheidsonderzoeken en samenspraak.
8 maart	Raadsvragen Beantwoording vragen uit commissie stad d.d. 29/2 over Haalbaarheidsonderzoek HOM Link naar stuk
14 maart	Raadscommissie Stad Over Haalbaarheidsonderzoek HOM (beeld- en oordeelsvormend) Link naar stukken
29 maart	Raad Besluitvorming over Haalbaarheidsonderzoek HOM Link naar stukken De gemeenteraad besluit dat – om uiteindelijk een besluit te kunnen nemen over de wenselijkheid van de HOM – eerst de effecten van de HOM moeten worden onderzocht en stelt daarvoor budget beschikbaar. De raad vraagt het college om vier onderzoeken te doen (verkeer, juridisch, brede effecten, stedenbouw) en één onderzoek (DPO) te begeleiden. Met uitzondering van de inventarisatie van juridische instrumenten wordt elk onderzoek in samenspraak met belanghebbenden uitgevoerd. De uitkomsten van de onderzoeken worden in oktober/november 2016, voorzien van een advies teruggekoppeld aan de gemeenteraad. De initiatiefnemers zijn opdrachtgever van het DPO en doen daarnaast een toezegging voor een financiële bijdrage van €60.000,- aan de onderzoeksfase.
12 april	Collegebesluit Over memo uitwerking samenspraak haalbaarheidsonderzoeken HOM
12 april	Raadsmemo Over uitwerking samenspraak haalbaarheidsonderzoeken HOM Link naar memo Met dit memo wordt de vraag van de raad om een nadere uitwerking van het samenspraakproces beantwoord.
14 april	Bestuurlijk overleg Vredekerk
19 april	Informatieavond voor organisaties en bedrijven Samenspraak over onderzoeksopzet en –vragen van de haalbaarheidsonderzoeken
20 april	Informatieavond voor inwoners Samenspraak over onderzoeksopzet en –vragen van de haalbaarheidsonderzoeken
20 mei	Overleg gemeente met VVE Planeten
24 mei	Klankbordgroepen bijeenkomst Samenspraak over onderzoeksopzet en –vragen van de haalbaarheidsonderzoeken
27 juni	Overleg gemeente met VVE Planeten
5 juli	Collegebesluit Over memo voortgang haalbaarheidsonderzoeken en samenspraak
6 juli	Raadsmemo

	Over voortgang haalbaarheidsonderzoeken en samenspraak HOM Link naar memo In dit memo wordt o.a. gemeld dat de tussenresultaten naar verwachting na de zomer worden opgeleverd en aan de raad worden aangeboden.
16 augustus	Carrousel Over tussenresultaten haalbaarheidsonderzoeken
23 augustus	Carrousel Vervolg op carrousel 16 augustus
25 augustus	Collegebesluit Schriftelijk besluit over memo voortgang haalbaarheidsonderzoeken en samenspraak
25 augustus	Raadsmemo Over voortgang haalbaarheidsonderzoeken en samenspraak HOM Link naar memo De raad wordt geïnformeerd over de voortgang van de onderzoeken en samenspraak. In het memo wordt aangegeven dat college en raad naar verwachting eind oktober kunnen besluiten over de definitieve onderzoeksresultaten
30 augustus	Klankbordgroepen bijeenkomst Samenspraak over de tussenresultaten van de haalbaarheidsonderzoeken
31 augustus	Bestuurlijk werkbezoek regio Bestuurlijk werkbezoek regiogemeenten aan binnenstad Zoetermeer met HOM als centraal onderwerp.
31 augustus	Informatieavond Samenspraak over de tussenresultaten van de haalbaarheidsonderzoeken
31 augustus	Dagmail raad De raad ontvangt de presentaties van de bureaus over de tussenresultaten van de haalbaarheidsonderzoeken
1 september	Regionaal overleg Samenspraak over de tussenresultaten van de haalbaarheidsonderzoeken in de regionaal economische overleggen van de MRDH, Holland Rijnland en Midden Holland
2 september	Bestuurlijk overleg Vredekerk
19 september	Technisch overleg raad De raad wordt door de onderzoekers geïnformeerd over de tussenresultaten van de haalbaarheidsonderzoeken
7 oktober	Besluit portefeuillehouders Over memo planning samenspraak en besluitvorming
10 oktober	Raadsmemo Over planning samenspraak en besluitvorming HOM Link naar memo De raad wordt geïnformeerd over de planning van de besluitvorming over de resultaten van de effectonderzoeken. In overleg met het presidium kan besluitvorming over de onderzoeksresultaten door de raad plaatsvinden op 6 (beeldvormend), 12 (oordeelsvormend) en 19 december (besluitvormend).
13 oktober	Overleg gemeente met Vredekerk
24 oktober	Carrousel Ter voorbereiding op besluitvormingstraject over de onderzoeksresultaten
25 oktober	Collegebesluit Schriftelijk besluit over memo overschrijding onderzoeksfase HOM
26 oktober	Raadsmemo Over overschrijding onderzoeksfase HOM Link naar memo Het college meldt aan de raad dat het onderzoeksbudget wordt overschreden en nadere

	informatie hierover volgt met de stukken voor de besluitvorming over de onderzoeksresultaten in december.
1 november	Collegebesluit Resultaten onderzoeken HOM
15 november	Brief college aan adviseur Vredekerk Over positie gemeente t.o.v. Vredekerk
21 november	Raadsvraag consumentenonderzoek HOM N.a.v. een vraag uit de raad wordt het Consumentenonderzoek HOM aan de raad verzonden.
21 november	Bekrachtiging geheimhouding raadsstukken Bijlagen 10 en 11 bij Raadsbesluit haalbaarheidsonderzoek HOM door raad Link naar stuk Bij de besluitvorming in december horen twee geheime bijlagen. De raad besluit de geheimhouding te bekrachtigen.
21 november	Technisch overleg raad De raad wordt door de onderzoekers en ambtenaren geïnformeerd over de onderzoeksresultaten. Per onderzoek is een tafel ingericht met de onderzoekers en ambtenaren en een voorzitter vanuit de raad. Raadsleden kunnen rouleren en vragen stellen. Er is ook een tafel voor “overige vragen”.
29 november	Stadsgesprek gemeenteraad Op verzoek van de gemeenteraad wordt in samenwerking met de griffie een Stadsgesprek tussen gemeenteraad en de stad en regio over de onderzoeksresultaten HOM georganiseerd.
6 december	Technisch overleg raad Over verkeersonderzoek
6 december	Raadscommissie Stad Over resultaten onderzoeken HOM (beeld- en oordeelsvormend) Link naar stukken De commissie besluit dat nog niet overgegaan kan worden tot oordeelsvorming en dat op 12 december wederom beeldvormend over de onderzoeksresultaten HOM zal worden gesproken.
12 december	Raadscommissie Stad Over onderzoeksresultaten HOM (vervolg op beeldvorming 6/12) Link naar stukken
20 december	Besluit portefeuillehouders Over memo beeldvormende vragen
21 december	Raadsmemo Over beantwoording beeldvormende vragen HOM Link naar memo Er wordt een groot aantal vragen gesteld door de fracties. Aan de raad wordt de suggestie gedaan om alle vragen te bundelen zodat de hele raad alle vragen en antwoorden kan inzien. Alle vragen en antwoorden worden zodoende door het college aan de raad verzonden.
21 december	Collegebesluit Schriftelijk besluit over memo reactie second opinions
21 december	Raadsmemo Over reactie op second opinions HOM door INretail Link naar memo Het college wordt gevraagd naar een reactie op de second opinions op 2 onderzoeken door INretail.
22 december	Overleg gemeente met Vredekerk
22 december	Collegebesluit Schriftelijk besluit over memo alternatief voorstel besluitvorming
22 december	Raadsmemo Over alternatief voorstel besluitvorming resultaten HOM Link naar memo Tijdens de raadsbehandeling maakt de raad duidelijk dat zij meer grip wil op

het besluitvormingsproces en meer besluitvormingsmomenten wil inbouwen. Aan het college wordt een alternatief voorstel voor besluitvorming gevraagd. In het nieuwe voorstel worden meer besluitmomenten (go / no go) voor de raad ingebracht. Zo kan de raad in 4 (in plaats van 3) stappen besluiten wel of niet door te gaan met het project HOM. De raad gaat hiermee akkoord. Vanwege de onzekerheid of gemaakte kosten volledig kunnen worden verhaald op de initiatiefnemers, wordt in het raadsvoorstel gesproken van “inzet om kosten te laten betalen door de initiatiefnemers” i.p.v. “uitgangspunt dat kosten worden betaald door de initiatiefnemers”.

29 december

Collegebesluit

Schriftelijk besluit over memo toezegging business case

29 december

Raadsmemo

Over toezegging business case HOM [Link naar memo](#) De raad vraagt het college om inzicht in de financiële kant van het verhaal en vraagt het college om een business case te maken. Met dit memo wordt de raad geïnformeerd dat de business case in de eerste helft van januari aan de raad wordt verzonden.

2017

9 januari	Bestuurlijk overleg met VVE Planeten Wethouders en VVE Planeten gaan in gesprek over eisen en wensenlijst VVE Planeten.
9 januari	Raadscommissie Stad Over Resultaten onderzoeken HOM (oordeelsvormend) Link naar stukken
10 januari	Collegebesluit Over memo business case HOM
13 januari	Raadsmemo Over business case HOM Link naar memo Het college heeft toegezegd een business case te maken en heeft dit in december/januari gedaan. Naast het openbare memo ontvangt de raad een geheim memo, waarin gegevens staan die de onderhandelingspositie van de gemeente kunnen schaden wanneer deze openbaar gemaakt zouden worden. In het openbare memo zijn deze gegevens “weggelakt”. Raadsleden is de mogelijkheid tot technische toelichting op de business case geboden.
19 januari	Technisch overleg raad Over de business case
23 januari	Raad Besluitvorming over Resultaten onderzoeken HOM Link naar stukken De gemeenteraad besluit om verder te gaan met de ontwikkeling van de HOM. Concreet wordt besloten om een volgende stap te zetten, die inhoudt dat een nadere verkeerskundige uitwerking wordt gemaakt, het DPO wordt geactualiseerd en onderhandeld wordt met de initiatiefnemers over een samenwerkingsovereenkomst (SOK). De verkeerskundige uitwerking en het DPO worden ter informatie aan de raad aangeboden, de SOK ter besluitvorming. Bij een positief besluit van de raad over de SOK, kan het college verder gaan met de volgende fase van bestemmingsplan en realisatieovereenkomst (ook valt er dan nieuw budget vrij). Er worden 7 moties aangenomen en 16 amendementen.
1 februari	Bijdrage Provast aan onderzoeksfase betaald Zoals toegezegd op 29 maart 2016.
21 februari	Collegebesluit Afwijzing inleidend verzoek tot referendum
22 februari	Bijeenkomst Randstad Koopstromenonderzoek 2016 I&O Research en gemeente informeren ondernemers en geïnteresseerden over de nieuwste Koopstromencijfers.
1 maart	Raadsmemo Over besluit afwijzing inleidend verzoek referendum HOM Link naar memo Er is een inleidend verzoek tot een referendum binnengekomen. De raad wordt geïnformeerd dat het college heeft besloten het verzoek tot een referendum over het raadsbesluit HOM d.d. 23 januari af te wijzen vanwege het ontbreken van voldoende ondersteuningsverklaringen.
7 maart	Collegebesluit Over memo proces uitwerkingsfase HOM
8 maart	Raadsmemo Over proces uitwerkingsfase HOM Link naar memo De raad wordt geïnformeerd over de te nemen stappen in de fase van de SOK. Het streven is om de verkeerskundige uitwerking, actualisatie DPO en de SOK in juni aan de gemeenteraad voor te leggen.

25 maart	Start schouwen Het schouwen (28x) van huidige situatie verkeer en parkeren Hoven- en Schouwenbuurt met inwoners, van 25 maart t/m 2 april 2017.
17 maart	Stuurgroep HOM De gemeente verzoekt de initiatiefnemers om een schriftelijke toezegging te doen voor het betalen van een voorlopige financiële bijdrage aan de fase van de SOK, totdat in de SOK de werkelijke kostenverdeling is bepaald.
24 maart	Onderhandelingsgesprek (mail) Herhaling van het verzoek uit de Stuurgroep d.d. 17 maart van de gemeente aan de initiatiefnemers.
5 april	Slotbijeenkomst schouwen verkeer De resultaten van het schouwen van de verkeerssituatie worden aan de deelnemers van de schouwen en overig geïnteresseerden gepresenteerd. De gemeenteraad is hierbij uitgenodigd.
6 april	Overleg gemeente met VVE Planeten
6 april	Stuurgroep HOM Bestuurlijk overleg gemeente en initiatiefnemers over dreigende stagnatie project door ontbreken financiële bijdrage van de initiatiefnemers. De raad heeft het college gevraagd om te beginnen met onderhandelen over een wezenlijke bijdrage van de initiatiefnemers aan de fase van de SOK. Deze vraag leidt tot een eerste formeel onderhandelingsgesprek over de verdeling van de kosten t.a.v. de SOK. Besloten wordt om business cases met elkaar uit te wisselen om inzicht te krijgen in het totaal aan kosten en opbrengsten.
19 april	Collegebesluit Schriftelijk besluit over memo voortgang HOM
19 april	Raadsmemo Over voortgang HOM Link naar memo De raad wordt geïnformeerd over de voortgang, o.a. m.b.t. de onderhandelingen over de SOK. Vermeld wordt dat de initiatiefnemers hebben verzocht om een integrale opgave van de gemeentelijke kosten t/m realisatie HOM. Dit heeft ertoe geleid dat de focus is komen te liggen op het totale palet aan werkzaamheden tot en met de realisatie inclusief kosten en kostenverdeling.
18 mei	Overleg gemeente met VVE Planeten
18 mei	Onderhandelingsgesprek Gemeente en initiatiefnemers wisselen business cases met elkaar uit.
2 juni	Raadvragen Beantwoording schriftelijke vragen VVD over mogelijke komst HOM Link naar beantwoording De VVD stelt het college schriftelijke vragen over de recent verschenen website www.homzoetermeer.nl welke is gemaakt door lobby en public affairs bureau Dröge en Van Drimmelen. Het college zegt toe dat zij het verzoek om open en transparant informatie te verstrekken nadrukkelijk bij de beroepsvereniging voor public affairs onder de aandacht brengt.
6 juni	Overleg gemeente met VVE Planeten
6 juni	Onderhandelingsgesprek Ingelast overleg met directie Provast, woordvoerders eigenaren Woonhart, directie en projectorganisatie over onvoldoende voortgang in de onderhandelingen over de SOK.
7 juni	Slotbijeenkomst schouwen parkeren De resultaten van het schouwen van de parkeersituatie worden aan de deelnemers van de schouwen en overig geïnteresseerden gepresenteerd. De gemeenteraad is hierbij uitgenodigd.
15 juni	Technisch memo

	Van portefeuillehouders aan griffie over reserveren data voor besluitvorming.
15 juni	Onderhandelingsgesprek Ingelast overleg met directie Provast, woordvoerders eigenaren Woonhart, directie en projectorganisatie om afspraken te maken over het convenant met de VVE, de SOK, het bestemmingsplan, het DPO en de planning. Resultaat is een principeakkoord op al deze onderwerpen.
15 juni	Overleg gemeente met Vredekerk
20 juni	Onderhandelingsgesprek Vervolgoverleg directie en projectorganisatie gemeente met directie Provast en woordvoerders vastgoedeigenaren Woonhart over de gemaakte afspraken op 15 juni.
22 juni	Onderhandelingsgesprek (telefonisch) Provast laat de gemeente (ambtelijk) weten dat de eigenaren van het Woonhart geen vertrouwen meer hebben in de huidige samenwerking met Provast. Tegelijkertijd geeft Provast aan verder te willen gaan met het project. Omdat er behoefte is aan meer duidelijkheid, wordt op 27 en 28 juni op ambtelijk niveau met beide partijen afzonderlijk gesproken.
27 juni	Collegebesluit Over memo voortgang HOM
27 juni	Raadsmemo Over voortgang HOM en afhandeling moties (door administratieve fout pas op 17 juli aan de raad verzonden) Link naar memo Het college informeert de raad dat de actualisatie van het DPO door de initiatiefnemers is vertraagd en de bespreking ervan in de MRDH daarom wordt uitgesteld. Naar verwachting wordt de SOK, waarin de afspraken rondom kostenverdeling van het gehele palet aan werkzaamheden t/m realisatie HOM zijn vastgelegd, in september/oktober ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.
27 juni	Onderhandelingsgesprek Overleg directie en projectorganisatie gemeente met directie Provast over geruchten onderlinge samenwerking Provast en eigenaren Woonhart. Er blijkt verschil van inzicht te zijn tussen de initiatiefnemers, wat vooral te maken heeft met het meebetalen aan de ambtelijke kosten. Ondanks het verschil in inzicht wordt door Provast een verdere samenwerking met de eigenaren niet uitgesloten. Provast geeft aan dat het project complex is, mede door de randvoorwaarden die de raad heeft gesteld.
28 juni	Onderhandelingsgesprek Overleg directie en projectorganisatie gemeente met vastgoedeigenaren Woonhart over geruchten onderlinge samenwerking Provast en eigenaren Woonhart. De eigenaren geven aan dat zij verder willen met het project. Ondanks het verschil in inzicht wordt door de eigenaren een verdere samenwerking met Provast niet uitgesloten. Aan de eigenaren wordt gevraagd om duidelijkheid te verschaffen en een schriftelijk standpunt in te nemen over de onderlinge samenwerking.
29 juni	Overleg gemeente met VVE Planeten
6 juli	Onderhandelingsgesprek De eigenaren van het Woonhart geven bij de gemeente (ambtelijk) mondeling aan dat zij, met medeweten van Provast, op zoek gaan naar andere ontwikkelaars die, al dan niet samen met Provast, interesse hebben in de ontwikkeling van de HOM.
28 juli	Planning

	Het college ontvangt een brief van de eigenaren van het Woonhart, mede namens Provast, met de mededeling dat <i>“de randvoorwaarden en doelen in dit project buitengewoon uitdagend zijn en zij daarom hebben moeten constateren dat er meer tijd nodig is om te komen tot een gedegen voorstel”</i> .
22 augustus	Collegebesluit Over memo agendering SOK.
24 augustus	Raadsmemo Over agendering SOK Link naar memo Het college meldt dat de benodigde informatie voor besluitvorming over de SOK nog niet gereed is. Daarom heeft het college het presidium verzocht om de geplande raadsvergaderdata voor de SOK op 18 en 25 september en 2 oktober van de agenda te halen en het besluit van het presidium hierover toe te sturen aan de gemeenteraad.
28 augustus	Onderhandelingsgesprek (telefonisch) Provast geeft aan dat er een concept-ontbindingsovereenkomst is opgesteld waarmee, indien nodig, de samenwerking tussen de eigenaren van het Woonhart en Provast kan worden ontbonden. Zowel de eigenaren als Provast geven aan dat daarvan momenteel nog geen sprake is en dat deze nog niet wordt ondertekend. Beide partijen geven aan dat zij een voortzetting van samenwerking niet uitsluiten.
29 augustus	Overleg gemeente met VVE Planeten
30 augustus	Collegevergadering Over memo voortgang HOM
31 augustus	Collegebesluit Schriftelijk besluit over memo voortgang HOM
31 augustus	Bestuurlijk overleg eigenaren Bestuurlijk gesprek met de eigenaren van het Woonhart over de voortgang en om meer zicht te krijgen op de interne verhoudingen. De eigenaren geven aan dat zij op 9 september, gezamenlijk met de andere eigenaren, een besluit nemen over het vervolg van het project en de toekomst van het Woonhart.
31 augustus	Raadsmemo Over voortgang HOM Link naar memo Het college informeert de raad over de voortgang van het DPO, verkeer en de SOK. Over de SOK meldt het college dat de initiatiefnemers hebben aangegeven meer tijd nodig te hebben om de door hen benodigde stappen te zetten om te komen tot een SOK. Het college geeft aan hierdoor een aantal werkzaamheden pas weer op te pakken als de initiatiefnemers aangeven dat zij klaar zijn voor het sluiten van de SOK. Tot die tijd beperkt het college de kosten tot het minimum, want momenteel is 4,5 ton van de 7 ton besteedt. Het college zegt toe de raad z.s.m. weer te informeren over de voortgang m.b.t. de SOK.
31 augustus	Raadsmemo Over voortgang HOM (eerder geheim, op 11 september openbaar verklaard) Link naar memo In aanvulling op het openbare voortgangsmemo geeft het college in een geheim memo een nadere toelichting aan de raad over de voortgang van de samenwerking van de gemeente met de initiatiefnemers van de HOM vanaf circa juni 2017. Hierbij wordt tevens ingegaan op de samenwerking tussen de initiatiefnemers onderling. Het college laat de raad weten dat er op dit moment onvoldoende duidelijkheid en zekerheid is over de samenwerking tussen de eigenaren van het Woonhart en Provast en over de verhoudingen tussen de eigenaren van het Woonhart onderling. Aanvullend op de overwegingen in het openbare memo en totdat meer duidelijk is of en hoe de samenwerking tussen de eigenaren en Provast wordt

	voortgezet, zal het college niet verder gaan met de werkzaamheden voor de HOM. Het college zal de raad elk kwartaal, of direct bij actuele ontwikkelingen, informeren over de laatste stand van zaken en de financiën.
1 september	Collegebesluit Schriftelijk besluit over agendering HOM 4 september.
1 september	Raadsmemo Over agendering HOM 4 september Link naar memo Door een aantal raadsfracties is een agenderingsverzoek ingediend om de HOM toch te agenderen in september in de Commissie Stad. In het voortgangsmemo is onder andere vermeld dat er op 31 augustus een bestuurlijk gesprek heeft plaatsgevonden met de vastgoedeigenaren van het Woonhart. Tijdens dit gesprek is medegedeeld dat zij op 9 september een besluit nemen over het vervolg van het project. Het college vraagt aan de raad op welke manier ze de HOM willen bespreken en of zij dit willen doen vóór of na uitsluitel van de eigenaren n.a.v. het gesprek op 9 september.
4 september	Raadscommissies Stad en Samenleving Over agenderingsverzoek stand van zaken en voortgang HOM Link naar stukken De raad besluit om vooruitlopend op uitsluitel vanuit de initiatiefnemers over de voortgang van het project te vergaderen over de HOM. Een deel van de commissievergadering is geheim.
9 september	Gesprek vastgoedeigenaren Woonhart De vastgoedeigenaren vergaderen over de voortgang van het project HOM en komen tot de conclusie dat zij zich willen herbezinnen op de toekomst van het Woonhart. Provast trekt zicht terug uit de huidige samenwerking met de eigenaren.
10 september	Collegebesluit Schriftelijk besluit over memo besluit eigenaren HOM
10 september	Raadsmemo Over besluit eigenaren HOM Link naar memo Het college informeert de raad dat de eigenaren van het winkelvastgoed van het Woonhart hebben besloten tot een herbezinning van het project. Tevens geven zij aan dat Provast heeft besloten zich terug te trekken als ontwikkelaar van het project. Het college geeft aan dat het vanwege dit besluit niet meer mogelijk is om op korte termijn een gedegen besluit over de SOK te nemen en dat de werkzaamheden voor het project kunnen worden gestopt.
11 september	Raad Besluitvorming over stand van zaken HOM Link naar stukken De raad besluit te stoppen met het project HOM. Er worden 3 moties aangenomen.
2 oktober	Raad Besluitvorming over procesevaluatie HOM Link naar stukken De raad besluit om de procesevaluatie uit te laten voeren en drie amendementen aan te nemen, waaronder over de uitbreiding van de onderzoeksperiode naar de besluitvorming in februari/maart 2016.