

Aanleiding

Op 13 maart 2025 heeft de raad unaniem de motie [Extern onderzoek uitkoop Poolse supermarkt Gastelseweg](#) aangenomen, waarbij is opgeroepen om een extern onderzoek uit te laten voeren naar de (voorbereiding op de) besluitvorming door raad en college en de uitwerking van die besluitvorming door de burgemeester/het college omtrent de uitkoop van de Poolse supermarkt aan de Gastelseweg.

De aanleiding voor deze motie was dat bij de raad twijfels waren gerezen over de zorgvuldigheid van de (voorbereiding op de) besluitvorming door raad en college, de uitwerking van die besluitvorming door burgemeester/college en in het verlengde daarvan over de juridische houdbaarheid van de besluiten. Die twijfels werden in eerste instantie veroorzaakt door het feit dat diverse raadsleden op 14 november 2024, tijdens een bijeenkomst van woordvoerders en de burgemeester over dit dossier, aangaven dat zij verrast waren door de plannen van Chata B.V. om een nieuwe supermarkt te openen aan de Gastelseweg 96. Deze raadsleden waren in de veronderstelling dat, na de uitkoop van de supermarkt aan de Gastelseweg 31, het voor Chata B.V. niet meer mogelijk zou zijn om in Roosendaal weer een nieuwe supermarkt te openen. In tweede instantie werden die twijfels veroorzaakt door de door Justion Advocaten uitgevoerde second opinion (door Justion aangeduid als 'staatssteun advies') over de marktconformiteit van de met Chata B.V. gesloten koopovereenkomsten. In die second opinion werd door Justion een vermoeden van staatssteun uitgesproken hetgeen door Van Doorne (door het college geconsulteerd full-service kantoor met advocaten, notarissen en fiscalisten) vervolgens werd onderschreven.

Het onderzoek

In de motie heeft de griffier de opdracht gekregen om, eventueel op aangeven van de geïnteresseerde onderzoeksbureaus maar in ieder geval in afstemming met de gemeentesecretaris, vooraf een onderzoeksopdracht, de bijbehorende vragen en de onderzoeksmethodiek te formuleren en deze ter vaststelling voor te leggen aan de raad. De griffier heeft vervolgens drie onderzoeksbureaus gevraagd om een offerte uit te brengen en daarbij tevens een voorstel te doen voor een onderzoeksopdracht, bijhorende vragen en een onderzoeksmethodiek.

Op 7 april 2025 is tijdens een besloten raadsvergadering besloten het uitvoeren van het onderzoek te gunnen aan onderzoeksbureau Necker. De door Necker geformuleerde centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

'Wat is er gebeurd binnen de gemeente Roosendaal rondom de uitkoop van een Poolse supermarkt door de gemeente, hoe hebben actoren binnen de gemeente hun rol ingevuld en wat is het handelingsperspectief voor de toekomst?'. Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in 14 deelvragen, geclusterd naar de drie bovenstaande perspectieven.

Het onderzoek heeft vier maanden in beslag genomen en is door de griffier begeleid, daarbij ondersteund door de gemeentesecretaris.

Beoogd resultaat

Wat de raad met het externe onderzoek beoogt is dat de doorlopen besluitvormingsprocedure omtrent de uitkoop van de Poolse supermarkt aan de Gastelseweg objectief in beeld gebracht wordt met daarbij aandacht voor wat er goed ging en wat er beter kon. Het rapport moet een paragraaf conclusies en aanbevelingen bevatten met daarin een opsomming van de leerpunten die kunnen worden getrokken uit de resultaten van het onderzoek alsmede aanbevelingen voor de toekomst.

De conclusies van Necker

Necker trekt naar aanleiding van de analyse de volgende conclusies:

Conclusie 1

De gemeenteraad had een dominante rol in het dossier die op momenten informeel en gericht op uitvoering was

De gemeenteraad van Roosendaal was dominant in de keuze voor de uitkoop van de supermarkt. De raad heeft duidelijk in het dossier gestuurd – op een formele en informele wijze en soms door slechts een deel van de raadsleden – maar gaf tegelijkertijd formeel weinig en weinig specifieke kaders mee. Hierdoor ontstaan er verschillende veronderstellingen over de voorwaarden waarop de overeenkomsten gesloten zouden worden. Mede door de directe, maar soms impliciete sturing vanuit de raad, is ook de rolinvulling door het college en de ambtelijke organisatie anders verlopen dan normaal, ontstaat er een ongebruikelijke dynamiek tussen raad, college en organisatie en leidt het proces uiteindelijk tot teleurstelling bij de raad over de uitkomst van het proces.

Conclusie 2

Er was sprake van beperkte rolinvulling door het college met onvoldoende afweging en toetsing in het besluitvormingsproces tot gevolg

Gedurende het proces besloot het college meermaals in lijn met de voorkeuren en besluiten van de raad – ook waar het zelf formeel verantwoordelijk was, zoals bij het sluiten van de privaatrechtelijke overeenkomst - maar zonder zelf het reguliere collegebesluitvormingsproces te volgen. Het college heeft haar rol, ondanks haar formele verantwoordelijkheid, beperkt ingevuld. Het gevolg hiervan was beperkte voorbereiding, afweging en toetsing op besluitvorming door het college.

Conclusie 3

De portefeuillehouder vulde zijn rol afwisselend sterk sturend of juist enkel uitvoerend in

Op initiatief van de gemeenteraad heeft de burgemeester de rol van portefeuillehouder op zich genomen. De rol van de portefeuillehouder in het dossier wordt zeer wisselend beschreven, van zeer actief tot enkel uitvoerder. Ondanks de bewoording die de portefeuillehouder zelf aan zijn rol gaf, die van meewerkend voorman, zag de gemeenteraad de portefeuillehouder niet als zodanig, maar als verantwoordelijk portefeuillehouder namens het college. Het college van B&W en de ambtelijke organisatie zagen de portefeuillehouder juist wel als uitvoerder van de gemeenteraad. In de ruimte tussen deze rolinterpretaties, heeft de portefeuillehouder op momenten sterk gestuurd op besluiten (in raad en college) en op andere momenten de verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad gelegd.

Conclusie 4

De portefeuillehouder gaf in het dossier (te) weinig ruimte aan het college van B&W en de ambtelijke organisatie om hun rol op een zorgvuldige manier in te vullen

Door het onvoldoende organiseren van checks and balances binnen het college en de ambtelijke organisatie, hebben beide gremia hun rol niet op de gewenste zorgvuldige manier in kunnen vullen. Dit doet afbreuk aan de navolgbaarheid en uitlegbaarheid van het besluitvormingsproces, evenals aan de formele verantwoordelijkheden van de portefeuillehouder, het college en de ambtelijke organisatie.

Conclusie 5

Beperkte ruimte voor adviserende rol van de ambtelijke organisatie leidt op momenten tot ongemak over het proces

Hoewel er tevredenheid is over de uitkomst van het doorlopen proces, hebben ambtenaren zich op momenten ongemakkelijk gevoeld bij het proces zelf. Er werd in beperkte mate beroep gedaan op hun adviserende rol en zorgen en kritische geluiden over het proces werden, ondanks dat ze wel zijn aangekaart, niet voldoende gehoord.

Conclusie 6

Verantwoordelijkheid en eigenaarschap over besluiten rondom uitkoop worden noch door de raad, noch door het college gevoeld en genomen

Het dossier kenmerkte zich door een negatieve sfeer bij gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie en omwonenden. Hoewel raad en, in het verlengde daarvan, de portefeuillehouder, zich hebben ingezet voor het realiseren van het raadsbesluit, is het proces tot uitkoop op een dusdanige manier doorlopen dat noch raad, noch college achter het geheel van de gemaakte keuzes staat.

Conclusie 7

De overeenkomsten zijn juridisch zorgvuldig en extern getoetst, de verschillen tussen de eerste twee taxaties zijn te verklaren

Het grote verschil tussen de eerste en tweede taxatie is de opgenomen toekomstige exploitatiewaarde, die in de tweede taxatie ontbreekt (en waar nog posten open staan). De raad is over het risico bij de besluitvorming geïnformeerd. Een derde taxatie is nu gaande.

Conclusie 8

De afweging tussen algemeen- en deelbelangen is niet voldoende expliciet gemaakt

De gemeenteraad heeft besloten tot uitkoop van de supermarkt, waarbij signalen van omwonenden sterk doorwerkten in het besluitvormingsproces. De afweging tussen algemeen en deelbelang werd daarbij niet expliciet gemaakt, hoewel de meerderheid van de raad de uitkoop op dit moment nog steeds gerechtvaardigd acht. Ook in het algemeen belang. Het college van B&W nam geen standpunt in en verwees enkel naar de uitvoering van het raadsbesluit.

Conclusie 9

Ongemak bij de gemeenteraad heeft geleid tot een suboptimale oplossing voor het bijeen brengen van 'het geheime' en 'openbare spoor'

De raad heeft – op aangeven van de portefeuillehouder – met het amendement de intentie gehad om het gat te dichten tussen het 'openbare en het geheime spoor', maar de consequentie daarvan is geweest dat het (1) verwarring heeft veroorzaakt bij de organisatie en de ondernemer en (2) ervoor heeft gezorgd dat de organisatie in de breedte scenario's moest verkennen terwijl het spoor om over te gaan tot uitkoop al ver ingeslagen was.

Conclusie 10

Besluiten zijn civielrechtelijk correct tot stand gekomen, maar vanuit politiek oogpunt was meer zorgvuldigheid op zijn plaats geweest

De gemeenteraad speelde een centrale rol in het proces rond de uitkoop, zowel politiek als juridisch. Vier overeenkomsten zijn gesloten, waaronder drie koopovereenkomsten met expliciete voorwaarden over goedkeuring door raad en college. Civielrechtelijk zijn deze correct tot stand gekomen. Bestuursrechtelijk had het college echter actiever en transparanter kunnen informeren, zeker gezien de gevoeligheid van het dossier en het belang van het budgetrecht. De gemeenteraad was formeel betrokken, maar kreeg pas laat volledige duidelijkheid over inhoud en voorwaarden van de overeenkomsten. Daardoor ontstond verwarring over de reikwijdte van het goedkeuringsvoorbehoud. Het college heeft civielrechtelijk gezien een correct besluitvormingsproces gevolgd, maar gezien de

gevoeligheid en de aard van het dossier en de eerder zeer betrokken rol van de raad, was het bestuursrechtelijk passender geweest om de raad in deze fase actiever te betrekken.

De aanbevelingen van Necker

Necker geeft in het rapport aan welke lessen er uit dit onderzoek geleerd kunnen worden en doet in het verlengde daarvan de volgende aanbevelingen:

A. Neem bij gevoelige dossiers bij de start de ruimte om een rolverdeling af te spreken;

B. Neem, ook bij maatschappelijk gevoelige onderwerpen, de ruimte als raad om te komen tot weloverwogen besluitvorming waarbij alle beschikbare informatie en consequenties in ogenschouw worden genomen;

C. Behoud in besluitvormingstrajecten voldoende aandacht voor het hoofddoel, en bouw momenten in om dit te evalueren;

D. Zorg ervoor dat besluiten in het college in gezamenlijkheid worden voorbereid en met de benodigde zorgvuldigheid worden genomen;

E. Organiseer voldoende ruimte (in vorm, tijd en mogelijkheid) voor de advisering van ambtenaren.

Argumenten

Dit raadsvoorstel is zo ingericht dat, indien gewenst, per conclusie en per aanbeveling geamendeerd kan worden.

.

Kanttekeningen en risico's

N.v.t.

Communicatie

Het rapport is op 20 augustus 2025 door Necker aan de gemeenteraad gepresenteerd. Direct na die presentatie is het rapport op de website van de gemeenteraad geplaatst. Na besluitvorming over dit raadsvoorstel zal daarover worden gecommuniceerd via de website en social media accounts van de gemeenteraad.