

Raadsenquête Floriade Almere 2022

Het project dat niet tot bloei kwam



COLOFON

Uitvoering raadsenquête Floriade

Onderzoekscommissie

Brent Hadderingh, voorzitter

Ton Theunis, plv. voorzitter

Willem Knemeijer

Erik Theunissen

Kjell van Wijlandt

Linda Baan, secretaris

Berenschot

Ronald van der Mark, projectleider

Paul Beemsterboer

Robin van Beijnhem

Juliëtte van Gilse

Ondersteuning griffie

Lies-Anne Kramer

Erik de Klerk

Vincent Stevens

Foto's

Bart Buijs

Beeldbank Floriade

Raad van Almere

Contact

Raadsgriffie Almere

Postbus 200

1300 AE Almere

T 036 - 539 9995

E raadsgriffie@almere.nl

Uitgave Gemeente Almere

10 april 2025

Gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, is toegestaan, mits sprake is van een duidelijke bronvermelding.





Inhoudsopgave

Voorwoord	4	5 FASE 3: De koning is besteld: zorgen dat de Floriade opengaat in complexe driehoeksverhouding (januari 2019 – oktober 2023)	82
Samenvatting	5	5.1 De belangrijkste gebeurtenissen	83
1 Inleiding	9	5.2 Thematische bevindingen	85
1.1 Achtergrond en aanleiding	10	6 Analyse van de thema's	123
1.2 Doel, scope en vraagstelling raadsenquête	11	6.1 Uitvoering	124
1.3 Keuzes en inhoudelijke accenten in het onderzoek	12	6.2 Samenwerking	126
1.4 Onderzoeksaanpak	15	6.3 Financiën	130
1.5 Leeswijzer	16	6.4 Bestuurlijk proces	135
2 Algemeen overzicht project Floriade	18	7 Beantwoording onderzoeksvragen	140
3 FASE 1: Winnen van de wedstrijd en inrichting van de governance (juni 2009- juli 2016)	25	7.1 Uitvoering	141
3.1 De belangrijkste gebeurtenissen	26	7.2 Samenwerking	142
3.2 Thematische bevindingen	27	7.3 Financiën	146
4 FASE 2: Uitwerking van ambities, aanbesteding en verwijdering tussen gemeente en Floriade BV (juli 2016 - december 2018)	48	7.4 Bestuurlijk proces	148
4.1 De belangrijkste gebeurtenissen	49	8 Slotconclusie en aanbevelingen	153
4.2 Thematische bevindingen	51	8.1 Slotconclusie	154
		8.2 Aanbevelingen	156
		Eindnoten	162

Voorwoord

De Floriade heeft veel losgemaakt in Almere. Tien jaar lang heeft de Floriade de discussie beheerst in de raad. Ook in de stad waren de meningen over de Floriade verdeeld. Er ging bijna geen week voorbij of de Floriade was in het nieuws, helaas vaker negatief dan positief.

Na de sluiting van de Floriade leefde eind 2022 in de raad breed de wens de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het tegenvallende resultaat van de Floriade te onderzoeken. Na de uitvoering van een vooronderzoek heeft de raad eind 2023 besloten tot het instellen van de raadsenquête Floriade. Op 1 februari 2024 is de enquêtecommissie Floriade met haar werkzaamheden gestart.

Nu, ruim een jaar later, presenteren wij u het eindrapport met onze bevindingen. Naast het eindrapport is er een apart bijlagenboek met meer gedetailleerde informatie en verantwoording. Met het eindrapport en de bijlagen, waarin alle door de raad meegegeven onderzoeksvragen worden beantwoord, menen wij te hebben voldaan aan de opdracht van de raad. De commissie verwacht ook dat het met dit rapport voor de inwoners van Almere duidelijk wordt waarom de Floriade zo is tegengevallen en zo veel meer heeft gekost. De commissie hoopt dat het rapport en de lessen die daaruit worden getrokken bijdragen aan een goede afronding van het Floriadeproject.

Het onderzoek is gebaseerd op de vele tientallen gesprekken die de commissie heeft gevoerd met betrokkenen, waarvan een deel in het openbaar. Daarnaast heeft de commissie duizenden documenten bestudeerd. Bij dit laatste past de kritische kanttekening dat het de commissie is opgevallen dat er geen gestructureerde projectarchivering was. Dit heeft de commissie veel extra tijd gekost. Verder heeft het externe bureau Deloitte voor de commissie een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de financiën.

Onze bevindingen over wat er bij de Floriade is gebeurd zijn geordend volgens de thema's uitvoering, samenwerking, financiën en bestuurlijk proces. De commissie plaatst kritische kanttekeningen bij deze gebeurtenissen die tot concrete leerpunten leiden. Wij vragen speciale aandacht voor de aanbevelingen van de commissie richting de toekomst. Deze richten zich op het opstellen van een regeling grote projecten voor Almere, het verbeteren van het samenspel in de raad



Op de foto staan van links naar rechts: Linda Baan, Erik Theunissen, Kjell van Wijlandt, Ton Theunis, Willem Knemeijer, Brent Hadderingh

en het bij grote projecten inzetten van betere projectbeheersing. Wij vertrouwen erop dat de raad deze aanbevelingen één op één overneemt.

Onze commissie heeft met veel plezier en in grote harmonie samengewerkt. Het tijdsbeslag was fors, maar het resultaat is ernaar. Dankzij het onderzoek hebben wij nog beter zicht gekregen op het functioneren van de ambtelijke en bestuurlijke processen binnen de gemeente.

Tenslotte, een dankwoord namens de enquêtecommissie voor de ondersteuning bij het onderzoek en het opstellen van dit rapport aan allen die hierbij betrokken waren. De commissie is de vele personen die geïnterviewd en verhoord zijn erkentelijk voor hun bereidwillige deelname. Dank ook aan de ambtelijke medewerkers voor het verstrekken van de grote hoeveelheid door de commissie opgevraagde informatie. De commissie is ook de medewerkers van de raadsgriffie en de gemeente zeer erkentelijk voor alle door hen verrichte organisatorische werkzaamheden. De commissie is in het onderzoek bijgestaan door medewerkers van bureau Berenschot. De commissie dankt ook hen en ieder ander die een bijdrage heeft geleverd aan de bevindingen van de commissie en daarmee aan dit rapport.

Brent Hadderingh, Willem Knemeijer, Ton Theunis, Erik Theunissen, Kjell van Wijlandt

Samenvatting

FLORIADE ALMERE 2022

Van 14 april tot 9 oktober 2022 vindt in Almere de wereldtuinbouwtentoonstelling Floriade plaats. Op het terrein staat het thema *'Growing Green Cities'* centraal. De voorbereidingen voor het evenement beginnen als de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders (B&W) op 28 juni 2012 machtigt om het Bidbook Floriade Almere 2022 uit te brengen aan de Nederlandse Tuinbouwraad (NTR). De gemeente kiest ervoor om de organisatie van het evenement te verbinden aan de ontwikkeling van een stadswijk op de Zuidoever van het Weerwater. De raad stemt in met een gemeentelijke bijdrage van € 10 miljoen aan het evenement en houdt rekening met € 7 miljoen aan risico's. De gemeente heeft 10 jaar de tijd voor de voorbereidingen.

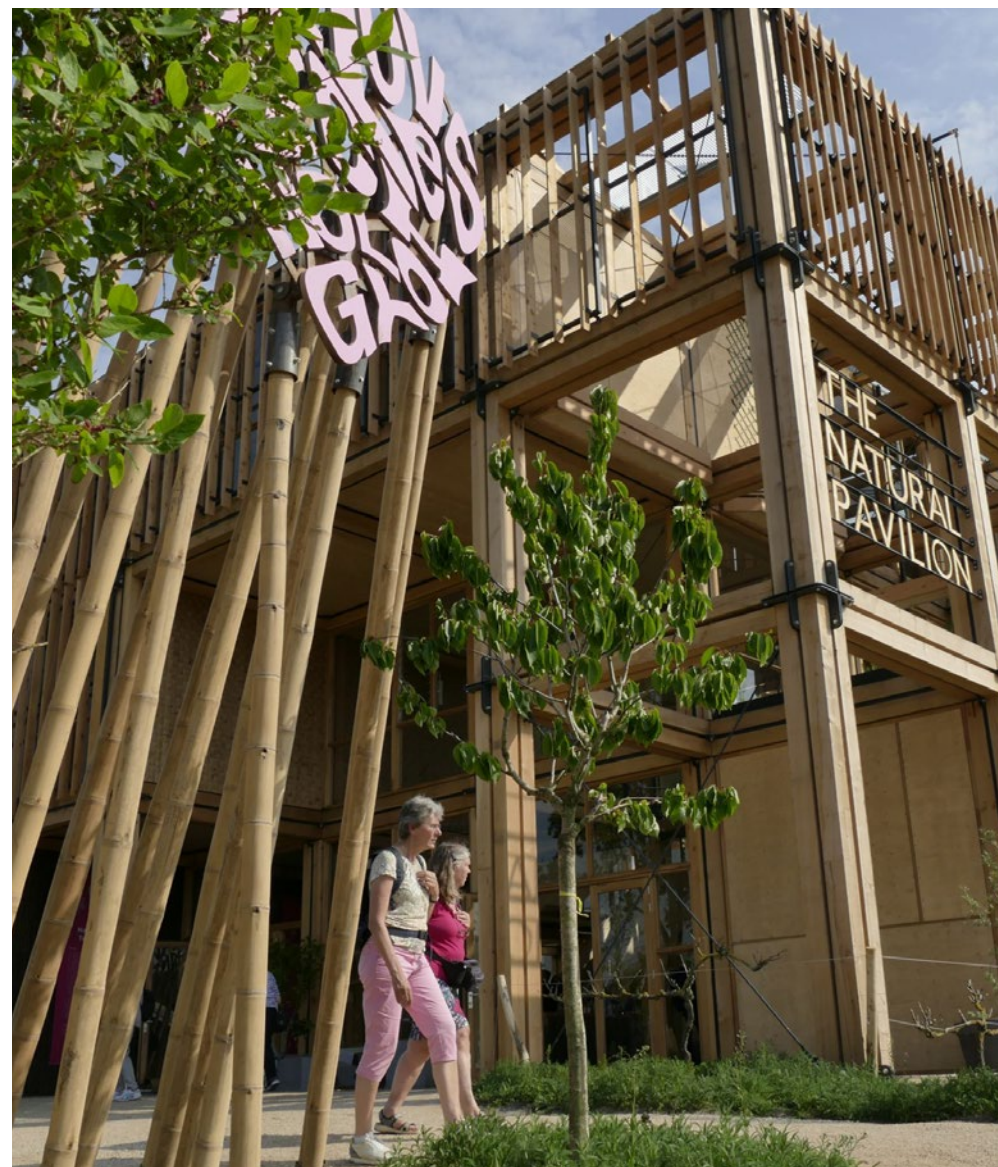
Uiteindelijk lopen de kosten voor de gemeente op tot meer dan € 100 miljoen. Het aantal bezoekers van de Floriade valt erg tegen. Tot de opening van de Floriade wordt uitgegaan van ruim 2 miljoen betalende bezoekers. Er zijn uiteindelijk in totaal 701.494 bezoeken.

AANLEIDING VOOR DE RAADSENQUÊTE

Na de sluiting van de Floriade leeft in de raad breed de wens de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het tegenvallende resultaat van de Floriade te onderzoeken. Daarom besluit de raad in december 2022 tot het instellen van een voorbereidingscommissie belast met een vooronderzoek naar de Floriade. Het rapport van het vooronderzoek wordt in oktober 2023 aan de raad aangeboden. De voorbereidingscommissie adviseert tot nader onderzoek in de vorm van een raadsenquête en in december 2023 aanvaardt de raad het voorstel hiertoe. Op 1 februari 2024 start de door de raad benoemde enquêtecommissie met de werkzaamheden.

UITVOERING VAN DE RAADSENQUÊTE

Het doel van de raadsenquête is driedelig. Het is van belang dat er van de Floriade wordt geleerd voor toekomstige grote projecten in Almere. Ook moet verantwoording worden afgelegd aan de inwoners van Almere; in het bijzonder wat (en waarom) de Floriade de gemeente (zo veel meer) heeft gekost en wat het heeft opgeleverd. Wat betreft de informatievoorziening van de raad door het college over





een aantal onderwerpen is waarheidsvinding van belang zodat duidelijk wordt in hoeverre de raad juist is geïnformeerd.

In de raadsenquête worden de volgende onderzoeksthema's gehanteerd: uitvoering, samenwerking, financiën en bestuurlijk proces. Het thema uitvoering gaat over de scope, ambities, doelstellingen en de kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) voor de Floriade en over de sturing op resultaten en planning. Het thema samenwerking gaat over de interne samenwerking binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente, de samenwerking tussen de gemeente en de door de gemeente opgerichte Floriade BV, en de samenwerking met overige partners zoals andere overheden, de projectontwikkelaar Weerwater CV en het bedrijfsleven. Het thema financiën gaat over de kosten, de financiële verwachtingen en de omgang met risico's. Het thema bestuurlijk proces gaat over het handelen van het college en de raad en over het samenspel tussen college en raad. De raad heeft voor elk thema specifieke onderzoeksvragen vastgesteld.



BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

De commissie wil opmerken dat er uiteindelijk in 2022 in Almere een Floriade heeft plaatsgevonden waar bezoekers plezier aan hebben beleefd, zoals blijkt uit de goede bezoekerswaardering. Gezien alle obstakels gedurende het proces kan het een prestatie worden genoemd dat de Floriade op tijd open kon. Hieraan is door vele betrokkenen keihard gewerkt met de nodige improvisaties. Tijdens de Floriade hebben vele vrijwilligers zich ingezet om er een succes van te maken. Dit neemt niet weg dat op een groot aantal gebieden het project Floriade niet goed is verlopen.

Ten aanzien van de uitvoering

De combinatie van de bouw van een woonwijk en de organisatie van een wereldtuinbouwtentoonstelling was te complex. Zeker toen besloten werd om te beginnen met het ontwikkelen van de woonwijk voordat het evenement plaats had gevonden. De gemeente heeft de complexiteit van de combinatie onderschat en is te lang optimistisch geweest dat dit een succes kon worden.

De gemeente heeft ambities en doelen onvoldoende concreet gemaakt, zodat onduidelijk was wat de gemeente concreet wilde bereiken met de Floriade in combinatie met de *making of* en de *legacy* (de woonwijk en andere langetermijn-baten voor de stad). De doelen zijn in de loop van de tijd ook onvoldoende bijgesteld aan de actuele ontwikkelingen.

De planning was te optimistisch. Dit was mede een gevolg van de onderschatting van de complexiteit. De achterstand in de planning werd al in de eerste jaren opgelopen en niet meer ingehaald.

Ten aanzien van de samenwerking

De interne organisatie van de gemeente kwam te langzaam op gang. Er werd een toegewijde projectorganisatie in het leven geroepen, maar achteraf gezien gebeurde dit te laat. De afstemming tussen projectorganisatie en lijnorganisatie is op een aantal momenten stroef verlopen en de reguliere *checks and balances* werden niet altijd gevolgd.

De gemeente richtte een Floriade BV op om de organisatie van het evenement 'op armlengte afstand' van de gemeente plaats te laten vinden, maar dat is grotendeels mislukt. De Floriade BV heeft niet op afstand van de politiek



gefunctioneerd en het oprichten van een BV heeft niet aantoonbaar tot een meer bedrijfsmatige en slagvaardige aanpak geleid. Ook lukte het niet om andere risicodragende partners te vinden voor de Floriade BV. Als gevolg hiervan heeft de gemeente alle financiële risico's gelopen. De gemeente heeft zich bij het oprichten verkeken op dit risico en heeft tussentijds, toen duidelijk werd dat zij enig aandeelhouder en financier bleef, niet bijgestuurd.

De gemeente maakte gebruik van een aanbestedingsprocedure voor de aanleg van het Floriadeterrein en ontwikkeling van de woonwijk, die achteraf gezien als mislukt beschouwd kan worden. De aanbestedingsvorm, waar de gemeente weinig ervaring mee had, bleek niet passend bij een project met een harde deadline en leidde tot een grote afhankelijkheid van de gemeente van Weerwater CV. De gemeente is er onvoldoende in geslaagd een deel van de eigen risico's in de terreininrichting en gebiedsontwikkeling te verleggen naar een marktpartij.

De combinatie van een Floriade BV op afstand, verantwoordelijk voor de organisatie van het evenement, met een andere partij op afstand die na een aanbesteding verantwoordelijk was voor de aanleg van het Floriadeterrein en de woonwijk, is te complex gebleken. De driehoeksverhouding was lastig werkbaar en bracht de gemeente in een ongemakkelijke positie tussen de uiteenlopende belangen van de Floriade BV en Weerwater CV. Er was geen samenwerkingsovereenkomst die de drie partijen samenbracht.

Het vinden van sponsors mislukte en de samenwerking met andere overheden is stroef verlopen. Dat er geen sponsors gevonden werden is deels te wijten aan externe factoren. De stroeve samenwerking met andere overheden ontstond doordat de gemeente onvoldoende de balans vond tussen de eigen (financiële) belangen en de belangen (beleidsdoelstellingen) van deze partners.

Ten aanzien van de financiën

De Floriade heeft de gemeente veel meer gekost (€ 128,9 miljoen) dan oorspronkelijk begroot (€ 10 miljoen plus de risicoreservering van € 7 miljoen). Dit kan deels verklaard worden door externe factoren zoals de coronapandemie en veranderende marktomstandigheden, maar had grotendeels te maken met te complexe processen die in tien jaar tijd niet goed zijn gegaan en met onderschatting van kosten en overschatting van inkomsten.

De grootste afwijkingen zijn behaald als gevolg van: 1) lagere opbrengsten uit kaartverkoop, 2) hogere organisatiekosten, 3) hogere kosten voor terreininrichting, 4) lagere opbrengsten uit sponsoring, 5) lagere inkomsten van derden/subsidies, en 6) hogere kosten verbonden aan parkeren/mobiliteit en geluidsmaatregelen. Het college is in veel gevallen zeer lange tijd uitgegaan van weinig realistische financiële verwachtingen en had meer aandacht moeten besteden aan veranderende omstandigheden en kritische noten van buiten. Ook de raad had hier scherper op moeten zijn.

De informatievoorziening op het gebied van financiën is in het algemeen weinig transparant geweest en was door de jaren heen moeilijk navolgbaar door onduidelijke en steeds wijzigende weergaven.

Ten aanzien van het bestuurlijk proces

In het proces tussen het college en de raad hebben de Procedure Volgen Grote Projecten en andere lessen uit de Raadsenquête Omniworld bij de Floriade onvoldoende houvast gegeven. Deze procedure is bovendien onvoldoende gevolgd. Daarnaast zijn er in het proces geen duidelijke go/no-go-momenten ingebouwd voor de raad en was het bij verschillende besluiten voor de raad onduidelijk wat de alternatieven zouden zijn. Kritische geluiden vanuit de ambtelijke organisatie bereikten de raad niet. Het college heeft de raad op twee momenten (uitbrengen Bidboek en scopebesluit) niet bijtijds in de gelegenheid gesteld een (kaderstellend) besluit te nemen.

Het college heeft de raad op verschillende specifieke momenten onvoldoende geïnformeerd om zijn rol goed te kunnen vervullen. De informatievoorziening door het college aan de raad is op verschillende momenten en bij verschillende onderwerpen ondermaats geweest.

De raad is op diverse momenten onvoldoende kritisch geweest over zaken die het college voorlegde en heeft in het algemeen veel op details gestuurd. De raad heeft weinig opvolging gegeven aan alle adviezen en kritische reflecties die zij aangedragen kreeg. De volggroep vanuit de raad (Volggroep Floriade) had toegevoegde waarde vanwege hun bijdrage aan deze adviezen en kritische reflecties.



Gremia als de volggroep, de Interne Coördinatiegroep (IC-groep), de Algemene Aandeelhoudersvergadering van de Floriade BV en het portefeuillehoudersoverleg hebben in het algemeen goed gefunctioneerd en een toegevoegde waarde gehad. De bestuurlijke regiegroep is niet uit de verf gekomen.

Zowel het negatieve sentiment in de raad als in de media heeft bijgedragen aan het slechte resultaat van de Floriade.

AANBEVELINGEN

Ook in de toekomst zal de gemeente te maken krijgen met financieel ingrijpende gemeentelijke projecten. Het is belangrijk om van de Floriade te leren. In de rapportage zijn voor elk thema vele leerpunten opgenomen. Op basis van deze leerpunten komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- Stel een Regeling Grote Projecten Almere op waarin leerpunten van de Floriade samenkomen voor de thema's uitvoering, samenwerking, financiën en bestuurlijk proces;
- Investeer bij grote projecten in een goede projectbeheersing. Hierbij gaat het onder meer om projectramingen, risicoreserveringen en projectinformatie;
- Verbeter het samenspel in de raad zodat ieder raadslid diens kaderstellende en controlerende rol goed en veilig kan vervullen. Hierbij dient nader te worden gereflecteerd op de rol van de raad bij het Floriadeproject.



1 Inleiding





1.1 ACHTERGROND EN AANLEIDING

Van 14 april tot 9 oktober 2022 vindt in Almere de wereldtuinbouwtentoonstelling Floriade plaats. Samen met nationale en internationale partners presenteert de Nederlandse tuinbouw op deze Expo oplossingen voor duurzame en leefbare steden. Op het 60 hectare grote terrein staat het thema *'growing green cities'* centraal. Het Floriadeterrein wordt na de Expo doorontwikkeld tot de nieuwe groene stadswijk Hortus. De gemeenteraad machtigt het college van B en W op 28 juni 2012 om het Bidbook Floriade Almere 2022 uit te brengen aan de Nederlandse Tuinbouwraad (NTR). De raad stemt in met een gemeentelijke bijdrage van € 10 miljoen aan het evenement en houdt rekening met € 7 miljoen aan risico's. Uiteindelijk lopen de kosten voor de gemeente op tot meer dan € 100 miljoen. Het aantal bezoekers van de Floriade valt erg tegen. Tot de opening van de Floriade wordt uitgegaan van ruim 2 miljoen betalende bezoekers. Er zijn uiteindelijk in totaal 701.494 bezoeken geweest.



Na de sluiting van de Floriade leeft in de raad breed de wens om de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het tegenvallende resultaat van de Floriade te onderzoeken. Daarom besluit de raad op 8 december 2022 tot het instellen van een voorbereidingscommissie belast met een vooronderzoek naar de Floriade (motie 'Vooronderzoek Floriade'). De doelen van het vooronderzoek zijn:

- Het opstellen van een feitenrelaas en tijdlijn met sleutelmomenten voor vier onderzoeksthema's (uitvoering, samenwerking, bestuurlijk proces en financiën).
- Het identificeren van sleutelfiguren voor het totale proces van voorbereiding en uitvoering van de Floriade.
- Het formuleren van onderzoeksvragen voor het uit te voeren onderzoek door middel van gesprekken met raadsfracties en andere stakeholders.
- Het formuleren van de scope en opzet van het onderzoek.
- Het adviseren wat het juiste instrument ter beantwoording van de onderzoeksvragen zou moeten zijn.

Begin 2023 start de uitvoering. Op basis van bureauonderzoek en interviews formuleert de voorbereidingscommissie een hoofdvraag en deelvragen over vier thema's voor het hoofdonderzoek. Deze vragen vormen de basis voor het advies van de commissie aan de raad over het vervolg. Het rapport van het vooronderzoek wordt op 19 oktober 2023 aan de raad aangeboden. De voorbereidingscommissie adviseert tot nader onderzoek in de vorm van een raadsenquête en legt hiervoor een besluit aan de raad voor.

De motivatie van de voorbereidingscommissie om een raadsenquête te adviseren luidt als volgt: "Door voor de vorm van een raadsenquête te kiezen kunnen betrokkenen in openbaarheid en onder ede worden verhoord. De commissie denkt dat dit meer zekerheid biedt dat alle informatie beschikbaar komt en dat waarheidsvinding kan plaatsvinden ten aanzien van specifieke vragen over de informatievoorziening aan de raad. Nog zwaarder weegt voor de commissie echter de wens om openheid te betrachten richting de stad. De openbaarheid van een raadsenquête heeft een functie naar buiten toe. De hele gemeenschap kan fysiek of online meekijken wat er gebeurt en dat kan 'helend werken'. De commissie hoopt dat een keuze voor een raadsenquête kan bijdragen aan het herstel van het vertrouwen in de politiek." In december 2023 aanvaardt de raad met 44 stemmen voor en 1 tegen het raadsvoorstel 'Instellen raadsenquête Floriade'. Daarbij wordt besloten een onderzoeksc commissie in te stellen voor de raadsenquête Floriade bestaande uit maximaal vijf leden. Op 1 februari 2024 worden de leden van de commissie benoemd.



1.2 DOEL, SCOPE EN VRAAGSTELLING RAADSENQUÊTE

Het doel van de raadsenquête is drieledig. Het is van belang dat er van de Floriade wordt geleerd voor de grote projecten die in Almere nog gaan komen. Ook moet verantwoording worden afgelegd aan de inwoners van Almere; in het bijzonder wat (en waarom) de Floriade de gemeente (zo veel meer) heeft gekost en wat het heeft opgeleverd. Wat betreft de informatievoorziening van de raad door het college over een aantal onderwerpen is waarheidsvinding van belang zodat duidelijk wordt in hoeverre de raad juist is geïnformeerd. Deze drie doelen weerspiegelen de wensen van de partijen in de raad. In het besluit een raadsenquête in te stellen, als bedoeld in artikel 155a-f Gemeentewet, naar de Floriade legt de raad vast: “dit onderzoek te richten op de vragen die zijn opgesteld door de voorbereidingscommissie over de vormgeving en aansturing van het Floriadeproject, de rol van college, ambtelijke organisatie, de Floriade BV en overige betrokken partners, de wijze waarop de raad is geïnformeerd en hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende taak heeft ingevuld.” De voorbereidingscommissie constateert op basis van het vooronderzoek dat de vier onderzoeksthema's (uitvoering, samenwerking, bestuurlijk proces en financiën) goed zijn gekozen en adviseert met een aantal specifieke vragen voort te borduren op deze thema's. De voorbereidingscommissie formuleert de volgende hoofdvraag voor het onderzoek:

Hoe is door het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie het Floriadeproject al dan niet in samenwerking met derden vormgegeven en aangestuurd, welke rol hebben alle betrokken actoren gespeeld, op welke wijze is de raad geïnformeerd en hoe heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende taak ingevuld?

Naar aanleiding van het advies van de voorbereidingscommissie stelt de raad de volgende specifieke onderzoeksvragen vast:

OVER HET THEMA UITVOERING:

1. Hoe is te verklaren dat de scope, ambities, doelstellingen en KPI's voor de Floriade niet concreet en aan verandering onderhevig zijn geweest? Welke gevolgen heeft dit gehad voor de sturing op resultaten en planning? Welke lessen zijn hieruit te leren?

OVER HET THEMA SAMENWERKING:

1. Hoe is het te verklaren dat de gemeente de Floriade BV opricht met als belangrijk doel het binden van meerdere risicodragende partijen en dit doel uiteindelijk niet van de grond komt en de constructie tussendoor niet wordt aangepast? Hoe heeft de Floriade BV 'op armlengte van de gemeente' gefunctioneerd? Hoe heeft de samenwerkingsovereenkomst gefunctioneerd? Welke lessen zijn hieruit te leren?
2. Hoe is het te verklaren dat de samenwerking met alle betrokken partners stroef verliep, ondanks diverse (externe) adviezen en interventies? Wat zijn daarvan de oorzaken? Is er op de juiste wijze bijgestuurd? Zijn rollen en afspraken voldoende helder vastgelegd en nageleefd? Welke lessen zijn hieruit te leren?
3. Hoe is het te verklaren dat veel beoogde doelen van de gemeente in de samenwerking met partners niet zijn behaald, zoals het permanent vastgoed, financiële bijdragen/sponsoring, de stedenstrategie, etc? Waren de doelen realistisch of was er sprake van wensdenken? Welke lessen zijn hieruit te leren?
4. Hoe is het te verklaren dat de interne samenwerking soms door betrokkenen als niet optimaal is ervaren? Hoe is er intern samengewerkt? Hoe is gestuurd op aspecten tijd, geld, mensen? Is er op tijd bijgestuurd? Waarom wel, waarom niet? Welke lessen zijn hieruit te leren?

OVER HET THEMA FINANCIËN:

1. Hoeveel heeft de Floriade de gemeente uiteindelijk gekost? Wat wordt wel/niet meegerekend, en op welke wijze? Hoe hebben de kosten zich ontwikkeld in de loop der tijd? Hoe kunnen de toenemende kosten en afnemende opbrengsten worden verklaard, mede in relatie tot de verwachtingen?
2. In hoeverre waren de financiële verwachtingen realistisch? Waarom is in de voorbereiding en na opening van de Floriade vastgehouden aan de oorspronkelijke aannames voor de businesscase mede gezien risicoanalyses, aanbevelingen uit rapporten en kritische noten van bijvoorbeeld de volggroep en de gemeenteraad? Welke lessen zijn hieruit te leren?
3. In hoeverre waren de financiën transparant? Hoe is het te verklaren dat de raad gedurende het hele project onduidelijkheid en gebrek aan grip heeft ervaren met betrekking tot de financiën van de Floriade? Welke gevolgen heeft dit gehad? Welke lessen zijn hieruit te leren?



OVER HET THEMA BESTUURLIJK PROCES:

1. Hoe heeft het college zijn uitvoerende en aansturende rol ingevuld, en wat is het effect geweest van het handelen van het college op het Floriadeproject? Hebben de Interne Coördinatiegroep, het portefeuillehoudersoverleg, de Algemene Aandeelhoudersvergadering en de bestuurlijke regiegroep afdoende gefunctioneerd? Welke lessen zijn hieruit te leren?
2. Hoe heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol ingevuld, en wat is het effect geweest van het handelen van de raad op het Floriadeproject? Op welke wijze hebben de verwachtingen over het succes van de Floriade, zoals uitgesproken in de raadsbesprekingen, bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het evenement? Hoe heeft de volggroep gefunctioneerd en wat was de toevoegde waarde voor de gemeenteraad? Hoe is de raad omgegaan met kritische reflecties van de volggroep, adviezen uit rapporten, et cetera? In hoeverre heeft de raad gedetailleerd gestuurd en wat heeft dat voor effect gehad op het project? Welke lessen zijn hieruit te leren?
3. Was de informatievoorziening door het college aan de gemeenteraad aan de maat? Heeft het college de informatiestroom naar de gemeenteraad efficiënt en doelmatig ingericht? Heeft het college de raad voldoende (dat wil zeggen



tijdig, volledig en duidelijk) geïnformeerd zodat de raad op een goede wijze zijn kaderstellende en controlerende rol kon vervullen en zijn budgetrecht kon uitoefenen? Welke lessen zijn hieruit te leren? Meer specifieke vragen zijn:

- Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over het opstappen van de raad van commissarissen van de Floriade BV?
- Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over het vastlopen en later mislukken van de gesprekken tussen de gemeente, de Floriade BV en Weerwater CV over het voorafgaand aan het evenement te realiseren vastgoed?
- Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over de financiële verwachtingen voor de Floriade?

De raad geeft de enquêtecommissie via twee amendementen aanvullend de opdracht mee:

- Bij de beantwoording van deze vragen tevens mee te nemen (een deel van) de vragen als gesteld door inwoners van onze stad in hun rapport 'Inwoners Vooronderzoek Floriade' als aangeboden aan de raad op 19 oktober 2023.
- Met het oog op de borging van de onderzoeksresultaten in de conclusie van het onderzoek een instrument op te nemen, gebaseerd op de lessen die uit het onderzoek worden getrokken, dat de raad in de toekomst kan hanteren wanneer hij geconfronteerd wordt met een keuze voor een financieel ingrijpend gemeentelijk project.

De onderzoeksperiode waarop de raadsenquête betrekking heeft wordt door de raad vastgesteld op juni 2009 – oktober 2023.

1.3 KEUZES EN INHOUDELIJKE ACCENTEN IN HET ONDERZOEK

De voorbereidingscommissie heeft de raad bij het advies voor verder onderzoek twee belangrijke begeleidende adviezen meegegeven, die de enquêtecommissie bij de invulling van haar werkzaamheden heeft opgevolgd:

“De voorbereidingscommissie adviseert de raad de raadsenquête beperkt te houden in omvang en doorlooptijd door het onderzoek (enkel) te richten op het beantwoorden van de beschreven onderzoeksvragen.



De commissie merkt op dat niet alle verhoren onder ede en in het openbaar hoeven. Het beeld van de voorbereidingscommissie is dat het vooral van belang is verantwoordelijke bestuurders openbaar te verhoren. Van overige betrokkenen, zoals ambtenaren, medewerkers van de Floriade BV en van andere overheden kan in voorgesprekken of besloten verhoren de benodigde informatie worden verkregen om de persoonlijke levenssfeer van deze betrokkenen te beschermen. Een enquêtecommissie dient dit zorgvuldig af te wegen.”

Daarnaast heeft de raad voor de uitvoering van de raadsenquête een budget van € 510.000 beschikbaar gesteld. De commissie beschouwt dit budget als kaderstellend en heeft op basis daarvan de omvang van het onderzoek bewaakt. De Floriade kent een voorgeschiedenis van ruim twaalf jaar, aan de Floriade werd gewerkt binnen meerdere (aan verandering onderhevige) programmalijnen en het dossier beslaat duizenden stukken. De commissie heeft daarom keuzes moeten maken in aansluiting bij de onderzoeksvragen en met inachtneming van het beschikbaar gestelde budget. Deze keuzes worden in deze en de volgende paragraaf verder toegelicht.

ALGEMEEN

Omdat enkele onderzoeksvragen een oordelend karakter kennen, zoals of doelen realistisch waren en informatievoorziening aan de raad aan de maat was, heeft de commissie een toetsingskader opgesteld om op een transparante en gestructureerde manier tot conclusies te komen. Dit kader is opgenomen in bijlage 1.

Specifiek naar aanleiding van het amendement van de raad heeft de commissie een instrument voor de toekomst uitgewerkt dat de raad kan hanteren bij de keuze voor en controle op een financieel ingrijpend gemeentelijk project. In hoofdstuk 8 van het rapport gaat de commissie hier uitgebreid op in.

THEMA UITVOERING

Bij de uitvoering heeft de commissie zich gericht op de scope, ambities, doelstellingen en KPI's en de planning. In het bijzonder is gekeken naar de concreetheid van de doelen en de planning en het realisme hiervan. Wat betreft het doelbereik en wat de Floriade heeft opgeleverd heeft de commissie geen nader onderzoek gedaan, maar uitsluitend gebruik gemaakt van een rapport dat is opgesteld in opdracht van de ambtelijke organisatie.

THEMA SAMENWERKING

Bij de interne samenwerking heeft de commissie zich gericht op het functioneren van de Zelfstandige Programmaorganisatie (ZPO), inclusief de overwegingen bij het oprichten en afschalen daarvan. Daarnaast is specifiek gekeken naar de interne samenwerking op het terrein van gebiedsontwikkeling en met concernfinanciën. Bij de partners heeft de commissie zich gericht op de provincie, het Rijk (inclusief de Rijkscommissaris), de Nederlandse Tuinbouwraad (NTR), de gemeente Amsterdam en het bedrijfsleven. Verder heeft de commissie zich gericht op de samenwerking tussen de Floriade BV en de gemeente en op de samenwerking in de driehoek gemeente, Floriade BV en Amvest (later Weerwater CV). En daarbij specifiek op het aanbestedingsproces, de contractvorming met Amvest, de ontwikkeling van het permanent vastgoed, de zoektocht naar sponsors, de inschatting van te verwachten bezoekersaantallen, de tijdelijke terreininrichting, de steden/landenstrategie, het arboretum en het Raadsbesluit Resultaat bestuurlijke verkenning Floriade Expo 2022 (het zogenaamde go/no-go-besluit uit 2020).

THEMA FINANCIËN

De commissie heeft het externe bureau Deloitte de opdracht gegeven een verdiepend onderzoek uit te voeren naar de financiën. Het doel van deze opdracht was het verkrijgen en bieden van inzicht in (ontwikkeling van) de kosten van de Floriade, zodat onomstotelijk vast komt te staan wat het project de gemeente uiteindelijk heeft gekost. De feitelijke onderzoeksvragen zijn geweest:

1. Hoeveel heeft de Floriade de gemeente uiteindelijk gekost?
2. Wat wordt wel/niet meegerekend, en op welke wijze?
3. Hoe hebben de kosten zich ontwikkeld in de loop der tijd?
4. Hoe kunnen de toenemende kosten en afnemende opbrengsten worden verklaard, mede in relatie tot de ramingen/prognoses?
5. In hoeverre waren de financiële verwachtingen realistisch?
6. In hoeverre waren de financiën transparant?

De rapportage van Deloitte is opgenomen in bijlage 2.

THEMA BESTUURLIJK PROCES

Om de rolinvulling van het college te onderzoeken heeft de commissie zich, naast de rolinvulling van het college in het algemeen, vooral gericht op de rolinvulling van de burgemeester, portefeuillehouder Floriade en de portefeuillehouder Financiën.



Bij de rolinvulling van de raad heeft de commissie inzichtelijk gemaakt waarover de raad besluiten heeft genomen, waarover de raad geconsulteerd is en waarover de raad uitsluitend geïnformeerd is. De rolinvulling van de raad krijgt verder vorm door middel van het indienen van moties en amendementen, het indienen van agendaverzoeken en interpellatiedebatten en het stellen van schriftelijke vragen. Specifieke aandacht is besteed aan de invloed van coalitieakkoorden op het handelen van raadsleden en de rolinvulling van de Volggroep Floriade. Voor de onderzoeksvraag over de detailsturing vanuit de raad heeft de commissie een overzicht van de aangevraagde interpellatiedebatten en sets aan gestelde schriftelijke vragen gemaakt en vervolgens voor elk debat en cluster van vragen aangeduid of dit kan worden gekenmerkt als detail of als hoofdlijn.

De vraag van de raad op welke wijze de verwachtingen over het succes van de Floriade, zoals uitgesproken in de raadsbesprekingen, hebben bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het evenement is als volgt onderzocht. De commissie heeft gepoogd geobjectiveerd vast te stellen of de verwachtingen over het succes van de Floriade, zoals uitgesproken in de raadsbesprekingen, hebben bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het evenement. Zo kan een negatieve toonzetting in de media een gevolg zijn van een raadsdebat, maar dat hoeft niet. Ook kunnen de media negatieve sentimenten uit de raad uitvergrooten, terwijl het algemene sentiment in de raad positief kan zijn geweest. De commissie heeft voor de volgende insteek gekozen. De commissie heeft om de relatie tussen het sentiment in de raad en in de media te onderzoeken een overzicht gemaakt met de aangevraagde interpellatiedebatten en sets van gestelde schriftelijke vragen en gekeken of dit is gedaan naar aanleiding van mediaberichten. Daarnaast is in interviews met betrokkenen stilgestaan bij de vraag of negatieve toonzetting in de raad (aantoonbaar) van invloed is geweest op het resultaat van het evenement, waaronder op de sponsorwerving.

Bij de informatievoorziening door het college aan de raad heeft de commissie zich in algemene zin gericht op de rol van de voortgangsrapportages. Naast de specifieke onderzoeksvragen over het informeren van de raad (over het opstappen van de raad van commissarissen van de Floriade BV, het vastlopen van de gesprekken tussen de gemeente, de Floriade BV en Weerwater CV, over het voorafgaand aan het evenement te realiseren vastgoed en over de financiën), heeft de commissie een aantal andere belangrijke momenten uitgediept, namelijk het informeren van de raad over het Masterplan (met het zogenaamde cascomodel en



de kansenstrategie), de bestuurlijke verkenning naar aanleiding van corona, de kostenverhoging voor de tijdelijke terreininrichting en de ontwikkeling van de te verwachten bezoekersaantallen.

1.4 ONDERZOEKSAANPAK

Op 1 februari 2024 zijn de leden van de enquêtecommissie Floriade benoemd en zijn de werkzaamheden gestart.

AANBESTEDING ONDERSTEUNEND BUREAU

In maart 2024 is een aanbestedingsprocedure gestart voor de selectie van een ondersteunend bureau. In april 2024 is Berenschot geselecteerd. Het bureau is kort daarna gestart met zijn werkzaamheden.

INFORMATIEVERZAMELING EN DOCUMENTSTUDIE

De volgende activiteiten zijn uitgevoerd:

- het verder ordenen en bestuderen van de informatie, zoals verzameld door de voorbereidingscommissie;
- het indienen van informatieverzoeken bij de ambtelijke organisatie voor aanvullende informatie;
- het opvragen van aanvullende documentatie bij diverse gesprekspartners.

In bijlage 5 is een overzicht met de belangrijkste geraadpleegde documentatie opgenomen. Op basis van de verzamelde documentatie is het feitenrelaas dat is opgesteld tijdens het vooronderzoek en is opgenomen als bijlage in het rapport van het vooronderzoek, verder aangevuld in aansluiting op het aangenomen amendement van de raad waarin wordt bepaald de onderzoeksperiode uit te breiden (zie bijlage 4).

De griffie heeft een kwantitatieve analyse gemaakt van de betrokkenheid van de raad van 2011 tot en met 2022 (zie bijlage 3).

INTERVIEWS

In aansluiting op het amendement van de raad heeft kort na aanvang van de werkzaamheden een delegatie van de enquêtecommissie uitgebreid gesproken met een delegatie van de inwoners die het rapport 'Inwoners Vooronderzoek Floriade'

hebben opgesteld. Na bestudering van dat rapport heeft de commissie een aantal aandachtspunten daaruit meegenomen in het onderzoek.

In het vooronderzoek zijn 75 personen geïnterviewd (zie bijlage 6). De verslagen van deze gesprekken zijn meegenomen in het hoofdonderzoek. In het hoofdonderzoek zijn 46 personen geïnterviewd. Er is gesproken met (voormalig) raadsleden, (voormalig) wethouders met de portefeuilles Floriade en Financiën, (voormalige) burgemeesters, diverse functionarissen uit de ambtelijke organisatie, (voormalig) bestuurders en medewerkers van de Floriade BV en van de raad van commissarissen, Weerwater CV en de provincie Flevoland (zie bijlage 6 voor het overzicht geïnterviewde personen). Een groepsgebesprek is gevoerd met voormalige leden van de Volggroep Floriade. Vertegenwoordigers van Amvest en Dura Vermeer hebben de vragen in eerste instantie schriftelijk beantwoord en daarna mondeling toegelicht. Op hun verzoek is van deze toelichting geen verslag gemaakt. Vier personen hebben aangegeven om diverse redenen niet mee te werken aan een interview.





De interviews hadden als doel inzicht te krijgen in de gebeurtenissen in het dossier en het verloop van het proces. Voor elk interview is een leidraad opgesteld en van tevoren gestuurd naar de geïnterviewde. Alle gesprekspartners hebben van tevoren een onderzoeksprotocol ontvangen waarin wordt aangegeven hoe de commissie omgaat met de verstrekte informatie en de verslaglegging. Uitgangspunt was dat de informatie die zij geven vertrouwelijk is en gebruikt kan worden in het onderzoek, maar niet herleidbaar tot de persoon gebruikt wordt in het eindrapport. Als de commissie informatie wel letterlijk of tot de persoon herleidbaar wil gebruiken dan wordt dit aan de gesprekspartner van tevoren duidelijk gemaakt. Bij alle interviews was minimaal een lid en waren meestal meerdere leden van de enquêtecommissie aanwezig. De duur van de interviews varieerde van één tot drie uur. Er is een gespreksverslag gemaakt op hoofdlijnen. Alle gesprekspartners hebben het gespreksverslag ter wederhoor toegestuurd gekregen. Alle geïnterviewden hebben op hun verslag gereageerd.

VOORGESPREKKEN EN OPENBARE VERHOREN

De commissie heeft besloten alle personen die openbaar zouden worden gehoord ook achter gesloten deuren te horen in voorgesprekken, tenzij er al een interview was afgenomen. Er is in totaal met veertien personen een voorgesprek gevoerd. Elk voorgesprek stond onder leiding van een commissielid en er waren meerdere commissieleden aanwezig. Het proces van voorbereiding en verslaglegging was gelijk als bij de interviews. Alle genodigden voor een voorgesprek hebben deze uitnodiging aanvaard. Op twee personen na hebben alle gesprekspartners op hun verslag gereageerd.

Bij de selectie van de personen voor een openbaar verhoor heeft de commissie gewerkt op basis van het principe van proportionaliteit. Dit wil zeggen dat na de keuze om een lokale enquête te houden de afzonderlijke onderzoeksbevoegdheden proportioneel gebruikt zijn. Dat betekent dat als dezelfde informatie verkregen of op juistheid of volledigheid geverifieerd kon worden met een minder vergaande bevoegdheid dan het openbaar horen, dat die eerst is gebruikt. Zo dient de commissie eerst te proberen informatie schriftelijk te verkrijgen en daarna pas mondeling. Daarnaast moet de commissie afwegen of het krijgen van informatie opweegt tegen de (mogelijke) inbreuk die de te gebruiken bevoegdheid op de persoonlijke levenssfeer van getuigen maakt. Openbare verhoren zijn afgenomen bij de burgemeesters Jorritsma, Weerwind en Bijleveld, de wethouders Pol, Herrema, Lodders, Ypma, Hoek, Lindenbergh, de voorzitter van de RvC van de

Floriade BV Van der Burg en de directeurs van de Floriade BV Griep en Bakker en de betrokken ambtenaren Meijer, Schnieders en Rengelink. Vertegenwoordigers van Amvest en Dura Vermeer zijn opgeroepen voor een verhoor, maar hebben te kennen gegeven er geen gehoor aan te willen geven. Bij de openbare verhoren zijn (voormalig) politieke ambtsdragers en ambtenaren van de gemeente verplicht te verschijnen. Private partijen (zoals in dit geval de Floriade BV en Weerwater CV) en vertegenwoordigers van andere overheden zijn niet verplicht mee te werken bij een lokale enquête. Alle verhoren zijn in het openbaar afgenomen door de gehele commissie. Van alle openbare verhoren zijn verslagen gemaakt.

De commissie heeft er voor gekozen raadsleden niet in het openbaar te horen. Uit de afgelopen twaalf jaar zijn door de commissie elf woordvoerders Floriade van verschillende partijen geïnterviewd. Bij de selectie is rekening gehouden met de duur van het woordvoerschap, de te onderzoeken sleutelmomenten en de verdeling coalitie/oppositiewoordvoerders. Deze interviews leverden samen met aanvullende documentatie (waaronder het vooronderzoek) en het terugkijken van diverse raadsdebatten voldoende informatie op om de onderzoeksvragen die de raad betreffen te kunnen beantwoorden. De afweging raadsleden niet openbaar te horen is ook gemaakt met het oog op de planning en de kosten van het onderzoek. Temeer daar volgens de commissie dan alle woordvoerders door de jaren heen gehoord hadden moeten worden, omdat de commissie geen onderscheid wil maken tussen betrokken raadsleden.

ANALYSE EN RAPPORTAGE

Tenslotte is alle informatie geanalyseerd en het eindrapport opgesteld. Concepten van het feitenrelaas en de feitelijke beschrijvende delen van het eindrapport zijn voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een toets op feitelijke onjuistheden.

1.5 LEESWIJZER

Het rapport bestaat uit acht hoofdstukken en een apart bijlagenboek met zes bijlagen.

Allereerst geeft *hoofdstuk 2* een samenvattend overzicht van de sleutelmomenten uit de volledige onderzoeksperiode juni 2009 – oktober 2023.



Het Floriadeproject is ingedeeld in drie fasen die in de hoofdstukken 3 tot en met 5 worden behandeld. De opbouw van deze hoofdstukken is gelijk. Elk hoofdstuk gaat in op de feitelijke bevindingen over de thema's uitvoering, samenwerking, financiën en bestuurlijk proces voor de betreffende fase. Deze feitelijke bevindingen worden aangevuld met bevindingen uit de gevoerde gesprekken (interviews, voor-gesprekken en openbare verhoren). Tevens komt de commissie met een eerste reflectie op deze bevindingen.

De indeling in fasen komt voort uit de geformuleerde hoofdvraag voor de raadsenquête die de commissie vraagt onderzoek te doen naar de vormgeving en aansturing van het Floriadeproject door het college en de ambtelijke organisatie, al dan niet in samenwerking met derden.

Hoofdstuk 3 gaat over de eerste fase, de periode vanaf het moment dat binnen de gemeente de eerste gedachten opkomen de Floriade in Almere te organiseren tot het moment dat formeel wordt besloten tot oprichting van de Floriade BV (juni 2009 - juli 2016).

Hoofdstuk 4 behandelt de periode vanaf het moment dat de Floriade BV van start gaat tot het moment dat de gemeente de ontwikkelingsovereenkomst ondertekent met Amvest. In deze fase werkt de gemeente intensief samen met één andere organisatie: de Floriade BV. Deze fase loopt van juli 2016 tot december 2018.

Hoofdstuk 5 gaat over de derde fase, die begint na het afsluiten van de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Amvest. Dan ontstaat de samenwerking in de driehoek gemeente, Floriade BV en Amvest (per april 2019 Weerwater CV). Deze fase loopt door tot na de sluiting en de (financiële) afwikkeling van het evenement in oktober 2023.

Hoofdstuk 6 geeft de analyse weer van de bevindingen per thema uitvoering, samenwerking, financiën en bestuurlijk proces over de gehele onderzoeksperiode.

In *hoofdstuk 7* beantwoordt de commissie de onderzoeksvragen, inclusief de lessen, per thema. Tenslotte staan in hoofdstuk 8 de slotconclusie en aanbevelingen.

Het bijlagenboek bestaat uit de volgende bijlagen:

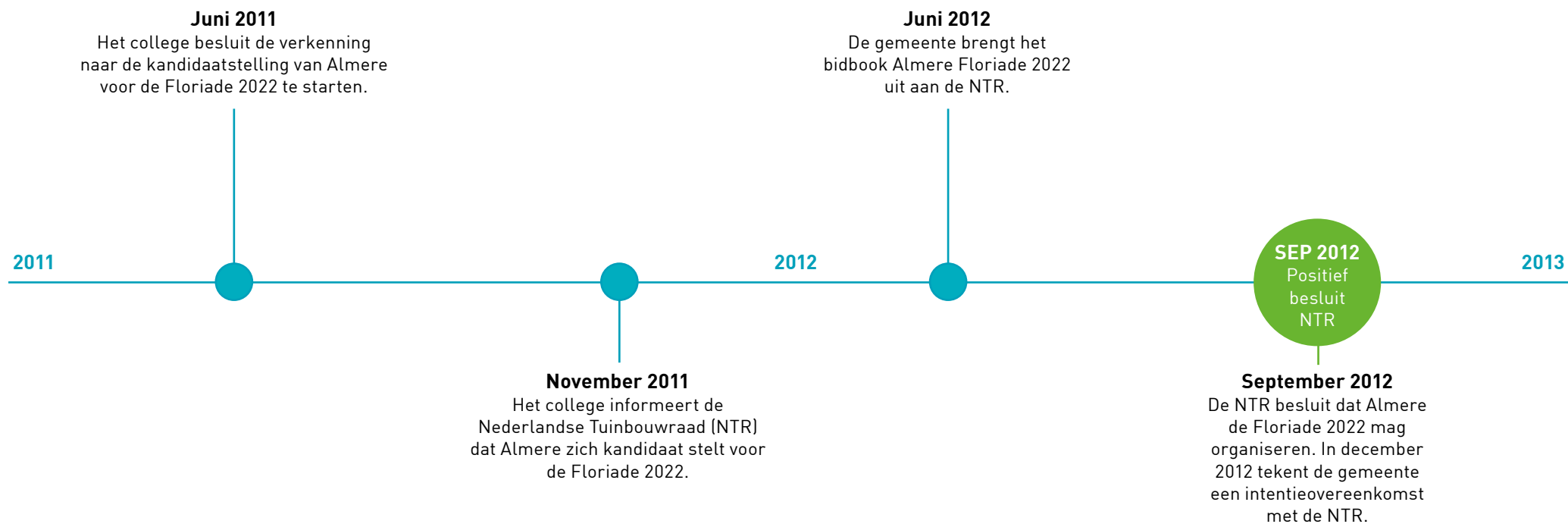
- Bijlage 1 Toetsingskader
- Bijlage 2 Onderzoeksverslag Deloitte
- Bijlage 3 Overzicht raadsbetrokkenheid
- Bijlage 4 Feitenrelaas
- Bijlage 5 Geraadpleegde documenten
- Bijlage 6 Geïnterviewde personen



2 Algemeen overzicht project Floriade



Fase 1 - juni 2009 – juli 2016



Burgemeester

Mevrouw Jorritsma (2011-2015)

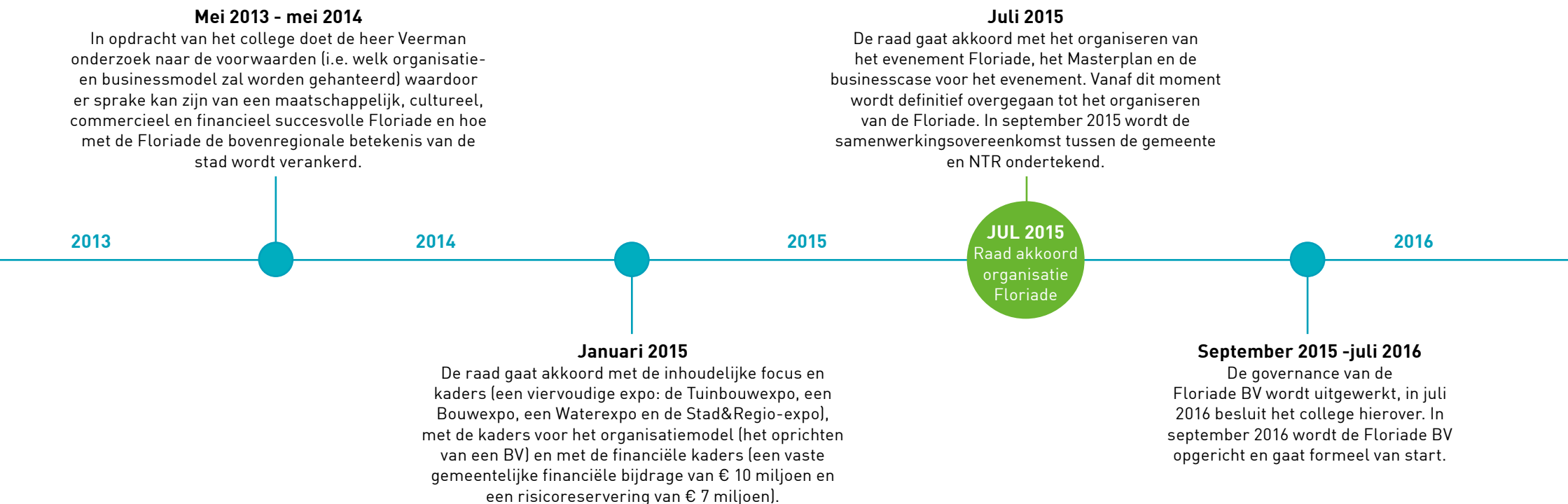
Wethouders met portefeuille Floriade of Financiën

De heer Duivesteijn, Floriade (2011-2013)

De heer Visser, Financiën (2011-2013)

Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Project/programmadirecteuren

De heer Meijer (2011-2015)



<i>Burgemeester</i>	
Mevrouw Jorritsma (2011-2015)	De heer Weerwind (2015-2022)
<i>Wethouders met portefeuille Floriade of Financiën</i>	
De heer Duivesteijn, Floriade (2011-2013)	De heer Mulder, Floriade (2013-2015)
De heer Visser, Financiën (2011-2013)	De heer Pol, Financiën (2013-2018)
<i>Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Project/programmadirecteuren</i>	
De heer Meijer (2011-2015)	Mevrouw van Garderen (voorjaar 2016)
<i>Voorzitters Raad van commissarissen Floriade B.V.</i>	
	De heer Joustra (2016-2018)
<i>Directeur- Bestuurders Floriade B.V.</i>	
	Mevrouw de Vries (2016-2018), De heer Griep (2016-2018)



Fase 2 - juli 2016 – december 2018



Burgemeester

De heer Weerwind (2015-2022)

Wethouders met portefeuille Floriade of Financiën

De heer Herrema, Floriade (2015-2018)

De heer Pol, Financiën (2013-2018)

Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Project/programmadirecteuren

De heer Lieste (zomer en najaar 2016) De heer Schnieders (2016-2020)

Voorzitters Raad van commissarissen Floriade B.V.

De heer Joustra (2016-2018)

Directeur- Bestuurders Floriade B.V.

Mevrouw de Vries (2016-2018), De heer Griep (2016-2018)



Burgemeester

De heer Weerwind (2015-2022)

Wethouders met portefeuille Floriade of Financiën

De heer Hoek, Floriade (juni/juli 2018) , Mevrouw Ypma, Floriade (2018-2019)

De heer Lodders, Financiën (2018-2019)

Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Project/programmadirecteuren

De heer Schnieders (2016-2020)

Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Procesregisseur

De heer Rengelink (2019-2022)

Vorzitters Raad van commissarissen Floriade B.V.

De heer Joustra (2016-2018)

De heer van der Burg (2018-2022)

Directeur- Bestuurders Floriade B.V.

Mevrouw de Vries (2016-2018), De heer Griep (2016-2018)

De heer Schnieders (najaar 2018, a.i.)

Fase 3 - januari 2019 – oktober 2022

December 2019

De Floriade BV en Weerwater CV komen definitief niet tot overeenstemming over de realisatie van een groot deel van het permanent vastgoed. De intentie was om permanent vastgoed te realiseren voorafgaand aan de wereldtuinbouwtentoonstelling. Als gevolg hiervan zal er een minder vergaande vermenging zijn van de stadswijk met het evenement dan partijen bij het ondertekenen van de ontwikkelingsovereenkomst hadden beoogd.

Maart – juli 2021

In maart 2021 informeert de Floriade BV de gemeente € 15 miljoen te kort te komen voor de inrichting van het Floriadeterrein. In juli gaat de raad akkoord met een extra budget van € 12,3 miljoen, waarvan € 8,6 miljoen voor tijdelijke terreininrichting.

2019

2020

2021

2022

APR 2022

Opening
Floriade

April – juni 2020

Naar aanleiding van de corona-uitbraak geeft het college opdracht te onderzoeken hoe de gemeente hier inzake de Floriade mee moet omgaan. Er worden drie scenario's onderzocht: gecontroleerde afbouw, uitstel van het evenement of het evenement in 2022 organiseren met aangepaste ambitie. De raad besluit te kiezen om door te gaan met de Floriade en vast te houden aan de startdatum 14 april 2022. De risicoreservering wordt met € 13,4 miljoen verhoogd.

Maart – juli 2022

Bij de oprichting van de Floriade BV is afgesproken dat de Floriade BV maximaal € 30 miljoen mag lenen. Op basis van actualisaties is de grens uit de raamovereenkomst in 2021 in enkele stappen opgehoogd naar € 50 miljoen. De Floriade BV geeft in de loop van 2022 enkele keren aan extra geld van de gemeente nodig te hebben. Anders kan de Floriade BV niet aan haar verplichtingen voldoen. In maart 2022 verstrekt de gemeente € 5,4 miljoen, in juni 2022 € 5,2 miljoen en in juli 2022 € 13,9 miljoen.

Burgemeester

De heer Weerwind (2015 – 2022)

Mevrouw Bijleveld (2022-2023)

Wethouders met portefeuille Floriade of Financiën

De heer Hoek, Floriade (2019-2022)

De heer Lindenbergh, Financiën (2019-2022)

Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Project/programmadirecteuren

De heer Schnieders (2016-2020)

De heer Louwerse (2020-2022)

Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Procesregisseur

De heer Rengeling (2019-2022)

Voorzitters Raad van commissarissen Floriade B.V.

De heer van der Burg (2018-2022)

De heer Schneiders (2022-2023)

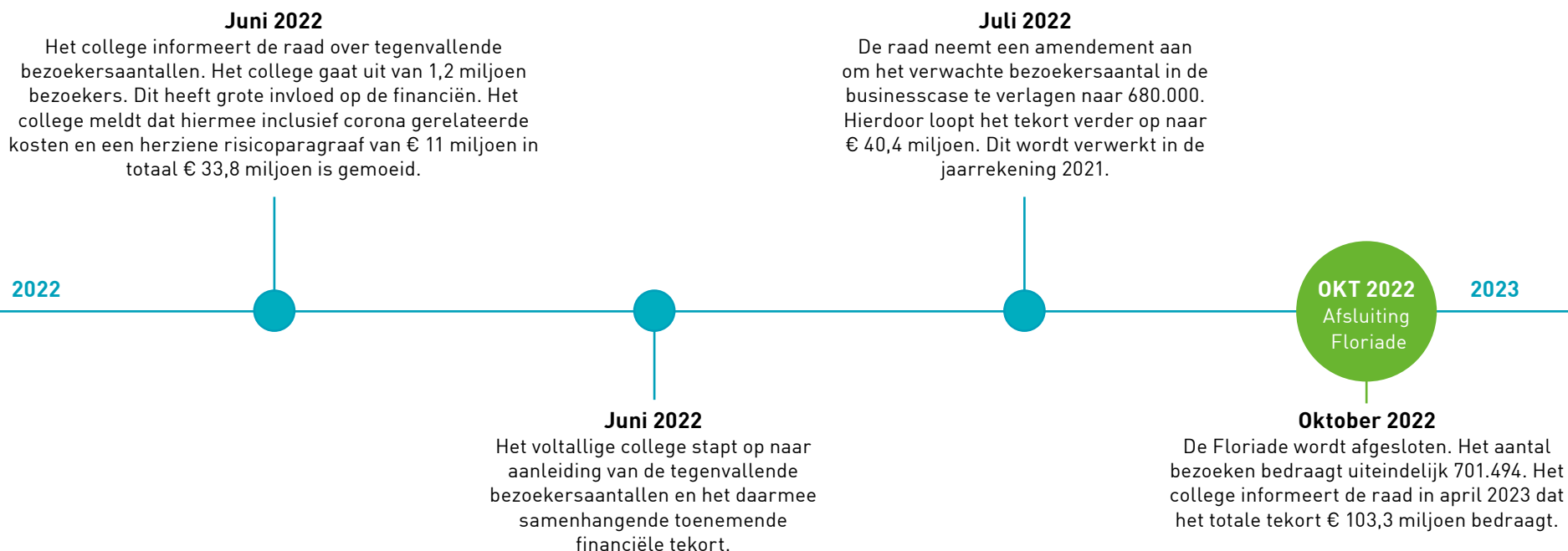
Directeur- Bestuurders Floriade B.V.

De heer Verdaasdonk (2019-2020)

De heer Cloo (2020-2021, a.i.)

De heer Stimac (voorjaar 2021)

De heer Bakker (2021-2023)



Burgemeester

Mevrouw Bijleveld (2022-2023)

De heer Van der Loo (2023)

Wethouders met portefeuille Floriade of Financiën

De heer Hoek, Floriade (2019-2022)

De heer Lindenberg, Financiën (2019-2022)

De heer Ahles, Financiën (2022-heden)

Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Project/programmadirecteuren

De heer Louwerse (2020-2022)

Betrokken ambtelijk eindverantwoordelijken voor de Floriade / Procesregisseur

De heer Rengelink (2018-2022)

Voorzitters Raad van commissarissen Floriade B.V.

De heer Schneiders (2022-2023)

Directeur- Bestuurders Floriade B.V.

De heer Bakker (2021-2023)

3 **Fase 1:** Winnen van de wedstrijd en inrichting van de governance

(juni 2009- juli 2016)





In dit hoofdstuk beschrijft de commissie de periode vanaf het moment dat de eerste gedachten opkomen de Floriade in Almere te organiseren tot het moment dat het college formeel besluit tot oprichting van de Floriade BV. In deze fase is de gemeente de enige organisatie die bezig is met de voorbereidingen op het organiseren van de Floriade. Later komen hier andere organisaties bij (Floriade BV en daarna Amvest, weer later Weerwater CV, de ontwikkelcombinatie gevormd door Amvest en Dura Vermeer).

Het hoofdstuk bevat na een overzicht met korte toelichting over de belangrijkste gebeurtenissen in deze periode, de belangrijkste bevindingen per thema inclusief de bevindingen uit de gesprekken en bevindingen van de commissie.

Bij het thema uitvoering wordt uitgebreid stilgestaan bij de gestelde ambities en doelen bij het Bidbook in 2012, de adviezen van de heer Veerman in 2014 over de doelen voor de Floriade en de uiteindelijke doelen en ambities vastgelegd bij het Uitvoeringsbesluit in 2015. Ook wordt er apart stilgestaan bij de opgestelde plannen.

Op het gebied van samenwerking staat allereerst de organisatie van de Floriade binnen de gemeentelijke organisatie centraal, waarna het samenspel met externe partners wordt geschetst. Deze fase eindigt met de overwegingen om de uiteindelijk in 2016 in het leven geroepen structuur met de Floriade BV te kiezen.

In dit hoofdstuk komt met betrekking tot het thema financiën eerst de financiële onderbouwing bij het Bidbook uitgebreid aan bod. Ook is er aandacht voor de externe aannames in de businesscase en de adviezen van de heer Veerman in 2014 op het gebied van financiën en risico's. Deze fase eindigt met het bespreken van de financiële onderbouwing van het Masterplan en de businesscase.

Voor het thema bestuurlijk proces wordt uitgebreid stilgestaan bij de informatievoorziening aan de raad rondom het Bidbook en het Uitvoeringsbesluit en de manier waarop de raad zijn rol, mede door het oprichten van een verkenninggroep en een voorbereidingsgroep, heeft ingericht. Er wordt kort ingegaan op de werkwijze in het college, nog grotendeels binnen de lijnen van de reguliere werkwijzen.

3.1 DE BELANGRIJKSTE GEBEURTENISSEN

Aanloop naar kandidaatstelling (2009-2011)

In maart 2009 vermeldt het Raadsvoorstel Tussenbalans en richtinggevende kaders integratiefase schaa sprong Almere in een bijzin het eventueel organiseren van de Floriade. In het jaar daarna wordt de Floriade vaker in stukken zoals de Structuurvisie Almere 2030 genoemd als voorbeeld als er wordt gesproken over ontwikkelingen en ambities op de lange termijn. In 2010 woont wethouder Duivesteijn het congres 'The Green City' bij in Taipei. Volgens hem kan dit achteraf beschouwd worden als het startpunt voor het organiseren van de Floriade in Almere in 2022¹. In juni 2011 wordt voor het eerst het Weerwater in verband gebracht met mogelijke organisatie van de Floriade en gesteld dat dat zou kunnen fungeren als katalysator voor de gebiedsontwikkeling van Almere Centrum Weerwater².

De kandidaatstelling en de keuze voor Almere (2011-2012)

In juli 2011 start het college een verkenning naar een mogelijke kandidaatstelling van Almere voor de zevende Floriade wereldduinbouwtoontoonstelling in 2022. Voor de ontwikkeling van de conceptuele plannen worden landschapsarchitect Winy Maas en diens bureau MVRDV ingeschakeld. In november 2011 besluit het college vervolgens Almere officieel voor te dragen als kandidaat voor de organisatie van de Floriade 2022 bij de Nederlandse Tuinbouwraad (NTR). In januari 2012 hoort Almere dat zij een Bidbook op mag stellen voor de kandidaatstelling. Het college geeft aan dat het Weerwater de voorkeurslocatie is. Het Bidbook onder de titel '*Growing Green Cities, a call to action*' is half juni 2012 afgerond. Er is een verkenninggroep vanuit de raad ingesteld voor het proces richting het Bidbook, deze laat onder andere een second opinion uitvoeren. De raad machtigt het college eind juni tot het uitbrengen van het Bidbook en het wordt kort daarna ingediend. Kern van het Bidbook is drie ambities te realiseren:

1. De organisatie van de Floriade.
2. De *making of* waarbij in de aanloop naar het evenement vernieuwende concepten uit de tuinbouwsector en voor consumenten worden bijeengebracht.
3. De *legacy* waarbij de Floriade de eerste stap is in de gebiedsontwikkeling van het groene stadsdeel Almere Centrum- Weerwater.



In september 2012 wordt bekendgemaakt dat Almere de Floriade 2022 mag organiseren. Het college tekent in december 2012 de intentieverklaring Floriade 2022 met de NTR.

De uitwerking door Veerman (2013-2014)

In mei 2013 stelt het college de heer Veerman aan als verkenner voor de Floriade 2022. De vraagstelling voor de verkenning luidt³:

- Onder welke voorwaarden (dat wil zeggen met welk organisatie- en businessmodel) kan er sprake zijn van een maatschappelijk, cultureel, commercieel en financieel succesvolle Floriade 2022?
- Hoe kan met de Floriade 2022 de bovenregionale betekenis van de stad worden verankerd (dat wil zeggen de *legacy*)?

In mei 2014 presenteert Veerman de resultaten van zijn verkenning. In zijn verkenning geeft Veerman een nadere uitwerking aan de te behalen doelen, het draagvlak, de stakeholders, de governance en de organisatie, het businessmodel en de financiële risico's. Als vervolg geeft Veerman aan dat een en ander dient te worden uitgewerkt in een Masterplan met een daaraan verbonden exploitatieplan op hoofdlijnen en een uitgewerkt voorstel voor de inrichting van de organisatiestructuur.

Besluiten over inhoudelijke en financiële kaders (2015)

De raad stemt in januari 2015 in met de inhoudelijke focus van de Floriade, de kaders voor het organisatiemodel en het financiële kader van een vaste financiële bijdrage van de gemeente van € 10 miljoen en een risicoreservering van € 7 miljoen⁴. Deze kaders worden meegenomen in de uitwerking van het Masterplan. In juli 2015 neemt de raad het Uitvoeringsbesluit en gaat akkoord met het organiseren van de Floriade⁵. De raad stemt in met de missie en aangescherpte inhoudelijke focus, de ruimtelijke hoofdstructuur en ontwikkelstrategie, de governance (de oprichting van en deelneming aan de Floriade BV) en stelt de businesscase vast. Voor de aanleg van het Floriadeterrein wordt uitgegaan van de zogenaamde kansenstrategie. In de kern betekent dit dat in de businesscase het 'cascomodel', dat wil zeggen de basisinfrastructuur, is opgenomen. Dit bevat alle voorzieningen die nodig zijn voor een geslaagde wereldtentoonstelling. Om de kwaliteit te verhogen is het mogelijk extra elementen aan de basisinfrastructuur toe te voegen indien aanvullende gelden beschikbaar zijn bijvoorbeeld op basis van vastgoedontwikkeling, sponsoring en/of subsidies.

Vormgeving Floriade BV (eind 2015 – juli 2016)

Het college benoemt in december 2015 de eerste bestuurders van de Floriade BV als kwartiermakers. Daarna krijgt de BV verder vorm in de zin van een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de BV, een financieringsovereenkomst, een uitsplitsing van de businesscase tussen de gemeente en de Floriade BV, statuten, de organisatiestructuur en dergelijke.

In juni 2016 wordt de raad in navolging van een daarover aangenomen amendement geconsulteerd door het college over de governance voor de Floriade. In het agendaverzoek worden de concept oprichtingsstukken aan de raad voorgelegd alvorens het college definitief instemt. In juli 2016 stemt het college in met de definitieve samenwerkingsovereenkomst met de op te richten Floriade BV, de aandeelhoudersinstructie en de raamovereenkomst financiering Floriade BV. Tevens stemt het college in met de businesscase Floriade 2022, verdeeld en geactualiseerd op de samenwerkingsovereenkomst d.d. 1 juli 2016 (resultierend in een projectbegroting voor de op te richten BV en voor de gemeente) en met de statuten van de Floriade BV, het directie- en autorisatiereglement en de governancecode. Het besluit tot oprichting, met de gewijzigde oprichtingsstukken, wordt uitsluitend ter informatie aan de raad gestuurd en er wordt geen voorhangprocedure gevolgd.

3.2 THEMATISCHE BEVINDINGEN

3.2.1 UITVOERING

Ambities en doelen

Bidbook

Het Bidbook (2012) geeft inzicht in de (achtergrond van de) ambities die met de Floriade worden nagestreefd. Het Bidbook geeft aan dat Almere zich bevindt op het breukvlak van adolescentie en volwassenheid. De stad maakt zich op voor een verdubbeling van het aantal inwoners, voor Almere 2.0. De gemeente creëert in dit kader ruimte voor een meer geleidelijke, bijna organische groei van de stad. Het bod voor het organiseren van het evenement Floriade past hierbinnen.



In het Bidbook worden de volgende ambities geformuleerd:

1. Organisatie van de Floriade met als thema *growing green cities*. Hiermee wil de gemeente een bijdrage leveren aan vraagstukken van mondiale betekenis: de groei van de wereldbevolking en de voortgaande verstedelijking.
2. *Making of*: "In de komende tien jaar worden vernieuwende concepten uit de Nederlandse tuinbouwsector bijeengebracht, worden *best practices* van overal ter wereld verzameld, worden consumenten – uit de stad, de regio en (ver) daarbuiten – geënthousiasmeerd en worden nationale en internationale sponsors aangetrokken." Vier thema's zijn leidend in de *making of*: *feeding the city* (voedselproductie), *greening the city* (groen als leefbare stad), *energizing the city* (energie neutraliteit) en *healthy the city* (algeheel welbevinden, sociale samenhang).
3. De *legacy*⁷: "Almere Floriade is de eerste stap in de gebiedsontwikkeling van het groene stadsdeel Almere Centrum-Weerwater. Door (vastgoed)ontwikkeling te koppelen aan de ontwikkeling van Almere Floriade, worden investeringen gebundeld. Dit zorgt voor een enorme kwaliteitsverhoging van de Floriade en de ontwikkeling van unieke blijvende onderdelen. De Floriade is een motor achter de vergroening van de investeringen in het gebied. De investeringen in het Floriadeterrein zullen een blijvende waarde hebben voor de ontwikkeling van de stadswijk Almere Floriade (*legacy*). Met de bouw van de nieuwe stadswijk Almere Floriade zou het ideaal van de *Green City* in de praktijk worden gebracht. Almere Floriade zou, niet alleen in 2022 maar nadrukkelijk ook ver daarna, een icoon van duurzaamheid, van gezondheid, van leefbaarheid, en daarmee een inspiratiebron voor velen worden.

Rapport Veerman

Tot het rapport Veerman (2014) krijgen de ambities en doelstellingen weinig aandacht. Veerman geeft het volgende aan over doelen van de Floriade⁸: "In het kader van de Floriade 2022 kunnen de *making of*, het evenement en de *legacy*-periode niet los van elkaar gezien worden." Het doel van de Floriade 2022, dat dit alles omvat, is:

- Het (inter)nationale imago van de tuinbouwsector verbeteren.
- Almere als interessante en jonge stad promoten (branding).
- Het opleveren van het Floriadeterrein als karakteristieke opstap naar de florerende wijk Almere Floriade.
- De (inter)nationale handel en handelscontacten bevorderen.

- Kennisontwikkeling en –uitwisseling rond de thema's landbouw, duurzaamheid, verstedelijking en Food Security stimuleren.
- Het maximaliseren van de economische, sociale en maatschappelijke voordelen als spin-off van de Floriade.
- Het stimuleren van ondernemerschap, zowel lokaal (*growing green cities*) als op regionaal niveau.
- Het organiseren van een inspirerend Floriade-evenement dat een internationaal publiek van alle leeftijden aanspreekt.

Meer in algemene zin zegt Veerman over de doelen⁹: "Het aantal bezoekers en het aantal deelnemende landen zijn belangrijk maar vormen een deel van de strategische doelen van de betrokken partijen. Het is belangrijk om deze doelen van partijen, die immers de drijfveer vormen om deel te nemen, duidelijk en welomschreven te benoemen. Op die manier kan voorkomen worden dat bij de vormgeving van de Floriade in een te laat stadium misverstanden blijken en vervolgens teleurstellingen of conflicten ontstaan."

De doelstellingen uit het rapport Veerman zijn in het vervolg niet één op één overgenomen dan wel opgenomen in een raadsbesluit.

Uitvoeringsbesluit

De raad neemt middels het Uitvoeringsbesluit (2015) kennis van het Masterplan Floriade en stelt op basis daarvan onder meer de missie, de inhoudelijke focus, de ruimtelijke hoofdstructuur en de ontwikkelstrategie voor de Floriade vast.

De missie voor het evenement luidt als volgt:

"De Wereldexpo 'Floriade 2022 Growing Green Cities' verbindt de innovatiekracht van de Nederlandse tuinbouw met de stad. Kennis, producten en technologieën uit de tuinbouwsector zijn nodig om stedelijke vraagstukken op het gebied van voedsel, water, energie en gezondheid van passende antwoorden te voorzien. Het internationale voedselvraagstuk staat centraal: *feeding the city*. De Floriade wil het laboratorium en *experience*-podium voor de wereld zijn, vanuit de pracht en kracht van bomen, bloemen en planten."

In het Masterplan is beoogd de ambities uit het Bidbook voor evenement, *making of* en *legacy* (van Floriade naar stadswijk) uit te werken tot een plan. Voor het expoterrein gaat het Masterplan uit van een cascomodel met een ruimtelijke hoofdstructuur, die tevens de *legacy* van de Floriade vormt en de basis is voor de



potentiële verdere ontwikkeling naar een groene, gezonde stadswijk, na afloop van het evenement. Daarbij wordt ingezet op een kansenstrategie als ontwikkelstrategie voor vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Deze ziet er volgens het Masterplan als volgt uit¹⁰: “In het Cascomodel wordt de basisinfrastructuur opgenomen. Het gaat om de aanleg van de carrévormige boulevard, het arboretum en het stratennetwerk. Deze basisinfrastructuur wordt door de gemeente aangelegd. Dit Cascomodel bevat alle voorzieningen die nodig zijn voor een geslaagde werelddtentoonstelling. Maar de lat ligt hoger: er liggen kansen om aan het Cascomodel elementen toe te voegen die de kwaliteit en de veelzijdigheid van het evenement vergroten. Daarmee groeit het Cascomodel uit tot het Basismodel. Daarvoor zijn aanvullende inkomsten uit vastgoedontwikkeling, sponsoring en (Europese) subsidies nodig. Hoewel het Cascomodel dus voorziet in een goede en verantwoorde werelddtentoonstelling, krijgt de Floriade BV de opdracht om zoveel mogelijk (vastgoed)ontwikkelingen in gang te zetten zodat uiteindelijk het Basismodel uitgevoerd kan worden. Bij aanhoudend gunstige ontwikkelingen in de vastgoedmarkt en de tuinbouw kunnen nog meer elementen worden toegevoegd en ontstaat het Ambitiemodel.”

De reden voor deze kansenstrategie is dat de Floriade niet meer start vanuit een integrale grondexploitatie. Het evenement is niet meer (direct) gekoppeld aan de gebiedsontwikkeling. Er wordt op dat moment van uitgegaan dat de realisatie van vastgoed beperkt blijft tot evenementgerelateerd vastgoed. Deze loskoppeling is een scopewijziging ten opzichte van het Bidbook (zie verder paragraaf 3.2.3).

In het Masterplan is een paragraaf opgenomen over de verwachte effecten van de Floriade met daarin een samenvattende tabel (zie tabel 1)¹¹. De hier opgenomen gegevens zijn overgenomen uit een onderzoek uitgevoerd door Bureau Buiten. In het Masterplan worden de verwachte effecten niet als doelen benoemd. Ambities en doelen die de gemeente met de Floriade heeft worden niet concreter uitgewerkt en niet door de raad vastgesteld.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Uit de gesprekken blijkt dat de meeste betrokkenen in deze fase niet bezig waren met het concretiseren van de doelen. In die periode was het volgens hen parafraserend samengevat duidelijk wat er moest gebeuren: “een fantastische werelddtentoonstelling organiseren en daarna een prachtige groene stadswijk realiseren waarmee heel Almere vooruit wordt geholpen in de zin dat de gemeente

TABEL 1: Verwachte effecten voor Almere (Masterplan 2015)

Item	(bandbreedte) verwacht effect
Bezoekers Floriade Almere 2022	2,0 – 2,2 miljoen
Overnachtingen in Flevoland	370.000 – 410.000
Bestedingen op Floriadeterrein	70 – 80 miljoen Euro
Bestedingen in Almere	45 – 50 miljoen Euro
Bestedingen overnachtingen	9 – 11 miljoen Euro
Werkgelegenheid	1.900 – 2.000 directe arbeidsjaren, 600 – 800 indirecte arbeidsjaren
Handelsdelegaties	75 – 100 voorafgaand aan de Floriade, 60 – 70 tijdens de Floriade
Vestigingen	Realisatie innovatiewerkplaats en Green Campus, groeimogelijkheden tot groene kennishub
Educatie en innovatie	Realisatie innovatiewerkplaats en Green Campus, groeimogelijkheden tot groene kennishub
Infrastructuur	Naar voren halen investering A6 (24 miljoen Euro), reductie reistijd en aantrekkelijkere inpassing in landschap
Topsectoren	Etalage voor Topsectoren waarin Flevoland gespecialiseerd is
Imago	Almere op de kaart als innovatieve en groene stad. Aantrekken van hoger opgeleiden en verbetering van vestigingsklimaat voor (internationale) bedrijven
<i>Making of</i>	Verbondenheid en betrokkenheid jeugd Almere bij Floriade. Mogelijke uitstralingseffecten thema's Floriade op bijv. gezondheid
<i>Legacy</i>	Groene, gezonde stadswijk Almere Floriade, synergievoordeel ontwikkeling stadswijk met gebiedsontwikkeling 11 – 19 miljoen Euro. Ruimte voor commerciële functies
<i>Feeding, greening, healthy, energizing</i>	Koploperpositie kennis en ervaring stadslandbouw, bevordering gezonde voeding en levensstijl, inzet op circulaire economie belangrijke bijdrage aan ambitie energieneutraal wonen



op de kaart wordt gezet, een economische boost krijgt en dat aanpalende projecten, zoals de verbreding van de A6, een zetje kunnen krijgen.” Volgens burgemeester Jorritsma was het uiteindelijke doel stadsontwikkeling. Bestuurders en ambtenaren die later in deze fase betrokken raken bij de Floriade geven aan dat terugkijkend de doelen wel heel erg algemeen geformuleerd waren en dat het Bidbook zoals een geïnterviewde schetste: “een meer holistische visie betrof gericht op het oplossen van wereldproblemen.” Volgens wethouder Mulder was wat de gemeente met de Floriade wilde bereiken met de Floriade op verschillende manieren beschreven in het Bidbook en het Masterplan, maar niet altijd vertaald naar concrete doelstellingen: “Wat de stad wilde bereiken, daar was een hele positieve stemming over, er was een gemeenschappelijk gevoel. Het ging niet zozeer over concrete doelstellingen, het ging vooral over de kaders waarbinnen het moest plaatsvinden. Daarop is gestuurd.”

Over de wijziging van de scope bij het Masterplan geeft wethouder Mulder aan dat dit voor hem de eerste grote breuklijn in het project was. Mulder schetst waarom de gebiedsontwikkeling achter de horizon verdween: “Helder werd dat Almere te veel bouwfronten had, gegeven de woningbouwverwachtingen op dat moment. Terugverdienen op het Floriadeterrein zat er niet in. Dat was een reëel verhaal. Het paste alleen totaal niet bij hoe je de Floriade wilde organiseren. Zonder de gebiedsontwikkeling was een locatie zonder snelweg, camping en jachthaven handiger geweest.”

Planning

In de businesscase bij het Bidbook (2012) is een eerste planning opgenomen. Hierin is onder meer aangegeven dat de BV 1 juni 2014 zou starten, dat in maart 2014 het bestemmingsplan zou worden vastgesteld en dat in april 2014 de grondexploitatie van de woonwijk zou starten. Na de planvoorbereiding zou 1 januari 2017 de bouw starten. In het Masterplan (2015) is een nieuwe planning opgenomen¹².

De belangrijkste data zijn:

- Oprichting Floriade BV – begin 2016
- Bestemmingsplan - begin 2016 besluit raad
- Civieltechnische werkzaamheden – start 2016
- Terreininrichting – start begin 2019
- Realisatie vastgoed – start begin 2019



Begin 2016 is de oprichting van de BV in voorbereiding (oprichting medio september). Het bestemmingsplan is nog in de ontwerpfasen, en wordt in november 2016 ter consultatie aan de raad voorgelegd. De civieltechnische werkzaamheden zijn nog niet gestart.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Uit de gevoerde gesprekken met ambtenaren en bestuurders komt het beeld naar voren dat er in de eerste jaren weinig urgentiegevoel was en veel (plannings) optimisme. Kort samengevat: “De wedstrijd is gewonnen en er is ruim de tijd (tien jaar maar liefst) om iets moois neer te zetten en om eventuele knelpunten op te lossen. Dat komt vast allemaal goed.” Aangegeven wordt dat veel tijd is gaan zitten in het doordenken van concepten en creëren van draagvlak bij diverse stakeholders als de jachthaven, de camping en de duikschool. Wethouder Pol geeft aan dat het nemen van tijd om het Bidbook uit te werken en er draagvlak voor te creëren een bewuste keuze was. Wethouder Mulder licht over deze periode toe: “Ik heb gestuurd op de fase na het feest van het winnen van het Bidbook. Hoe kom je tot een plan, welke risico’s zijn er, wat is realistisch. Dat leidde tot de instelling van de commissie Veerman, het maken van het Masterplan, het op orde brengen van het netwerk, praten met sponsors en andere overheden, met Amsterdam.” Hij constateert dat het Bidbook op veel vlakken te optimistisch was, ook op het vlak van de planning.

Bevindingen commissie over de uitvoering

De commissie stelt vast dat begin 2016 de doelen die de gemeente met het project Floriade wil bereiken nog niet zijn uitgewerkt en geconcretiseerd en dat ze niet door de raad zijn vastgesteld. Er zijn vooral ambities geformuleerd in termen van het organiseren van de wereldtentoonstelling, de *making of* en de *legacy* (de groene stadswijk). De ambities en daarmee verbonden thema’s zijn in deze periode conceptueel uitgewerkt maar niet geconcretiseerd in doelen. In het Masterplan zijn de te behalen effecten geoperationaliseerd, deels kwantitatief en deels kwalitatief, maar deze worden niet verbonden aan te bereiken doelen. De publieke waarde van het Floriadeproject in de zin van wat ermee dient te worden bereikt voor de samenleving, welke oplossing het is voor welke maatschappelijke opgaven, wordt in deze fase niet uitgewerkt. Hierdoor ontbreekt het aan het vanuit doelen richting geven aan het project, hetgeen bij aanvang van een dergelijk groot project essentieel is. Bij het Uitvoeringsbesluit waarin de integrale grondexploitatie wordt losgekoppeld van het evenement verandert de scope ten opzichte van het Bidbook waarin het evenement en gebiedsontwikkeling gekoppeld zijn.

Wat betreft de planning stelt de commissie vast dat deze in de eerste jaren (2012 – 2016) uitloopt waar het gaat om de oprichting van de BV en het vaststellen van het bestemmingsplan. Het valt op dat ruim de tijd is genomen om een verkenner te zoeken en zijn werk te laten doen om het Bidbook verder handen en voeten te geven. Tussen start werkzaamheden (mei 2013) en het besluit van het college (november 2014) zit bijna anderhalf jaar. In het Masterplan (2015, bijna drie jaar na het moment dat Almere te horen kreeg dat de gemeente de Floriade mocht organiseren) is een zeer globale en een weinig uitgewerkte projectplanning opgenomen. Het college rapporteert nog niet gestructureerd aan de raad over de planning en de voortgang.

3.2.2 SAMENWERKING

Interne samenwerking

Vanaf juli 2011 werkt de gemeente Almere aan een verkenning en pre-bidbook voor de kandidaatstelling van de Floriade. De Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) van de gemeente is verantwoordelijk hiervoor. In januari 2012 hoort Almere dat zij een Bidbook op mag stellen voor de kandidaatstelling. Er wordt een bestuurlijke stuurgroep ingesteld, met deelname van de commissaris van de Koning, de gedeputeerde Economische Ontwikkeling, de burgemeester, de wethouders Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling en Economische Ontwikkeling, de directeur van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en de bestuurders van de Kamers van Koophandel en Bedrijfskring Almere, onder leiding van de wethouder Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling.¹³ Een projectorganisatie stelt vervolgens onder aansturing van deze bestuurlijke stuurgroep een Bidbook op. De projectorganisatie staat onder leiding van een programmamanager.

In september 2012 wordt bekend dat Almere de Floriade 2022 mag organiseren. Het college ziet drie sporen in de voorbereiding: 1) gebiedsontwikkeling Almere Centrum-Weerwater, 2) Evenement Floriade 2022 en 3) de *making of*.¹⁴ Binnen deze sporen wordt door de ambtelijke organisatie aan de Floriade gewerkt.

Het eerste spoor, de gebiedsontwikkeling, ziet het college als een reguliere activiteit voor DSO. Er wordt hiervoor een projectorganisatie ingesteld, zoals vaker het geval voor grote gebiedsontwikkelingen. In de praktijk betekent dit dat een projectdirecteur met een compacte projectorganisatie aan de slag gaat. De lijndirecteur DSO faciliteert het proces tussen de projectdirecteur en de wethouder.



Er is geen hiërarchische lijn, maar wel inhoudelijke sturing. Er is een directe lijn tussen de projectdirecteur en de wethouder. De projectdirecteur en een deel van de projectorganisatie hebben eerder ook aan het Bidbook gewerkt. Binnen het spoor voor de gebiedsontwikkeling worden gesprekken gevoerd met ondernemers in het Floriade gebied. Ook wordt er gewerkt aan de grondexploitatie en scenario's voor de toekomstige woonwijk. Daarnaast wordt het Masterplan Floriade tot stand gebracht.

Voor het tweede spoor, het evenement, wordt de heer Veerman als verkenner aangesteld. De uitkomsten hiervan worden uitgewerkt in een Masterplan, met een daaraan verbonden exploitatieplan op hoofdlijnen, een voorstel voor de inrichting van de organisatiestructuur, en voordrachten voor de invulling van de eerste kernfuncties.¹⁵ Het opstellen van dit Masterplan wordt uitgevoerd door de projectdirecteur en projectorganisatie, die ook werken aan de gebiedsontwikkeling. Voor het derde spoor, de *making of*, zijn er een aantal initiatieven binnen de verschillende afdelingen van de gemeente waaraan gewerkt wordt. Zo wordt er een JeugdFloriade opgezet om jongeren te betrekken bij de Floriade.¹⁶ Dit initiatief gaat later op in de Urban Greeners-beweging en wordt dan aangestuurd door de



Floriade BV.¹⁷ Ook wordt er een internationaal netwerk 'Growing Green City' opgezet, een internationale beweging over de ontwikkeling van groene steden over de hele wereld.¹⁸ En er wordt met kennisinstellingen, bedrijven en overheden gewerkt aan een kennis- en innovatiecluster 'Metropolitane land- en tuinbouw Almere'¹⁹.

Het college neemt in mei 2015 het besluit het Masterplan Floriade 2022 vast te stellen en het Uitvoeringsbesluit aan de raad voor te leggen. Daarbij besluit het college onder andere dat de directeur van de DSO de voorbereidingshandelingen gaat treffen voor het oprichten van de Floriade BV, die de organisatie van het evenement Floriade 2022 op zich gaat nemen. Ook stelt de directeur van de DSO een programmateam in, met de verschillende vakdisciplines bij de gemeente, om als direct aanspreekpunt en counterpart van de Floriade BV te acteren.²⁰ In de praktijk betekent dit dat de projectorganisatie Floriade eind 2015 wordt opgeheven en direct onder de verantwoordelijkheid komt van de directeur DSO. Er ontstaat een hiërarchische lijn tussen de projectdirecteur en de directeur DSO. Het project Floriade wordt onderdeel van de 'lijnorganisatie'. Er wordt verantwoording afgelegd aan één lijndirecteur, die daarmee een directe hiërarchisch sturende rol krijgt tussen de verantwoordelijke voor het Floriadeproject en de wethouder. In de businesscase wordt uitgegaan van een gemeentelijke regieorganisatie die € 175.000 per jaar kost. In 2016 bestaat de regieorganisatie uit 5 personen, samen goed voor 3,8 fte.²¹

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Uit de gesprekken blijkt dat de leden van de projectorganisatie, die van 2012 tot en met 2015 aan de Floriade werkten, wisselend terugkijken op de interne samenwerking. Enerzijds wordt het beeld geschetst van een compact team dat samen met de vakdeskundigen van de lijnorganisatie veel werk kon verzetten voor het Bidbook, het Masterplan en de gebiedsontwikkeling. Er wordt gesproken van een periode met grote eendracht en een positieve houding. Anderzijds ontstaat ook een beeld van een periode waarin weinig tijd beschikbaar was voor de ontwikkeling van belangrijke documenten, zoals het Bidbook en het Masterplan. Vaak moesten deelproducten voor deze documenten 'onder stoom en kokend water' tot stand komen, wat volgens betrokkenen betekende dat er ingeleverd werd op de kwaliteit. Ook was het voor betrokkenen niet altijd duidelijk waar het werk wat zij deden, toe moest leiden. Dat leidde ertoe dat er op momenten veel tijd 'verloren' is gegaan aan verkenningen die uiteindelijk niet gebruikt konden worden.



Over de motivering om het Floriadeproject uiteindelijk onder te brengen in de lijnorganisatie bij de afdeling DSO bestaan verschillende beelden. Sommigen verwijzen naar de bestuurs- en directiewissel in 2013. In dit jaar werd de directeur DSO één van de nieuwe wethouders, met o.a. de Floriade en gebiedsontwikkeling in de portefeuille. De plaatsvervangend directeur DSO werd vervolgens de nieuwe directeur DSO. Er ontstond toen een beweging om de grote gebiedsontwikkelingsprojecten in Almere, waaronder de Floriade, onder te brengen bij de directeur DSO. Anderen geven aan dat er binnen de projectorganisatie te weinig resultaten werden geboekt. Dit betekende dat het Floriadeproject op een andere manier ingericht moest worden. Toen is ervoor gekozen om het onder de verantwoordelijkheid van de lijndirecteur te brengen.

Samenwerking met Rijk, provincie, gemeente Amsterdam, NTR, bedrijfsleven en de zoektocht naar financiële partners voor de toekomstige BV om risicodragend te participeren

De **provincie Flevoland** is vanaf het opstellen van het Bidbook in 2012 betrokken bij de organisatie van de Floriade, zowel inhoudelijk als financieel. Zo betaalt de provincie een deel van het Bidbook en denkt de provincie hier actief over mee. Daarnaast is de provincie door de commissaris van de Koning en de gedeputeerde Economische Ontwikkeling vertegenwoordigd in de bestuurlijke stuurgroep Floriade. Deze stuurgroep is tot en met 2015 actief.

Over de invulling van de provinciale bijdrage van € 10 miljoen is onduidelijkheid bij Almere. De gemeente gaat er bij het Bidbook vanuit dat de volledige bijdrage integraal bij kan dragen aan de businesscase. In een brief van de provincie aan de gemeente in 2015 benadrukt de provincie dat de bijdrage van € 10 miljoen moet voldoen aan de voorwaarden van het Fonds Verstedelijking Almere.²² Dit betekent dat de afspraken in de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 en de nadere uitwerking daarvan van toepassing zijn.

In april 2015 ontvangt de provincie advies van het externe bureau Lysias over eventuele deelname in de governancestructuur van de Floriade BV en de best passende vorm hiervoor.²³ In het advies benadrukt Lysias dat er geen sprake lijkt te zijn van 'samen optrekken' ten aanzien van de governance. Volgens Lysias bestaan er bij de gemeente Almere, NTR en de provincie Flevoland (soms sterk) uiteenlopende beelden bij (de voortgang op) dit onderwerp. Lysias concludeert dat Flevoland een afwachtende houding aangenomen heeft: Flevoland wil meepraten/

meebeslissen op beleidsmatig terrein, maar in de uitvoering niet risicodragend participeren en (voorlopig) alleen deelnemen in de *making of* (meer specifiek: Innovatie-marktplaats). Lysias adviseert om alleen en onder eigen condities te participeren in de voor de provincie relevante onderwerpen. Het participeren in een BV gericht op het organiseren van een evenement als de Floriade past hier niet binnen.

De provincie besluit uiteindelijk om niet risicodragend te participeren in de Floriade. Er is geen interesse om aandeelhouder te worden van de Floriade BV.

De **rijksoverheid** is voornamelijk betrokken via het ministerie van LNV/EZ. In mei 2015 zegt de Directeur-Generaal Agro en Natuur van het ministerie van Economische Zaken in een brief aan de gemeente een bijdrage aan de Floriade toe van tussen de € 5 en € 10 miljoen.²⁴ De invulling hiervan zal gebeuren op basis van een inhoudelijke en innovatieve agenda, onder andere in relatie met de topsectoren.

De **gemeente Amsterdam** is ten tijde van opstellen van het Bidbook nog concurrent om de Floriade te organiseren. In het Bidbook van Almere wordt aangegeven dat een overheidsbijdrage van de Metropoolregio Amsterdam gerechtvaardigd is omdat de bestedingseffecten van bezoekers van de Floriade voor een flink deel hier neer zullen neerslaan. Deze bijdrage komt er uiteindelijk niet. Begin 2015 is het college nog in gesprek met Amsterdam over de wijze waarop zij wensen te participeren in de Floriade en de daaraan verbonden businesscase.²⁵ Hierover worden geen concrete afspraken gemaakt, anders dan de naamvoering 'Floriade Expo 2022 Amsterdam – Almere' en dat beide gemeenten een gezamenlijk paviljoen hebben op de Expo.

De **Nederlandse Tuinbouwraad (NTR)** stelt als licentiehouder van de wereldduinbouw tentoonstelling randvoorwaarden voor het organiseren van de Floriade 2022. In september 2015 ondertekenen de NTR en de gemeente een samenwerkingsovereenkomst met daarin afspraken over de doelstellingen en de organisatie van de Floriade en de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de twee partijen. Partijen spreken af om de minister van Economische Zaken vroegtijdig te verzoeken een Rijkscommissaris voor de wereldexpo Floriade 2022 te benoemen, om zich blijvend in te spannen om landen aan de Floriade te laten deelnemen en om passende sponsors en of subsidiënten en garantstellingen voor de Floriade 2022 te verkrijgen.



In het verleden droeg het Productschap Tuinbouw financieel bij aan de Floriade, maar het productschap wordt in 2015 opgeheven. Daarmee valt de financiering van de NTR aan de Floriade 2022 weg. De gemeente betaalt € 3 miljoen aan de NTR als cofinanciering voor hoogwaardige inzendingen van diverse tuinbouwsectoren.

De bedoeling is een BV op te richten onder meer om het financiële risico te spreiden. In deze fase gaat de gemeente op zoek naar **financiële partners voor de BV en sponsors**. Zo zijn er gesprekken met de provincie, die uiteindelijk besluit van participatie in de BV af te zien. Ook worden er verkennende gesprekken gevoerd met enkele grote bedrijven waaronder de Rabobank. Er worden in deze periode uiteindelijk geen financiële partners gevonden. Uit extern onderzoek van SITE Urban Development blijkt in 2015 ook dat er weinig interesse is in medeaandeelhouderschap en risicodragend participeren.²⁶

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken

Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente de provincie in deze fase als een belangrijke samenwerkingspartner zag. De houding van de provincie om samen op te trekken was positief: projectdirecteur Meijer vertelt in het openbaar verhoor dat de provincie de rol van Flevoland als voedselproducent wilde benadrukken. Ze zagen de Floriade niet als een stedelijke gebeurtenis maar als een aangelegenheid voor stad en regio. Ook werd het programma 'Floriade Werkt' samen met de provincie opgezet. De samenwerking met het Rijk was daarentegen nog beperkt in deze fase.

De samenwerking met Amsterdam kon pas vorm krijgen nadat Almere de Floriade toegewezen had gekregen. Dit omdat Amsterdam ook een Bidbook ingediend had voor de Floriade 2022. De samenwerking met Amsterdam kwam zeer moeizaam tot stand: er was bij Amsterdam weinig interesse om gezamenlijk op te trekken. Gesprekspartners denken dat een stimulans om bij te dragen aan de Floriade voor Amsterdam ontbrak. De voorzitter van de RvC van de Floriade BV en tevens voormalig wethouder in Amsterdam Van der Burg stond indertijd niet negatief tegenover het verlies van Amsterdam zo blijkt uit het openbaar verhoor: "We hebben de risico's verloren maar de kansen heeft Amsterdam nog steeds. Mijn redenering was: Almere gaat het organiseren maar de bezoekers van de Floriade gaan na afloop naar Amsterdam."

Uit de gesprekken blijkt dat bedrijven het nog te vroeg vonden om na te denken over risicodragend bijdragen aan of sponsors van de Floriade. De tijdshorizon tot de start was bij het Bidbook tien jaar – eerdere edities van de Floriade startten zeven jaar voor het evenement met de voorbereidingen. Er werden gesprekken gevoerd met bedrijven, maar deze waren verkennend. De Rabobank was bij eerdere edities hoofdsponsor geweest van de Floriade, maar wilde niet opnieuw op dezelfde manier bijdragen. Voor wethouder Mulder werd in de loop van deze fase al duidelijk dat er geen overheden waren die risicodragend wilden participeren.

Overwegingen voor het oprichten van de Floriade BV

De gemeente is zich er ten tijde van het Bidbook al van bewust dat de ervaring met het organiseren van evenementen beperkt is. Er is daarom opgenomen dat een autonome entiteit verantwoordelijk moet worden voor het evenement. Nadat bekend wordt dat Almere de Floriade mag organiseren, is alleen nog onduidelijk hoe dit vorm moet krijgen. Veerman wordt als verkenners gevraagd om onder meer hierop een antwoord te formuleren.

Wat betreft de governance stelt Veerman voor om de bedrijfsmatige activiteiten van de Floriade op afstand te plaatsen van het politieke bestuur.²⁷ Gestreefd moet worden naar een onderneming die *at arms length* opereert van de overheden en een zakelijke en programmatische aanpak heeft. Er moet evenwel voldoende ruimte zijn voor invloed en toezicht vanuit Almere, NTR en stakeholders. Een BV structuur biedt hier volgens Veerman ruimte voor. Hij voorziet een marktconforme onderneming waarbij Almere de funderende aandeelhouder is. Daarbij is niet uitgesloten dat ook andere partijen, middels de inbreng van risicodragend vermogen, medeaandeelhouder worden en daarmee zeggenschap verkrijgen in de Algemene vergadering van Aandeelhouders van het vennootschap. Verder stelt Veerman dat doelstellingen en prestatieafspraken het kader vormen van samenwerking tussen de BV en de gemeente, NTR, provincie, bedrijfsleven en Rijk. Zij zullen ook allen leden van de Raad van Commissarissen benoemen. Wat betreft de scope adviseert Veerman dat de BV de totale doelstelling van de Floriade moet halen, dus de *making of*, het evenement Floriade en de *legacy*. Juridisch gezien moet de gemeente Almere altijd meer dan 50% zeggenschap houden. AT Osborne voert een second opinion uit op de voorgestelde governance en komt tot de conclusie dat zijn voorstel een goed vertrekpunt is voor verdere uitwerking.



In juli 2015 (Uitvoeringsbesluit) wordt het Masterplan vastgesteld en gaat Almere definitief over tot het organiseren van de Floriade. Er wordt nogmaals benadrukt dat de gemeente zelf niet de vaardigheden heeft voor het organiseren van een wereldtentoonstelling. Daarom wordt gekozen voor een BV-structuur met een 'groeimodel' voor de Floriade BV die zich in eerste instantie zal richten op de organisatie en exploitatie van het evenement en de *making of*. De keuze voor een Floriade BV heeft te maken met de vereiste bedrijfsmatige aanpak, de slagvaardigheid en de mogelijkheid tot groei en risicodragende participatie door derden. Het Masterplan wijkt af van het advies van Veerman in de zin dat de *legacy*, wat gezien wordt als de gebiedsontwikkeling van de woonwijk, niet meegenomen wordt in de opdracht aan de Floriade BV. De motivering hiervoor is dat de gebiedsontwikkeling zich naar verwachting zal beperken tot ontwikkeling voor het evenement. Mocht het in de toekomst toch tot gebiedsontwikkeling komen, kan de BV-structuur in de loop van de tijd groeien en transformeren en ook participatie door de markt mogelijk maken.

In het Uitvoeringsbesluit wordt de verhouding tussen de gemeente en de op te richten Floriade BV als volgt vastgelegd:

- De Floriade BV realiseert en exploiteert het Floriade-evenement en alle daartoe behorende activiteiten.
- De Floriade BV krijgt de opdracht inkomsten te genereren om het basismodel te realiseren en dit mogelijk te maken via het initiëren van vastgoedontwikkelingen, sponsoring, subsidies of anderszins, en om de mogelijkheden van het ambitiemodel te verkennen.
- De gemeente draagt in de opstartfase in eerste aanleg zorg voor de permanente vastgoedontwikkeling en de casco-terreininrichting.
- De gemeente behoudt –voor zover zij het eigendom heeft– het grondeigendom of verzekert anderszins haar beschikkingsbevoegdheid over deze grond. De gemeente draagt de grond op basis van een overeenkomst over aan de Floriade BV voor de duur van het evenement. De Floriade BV is in beginsel verantwoordelijk voor de tijdelijke vastgoedontwikkeling en het beheer ervan die onderdeel is van het evenement.

Het Masterplan beschrijft dat Almere tijdens de oprichtingsfase afspraken maakt met de BV in oprichting en de betrokken partijen over op welke wijze belangrijke stakeholders worden opgenomen in de organisatiestructuur. Het gaat hierbij om overheden (provincie Flevoland, het Rijk en Amsterdam) en specifieke stakeholders zoals de NTR, Stichting Vrienden van de Floriade, de Stichting JeugdFloriade, de Ondernemersvereniging Stadscentrum Almere en de bewoners van de stad.²⁸

In de statuten van de Floriade BV staan de volgende doelstellingen beschreven²⁹:

- a. De organisatie, realisatie en exploitatie van de Floriade Almere 2022.
- b. De organisatie, realisatie en exploitatie van activiteiten in de periode 2016-2022, welke activiteiten in het teken staan van de Floriade Almere 2022.
- c. Het oprichten van, het deelnemen in, het samenwerken met, het zich op andere wijze interesseren bij, het voeren van beheer en van het bestuur over en het geven van adviezen en het verlenen van diensten aan andere vennootschappen en ondernemingen.
- d. Het aangaan van geldleningen, het beheren van en het beschikken over registergoederen en het stellen van zekerheden.
- e. Het exploiteren van merkrechten, vergunningen en (andere) industriële en intellectuele eigendomsrechten.
- f. Het verrichten van alle handelingen op financieel, commercieel en industrieel gebied.



In de samenwerkingsovereenkomst is tevens vastgelegd dat de Floriade BV streeft naar een financieel licht positief exploitatieresultaat.

Naast een samenwerkingsovereenkomst wordt met de Floriade BV een financieringsovereenkomst gesloten, vanuit de volgende overwegingen³⁰:

- In het businessplan van de Floriade BV zullen de kosten voor de baten uitgaan en daarom ontstaat een oplopende liquiditeitsbehoefte.
- Financiering vanuit de markt zonder garantstelling van de gemeente lijkt niet realistisch.
- De gemeente heeft vanuit het oogpunt van transparantie richting de gemeenteraad de voorkeur om de leningen aan de Floriade BV zelf te verstrekken, in plaats garant te staan voor bancaire leningen.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken

Betrokkenen kijken als volg terug op de (overwegingen) voor de oprichting van de BV. Volgens wethouder Mulder was het de beste keus. Het ging er vooral om dat je het op afstand zet. Wethouder Pol ging er in het openbaar verhoor dieper op in. Het leek hem de beste manier om het evenement te organiseren: “Alle adviezen ná het Bidbook gaven aan dat je zo’n evenement als overheid niet zelf moet willen organiseren. Dit was eveneens een van de lessons learned uit Venlo. Er werd geadviseerd om een BV op te richten en het risico te spreiden. Daar komt bij dat een overheid niet zomaar sponsorinkomsten kan werven; daar is een externe partij voor nodig. Voor het organiseren van zo’n groot evenement ontbrak het de gemeente aan expertise, en door een BV op te richten bleven bestuur en politiek ook enigszins op afstand van het evenement. Vanaf het moment dat Almere het bid won, werd daar naartoe gewerkt.”

Bevindingen commissie over de samenwerking

Interne samenwerking

In een periode dat een groot project als de Floriade van start moet, lijkt het dat er relatief weinig medewerkers van de gemeente mee bezig zijn. Er is niet altijd genoeg tijd om de kwaliteit van belangrijke stukken, zoals het Bidbook en Masterplan, te waarborgen. De focus ligt in deze periode op de gebieds-ontwikkeling en de *making of*.

Op het moment dat er tot implementatie van het Masterplan overgegaan moet worden, wordt de projectorganisatie van de Floriade opgeheven en wordt de organisatie weer binnen de lijn bij DSO ondergebracht. Dit terwijl je juist zou verwachten dat er een projectorganisatie zou worden uitgebouwd. Het is onduidelijk welke motivatie aan het terugbrengen in de lijn bij DSO ten grondslag ligt. De beelden van betrokkenen hierover lopen uiteen.

Samenwerking met Rijk, provincie, gemeente Amsterdam, bedrijfsleven en de zoektocht naar financiële partners voor de toekomstige BV om risicodragend te participeren

De samenwerking met medeoverheden (de provincie Flevoland, de Rijksoverheid en de gemeente Amsterdam) verloopt niet zoals de gemeente in het Bidbook voorziet. Daarin spreekt men bijvoorbeeld van een ‘gerechtvaardigde’ bijdrage van de Metropoolregio Amsterdam, die niet tot stand komt. Ook wordt de bijdrage van de provincie van € 10 miljoen ingeboekt voor de businesscase. In deze fase wordt duidelijk dat dit geen gegeven is.

Ook de samenwerking met het bedrijfsleven en mogelijke sponsors komt moeizaam op gang. Het begin van de Floriade is nog te ver weg. De voor de hand liggende sponsor, de Rabobank, wijzigt de houding jegens de Floriade ten opzichte van eerdere edities. Dat maakt dat Almere op zoek moet naar andere partijen om bij te dragen aan de Floriade.

Overwegingen voor het oprichten van de Floriade BV

Met het oprichten van de Floriade BV maakt de gemeente een belangrijke keuze. Er zijn twee belangrijke doelen voor de gemeente met het opzetten van de Floriade BV. Ten eerste het organiseren van kennis en capaciteit op het gebied van groot-schalige evenementorganisatie. De gemeente heeft hier namelijk zelf beperkt ervaring mee. Ten tweede om meerdere risicodragende partijen te binden aan de Floriade. Door het opzetten van de Floriade BV kunnen ook andere partijen zich risicodragend committeren aan het evenement. Ten tijde van de oprichting van de Floriade BV is echter al duidelijk dat enkele belangrijke potentiële partners terughoudend zijn om risicodragend te participeren.



3.2.3 FINANCIËN

Financiële onderbouwing Bidbook

In het Bidbook is de eerste financiële onderbouwing opgenomen. In het Bidbook is sprake van een integrale businesscase³¹ met een overzicht van de baten en lasten voor het evenement, de *making of* en de gebiedsontwikkeling. De opstelling van de businesscase laat totale baten en lasten zien van € 77 miljoen, met een klein positief restsaldo³². Van deze totale kosten is € 58 miljoen direct begroot voor het evenement (zie tabel 2). Van de overige kosten hangt het grootste deel ook samen met het evenement (met uitzondering van de *making of*). Vastgoedontwikkeling staat kostenneutraal in de businesscase en ten slotte is er in totaal bijna € 10 miljoen begroot voor onvoorziene kosten.

Vervolgens is in het Bidbook ook de uitgesplitste begroting voor het evenement opgenomen (zie tabel 3). De belangrijkste inkomstenbron is de kaartverkoop, op basis van een verwacht bezoekersaantal van twee miljoen. Sponsorinkomsten worden geschat op € 8 miljoen. Dat ziet men op dat moment als voorzichtige schattingen.

TABEL 2: Totaalresultaat businesscase (Bidbook 2012)

	Uitgaven	Inkomsten	Saldo
Evenement	58.039	58.446	407
Parkeren	290	3.333	3.043
Infra & ontsluiting	PM	PM	
Verbinding centrum Almere	4.620	4.620	
Vastgoedontwikkeling			
Kosten deelname Floriade	3.342	340	-3.002
<i>Making of</i>	4.000	4.000	
Transformatie evenement naar <i>legacy</i>	1.000		-1.000
Overig/onvoorzien	3.808	6.000	2.192
Financieringskosten (5%)	1.545		-1.545
Saldo totaal	76.644	76.739	95

TABEL 3: Begroting wereldtuinbouwtentoonstelling (Bidbook 2012)

	Uitgaven	Inkomsten
Projectorganisatie	17.554	
Terrein	33.200	
Overlap grondexploitatie	-11.364	
Communicatie, marketing en sponsoring	6.764	
Kaartverkoop (inclusief toegangssysteem)	1.828	
Performance en hospitality	3.657	
Relatiebeheer partners	366	
Onvoorzien	6.034	
Bruto inkomsten kaartverkoop		42.000
Af: commissie kaartverkoop		-8.400
Exploitatie derden		4.800
Sponsoring		8.046
Voorziening overheden		12.000
Saldo Floriade 2022	58.039	58.446

Uit een toelichting op bovenstaande tabellen in de businesscase bij het Bidbook³³ blijkt dat de participatie van de overheid optelt tot € 20 miljoen:

- Voorziening overheden € 12 miljoen (een garantstelling).
- Een bijdrage van € 2 miljoen aan de *making of* (de helft van het begrote bedrag).
- Een voorziening (overig/onvoorzien) van € 6 miljoen als achtervang voor het realiseren van een icoon, extra beheerskosten en overige onvoorziene kosten.

Over de garantstelling wordt aangegeven dat de BV start met een theoretisch tekort van € 12 miljoen waarbij de BV de taakstellende opdracht krijgt om het tekort weg te werken. Dit moet de BV binnen de exploitatie vinden, door bijvoorbeeld met effectieve marketingcampagnes of een aansprekende programmering het bezoekersaantal en de (sponsor)inkomsten te vergroten, dan wel de kosten te verlagen. De businesscase vervolgt: “wij zien dit als een realistische opgave; een half miljoen meer bezoekers levert direct zo’n € 8,5 miljoen aan extra inkomsten op. Indien dit tekort wordt weggewerkt ontstaat ruimte voor extra kwaliteitsinvesteringen in het gebied.”



Van deze € 20 miljoen wordt een participatie van € 10 miljoen voor rekening van de gemeente Almere voorgesteld. De provincie Flevoland heeft aangegeven om maximaal € 10 miljoen beschikbaar te stellen. Een bijdrage van het Rijk of gemeente Amsterdam is in het Bidbook nog geen onderdeel van de businesscase. Wel wordt hierover het volgende in businesscase aangegeven: "In de toekomst, na toewijzing van de Floriade 2022 zal in gesprekken met onder andere de Rijksoverheid, de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en 'Europa' ingezet worden op aanvullende participatie van de overheid. Vooral ten aanzien van de MRA kan gesteld worden dat een overheidsbijdrage gerechtvaardigd is. De bestedings-effecten van bezoekers van de Floriade slaan immers voor een flink deel neer in Amsterdam (...). Ook van het Rijk is een participatie voorstelbaar (voor de Floriade 2012 is de rijksbijdrage € 5 miljoen). Voor beiden zal de periode na de toekenning van het evenement uitsluitend moeten bieden."

De kosten van de aanleg van het terrein voor de wereldexpositie zijn berekend op basis van het basisplan uit het Bidbook. Ook is een financiële analyse van de grondexploitatie van de toekomstige gebiedsontwikkeling gemaakt. Per kostenpost is bekeken welke investeringen ten behoeve van de gebiedsontwikkeling tevens een functie hebben voor de terreinaanleg van de wereldexpositie. Op basis daarvan is de overlap vastgesteld. De aanleg van het Floriadeterrein kost € 33,2 miljoen, waarvan een bedrag van € 11,4 miljoen betaald wordt uit de grondexploitatie. Dit is afgetrokken van de post 'terrein' in de begroting voor het evenement. Het Bidbook zegt daarover: "door de relatief grote 'overlap' tussen de gebiedsontwikkeling Almere Centrum-Weerwater en de ontwikkeling van het Floriadeterrein, zullen veel van de voor de Floriade benodigde ruimtelijke investeringen ten laste van de gebiedsontwikkeling worden gebracht, wat een positief effect op de businesscase heeft."³⁴

De berekening voor een grondexploitatie van het plangebied komt uit op een negatief resultaat van € 2,5 miljoen (NCW). Dat is exclusief een waardevergoeding voor de door de gemeente in te brengen grondposities. Aangegeven wordt dat het streven is om de toekomstige grondexploitatie inclusief die waardevergoeding neutraal te laten sluiten. Uitgangspunt is dat een grondexploitatie voor dit plangebied minimaal sluitend moet zijn.

Het Bidbook gaat er verder van uit dat het vastgoed op het Expoterrein kosten-dekkend gerealiseerd kan worden door partijen die ook eindgebruiker zijn.

Er wordt ingezet op ontwikkeling van de evenementenvoorzieningen door marktpartijen. In de evenementenbegroting is alleen een bedrag van € 2,0 miljoen opgenomen als achtervang voor als dit niet leidt tot daadwerkelijke/tijdige realisatie.

De aannames in de businesscase zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de cijfers van de vorige Floriade in Venlo, zoals bezoekersaantallen/omzet uit kaartverkoop, exploitaties derden, sponsoring, marketingkosten en kosten van de organisatie.

De risicoanalyse bij het Bidbook³⁵ in 2012 gaat uit van vijf risico's: 1) bijdragen van overheden komen niet tot stand, 2) tegenvallende bezoekersaantallen, 3) sponsor-opbrengsten vallen 50% tegen, 4) rente stijgt 2%, en 5) de A6 is niet tijdig gereed. Het totale risicobedrag wordt geschat op € 7 miljoen. Dit betekent dat de gemeente, naast de € 10 miljoen gemeentelijke participatie, ook € 7 miljoen risico afdekt.

Bij de uiteenzetting van de risico's staan in de businesscase ook diverse kansen, die worden becijferd op een totaalbedrag van € 11,6 miljoen. Er wordt in het Bidbook en de businesscase niet stilgestaan bij het risico op/van een worst-case scenario (het geval dat het helemaal misgaat).

Externe blik aannames businesscase

In mei 2012 voert TLC Group een quickscan op het Bidbook uit. Deze quickscan wijst op het grote belang van bezoekersaantallen én op het teruglopend aantal bezoekers bij de vier voorgaande Floriades. Tegelijkertijd komt het bezoekers-potentieel van de Floriade in Almere aanmerkelijk hoger uit dan de gehanteerde twee miljoen bezoekers door de ligging ten opzichte van Amsterdam, onder voorwaarde dat er sprake is van een onderscheidend publieksprogramma, een goede marketing/salesstrategie en een gespecialiseerde organisatie.

In juni 2012 voert AT Osborne in opdracht van de raad een expert opinion uit op het Bidbook en in oktober 2012 in opdracht van het college een quickscan op de businesscase. Hierin worden verschillende onduidelijkheden benoemd over dekking van het tekort en risico's, scope, doelstellingen, maximale bijdrage gemeente/garanties en bijvoorbeeld het ontbreken van beheerkosten en indexeringen.



Rapport Veerman

In 2014 stelt Veerman zijn verkenner rapport op. Hij wijst bij de risico's op onzekerheden en wensdenken in de aannames van de businesscase³⁶: de grote afhankelijkheid van twee miljoen betalende bezoekers en sponsorinkomsten. Hij wijst ook op onduidelijkheden en onzekerheden in de businesscase³⁷, zoals op voorwaarden aan de bijdrage van de provincie Flevoland. Op het gebied van de financiën worden vier aanvullende risico's benoemd die niet in het Bidbook staan: 1) uitgaven voor de grondwerving van derden, 2) veranderende economische omstandigheden, 3) toegezegde overheidsbijdragen zijn onderhevig aan politieke inzichten, en 4) inkomsten gedurende de *making of* en het evenement kunnen tegenvallen.

In het rapport is een overzicht³⁸ opgenomen met totale opbrengsten en kosten. Daarin is te zien dat de kosten in de businesscase van het Bidbook redelijk in lijn zijn met Venlo 2012. AT Osborne wijst hierbij op de overeenkomst in bedrag, maar het verschil in scope waardoor vergelijking lastig op gaat. Het valt op dat in het rapport van Veerman een ander totaalbedrag van de businesscase naar voren komt, door dezelfde bedragen uit het Bidbook op een andere manier te laten zien. Een van de grootste verschillen is dat de overlap van € 11,4 miljoen voor terreinaanleg met de gebiedsontwikkeling naar de opbrengsten kolom wordt gebracht. In het Bidbook werd dit nog afgetrokken van het kostenbedrag voor terrein.

Financiële onderbouwing Masterplan

In deze fase wordt voor de bijdrage van de gemeente uitgegaan van dezelfde financiële kaders voor het project als bij het Bidbook: € 10 miljoen euro plus € 7 miljoen euro risicoreservering. In de aanloop naar het Masterplan neemt de raad het besluit om dit als kader mee te geven.³⁹ De middelen zijn eerder al in de gemeentebegroting gereserveerd.

Het Bidbook en het Masterplan hebben beide een integrale businesscase binnen deze kaders, maar het Masterplan kent géén integrale grondexploitatie meer. De reden voor deze wijziging ten opzichte van het Bidbook is dat de Floriade niet start vanuit een integrale grondexploitatie. "De gedachte dat voor de nuttige investeringen ten aanzien van het terrein na de Floriade voor € 11 miljoen zou worden overgenomen door de grondexploitatie, vervalt", aldus het Uitvoeringsbesluit. Het college licht in het raadsvoorstel toe dat alle exploitaties met een looptijd na tien tot





twalf jaar in het grondbeleid buiten exploitatie worden geplaatst (conform de voorschriften uit de Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)). Bij een realistische programmering van woningen, kantoren en bedrijven-terrein is de verwachting op dat moment dat op het Floriadeterrein gezien de marktsituatie onvoldoende afzet kan worden gegenereerd binnen een termijn van tien tot twalf jaar om de investeringen terug te verdienen.

De raad stemt in juli 2015 door middel van het Uitvoeringsbesluit in met de businesscase en stelt deze vast als financieel kader voor de uitvoering van de Floriade. In de businesscase wordt, zoals het eerder vastgestelde financiële kader voorschrijft, uitgegaan van een bijdrage van de gemeente van € 10 miljoen en een risicoreserve van € 7 miljoen. Om de businesscase sluitend te krijgen zonder de grondexploitatie is het cascomodel en de kansenstrategie ontwikkeld. Het cascomodel bevat alle voorzieningen die nodig zijn voor een geslaagde wereld-

tentoonstelling. Als onderdeel van de zogenaamde kansenstrategie worden er alleen aanvullende kostenposten toegevoegd als hier extra inkomsten tegenover komen te staan.

Totaalbeeld geactualiseerde businesscase⁴⁰

De businesscase bij het Masterplan is sluitend op € 92 miljoen (zie tabel 4). De inkomstenkant is bij het Masterplan hoger dan bij het Bidbook door hogere overheidsbijdragen, subsidies en sponsoring. De verhoging van de overheidsbijdrage bestaat uit een toegezegde bijdrage van € 5 miljoen vanuit het Rijk, een verwachte extra bijdrage van € 2,5 miljoen vanuit Rijk, gemeente Amsterdam en of vanuit Europese subsidies en € 2,5 miljoen netto opbrengsten uit de ontwikkeling van evenement gerelateerd vastgoed. De inkomsten voor sponsoring zijn gelijk gesteld aan de werkelijke opbrengsten bij de Floriade in Venlo.

TABEL 4: Totaalbeeld geactualiseerde businesscase (Businesscase Masterplan 2015, p. 13)

	Uitgaven			Inkomsten	
	Bidbook	Masterplan		Bidbook	Masterplan
Projectorganisatie	21.064	20.064	Bruto inkomsten	42.000	42.174
Terrein	33.200	26.849	Af: Commissie	-8.400	-8.435
overlap grex	-11.364	--	Expl. Derden	4.800	4.800
Communicatie/marketing	15.139	14.139	Sponsoring	8.046	9.100
Parkeren en mobiliteit	4.910	4.767	Parkeren en mobiliteit	7.953	3.833
Startfee NTR Bijdrage	3.342	3.679	Land- en tuinbouworg	340	-
Making of	4.000	4.000	Making of	2.000	1.500
Transformatie legacy	1.000	1.000			
Overige onvoorziene kosten	1.808	1.692	Overheidsbijdragen	20.000	30.000
Parkmanagement	2.000	2.024	Subsidies		2.975
Financieringskosten	1.545	1.278			
Vastgoed en evenementvoorz.		6.428			
Indexering		6.014	Indexering		6.041
Resultaat (positief)	95	54	Resultaat (negatief)	-	-
Totaal uitgaven	76.739	91.989	Totaal inkomsten	76.739	91.989



De berekening van de opbrengsten uit kaartverkoop is gebaseerd op 2.125.000 bezoekers (naar wens van de NTR wordt gestreefd naar 2.000.000 bezoekende consumenten en 125.000 vakgenoten) waarvan op grond van het advies van bureau Buiten gemiddeld 90% een betalende bezoeker is. De gemeente denkt de dalende trend van het bezoekersaantal door de toenemende concurrentie op de vrijetijdsmarkt te kunnen doorbreken om de volgende redenen:

- De Floriade 2022 is niet een expo die zich exclusief richt op de tuinbouwsector, maar een bredere (viervoudige) expo waarin naast tuinbouw ook water, bouw en de relatie tussen Stad en Regio centraal staan.
- Met *growing green cities*, en de daar onder hangende thema's *greening*, *healthy*, *feeding* en *energizing*, is gekozen voor thema's die goed aansluitend bij de huidige belangstelling uit de maatschappij. Naar verwachting wordt met deze keuze een nieuwe doelgroep aangeboord die normaal niet naar een 'tuinbouw expo' zou komen.
- De ligging in de noordvleugel van de Randstad zorgt voor nabijheid voor veel binnenlandse bezoekers, terwijl Amsterdam als toeristische topbestemming onder buitenlanders in zeer dichte nabijheid ligt van Almere.⁴¹

Aan de uitgavenkant betekent het wegvallen van de overlap met de grondexploitatie dat kosten voor terreinontwikkeling (Bidbook € 33,2 miljoen) en vastgoed en evenementenvoorzieningen (in Bidbook € 0, kosten en opbrengsten in evenwicht) volledig gedragen moeten worden in de businesscase. De keuze voor het cascomodel leidt tot een verlaging van de kosten voor terreinontwikkeling naar € 26,9 miljoen. De belangrijkste iconen van de Almeerse Floriade (de boulevard, het grid en het arboretum) zijn op een casco kwaliteitsniveau ingerekend. Ook de kosten voor vastgoed en evenementenvoorzieningen, zoals de tentoonstellingsruimte, kas, theater, congresaccommodaties, toiletten, worden *basic* ingerekend (op het basisniveau om het evenement te organiseren) met tijdelijke voorzieningen voor € 6,4 miljoen.

In de bijlage(n) bij de businesscase Masterplan is in detail (in tabelvorm) beschreven wat er onder het cascomodel valt. Het basisniveau in de kostenraming bestaat bijvoorbeeld uit (huur van) tenten en toiletwagens in plaats van vaste gebouwen. Daarnaast is kwalitatief en financieel (+€ 7,45 miljoen) aangegeven hoe het basismodel verschilt van het cascomodel (verbreding boulevard, brug Utopia en Hoekbrug en overbrugging hoogteverschil Zuid met een hellingbaan i.p.v. trap). Er is niet opgenomen wat de plus naar het ambitiemodel inhoudt.

Externe blik aannames businesscase 2015

PwC stelt in de second opinion op de businesscase bij het Masterplan (2015)⁴² dat de businesscase plausibel is ("er is geen sprake van selectief shoppen in de begroting van Venlo"), de risico's in de businesscase horen bij een project van deze omvang en tijdsspanne, maar dat het totaalbeeld op onderdelen uit lijkt te gaan van enigszins optimistische aannames. PwC benoemt tegenvallende bezoekersaantallen en het niet toekennen van subsidies als de voornaamste risico's. Op deze punten is meer onderbouwing en verdieping nodig. Dit betreft bijvoorbeeld de opbrengsten uit kaartverkoop en de subsidie-inkomsten en bijbehorende voorwaarden. Lagere kosten (exploitatie en marketing) en hogere opbrengsten ten opzichte van het Bidbook zijn niet altijd gebaseerd op 'harde' feiten zoals marktonderzoek, stelt het rapport. In het rapport kom ook naar voren dat er nog weinig rekening is gehouden met sponsors die minder bereid zijn om bij te dragen aan evenementen.

Bureau Buiten (29 april 2015) presenteert een rapport over de verwachte effecten van de Floriade. In het rapport wordt over het aantal bezoekers aangegeven dat er sprake is van een dalende trend van het aantal Floriade-bezoekers, maar dat Almere 2022 kan rekenen met vergelijkbare aantallen als Venlo 2012: "Het verwachte aantal bezoekers ligt tussen de 2 en 2,2 miljoen bezoekers. Hierbij wordt een topscenario van 2,5 miljoen mogelijk geacht. In een tegenvallend scenario zou het aantal bezoekers op 1,8 miljoen liggen. ... Het verwacht aantal bezoekers ligt op gelijke hoogte met de Floriade Venlo. Hoewel het de autonome trend is dat het aantal bezoekers van de Floriade afneemt, zijn er voldoende redenen om aan te nemen dat een bezoekersaantal van 2 miljoen behaald kan worden. De ligging nabij Amsterdam en Schiphol, de locatie aan het Weerwater in het centrum van Almere, de gekozen thema's van *feeding*, *greening*, *energizing* en *healthy* en de innovatieve, inspirerende en gelaagde, naar een brede doelgroepenkeuze gerichte propositie, zullen nieuwe doelgroepen aanspreken."

In de verkenning van SITE Urban Development naar de marktparticipatie in gebiedsontwikkeling wordt onderzocht hoe vastgoedinvesteerders en dus mogelijke aandeelhouders denken over deelname, investering of aandeelhouderschap. Zij stellen:⁴³ "Er is een zoektocht nodig naar een specifieke groep investeerders die de ambitie begrijpt en onderschrijven en in staat zijn nieuwe concepten in kleinere stapjes te ontwikkelen, onderdeel uitmakend van een groter verhaal/ ambitie. Deze zoektocht naar geschikte investeerders vereist een actieve



houding van de gemeente, waarbij in gespreksvorm met een specifieke groep investeerders de investeringskansen van de businesscase worden ontdekt. De verkenning wijst erop dat traditionele institutionele vastgoedbeleggers niet of niet snel bereid zijn in de *making of* en het *event* te participeren.”

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

In de gesprekken wordt gerefereerd aan optimisme over aannames en risico's die in deze fase worden ervaren. In de periode tussen Bidbook en Masterplan werd dit optimisme mede verklaard door de tijd die nog beschikbaar was om al het werk te verzetten en alles in goede banen te leiden. Er werden vooral verkennende gesprekken gevoerd, bijvoorbeeld met de Rabobank die aangaf dat het sponsoring anders zou gaan aanpakken, maar het was op allerlei vlakken nog te vroeg om al concrete zaken vast te leggen. De kritische interne blik, externe onderzoeken en de (verkennende) gesprekken boden het comfort om vast te houden aan de (optimistische) aannames. Wethouder Mulder speelde wel eens met de gedachte dat het de gemeente meer dan € 10 miljoen zou kosten, maar dat de gebieds-ontwikkeling dit wel zou goed maken.

De financiële kaders (vaste bijdrage van € 10 miljoen) en het wegvallen van de overlap met de grondexploitatie (€ 11 miljoen) leidden in 2015 tot het cascomodel. Zowel betrokken bestuurders als ambtenaren geven aan dat deze vaste bijdrage het maximaal haalbare ('een politieke keuze') is in een periode waarin de stad stevige en moeilijke bezuinigingen moet doorvoeren. Daarom werd de € 10 miljoen als uitgangspunt gehanteerd bij het doorrekenen van de businesscase bij het Masterplan. Met name de batenkant van de businesscase was nog onzeker, de kostenkant was vrij gedetailleerd te onderbouwen.

Bij het Masterplan is voor betrokkenen die geïnterviewd zijn duidelijk wat casco inhield (o.a. met tenten en toiletwagens, 'zo zag het er in Venlo ook uit'). Uit deze gesprekken blijkt verder dat het duidelijk was dat het ambitieniveau hoger was dan casco en dat er wel gehoopt werd op betere economische tijden en samenwerkingspartners om uiteindelijk een hoger kwaliteitsniveau te realiseren. Wethouder Pol geeft in het openbaar verhoor aan dat men ten tijde van de samenstelling van het Masterplan in 2015 oprecht van mening was dat het cascomodel tot een kwalitatief hoogwaardig evenement kon leiden. Raadsleden geven over het algemeen aan dat het op het moment zelf duidelijk werd gevonden, maar dat de uitleg over wat het cascomodel inhoudt bij nader inzien explicieter had moeten zijn met een duidelijkere uitwerking van de drie niveaus in de kansenstrategie.

Bevindingen commissie over financiën

Onderbouwing Bidbook

De commissie stelt vast dat het bijzonder is dat de raad in 2015 een besluit neemt over de financiële kaders van de Floriade (€ 10 + € 7 miljoen), omdat de middelen al in de gemeentebegroting gereserveerd zijn en dit besluit zo extra nadruk legt op deze begrenzing.

Het realiteitsgehalte van de financiële informatie is meerdere keren extern beoordeeld. De commissie stelt vast dat in verschillende externe onderzoeken in deze fase de aannames in de businesscase plausibel worden geacht, maar dat er vanaf het begin wordt gewezen op de risico's van inkomsten op basis van het bezoekersaantallen, de overheidsbijdragen en sponsoring. De indruk is dat bij deze berekeningen veel is geleund op de ervaringen bij de Floriade Venlo, en dat weinig rekening is gehouden met wijzigende omstandigheden zoals een dalende trend van



bezoekersaantallen, de opheffing van het Productschap Tuinbouw en een wijziging in het sponsorbeleid van de Rabobank.

De commissie constateert dat het college in deze fase bij de onderbouwing van cijfers externe bronnen gebruikt, risicomanagement toepast en cijfers aanpast op basis van nieuwe aannames en inzichten (zoals het toevoegen van indexering en de aanpassingen voor terrein en vastgoed). Wel wijzen aanbevelingen ten aanzien van aannames en risico's telkens op optimistische inschattingen, en aanbevelingen hieromtrent worden niet altijd opgevolgd.

Onderbouwing Masterplan

Het Uitvoeringsbesluit met cascomodel/kansenstrategie wordt (mede) uit financiële overwegingen genomen. Er is gekozen voor een vaste financiële bijdrage van de gemeente vanwege de beperkte politieke ruimte (vasthouden aan € 10 + € 7 miljoen). Met het Masterplan wordt hieraan vastgehouden en dit leidt tot de versoering naar het cascomodel. Wat in het Masterplan (zonder grondexploitatie) wijzigt ten opzichte van het Bidbook voor bijvoorbeeld de (kwaliteit van de) terreininrichting, vastgoed en evenementvoorzieningen is wel te vinden, maar op onderdelen moeilijk navolgbaar zonder consistente indeling en expliciete verklaring van verschillen.

De inhoudelijke ambities en het financiële kader uit het Masterplan zijn niet met elkaar in balans: er is sprake van zeer hoge verwachtingen en een laag budget. Er wordt al vanaf het begin getwijfeld aan het realiteitsgehalte, maar er kan nog worden vastgehouden aan de kaders doordat er op dat moment nog niet veel concreet is geworden en de resterende looptijd nog voldoende tijd biedt om knelpunten op te lossen en invulling te geven aan de kansenstrategie.

3.2.4 BESTUURLIJK PROCES

Rolinvulling college

In deze fase heeft de wethouder Floriade het voortouw. Andere collegeleden zijn betrokken vanuit hun portefeuilles zoals financiën en economische zaken. De burgemeester heeft in deze fase nog geen specifieke taken met betrekking tot de Floriade, buiten de reguliere taken zoals het voorzitten van college en raad. Er zijn in deze fase twee portefeuillehoudersoverleggen met ambtenaren waarin de Floriade aan de orde komt. Eén inhoudelijk overleg over het programma

Floriade met de daarvoor verantwoordelijke wethouder en één financieel overleg met de wethouder Financiën.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken

In het algemeen ging de samenwerking in het college volgens de geïnterviewde bestuurders goed. Het college steunde de portefeuillehouder doorgaans in zijn ideeën en was grotendeels eensgezind met betrekking tot de Floriade. In deze fase voelde voor het college het binnengaan van de Floriade als een overwinning. De gemeente had hiermee een groot project binnengehaald, iets dat vanwege bezuinigingen mislukt was bij de Nederlandse culturele hoofdstad van Europa 2018. Verder was er de overtuiging dat Almere het beter ging doen dan de andere edities van de Floriade. Aan de andere kant, zo schetst wethouder Mulder, waren er in zijn periode ook twijfels vanwege het inzakken van de woningmarkt met de nodige financiële gevolgen en het organisatievermogen van de gemeente.

Rolinvulling en informatievoorziening van de raad

Besluiten door de raad

In deze fase heeft de raad met name een kaderstellende rol. De raad neemt de volgende besluiten. Wat betreft het Bidbook besluit de raad in juni 2012 het college te machtigen het Bidbook uit te brengen. Ook besluit de raad om de Floriade als 'groot project' aan te merken zodat bij toekenning de in 2004 vastgestelde procedure Volgen Grote Projecten van toepassing wordt. In dit kader besluit de raad: "het college uit te nodigen tot het uitwerken van de plannen voor de gebiedsontwikkeling, de wereldtuinbouwtentoonstelling en de *making of* op basis van door de raad vast te stellen ijkpunten, en hierbij expliciet aandacht te besteden aan de inrichting van de controle van en de informatieplicht naar de raad, zoals passend is bij een groot project."⁴⁴ Het college heeft hier geen gevolg aan gegeven.

Daarna besluit de raad in januari 2015 mede gebaseerd op de verkenning van Veerman over de inhoudelijke focus van de Floriade, de kaders voor het organisatie-model en de financiële kaders van € 10 miljoen en een risicoreservering van € 7 miljoen (januari 2015). De raad neemt geen besluit over de ambities en doelen.

In juli 2015 stemt de raad met het Uitvoeringsbesluit in met het organiseren van het evenement de Floriade. Daarbij neemt de raad besluiten over de businesscase, de missie en inhoudelijke focus, de ruimtelijke hoofdstructuur en ontwikkelstrategie



en de governance inclusief de oprichting van de BV. De raad neemt ook een motie aan die het college opdraagt: “anders dan binnen de grenzen van de risicoreservering geen garanties, of andere vormen van zekerheid af te geven om eventuele exploitatietekorten of anderszins verliezen van de Floriade BV mee af te dekken.” De raad neemt geen besluit over de ambities en doelen.

Consultatie van de raad door het college

De raad wordt in deze fase tweemaal door het college geconsulteerd. Allereerst over de wijze waarop college en raad de samenwerking gaan vormgeven (op 7 maart 2013). De raad heeft onder andere een rol bij de gebiedsontwikkeling, waarbij de gebruikelijke procedures worden doorlopen bij gebiedsontwikkeling. Daarnaast heeft de raad een rol bij het evenement, te weten als controleur via de grote projecten procedure. Ten slotte ziet het college de raad bij de *making of* als participant en initiatiefnemer.

Ook wordt de raad geconsulteerd over de governance van de Floriade BV waaronder de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de BV (juni 2016). Deze consultatie vindt plaats naar aanleiding van een amendement bij het Uitvoeringsbesluit. Eén van de suggesties vanuit de raad is om de doelstelling van de Floriade BV te veralgemeniseren. Dit voert het college door. Begin 2015 heeft het college aangegeven de raad een besluit te willen laten nemen over het ondernemingsplan van de Floriade organisatie in 2016. Dit is niet gebeurd.

Informeren raad door het college op specifieke momenten

Voor het overige wordt de raad door het college geïnformeerd. Bijvoorbeeld over het collegebesluit om een verkenning naar de organisatie van de Floriade te starten (juli 2011), het formele collegebesluit om de gemeente kandidaat te stellen (november 2011), de locatiekeuze (januari 2012), de selectie van Almere om de Floriade te organiseren (september 2012), de ondertekening van de intentieverklaring van de gemeente met de NTR (december 2012), het aanstellen van Veerman als verkenner (mei 2013) en het collegebesluit over de definitieve oprichtingsstukken (inclusief samenwerkingsovereenkomst en gesplitste businesscase) voor de Floriade BV (juli 2016).

Als het college de raad in november 2011 informeert over het voordragen van Almere als kandidaat voor de Floriade geeft het college aan: “In de periode tot het inleveren van het Bidbook (voor 1 juli 2012) zullen wij uw raad op twee cruciale





momenten voorstellen ter besluitvorming voorleggen: Februari 2012: keuze locatie en vormgeving bidboekproces; Juni 2012: besluitvorming over indiening Bidbook.”⁴⁵ Uiteindelijk wordt hier geen gevolg aan gegeven. In het eerste geval wordt de raad alleen geïnformeerd en in het tweede geval vraagt het college de raad om een machtiging om het Bidbook uit te brengen. In een besloten raadsvergadering op 26 juni 2012 over het Bidbook licht wethouder Duivesteijn toe waarom hij om een machtiging vraagt en niet om een besluit van de raad: “Wat heel belangrijk is, we hebben niet gevraagd aan u: stem in met het Bidbook. Dat zou betekenen dat u zou moeten instemmen met iedere regel die we opschrijven. Wat we aan u gevraagd hebben is: kunnen we op basis van de kaders, de onderleggers die er zijn, het Bidbook uitbrengen en vervolgens met elkaar afspraken maken over die go/no-go-momenten, waarbij de raad heel fundamenteel telkens kaderstellend is en controleert of binnen die kaders gepereerd wordt.”

Het college stelt wel de raad in de gelegenheid een expert opinion door een extern bureau op te laten stellen over het Bidbook.

In de eerder genoemde besloten vergadering op 26 juni 2012 trekt een enkel raadslid al die go/no-go-momenten in twijfel. In zijn ogen zijn het uitbrengen van het Bidbook en het besluit van de NTR de go/no-go-momenten, daarna zit de gemeente er aan vast. Wethouder Duivesteijn heeft daarover in een eerder debat op 21 juni gezegd: “Het echte commitment gaan we pas in oktober aan, op het moment dat we geselecteerd zijn. Pas op dat moment stappen we in een contract. Wij zullen in de vervolgfase iedere keer terug moeten naar de raad om toestemming te krijgen, bijvoorbeeld om dat contract te sluiten, en dan zullen wij natuurlijk moeten aantonen dat we dat doen binnen de randvoorwaarden. U bepaalt of dat een go-moment is of een no-go-moment.” Uiteindelijk wordt het tekenen van de overeenkomst met de NTR niet aan de raad voorgelegd. Op 18 december 2012 ondertekent het college de intentieovereenkomst en informeert de raad met een raadsbrief.

Begin 2015 geeft het college bij de raad aan dat de raad in gelegenheid wordt gesteld besluiten te nemen over het bestemmingsplan, het ondernemingsplan van de Floriade organisatie (2016) en de actualisatie van het Masterplan bij de start van de bouwactiviteiten (2018).

Informeren raad door college over algemene voortgang en financiën

In deze fase zijn er nog geen (vaste) voortgangsrapportages. De raad wordt ad hoc, voornamelijk via raadsbrieven en raadsvoorstellen, op de hoogte gehouden over de voortgang van de Floriade. Een motie van de PVV eind 2014 om het college te verplichten vanaf 1 januari 2015 halfjaarlijks de raad te informeren over de financiële huishouding van de Floriade, de budgettaire ontwikkeling en de financiële risico's binnen het project wordt aangenomen.

Het college besluit om die reden om vergelijkbaar aan de paragraaf Fonds Verstedelijking Almere in de programmarekening en de programmabegroting een paragraaf Floriade op te nemen waarin gerapporteerd wordt over de gevraagde aspecten met betrekking tot de Floriade. In de Programmarekening 2014 wordt dit voor het eerst gedaan.

Oprichting en functioneren door raad ingestelde gremia

In deze fase heeft de raad vanuit zijn eigen midden twee gremia opgericht ten behoeve van de Floriade, om zijn rol als raad te bestendigen en versterken. In 2012 heeft de raad een verkennergroep ingesteld, met het oog op het proces richting het Bidbook en de locatiekeuze. Het doel van de verkennergroep is: “Tegenwicht organiseren ten behoeve van de gemeenteraad. Hiervoor worden rapportages voorbereid in het proces van het te maken Bidbook en de locatiekeuze voor de Floriade. Hiermee wordt de gemeenteraad gedurende het proces betrokken en kan dan richting geven in het proces.”⁴⁶ De verkennergroep laat uiteindelijk alleen een expert opinion opstellen bij het Bidbook door AT Osborne en informeert de raad over de resultaten. Dit leidt tot een aantal technische en financiële vragen die het college per brief beantwoordt. Hierin geeft het college onder meer aan vooraf go/no-go-momenten te definiëren zodat de rol van de raad goed wordt verankerd. Ook zegt het college toe ruim de tijd te nemen voor het uitwerken van de governancestructuur waarbij de lessen van Venlo zullen worden meegenomen⁴⁷. De verkennergroep is erg kritisch op het feit dat het college de raad slechts om een machtiging vraagt om het Bidbook uit te brengen. De raad gaat uiteindelijk toch akkoord met het machtigen van het college om het Bidbook uit te brengen.

Eind september 2014 stelt de raad de voorbereidingsgroep in met het oog op het te nemen Uitvoeringsbesluit. Het doel van de voorbereidingsgroep is: “het creëren van optimale condities om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad in te vullen bij de besluitvorming over de invulling van de Floriade in



2022.”⁴⁸ Bij het Uitvoeringsbesluit laat de voorbereidingsgroep geen second opinion uitvoeren. Deze is in opdracht van het college op aandringen van de voorbereidingsgroep al uitgevoerd door PwC. De voorbereidingsgroep geeft door middel van een matrix met stoplichtkleuren voor diverse onderwerpen aan in hoeverre deze voldoende concreet uitgewerkt zijn om een politiek oordeel te geven. Voor het vervolg adviseert de voorbereidingsgroep vanuit de raad een volggroep in te stellen om de voorbereidingen van de Floriade 2022 te volgen. Het besluit hierover neemt de raad in juli 2016.

Rolinvulling van de raad in het algemeen

In 2012 en 2013 staat de raad enkele keren stil bij de hoe de raad zijn rol wenst in te vullen mede in het licht van het raadsbesluit het project als groot project te beschouwen en de procedure Volgen Grote Projecten toe te passen. Dit leidt in 2014 tot het instellen van de net genoemde voorbereidingsgroep en later de Volggroep Floriade. Vanaf eind 2014 (bespreking rapport Veerman) wordt de raad pro-actiever (en kritischer) gezien de toename van het indienen van moties, amendementen en verzoeken tot een interpellatiedebat. Met name de PVV-fractie is actief op dit gebied.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

In de gesprekken met woordvoerders Floriade uit deze periode wordt aangegeven dat iedere partij vanuit haar eigen perspectief het dossier aanvloog en probeerde bij te sturen. Sommige partijen vonden duurzaamheid heel belangrijk en anderen juist de financiën of het ondernemerschap. Over het Uitvoeringsbesluit, de businesscase en het Masterplan geven de meeste woordvoerders aan dat zij op dat moment de informatie over het sobere kwaliteitsniveau bij het cascomodel en de risico's in de businesscase duidelijk vonden. Zij vonden het op dat moment helder uitgelegd en waren zich ervan bewust dat er werd gekozen voor een cascomodel. Wel vond een deel van de woordvoerders het ingewikkelde materie. Wat het cascomodel in de praktijk inhield drong bij de meeste woordvoerders pas later door. Ook geven sommige geïnterviewden aan dat voor hun gevoel het in de werkelijkheid niet altijd zo is gegaan als van tevoren op papier stond. Er wordt wisselend gekeken naar de zwaarte van het besluit over het Masterplan. Sommige woordvoerders zagen dat als hét go/no-go-moment voor de Floriade. Andere woordvoerders hebben het besluit minder zwaar opgevat omdat het Bidbook al was uitgebracht en de NTR al had besloten dat Almere de Floriade mocht organiseren. Een enkeling geeft aan dat een wat consistentere en bredere

voorbereidingscommissie vanaf het begin af aan wellicht beter was geweest. De Volggroep Floriade begon pas na de vaststelling van het Masterplan en de businesscase en de commissies daarvoor waren slechts gericht op een enkel beslismoment. Toen de volggroep startte was het proces richting de Floriade al volop bezig.

Bevindingen commissie over het bestuurlijk proces

Rolinvulling college

De samenwerking in het college ging in deze fase over het algemeen goed. Het college volgde grotendeels de portefeuillehouder in zijn koers en ambities. Het college was overwegend eensgezind gecharmeerd van de Floriade-ambities. In deze fase is er nog niet veel vormgegeven met betrekking tot gremia voor het bestuurlijk proces, dat begint pas in de loop van 2016. De bestuurlijke processen verliepen daardoor in deze fase voornamelijk via de gebruikelijke paden; via portefeuillehoudersoverleggen en de collegevergadering.

Rolinvulling van en informatievoorziening aan de raad

De raad is op enkele belangrijke momenten in 2015 in de gelegenheid gesteld besluiten te nemen. Het valt de commissie op dat de raad in 2012 geen (inhoudelijk) besluit neemt over het Bidbook en de daarin opgenomen locatie. In feite besluit de raad in 2015 achteraf over het feit dat er een Floriade komt en over de locatie. Zeker met het oog op draagvlak bij de raad zou er wat voor te zeggen zijn geweest als de raad al in 2012 een besluit zou hebben genomen over de Floriade. Vervolgens consulteert het college de raad op twee momenten en informeert het college de raad ad hoc op diverse momenten. De commissie stelt vast dat bij alle besluiten die de raad neemt in deze fase de ambities en doelen nergens geconcretiseerd worden. De raad heeft dus aan de voorkant de ambities en doelen voor de Floriade niet concreet vastgesteld.

De rolinvulling van de raad is in deze fase nog weinig verankerd. Er zijn geen go/no-go-momenten vastgesteld. Er is geen vast stramien op basis waarvan het college de raad over de voortgang informeert. Het college maakt niet expliciet hoe zij haar informatieplicht richting de raad gaat invullen. De raad denkt wel na over wat de betekenis is van het feit dat de Floriade eind 2012 als een groot project wordt beschouwd. Maar hoe de toepassing van de procedure 'volgen van grote projecten' er bij de Floriade uit ziet wordt niet uitgewerkt. Het valt de commissie op

dat niet meteen eind 2012 een volggroep wordt ingesteld conform deze procedure. Wel worden er tijdelijke raadsgroepen in het leven geroepen rondom twee belangrijke momenten (Bidbook en Uitvoeringsbesluit) met als doel de raad zo goed mogelijk in (informatie)positie te brengen. Het valt de commissie op dat in deze fase het college de raad niet gestructureerd informeert over de planning en voortgang.

De commissie stelt vast dat de informatie in het kader van het Uitvoeringsbesluit niet op alle punten duidelijk is voor de raad. Iedereen is op de hoogte dat het cascomodel *basic* en sober was. Onduidelijk is echter het verband tussen deze soberheid en de garantie dat het cascomodel alle voorzieningen bevat die nodig zijn voor een geslaagde wereldtentoonstelling. Er is niet duidelijk gemaakt wat onder 'alle voorzieningen' wordt verstaan. Een voorbeeld van onduidelijk informeren van de raad hierover is dat raadsleden in de geheime bijlage van de businesscase bij

vastgoed en voorzieningen (in zeer kleine letters) kunnen lezen dat er toiletwagens en tenten komen, terwijl daar in het Masterplan en het hoofddocument van de businesscase niets over staat en de afbeeldingen in het Masterplan een andere indruk geven.

Er is weinig verbinding tussen de investering in kwaliteit en attractiewaarde van het evenement en de bezoekersaantallen. Er lijkt ongeacht het ambitieniveau van het evenement te zijn uitgegaan van een hoog bezoekersaantal. Daarnaast zijn de (financiële) uitwerkingen van het basismodel en ambitiemodel summier. De raad werd niet in positie gebracht om een goede vergelijking te maken en om eventueel voor een ander model te kiezen. De informatie voor de raad was achteraf gezien en volgens de door de raadsleden beschreven ervaringen deels ongrijpbaar, niet eenduidig en niet volledig.



4 **Fase 2:** Uitwerking van ambities, aanbesteding en verwijdering tussen gemeente en Floriade BV (juli 2016 - december 2018)





Dit hoofdstuk beschrijft de periode vanaf het moment dat de Floriade BV van start gaat tot het moment dat de gemeente de ontwikkelingsovereenkomst ondertekent met Amvest. In deze fase werkt de gemeente intensief samen met één andere organisatie: de Floriade BV. Na deze fase ontstaat de samenwerking tussen drie organisaties (gemeente, Floriade BV en Amvest, later Weerwater CV).

Het hoofdstuk bevat na een overzicht met korte toelichting over de belangrijkste gebeurtenissen uit deze fase, de belangrijkste bevindingen per thema inclusief de bevindingen uit de gesprekken en bevindingen van de commissie.

Bij het thema uitvoering wordt behandeld welke wijzigingen op het gebied van de ambities en doelen worden doorgevoerd en hoe hierover is gerapporteerd in de voortgangrapportages. Eind 2018 levert AEF de Midterm review op, met daarin conclusies over (het ontbreken van) de concreetheid van de doelstellingen. Daarnaast wordt ingegaan op het halen van de planning.

Bij het thema samenwerking gaat het eerst over de interne samenwerking met aandacht voor de oprichting van de aparte projectorganisatie voor de Floriade, de Zelfstandige Programmaorganisatie (ZPO). Verder wordt stilgestaan bij het verloop van de samenwerking met het Rijk, de provincie, NTR, bedrijfsleven en de verdere zoektocht naar partners die financieel in de Floriade BV willen investeren. In deze fase start de samenwerking tussen de gemeente en de Floriade BV. Uitgebreid wordt beschreven hoe deze samenwerking heeft gefunctioneerd bij de aanbesteding van de permanente terreininrichting en bij het proces rondom het opstappen van de raad van commissarissen van de Floriade BV (2018). Apart wordt ingegaan op de samenwerking tussen de gemeente en Amvest bij de totstandkoming van het ontwikkelingsplan en de ontwikkelingsovereenkomst afgesloten tussen de gemeente en Amvest.

Het thema financiën staat in deze fase eerst in het teken van het uitsplitsen van de businesscase voor de Floriade BV en de gemeente. In 2017 wordt een nieuwe risicoanalyse uitgevoerd met als gevolg een verhoging van de risicoservering. Eind 2018 wordt de ontwikkeling van de woonwijk aan de scope van het project toegevoegd en wordt een grondexploitatie geopend.

Het bestuurlijk proces wordt in deze fase verder opgetuigd door de oprichting van de Interne Coördinatiegroep (IC-groep) en het inrichten van de aandeelhouders-

vergadering en het directieoverleg met de Floriade BV. Bovendien wordt in het begin van deze fase de Volggroep Floriade in het leven geroepen, die dient ter versterking van de positie van de raad. Bij het informeren van de raad door het college wordt specifiek ingegaan op een advies van AKD over het eventueel stoppen van de Floriade (2016), de aanbestedingsprocedure (2017) en het opstappen van de RvC van de Floriade BV (2018).

4.1 DE BELANGRIJKSTE GEBEURTENISSEN

Uitwerking governance (2016)

In de vergadering van 12 juli 2016 heeft het college de definitieve samenwerkings-overeenkomst met bijlagen en de definitieve oprichtingsstukken voor de Floriade BV vastgesteld. Na de oprichtingsvergadering in september 2016, waarin ook de raad van commissarissen wordt benoemd, gaat de BV formeel van start.

De wethouder Financiën vertegenwoordigt vanaf de oprichting de gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) van de Floriade BV. De Interne Coördinatiegroep (IC-groep) start in 2016 en heeft als doel coördinatie en afstemming, het bewaken van de voortgang van de uitvoering en het voorbereiden van besluitvorming door het college. Leden zijn de burgemeester, wethouders Floriade en Financiën en enkele ambtenaren.

In juli 2016 besluit de raad om een Volggroep Floriade in te stellen, met als opdracht proactief en kritisch te volgen of de uitvoering van het project Floriade geschiedt binnen de door de raad vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders.

Onderzoek AT Osborne naar werkwijze en advies AKD over mogelijkheden afzien Floriade (oktober/november 2016)

In het najaar van 2016 onderzoekt AT Osborne op verzoek van het college de stand van zaken aangaande het Floriadeproject. De belangrijkste conclusie van AT Osborne is dat de programmaorganisatie niet voldoende op orde is om alle ambities te realiseren. Het externe bureau adviseert onder meer verbetermaatregelen met betrekking tot meer uitwerking van de ambities en doelstellingen van het project, de organisatie en de planning. In november adviseert AKD op verzoek van de portefeuillehouder over de eventuele mogelijkheden om af te zien van de Floriade. AKD concludeert dat de gemeente gebonden is aan de overeen-



komsten die tot dat moment gesloten zijn, dat stoppen aanzienlijke risico's van schadeclaims met zich mee brengt en dat een "Floriade light versie" organiseren waarschijnlijk ook alleen kan met toestemming van de samenwerkingspartners.

Eerste voortgangsrapportage (december 2016)

Vanaf eind 2016 informeert het college de raad periodiek over de stand van zaken door middel van voortgangsrapportages. De eerste keer gebeurt dit in de vorm van een stoplichtenrapportage.

Gebiedsvisie (juni 2017)

De raad stemt in met de uitgangspunten voor de Gebiedsvisie Floriade Stadswijk. Deze vormen de basis voor het bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater - Floriade en voor de aanbestedingsstrategie.

Start Zelfstandige Programmaorganisatie (ZPO) (juli 2017)

Het programma Floriade wordt ondergebracht in een Zelfstandige Programmaorganisatie (ZPO). De ZPO valt buiten de ambtelijke lijnorganisatie onder de gemeentesecretaris.

Bestemmingsplan (juli 2017)

In juli 2017 wordt door de raad het bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater - Floriade vastgesteld. In het vastgestelde Chw bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater - Floriade zijn tijdelijke bestemmingen voor het evenement Floriade en definitieve bestemmingen voor de Floriade Stadswijk opgenomen.

Aanbestedingsproces (eind 2017/begin 2018)

Na enkele marktconsultaties start de gemeente met een Europese aanbestedingsprocedure voor de selectie van één marktpartij voor de terrein- en vastgoedontwikkeling van de Floriade én de gebiedsontwikkeling van de stadswijk. Drie consortia dienen een definitieve inschrijving in. Twee inschrijvingen voldoen niet aan de minimeisen van de aanbestedingsprocedure. In mei 2018 gaat het college over tot voorlopige gunning en selecteert Amvest Vastgoed BV als samenwerkingspartner. De definitieve gunning is afhankelijk van de gesprekken met Amvest rondom het ontwikkelingsplan en de ontwikkelingsovereenkomst en goedkeuring van de raad op het definitief ontwikkelingsplan en de concept ontwikkelingsovereenkomst. De gesprekken met Amvest worden van juni 2018 tot en met december 2018 gevoerd.



Coalitieakkoord (2018)

Na de gemeenteraadsverkiezingen sluiten VVD, PvdA, D66, GroenLinks en de ChristenUnie een coalitieakkoord. In het akkoord is een lijst met opgaven voor Almere opgenomen, met helemaal bovenaan als eerste opgave het organiseren van de Floriade.

Opstappen RvC Floriade BV (juli 2018)

De RvC van de Floriade BV deelt mee zich terug te trekken. Als reden wordt gegeven dat de keuze om in zee te gaan met Amvest een koerswijziging betekent ten opzichte van het Bidbook en het Masterplan en er daardoor een wijziging van de institutionele structuur noodzakelijk is. Kort na de zomer is er een nieuwe RvC.

Raadsbesluit scopewijziging (juli 2018)

De raad stelt de gewijzigde scope voor de Floriade vast: "De organisatie van een succesvol Floriade evenement in 2022, gecombineerd met gebiedsontwikkeling en de *making of* in aanloop naar het evenement." Met dit raadsbesluit valt de gebiedsontwikkeling weer binnen de scope.

Advies Veerman Governance en besluit hierover (2018)

Het college vraagt Veerman te adviseren over de governance voor de Floriade na selectie van de samenwerkingspartner Amvest om het evenement en de gebiedsontwikkeling vorm te geven en over hoe de samenwerking tussen de gemeente, de Floriade BV en Amvest het beste kan worden vormgegeven. Het college besluit in oktober 2018 over een aantal wijzigingen in het aandeelhouderschap vanuit de gemeente in de BV, in de regie op integrale afstemming tussen evenement en gebiedsontwikkeling en het versterken van de verschillende bestuurlijke gremia.

Ontwikkelingsplan en ontwikkelingsovereenkomst (2018)

Het ontwikkelingsplan is de uitwerking die Amvest en de gemeente voor ogen hebben voor de gebiedsontwikkeling ten behoeve van de Floriade stadswijk en in aanloop naar het Floriade evenement. Begin december stelt de raad het definitieve ontwikkelingsplan vast. De ontwikkelingsovereenkomst is het sluitstuk van de aanbestedingsprocedure. Zij bevat alle spelregels tussen de gemeente en Amvest Vastgoed BV vanaf het moment dat de gebiedsontwikkeling in het Floriadegebied start en loopt door tot en met de afronding van de stadswijk na afloop van het Floriade evenement. Eind december wordt de definitieve ontwikkelingsovereenkomst door de gemeente en Amvest ondertekend.

Midterm review (december 2018)

In de Midterm review concludeert AEF dat de voorbereiding van de Floriade op schema loopt, al is er wel de noodzaak om de programmatische aansturing te versterken. De doelstellingen in het Masterplan laten veel ruimte voor interpretatie en de eigen invulling van betrokken partijen liggen niet altijd in lijn met elkaar. Er wordt ook gewezen op het gebrek aan richtinggevende propositie en beperkte samenwerking tussen de gemeente en Floriade BV. Er is sprake van een aantal risico's die op het kritieke pad voor de organisatie van de Floriade liggen. Hier moet systematisch op worden gemonitord.

4.2 THEMATISCHE BEVINDINGEN

4.2.1 UITVOERING

Ambities en doelen

Onderzoek AT Osborne

In 2016 doet AT Osborne onderzoek naar de stand van zaken van het Floriade-project. Het bureau constateert eind oktober: "Een duidelijke hiërarchie in de beleidsambities is moeilijk te achterhalen, vooralsnog is aan alles wat wenselijk is een min of meer gelijk gewicht toegekend. Zo is onder andere onduidelijk hoe het belang van het evenement in verhouding tot het belang van de ontwikkeling van het gebied daarna wordt gewogen."⁴⁹ Volgens het bureau heeft het project een lange looptijd met drie verschillende fases (*making of*, *event* en *legacy*). Er zijn veel belanghebbenden en verschillen in belangen die bovendien verschillen per fase. Specifiek wordt aangegeven dat de beoogde synergie tussen de *making of*, het evenement en de gebiedsontwikkeling onduidelijk is. Daarnaast constateert het bureau dat de ambities weinig tot niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) zijn uitgewerkt. Ook stellen zij vast dat de totale opgave voor de Floriade 2022 nog maar partieel is uitgewerkt in concrete plannen en planningen. Dit leidt volgens hen "tot een risico richting politiek en maatschappij van *overpromise and underdeliver*." Zij adviseren om "de ambities uit het Masterplan (nog) beter uit te werken in SMART-doelstellingen en concreet te behalen resultaten, uit te voeren activiteiten en noodzakelijke personele capaciteit in kwalitatief en kwantitatief opzicht."



Mede naar aanleiding van dit rapport besluit het college eind december 2016 de ambities te gaan concretiseren, waarbij het gaat om het SMART formuleren van doelstellingen, het gewicht toekennen van de verschillende doelen en de onderlinge relatie en het vertalen in concrete activiteiten.

Uitwerking in voortgangsrapportages

In december 2016 verschijnt de eerste voortgangsrapportage. Hierin worden zes doelstellingen voor de Floriade benoemd waarover het college aan de gemeenteraad zal rapporteren:

1. Het Floriadeterrein is een levend laboratorium om oplossingen te vinden voor de mondiale voedselvraagstukken.
2. De Floriade is de aanzet voor de ontwikkeling van een stadswijk van de toekomst.
3. Iedereen doet mee, ook mensen met een beperking of afstand tot de arbeidsmarkt krijgen nadrukkelijk een kans; al tijdens de *making of*, tijdens het evenement en ook structureel daarna.
4. Het is een economische drager. *Growing green cities* raakt de toekomstagenda's van vier topsectoren van de Nederlandse economie. Dit geeft de Floriade een economische betekenis die zal bijdragen aan het vestigingsklimaat van de stad en de regio.
5. De Floriade bevestigt de transformatie van Almere van een geplande en bedachte tuinstad naar een organisch groeiende groene stad.
6. De businesscase van het Floriade-evenement is positief.

In 2017 is het document Governance en inrichting ZPO Floriade opgesteld. In dit document zijn de ambities en doelen uit het Masterplan (2015) weergegeven aan de hand van vijf gedefinieerde inhoudelijke ambitieclusters. In navolging van het advies van AT Osborne en het besluit van het college eind 2016 wordt een eerste aanzet gedaan bij de ambities passende SMART doelstellingen te formuleren⁵⁰:

- Fysiek en duurzaamheid (innovatieve en hoogwaardige terreininrichting, de kansenstrategie en bereikbaarheid volgens principes *growing green cities*). SMART doelen: Xx m² uitgeefbaar, xx m² niet uitgeefbaar, circulaire economie, energieneutraal, reductie reistijd.
- World lab en Experience podium (aantrekkelijke World expo). SMART-doelen: 4.000 m² kas, 10.000 m² overdekte tentoonstelling, 2,2 miljoen bezoekers, 80 miljoen. bestedingen op de Floriade, 170 handelsdelegaties, avondprogrammering, toepassing herbruikbare materialen, afvalloos evenement.

- Kennis en innovatie (internationaal onderzoeksprogramma *growing green cities*). SMART doelen: internationaal onderzoeksprogramma *growing green cities*.
- Economie (economische spin-off, toerisme, agrofoodbedrijven, services en toeleveranciers). SMART doelen: 410.000 overnachtingen, € 50 miljoen bestedingen, vijftien nieuwe vestigers, aantrekken hoger opgeleiden.
- Almere Stad (interactie Floriade – Stad Almere, betrekken mensen met afstand tot de arbeidsmarkt). SMART doelen: 2000 directe arbeidsjaren, 800 indirecte arbeidsjaren, Green City Almere.

In het document staat dat de SMART-doelen worden herijkt en nader uitgewerkt. Hier is opvolging aan gegeven in de voortgangsrapportages.

De voortgangsrapportage 2017-I (oktober 2017) herhaalt de vijf bovengenoemde ambitieclusters en benoemt hierover het volgende: "In de komende periode zullen de ambities steeds concreter worden gemaakt doordat zij worden voorzien van SMART-doelstellingen en de voortgang hierop. Middels deze rapportage zal hier een eerste invulling aan worden gegeven. Nadere uitwerking loopt."⁵¹ De voortgangsrapportages 2017-II (februari 2018) en 2018-I (juni 2018) herhalen de vijf bovengenoemde ambitieclusters. Bij enkele ambitieclusters zijn de doelen geherformuleerd ten opzichte van het document Governance en inrichting ZPO Floriade.

Midterm review

Eind 2018 is de Midterm review gereed. AEF concludeert dat de doelstellingen uit het Masterplan veel ruimte laten voor interpretatie. "Partijen die betrokken zijn bij de voorbereiding van de Floriade geven hier vanuit een eigen perspectief invulling aan. De invullingen liggen niet altijd in lijn met elkaar. Dit maakt de vertaling van de doelstellingen naar de programmering van het evenement lastig. Het ontbreekt in dit verband aan een gedeelde, scherp geformuleerde propositie die richting geeft aan de activiteiten die op het terrein van de Floriade gaan plaatsvinden."⁵² AEF beveelt onder meer aan om in gesprek met de Floriade BV, het Rijk en de provincie te komen tot een gezamenlijk referentiekader rondom de doelstellingen van de Floriade. De commissie heeft begrepen dat er met deze organisaties gesprekken zijn gevoerd, maar dit heeft niet geleid tot een gezamenlijk referentiekader over de doelstellingen.



Voortgangsrapportage 2018-2

In de voortgangsrapportage 2018-2⁵³ worden voor het eerst bij de ambitieclusters kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) benoemd en uitgezet in de tijd en (net als eind 2016 weer) voorzien van stoplichten. De KPI's zijn deels gebaseerd op de eerder in 2017 genoemde SMART doelstellingen. Per ambitiecluster zijn (kort samengevat) doelen en KPI's als volgt gedefinieerd:

- **Fysiek en Duurzaamheid.** Doel 1: Door het betrekken van andere overheden, subsidies en marktpartijen mogelijkheden creëren om innovatieve oplossingen op het gebied van de terreinontwikkeling toe te passen, dan wel op een hoger kwaliteitsniveau te kunnen brengen dan dat er in het cascomodel is voorzien. Doel 2. Projecten rondom het Floriadeterrein, zoals de verbreding A6 en het Rondje Weerwater, aan laten sluiten op de thema's van de Floriade. KPI: aanplant arboretum.
- **World Lab en Experience podium Floriade.** Doelen: hoogwaardige inbreng vanuit de sector, topgroenimpuls, *showcase 'growing green cities'*, JeugdFloriade, Imagoversterking (Almere als innovatieve stad). KPI's: aantal sponsors, handelsdelegaties, internationale deelnemers, nationale deelnemers, attracties, bezoekers en Urban Greeners.
- **Kennis en innovatie.** Doel: het afmeten van het aantal (inter-)nationale publicaties, het aantal congressen en de bouw van de Flevo Campus. KPI's: aantal studenten Floriade academie en aantal Floriade dialogues.
- **Economie.** Doel: lokale ondernemers laten profiteren van de Floriade. KPI's: aantal leden Floriade business club en lokale bestedingen.
- **Stad Almere.** Doelen: 340 mensen uit een uitkering worden tijdelijk geplaatst en daarna zoveel mogelijk doorgeleid naar een vaste baan, koploperspositie 'Growing Green City' en verbondenheid (iedereen doet mee). KPI's: aantal werkenden Floriade Werkbedrijf, aantal groene spelddragers, aantal bijeenkomsten op weg naar de Floriade, aantal initiatieven groenimpuls en aantal Almeerders positief en negatief.

Daarnaast worden specifieke KPI's benoemd voor de samenwerking tussen de gemeente en Amvest. Deze gaan vooral over hoe het terrein er uit moet zien (bijvoorbeeld het aantal *green embassies*, gebouwde parkeerplaatsen en gebouwde bruggen).





Scopebesluit

Drie jaar na het Uitvoeringsbesluit verandert in juli 2018 de scope voor de Floriade nog een keer. De gebiedsontwikkeling wordt mede vanwege een aantrekkelijke markt weer toegevoegd aan het evenement en wordt zelfs naar voren gehaald om in 2022 een *showcase* van een groene gezonde stad te presenteren. De nieuwe scope luidt als volgt: “De organisatie van een succesvol Floriade-evenement in 2022, gecombineerd met gebiedsontwikkeling en de *making of* in aanloop naar het evenement.” Deze scopewijziging is een gevolg van de aanbestedingsprocedure ‘Samenwerkingspartner Floriade’ en de gunning aan Amvest (zie verder de volgende paragrafen).

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

In de gesprekken geven bestuurders en ambtenaren aan dat de conclusies en aanbevelingen van AT Osborne ter harte zijn genomen en dat er gewerkt is aan een verdere concretisering van de ambities en doelen. Dit bleek wel lastig te zijn gezien de complexiteit van de opgave en was niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Op basis van de gesprekken met bestuurders en ambtenaren blijkt dat zij verschillend de nadruk leggen op de te behalen doelen. Zo verklaart projectdirecteur Schnieders in het openbaar verhoor: “Het belangrijkste doel was de organisatie van de wereldtuinbouwtentoonstelling. Welke aantrekkelijk zou zijn voor jongeren, waarbij tijdens het evenement de groene stad van de toekomst gepresenteerd zou worden. Daarbij was er ook een verwevenheid tussen het evenement en de latere stadswijk.” Wethouder Ypma verklaart dat het concretiseren van de scope, ambities en doelstellingen pas echt vorm heeft gekregen na het sluiten van de ontwikkelingsovereenkomst met Amvest.

Ypma geeft ook aan dat de doelstellingen veel ruimte lieten voor interpretatie en invulling door betrokken partijen. Het kostte veel tijd en energie om ervoor te zorgen dat alle neuzen dezelfde kant op stonden. De focus verschoof van een evenement dat een gebiedsontwikkeling als *legacy* achterlaat naar een gebiedsontwikkeling die het evenement faciliteert. Dit resulteerde in een hogere complexiteit van de opgave, omdat een deel van het vastgoed vóór het evenement gerealiseerd moest worden. Ypma zegt daarover: “Er was discussie over hoe de groene stad van de toekomst gepresenteerd moest worden, bijvoorbeeld of het evenement zich volledig op een groen gebied moest richten, of dat er ook bebouwing gerealiseerd moest worden. Het gebrek aan eenduidigheid in de doelstellingen was een reëel probleem dat aandacht vroeg.”

Planning

In het Masterplan (2015) is een globale planning opgenomen⁵⁴. De belangrijkste data zijn:

- Oprichting Floriade BV – begin 2016
- Bestemmingsplan – begin 2016 besluit raad
- Civieltechnische werkzaamheden – start 2016
- Terreininrichting – start begin 2019
- Realisatie vastgoed – start begin 2019

In september 2016 wordt de BV opgericht en gaat aan de slag. Het bestemmingsplan wordt in juli 2017 door de raad vastgesteld en in juli 2018 aangepast door middel van een herstelbesluit. In december 2018 volgt nog een tweede herstelbesluit. Onherroepelijk wordt het bestemmingplan op 14 februari 2019. De totstandkoming van het bestemmingsplan duurt langer dan verwacht, mede vanwege de juridische procedures die aanleiding vormen voor de herstelbesluiten.

De realisatie van het vastgoed, terreininrichting en civieltechnische werkzaamheden gaan in deze periode nog niet van start. De voorbereiding van de aanbesteding start begin 2017 met enkele marktconsultaties en uiteindelijk is er eind 2018 een overeenkomst met een ontwikkelaar. Uit de voortgangsrapportage 2017-1 blijkt dat het de bedoeling was dat het ontwikkelingsplan en ontwikkelingsovereenkomst eind 2017 klaar zou zijn, dit wordt eind 2018. In verschillende voortgangsrapportages en in de Midterm review van AEF wordt dit een knelpunt genoemd in de voortgang.

Uit de voortgangsrapportages van eind 2016 komt naar voren dat de verwervingen met als gevolg het tijdig beschikken over de gronden een knelpunt vormen. Eind 2018 zijn die (bijna) opgelost. Eind 2018 zijn er volgens de voortgangsrapportage de volgende knelpunten: de innovaties in de gebiedsontwikkeling en energie, de bouw van de permanente bebouwing, de inrichting van het Floriade terrein, de Urban Greeners en het ontwikkelen van de *green embassies*. Uit de voortgangsrapportages blijkt dat op 30 november 2018 wordt gestart met het planten van de eerste bomen voor het arboretum op de gronden die dan beschikbaar zijn.

Ook in de Midterm review van AEF wordt ingegaan op planning⁵⁵. Geconstateerd wordt dat de voorbereidingen in gestaag tempo vorderen en op schema liggen en dat er geen fatale deadlines zijn gemist. Verder constateert AEF dat de planning



niet actueel en te versnipperd is in drie aparte plannings (van de gemeente, de Floriade BV en de gebiedsontwikkelaar). Ten slotte ontbreekt volgens AEF een integraal overzicht over de planning en risico's, hetgeen de aansturing van activiteiten en het monitoren van de voortgang belemmert.

In een brief geeft de Volggroep Floriade aan de raad mee⁵⁶ dat er parallellen zijn tussen de bevindingen in de Midterm review van eind 2018 en de bevindingen in het rapport van AT Osborne van eind 2016. Een van de aanbevelingen van AT Osborne was het opstellen van een integrale en realistische planning waarmee de voortgang van het behalen van de programmadoelstellingen kon worden bewaakt. Het college stelt onder andere voor een integrale planning uit te werken voor het hele evenement, waarin tevens de afhankelijkheden met gebiedsontwikkeling in beeld zijn, en deze deel uit te laten maken van de voortgangsrapportage Floriade. De volggroep geeft aan dat zij daar al geruime tijd om vraagt, omdat de planning tot dan toe onvoldoende inzicht geeft of de Floriade op koers ligt. In de voortgangsrapportage 2018-2 wordt vervolg gegeven aan de kritische noties van AEF en de volggroep. Er wordt voor het eerst een overzicht opgenomen van de planning voor verschillende programmaonderdelen (gebiedsontwikkeling terreininrichting, gebiedsontwikkeling vastgoed, evenement programma, ticketing en algemeen), veiligheid/bereikbaarheid en parkeren/entree).

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

In de gesprekken geven betrokken bestuurders en ambtenaren aan dat in de loop van 2016 de urgentie van de (krappe) planning begon door te dringen. De tijd begon de grootste vijand van de Floriade te worden, zo schetst wethouder Herrema het. Wethouder Pol constateert dat de druk hoger werd toen bleek dat het met de in het gebied gevestigde ondernemers niet zo soepel liep als men vooraf had gehoopt. Projectdirecteur Schnieders schetst nog andere zaken in planning waar de gemeente tegenaan liep: "Het ruimtelijk kader was mee gestart, maar lag er nog niet. Het groenplan was in ontwikkeling, maar nog niet gereed. Alles wat de gemeente nodig had om de inrichting van het terrein op orde te krijgen, had een flinke duw nodig." Het begon te knellen omdat het idee was vijf jaar voor de opening (2017) de eerste bomen te planten om een en ander te tonen als de Floriade opengaat. In een interview duidt een ambtenaar dit als een omgekeerde gebiedsontwikkeling. Hij schetst dat normaal eerst het groen wordt weggehaald en het terrein functievrij wordt opgeleverd. De groenaanleg is normaal het sluitstuk van een gebiedsontwikkeling. Bij de Floriade ging het andersom. Het arboretum was

een van de kroonjuwelen en daar is sterk op gestuurd. Maar de ontwikkeling van dat arboretum heeft ten aanzien van de werkvolgorde van andere activiteiten regelmatig tot issues geleid in de planning.

Bevindingen commissie over de uitvoering

De commissie stelt vast dat er tussen 2016 en eind 2018 slagen zijn gemaakt om de ambities en doelstellingen te concretiseren. Dit gebeurt in 2017 naar aanleiding van het externe onderzoek door AT Osborne en eind 2018 naar aanleiding van de Midterm review van AEF. Deze veranderingen worden vooral beschreven in de voortgangsrapportages. Er wordt een aanzet gemaakt doelstellingen SMART te formuleren, maar niet bij elk ambitiecluster. In mei 2017 wordt aangegeven dat dit verder zal worden uitgewerkt. Dit gebeurt in de laatste voortgangsrapportage uit 2018 die begin 2019 verschijnt. Er zijn kritieke prestatie-indicatoren benoemd en uitgezet in de tijd. Er zijn veel doelen en KPI's en er wordt geen prioriteit gesteld. De samenhang tussen de doelen (en bijpassende KPI's) en het relatieve belang van de doelen ten opzichte van elkaar zijn onduidelijk. Een analyse hiervan ontbreekt. De doelen lijken niet altijd op één lijn te liggen. Zo bezien geven de doelen in deze fase nog weinig richting en sturing aan het project. De scope verandert in deze fase nog een keer. De gebiedsontwikkeling wordt weer toegevoegd aan de scope van de Floriade met als gevolg dat evenement en gebiedsontwikkeling net als ten tijde van het Bidbook weer gekoppeld zijn. Anders dan in het Bidbook wordt de gebiedsontwikkeling nu al grotendeels voor het evenement voorzien.

De planning van een aantal cruciale zaken loopt behoorlijk uit. Zoals bij Fase 1 geconstateerd is er al vertraging opgelopen. Deze loopt in deze fase verder op en wordt niet ingehaald. Het contracteren van een ontwikkelaar kost bijna twee jaar. Uiteindelijk start 1 januari 2019 (ruim drie jaar voor opening) een marktpartij met de (voorbereiding op) bouw/aanleg van het Floriadeterrein. De gemeente blijft in de planning achter de feiten aan lopen. De commissie stelt vast dat het volgen van de voortgang op het halen van de planning door de jaren heen moeilijk is vanwege telkens veranderende indelingen en definities, net als het volgen van de voortgang bij het behalen van de doelen



4.2.2 SAMENWERKING

Interne samenwerking

Algemene samenwerking

Begin 2016 wordt er door de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente binnen de lijnorganisatie gewerkt aan de Floriade. Daarna sturen twee verschillende ad interim programmamanagerdirecteuren het Floriadeproject aan. In september 2016 wordt de Floriade BV opgericht. In opdracht van het college wordt onderzocht of de gemeentelijke programmaorganisatie goed op koers ligt en of de structuur en werkwijze van de organisatie en de bestuurlijke en ambtelijke inbedding van het project kan worden geoptimaliseerd. Adviesbureau AT Osborne concludeert dat er ruimte is voor verbetering en brengt een advies uit met daarin vijf verbetermaatregelen. Daarnaast wordt in intern onderzoek van eind 2016 vastgesteld dat de gemeente fouten heeft gemaakt in de onteigeningsprocedure voor de camping Waterhout.⁵⁷ Deze camping moet plaatsmaken voor de ontwikkeling van het Floriadeterrein.

Aan de hand van beide rapporten besluit het college vier verbetermaatregelen te nemen. Drie daarvan zijn relevant voor de interne samenwerking:

- Het concretiseren van ambities. Het gaat hierbij om het SMART formuleren van doelstellingen, het gewicht toekennen van de verschillende doelen en de onderlinge relatie en het vertalen in concrete activiteiten en noodzakelijke capaciteit.
- Het versterken van de programmaorganisatie. Dit betreft het zelfstandiger positioneren van de programmaorganisatie binnen de gemeentelijke organisatie en het versterken van de rol van de programmamanagerdirecteur. Tevens wordt de programmaorganisatie kwalitatief en kwantitatief versterkt.
- Het optimaliseren van het proces. Dit betreft het opstellen van een integrale en overkoepelende planning inclusief probabilistische analyse en het opstellen van een stoplichtenrapportage met risicoanalyse (zoals al eerder toegezegd aan de raad).

Vanaf het voorjaar van 2017 werkt de gemeente aan een veranderopgave om tot uitvoering van deze verbetermaatregelen te komen. In juli 2017 wordt het programma Floriade ondergebracht in een Zelfstandige Programmaorganisatie (ZPO). De ZPO valt buiten de lijn; de programmamanagerdirecteur Floriade is ambtelijk opdrachtgever, de gemeentesecretaris is eindverantwoordelijk. De directeur van

de ZPO is agendalid van het Directieteam Almere. De ZPO heeft een opdrachtgevende rol ten aanzien van zes programmalijnen die ieder een programmamanager krijgen⁵⁸:

1. Programmalijn 'Fysiek en Duurzaamheid'. Hieronder valt de terreininrichting en het uitvoeren van de kansenstrategie.
2. Programmalijn 'Veiligheid en bereikbaarheid World Expo'. Dit heeft betrekking op de mobiliteit en veiligheidsmaatregelen rondom het evenement.
3. Programmalijn 'Floriade Werkbedrijf'. Hierin werkt de ZPO intensief samen met de Dienst Sociaal Domein.
4. Programmalijn 'Kenniss en Innovatie'. De ZPO stimuleert de ontwikkeling hiervan.
5. Programmalijn 'Economie en Toerisme'. Dit moet gerelateerd zijn aan de doelstellingen van de Floriade.
6. Programmalijn 'Stad'. Dit gaat over het betrekken van gevestigde bedrijven en inwoners van Almere bij de Floriade.

In de praktijk bestaat de ZPO uit ambtenaren vanuit de verschillende afdelingen die gedetacheerd worden bij de ZPO en een aantal externen die door de gemeente ingehuurd worden.⁵⁹ In 2018 bestaat de ZPO uit 39 personen, samen goed voor 27,5 fte. De ZPO werkt voornamelijk samen met de afdelingen Control & Financiën en Gebiedsontwikkeling.

Samenwerking bij aanbestedingsproces

In juli 2017, vlak na de start van de ZPO, stelt de raad het bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater - Floriade vast. Na vaststelling van het bestemmingsplan werkt de ZPO verder aan een aanbesteding om een marktpartij te selecteren voor de gebiedsontwikkeling én de tijdelijke terreininrichting voor de Floriade. Uit marktconsultaties uitgevoerd begin 2017 is namelijk gebleken dat marktpartijen hierin geïnteresseerd zijn. De vorm van de Europese aanbestedingsprocedure is innovatief en nieuw voor de gemeente – er wordt gezocht naar een samenwerkingspartner, vooruitlopend op het vaststellen van het ontwikkelingsplan. Dit in tegenstelling tot de gebruikelijke aanbestedingsprocedures, waarbij het ontwikkelingsplan al vastgesteld is en er (voor onderdelen hiervan) een aanbesteding uitgezet wordt.

De aanbestedingsprocedure start in december 2017 en valt onder de verantwoordelijkheid van de ZPO. In eerste instantie wordt er door een onder-



handelingsteam, bestaande uit ambtenaren van de ZPO, de burgemeester en vertegenwoordigers van de Floriade BV, onderhandelingen gevoerd met de inschrijvers. Vervolgens worden de definitieve inschrijvingen beoordeeld door een beoordelingsteam, bestaande uit ambtenaren van de ZPO, de afdeling Grondzaken & Strategie, betrokkenen van de Floriade BV en vertegenwoordigers van partners zoals het Rijk, de provincie, en de Metropoolregio Amsterdam. Ook is er een toetsingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de afdelingen Grondzaken & Strategie, Juridische Zaken, Stedelijke Programmering en Concerndirectie & Financiën.⁶⁰ Deze toetsingscommissie voert een concerntoets uit tijdens de onderhandelingsronde.⁶¹

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Uit de gesprekken blijkt dat er verschillend teruggekeken wordt op de interne samenwerking in deze periode. Betrokkenen van de ZPO spreken over een intense periode waarin veel werk is verzet, binnen de strakke kaders zoals vastgesteld bij het Masterplan. Juist door als programmaorganisatie buiten de lijn te opereren, kon er snel voortgang geboekt worden. Door dicht op het bestuur en de directie te staan, had de ZPO ook de benodigde doorzettingsmacht.

Betrokkenen van de afdelingen in de lijnorganisatie herkennen dit beeld, maar vinden ook dat de ZPO onvoldoende gecontroleerd werd. De gemeentelijke gebiedsontwikkelingen met grondexploitaties werden uitgevoerd door de afdeling Gebiedsontwikkeling met een strak proces ten aanzien van *checks and balances* in de driehoek van de afdelingen Gebiedsontwikkeling, Grondzaken, Concerndirectie & Financiën. Dit in tegenstelling tot de gebiedsontwikkeling van de Stadswijk Floriade, die volledig onder de verantwoordelijkheid van de ZPO viel. Doordat de reguliere *checks and balances* wegvielen, kon de ZPO eigen beslissingen nemen zonder dat hier toezicht op was. Er werd wel inbreng opgehaald bij de afdelingen Gebiedsontwikkeling, Grondzaken en Control & Financiën, maar de ZPO besloot op momenten om deze inbreng naast zich neer te leggen. Bijvoorbeeld bij de keuze om de gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van het Floriadeterrein bij één partij neer te leggen.

Betrokkenen van de ZPO geven verder aan dat er geen aandacht en capaciteit was bij de lijnorganisatie om aan de slag te gaan met het verankeren van de *legacy* van de Floriade. Hiervoor werd naar de ZPO gekeken, terwijl de ZPO hiervoor wel voor een deel afhankelijk was van de lijnorganisatie.

Samenwerking met Rijk, provincie, NTR, bedrijfsleven en de zoektocht naar financiële partners voor de Floriade BV om risicodragend te participeren

In de samenwerking met **de provincie** gaan de gesprekken over of de volledige provinciale bijdrage van € 10 miljoen gebruikt kan worden om de businesscase te ontlasten. De financiering verloopt via het Fonds Verstedelijking Almere en moet aan de bijbehorende voorwaarden voldoen. Het college rapporteert hierover via de voortgangsrapportages van de Floriade. In de zomer van 2018 zijn er afspraken over € 4,6 miljoen bijdrage aan het programma 'Floriade Werkt!' en aan circulaire bruggen. Gesprekken over de bestemming van de overige € 5,4 miljoen lopen na 2018 nog door.⁶²

In de samenwerking met **het Rijk** gaan de gesprekken over zowel de hoogte als de bestemming van de Rijksbijdrage. Eind 2018 wordt afgesproken dat er een eenmalige bijdrage komt van € 2,5 miljoen van het Rijk en aanvullende afspraken gemaakt moeten worden voor de invulling van de overige € 2,5 tot € 7,5 miljoen.⁶³ Voor de concrete invulling van de rijksbijdrage voor innovatieve projecten en het aanjagen van innovaties en de voorbereiding daarvan, zullen de gemeente en alle inhoudelijk betrokken ministeries en eventueel andere betrokken derden een convenant opstellen, zo stelt de minister in oktober 2018 in een brief aan de Kamer.⁶⁴ Dit convenant is er uiteindelijk niet gekomen.

Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor het uitnodigen van landen voor de wereldduinbouwtentoonstelling. In 2018 wordt mevrouw Jorritsma benoemd als Rijkscommissaris Floriade door het ministerie van LNV, op voordracht van de gemeente. De Rijkscommissaris is aangesteld als ambassadeur van de Floriade voor het binnenhalen van buitenlandse deelnemingen en het onderhouden van die contacten.

Als de Floriade BV in de zomer van 2016 van start gaat krijgt het de opdracht mee om een verkenning uit te voeren, in samenspraak met de gemeente, naar de belangstelling van publieke en private partijen voor **aandeelhouderschap of risicodragende participatie** in de Floriade BV of **sponsoring** van het evenement. Alhoewel er met verschillende partijen gesprekken gevoerd worden, komt het niet tot andere aandeelhouders. Ook lukt het niet om sponsors te vinden voor de Floriade.



Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Betrokkenen van de gemeente geven aan dat de samenwerking met het Rijk en de provincie in deze periode moeizaam verliep. De provincie leek haar handen niet te willen branden aan de Floriade. De Provinciale Staten wilden niet dat de provincie risicodragend ging participeren in de Floriade BV.

Voor de samenwerking met het Rijk, zag de gemeente in eerste instantie een kans in het feit dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een grotere rol krijgt in overheidsbeleid. In de praktijk was het ministerie volgens betrokkenen echter vooral met zichzelf bezig. Ook vonden er in de periode voorafgaand aan de Floriade Almere veranderingen plaats in de land- en tuinbouwsector en internationale export, waardoor de aandacht vooral hier naar uitging.

Toen de Floriade BV van start ging was er nog 6 jaar te gaan tot het evenement. Volgens betrokkenen werd er door de Floriade BV intensief gewerkt aan het binnenhalen van sponsors. De Rabobank werd nog steeds gezien als sleutelbedrijf. Zij wilden niet alleen instappen als sponsor, maar mogelijk wel in een consortium met andere sponsors. Hierover werden verschillende gesprekken gevoerd, maar het kwam niet van de grond. Nog steeds was voor veel bedrijven de Floriade te ver weg. Betrokkenen beschrijven daarnaast dat de sponsormarkt veranderd was ten opzichte van eerdere edities van de Floriade. Bedrijven wilden niet langer grote bedragen overmaken, in ruil voor naamsbekendheid. In plaats daarvan was er meer aandacht voor het sluiten van partnerships en deals. Zo was er interesse vanuit telecombedrijven om bij te dragen, waar de Floriade BV niet mee in zee kon gaan omdat de gemeente zelf al contractuele afspraken had met leveranciers.

Samenwerking met de Floriade BV

Algemene samenwerking

Bij de oprichting van de Floriade BV worden de samenwerkingsafspraken vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Tabel 5 (zie pag. 59) is een uitgebreide weergave van de verdeling van de verantwoordelijkheden. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de planvorming, de permanente terreininrichting, het budgettaire kader, de afspraken met het Rijk, de provincie en Amsterdam en de realisatie van permanent vastgoed. De Floriade BV wordt verantwoordelijk voor de organisatie van het evenement, de tijdelijke terreininrichting van het evenement, het realiseren van het evenement binnen de

financiële kaders (o.a. de werving van sponsors) en het contact met de NTR.⁶⁵ Door wederzijdse afhankelijkheden in het uitvoeren van deze verantwoordelijkheden wordt er door de gemeente en de Floriade BV intensief samengewerkt.

Een voorbeeld van deze intensieve samenwerking is het Convenant Groene Stad Arboretum, een gezamenlijk initiatief van de Floriade BV, de gemeente en de NTR. Bij eerdere edities van de wereldduinbouwtoontentoonstelling werden er twee partijen gekozen die bomen mochten leveren. Met het arboretum wordt in Almere mogelijk gemaakt dat de hele tuinbouwsector mee kan doen. Via een register met alle gewenste bomen en planten kunnen kwekers zich inschrijven.⁶⁶

De directie van de Floriade BV en de ambtelijke top van de ZPO spreken elkaar bijna wekelijks om de gang van zaken te bespreken in het directieoverleg. Wanneer in het directieoverleg met betrekking tot een agendapunt geen overeenstemming wordt bereikt, wordt het agendapunt via de Interne Coördinatiegroep Floriade ingebracht in het college dat hierover een besluit neemt. Het college neemt een besluit dat bindend is voor beide partijen (artikel 15.9 van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de BV). Uit de gesprekken is gebleken dat van deze escalatiemogelijkheid geen gebruik is gemaakt.

In juni 2018 komt de heer Veerman, op verzoek van het college, met een advies over de governance van de Floriade.⁶⁷ Hij noemt drie opties: 1) het trachten de huidige governance aan te passen door veranderingen en verbeteringen op het niveau van werkwijzen, communicatie en personele bezetting van de betrokken partners, 2) de organisatie van het evenement geheel bij de gemeente te leggen door de huidige personele bezetting van de BV in het gemeentelijk apparaat te integreren als groep met projectmatige opdrachten voor het evenement onder eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en de BV op te heffen, en 3) een combinatie van de twee vorige. De basis daarvan is het nieuwe contract tussen de volgende partijen: de gemeente, Amvest en de NTR. Daarin moet zo duidelijk mogelijk worden gespecificeerd wat ieders bijdragen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn voor het succesvol tot stand brengen van een volwaardig evenement op basis van het Masterplan (behoudens de daarin opgenomen governance). De BV kan worden opgeheven en het personeel, aangevuld met een aantal nieuwe krachten en expertise, kan formeel in dienst bij de gemeente komen en als 'Projectorganisatie Evenement' (PE) binnen de ZPO opereren. Veerman heeft een voorkeur voor de derde variant.



TABEL 5: Verantwoordelijkheidsverdeling gemeente-Floriade BV (Samenwerkingsovereenkomst 2016)

GEMEENTE ALMERE

Planvorming

- Het opstellen van een vervoersplan
- Het opstellen van het veiligheidsplan
- De ruimtelijke planvorming van het terrein en de A6-zone
- Het verkavelingsplan, inrichtingsplan en groenplan

Terreininrichting

- De permanente terreininrichting en het bruikbaar maken
- Primair verantwoordelijk voor de communicatie en de inspraak (participatie) over de terreininrichting
- Het maken van afspraken met de nuts- en netwerkbedrijven over de aanleg van ondergrondse infrastructuur
- Het aanleggen en beheren van de parkeerterreinen
- Het aanleggen/inrichten van de niet uitteefbare kavels
- De aanleg van de brug in het kader van het Rondje Weerwater

Financiën

- De beheerkosten van het bouwterrein
- Het dragen van de rekening en risico's van kostenoverschrijdingen van het budgettaire kader voor de terreininrichting
- Het dragen van de financiële risico's die samenhangen met de bijdragen van andere overheden die als dekking van de kosten van de businesscase zijn aangemerkt en garandeert dat het cascomodel van de terreininrichting kan worden gerealiseerd
- Het dragen van de risico's van de overige, niet in de samenwerkingsovereenkomst genoemde, budgetten en opbrengsten en bijbehorende exploitatierisico's
- Het maken van schriftelijke afspraken met de provincie Flevoland, het ministerie van Economische Zaken en de gemeente Amsterdam over de aanwending van de door deze overheden toegezegde financiële bijdragen aan het evenement

Overig

- In het kader van *De making of* verantwoordelijk voor projecten, initiatieven en activiteiten in het kader van *growing green cities* buiten het Floriadeterrein en voor projecten en initiatieven die leiden tot de realisering van permanent vastgoed

FLORIADE BV

Organisatie van het evenement

- De marketing en communicatie van het evenement, de werving van sponsors, de verkoop van toegangskaarten, het contracteren van derden met betrekking tot hoogwaardige inzendingen van de diverse tuinbouwsectoren, het contracteren van horeca- en andere exploitanten en al het nodige om een succesvol evenement te organiseren
- De communicatie over *De making of* op het Floriadeterrein en het evenement

Terreininrichting en -beheer

- Het met partners structureel borgen van het beheer van het Floriadeterrein (kavels, arboretum, paden etc.)
- De realisering van tijdelijk evenementgerelateerd vastgoed conform de eisen van de NTR
- De locatie voor het tijdelijk evenementgerelateerde vastgoed conform de eisen van de NTR
- Het uitwijzen van uitteefbare kavels aan derden ten behoeve van het evenement en het maken van exploitatieafspraken (waarbij de looptijd niet langer kan zijn dan de einddatum van het evenement)

Financiën

- Het voor eigen rekening en risico organiseren en exploiteren van het evenement Floriade in 2022 binnen de kaders als bepaald door de NTR en de gemeenteraad alsmede projecten en activiteiten in het kader van de *making of* in de periode 2016-2022
- Uitvoeren van een verkenning, in samenspraak met de gemeente, naar de belangstelling van publieke en private partijen voor aandeelhouderschap of risicodragende participatie in de Floriade BV of aandeelhouderschap of risicodragende participatie in commerciële onderdelen van het evenement
- De financiering van extra vervoer voor treinreizigers, autoparkeerders in het centrum van Almere en autoparkeerders vanaf de uitwijklocatie naar het evenemententerrein
- Het ondersteunen van de gemeente bij het maken van de afspraken met andere overheden

Overig

- De samenwerking met de Urban Greeners en de organisatie van het (inter)nationale evenement Jeugd Floriade of GROW in de periode 2016-2021
- Het overnemen van het overleg van de gemeente met de NTR in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met de NTR, met een frequentie van circa zesmaal per jaar



In september 2018 neemt het college kennis van de rapportage van Veerman. Het college kiest ervoor om de Floriade BV in stand te houden.⁶⁸ Dit heeft drie redenen. Ten eerste om te voorkomen dat gebiedsontwikkeling de overhand krijgt in de organisatie. Ten tweede omdat slagkracht niet per definitie toeneemt. Ten derde omdat dit tijdrovend en complex zou zijn en af zou leiden van de inhoudelijke opgave.

In het najaar van 2018 is de directeur ZPO tijdelijk ook waarnemend directeur van de Floriade BV. Daarnaast treffen de wethouder Financiën en de RvC van de Floriade BV elkaar vier keer per jaar in de Algemene Aandeelhoudersvergadering (AVA). Tussendoor zijn er in deze fase op verschillende momenten ad hoc overleggen tussen een vertegenwoordiging van het college en de RvC, met name rond de aanbesteding en de totstandkoming van de ontwikkelingsovereenkomst (zie onder).

Samenwerking bij de totstandkoming van de aanbesteding

De gebiedsontwikkeling en de permanente terreininrichting van het Floriadeterrein zijn de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar raken ook aan verantwoordelijkheden van de Floriade BV. In oktober 2017 wordt voor het eerst de door de gemeente uitgevoerde marktconsultatie voor de aanbestedingsstrategie in de AVA met de RvC besproken.⁶⁹ Gemeente en Floriade BV bespreken dat een deel van de woningbouw in de planvorming van de gebiedsontwikkeling naar voren zal worden gehaald. De conclusie is, dat niet eerst meer toegewerkt wordt naar een expo en dan een woonwijk, maar dat de organisaties samen de groene stad ontwikkelen. Bij de Floriade BV is niet iedereen overtuigd van het aanbesteden aan één partij. In de AVA van december 2017 wordt de zorg uitgesproken dat de Floriade BV niet goed aangehaakt blijft⁷⁰.

In de AVA van maart 2018 uit de Floriade BV wederom zorgen, nu over het lopende aanbestedingsproces, op drie punten.⁷¹ Ten eerste wil de RvC het besluitvormingsproces met betrekking tot de totstandkoming van de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst met de ontwikkelingspartner kunnen beïnvloeden, conform artikel 7.8 van de samenwerkingsovereenkomst. Ten tweede wil de RvC dat het tempo van de gemeente Almere bij het opstellen van het Programma van Eisen omhoog gaat. Ten derde is de RvC geen voorstander van bewoning op het Floriadeterrein in de periode van de wereldexpo en heeft de wens om het wonen niet te honoreren. Al met al wordt aangegeven: de ontwikkeling van de stadswijk mag de realisatie van het evenement niet in de weg staan.

In artikel 7.8 van de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat bij de selectie van marktpartij(en) voor de gebiedsontwikkeling, er een beoordelingscommissie gevormd wordt, o.a. bestaande uit de gemeente en de directie van de Floriade BV. Deze beoordelingscommissie adviseert het college van de gemeente op basis van unanimititeit.

In het beoordelingsprotocol voor de aanbestedingsprocedure wordt beschreven dat de Floriade BV zitting heeft in zowel het onderhandelingssteam als de beoordelingscommissie. Dat betekent dat zij op papier betrokken zijn geweest bij de onderhandelingsgesprekken met de geïnteresseerde marktpartijen én meebeslist hebben over de uiteindelijke selectie van één marktpartij. In de praktijk is de Floriade BV inderdaad betrokken bij de onderhandelingsgesprekken met alle marktpartijen. Het advies van de beoordelingscommissie aan het college over de uiteindelijke selectie van één marktpartij gebeurt echter niet op basis van unanimititeit.





Op 2 mei 2018 is er een consensusoverleg met de beoordelingscommissie (bestaande uit de gemeente, de Floriade BV, de supervisor, en overige stakeholders als provincie, Rijk en de MRA) over de drie inschrijvingen.⁷² De directie van de Floriade BV sluit later aan en geeft bij andere betrokkenen aan inhoudelijke bezwaren te hebben tegen de inschrijving van Amvest. Zij zien de inschrijving als een woonwijk waarin de wereldtuinbouwtentoonstelling niet voldoende terugkomt. Daarnaast voelt de Floriade BV zich onder druk gezet door de versnelling die Amvest aangeeft nodig te hebben om de risico's beheersbaar te krijgen. De Floriade BV beoordeelt de inschrijving van Amvest met een 1 (= diskwalificatie) en wil niet akkoord gaan met een neutrale 3. Een beslissing wordt uitgesteld en een unanieme advisering aan het college blijft uit.

Op 7 mei 2018⁷³ is er een bestuurlijk overleg tussen het college van de gemeente en de RvC van de Floriade BV over de aanbesteding, de beoordeling van de inschrijvingen en de medewerking van de Floriade BV aan de aanbestedingsprocedure. Het is onduidelijk wat er tijdens dit overleg precies besproken is omdat er geen verslag is gemaakt. Er volgt nog een overleg tussen het college en de RvC van de Floriade BV op 14 mei 2018. Dit overleg resulteert in de volgende gezamenlijke conclusies:

1. Partijen constateren dat de institutionele structuur aanpassing behoeft in de komende periode.
2. Partijen constateren dat tijdverlies afbreuk doet aan de doelstellingen van de Floriade 2022.
3. Partijen zetten zich gezamenlijk in voor het succes van de Floriade 2022.

Het overleg resulteert in de volgende afspraken:

1. Het college van B en W neemt een besluit over de voorlopige gunning aan Amvest.
2. Partijen besluiten de consequenties van het besluit tot voorlopige gunning voor de gewenste governance te onderzoeken.
3. De gemeente is verantwoordelijk voor het gehele proces rondom de uitwerking van de visie van Amvest in een definitief ontwikkelingsplan.
4. Partijen werken komende periode nauwgezet samen in afwachting van de voorstellen over de invulling van de governance. De RvC continueert gedurende deze periode haar werkzaamheden. Eerdere afspraken over de oplevering van stukken voor de aandeelhoudersvergadering van 4 juni 2018 blijven staan.
5. Partijen stellen een gemeenschappelijke verklaring op om stakeholders te informeren.

Verloop van het proces bij het opstappen van de RvC van de Floriade BV

Op 2 mei 2018 komt de RvC bijeen en is de conclusie dat de RvC verscheidende malen kritische kanttekeningen heeft gemaakt en nu wordt geconfronteerd met ongewenste inschrijvingen. Op dezelfde dag vindt het consensusoverleg plaats. Zoals eerder beschreven vinden er vervolgens op 7 en 14 mei 2018 gesprekken plaats tussen het college van de gemeente en de RvC van de Floriade BV. Tijdens het overleg op 14 mei 2018 tussen het college van de gemeente en de RvC van de Floriade BV, is het bekend dat de RvC voornemens is op korte termijn terug te treden. Er worden scenario's opgesteld voor de woordvoering, waarbij de gemeente de regie over de beeldvorming wil houden. De uitkomst is dat partijen gaan onderzoeken wat de consequenties zijn voor de gewenste governance.

Op 23 mei 2018 gaat de heer Veerman aan de slag met een verkenning over de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de Floriade BV. Deze opdracht komt tot stand op basis van afstemming tussen het college en de RvC.

Op 25 juni 2018 is er wederom een bestuurlijk overleg tussen de RvC van de Floriade BV en de gemeente. Op de agenda staan een soepele overgang, het rapport van Veerman en de Midterm review. In het kader van de soepele overgang heeft het college behoefte aan een goede communicatielijn naar de buitenwereld over het vertrek van de RvC, waarbij de politieke realiteit en de actieve informatieplicht van het college richting de gemeenteraad worden genoemd. Het uiteindelijk verhaal moet "zeer dicht bij de realiteit" zitten, maar de Floriade niet schaden. Afgesproken wordt dat de directie van de Floriade BV en de ambtelijke top van de gemeente een gezamenlijke tekst opstellen, die als redeneerlijn kan dienen. Er ontstaat uitgebreid contact hierover:

- Op 26 juni 2018 mailt de directie van de Floriade BV een redeneerlijn aan de RvC, met betrokkenen van de gemeente in de CC.
 - Diezelfde dag reageert de wethouder Floriade, de heer Hoek, dat het "geen toptekst" is. Het lijkt alsof de combinatie van het evenement en de gebiedsontwikkeling voor de RvC uit de lucht is komen vallen, terwijl dit volgens het collegelid niet het geval is. Er wordt een voorstel gedaan: "ik zou graag lezen dat met na de aanbesteding een uitwerkingsproces is gestart dat zich ontwikkelt in een richting waar de RvC zich minder bij betrokken voelt. Dit is dan aanleiding voor de RvC om terug te treden."
 - Ook een ambtenaar van de ZPO reageert en geeft aan bezig te zijn met "een proces waarin we kool en geit proberen te sparen. De RvC stapt op midden



in een aanbestedingsproces en het college mag het maar uitleggen en toedichten. Een ondankbare taak en in die zin begrijp ik de reactie van ... Ik zal vanavond ... informeren en vragen naar een verklaring van de RvC. Dat geeft het college meer ruimte tijdens de besprekingen met de raad.”

- Op 27 juni 2018 vervolgt de mailwisseling.
 - Eén van de communicatieadviseurs van de wethouder sluit zich bij de ambtenaar van de ZPO aan: “Ik ben het eens met deze lijn. Vraag is of dat gaat lukken, en de klok tikt verder. Raad moet geïnformeerd worden voor het reces. ‘De kool en de geit sparen’ was overigens letterlijk de tekst die een keer of 3 werd gebruikt in het BO.... Heb bij aangegeven dat ik de tekst terugleg bij onze bestuurders. Er moet dus ruimte zijn voor aanpassingen.”
 - Ook de wethouder Financiën, de heer Lodders, kan zich vinden in de lijn van zijn collega-wethouder en geeft aan: “Ik deel de mening ... volledig. Moet echt scherper en moet inderdaad een brief van de RvC aan gemeente zijn.”

Op 2 juli 2018 is er een RvC vergadering waarin officieel vastgesteld wordt dat de RvC terug zal treden per 1 augustus. Er wordt een brief vastgesteld met de motivatie. Deze brief zal ook naar de raad worden verstuurd.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

In het algemeen blijkt uit de gesprekken dat de samenwerking tussen de gemeente en de Floriade BV redelijk tot goed verloopt totdat de aanbestedingsprocedure eind 2017 van start gaat. Uit de gesprekken blijkt dat de betrokkenen van de Floriade BV en de ZPO van de gemeente anders terugkijken op de samenwerking tijdens de aanbestedingsprocedure. De betrokkenen van de Floriade BV voelen zich onvoldoende gehoord, terwijl betrokkenen van de ZPO zich overvallen voelen door de weerstand van de Floriade BV tegen de inschrijving van Amvest.

De Floriade BV richtte zich in de beoordelingscommissie op de expowaardigheid van de inschrijvingen en vond de inschrijving van Amvest uiteindelijk onvoldoende vanuit dit perspectief. Er leefden vanaf het begin zorgen over de mate waarin de expo nog aantrekkelijk zou zijn, als er gelijktijdig al gebiedsontwikkeling plaats zou vinden. De Floriade BV deelde deze zorgen met de gemeente, die echter pas tijdens de selectieprocedure de plannen wilde beoordelen. Bij de uiteindelijke inschrijvingen van drie partijen, leefden er bij twee inschrijvende partijen zorgen over de condities die door de gemeente werden gesteld. De Floriade BV kon zich vinden in deze zorgen en deelde dat met de gemeente. De derde inschrijvende

partij, Amvest, uitte deze zorgen niet. De Floriade BV beschouwde deze inschrijving als onacceptabel gezien de risico's voor de expowaardigheid. Dit terwijl de inschrijving van Amvest door de gemeente als enige geldige inschrijving werd gezien.

De betrokkenen van de ZPO zagen een constructieve samenwerking in de aanbestedingsprocedure met de Floriade BV, waarbij de inhoudelijke bezwaren pas relatief laat op tafel kwamen en de negatieve beoordeling van Amvest onverwacht was. Volgens de ZPO deelde de gemeente de zorgen van de Floriade BV over de inschrijving van Amvest, maar zagen zij deze niet als onoverkoombaar. Er zou immers nog een fase volgen waarin het ontwikkelingsplan en de ontwikkelings-overeenkomst uitgewerkt werden. Daarin zouden de details verder uitgewerkt worden en konden deze zorgen geadresseerd worden. De ZPO was van mening dat de stelligheid waarmee de Floriade BV de inschrijving als onvoldoende beoordeelde, daarmee voorbarig was.

Het aanbod van Amvest was daarnaast erg aantrekkelijk voor de gemeente: zij kwamen tot een positieve businesscase van € 1 miljoen. Dit in tegenstelling tot de andere aanbiedingen, die tot een negatieve businesscase kwamen. Betrokkenen van de gemeente gaven aan dat het juridisch ook niet mogelijk was om de aanbieding van Amvest op basis van de bezwaren van de Floriade BV naast zich neer te leggen. De aanbieding voldeed immers aan de door de gemeente gestelde voorwaarden.

De gemeente en de Floriade BV kwamen er in de aanbestedingsprocedure niet uit om tot één beoordeling van de inschrijvingen te komen. De gemeente besloot toch over te gaan tot gunning aan Amvest. De RvC van de Floriade BV zag daarmee een koerswijziging in haar opdracht en besloot op te stappen.

Projectdirecteur Schnieders beschrijft een situatie waarin de organisatie van de Floriade BV en de RvC van de Floriade BV er andere standpunten op nahielden. De organisatie van de Floriade BV had volgens de gemeente expliciet gevraagd om vastgoed vóór het evenement al mogelijk te laten maken in de gebiedsontwikkeling. De RvC was hier juist tegenstander van. Daarnaast hield de RvC de uitgangspuntennotities, welke opgesteld waren door de organisatie van de Floriade BV, volgens de gemeente ook tegen. Dit terwijl het wel belangrijke informatie was voor de marktpartijen.



Volgens Schnieders was vertrek van de RvC voorbarig: zij hingen veel gewicht aan het feit dat vastgoed vóór het evenement al gerealiseerd zou worden. Het perspectief van de gemeente was dat dit een visie was, nog geen gegeven. Het beeld ontstond bij de gemeente dat de directie van de Floriade BV niet in staat was om de aanbestedingsprocedure goed uit te leggen aan de RvC.

Directeur Griep van de Floriade BV beschrijft dat de zorgen over de expo-waardigheid van het gebied gedurende de aanbestedingsprocedure toenamen. Deze zorgen werden met de RvC gedeeld. Er is toen door de RvC besloten om dit te escaleren. De Floriade BV ging er op basis van de samenwerkingsovereenkomst vanuit dat er in gezamenlijkheid tot een besluit gekomen zou worden over de

aanbestedingsprocedure. De heer Griep was verbijsterd dat dit besluit eenzijdig door de gemeente genomen werd. Volgens de heer Griep was de gemeente niet ontvankelijk voor kritiek van de Floriade BV. In aanloop naar het besluit heeft hij een indringend en verhit gesprek gevoerd met de programmadirecteur. Dit gesprek vond plaats in het Van Der Valk Hotel-Sassenheim: gezien de ernst van de situatie konden de partijen elkaar niet meer spreken in Almere. Daarin werd het voor de heer Griep duidelijk dat de partijen het niet eens zouden worden. Hij geeft aan dat de betrokkenen van de Floriade BV wel degelijk de aanbestedingsprocedure begrepen en aan de RvC konden uitleggen. De Floriade BV was echter niet overtuigd van de kwaliteit van het gekozen plan. Ook vond men dat het plan de Floriade Expo in gevaar bracht.

Samenwerking bij de totstandkoming van het ontwikkelingsplan en de ontwikkelingsovereenkomst

Eind mei 2018 wordt Amvest geselecteerd als samenwerkingspartner. Conform de aanbesteding is het de bedoeling na een voorgenomen gunningsbesluit het ontwikkelingsplan en de ontwikkelingsovereenkomst op basis van eerder in het kader van de aanbesteding opgestelde concepten verder uit te werken met de samenwerkingspartner. Het ontwikkelingsplan is de uitwerking die Amvest en de gemeente voor ogen hebben voor de gebiedsontwikkeling ten behoeve van de Floriade stadswijk en in aanloop naar het Floriade evenement. Hiermee wordt een kader geboden waarmee na instemming van de gemeenteraad tot de uitvoering van de gebiedsontwikkeling van de Floriade kan worden overgegaan. Het document wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

De ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Amvest moet worden gezien als het sluitstuk in de aanbestedingsprocedure. Deze overeenkomst bevat alle spelregels tussen gemeente en Amvest vanaf het moment dat de gebiedsontwikkeling in het Floriadegebied start en loopt door tot en met afronding van de stadswijk na afloop van het Floriade evenement. Dit document wordt met een raadsvoorstel dat de raad in staat stelt wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen aan de raad voorgelegd. De bedoeling is dit proces in september 2018 af te ronden. Dit wordt uiteindelijk december 2018.

Als gevolg van het scopebesluit in juli 2018 is de focus verschoven van een evenement dat een gebiedsontwikkeling als *legacy* achterlaat, naar een gebiedsontwikkeling die het evenement faciliteert. Dit resulteert in een hogere



complexiteit van de opgave, omdat een deel van het vastgoed vóór het evenement gerealiseerd moet worden. Dit krijgt zijn weerslag in het ontwikkelingsplan en de ontwikkelingsovereenkomst.

Vanaf de zomer tot eind december 2018 is er intensief overleg over de uitwerking van beide documenten. De gesprekken worden gevoerd tussen de gemeente en Amvest. Strikt formeel is de Floriade BV geen partij, maar de BV is bij alle gesprekken intensief betrokken omdat het de BV ook aangaat. In het grootste deel van deze periode is de projectdirecteur van de gemeente ook de waarnemend directeur van de Floriade BV.

Er is verschillende keren overleg tussen de wethouder Floriade en de top van Amvest. De IC-groep is intensief betrokken. Over de ontwikkelingsovereenkomst wordt tot kort voor de ondertekening onderhandeld. Discussiepunten zijn blijkens de verslagen van de overleggen onder meer de invulling van de sociale woningbouw, de groene uitstraling van de woonwijk, het eventueel bouwen van een hotel en een bioscoop op het terrein, het realiseren van de bruggen en het beheer en onderhoud van de groenvoorziening. Al deze elementen hebben consequenties voor het rond rekenen van de businesscase, hetgeen dan ook vaak onderwerp van gesprek is. Uitgebreid wordt onderhandeld over nadere procesafspraken tussen de gemeente en Amvest en bijpassende KPI's. Nader wordt vastgelegd wat realisatieverplichtingen zijn (bijvoorbeeld bouwrijp maken, aanleg infrastructuur en woningen) en wat inspanningsverplichtingen zijn (bijvoorbeeld verhogen kwaliteit en innovatie Floriadeterrein en Stadswijk). Op basis van de verslagen van bijeenkomsten ontstaat een beeld dat de gemeente een meer inhoudelijk gestuurde benadering had en Amvest een meer budget gestuurde benadering.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

In de gesprekken schetsen betrokkenen voor deze fase een aanpak gericht op het expliciet benoemen en respecteren van de verschillende belangen en het afstemmen daarvan voor het gezamenlijke doel. Er werd ingezet op het bouwen van vertrouwen en een gezamenlijke focus op de gedeelde ambitie. Betrokkenen kwalificeren terugkijkend deze onderhandelingen wel verschillend. Volgens de één verliepen de onderhandelingen in goede samenwerking, hoewel er regelmatig spanningen waren door de verschillende belangen van de betrokken partijen. Volgens de ander werd gehoopt op samenwerkend onderhandelen, maar kwam men terecht in vechtend onderhandelen. In de gesprekken is ook stil gestaan bij

het feit dat ten tijde van de onderhandelingen de projectdirecteur van de gemeente ook de waarnemend directeur van de Floriade BV was. De vraag is of de belangen van beide organisaties te verenigen waren in één persoon. Betrokkenen verklaarden dat er in deze periode geen sprake was van tegengestelde belangen. De directeur heeft geprobeerd de werelden van de gemeente en de Floriade BV bij elkaar te brengen.

Bevindingen commissie over samenwerking

Interne samenwerking

Met het oprichten van de ZPO werkt een toegewijd team aan de Floriade, dat los staat van de lijnorganisatie. Er worden middelen vrijgemaakt om met een groter team aan de Floriade te werken. Deze combinatie zorgt ervoor dat er sneller en efficiënter gewerkt wordt dan daarvoor: zo worden er onder andere belangrijke stappen gezet in de planvorming. Dat is ook noodzakelijk, gezien de eerder opgelopen achterstanden in de planning.

De keerzijde van deze keuze is dat reguliere *checks and balances* niet doorlopen worden. De ZPO haalt wel inzichten op bij de afdelingen van de lijnorganisatie, zoals bijvoorbeeld bij de aanbestedingsprocedure, maar besluit op momenten (zoals bij de aanbesteding) ook om deze naast zich neer te leggen. Daarnaast lukt het de ZPO onvoldoende om de verschillende afdelingen van de gemeente betrokken te houden. Er is geen verbintenis meer met hen of met de directeuren, omdat er direct verantwoording afgelegd wordt aan de wethouders en de gemeentesecretaris.

Samenwerking met Rijk, provincie, NTR, bedrijfsleven en de zoektocht naar financiële partners voor de Floriade BV om risicodragend te participeren

De samenwerking met de provincie en het Rijk loopt stroef en de gesprekken over de bijdragen gaan traag. In de samenwerking met de provincie legt de gemeente de nadruk op een koppeling met de businesscase, terwijl de provincie verwijst naar de voorwaarden van het Fonds Verstedelijking Almere. Het vinden van raakvlakken tussen deze belangen gaat moeizaam. In de samenwerking met het Rijk moet de gemeente op zoek naar innovatieve projecten die te koppelen zijn aan de businesscase. Ook dat komt niet snel van de grond.



Aan de zoektocht naar partijen voor aandeelhouderschap of risicodragende participatie, wordt door zowel de gemeente als door de Floriade BV weinig aandacht besteed. De provincie bedankt ervoor en ook bij andere medeoverheden is er geen interesse. Er lijken geen andere partijen benaderd te worden. Risicodragende participatie raakt daarmee uit beeld in deze fase.

De Floriade BV neemt bij de start de verantwoordelijkheid voor de sponsorwerving over van de gemeente. Er worden met verschillende partijen gesprekken gevoerd. Ook de Floriade BV lukt het niet om sponsors binnen te halen. Voor bedrijven is de Floriade nog steeds te ver weg. Daarnaast ondervindt de Floriade BV dat de sponsormarkt verandert, waarbij sponsoring in grote bedragen niet meer de norm is. Het lukt de Floriade BV niet om op deze veranderende markt in te spelen. Bij sommige potentiële sponsors speelt de belemmering dat de gemeente gebonden is aan aanbestedingsregels, waar niet zomaar van afgeweken kan worden.

Samenwerking met de Floriade BV

Op een aantal punten verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de Floriade BV goed. Zo kan het Convenant Groene Stad Arboretum gezien worden als een succesvolle gezamenlijke uitwerking van de kansenstrategie. Er zijn beperkte middelen beschikbaar voor de beplanting op het terrein. Door deze aanpak met inzendingen van bomen en planten vanuit de tuinbouwsector wordt er beplanting van hogere kwaliteit gerealiseerd dan het cascomodel anders zou hebben toegestaan.

De samenwerking tussen de partijen rondom de aanbesteding verloopt echter zeer moeizaam. De gemeente ziet de Europese aanbestedingsprocedure via een tender als noodzakelijk om de planning te halen en de risico's voor de gemeente te beperken. De Floriade BV ziet daarentegen een procedure waarin de Floriade Expo steeds meer naar de achtergrond verdwijnt. Deze verschillende perspectieven lijken in de procedure niet meer bij elkaar te kunnen worden gebracht.

De gemeente besluit uiteindelijk eenzijdig om over te gaan tot gunning van de terreininrichting en gebiedsontwikkeling aan Amvest. De bezwaren van de Floriade BV dat het evenement ten opzichte van woonwijk op de tweede plaats komt, worden aan de kant gelegd. Dat is een dynamiek die zich gelijktijdig ook aftekent in de samenwerking met de afdelingen van de lijnorganisatie van de gemeente: de ZPO lijkt in een patroon terecht te komen van solistisch opereren.



Het college en de ambtelijke organisatie bemoeien zich actief met de bewoordingen in de ontslagbrief van de RvC. De uiteindelijke versie wijkt dan ook op een aantal punten af van de eerste opzet die door de Floriade BV gedeeld wordt.

Na gunning aan Amvest moet de gemeente de belangen van de Floriade BV vertegenwoordigen in de onderhandelingen rondom het ontwikkelingsplan en de ontwikkelingsovereenkomst. In deze periode wordt de Floriade BV en de ZPO aangestuurd door dezelfde persoon. Het is niet duidelijk hoe in deze periode balans gezocht wordt tussen de verschillende belangen die gewogen moeten worden.



4.2.3 FINANCIËN

Splitsing businesscase

Bij de oprichting van de Floriade BV in 2016, waarvan de gemeente 100% aandeelhouder is, wordt de businesscase gesplitst⁷⁴. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de gemeente en de Floriade BV (zie onderstaande tabellen). De hoofdlijn hiervan is:

- Gemeente: volledige aanleg en beheer terrein tot aan evenementjaar, *making of* (m.n. internationaal en Floriade Werkt!), regiekosten organisatie, parkeren, verdienopgave overheidsbijdragen en vastgoedontwikkeling. Percentage totaal: ca. 40%.

- BV: organisatie evenement, evenementaccommodaties, communicatie en marketing, beheer terrein tijdens evenement en oplevering terrein na afloop evenement, transferkosten, licentiebeheer, *making of* (kern: JeugdFloriade (GROW)), verdienopgave commerciële partijen. Percentage totaal: ca. 60%

De vertaling van de ambities van de BV en de actualisatie van de onderdelen van de business case resulteert in een resultaat van de business case vergelijkbaar met het Masterplan. Er worden wel financiële bijstellingen gedaan in de businesscase in verband met het dubbel programmeren (toevoegen avondprogramma), Topgroenimpuls, JeugdFloriade en *showcase growing green cities*. De totale kosten stijgen hierdoor met € 1,7 miljoen (naar € 92,6 miljoen) ten opzichte van het

TABEL 6: Totaalbegroting gemeente Almere

Uitgaven		Inkomsten	
Projectorganisatie	3.544	Bruto inkomsten	-
Terrein	24.760	Af: Commissie	-
Dubbele Programmering	-	Expl. Derden	-
Communicatie e.d.	263	Sponsoring	-
Parkeren en mobiliteit	3.544	Parkeren en mobiliteit	4.398
Startfee NTR	45	Bijdrage Land- en tuinbouworg.	-
<i>Making of</i> (incl. Floriade werkt)	3.444	<i>Making of</i>	-
Transformatie <i>legacy</i>	-		
Beheerslst. en transformatiekn.	1.599	Overheidsbijdragen	30.000
Vastgoed en evenementvoorz.	-	Subsidies	2.525
Veiligheid	500		
Overige onvoorziene kosten	1.271		
Financieringskosten	-801		
Indexering	1.981	Indexering	1.017
		Resultaat (negatief)	2.208
Totaal uitgaven	40.149	Totaal inkomsten	40.149

TABEL 7: Totaalbegroting Floriade Almere 2022 BV

Uitgaven		Inkomsten	
Projectorganisatie	17.940	Bruto inkomsten	46.553
Terrein	1.000	Af: Commissie	-9.311
Dubbele Programmering	1.550	Expl. Derden	3.800
Communicatie e.d.	13.876	Sponsoring	9.100
Parkeren en mobiliteit	1.223	Parkeren en mobiliteit	-
Startfee NTR	3.634	Bijdrage Land- en tuinbouworg.	-
<i>Making of</i> (incl. Floriade werkt)	1.475	<i>Making of</i>	300
Transformatie <i>legacy</i>	1.000		
Beheerslst. en transformatiekn.	426	Overheidsbijdragen	-
Vastgoed en evenementvoorz.	5.428	Subsidies	-
Veiligheid	-		
Overige onvoorziene kosten	422		
Financieringskosten	1.288		
Indexering	4.194	Indexering	5.293
Resultaat (positief)	2.281		-
Totaal uitgaven	55.736	Totaal inkomsten	55.736



Masterplan. Door de aangepaste programmering worden echter ook meer betaalde bezoeken en dus hogere inkomsten verwacht: “het dubbel programmeren leidt tot aanvullende activiteiten en is in combinatie met spaaracties een gedegen invulling van de wens om meer bodem onder de kaartverkoop te krijgen. Er zijn dan ook niet meer bezoekers, maar meer bezoeken ingerekend.”⁷⁵ Per saldo is er daarom geen effect op het exploitatiesaldo, de bijdrage van de gemeente blijft nog steeds op € 10 miljoen staan en de risicoreserve wijzigt in opbouw (de hogere omzet uit kaartverkoop verhoogt bijvoorbeeld het risico), maar het totaalbedrag blijft € 7 miljoen.

Voor de *showcase growing green cities* worden geen extra baten of lasten opgenomen in de business case. In de business case bij het Masterplan is al rekening gehouden met een vastgoedopbrengst van € 3,5 miljoen en € 1 miljoen aan kosten. De BV wil op het Weerwatereiland op beperkte schaal een voorproef van de Groene Stadswijk realiseren: “Het zal geen groot aantal woningen van de Stadswijk Floriade betreffen. Gedacht wordt thans aan maximaal enkele tientallen, maar dat moet nader worden uitgewerkt.”⁷⁶

Nieuwe risicoanalyse

Eind 2016 voert NARIS een risicoanalyse uit, inclusief Monte-Carlo-simulatie. Met afstand de grootste risico's zijn volgens dit rapport de bezoekersaantallen en de overheidsbijdrage. Een van de conclusies is dat het gereserveerde bedrag voor de risico's (€ 7 miljoen) aan de lage kant is en eigenlijk € 4 miljoen hoger zou moeten

liggen, door de mogelijkheden om risico's te beperken mee te nemen in de risico-analyse. Een groot aantal van de risico's kent een externe oorzaak en is daarom moeilijker te voorkomen dan wel te beperken. Gedacht moet worden aan risico's als aantal bezoekers, overheidsbijdrage en sponsoring. De Floriade organisatie is hierbij afhankelijk van het gedrag van derden.

Een aanbeveling is verder de ontwikkeling van de risico's en beheersmaatregelen op te nemen in de voortgangsrapportages. In de Stoplichtenrapportage Floriade van december 2016 blijven de businesscase en kosten voor de gemeente gelijk, de risico inschatting is wel hoger: de risicoreservering in de Programmarekening 2016 neemt toe (€ + 4 miljoen). Risico's en beheersmaatregelen worden vervolgens een belangrijk onderdeel in de voortgangsrapportages.

Verloop businesscase(s) in 2017 en 2018

Door de oprichting van de ZPO (juli 2017) wordt de programmaorganisatie versterkt en nemen de uitgaven voor de gemeentelijke businesscase toe met € 12,2 miljoen⁷⁷ door toerekening van de relevante ambtelijke (loon-)kosten aan het project. De bijdrage van de gemeente voor de Floriade stijgt zo naar € 22,2 miljoen. De risicoreserve bedraagt na de Naris-herijking inmiddels € 11 miljoen.

Van deze stijging komt € 7,8 miljoen via budgetoverheveling uit reguliere budgetten van de gemeente. Bestaande ondersteuning vanuit andere diensten wordt onder-

TABEL 8: Overzicht ontwikkeling businesscase(s) Floriade 2012-2018 (gebaseerd op rapport Deloitte, bijlage 2)

N.B. De bedragen in de regel Bidbook wijken af van tabel 3 op p 37 vanwege de post overlap terreinaanleg die als inkomsten en niet als negatieve kosten zijn opgenomen.

Jaar	Moment	Gemeente		BV		Totaal		Bijdrage gemeente	Risico reservering
		Kosten	Opbrengsten	Kosten	Opbrengsten	Kosten	Opbrengsten		
2012	Bidbook	87,6	78,0			87,6	78,0	10,0	7,0
2015	Masterplan	91,9	82,0			91,9	82,0	10,0	7,0
2016	Oprichting BV/ SOK + Naris	40,1	27,9	53,5	55,7	93,6	83,7	10,0	11,0
2017	ZPO	52,4	27,9	53,5	55,7	105,8	83,7	22,2	11,0
2018	Ontwikkelingsplan (grex)	36,0	21,4	53,5	55,7	89,5	77,2	12,3	11,0
2018	Herrubricering/actualisering	50,8	17,9	59,7	59,9	110,5	77,9	32,6	11,0



gebracht bij de ZPO, daarnaast vindt herprioritering en verschuiving van bestaande formatiebudgetten plaats (bijvoorbeeld: medewerkers control en communicatie doen hun werk voor diverse projecten, waaronder de Floriade, en worden nu vrij gemaakt om zich volledig te richten op de Floriade). In het raadsvoorstel Governance en inrichting zelfstandige programmaorganisatie Floriade (13 juli 2017) staat hierover: “De budgettaire ruimte in de businesscase behorend bij het Masterplan is gebaseerd op de crisisomstandigheden: geen grondexploitatie, minimale middelen voor de *making of*, minimale inzet op het gebied van communicatie en minimale ambtelijke bezetting van het programma. Vooral vanuit de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Dienst Sociaal Domein is in de afgelopen periode daarom capaciteit en ondersteuning geboden aan het programma (o.a. planning en control, communicatie, kennis en innovatie, werkbedrijf). Deze capaciteitsinzet en ondersteuning zal nu zichtbaar moeten worden gemaakt.” Bij de volggroep roept dit onder meer de vraag op wat de hoogte is van de kosten van de ondersteuning vanuit de lijnorganisatie in de periode 2012-2017 (de budgetoverheveling heeft alleen betrekking op toekomstige kosten).

In december 2018 wordt het Definitief Ontwikkelingsplan Floriade Stadswijk vastgesteld en een grondexploitatie geopend. Het openen van de grondexploitatie heeft een positief effect op de gemeentelijke businesscase, omdat een aantal kostenposten (zoals de terreininvesteringen) en opbrengsten overgaan naar de grondexploitatie. Het positief effect bedraagt € 17,5 miljoen. Van de kosten voor de aanleg van het Floriadeterrein wordt € 23,9 miljoen (van € 24,8 miljoen) overgeheveld naar de grondexploitatie. Dat wordt als volgt toegelicht: “De terreinontwikkeling voor het evenement die was ingerekend in de businesscase Floriade is meegenomen in de aanbesteding. Een groot deel van de reeds gedane investeringen en plan- en ontwikkelingskosten zijn meegenomen in de aanbesteding en worden doorbelast aan de samenwerkingspartner. Wat resteert in de businesscase is een aantal oude plan- en ontwikkelingskosten uit 2014/2015 die niet rechtstreeks verbonden konden worden aan de huidige gebiedsontwikkeling.”⁷⁸

Omdat een groot aantal kostenposten in de grondexploitatie wordt meegenomen, is de eindwaarde van de grondexploitatie per 31-12-2024 negatief. Bij een negatieve grondexploitatie dient direct een voorziening hiervoor gevormd te worden. Voorgesteld wordt dit vanuit een bijdrage vanuit de businesscase te doen. Uiteindelijk levert dit (€ 17,5 - € 7,6) een positief saldo van € 9,9 miljoen op in de gemeentelijke businesscase ten opzichte van de vorige stand uit 2017. De bijdrage van de gemeente daalt zo van € 22,2 miljoen naar € 12,3 miljoen.

Het positieve effect op de businesscase van het openen van een grondexploitatie (+ € 9,9 miljoen) wordt ongedaan gemaakt door de financiële consequenties van de actualisatie en herijking van beide businesscases (van gemeente en BV) die op hetzelfde moment plaatsvindt. Hierbij is sprake van een kostenstijging van € 21 miljoen⁷⁹, waarvan circa € 14 miljoen voor de gemeente en circa € 7 miljoen voor de BV (zie tabel hieronder). Daarnaast is er een opbrengstenstijging bij de BV van € 0,7 miljoen. De actualisatie betekent een toename van de bijdrage van de gemeente van € 12,3 miljoen naar € 32,6 miljoen (€ +20,3 miljoen).

TABEL 9: Kostenstijging bij actualisatie en herijking businesscase(s) (2018)

Specificatie kostenstijging	In € mnl.
Geluidsmaatregelen	4,7
Projectorganisatie (BV)	3,8
Vergroening Jachthaven	3,7
Parkeren en mobiliteit	3
Innovatiebudget	1
Attracties (BV)	1,4
Veiligheid (BV)	1,6
Overig (gemeente en BV)	1,8
Totaal	21

Externe blik aannames businesscase 2018

In 2018 voert AEF een second opinion uit op de herijkte businesscase. De conclusie is: er zijn geen aanwijzingen dat de businesscase zich rijk rekent, deze is compleet en gestructureerd opgesteld. Wel zijn er nog vrij grote onzekerheden, passend bij de fase van het project. Het is zaak om deze verder te uit te diepen.

In 2018 voert Akro Consult in opdracht van de raad een second opinion uit naar de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Amvest. Hierbij is ook de businesscase (globaal) bekeken. Er zijn, met nog vier jaar voorbereiding te gaan, nog erg veel onzekerheden. Het risico bestaat dat een aantal effecten elkaar kan versterken (minder subsidies maken de Floriade minder aantrekkelijk, waardoor er mogelijk ook minder bezoekers zullen komen). Verder noemt het rapport de



uitvoerbaarheid van de stedenpaviljoens en bouwkostenstijging als risico. Bovendien ontbreekt het Almere aan een contractuele stok achter de deur in geval Amvest onvoldoende levert als gevolg van financiële risico's (die in principe bij Amvest liggen).

Doorwerking cascomodel en kansenstrategie

De Gebiedsvisie (juni 2017) bevat, onder andere door voortschrijdende inzichten, naast elementen uit het cascomodel ook elementen uit het basis- en ambitiemodel. Het cascomodel biedt onvoldoende basis voor een succesvolle gebiedsontwikkeling en een kwalitatief hoogwaardig evenement, geeft het college in het raadsvoorstel aan. De Gebiedsvisie stelt maatregelen voor die kostenverhogend zijn ten opzichte van het cascomodel, zonder dat daar op dat moment dekking tegenover staat. Voor deze dekking wil het college de daarop volgende maanden volop inzetten op de kansenstrategie, die "een andere, omgekeerde invulling krijgt."

Er wordt volgens het college in deze periode nog steeds vastgehouden aan het uitgangspunt dat er pas extra investeringen in het Floriadegebied worden gedaan wanneer hier ook inkomsten tegenover staan.⁸⁰ De businesscase wordt op dat moment ook niet aangepast, maar in 2018 bij het raadsbesluit Definitief Ontwikkelingsplan Floriade Stadswijk komen er wel kosten bij in de businesscase (zowel voor gemeente als BV) zonder dekking uit hogere inkomsten.

Deze hogere kosten worden niet expliciet uitgelegd als onderdeel van de kansenstrategie, maar de opening van de grondexploitatie wordt wel gezien als mogelijkheid om meer inkomsten te generen. In de actualisatie en herijking van de businesscase wordt dit verband als volgt beschreven: "Doordat de woningmarkt weer aantrok zijn, als uitvloeisel van de opdracht van de raad in het Masterplan om meer inkomsten te genereren, stappen genomen om te zien of met gebiedsontwikkeling eerder kan worden gestart.... De beoogd samenwerkingspartner gaat niet alleen de terreininrichting voor het evenement Floriade uitvoeren, maar ook de gebiedsontwikkeling van de stadswijk. Hierdoor wordt een aantal posten van de businesscase onderdeel van de grondexploitatie en zal een aantal posten in de businesscase zelf blijven. ... Tot slot wordt voor de overgebleven posten in de businesscase nader bekeken of deze op een voldoende niveau zijn of dat aanvullende middelen nodig zijn."⁸¹ De aanvullende middelen die nodig zijn doen het positief effect van opening van de grondexploitatie teniet.

De bieding van Amvest heeft twee relevante componenten voor hetgeen de gemeente met de aanbesteding wil bereiken, inhoudelijk met de extra kwaliteit boven op het cascomodel waarin Amvest gaat investeren en financieel met het bod van € 1 miljoen. De andere twee indieners bij de aanbesteding geven hierover aan dat de eisen van de gemeente niet realistisch zijn. De bieding van Amvest is gestoeld op de ambitie om een groot deel van de woonwijk vóór het evenement te realiseren. Zo kunnen opbrengsten naar voren worden gehaald waardoor het 'badkuipeffect' (de periode dat er sprake is van een (groot) negatief verschil tussen investeringen en opbrengsten) in de private grondexploitatie minder groot is. Uit de gemeentelijke grondexploitatie blijkt dat er wordt uitgegaan van realisatie van 428 woningen door Amvest voor het evenement.⁸²

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken

In de gesprekken komt naar voren dat het met het verstrijken van de tijd en uitblijven van extra inkomsten duidelijker wordt dat het cascomodel onvoldoende is. Wethouder Herrema verwoordt dit zo: "Je ziet bij besluiten over grote projecten dat het besluit vooral gericht is op het besluit: het passend maken van het besluit in de politieke context zoals die op dat moment is. Maar dat is niet altijd gericht op de uitvoering. Dat speelde hier ook. Er werden zaken vergeten die later wel naar boven kwamen, en ook geld hebben gekost."

In gesprekken is gesteld dat er niet is toegerekend naar de kaders van € 10 miljoen. De kansenstrategie werd opgesteld omdat de overlap voor terreinaanleg uit de businesscase ging, de kans dat het hogere ambitieniveau kon worden gerealiseerd met hogere inkomsten werd reëel geacht. Anderen zeggen juist het tegenovergestelde, de gegeven kaders en beperkte politieke ruimte waren bepalend voor de kansenstrategie en het cascomodel was nodig zolang extra inkomsten niet zeker waren.

In het openbaar verhoor verklaart projectdirecteur Schnieders dat er referentieramingen beschikbaar waren van de extra kosten voor een succesvolle gebiedsontwikkeling en evenement, toen het college de keuze maakte om de benodigde kostenverhogende maatregelen (o.a. geluidmaatregelen) niet te concretiseren en daar geen dekking tegenover te zetten: "We hadden een overzicht van de kosten als je eerst een evenement organiseert en later een woonwijk realiseert. We wilden de investeringen voor de stadswijk samen laten vallen met die van het evenement, om te voorkomen dat je zaken over gaat doen. In discussie met college en de raad werd



er gestuurd op risicoreductie voor de gemeente. Daarom hebben we gestuurd op private exploitatie van het gebied. Dat was ongebruikelijk voor Almere. Maar zo konden marktpartijen de lasten dragen van de ontwikkeling, die daartegenover de opbrengsten van de ontwikkeling konden zetten. Dat sloot aan op de wens tot risicoreductie.”

Schnieders wijst er verder op dat door de aanbesteding een mogelijkheid bestond om een hoger kwaliteitsniveau te realiseren: “Bij de oprichting van de ZPO hebben we zelf geconstateerd dat wat bij het Masterplan besloten was, onvoldoende basis bood voor een kwalitatief goed evenement. In het cascomodel wil je geen feestje vieren. Dat vonden wij kwetsbaar. Bij de gebiedsontwikkeling zijn we gaan redeneren vanuit het te realiseren eindbeeld, namelijk de stadswijk. ... Wil je dat terrein naar een hoger niveau krijgen, moet je sturen op private grondexploitatie. Alle investeringen die plaats hebben gevonden na de selectie van Amvest, later Weerwater CV, zijn gedragen door de private partijen. Daarmee hebben we ook voldaan aan de wens van de raad tot risicoreductie. Ik ben er zelf van overtuigd dat de kwaliteit van het inrichtingsplan, wat tijdens de expo ook te zien was, van een hoger niveau was dan wat we zelf hadden kunnen realiseren.”

Projectdirecteur Schnieders geeft in zijn verhoor ook aan dat de keuze is gemaakt om de ambtelijke kosten van de gemeente onderdeel te laten zijn van de Floriade-kosten. Hij tekent daarbij aan dat bij andere Floriades nooit bekend is gemaakt wat de kosten voor de gemeentelijke organisatie zijn geweest. Almere heeft dit wel gedaan.

Bevindingen commissie over financiën

Splitsing en verloop businesscase

Bij de uitsplitsing van de businesscase tussen gemeente en Floriade BV in 2016 verandert er in totaal niet veel ten opzichte van de eerdere businesscase (Masterplan 2015). De kosten voor tijdelijke inrichting (o.a. evenementenvoorzieningen) die later een thema worden, zijn bij de splitsing van de businesscases duidelijk voor rekening van de BV. Terreinaanleg en vastgoed staan in de businesscase van de gemeente. Er zijn geen signalen dat hierover in deze fase onduidelijkheid bestaat. De aannames in de businesscase blijven relatief optimistisch. Inkomsten uit kaartverkoop worden verhoogd i.v.m. dubbel programmeren, er vindt in deze periode geen expliciete/ externe toets van deze aannames plaats.



Een nieuwe risicoanalyse leidt tot een aanzienlijke verhoging van de risico-reservering. Na deze analyse is er meer aandacht voor risicomanagement in de voortgangsrapportages. De verhoging van de businesscase vanwege de oprichting van de ZPO in 2017 is verklaarbaar.

Een belangrijk moment in het kader van de financiën is als eind 2018 de ontwikkeling van de woonwijk aan de scope van de Floriade wordt toegevoegd, resulterend in de opening van een grondexploitatie. Vrijwel de hele post 'terreinaanleg' wordt dan uit de businesscase van de gemeente overgeheveld naar de grondexploitatie. Daar staat tegenover dat voor het negatieve resultaat van de grondexploitatie een voorziening wordt getroffen in de businesscase (met op dat moment een positief resultaat voor de businesscase). Op hetzelfde moment wordt een herrubricering en actualisering van de businesscase doorgevoerd. De aannames en risico's in de businesscase zijn meer uitgewerkt, de uitwerking van de plannen is duidelijker geworden na de oprichting van de ZPO. De kosten stijgen aanzienlijk. De inkomsten in de businesscase blijven onzeker en worden niet naar beneden bijgesteld, ondanks het uitblijven van duidelijke voortgang op het gebied van sponsoring en bijdragen van het Rijk/de provincie.

In de businesscase van de gemeente en de Floriade BV zoals eind 2018 gepresenteerd zijn diverse zaken zodanig verschoven dat er onduidelijkheden ontstaan en gebrek aan grip op/inzicht in het verloop van de businesscase. De indruk is dat de overzichten op basis van voortschrijdend inzicht zijn gewijzigd maar dat meer consistentie en/of het opnemen van een verloopoverzicht waarin een totaalstand en wijzigingen in de loop van de tijd te volgen zouden zijn, behulpzaam zou zijn geweest.

Doorwerking cascomodel

Net als in fase 1 stelt de commissie vast dat het onderbouwen van de kosten op de goede manier gebeurt, met externe bronnen, aanpassing van de aannames aan nieuwe inzichten en risicomanagement. De kosten in de businesscase bij het Masterplan zijn echter eigenlijk te laag voorgesteld, omdat het casco-kwaliteitsniveau niet voldoende blijkt. Dit wordt pas bij de actualisatie in 2018 bijgetrokken. De tender/gunning aan Amvest wordt gezien als een manier om de kansenstrategie vorm te geven en om het basismodel of zelfs (gedeeltelijk) het ambitiemodel te realiseren op risico van de samenwerkingspartner. Het aanbod van Amvest zelf is optimistisch, gezien de reactie van de twee andere indieners.

Naast de inbreng van Amvest stijgt echter ook de bijdrage van de gemeente met € 21 miljoen door kostentoeenames (waaronder ook enkele posten die tot terreinaanleg en evenement gerekend kunnen worden) zonder dekking uit hogere inkomsten.

4.2.4 BESTUURLIJK PROCES

Rolinvulling college

Aan het begin van deze fase wordt de Floriade BV opgericht. Vanaf dat moment wordt de wethouder Financiën aandeelhouder in de BV en vertegenwoordigt hij de gemeente in de AVA. Het college stelt steeds de inbreng van de gemeente voor de aandeelhoudersvergadering vast.

Begin 2016 stelt het college de Interne Coördinatiegroep (IC-groep) in. Deelnemers zijn de burgemeester als voorzitter, de wethouder Floriade, de wethouder Financiën en enkele topambtenaren zoals de gemeentesecretaris, de programmadirecteur Floriade en concerncontroller. Doel van het overleg is coördinatie en afstemming, het bewaken van de voortgang van de uitvoering en het voorbereiden van besluitvorming door het college.

Er blijven vanaf 2016 twee portefeuillehoudersoverleggen waar de Floriade aan de orde komt. In het portefeuillehoudersoverleg Floriade met de Floriade wethouder komen zowel inhoudelijke als financiële onderwerpen aan de orde. Wanneer daar aanleiding voor is, sluit de wethouder Financiën aan bij het portefeuillehoudersoverleg Floriade en is er sprake van een dubbel portefeuillehoudersoverleg. De afstemming met de wethouder Financiën over de aandeelhoudersrol verloopt (hoofdzakelijk) via het portefeuillehoudersoverleg Financiën.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Uit de gesprekken blijkt dat de toegevoegde waarde van de IC-groep lag in het fungeren als 'voorportaal' voor het college, in het meer uitdiscussiëren van zaken (ook zaken die niet naar het college hoefden) met de topambtenaren erbij en in het nadenken over wat en wanneer in het college te brengen. Dit kwam volgens de gesprekspartners de kwaliteit van de besluitvorming in het college ten goede. Het portefeuillehoudersoverleg ging over meer praktische zaken. In het college was in deze fase de Floriade een vast agendapunt. In het algemeen was het college redelijk eensgezind om de Floriade tot een succes te maken.



Uit de gesprekken blijkt dat in deze fase de samenwerking tussen de wethouders Floriade en Financiën in het algemeen goed ging. De rolverdeling was duidelijk. Aandeelhoudersvergaderingen werden onder verantwoordelijkheid van de wethouder Financiën voorbereid; ruimtelijke afwegingen, gebiedsvisies, onteigeningsprocedures en ander inhoudelijke zaken behoren tot de verantwoordelijkheden van de Floriadewethouder. In de ogen van wethouder Lindenberg ging de wethouder Financiën niet over de financiën van de Floriade, dat was volgens hem de wethouder Floriade. Wel werd hij daar als wethouder Financiën bij betrokken. Er was zo blijkt uit de gesprekken weinig sprake van op elkaars stoel zitten, hooguit van collegiale vervanging. Er was soms wel verschil van inzicht, maar dat werd doorgaans uitgepraat waarbij rekening werd gehouden met elkaars rollen. Op hoofdlijnen waren beide wethouders het doorgaans eens. Er was ook een zekere afhankelijkheid van elkaar.

Rolinvulling van en informatievoorziening aan de raad

Besluiten door de raad

In deze fase worden door de raad een aantal besluiten genomen, die bepalend zijn voor het verloop van het project.

In juni 2017 besluit de raad over de Gebiedsvisie Floriade Stadswijk waarin uitgangspunten staan voor het bestemmingsplan, aanbestedingsstrategie en ontwikkelingsplan. In het raadsvoorstel staat over de verbinding met de aanbesteding en het ontwikkelingsplan: "Om het gewenste ambitieniveau uit te werken wordt daarom na de vaststelling van de Gebiedsvisie en het bestemmingsplan een aanbestedingsstrategie uitgewerkt. Hieruit volgt op welke manier het ontwikkelingsplan zal worden opgesteld en hoe de risico's worden verdeeld." Er worden door raadsleden diverse moties ingediend en (deels) aangenomen. Verder stelt de raad in 2017 het bestemmingsplan voor het evenement en de stadswijk Floriade vast en stemt de raad in met de kosten voor de ZPO.

In februari 2018 besluit de raad middels het raadsvoorstel Concept Ontwikkelingsplan Floriade Stadswijk over enkele bouwstenen voor het definitieve ontwikkelingsplan dat met een te selecteren marktpartij moet worden uitgewerkt. Er zijn daarbij twee amendementen en drie moties aangenomen. Een aanvaard amendement zet in op een € 1 miljoen positief grondexploitatie resultaat. Een motie roept het college op inzicht te verschaffen in de financiering en de kosten van het arboretum en in

het handhavingsaspect en dit in een beheer-/exploitatieplan als onderdeel van het definitief ontwikkelingsplan aan raad voor te leggen.

Op verzoek van de raad is eind 2017 door het college toegezegd de raad een scopebesluit voor te leggen vanwege de verandering van de scope van alleen het organiseren van een evenement naar het organiseren van een evenement én de ontwikkeling van een woonwijk. Ook de nieuwe raad wenst een besluit te nemen over de scope. In juni 2018 wordt het Scopebesluit genomen, inhoudende "De organisatie van een succesvol Floriade evenement in 2022, gecombineerd met gebiedsontwikkeling en de *making of* in aanloop naar het evenement."

Op 6 december 2018 stelt de raad het Definitief Ontwikkelingsplan Floriade Stadswijk vast en stemt daarbij in met de aangepaste financiële kaders bestaand uit: de actualisatie en herijking van de businesscase Floriade 2022, de herijkte businesscase van de Floriade Almere 2022 BV en de grondexploitatie Floriade stadswijk. Het college had in 2015 aangegeven de raad in 2018 een besluit te laten nemen over de actualisatie van het Masterplan bij de start van de bouwactiviteiten. Dat is niet zo gebeurd. Het Masterplan is niet geactualiseerd.

Begin oktober 2018 stuurt het college de concept ontwikkelingsovereenkomst naar de raad om eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken. De raad bespreekt de ontwikkelingsovereenkomst, samen met het definitief ontwikkelingsplan, in november. Op 6 december besluit de raad dat hij tot 1 december wensen en bedenkingen ter kennis van het college kan brengen. In het kader van het leveren van inbreng op de conceptontwikkelingsovereenkomst verstrekt de Volggroep Floriade een opdracht aan Akro Consult die diverse risico's identificeert. Akro Consult is kritisch over de keuze van de gemeente om de mogelijkheid open te houden een aantal zaken zelf uit te voeren, mocht Amvest de planning niet halen. Hiermee trekt de gemeente risico's en kosten naar zich toe. Andere risico's zijn onder meer de krappe planning, afwijkingen van de ontwikkelingsovereenkomst ten opzichte van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Floriade BV en het feit dat de Floriade BV de ontwikkelingsovereenkomst niet ondertekent, maar dat er wel directe rechten en verplichtingen in staan voor de Floriade BV. In een reactie relativeert het college deze risico's dan wel verworpt deze.



Consultatie van de raad door het college

In deze fase legt het college enkele keren de raad zaken voor ter consultatie. Zo vraagt het college de raad in 2018 aan te geven welke vragen hij aanvullend wil meegeven aan de onderzoeker in het kader van de midterm review.

Na het advies van Veerman over de aanpassingen in de governance consulteert het college de raad eind 2018 over de door het college voorgestelde aanpassingen van de governancestructuur, waarbij het college model 1 uit het advies van Veerman als voorkeursmodel beschouwt en inzet op de versterking van de bestaande governancestructuur.

Gebruik kaderstellend en controlerend instrumentarium door raad

De raad heeft in deze fase een enkele keer zelf initiatief genomen. In maart 2018 heeft het onderzoeksbureau Rebel op verzoek van de PVV-fractie aanvullend onderzoek gedaan naar de kosten van het stopzetten van de organisatie van de Floriade 2022. De PVV heeft dit initiatief genomen naar aanleiding van het eerder aangenomen besluit om een dergelijk onderzoek niet in opdracht van de volggroep te laten uitvoeren. Rebel schat dat het stopzetten van de organisatie van de Floriade ongeveer € 23 miljoen zal kosten. De PVV-fractie pleit ervoor om te stoppen, omdat doorzetten nog meer geld zou gaan kosten. Dit vindt geen gehoor in de raad.

In de jaren 2017 en 2018 is de raad het meest actief. In deze twee jaren zijn relatief de meeste agendavoorstellen, amendementen en moties ingediend. In deze twee jaren hebben de raadsleden ook verreweg de meeste tijd besteed aan de Floriade.

Informeren van de raad door het college

Op vele momenten informeert het college de raad ad hoc via raadsbrieven. Hieronder wordt eerst ingegaan op hoe het college de raad in algemene zin heeft geïnformeerd over de voortgang en de financiën. Daarna wordt specifiek ingegaan op het informeren van de raad over de aanbesteding voor de gebiedsontwikkeling en over het opstappen van de RvC van de Floriade BV. Deze onderwerpen zijn uitgelicht omdat dit belangrijke momenten voor het verloop van het Floriade dossier zijn geweest en het op een rij zetten van de feiten helpt bij het krijgen van een beeld hoe de raad is geïnformeerd rondom dergelijke sleutelmomenten. Dit is in lijn met de onderzoeksvragen die de raad heeft vastgesteld. Ook wordt in deze paragraaf ingegaan op een moment waarop de raad niet door het college is



geïnformeerd: het onderzoek van AKD naar de mogelijkheden en gevolgen om te stoppen met de Floriade. Dit is opmerkelijk omdat er vanuit de raad vragen zijn gesteld over een dergelijk onderzoek.

Informeren van de raad door het college over voortgang in het algemeen en over financiën

Vanaf eind 2016 worden er periodiek voortgangsrapportages naar de raad gestuurd. In december 2016 ontvangt de raad de eerste voortgangsrapportage in de vorm van een stoplichtenrapportage. Daarna volgt twee keer per jaar een voortgangsrapportage. Deze rapportages kennen een opbouw waarin de voortgang wordt geschetst over de ambitieclusters, de planning, de financiën en de financiële risico's. Meer in detail gekeken zijn er in de opeenvolgende voortgangsrapportages verschillen in de uitwerking van bijvoorbeeld ambities en doelen en op het gebied van planning, financiën en risico's. Op verzoek van de volggroep wordt bijvoorbeeld een planning met mijlpalen teruggerekend van de datum van het evenement



opgenomen in de rapportage 2017-1 om weer te verdwijnen in de rapportage 2017-2. Een integrale planning voor gebiedsontwikkeling (terreininrichting) en evenement is pas opgenomen vanaf eind 2018. De raad bespreekt elke voortgangsrapportage, steeds mede op basis van een brief van de volggroep met inzichten over de rapportage.

Het college blijft de raad daarnaast informeren over de financiën en de financiële risico's via de paragraaf Floriade in de programmarekening en programmabegroting. De jaarrekening toont de begroting en het gerealiseerde resultaat van de betreffende jaarschijf uit de gemeentelijke businesscase voor de Floriade. Ook worden de risico's geactualiseerd. In de programmabegroting staat een tussentijds overzicht van de begroting en het gerealiseerde resultaat voor het lopende jaar en de begroting voor het volgende jaar. In de programmabegroting staan ook de meerjarige businesscase Floriade en een actualisatie van de risicoreservering. Het overzicht van de meerjarige businesscase bevat een uitsplitsing van de uitgaven en inkomsten in de gemeentelijke businesscase en het totaal van de businesscase van de Floriade BV.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken over voortgang in het algemeen en over financiën

Woordvoerders geven aan dat de voortgangsrapportages aan de ene kant hielpen, maar aan de andere kant ook vaak vragen opriepen. Het was fijn dat vragen tijdens de besprekingen konden worden gesteld. Woordvoerders geven aan dat de antwoorden op hun vragen niet altijd bevredigend waren. Het college antwoordde bijvoorbeeld op vragen over onduidelijkheden of gebrek aan beschrijving vaak dat eraan werd gewerkt of dat het met een bepaald onderwerp wel goed zou komen. Vaak accepteerde de raad dergelijke antwoorden, omdat ze graag wilden geloven dat het inderdaad goed zou komen en omdat er geen andere wijze van informatievoorziening vanuit het college was. Woordvoerders geven aan dat ze het soms lastig vonden dat het (politieke) gesprek over de voortgangsrapportages met het college werd gevoerd, terwijl het informatie betrof die de Floriade BV had of het beste wist. In het algemeen vonden de woordvoerders de financiële informatie moeilijk navolgbaar, mede als gevolg van de vele veranderingen en herrubriceringen. Ook was sommige informatie dusdanig technisch en gedetailleerd (bijvoorbeeld over de ontwikkelingsovereenkomst) dat de woordvoerders er vertrouwen in hadden dat het op orde was gezien de verwachte deskundigheid van de betrokken ambtelijke specialisten.

Uit de gesprekken met woordvoerders volgt dat het voor nieuwe raadsleden lastig was zich het dossier snel eigen te maken en te doorgronden na de verkiezingen in maart 2018. Vrijwel de helft van de raadsleden wisselde. Veel woordvoerders waren nieuw en vroegen zich met terugwerkende kracht af of zij op dat moment wel in staat waren zulke belangrijke besluiten voor het verloop van het project te nemen. Ook een aantal volgroepleden was nieuw en had moeite zich de stukken goed eigen te maken en een weloverwogen advies uit te brengen.

Informeren van de raad door het college over de aanbesteding

Over de (voorgenomen) aanbesteding voor een samenwerkingspartner voor de gebiedsontwikkeling is de raad als volgt geïnformeerd:

- In het raadsvoorstel over de Gebiedsvisie (juni 2017) staat dat er na vaststelling van de Gebiedsvisie en het bestemmingsplan een aanbestedingsstrategie wordt uitgewerkt. Het college geeft aan dat marktpartijen waar reeds mee gesproken is, de Floriade als een kansrijke ontwikkeling zien. De focus moet liggen op de hoge kwaliteit van het gebied. De groene hoofdgedachte van het plan met de bomenstructuur is zeer aantrekkelijk. De marktpartijen hebben belangstelling om mee te doen en zijn onder voorwaarden bereid om vóór de Floriade al te investeren. Ze benoemen dat de gemeente zo snel mogelijk marktpartijen moet betrekken om tot het best mogelijke eindbeeld te komen. Zij achten een Publiek Private Samenwerking nodig voor de ontwikkeling van de Floriade Stadswijk.
- Tijdens de Politieke Markt (het vergadermoment van de Almeerse gemeenteraad) van 5 oktober 2017 geeft het college aan de raad nader over de gehouden marktconsultatie en marktselectie ten behoeve van de Floriade te gaan informeren met een raadsbrief.
- Op 14 november 2017 informeert het college de raad via een raadsbrief over het besluit per 1 december te starten met een aanbestedingsprocedure voor het werven van één partij om het Floriadeterrein te ontwikkelen, financieren, coördineren, realiseren en exploiteren conform de Gebiedsvisie en het bestemmingsplan, en op basis van het concept Expoplan en het concept ontwikkelingsplan. Het college doet in de brief verslag van de marktconsultatie. Op basis hiervan heeft het college besloten een procedure te starten die leidt tot het selecteren van één marktpartij (of een combinatie van marktpartijen). Het college hanteert hierbij de volgende argumentatie: "Wanneer er zou worden gekozen voor een territoriale verdeling, dus meerdere marktpartijen, zouden er op onderdelen al door de gemeente uitgewerkte bestekken aan ten grondslag moeten liggen. De ontwerprisico's van deze territoriale aanbestedingsprocedure



berusten dan bij de gemeente. Gezien de ontwikkeling van het expoplan voor het evenement, de kansrijke initiatieven en de vele stakeholders, is de scope thans nog niet op het niveau dat deze bestekken al kunnen worden gemaakt. Daarnaast heeft de marktconsultatie aangegeven dat marktpartijen graag vroegtijdig willen meedenken met de gemeente over de ontwikkeling en de realisering van de voorzieningen voor de Floriade en de stadswijk.”⁸³ De verdere aanbestedingsprocedure wordt beschreven. Na een voorselectie worden drie partijen uitgenodigd een plan van aanpak op te stellen waarin zij een prestatieonderbouwing geven, een risico- en kansendossier en een financiële onderbouwing. Het (nog door de raad vast te stellen) conceptontwikkelingsplan is hier input voor. Het college neemt een gunningsbesluit. Dit besluit betreft de keuze voor de partij waarmee inhoudelijk onderhandeld wordt over een definitief ontwikkelingsplan en ontwikkelingsovereenkomst. Met de geselecteerde marktpartij wordt het concept ontwikkelingsplan uitgewerkt tot een definitief ontwikkelingsplan. De raad wordt, zo meldt het college in september 2018, gevraagd een besluit te nemen over het toevoegen van de gebiedsontwikkeling aan de vastgestelde scope van het organiseren van het evenement en om een daarop aangepast financieel kader vast te stellen. Ook wordt de raad in positie gebracht om eventuele wensen en bedenkingen te uiten over de ontwikkelingsovereenkomst. Zowel de ontwikkelingsovereenkomst als het definitieve ontwikkelingsplan zijn onder voorbehoud van goedkeuring van de raad.

- Naar aanleiding van de raadsbrief laat de volggroep een second opinion opstellen door professor Bregman. Hij levert deze op 13 december 2017 op. Hij concludeert onder meer dat “de besluitvorming [over een go/no-go voor de gebiedsontwikkeling] door het juridische karakter van de aanbestedingsprocedure de facto bij het college komt te liggen.”⁸⁴ Daarnaast heeft hij twijfels over de meerwaarde van het in één overheidsopdracht betrekken van de ontwikkeling van zowel het Floriadeterrein als de stadswijk. Het gaat in zijn ogen om verschillende opgaven met een verschillende doorlooptijd en een verschillend risicoprofiel.
- In januari 2018 agendeert de volggroep de brief van het college en de second opinion van Bregman. Vanuit de raad ontstaat de discussie of het college met het besluit tot deze aanbesteding niet buiten de tot dan toe vastgestelde kaders van de raad treedt, omdat hiermee een voldongen feit ontstaat met betrekking tot de gebiedsontwikkeling. In de raad wordt daarom een motie ingediend om de aanbestedingsprocedure in te trekken, deze haalt het niet. Wel zegt het college

toe de raad een scopebesluit voor te leggen vanwege de verandering van scope van alleen het evenement naar een evenement plus de woonwijk.

- In februari 2018 besluit de raad over het conceptontwikkelingsplan Floriade.
- Op 17 mei 2018 informeert het college de raad per brief over het voorgenomen gunningsbesluit. In de brief kondigt het college de keuze voor Amvest aan en beargumenteert deze keuze. Het college praat de raad deels achter gesloten deuren bij.
- In juli 2018, dus na de selectie van de marktpartij door het college, neemt de raad het besluit over de gewijzigde scope.
- In november 2018 neemt de raad naar aanleiding van het informeren van de raad achter gesloten deuren een motie van treurnis aan. De raad is van oordeel dat uit de Nota's van Inlichtingen voor de aanbesteding instemming met een afwijking van het kader uit de Gebiedsvisie voor sociale woningbouw (30%) blijkt en vindt dat het college de raad daar schriftelijk en mondeling onvolledig over heeft geïnformeerd.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken over de aanbesteding

Over de aanbesteding wordt in gesprekken aangegeven dat de selectie van Amvest nog geen definitieve gunning was. De heer Herrema geeft in zijn verhoor aan: “Tussen aanbod en gunning zit een periode van onderhandelen.” Het college kon de gunning nog intrekken. Plan B (de optie om het bouw- en woonrijp-maken van de terreininrichting opnieuw aan te besteden en daarbij terug te vallen op het cascomodel) bleef als terugvaloptie beschikbaar. Binnen het college was er eind 2018 volgens de portefeuillehouder Floriade Ypma al sprake van een *point of no return*, mede vanwege de financiële risico's en de noodzaak om het evenement op tijd te realiseren.

Uit de interviews blijkt dat de raad vooral in positie werd gebracht bij het definitieve ontwikkelingsplan. Als de raad bij het definitieve ontwikkelingsplan had aangegeven niet met een marktpartij in zee te willen was er geen overeenkomst gekomen met Amvest, aldus projectdirecteur Schnieders in zijn openbaar verhoor. Portefeuillehouder Herrema geeft aan dat als de raad nee had gezegd tegen het ontwikkelingsplan, er geen plan was geweest en het college ook niet kon gunnen. Over de mogelijke gevolgen daarvan zegt hij: “Dan had je wel een vastgoedprobleem, dan had je misschien een tender moeten afkopen.”



Informeren van de raad door het college over het opstappen van de RvC Floriade BV

Over het opstappen van de RvC van de Floriade BV is de raad als volgt geïnformeerd:

- Op 5 juli 2018 informeert het college de raad dat de RvC heeft aangekondigd plaats te willen maken voor een nieuwe bezetting. Hoewel de schriftelijke bevestiging nog niet binnen is, wordt de raad al geïnformeerd. De RvC ziet een koerswijziging ten opzichte van de oorspronkelijke toezichthoudende taak nu gebiedsontwikkeling en realisatie expo meer verweven raken. In dit licht is de RvC van mening dat zij ruimte wil bieden om toekomstgericht en in hoog tempo over te kunnen gaan naar een nieuwe koers.
- Op 10 juli 2018 meldt de RvC de aandeelhouder formeel bij brief zich per 1 augustus 2018 terug te trekken. Als reden wordt gegeven dat de keuze om in zee te gaan met Amvest een koerswijziging betekent ten opzichte van het Bidboek en het Masterplan en dat er daardoor een wijziging van de institutionele structuur noodzakelijk is. Dat impliceert volgens de RvC (en in lijn met bestuurlijke overleggen met het college) dat er een significante verandering van oorspronkelijke toezichthoudende opdracht nodig is. In de brief aan de gemeente geeft de RvC aan: "het college wil thans overgaan tot het versneld ontwikkelen van het gebied. Dat vereist dat zowel de gebiedsontwikkeling, als de Expo ontwikkeling in nauwere samenhang aangestuurd moeten worden." Omdat deze koerswijziging ook een significante verandering van de oorspronkelijke toezichthoudende opdracht betekent, treedt de RvC terug. "De defungerende RvC-leden maken met hun terugtreding nu ruimte voor een interim-periode, waarin de nieuwe structuur vormgegeven kan worden, inclusief de nieuwe bemensing voor de toezichthoudende rol, die meer gericht is op uitvoeringstaken." Het college informeert de raad op 11 juli 2018 over deze brief.
- Op 17 juli 2018 stuurt het college een raadsbrief met een toelichting over het opstappen van de RvC. In de brief wordt aangegeven dat het uitwerken van een definitief ontwikkelingsplan met een samenwerkingspartner consequenties heeft voor de huidige rolverdeling tussen Floriade BV en de gemeente. De RvC ziet in de verdere verwevenheid van gebiedsontwikkeling en expo-ontwikkeling een koerswijziging ten opzichte van haar oorspronkelijke toezichthoudende opdracht. In dat licht is de RvC van mening dat zij per 1 augustus 2018 ruimte wil bieden voor een transitieperiode.
- Op 17 juli 2018 wordt daarnaast bekend dat de algemeen directeur van de Floriade BV een andere functie krijgt en dat de financieel directeur van de



Floriade BV voor onbepaalde tijd is uitgeschakeld wegens medische redenen.

- Op 19 juli 2018 is er een interpellatiedebat in de raad, op aanvraag van de D66-fractie, met daarbij de volgende vragen: 1) Hoe duidt u de bestuurlijke leegloop bij de Floriade BV? 2) In hoeverre heeft het college nog voldoende grip op de Floriade BV? 3) Is de Floriade BV voldoende bestuurbaar zonder directie en raad van commissarissen? En 4) Wat gaat het college doen om de Floriade BV zo snel mogelijk weer bestuurbaar te maken? In het debat geeft wethouder Lodders onder andere als antwoord op het weer bestuurbaar maken van de BV: "Verder is er een interim-directeur die de BV zal aansturen, mocht er toch een soort interbellum ontstaan. Dat betekent dat het werk aan de expo, de meest belangrijke taak op dit moment van de BV, gewoon doorgaat. Er worden op dit moment forse stappen gezet, dat is uiteraard heel noodzakelijk, samen met datgene wat hier in huis gebeurt, en samen met de BV uiteraard, in de voorbereiding naar het ontwikkelingsplan waarover ik net sprak en dat na het reces naar u zal toekomen." Tijdens het interpellatiedebat wordt expliciet door de PVV-fractie gevraagd naar de notulen van de laatste vergaderingen tussen directie en raad van commissarissen binnen de Floriade BV. De PVV wil namelijk precies de argumenten weten waarom de RvC is opgestapt. Wethouder Lodders geeft daarop aan dat hij niet weet wat met betrekking tot de verslagen precies openbaar en gebruikelijk is en dat ze datgene wat openbaar is en beschikbaar is, beschikbaar kunnen stellen aan de gemeenteraad.
- Op 19 juli 2018 besluit de raad over de nieuwe scope. In het kader van dit besluit wordt de raad niet geïnformeerd over het conflict tussen de Floriade BV en de gemeente over de selectie van Amvest en over de combinatie van gebiedsontwikkeling en tentoonstelling.
- Op 4 oktober 2018 informeert het college, na het doen van een agendaverzoek, de raad over de stand van zaken van de governance van de Floriade. Het doel van het college is het informeren van de raad over de interim-situatie in de directie van de Floriade BV en over het rapport van de heer Veerman. Verschillende raadsleden vragen de wethouders naar de "onoverbrugbare verschillen van inzicht en belangentegenstellingen" die Veerman vermeldt in zijn rapport en of er een verband is met het aftreden van de raad van commissarissen van de Floriade BV. Ook wordt specifiek gevraagd of de RvC is opgestapt omdat zij het niet eens waren met de veranderde scope. Wethouder Lodders antwoordt dat het bij de onoverbrugbare verschillen gaat over verschillen van inzicht in de samenwerking tussen de Floriade BV en de ZPO van de gemeente. "Dat was voor de raad van commissarissen reden en

vanwege de wijziging van de scope, de verbreding van de Floriade van alleen een tuinbouwtentoonstelling naar gebiedsontwikkeling, om te zeggen: dan is het nu tijd dat er een nieuwe raad van commissarissen aantreedt. Door de gebiedsontwikkeling die erbij kwam, naast het organiseren van het evenement, was de opdracht die de raad van commissarissen meegekregen had om te komen tot de Wereldtuinbouwtentoonstelling anders dan de oorspronkelijke opdracht."

- Op 9 oktober 2018 stuurt het college een raadsbrief met daarin de uitleg waarom de notulen van de vergaderingen tussen directie en RvC van de Floriade BV, waar tijdens het interpellatiedebat op 19 juli naar is gevraagd door de PVV-fractie, niet aan de raad ter beschikking kunnen worden gesteld. De notulen zijn niet openbaar op basis van het reglement van orde van de raad van commissarissen van de Floriade BV.
- Op 11 oktober 2018 is er een interpellatiedebat in de raad, op aanvraag van de PVV, naar aanleiding van het niet openbaar maken van de notulen door het college. De PVV geeft aan hier geen genoeg mee te nemen. Het college is immers enig aandeelhouder en heeft als aandeelhouder recht op alle informatie. "Het wordt nu tijd voor het college openheid van zaken te geven, zodat de raad kennis kan nemen van wat er zich allemaal in de Floriade BV heeft afgespeeld. Daarom de volgende vragen: 1) Het college verwijst in de raadsbrief van 9 oktober jl. naar aanleiding van een toezegging op 19 juli jl. met de deadline 20 september jl. naar een reglement van orde van de RvC. Welk reglement is dat, waarom is het reglement niet openbaar en op basis waarvan is dat reglement in het leven geroepen nu geen enkel document een dergelijk reglement benoemt of voorschrijft. 2) Heeft er een belangenafweging plaatsgevonden tussen het recht op informatie van de raad en de belangen van de BV; of de RvC. Hoe is dat verlopen en welke afweging en inspanning van het college ligt eraan ten grondslag dat de notulen niet aan de raad worden verstrekt." Burgemeester Weerwind neemt vanwege afwezigheid van de portefeuillehouder de beantwoording op zich en geeft meermaals aan de raad actief te informeren en te hebben geïnformeerd: "Want de informatie die wij als college van B en W hebben, hebben wij direct met u als raad actief gedeeld" en "Andere informatie heb ik niet met u te delen want die heb ik niet tot mijn beschikking."
- Op 17 oktober 2018 stuurt het college een raadsbrief met de uitkomst van de in het interpellatiedebat gedane toezegging om in gesprek te gaan met de voorzitter van de RvC om te vragen de notulen vrijwillig ter beschikking



te stellen. In de brief is opgenomen dat de voorzitter op 15 oktober heeft aangegeven hiertoe niet bereid te zijn. Het college geeft verder aan op basis van de relevante wetgeving en beschikbare jurisprudentie geen grond te zien op basis waarvan de notulen kunnen worden opgeëist. De RvC is bereid om mondeling en door middel van een brief de motieven om af te treden toe te lichten.

- Op 7 februari 2019 is er op voorstel van de PVV-fractie een plenair raadsdebat over de Floriade, met als aanleiding opgevraagde correspondentie en aantekeningen betreffende de relatie tussen de Floriade BV en haar RvC enerzijds en de gemeente en de ZPO anderzijds. Alle bezwaren van de BV en de RvC zijn volgens de PVV-fractie door het college weggehouden van de raad, waardoor de raad zijn controlerende en kaderstellende taken niet heeft kunnen uitvoeren. De PVV-fractie is van mening dat het college bewust onvolledig is geweest in de informatie die hij aan de raad heeft verstrekt. Wethouder Lodders neemt de beantwoording op zich. "Aan het besluit van de RvC van de BV om af te treden is een heel proces voorafgegaan. Er heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden tussen alle betrokken partijen. De RvC, de BV, de ZPO (Zelfstandige programmaorganisatie) en het toenmalige college. Dat speelde zich vooral af in de periode maart tot juni 2018 op het moment dat ook de voorlopige gunning aan Amvest speelde. Discussiepunt was de koersverandering die met de gunning en de gebiedsontwikkeling was ingezet. Het is niet ongebruikelijk dat zich tijdens dit soort complexe processen stevige discussies voordoen en het is ook niet ongebruikelijk dat niet iedereen daarbij op één lijn zit. Het college had in ieder geval steeds vertrouwen in een goede afloop, gezien het gedeelde belang dat we hadden en ook steeds gedeeld werd. Voor het college waren de kaders die door de gemeenteraad waren gesteld steeds het uitgangspunt: de Gebiedsvisie die eerder was vastgesteld, de aanbestedingsrichtlijn die eerder door de raad was vastgesteld en het bestemmingsplan waarover uitgebreid in deze raad is gesproken en is vastgesteld. Tijdens het overleg met de BV was het de inzet van het college om op basis van die kaders tot overeenstemming te komen. Het college heeft op dat moment geen aanleiding gezien om de raad eerder te informeren. We waren immers nog in gesprek, zoals ik al aangaf." Als reden voor het opstappen van de RvC geeft de heer Lodders: "De reden voor de RvC om de stap te nemen, was de koersverandering ten opzichte van haar eerste, oorspronkelijke opdracht, namelijk het evenement in combinatie met de gebiedsontwikkeling dat is afgesproken en vastgelegd in de Gebiedsvisie." In het plenaire debat wordt een

motie van wantrouwen ingediend tegen de verantwoordelijk wethouder door de fracties van de PVV, Partij voor de Dieren, SP, Respect Almere en CDA. Deze is met 18 stemmen voor en 25 tegen verworpen.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken over ontslag RvC

Over het informeren van de raad over de reden van ontslag van de RvC van de Floriade BV (dat het evenement ten opzichte van woonwijk op de tweede plaats kwam) en over de invloed die het college heeft uitgeoefend op de ontslagbrief, geeft wethouder Lodders aan dat achteraf gezien de raad wat meer meegenomen had kunnen worden. Burgemeester Weerwind geeft aan met de kennis van toen te hebben gehandeld en de raad te hebben geïnformeerd, kennis waarvan hij dacht dat deze relevant was om de goede discussie met elkaar te voeren. Achteraf gezien had dit volgens hem uitputtender gekund.

Niet informeren raad over advies AKD

Eind 2016 is op verzoek van de portefeuillehouder advies aan extern bureau AKD gevraagd over wat de mogelijkheden zouden zijn om te stoppen met de Floriade. De conclusies ontvangt de gemeente op 17 november 2016 en houden in dat de gemeente gebonden is aan de overeenkomsten die zij ten behoeve van de organisatie van de Floriade 2022 heeft gesloten. De gemeente heeft gelet daarop weinig ruimte heeft om zonder aanzienlijk risico op vorderingen tot forse schadevergoedingen alsnog af te zien van de organisatie van de Floriade 2022. Een beslissing tot staken van de organisatie van de Floriade 2022 zal waarschijnlijk leiden tot grote aanspraken op schadevergoeding jegens de gemeente en een Floriade 'light'-versie is slechts mogelijk wanneer de NTR en de AIPH instemmen met de daartoe strekkende wijziging van de gesloten overeenkomsten. Er wordt niets met het advies gedaan. Het college informeert de raad niet. Er wordt wel geciteerd uit het advies in beantwoording van schriftelijke vragen van de SP-fractie van 13 december 2016.

De Volggroep Floriade neemt in maart 2017 in haar plan van aanpak op een extern onderzoek te willen laten uitvoeren naar de kosten van stoppen met de Floriade. "De volggroep is van oordeel dat een concrete beantwoording van deze vraag, afgezet in de tijd van 2017-2018, vanwege de financiële en juridische component vraagt om onafhankelijk en specialistisch onderzoek. Daar de vraag politiek aan de orde is gesteld, en inzet kan worden van de gemeenteraadsverkiezingen in 2018, vindt de volggroep het voor de informatiepositie van de raad van belang dat deze



informatie beschikbaar komt.” Op 18 mei 2017 neemt de raad een motie aan om dit onderzoek niet uit te voeren. Op dat moment is er geen kennis bij de raad of volggroep dat een dergelijk onderzoek reeds is uitgevoerd en de uitkomsten bekend zijn bij college en de ambtelijke organisatie.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken over advies AKD

De reden die door wethouder Herrema wordt gegeven voor het niet delen van het AKD-onderzoek over het mogelijk stoppen met de Floriade is dat volgens hem het advies kon worden gezien als een go/no-go-moment, maar dat dit op dat moment niet aan de orde was. Er was volgens hem geen politieke reden het advies te delen. De reden die de wethouder geeft voor het geven van de onderzoeksopdracht, is dat hij voor zichzelf wilde weten wat de mogelijkheden en de consequenties waren van stoppen. Het was niet bedoeld om een go/no-go-discussie te voeren, maar slechts een kwestie van vooruit kijken met onder andere het oog op nieuwe verkiezingen die tot mogelijke andere meerderheden zouden leiden.



Oprichting en functioneren van de Volggroep

Aan het begin van deze fase (juli 2016), benoemt de raad uit zijn midden de Volggroep Floriade. In het instellingsbesluit is bepaald dat de volggroep uit ten minste vier leden moet bestaan en dat leden voor één raadsperiode worden benoemd. De volggroep heeft gedurende haar looptijd variërend tussen de vier tot zes leden, exclusief de secretaris vanuit de griffie. De leden zijn raadsleden of fractie-assistenten.

Conform de procedure Volgen Grote Projecten uit 2004 is de volggroep ingesteld om “proactief en kritisch te volgen of de uitvoering van het project Floriade geschiedt binnen de door de raad vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders. En om hierbij zelf te bepalen op welke wijze en op welke momenten informatie vergaard zal worden en deze informatie niet alleen via het college maar ook via andere relevante partijen te verkrijgen.”⁸⁵ Het doel van de volggroep is dus de raad in staat te stellen de controlerende taak optimaal uit te voeren en tijdig te signaleren of bijsturing gewenst is.

In maart 2017 presenteert de volggroep haar plan van aanpak aan de gemeenteraad. In het plan van aanpak staat de rol als volggroep beschreven als: “Ten aanzien van het bestuurlijk proces houdt de volggroep zicht op de bestuurlijke agenda van het project, zodat het voor de raad duidelijk is op welke momenten sturing en controle mogelijk zijn. De volggroep houdt ook toezicht op de inrichting van de governance en de werking hiervan in de praktijk. De volggroep is er bovendien scherp op dat de gemeenteraad zo goed mogelijk in positie wordt gebracht en wordt meegenomen bij impactvolle besluiten met betrekking tot de Floriade.”⁸⁶

Bij elk raadsvoorstel en elke voortgangsrapportage van het college stuurt de volggroep standaard haar bevindingen en reactie naar de raad. Dit doet de volggroep ook bij relevante ontwikkelingen buiten de voortgangsrapportages om. De volggroep faciliteert bij elke voortgangsrapportage een gesprek tussen raad en de directie van Floriade BV. Ook is de volggroep actief met het signaleren van zaken richting raad. Voorbeelden hiervan zijn de aanbesteding en het scopebesluit. Zo vraagt de volggroep bij de Gebiedsvisie in juni 2017 aandacht voor een aantal zaken. Onder andere dat door de keuze van het college om de benodigde kostenverhogende maatregelen niet te concretiseren en alleen te melden dat deze verhoging van de kosten zal opwegen tegen de kansen die de Floriade de gemeente



gaat bieden, de raad de financiële risico's en de mogelijke gevolgen voor de businesscase Floriade niet kan overzien. Ook maakt de volggroep zich zorgen over de vervolgstappen in het proces en de sturingsmomenten voor de raad. Zo vraagt de volggroep zich af welk karakter de aanbesteding krijgt, die voorafgaat aan het opstellen van het ontwikkelingsplan voor het gebied, en of de raad hier nog invloed op heeft.

In de loop der jaren laat de volggroep meerdere onderzoeken en second opinions uitvoeren. In november 2017 doet de volggroep dat gericht op de gevolgde aanbestedingsprocedure voor de gebiedsontwikkeling. De notitie is opgesteld door professor Bregman (zie hierboven). De volggroep vraagt AKRO Consult in 2018 om een second opinion bij de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Amvest. Ook laat de volggroep in 2018 door Inicio een tussenevaluatie uitvoeren van de participatie bij de planvorming voor de Floriade.

De volggroep benoemt in een brief op 27 september 2018 dat zij verwacht dat de raad een besluitvormende rol krijgt bij wijzigingen in de governance, naar aanleiding van het advies van Veerman, wanneer daarmee afgeweken wordt van eerdere raadsbesluiten.

Bij het scopebesluit in juli 2018 en het definitief ontwikkelingsplan voor de Floriade stadwijk in november 2018 wijst de volggroep op gebrek aan duidelijkheid over de consequenties van de ambitie om een groot deel van de woonwijk te realiseren voorafgaand aan het evenement voor de Floriade Expo.

De volggroep geeft in december 2018 naar aanleiding van de Midterm review mee dat er parallellen zijn tussen de bevindingen in de Midterm review en de bevindingen in het rapport van AT Osborne van oktober 2016. De volggroep zou graag zien dat het college de raad inzicht geeft in de integrale planning en kritieke paden voor evenement en gebiedsontwikkeling, zodat de raad zich op basis van deze informatie een mening kan vormen over de hoofdconclusie van AEF dat de Floriade op schema loopt. De volggroep vraagt al vanaf eind 2016 om opname van een planning met mijlpalen voor alle programmalijnen in de voortgangsrapportages.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken over de volggroep

Woordvoerders kijken verschillend naar de rolinvulling van de volggroep. Een deel van de woordvoerders vindt de volggroep onmisbaar om bij een zodanige hoeveelheid aan informatie en dergelijk omvangrijk project de raad in positie te brengen. Enkele andere woordvoerders vinden dat de volggroep soms tot een politiek instrument is gemaakt. Collegeleden zijn overwegend positief over de volggroep, zo waren de agenderingen doorgaans logisch en werd dankzij de volggroep de voortgangsrapportage verbeterd. De volggroep zelf vond haar positie soms lastig, ze hadden geen informatievoorsprong maar de raad leunde wel op hen in dit dossier. Enkele woordvoerders geven aan dat de volggroep een aantal gevallen de vinger op zere plek heeft gelegd, maar dat na het (vaak geruststellende) antwoord van het college door (met name vertegenwoordigers van coalitiepartijen) niet werd doorgepakt terwijl daar best aanleiding toe was. Het niet doorvragen door de raad op de conceptontwikkelingsovereenkomst komt volgens woordvoerders doordat zij dit een heel technisch verhaal vonden.

Bevindingen commissie over het bestuurlijk proces

Rolinvulling college

In deze fase wordt de Floriade meer en meer als een bredere collegeverantwoordelijkheid gezien, en niet als uitsluitend een verantwoordelijkheid van de wethouder Floriade. Dit wordt onder meer zichtbaar door het oprichten van de IC-groep. In het algemeen verloopt de samenwerking in het college in deze fase goed.

Van de drie doelen van de IC-groep, lijkt vooral het voorbereiden van besluitvorming door het college in de praktijk tot uitwerking te zijn gekomen in deze fase. Er blijkt niet dat de IC-groep zelf de voortgang bewaakt of functioneert als coördinatie-/afstemmingsorgaan, daar is een samengevoegd portefeuillehoudersoverleg Floriade voor.

Rolinvulling van de raad

De raad is in deze fase op een aantal belangrijke momenten in de gelegenheid gesteld besluiten te nemen. De commissie stelt vast dat de raad de nieuwe scope vaststelt op een moment dat de voorlopige gunning van een aanbesteding die de facto uitgaat van de scopewijziging (het inzetten van gebiedsontwikkeling voor een succesvolle tentoonstelling) al heeft plaatsgevonden. Een weg terug (plan B) was



vooral een theoretische mogelijkheid. Het hoort volgens de commissie tot de bevoegdheden van de raad om over een dergelijke scopewijziging te besluiten voor en niet na de start (en voorlopige gunning) van een aanbesteding die daarvan uitgaat. Ook besluit de raad eind 2018 over het ontwikkelingsplan. In de interviews is gezegd dat als de raad het ontwikkelingsplan niet had goedgekeurd, de overeenkomst met Amvest niet zou zijn doorgegaan. Beide documenten liggen op dezelfde avond voor aan de raad. Ook in dit geval is een weg terug vooral een theoretische mogelijkheid, gezien de korte tijd die dan nog rest voor de opening en de praktische en juridische gevolgen.

Op enkele momenten wordt de raad door het college geconsulteerd. Deze consultaties leiden in beperkte mate tot aanpassingen.

Direct na hun oprichting speelt de Volggroep Floriade een actieve rol. De volggroep brengt de raad in positie in de grote hoeveelheid veelal complexe informatie. Daarnaast uit de volggroep vaak al vroegtijdig relevante zorgen. Wel valt op dat er door de raad in het algemeen weinig wordt gedaan met de door de volggroep aangedragen kritische informatie. Er wordt kennis van genomen, soms leidt het tot kritische vragen aan het college (vooral van de oppositie). Deze kritische vragen worden doorgaans in de antwoorden van het college gerelativeerd, waarna de raadsleden niet meer doorvragen. Hierdoor is het vaak gebeurd dat de adviezen en kanttekeningen van de volggroep, niet tot uitwerking zijn gebracht in de uiteindelijke besluiten.

Informatievoorziening aan de raad

Informatie aan de raad dient tijdig, volledig en duidelijk te zijn zodat de raad een goede afweging kan maken. De commissie stelt vast dat de raad op een aantal momenten niet de informatie heeft gekregen om een goede afweging te maken, hetgeen door collegeleden achteraf gezien deels wordt gedeeld. Zo is de raad ten tijde van de besluiten over de scopewijziging en het ontwikkelingsplan en de ontwikkelingsovereenkomst niet op de hoogte van het conflict tussen de Floriade BV en de gemeente over de combinatie van gebiedsontwikkeling en tentoonstelling. De informatie over het opstappen van de RvC is niet volledig. Het argument van de Floriade BV dat het evenement ten opzichte van de woonwijk op de tweede plaats komt te staan wordt niet vermeld. Ook is aanvankelijk de informatie aan de raad over de afstemming tussen wethouders/ambtenaren en de RvC van de Floriade BV over de ontslagbrief onduidelijk.

Over het AKD-advies naar wat de mogelijkheden zouden zijn om te stoppen met de Floriade is de raad niet integraal geïnformeerd. Dit gebeurt wel vier jaar later. Gezien de gevoeligheid van het project was het passend geweest dit wel direct in 2016 te doen.

Het twee keer per jaar uitbrengen van voortgangsrapportages is passend bij een dergelijk project. De informatiedichtheid van deze rapportages is hoog, inclusief financiële overzichten en risico's. De rapportages zijn niet altijd even duidelijk, onoverzichtelijk en door de jaren heen slecht vergelijkbaar.



5 **Fase 3:** De koning is besteld: zorgen dat de Floriade opengaat in complexe driehoeksverhouding (januari 2019 – oktober 2023)





Deze fase begint na het afsluiten van de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Amvest op 20 december 2018. Dan ontstaat de samenwerking in de driehoek gemeente, Floriade BV en Amvest (per 1 april 2019 Weerwater CV). Deze fase loopt door tot na de sluiting en de (financiële) afwikkeling van het evenement.

Dit hoofdstuk bevat na een overzicht met korte toelichting over de belangrijkste gebeurtenissen uit deze fase, de belangrijkste bevindingen per thema inclusief de bevindingen uit de gesprekken en de bevindingen van de commissie.

Bij het thema uitvoering wordt behandeld welke wijzigingen op het gebied van de ambities en doelen worden doorgevoerd en hoe hierover is gerapporteerd in de voortgangrapportages. Apart wordt stilgestaan bij de het onderzoek van AEF naar de resultaten van de Floriade. Daarnaast wordt ingegaan op de planning die steeds lastiger te halen is.

Bij het thema samenwerking gaat het eerst over de interne samenwerking met aandacht voor de ZPO en de ontmanteling daarvan. Daarna worden de meeste taken teruggelegd bij de afdelingen en blijft er een kleine programmaorganisatie aan de Floriade werken. Verder wordt stilgestaan bij het verloop van de samenwerking met het Rijk, de provincie, NTR, bedrijfsleven en de verdere zoektocht naar sponsors. In deze fase start de samenwerking in de driehoek gemeente, Weerwater CV en Floriade BV. Uitgebreid wordt beschreven hoe deze samenwerking bij het permanent vastgoed heeft gefunctioneerd. Bij de samenwerking tussen de gemeenten en de Floriade BV wordt ingezoomd op het binnenhalen van internationale deelnemers, het besluit naar aanleiding van het onderzoek door de bestuurlijke verkenner (2020), de kostenoverschrijding tijdelijke terreininrichting (2021) en op de evenementenvergunning en het veiligheidsplan.

Op het gebied van financiën komt het verloop van de businesscase aan de orde en wordt de financiële balans opgenomen over het hele project waarbij toerekeningen en afwijkingen nader worden verklaard.

Bij het bestuurlijk proces wordt ingegaan op het functioneren van de diverse gremia als het college, de IC-groep en het portefeuillehoudersoverleg. Bij de rolinvulling van de raad wordt met name stilgestaan bij de besluitvorming door de raad en het functioneren van de volggroep in deze periode. Bij de informatie-

voorziening aan de raad wordt ingezoomd op het informeren van de raad over het verloop van de gesprekken over het permanent vastgoed (2019/2020), het besluit naar aanleiding van het onderzoek door de bestuurlijke verkenner (2020), de kostenoverschrijding tijdelijke terreininrichting (2021) en het achterblijven van de bezoekersaantallen (2022).

5.1 DE BELANGRIJKSTE GEBEURTENISSEN

Onderhandeling realisatie permanent vastgoed (2019-2020)

In 2019 start Weerwater CV met de uitvoerende werkzaamheden voor de ontwikkeling van het Floriadeterrein. Belangrijk onderdeel is het antwoord op de vraag welk permanent vastgoed voorafgaand aan de Floriade kan worden ontwikkeld. In de ontwikkelingsovereenkomst is opgenomen dat het gaat om ten minste zestig innovatieve showcase-woningen en circa twintig internationale stedenpaviljoens. De onderhandelingen hierover, in eerste instantie vooral tussen Weerwater CV en de Floriade BV en later ook met de gemeente, worden in 2019 en de eerste maanden van 2020 gevoerd. Uiteindelijk komt er over het grootste deel van het vastgoed geen overeenstemming. Er worden enkele showcase-woningen ontwikkeld in de zogenaamde Toren 2.

Coalitieakkoord (februari 2020)

Eind 2019 is er een coalitiebreuk. Eind februari 2020 is er een nieuwe coalitie tussen de VVD, D66, Leefbaar Almere, CDA, GroenLinks en ChristenUnie. In het coalitieakkoord is de Floriade het tweede genoemde beleidsthema. De hoofdboodschap is dat de coalitie trots is dat de Floriade in Almere wordt georganiseerd en dat een succesvolle Floriade urgentie en aandacht vraagt. "Wij verwachten ook dat alle betrokken partijen keihard aan de slag gaan om een succesvol evenement neer te zetten, waarbij de gemeente een belangrijke regierol speelt en daadkracht toont."

Raadsbesluit Resultaat bestuurlijke verkenning Floriade Expo 2022 (het zogenaamde go/no-go-besluit (juni 2020))

Met de snelle en mondiale verspreiding van het coronavirus breekt begin 2020 een turbulente en onzekere tijd aan. In april 2020 stelt het college de heer van Dorenmalen aan als bestuurlijke verkenner. Het college vraagt hem drie scenario's uit te werken om te kunnen besluiten hoe Almere om moet gaan met de gevolgen



van het coronavirus: Scenario 1. Gecontroleerde afbouw, Scenario 2. Uitstel van het evenement met een tot twee jaar, Scenario 3. Evenement in 2022 met aangepaste ambitie. De verkenner weegt de scenario's af ten opzichte van het nul-scenario: het organiseren van het evenement in 2022 volgens de oorspronkelijke bedoeling. Het resultaat is dat de raad uiteindelijk besluit door te gaan met de Floriade en vast te houden aan de originele startdatum.

Opheffen Zelfstandige Projectorganisatie (november 2020)

In november 2020 heft het college de ZPO op. Het college brengt de taken betreffende voornamelijk de gebiedsontwikkeling, communicatie, veiligheid en bereikbaarheid terug in de lijnorganisatie. Er blijft een kleine centrale programmaorganisatie Floriade over die regie voert op de gemeentelijke activiteiten, stuurt op de businesscase van de Floriade en het stakeholdermanagement en zorg draagt voor het informeren van college en raad over de voortgang.

Kostenverhoging terreininrichting (2021)

In maart 2021 informeert de Floriade BV de gemeente € 15 miljoen tekort te komen voor de inrichting van het Floriadeterrein. Gemeente en Floriade BV onderzoeken de kostenoverschrijding en gaan op zoek naar bezuinigingsmogelijkheden. Uiteindelijk gaat de raad begin juli 2021 akkoord met € 12,3 miljoen extra budget voor de Floriade BV, waarvan € 8,6 miljoen voor de tijdelijke terreininrichting.

Identificatie extra financiële tegenvallers (2022)

De raad gaat begin februari 2022 akkoord met een begrotingswijziging en geactualiseerde risicoanalyse. Er is € 7,1 miljoen extra nodig voor de Floriade als gevolg van onder meer lagere sponsorbijdragen, hogere personeelskosten van de Floriade BV en de aanleg van een gronddepot.

Evenementenvergunning en start evenement (2022)

Op 8 maart 2022 verleent de burgemeester de evenementenvergunning. Koning Willem-Alexander opent de Floriade Expo 2022 op 13 april 2022.

Tegenvallende bezoekersaantallen (2022)

In de loop van mei/juni wordt duidelijk dat de bezoekersaantallen tegenvallen. Op 21 juni informeert het college de raad over de tegenvallende bezoekersaantallen en het onder druk staan van de liquiditeitspositie van de Floriade BV.



Tot en met half juni zijn er ruim 200.000 bezoekers geweest, drie keer minder dan verwacht. Als gevolg hiervan vallen de inkomsten aanmerkelijk lager uit. In juli 2022 gaat de raad akkoord met een extra tekort van € 40,4 miljoen. Op 23 juni 2022 stapt het voltallige college op naar aanleiding van de tegenvallende bezoekers-aantallen en het daarmee samenhangende toenemende financiële tekort.

Geen portefeuillehouder Floriade meer (juli 2022)

In juli 2022 is er een coalitieakkoord na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 en wordt het nieuwe college geïnstalleerd. In het coalitieakkoord wordt de Floriade niet genoemd en de portefeuille Floriade is niet bij één wethouder belegd, maar wordt een verantwoordelijkheid van het gehele college.

Sluiting evenement (oktober 2022)

Op 9 oktober 2022 sluit het evenement. Het aantal bezoeken bedraagt 701.494.⁸⁷

5.2 THEMATISCHE BEVINDINGEN

5.2.1 UITVOERING

Ambities en doelen

De voortgangsrapportages

De voortgangsrapportage 2019-I brengt de vijf eerder benoemde ambitieclusters naar vier en past de namen aan met de volgende uitleg:

- Gebiedsontwikkeling: voorheen 'fysiek en duurzaamheid'.
- Evenement: voorheen 'world lab en experience'.
- Economische spin-off: voorheen 'economie'. Het Floriade Werkbedrijf is hier nu onder geschaard.
- Sociaal maatschappelijke spin-off: voorheen 'de stad Almere'.

'Kennisonwikkeling', het derde cluster uit de voorgaande rapportage, vindt plaats voor, tijdens en na de Floriade. Het maakt onderdeel uit van alle vier de bovengenoemde clusters en is niet meer als apart cluster benoemd.

De formulering van de ambities blijft gelijk. De kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) veranderen deels, zijn zo veel mogelijk SMART gemaakt en voorzien van

stoplichten als duiding van de voortgang wat betreft het behalen van de doelen. In de voortgangsrapportage 2019-II wordt een enkele doelstelling losgelaten of toegevoegd.

De voortgangsrapportage 2020-I beschrijft vier ambitieclusters: 1) Evenement, 2) Economische en maatschappelijke spin-off, 3) Stadsbrede doelstellingen (*legacy*), en 4) Stadswijk (gebiedsontwikkeling). Ten opzichte van eerdere voortgangsrapportages zijn dus twee ambitieclusters samengenomen en is het ambitiecluster *legacy* toegevoegd. Er wordt niet meer gerapporteerd op basis van doelstellingen en/of KPI's. Er zijn geen stoplichten meer ter duiding van de voortgang op het behalen van de doelen.

Naar aanleiding van de bestuurlijke verkenning in mei 2020 geeft het college aan naar aanleiding van het advies van de bestuurlijke verkenner "*de scope en doelstellingen van de Floriade nogmaals goed op te schrijven, communiceren en bespreken met alle stakeholders.*"⁸⁸

De voortgangsrapportage 2020-II beschrijft dezelfde ambitieclusters als de eerste voortgangsrapportage van 2020. Er wordt niet gerapporteerd op basis van doelstellingen en/of KPI's. Er zijn ook geen stoplichten als duiding van de voortgang op het behalen van de doelen.

In maart 2021 neemt de raad een motie aan waarin onder meer wordt gevraagd de uitgebreide schriftelijke rapportage over de programmalijnen te vervangen door een actuele, mondelinge presentatie op hoofdlijnen in het openbaar en deze te laten volgen door een politieke bespreking.

De eerste voortgangspresentatie nieuwe stijl van september 2021 geeft beknopte informatie over 1) De *making of*, 2) *Expo*, en 3) *legacy*. Het betreft geen gestructureerde rapportage op basis van doelstellingen en/of KPI's.

De voortgangspresentatie van januari 2022 geeft beknopte informatie over 1) Evenementenvergunning, 2) Vergunningen deelnemers, 3) Laatste stand van het Floriadeterrein, 4) Floriade werkbedrijf, 5) De *making of*, en 6) Spin-off. Het betreft geen gestructureerde rapportage op basis van doelstellingen en/of KPI's.



Onderzoek AEF naar de resultaten van de Floriade

Naar aanleiding van een verzoek van de volggroep aan het college om een eindrapportage met de resultaten van de Floriade op te stellen, gevolgd door een motie hierover door de PVV, geeft wethouder Bosch in december 2022 in de raad aan dat het college in de volle breedte (alle programmalijnen) een eindrapportage opstelt over de Floriade en de daarvoor gestelde doelen. De PVV trekt de motie daarop in. De concerndirectie geeft begin 2023 bureau AEF de opdracht om onderzoek te doen naar de eindresultaten per doelstelling van de Floriade 2022. De uitvoering van het onderzoek gebeurt zonder betrokkenheid van het college. Het doel van het onderzoek is om een objectief, feitelijk overzicht van de resultaten te creëren. Het is geen doel om de waarde van deze resultaten in detail te duiden of om nader te verklaren waarom bepaalde resultaten al dan niet bereikt zijn. Onder 'resultaten' worden verstaan de opbrengsten van het evenement, de maatschappelijke en economische spin-off en de opbrengsten van de stadswijk. Het onderzoek heeft niet als doel deze opbrengsten af te zetten tegen de kosten.

Op basis van de bestudeerde documenten concludeert AEF dat de gemeente gedurende het Floriadetraject verschillende doelen heeft opgesteld, maar deze niet als geheel heeft vastgelegd. Uit de documenten zijn volgens AEF lastig eenduidige doelen en indicatoren af te leiden. AEF heeft daarom de doelstellingen gereconstrueerd. In totaal komt AEF tot elf doelen in de zin van effecten (*outcome*) voor de gemeente:

- Evenement (laten zien wat groene stad behelst, vergroten betrokkenheid jongeren, organiseren inspirerend evenement)
- Maatschappelijke en economische spin-off (banen scheppen, innovatief imago versterken, stadscentrum versterken, internationale handel bevorderen, internationale kennisontwikkeling bevorderen, vergroten van sociale cohesie)
- Stadswijk (een versnelde gebiedsontwikkeling en een groene stad van de toekomst ontwikkelen)

AEF stelt een lijst met indicatoren op en onderzoekt wat de effecten zijn. Voor twee doelen (stadscentrum versterken en groene stad van de toekomst ontwikkelen) zijn er onvoldoende data om de effecten in beeld te brengen. Bij een aantal andere doelen zijn er wel data maar zijn de opbrengsten en daarmee effecten (nog) niet zichtbaar (bijvoorbeeld bij het bevorderen van de internationale handel en kennisontwikkeling en de invloed van de Floriade op het stadscentrum). Een doel waar veel opbrengsten zichtbaar zijn betreft volgens AEF het versnellen van de



gebiedsontwikkeling. Zo zijn er verschillende infrastructuurprojecten gerealiseerd, volgens AEF sneller dan wanneer er geen Floriade zou zijn geweest. Ook voor wat betreft het behalen van de doelstelling 'werk met werk maken' is er duidelijk vooruitgang geboekt omdat er 129 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk zijn geholpen. Rond de sociale cohesie zijn er volgens AEF (nog) weinig positieve opbrengsten zichtbaar. Daarbij geldt wel dat 'cohesie' als begrip beperkt uit te drukken is in feitelijke indicatoren. De Floriade kan wel degelijk mensen bij elkaar hebben gebracht, maar dat is lastig top-down meetbaar. De indicatoren lijken erop te wijzen dat voor Almeerders de Floriade een negatieve impact had. Inwoners zijn minder trots op Almere dan voorheen en vinden dat de Floriade geen positieve impact heeft gehad op het imago van de stad. Op basis van eerste indicaties lijkt dit effect extern (bij buitenstaanders) minder groot. Wat betreft het vergroten van de betrokkenheid van jongeren is de conclusie dat het aantal jonge bezoekers en vrijwilligers relatief beperkt was. Het doel om te komen tot 'een inspirerend tuinbouwevenement' is niet behaald door de tegenvallende bezoekerscijfers (al waren de bezoekers die er wel waren, doorgaans wel tevreden).



Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Op basis van de interviews ontstaat geen eenduidig beeld waarom niet is vastgehouden aan de ambitieclusters gecombineerd met vaste concrete doelen en/of KPI's. Ook geven de interviews geen duidelijkheid waarom specifiek in 2020 niet meer gerapporteerd wordt naar de verschillende eerder gedefinieerde doelen bij de ambitieclusters en de stoplichten achterwege blijven.

Bij het aantreden van de heer Bakker als nieuwe directeur van de BV begin 2021 constateert hij dat er gewerkt moet worden aan "het verhaal van de Floriade." Er worden in zijn ogen eigenlijk drie Floriades georganiseerd:

- *Business to consumer*, dat gaat over de bezoeker.
- *Business to business*, dat gaat over de tuinbouwsector.
- De groene stad, dat gaat over de te ontwikkelen groene woonwijk.

Dit is volgens Bakker geen eenduidig verhaal en hij heeft daar één verhaal van gemaakt. In 2021 presenteert hij dit verhaal aan de raad in het kader van de voortgangsrapportage nieuwe stijl

Planning

De planning is begin 2019 te starten met de terreininrichting en de realisatie van het vastgoed. In april 2019 start Weerwater CV met de uitvoerende werkzaamheden. De gesprekken tussen Weerwater CV en de Floriade BV over het afnemen van permanent vastgoed starten begin 2019. De bedoeling is dat begin juli 2019 duidelijk wordt welk vastgoed er dient te worden ontwikkeld zodat een en ander tijdig klaar is. Deze deadline wordt niet gehaald en er komt uiteindelijk begin 2020 meer duidelijkheid (zie volgende paragraaf). De realisatie van vastgoed start een jaar later dan gepland. Mede als gevolg hiervan vertraagt ook de start van de terreininrichting.

In de voortgangsrapportage 2019-1 kent het overzicht integrale planning en kritieke paden dezelfde opbouw als eind 2018. Het is een overzicht van de stand van zaken aangaande de planning voor de programmaonderdelen gebiedsontwikkeling terreininrichting, gebiedsontwikkeling vastgoed, evenement programma, veiligheid/bereikbaarheid en algemeen evenement uitgesplitst voor in totaal ruim 40 items. Uitsluitend innovatie in de gebiedsontwikkeling en energie staat op rood (wijkt af, vraagt extra aandacht/ maatregelen noodzakelijk). Lichte afwijkingen (en verdient extra aandacht) zijn er bij de inrichting van het Floriadeterrein voor het

evenement, de planontwikkeling en vergunningen, de bouw van permanente bebouwing door Weerwater CV, subsidies, *sponsorships/partnerships* en de ontwikkeling van de *green embassies*.

Een jaar later (begin 2020) zijn er geen zaken meer die op rood staan, wel zijn er nog steeds lichte afwijkingen bij de inrichting van het Floriade terrein voor het evenement, de subsidies, de *sponsorships/partnerships* en de ontwikkeling van de *green embassies*. Nieuwe lichte afwijkingen worden onder meer geconstateerd bij het uitvoeringsplan veiligheid en het uitvoeringsplan bereikbaarheid, de betrokkenheid van het Rijk, vergunningen permanent vastgoed en tijdelijke paviljoens.

In september 2021 staan de subsidies en *sponsorships/partnerships* op rood. Lichte afwijkingen worden alleen nog geconstateerd bij de inrichting van het Floriadeterrein voor het evenement, het uitvoeringsplan bereikbaarheid en de vergunning van tijdelijke paviljoens. In het laatste voortgangsbericht begin 2022 is het integrale overzicht van de planning en kritieke paden niet meer opgenomen. In februari 2022 besluit het college toestemming te geven onder voorwaarden de bouw van diverse bouwwerken zonder vergunning te gedogen omdat de planning niet wordt gehaald. Voor de beoordeling van de aanvragen heeft de gemeente tijd nodig. De vergunningentoets gaat echter niet snel genoeg waardoor er onvoldoende bouwtijd overblijft voor de opening. Voorwaarde is wel dat de gebouwen pas met een vergunning in gebruik kunnen worden genomen.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

In de interviews geven bestuurders en ambtenaren verschillende voorbeelden van ontstane knelpunten in de planning. Het vormgeven van de afspraken tussen de Floriade BV en Weerwater CV kostte meer tijd dan gedacht. De evenementenvergunning werd pas kort voor opening verstrekt, terwijl die begin 2021 gereed zou zijn. De terreininrichting was ten tijde van de opening nog niet helemaal klaar. Het buitenterrein was een behoorlijke chaos zo verklaart directeur Bakker. Vervolgens verklaart hij in het openbaar verhoor: "In de overeenkomst stond dat het terrein vier, vijf maanden voor opening moest worden opgeleverd. Het entree-gebied was echter tien dagen voor de opening opgeleverd. Op het terrein is nog tot een kwartier voor de komst van de koning geveegd."



Bevindingen commissie over uitvoering

Naar aanleiding van externe rapportages werkt het college in het begin van deze fase de ambitieclusters nader uit in doelstellingen en KPI's die zo veel mogelijk SMART zijn gemaakt en voorzien van stoplichten als duiding van de voortgang wat betreft het behalen van de doelen. Deze weg wordt om onduidelijke redenen snel verlaten. In deze fase valt op dat op verschillende momenten de ambitieclusters opnieuw geordend worden. Kennelijk is er in mei 2020 (twee jaar voor opening) nog steeds noodzaak om de scope en doelstellingen van de Floriade nogmaals goed op te schrijven, communiceren en bespreken met alle stakeholders. Ook in 2021 wordt geconstateerd dat er geen eenduidig verhaal ligt.

De concerndirectie geeft AEF kort na sluiting van de Floriade de opdracht de resultaten van de Floriade in beeld te brengen. Ook AEF stelt vast dat de gemeente gedurende het Floriadetraject verschillende doelen heeft opgesteld, maar deze niet als geheel heeft vastgelegd. Het rapport geeft uitsluitend een feitelijke weergave van de resultaten. De resultaten worden niet geduid, bijvoorbeeld door deze af te zetten tegen de eerder in de voortgangsrapportages gerapporteerde doelstellingen of de

kosten, dan wel verklaard. Op de vraag welke ambities en doelen van de Floriade behaald zijn is tot op heden geen volledig antwoord te geven.

Wat betreft de planning stelt de commissie vast dat er nieuwe vertragingen ontstaan en dat de gemeente achter de feiten blijft aanlopen tot kort voor de opening. Zo kost het vormgeven van de afspraken tussen de Floriade BV en Weerwater CV meer tijd dan gedacht. Het feit dat een deel van de woonwijk al voor de opening van de Floriade dient te worden gebouwd draagt hieraan bij.

Naar aanleiding van externe rapportages wordt een uitgebreide integrale planning opgesteld naar verschillende programmaonderdelen en voorzien van kritiek paden ten opzichte van de planning. Deze opzet wordt tot kort voor de opening vastgehouden. Er zijn diverse voorbeelden van ontstane belangrijke knelpunten in de planning. Een voorbeeld is het afgeven van de evenementenvergunning en de tijdelijke terreininrichting. Het valt de commissie op dat de voortgangsrapportages hier geen melding van maken in de zin van een afwijking die om extra aandacht vraagt (stoplicht rood). Het gevolg is dat op basis van de voortgangsrapportages de indruk ontstaat dat de planning redelijk onder controle is. Terwijl een feit is dat de vergunningverlening voor bouwwerken niet op tijd rondkomt, gezien de noodgreep in de vorm van gedoogbesluiten. Ook is duidelijk dat kort voor en zelfs rondom de opening een en ander met de nodige improvisaties onder stoom en kokend water afkomt.

5.2.2 SAMENWERKING

Interne samenwerking

Het college besluit om vanaf januari 2019 een procesregisseur aan te stellen.⁸⁹ De procesregisseur voert vanuit de gemeente de regie op de integrale afstemming en belangenafweging tussen het evenement en de gebiedsontwikkeling en wordt als zodanig voorzitter van het overleg tussen de Directeur ZPO van de gemeente en de Directeur Floriade BV. Ook onderhoudt hij het stakeholdermanagement met de Floriade BV, RvC, de NTR en andere betrokken stakeholders bij Rijk en provincie. Daarnaast is de procesregisseur verantwoordelijk voor het voorbereiden van de IC-groep. De procesregisseur heeft geen doorzettingsmacht en hakt geen knopen door: eventuele divergente belangen worden geagendeerd in de IC-groep. De komst van de procesregisseur zorgt ervoor dat er naast de Directeur ZPO nog een ander aanspreekpunt voor de Floriade is.



In 2019 werkt de ZPO aan de *making of* van de Floriade, het Floriade Werkbedrijf, de Expo en de *legacy*. De *making of* voegt een sociale component toe aan het principe van de Groene stad. De ZPO werkt in dit kader aan vier uitvoeringslijnen: inspireren door het verder vergroenen in Almere, verbinden door het investeren in netwerken en evenementen, ondernemen door te investeren in zakelijke netwerken en bijeenkomsten en vernieuwen door het betrekken van jongeren en jeugd bij een groen en gezond Almere. Het Floriade Werkbedrijf werkt aan het begeleiden van Almeerders met afstand tot de arbeidsmarkt naar een baan. Voor de Expo werft de ZPO samen met de Floriade BV nationale en internationale deelnemers. De ZPO geeft verder het veiligheidsplan en het mobiliteitsplan vorm als onderdeel van de evenementenvergunning. In het kader van de gebiedsontwikkeling is de ZPO onder meer druk met de voorbereiding voor het te realiseren permanent vastgoed (samen met de Floriade BV en Weerwater CV, zie volgende paragraaf) en de realisatie van het arboretum.

In 2020 gaat het werk van de ZPO langs de lijnen van de *making of* van de Floriade, het Floriade Werkbedrijf, de Expo en de *legacy* verder door. Vanaf februari 2020 wordt er binnen de concerndirectie gesproken over het afschalen van, dan wel stoppen met, de ZPO. De belangrijkste reden is dat de condities voor het evenement en de gebiedsontwikkeling zijn ingevuld.⁹⁰ Verwacht wordt dat de aandacht zich meer gaat verleggen naar het evenement en de *legacy*. De vraag die eerder centraal stond (gaan we het halen) is verschoven (hoe zorgen we ervoor dat de stad langjarig profiteert van de baten van de Floriade). De belangrijkste thema's in het kader van de *legacy* zijn de verbinding met de gebiedsontwikkeling Hortus, de digitale stad, het Hart van de stad, de economische agenda, de duurzaamheidsagenda, de duurzame voedselstrategie, het versterken van cultuur, toerisme en recreatie en internationale samenwerking. Dit wordt gezien als een logisch moment om de lijnorganisatie in positie te brengen, zodat er gestuurd kan worden op de langetermijnbaten voor de stad.

In november 2020 besluit het college over de doorontwikkeling van de ZPO.⁹¹ Een aantal verantwoordelijkheden van de ZPO wordt teruggelegd bij de afdelingen. Dit gaat bijvoorbeeld om gebiedsontwikkeling, communicatie, veiligheid en bereikbaarheid. Er blijft een kleine, centrale programmaorganisatie Floriade over, die regie voert op de gemeentelijke activiteiten, die stuurt op de Floriade businesscase, op het stakeholdermanagement en die zorgdraagt voor het informeren van college en raad over de voortgang. De nieuwe structuur bestaat uit drie programma's:

de Floriade expo, de *making of* en de *legacy*. De programmaorganisatie wordt aangestuurd door de ambtelijk opdrachtgever, tevens procesregisseur.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Zowel procesregisseur Rengelink als programmadirecteur Schnieders kijken positief terug op de onderlinge samenwerking. Ze hadden regelmatig contact en de verdeling van taken was helder. Wel geeft Schnieders aan dat er steeds meer mensen bij kwamen die gingen sturen. Dit leidde volgens hem tot andere keuzes en beperkte de rol die hij had in het oplossen van vraagstukken.

Wat betreft het functioneren van de ZPO in deze periode wordt er door ambtenaren van de ZPO en de lijnorganisatie waardering uitgesproken voor het vele werk wat er door de programmaorganisatie verzet werd. Wel geven zij aan dat de samenwerking tussen de ZPO en de lijnorganisatie van de gemeente moeizaam verliep, als het ging om het verankeren van de *legacy* van de Floriade. Er lijkt volgens ambtenaren van de ZPO onwil bij de lijnorganisatie om de schaarse capaciteit vrij te maken voor projecten geassocieerd met de Floriade. Daar is immers al een ZPO en een Floriade BV voor. Als in de loop van 2020 de meeste randvoorwaarden voor het evenement gerealiseerd zijn, zien gesprekspartners steeds minder nut in het in stand houden van de ZPO. De lijnorganisatie van de gemeente moet immers aan de slag met het verankeren van de ambities van de Floriade in de eigen beleidsdoelstellingen.

De heer Schnieders beschrijft dat de Floriade een vliegwiel moest zijn om ontwikkelingen in de hele organisatie te versnellen. Er waren wel ideeën vanuit de lijnorganisatie, maar voor uitvoering waren de budgettaire middelen te beperkt. Daardoor was het succes van de gemeente in het realiseren van innovaties voor de stad beperkt, aldus Schnieders. Hij heeft er daarom op aangedrongen bij de concerndirectie om de governance aan te passen, zodat de lijnorganisatie zelf aan de lat kwam te staan voor het realiseren van de grotere baten voor de stad. Ook de heer Rengelink geeft in zijn verhoor aan dat de ZPO minder geschikt was voor het verbinden van de Floriade met de stad. Met het afschalen van de ZPO werd de beleidsafdelingen gevraagd hoe zij de Floriade konden gebruiken als *stepping stone* om de ambities van de afdelingen waar te maken. Daarover werd maandelijks overleg gevoerd.



Gesprekspartners kijken wisselend terug op de uitkomsten van het terugleggen van de Floriade in de lijnorganisatie. Men bleef sturen op de brede doelstellingen van de Floriade, maar het is de vraag of er ook resultaten geboekt zijn. Zo wordt er aangegeven dat het eind 2020 op veel vlakken te laat was om nog blijvende effecten voor de stad te creëren.

Samenwerking met Rijk, provincie, NTR, bedrijfsleven en de zoektocht naar financiële partners en sponsors

In de samenwerking met **de provincie** lopen de gesprekken door over de vraag of de volledige provinciale bijdrage van € 10 miljoen gebruikt kan worden om de businesscase te ontlasten. Begin 2021 rapporteert de gemeente in de voortgangsrapportage 2020-2 dat er € 5,5 miljoen toegewezen is aan de volgende projecten:

- € 2,0 miljoen aan het economisch programma Floriade Werkt!.
- € 3,3 miljoen aan het programma Circulaire Bruggen.
- € 0,2 miljoen aan de Floriade Dialogues.⁹²

In de voortgangspresentatie van september 2021 rapporteert de gemeente dat er € 5,9 miljoen toegewezen is aan de volgende projecten:

- € 2,0 miljoen aan het economisch programma Floriade Werkt!.
- € 3,35 miljoen aan het programma Innovatieve Bruggen.
- € 0,2 miljoen aan de Floriade Dialogues.
- € 0,35 miljoen aan subsidies en bruggencampus.

Daarnaast verwachten de gemeente en de provincie over € 3,6 miljoen afspraken te maken in 2021 over kunst en cultuur, Floriade in de regio, duurzaamheid, congressen, extra invulling van het Food Forum en voor attracties. Uiteindelijk heeft de provincie het volgende gefinancierd:

- Ruim € 2,2 miljoen aan het economisch programma Floriade Werkt!.
- Ruim € 3,4 miljoen aan het programma Innovatieve Bruggen.
- € 150.000 aan de Floriade Dialogues.
- Ruim € 3,4 miljoen is besteed aan Programmering onderverdeeld in:
 - € 1 miljoen voor kunst en cultuur,
 - € 963.000 voor Floriade in de regio,
 - € 686.000 voor duurzaamheid,
 - € 208.000 procesgeld: voortbouwen op succes,
 - € 175.000 voor congressen,

- € 56.000 voor subsidies
- € 249.000 voor attracties,
- € 77.000 voor onvoorzien.

Ruim € 840.000 is niet besteed en terugbetaald aan de provincie.

In de samenwerking met **het Rijk** worden in eerste instantie gesprekken gevoerd met verschillende departementen over concrete invulling van een Rijksbijdrage van € 2,5 tot € 7,5 miljoen, boven op de rijksbijdrage van € 2,5 miljoen die eind 2018 door het ministerie van LNV overgemaakt is.⁹³ Omdat het lastig blijkt om de innovatieve projecten vorm te geven, wordt de minister van LNV verzocht om wederom een bijdrage te leveren van € 2,5 miljoen aan de voorbereidingskosten. Hier stemt het ministerie mee in en eind 2019 wordt dit bedrag ook overgemaakt.⁹⁴

Daarna wordt door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nog een bijdrage van maximaal € 10 miljoen beschikbaar gesteld voor het realiseren van vier innovatieve projecten. Dit zijn Agro Forestry Experience, Floriade Kennisprogramma, Dutch Innovation Xperience en Kascomplex Floriade Expo 2022⁹⁵. De rijksbijdrage aan de Floriade bedraagt daarmee totaal € 15 miljoen. In het kader van de coronacrisis vraagt de gemeente het Rijk een extra bijdrage. Ook met de provincie worden hier gesprekken over gevoerd. Beide partijen verstrekken geen extra bijdrage.

Vanaf haar aanstelling als Rijkscommissaris Floriade in september 2018 zet mevrouw Jorritsma zich namens het Rijk als ambassadeur van de Floriade in voor het binnenhalen van buitenlandse deelnemingen en het onderhouden van die contacten. Uiteindelijk nemen ruim dertig landen deel. Daarnaast heeft mevrouw Jorritsma zich in deze hoedanigheid ingespannen om bij het Rijk extra geld voor de Floriade binnen te halen.

De samenwerking met de **NTR** verloopt in deze fase voornamelijk via de Floriade BV.

Gesprekken over **aandeelhouderschap of risicodragende participatie** in de Floriade BV worden in deze periode niet langer gevoerd. De gemeente blijft de enige aandeelhouder en financier van de Floriade BV. De gemeente en de Floriade BV zoeken naar **sponsors**. In deze fase heeft de Floriade BV het voortouw hierin. Zij voeren vele gesprekken met verschillende bedrijven maar dit leidt uiteindelijk niet



tot de totstandkoming van sponsorovereenkomsten. De door de Floriade BV in 2016 opgerichte Floriade Businessclub, een netwerkorganisatie waarmee de BV 2022 bedrijven wil verbinden aan de Floriade heeft eind 2020 203 leden (voortgangsrapportage 2020-2). Op verschillende momenten steken verschillende personen (wederom) moeite in het binnenhalen van de Rabobank om als (hoofd)sponsor op te treden. Tevergeefs. Uiteindelijk blijven de € 0,9 miljoen aan sponsorinkomsten ver achter bij de verwachtingen, wél is daarnaast het arboretum in natura gesponsord.

Aanvullende bevindingen op basis van de gesprekken

Wethouder Lindenberg geeft aan dat er na het uitbreken van de coronapandemie, verschillende gesprekken zijn gevoerd met Rijk en provincie over eventuele financiële steun. Deze is er uiteindelijk niet gekomen. De verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie stond er wel voor open, maar Provinciale Staten heeft hem er niet de ruimte voor gegeven. Wethouder Hoek schetst een vergelijkbaar beeld. Hij geeft aan dat de Floriade vanwege het langdurige karakter niet voldeed aan de voorwaarden voor de steunmaatregelen die het Rijk opgezet had in het kader van de coronapandemie. Ook mevrouw Jorritsma geeft aan dat Almere in geen enkel jasje past. De heer Weerwind zag dat Almere erg gefocust was op middelen, in plaats van op de medeoverheden.

Mevrouw Jorritsma beschrijft dat zij in haar periode als Rijkscommissaris prettig samen heeft gewerkt met zowel de Floriade BV als de gemeente. De Floriade in Almere had uiteindelijk ruim dertig deelnemers, vergelijkbaar met Venlo. Gezien de omstandigheden met de coronapandemie is dat volgens Jorritsma een prestatie om trots op te zijn.

Enkele gesprekspartners geven aan dat zij meer van het Rijk verwachtten, zowel in de betrokkenheid bij de wereldtuinbouwtentoonstelling als in financiële steun bij de coronapandemie. Volgens sommigen kwam dit niet tot stand omdat Almere vrijwel geen netwerk had in 'het Haagse' bij de Rijksoverheid.

Verschillende gesprekspartners geven verder aan dat de samenwerking tussen de gemeente en de Floriade BV in de zoektocht naar sponsors goed ging, maar dat het in de concretisering van projecten uiteindelijk spaak liep. Het idee was om onder meer sponsors te vinden die op innovatieve wijze bij konden dragen aan de gebiedsontwikkeling en terreininrichting. Er zijn hierover gesprekken gevoerd met partijen als Signify, KPN en Vattenfall, om tot concretisering van innovaties te komen en te vertalen naar de randvoorwaarden die deze partijen nodig hadden. De inzet was dat de Floriade BV deze randvoorwaarden mee kon geven aan Weerwater CV. De timing van de gesprekken met potentiële sponsors liep echter niet gelijk met de deadline voor werkzaamheden van Weerwater CV, waardoor dit niet van de grond is gekomen.

Diverse geïnterviewden noemen verschillende redenen waarom het aantal sponsors achterblijft zoals de reductie van de sponsorbudgetten tijdens en na de



coronapandemie, het ontbreken van een grote hoofdsponsor waardoor een zwaan-kleef-aan-effect uitbleef, het negatieve sentiment in de media en de raad en het minder aantrekkelijk worden van het sponsoren van een eenmalig tuinbouw-evenement als de Floriade.

Samenwerking tussen de gemeente, de Floriade BV en Weerwater CV

Tijdens de eerste helft van 2019 gaat Amvest voor de ontwikkeling van het Floriadeterrein en de woonwijk een samenwerking aan met Dura Vermeer en richt daarvoor de ontwikkelcombinatie Weerwater CV op, die de ontwikkelingsovereenkomst waarin de afspraken met de gemeente staan overneemt. In de overeenkomst verbindt Weerwater CV zich voor eigen rekening en risico tot de aanleg van de ondergrondse en bovengrondse infrastructuur in het openbaar gebied, het woonrijp maken van het gebied en het bouwrijp maken van de uitgeefbare grond. Daartegenover staat dat Weerwater CV voor eigen rekening en risico opbrengsten kan verwerven door het te gelde maken van het ontwikkelrecht (geen bouwplicht). Hiermee kan Weerwater CV een bouwprogramma realiseren van maximaal 660 woningen waarvan 60 waterwoningen, met bijbehorende percentages voor soorten woningen zoals sociale huur en koop, en 42.000 m² bruto vloeroppervlak aan voorzieningen. Bovendien verbindt Weerwater CV zich voor eigen rekening en risico aan de ontwikkeling van:

- a. ten minste 60 innovatieve showcase-woningen, onderdeel van *iStreets*, in aantal vallend onder de Woningen;
- b. circa twintig internationale stedenpaviljoens ('Stedenpaviljoens'), ontworpen (tot en met voorlopig ontwerp) door internationaal werkende Nederlandse architecten en/of adviseurs, dan wel buitenlandse architecten en/of adviseurs in samenwerking met Nederlandse co-architecten en adviseurs (vergunbaar in Almere), alsmede horeca- en toiletvoorzieningen waarvoor de Gemeente na afloop van het Evenement een andere functie ziet;
- c. het Opgetild Maaiveld;⁹⁶

De Floriade BV krijgt het recht om de genoemde gebouwen gedurende het evenement in exploitatie te krijgen van Weerwater CV tegen marktconforme voorwaarden. De overeenkomst geeft aan dat partijen zich realiseren dat nauwe samenspraak nodig zal zijn tussen Weerwater CV en de Floriade BV. Voor wat betreft de rol- en bevoegdhedenverdeling tussen de gemeente en de Floriade BV dient Weerwater CV zich te houden aan de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Floriade BV. Als einddatum voor de werkzaamheden wordt 1 juli 2021

overeengekomen. Uitstel kan alleen wanneer Weerwater CV aan de Floriade BV kan aantonen dat de werkzaamheden tijdig worden afgerond in relatie tot de opbouw en opening van het evenement.

In de ontwikkelingsovereenkomst staan ook afspraken over de overlegstructuur. De gemeente en Weerwater CV stellen een bestuurlijke regiegroep in waarin beiden gelijk vertegenwoordigd zijn en die onder leiding staat van de gemeente. Tot de taken van de bestuurlijke regiegroep behoren onder meer⁹⁷:

- Het toezicht houden op de financiële, administratieve en organisatorische gang van zaken bij het Floriadeproject in het kader van de ontwikkelingsovereenkomst.
- Het toezicht houden op de samenwerking tussen de gemeente en Weerwater CV
- Besluitvorming over onderwerpen die betrekking hebben op het Floriadeproject en de uitvoering van de ontwikkelingsovereenkomst.
- Het regelmatig en in een vroeg stadium informeren van het college en het bestuur van Weerwater CV over de gang van zaken bij het Floriadeproject.

Daarnaast stellen de gemeente en Weerwater CV een werkgroep in. De werkgroep is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken ten aanzien van het Floriadeproject en conformeert zich aan de beslissingen en instructies van de bestuurlijke regiegroep. De bedoeling is dat de bestuurlijke regiegroep maandelijks bijeenkomt en de werkgroep wekelijks.

Na ondertekening van de ontwikkelingsovereenkomst start in 2019 de samenwerking in de driehoek gemeente, Floriade BV en Weerwater CV. In aansluiting op de ontwikkelingsovereenkomst wordt de Floriade BV opgenomen in de overlegstructuur. De directeur van de Floriade BV wordt lid van de bestuurlijke regiegroep. Doel is afstemming tussen de gemeente, Floriade BV en Weerwater CV om samenhang te bereiken tussen de ontwikkeling van het evenement en de gebiedsontwikkeling. Er is een directieoverleg waarin de drie organisaties vertegenwoordigd zijn, dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken ten aanzien van het Floriadeproject. Dit overleg stuurt aan en houdt toezicht op de ontwikkeling en realisatie van het Floriadeproject. Het directieoverleg informeert de bestuurlijke regiegroep over de financiële, administratieve en organisatorische gang van zaken bij het Floriadeproject en bereidt besluiten voor. Zaken waar het directieoverleg niet uitkomt worden voorgelegd aan de bestuurlijke regiegroep. In 2019 komt de bestuurlijke regiegroep zes keer bijeen, in 2020 drie keer en daarna



niet meer. Het directieoverleg komt tot 2021 gemiddeld iedere twee weken bijeen⁹⁸. Daarna een enkele keer bij knelpunten in de uitvoering. Los van deze formele overlegstructuur zijn er diverse ad hoc overleggen zowel trilateraal als bilateraal tussen partijen al dan niet verenigd in (tijdelijke) werkgroepen.

Uitvoering afspraken over ontwikkeling permanent vastgoed

In 2019 dienen conform de ontwikkelingsovereenkomst de Floriade BV en Weerwater CV afspraken te maken over het te ontwikkelen permanent vastgoed. Grofweg staat Weerwater CV voor alles aan de lat dat betrekking heeft op de definitief te realiseren stadswijk en de Floriade BV voor alles wat tijdelijk nodig is voor de Floriade.

Weerwater CV heeft conform de ontwikkelingsovereenkomst een realisatieverplichting voor voorzieningen en woningen die functioneel zijn in het kader van het evenement. Deze verplichtingen betreffen de realisatie van circa twintig *green embassies* (internationale paviljoens) en tenminste 60 showcase-woningen. De Floriade BV heeft hiervoor een exploitatierecht gekregen en geen exploitatieplicht. De Floriade BV dient in dit kader aan te geven welk vastgoed zij door Weerwater CV gerealiseerd wil zien om dit vervolgens weer te huren om tijdens de Floriade te gebruiken. In 2019 is er intensief overleg tussen Weerwater CV en de Floriade BV over deze zogenaamde vastgoedbestelling. Deze moet om tijdig te kunnen opleveren 1 juli 2019 duidelijk zijn. Ook de gemeente is hierbij betrokken. Gezien het belang van de realisatie van het permanent vastgoed en omdat het een voorbeeld is van het functioneren van de samenwerking tussen de drie partijen wordt dieper ingegaan op het verloop van de afspraken over het permanent vastgoed.

De totstandkoming van de afspraken rondom het permanent vastgoed verloopt als volgt.⁹⁹ In de ontwikkelingsovereenkomst verbindt Amvest zich tegenover de gemeente aan de ontwikkeling van tenminste 60 innovatieve showcase-woningen, en ongeveer twintig internationale stedenpaviljoens. In de bijlage staat aanvullend het volgende opgenomen: "Daarnaast zal Floriade Almere 2022 BV samen met landen die een *green embassy* wensen (tot een maximum van twintig), deze in overleg met Amvest ontwikkelen, conform het proces zoals beschreven in de Uitgangspuntennotitie Green Embassies. In ieder geval zullen vijf voorbeeldpaviljoens (als onderdeel van de genoemde twintig paviljoens) worden gerealiseerd. Dit in tegenstelling tot artikel 5.6.b. uit de Ontwikkelingsovereen-

komst (...). Deze werkwijze zal worden aangehouden bij alle internationale inzendingen die zich voor 01-07-2019 hebben verbonden aan de Floriade BV. (...). Voor inzendingen na 01-07-2019 zal per individueel geval worden bekeken of het nog mogelijk is om tot een tijdige realisatie van het paviljoen te komen."¹⁰⁰

In de herziene samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Floriade BV is opgenomen dat de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Amvest geacht wordt woordelijk deel uit te maken van de samenwerkingsovereenkomst. In de in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Floriade BV wordt onder het kopje permanente terreininrichting (artikel 3) en gebiedsontwikkeling (artikel 7) onverkort verwezen naar de artikelen die hierover gaan in de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Amvest.¹⁰¹ In de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Floriade BV is ook opgenomen dat de bouw van het permanent vastgoed uiterlijk op 31 maart 2020 start en uiterlijk 30 juni 2021 wordt opgeleverd.

Het jaar 2019 staat in het teken van de ontwikkeling en uitwerking van uitgangspunten voor de inzet en het gebruik van permanent vastgoed met een definitieve functie in de woonwijk ten behoeve van tijdelijke voorzieningen voor de Floriade. Het verloop hiervan ziet er kort samengevat als volgt uit:

- Juni/juli 2019. De overleggen tussen Weerwater CV en de Floriade BV richten zich aanvankelijk op de datum 1 juli 2019. In de loop daarnaartoe ontstaat er een verschil van inzicht tussen beide organisaties. Volgens Weerwater CV is er op basis van de bijlage een maximale verplichting tot het realiseren van vijf *green embassies*, volgens de Floriade BV circa twintig paviljoens zoals in de overeenkomst staat. Tevens geeft Weerwater CV aan dat de paviljoens een courant beleggingsproduct moeten opleveren en naar oordeel van Weerwater CV haalbaar moeten zijn. Verder geeft Weerwater CV aan dat in de ontwikkelingsovereenkomst niet gedefinieerd is wat innovatieve showcase-woningen zijn. De BV heeft voorgesteld vier blokken commercieel vastgoed te realiseren. De projectdirecteur van de gemeente geeft vervolgens aan dat er niet moet worden getwijfeld aan de afspraak over het realiseren van 20 *green embassies*. De gemeente beticht Weerwater CV van het frustreren van relevante deadlines. Kort na de deadline werpt Weerwater CV deze beschuldiging ver van zich af en geeft aan dat juist de Floriade BV overleggen heeft gefrustreerd. Weerwater CV houdt vast aan de eigen uitleg. Begin juli wordt in de bestuurlijke

regiegroep afgesproken dat in het Directie Overleg wordt gepoogd tot een haalbare oplossing te komen. Vanaf dit moment raakt de gemeente intensief betrokken.

- September 2019. De Floriade BV heeft eerder in 2019 een opdracht verstrekt tot het maken van een voorlopig ontwerp voor vijf *green embassies*. In de zomer heeft Weerwater CV dit doorgerekend. De conclusie is begin september dat deze *green embassies* niet leiden tot financieel haalbare plannen. Volgens de Floriade BV voldoen de ontwerpen aan de afgesproken beeldkwaliteit die nodig is voor het evenement. Volgens Weerwater CV is het ontwerptraject uit de bocht gevlogen en is een reset nodig. In de bestuurlijke regiegroep wordt afgesproken dat partijen tot een goede oplossing moeten komen gericht op nakoming van de overeenkomst.
- Oktober 2019. De bestuurlijke regiegroep overlegt over de voortgang. In de voorbereiding stelt de gemeente vast dat Weerwater CV wegbeweegt van de beelden van de vastgoedontwikkeling die tijdens de inschrijving, onderhandeling en in de ontwikkelingsovereenkomst zijn gecommuniceerd. Er zijn duidelijk andere verwachtingen gecreëerd. Ook constateert de gemeente informatiescheefheid omdat zij afhankelijk zijn van de informatie die Weerwater CV en de Floriade BV de gemeente geven, hetgeen de gemeente geen comfort biedt. Verder constateert de gemeente dat Weerwater CV dringend wacht op informatie van de Floriade BV die de Floriade BV ondanks herhaaldelijke verzoeken niet verstrekt. Het centrale dilemma is de vastgoedkwaliteit in relatie tot de groene stad en de expowaardigheid.
- November 2019. Alle pogingen om tot een oplossing te komen zijn mislukt. Besloten is een bestuurlijk overleg te voeren met een vertegenwoordiging van de RvC en directie van de Floriade BV, het topmanagement van Amvest en Dura Vermeer en de wethouders Floriade en Financiën van de gemeente. Doel is tot een besluit te komen over de showcase-woningen en *green embassies*. Kort na het overleg geeft de Floriade BV aan geen *green embassies* en showcase-woningen af te nemen van Weerwater CV. Verder geeft de Floriade BV aan: "Met betrekking tot de *green embassies* wordt voorgesteld om rekening te houden met de bouwwegen voor de *green embassies* op de reeds bekende locaties. Floriade BV zal op korte termijn met de gemeente Almere in overleg treden over de ontstane situatie en zal gezamenlijk met de gemeente bezien





of in 'eigen beheer' alsnog *green embassies* kunnen worden ontwikkeld. Met betrekking tot de showcase-woningen zal geen ander permanent vastgoed kunnen ontstaan. De voor deze woningen bestemde kavels zullen gaan worden ingevuld met tijdelijke inzendingen." De Floriade BV maakt zich grote zorgen over de expowaardigheid van de voorstellen. Daarnaast is er nog geen overeenstemming over de huurprijs.

- December 2019. Na een ultieme bemiddelingspoging trekken op 5 december de drie betrokken partijen de conclusie dat het verder werken aan de *green embassies* en showcase-woningen geen zin meer heeft. De beelden over de kwaliteit en de voorwaarden liggen te ver uiteen. Besloten wordt na het college de raad te informeren.
- Januari-april 2020. In deze periode richten Weerwater CV en de Floriade BV zich op het ontwikkelen van het overige vastgoed. Het gaat onder meer om commercieel vastgoed zoals de realisatie van een duurzame woontoren voor het middensegment (toren 2), een zorgcomplex, hotel, congresfaciliteiten en een bioscoop. De Floriade BV onderzoekt of zij de *green embassies* anders kunnen organiseren. Begin maart geeft de BV aan dat zij geen kans ziet de vijf internationale paviljoens te ontwikkelen door het ontbreken van een haalbare businesscase. Floriade BV heeft hiervoor namelijk nog geen afnemers gevonden. Floriade BV en Weerwater CV zijn wel overeengekomen 6 showcase-woningen in Toren 2 onder te brengen. In april besluit het college Weerwater CV niet te houden aan de realisatieverplichting die contractueel overeen is gekomen voor de bouw van 5-20 *green embassies* en 54 (van de 60) showcase-woningen¹⁰². De gemeente heeft formeel gezien het contractuele recht Weerwater CV te houden aan een bouwplicht voor de internationale paviljoens en de showcase-woningen. De bedoeling van partijen bij de ontwikkelingsovereenkomst was dat Floriade BV de internationale paviljoens en de zestig showcase-woningen zou gaan exploiteren tijdens het evenement. Daarvoor heeft zij ook een exploitatierecht gekregen in de overeenkomst. Nu de Floriade BV de gebouwen niet wil exploiteren vindt het college het niet redelijk en in overeenstemming met de bedoeling van partijen om Weerwater CV te houden aan haar bouwplicht. Het college concludeert dat niemand gebaat is bij een dergelijke realisatie. Floriade BV heeft onvoldoende financiële middelen om de vastgoedconcepten kostendekkend te exploiteren. Leegstand van vastgoed heeft geen positieve uitstraling op het evenement. Bovendien zijn de

kavels schaars en is het voor Floriade BV aantrekkelijker deze te benutten voor inzendingen. In het collegevoorstel staat nog het aanvullende argument dat "het houden van Weerwater CV aan de bouwplicht de verhoudingen met Weerwater CV onnodig op scherp zouden kunnen zetten met een mogelijke juridische strijd ten gevolg, die de aandacht bij beide partijen afleidt van de hoofdplicht, het op tijd realiseren c.q. gereed hebben van het Floriadeterrein zodat een wereldtuinbouwtentoonstelling gehouden kan worden."

- Juni-juli 2020. Na bespreking eind juni besluit de raad op 2 juli 2020 over het raadsvoorstel Permanent Vastgoed waarmee kennis wordt genomen van de gemaakte afspraken uit de bestuurlijke overleggen en het besluit van het college om Weerwater CV niet aan haar verplichtingen ten aanzien van de *green embassies* en showcase-woningen te houden. Voor het exploitatietekort op de huurovereenkomst van de Floriade BV met Weerwater CV voor Toren 2 stelt de raad € 900.000 beschikbaar. In het raadsvoorstel wordt aangegeven welk permanent vastgoed naast Toren 2 verder waarschijnlijk wel gerealiseerd gaat worden: de Flevo campus, het innovatiepaviljoen, een zorgcomplex gericht op ouderen met dementie, Woody's (*short stay*-complex voor bezoekers), Orient International Group (houtbouw en *short stay*-appartementen), Dome Convention Centre (binnententoonstellingsruimte) en de Dutch Innovation Experience (D-iX) voor de doorontwikkeling van de Flevocampus. Uiteindelijk zijn de Flevo campus (AERES Hogeschool), het innovatiepaviljoen (provincie), zorgcomplex Flora (Weerwater CV voor Zorggroep Almere) en Toren Flores (Weerwater CV/Amvest) gerealiseerd.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken

De bestuurlijke regiegroep is onder voorzitterschap van wethouder Ypma in 2019 frequent bij elkaar gekomen. Na aantreden van wethouder Hoek is de bestuurlijke regiegroep nog enkele keren bij elkaar geweest. Het was volgens hem een 'verlengd projectoverleg' waar hij als bestuurder niets te zoeken had. Daarom heeft hij zich teruggetrokken uit de bestuurlijke regiegroep, zo verklaart hij in het openbaar verhoor. In interviews is aangegeven dat nadien het directieoverleg een vergaand mandaat kreeg van de bestuurlijke regiegroep.

Op de ontwikkeling van het permanent vastgoed kijken de meeste betrokkenen wisselend terug. Wat goed leek op papier, bleek in de uitvoering heel ingewikkeld. Partijen verkeken zich op het concept van de combinatie van vastgoedontwikkeling



en evenement. Zoals projectdirecteur Schnieders verklaart: “Amvest had een ontwikkelplicht, maar de Floriade BV had geen afnameplicht, alleen een afname-recht. Dat is later in de discussie ook besproken. We kunnen Amvest wel dwingen om paviljoens te bouwen, maar de Floriade BV hoeft ze vervolgens niet af te nemen.”

Procesregisseur Rengelink verklaart het vastlopen van de gesprekken over het permanent vastgoed als volgt: “Ten eerste was er een planningsprobleem: landen namen vaak pas laat beslissingen over deelname en hun exacte eisen, terwijl de ontwikkeling van permanent vastgoed langdurige voorbereiding vergde. Ten tweede waren er financiële obstakels. Weerwater wilde financiële garanties voordat gebouwen werden gerealiseerd, maar landen waren niet bereid om vroegtijdig te tekenen voor huur of andere verplichtingen. Ten derde speelde er een kwestie van kwaliteit: de Floriade BV vond het voorgestelde vastgoed niet passend bij de ambitieuze uitstraling van de Floriade en wees sommige ontwerpen af vanwege onvoldoende kwaliteit.” Achteraf concludeert hij dat de gemaakte afspraken niet realistisch waren gezien de dynamiek en onzekerheden rond internationale deelname.

Andere geïnterviewden geven aan dat door het niet doorgaan van de bestelling van het permanent vastgoed de businesscase van Weerwater CV onder druk kwam te staan, omdat er minder vastgoed kon worden gerealiseerd voorafgaand aan het evenement. Hierdoor kon Weerwater CV geen inkomsten genereren. Zo was er onder meer het idee een hotel en een bioscoop op het Floriadeterrein tot stand te brengen waarmee voor en tijdens het evenement opbrengsten konden worden gegenereerd. Dit bleek niet haalbaar omdat dit volgens de Floriade BV niet in te passen was ten tijde van het evenement. Geïnteresseerde partijen haakten daarom af.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat er tegenstrijdigheden zaten in de ontwikkelingsovereenkomst. Zo waren er aan de ene kant hoge kwaliteitseisen waar het vastgoed aan moest voldoen. Aan de andere kant was er ook een maximum huurprijs. De hoogte van deze huurprijs stond niet in verhouding tot de hoge kwaliteitseisen. Weerwater CV moest de bouw op basis van de lage opbrengsten rendabel kunnen bekostigen.

Samenwerking gemeente met de Floriade BV

Algemene samenwerking

Vanwege de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Amvest wordt in 2019 de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de BV aangepast. Deze aanpassingen hebben voor het overgrote deel betrekking op de afspraken en rolverdeling ten aanzien van de terreininrichting en gebiedsontwikkeling. Ook op een aantal andere punten wordt de samenwerkingsovereenkomst aangepast aan de nieuwe situatie en de afspraken in de ontwikkelingsovereenkomst. Vastgelegd wordt dat de ontwikkelingsovereenkomst met Amvest geacht wordt integraal onderdeel uit te maken van de samenwerkingsovereenkomst. Daarnaast worden enkele aanpassingen doorgevoerd, omdat afspraken inmiddels achterhaald zijn.

De overlegstructuren worden verder vormgegeven conform de aangepaste samenwerkingsovereenkomst. De Directeur Floriade ZPO en de Directeur Floriade BV hebben onder voorzitterschap van de procesregisseur Floriade tweewekelijks overleg (het Directie Overleg). In de praktijk is dit soms wekelijks. Doel van het overleg is het bespreken van de voortgang van de uitvoering van het evenement en de gebiedsontwikkeling en de afstemming tussen beide. Dit overleg is er mede op gericht om in het geval van belangentegenstelling tussen de ontwikkeling van het evenement en de gebiedsontwikkeling de besluiten daarover voor te bereiden voor de IC-groep.¹⁰³ Hiernaast is de directeur van de Floriade BV adviserend lid van de IC-groep.

Wanneer in het directieoverleg met betrekking tot een agendapunt geen overeenstemming wordt bereikt, kan het agendapunt via de Interne Coördinatiegroep Floriade worden ingebracht in het college dat een besluit neemt dat bindend is voor beide partijen (artikel 15.9 van de samenwerkingsovereenkomst). Uit de gesprekken blijkt dat van deze escalatie-mogelijkheid ook in deze periode geen gebruik is gemaakt.

Op uitvoerend niveau wordt bijna dagelijks samengewerkt tussen ambtenaren van de gemeente en medewerkers van de Floriade BV aan diverse onderwerpen waar zij (gedeeltelijk) samen in optrekken.

Daarnaast treffen de wethouder Financiën en vanaf begin 2019 de wethouder Duurzaamheid, Mobiliteit en Democratische Vernieuwing (die later dat jaar tevens



wethouder Floriade wordt) en de RvC van de Floriade BV elkaar vier keer per jaar in de Algemene Aandeelhoudersvergadering (AVA). Tussendoor zijn er in deze fase op verschillende momenten ad hoc overleggen tussen een vertegenwoordiging van het college en de RvC. Vooral eind 2020 is er zeer intensief contact vanwege een hoogoplopende discussie over enkele personele kwesties.

In het vervolg van deze paragraaf gaat de commissie dieper op de samenwerking tussen de gemeente en de BV op een aantal specifieke punten te weten bij het werven van internationale deelnemers, bij het raadsbesluit Resultaat bestuurlijke verkenning Floriade Expo (2020), bij de kostenoverschrijding tijdelijke terreininrichting (2021) en bij de evenementenvergunning en het veiligheidsplan.

Samenwerking binnenhalen internationale deelnemers

De gemeente en de BV (en later ook de Rijkscommissaris) werken samen om internationale deelnemers aan de Floriade binnen te halen. Aanvankelijk richten de gemeente en de BV zich op steden. De strategie om steden binnen te halen is gebaseerd op het voor de Floriade bedachte concept van *growing green cities*.

Op deze wijze kunnen deze steden aan de wereld hun groene, duurzame innovaties tonen. Hiervoor bewandelen de gemeente en de BV twee sporen: één via het netwerk van de gemeente met steden in de wereld en één via het officiële spoor van de Internationale Vereniging van Tuinbouwproducenten (AIPH) en het Bureau International des Expositions (BIE) door het uitnodigen van de hierbij aangesloten landen. Het eerste spoor bewandelt de gemeente en het tweede spoor de BV, na haar benoeming in nauwe samenwerking met de Rijkscommissaris. Deze aanpak komt nog naar voren in het definitief ontwikkelingsplan van eind 2018, waarin wordt gesproken over zowel *green embassies* als stedenpaviljoens. In de loop der jaren blijkt dat steden niet de benodigde zeggenschap en financiële middelen hebben voor deelname. Vanaf dat moment richt de samenwerking zich vooral op het binnenhalen van landen. De nadruk van de werkzaamheden komt te liggen bij de BV en de Rijkscommissaris en de gemeente helpt waar nodig.

Samenwerking bij het raadsbesluit Resultaat bestuurlijke verkenning Floriade Expo 2022 (het zogenaamde go/no-go-besluit)

Begin 2020 breekt de coronapandemie uit die grote effecten heeft op evenementen wereldwijd. Het college stelt in april 2020 de heer Van Dorenmalen aan als bestuurlijke verkenner, om te onderzoeken hoe de gemeente Almere om moet gaan met de gevolgen van het coronavirus.¹⁰⁴ De bestuurlijke verkenner wordt gevraagd naar drie scenario's te kijken: 1) gecontroleerde afbouw van de Floriade, 2) uitstel van het evenement met 1 tot 2 jaar, en 3) evenement in 2022 met aangepaste ambitie. In mei 2020 levert hij de resultaten op, waaruit blijkt dat alle drie de scenario's mogelijk flinke kosten met zich meebrengen voor de gemeente. Deze kosten zijn uitgedrukt ten opzichte van het nul-scenario: het organiseren van het evenement in 2022 volgens de oorspronkelijke ambitie. Het college stelt uiteindelijk voor om de Floriade te organiseren conform de oorspronkelijke ambitie en vast te houden aan de originele startdatum. Half juni 2020 besluit de raad door te gaan met de Floriade en akkoord te gaan met de aanvullende kosten.¹⁰⁵

Zowel de gemeente als de Floriade BV worden gevraagd om gegevens aan te leveren bij de bestuurlijke verkenner. Een dag nadat het rapport van de bestuurlijke verkenner is afgerond verstrekt de Floriade BV nieuwe (slechtere) cijfers met consequenties voor alle doorberekeningen van de scenario's. Het gaat hierbij om tegenvallers als gevolg van tegenvallende sponsorinkomsten, bijdragen van derden en pendelvervoer parkeerterrein-evenement. Als gevolg hiervan moet het rapport worden aangepast terwijl de interne voorbereidingen voor het besluitvormings-



proces en de scenariokeuze al zijn gestart. Hierdoor vertraagt het besluitvormingsproces. In het kader van dit besluitvormingsproces ontstaat er, zo blijkt uit verslagen van de IC-groep en collegevoorstellen en besluiten, discussie tussen de verkenner en de Floriade BV in het bijzonder over scenario 3 en waar het bij de 'aangepaste ambitie' precies over gaat. De suggestie van de verkenner is bij dit scenario de totale omvang van het evenement te verminderen en daarmee ook op alle of een groot deel van de onderliggende onderdelen af te schalen.¹⁰⁶ Verkenner en Floriade BV krijgen geen eenduidig beeld wat en hoe dan moet worden afgeschaald. De verkenner heeft hierbij een kleiner evenement voor ogen dan de Floriade BV.

In het uiteindelijke besluit van de raad om door te gaan met de Floriade wordt opgenomen dat het programmamanagement aangepast wordt om meer transparant als één team te fungeren.¹⁰⁷ Concreet worden hiervoor zes maatregelen genomen:

- Het vrijmaken van extra budget gericht op het versterken van de organisatie van de Floriade BV.
- Het versterken van de sturing door de directie van de Floriade BV door het herstellen van het model van de tweehoofdige directie met op elkaar aansluitende kwaliteiten.
- Het versterken van de toezichthoudende functie op de Floriade BV door het aantrekken van een vierde lid van de raad van commissarissen met een financieel economische achtergrond.
- Het intensiveren van het overleg en de directe samenwerking tussen de directie van de Floriade BV en de wethouder Floriade, en de andere leden van het college.
- Het intensiever betrekken van alle leden van het college bij Floriade en haar voorbereidende activiteiten, ook met oog op de structurele baten van de Floriade voor Almere.
- Het bevorderen van de informele contacten tussen alle stakeholders onderling ter versterking van de gezamenlijkheid.

Met het uitvoeren van deze maatregelen beoogt de gemeente om de samenwerking met de Floriade BV te verstevigen. Aan de meeste maatregelen heeft men invulling gegeven: zo is er een tweede directielid aangesteld, is de RvC aangevuld met een extra lid en worden de overleggen op collegeniveau geïntensiveerd.

Samenwerking bij kostenoverschrijding tijdelijke terreininrichting

Ook aan de tijdelijke terreininrichting en de uiteindelijke grote kostenoverschrijding op dit gebied, werken de gemeente en de Floriade BV samen.¹⁰⁸ In de tweede helft van 2020 wordt duidelijk welk permanent vastgoed beschikbaar is tijdens Floriade, te weten de AERES Hogeschool, Food Forum, Toren 2 en de begane grond van het woonzorggebouw. Deze duidelijkheid creëert voor de Floriade BV een vertrekpunt voor de uitwerking van de tijdelijke terreininrichting. In de periode juni – juli 2020 wordt intern een traject gestart om voor alle projecten inclusief tijdelijke voorzieningen de projectplannen, mijlpalen, planningen en budgetten te actualiseren. In 2020 ondersteunt Arcadis de Floriade BV op diverse terreinen. In het najaar van 2020 wordt Arcadis duidelijk dat de raming voor de realisatie van wensen en eisen voor de tijdelijke terreininrichting niet binnen het budget gaan passen. Zij voeren een nadere risico-inventarisatie uit. Deze risico-inventarisatie is gekwantificeerd, waarbij de overschrijding op het budget opgenomen is als gevolg van het ontbreken van permanente gebouwen en bijbehorende terreininrichting. Vervolgens vraagt de Floriade BV eind december 2020 Arcadis een inschatting te maken van de verwachte kosten. Kort daarna geeft Arcadis per mail een raming af van € 29 miljoen.

Hierna is er een periode van interne reflectie op de raming van € 29 miljoen terwijl er ruim € 7,2 miljoen in de businesscase was opgenomen. Er zijn twijfels over de hoogte van de diverse verwachte extra kosten. Ook is nog de vraag of de onderbouwing van de bedragen voldoende is voor besluitvorming. Tevens wordt gezocht naar mogelijke besparingen. Begin maart 2021 is er een nieuwe versie van de raming van Arcadis ter hoogte van € 21,9 miljoen. Intern wordt vervolgens gewerkt aan een nadere onderbouwing van en toelichting op de overschrijding. Deze informatie (de kostenraming) wordt op 18 maart 2021 zogenoemd kwalitatief gedeeld met de RvC. De RvC vraagt de directie om de raming inzichtelijk te maken en daarbij aan te geven wat de verwachte budgetoverschrijding zal zijn. Op 30 maart licht de directeur van Floriade BV de ambtelijk opdrachtgever en tevens procesregisseur van de gemeente in. Op dat moment wordt ook de RvC geïnformeerd. Op die dag zijn ook de betrokken wethouders op de hoogte.

Vóór 30 maart 2021 is er op twee informele momenten (eind december 2020 / begin januari 2021) contact tussen medewerkers van de gemeente en de Floriade BV. Er blijkt uit de analyse van Arcadis dat er meer budget dan in de businesscase was geraamd nodig is voor de realisatie van de (tijdelijke) inrichting van het Floriade-



terrein. In deze informele contacten wordt het exacte benodigde budget niet nader gespecificeerd. Dit wordt ook tussen 28 en 31 december 2020 informeel telefonisch besproken tussen de woordvoerder van wethouder Lindenbergh en een projectmanager van de Floriade BV. Daar wordt duidelijk gemaakt dat Arcadis op verzoek van de Floriade BV bezig is met een herijking van het benodigde budget voor de (tijdelijke) inrichting en dat er mogelijk extra budget noodzakelijk is. Orde van grootte van het benodigde budget wordt op dat moment niet gemeld. Als gevolg hiervan bespreken de partijen dit in het zogenoemde werkoverleg aandeelhoudersvergadering van 8 januari 2021 en concluderen zij dat de Floriade BV eerst inzichtelijk moet maken waarover het gaat en dat zij deze analyse af gaan wachten.

Enkele dagen nadat de gemeente formeel op de hoogte is gesteld over de overschrijding is er een gesprek met de RvC van de Floriade BV met het verzoek om een nadere uitleg. Er gaat bij de Floriade BV een werkgroep *factfinding* aan de slag om het proces te reconstrueren. Daarnaast wordt er bij de Floriade BV een taskforce kostenoverschrijding tijdelijke voorzieningen in het leven geroepen.¹⁰⁹ De controllers van de gemeente werken hier actief aan mee. De taskforce houdt de ramingen van Arcadis nogmaals tegen het licht. Zij vinden de nodige besparingsmogelijkheden die geen nadelig effect hebben op de bezoekersaantallen en/of exploitatie, enkele kostenposten blijken te horen bij een ander budget (bij de Floriade BV dan wel gemeente) en een deel kan worden ondergebracht bij de risicoreserve van de gemeente. Conclusie is uiteindelijk dat de te verwachten overschrijding voor de tijdelijke terreininrichting ten opzichte van de € 7,2 miljoen in de businesscase bijna € 8,6 miljoen bedraagt.¹¹⁰

Samenwerking bij evenementenvergunning en veiligheidsplan

Het opstellen van het veiligheidsplan is conform de samenwerkingsovereenkomst een verantwoordelijkheid van de gemeente. De ZPO van de gemeente neemt hier in eerste instantie het voortouw in. Vanaf de voortgangsrapportage 2019-1 is het Veiligheids- en bereikbaarheidsplan in de planning opgenomen als een onderwerp waarvan het college aangeeft dat het aan de raad ter bespreking wordt voorgelegd. In de daaropvolgende voortgangsrapportages wordt telkens aangegeven dat het strategisch veiligheidsplan in de maak is.

Gedurende het proces van het opstellen van het veiligheidsplan blijkt dat dit een integraal onderdeel is van de aanvraag voor een evenementenvergunning, hetgeen een taak is van de Floriade BV. De Floriade BV gaat daarom aan de slag met het





veiligheidsplan en geeft een extern bureau hier opdracht toe. De gemeente en hulpdiensten denken aan de voorkant mee over de risicoanalyse en te nemen maatregelen.

In november 2020 neemt het college kennis van de inhoud van het concept-veiligheidsplan en besluit de raad te informeren via een agendavoorstel. In het collegebesluit wordt aangegeven: “Ondanks dat hij juridisch gezien geen taak of verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het veiligheidsplan, is de betrokkenheid en behoefte aan informatie op dit onderwerp groot bij de raad. Daarom worden zij door Floriade Almere 2020 BV (hierna: Floriade BV) geïnformeerd over de inhoud en aandachtspunten van het conceptveiligheidsplan en kan het gesprek worden gevoerd. De gemeenteraad heeft geen wettelijke rol ten aanzien van het opstellen en goedkeuren van een veiligheidsplan, hij maakt onderdeel uit van het verlenen van een evenementenvergunning (door bestuursorgaan burgemeester).”¹¹¹

Omdat de raad niet in staat is om de plannen inhoudelijk te beoordelen, legt de volggroep deze voor een second opinion voor aan het Kenniscentrum Evenementenveiligheid. Dit leidt tot meerdere besprekingen in de raad waarin, op basis van de bevindingen van het KCEV, aandachtspunten en aanbevelingen ingebracht worden. Deze worden vervolgens weer verwerkt door de Floriade BV. De gemeenteraad heeft formeel gezien geen taak of verantwoordelijkheid ten aanzien van het veiligheidsplan. Maar omdat het college heeft toegezegd dat het veiligheidsplan aan de raad ter bespreking wordt voorgelegd, blijven ze aangesloten. De totstandkoming duurt al met al erg lang – het veiligheidsplan is pas kort voor het evenement klaar en daarom wordt de evenementenvergunning ook op het laatste moment op 8 maart 2022 verleend.

Aanvullende bevindingen uit de gesprekken

In verschillende gesprekken is **de samenwerking in het algemeen** tussen de gemeente en de Floriade aan de orde geweest. Het gaat hierbij doorgaans over het ‘op armlengte’ van de gemeente opereren van de BV. Enkele geïnterviewde bestuurders kijken hier verschillend op terug. Wethouders Hoek en Ypma geven aan het op armlengte opereren van de Floriade BV niet zo te hebben ervaren. Goede en als het moet frequente afstemming was essentieel gezien de gedeelde verantwoordelijkheid om een succesvolle Floriade neer te zetten. Daar gingen de gesprekken in de praktijk over, maar bij beslissingen werd doorgaans de armlengte wel in acht genomen. Er werd zorgvuldig bekeken wie welke beslissing moest

nemen, uitgaande van ieders rol. “Want ‘op armlengte’ betekende: scherp oog hebben voor de formele verhoudingen”, zo schetst Hoek in zijn verhoor. Wethouder Lindenberg verklaart moeite te hebben met het concept op afstand plaatsen van de Floriade BV: “Iets wat voor jou heel belangrijk is, plaats je daarmee op een armlengte afstand. De directe controle zit ergens anders. Gaat het goed, dan ziet dat er mooi uit. Gaat het minder goed dan is het heel ongemakkelijk. Als het misgaat is het wel jouw geld.”

Volgens projectdirecteur Schnieders gaat het bij ‘op armlengte afstand’ over de rol van controleur en aandeelhouder. Zijn samenwerking met de Floriade BV was intensief, omdat zij met twee organisaties aan dezelfde opgave werkten. Procesregisseur Rengelink stelt vast dat de Floriade BV in de praktijk niet echt op armlengte van de gemeente heeft gefunctioneerd. De gemeente was volledig risicodragend, en er was wekelijks overleg tussen de gemeente en de Floriade BV. Daarnaast waren zowel de raad als het college intensief betrokken bij de besluitvorming, waardoor de beoogde onafhankelijkheid in sterke mate werd beperkt. De rol van de Floriade BV was echter essentieel vanwege de specifieke expertise die binnen de gemeente niet voorhanden was.

De frequentie en intensiteit van de wekelijkse overleggen, zoals de IC-groep in het bijzijn van de directeur van de Floriade BV, benadrukken de nauwe betrokkenheid van de gemeente. Tegelijkertijd waren deze overleggen noodzakelijk om de vele operationele vraagstukken en complexe uitdagingen efficiënt aan te pakken. Verder stelt Rengelink dat de adviserende rol van de directeur binnen de IC-groep waardevol was om het college tijdig en accuraat te informeren. Hoewel dit een verdere inperking van de armlengte betekende, zorgde het voor een betere informatiepositie van het college. Dit hielp om verrassingen in de besluitvorming te minimaliseren, ook al konden sommige ontwikkelingen, zoals tegenvallende bezoekersaantallen, niet volledig worden voorspeld.

Enkele geïnterviewden vertellen dat de afstand tussen de gemeente en de BV in de loop van de tijd steeds minder werd. Er gebeurden enkele dingen waardoor het vertrouwen broos werd. De Floriade BV had de voorstellen van Amvest over permanent vastgoed afgewezen en de budgetoverschrijding bij de tijdelijke terreininrichting kwam voor de gemeente als een donderslag bij heldere hemel. Dit leidde tot een intensievere bemoeienis van de gemeente.



Gesprekspartners van de Floriade BV geven aan dat de BV onder tijdsdruk werkte aan het realiseren van een evenement, waardoor de meest actuele informatie vaak dagkoers was. Dit terwijl de gemeente te maken had met ambtelijke en bestuurlijke afstemmingsprocessen. Dat werd niet altijd goed op elkaar afgestemd. Daarnaast was de BV veel tijd kwijt met “de politieke waan van de dag”, om de gemeente te helpen alle vragen te beantwoorden. De informatiebehoefte van de gemeente was hierin leidend. Directeur Griep geeft aan dat alle informatieverzoeken van de gemeente ingewilligd werden door de Floriade BV.

Over de samenwerking bij het **binnenhalen van internationale deelnemers** geven verschillende geïnterviewden aan dat de gemeente lange tijd het idee had om een Floriade te organiseren met steden als deelnemers in plaats van landen. Er is veel tijd, geld en energie gestopt in de promotie via die route. Dit heeft echter niets opgeleverd. Sommige gesprekspartners geven aan dat de gemeente dit had kunnen voorzien. Uiteindelijk is de werving verlopen langs de traditionele route via landen en ambassades. Hierbij speelde de Rijkscommissaris in de ogen van vele geïnterviewden een positieve rol. De oorspronkelijke ambitie van het binnenhalen van wereldsteden is dus later verschoven naar landen. Veel landen hebben wel het thema *growing green cities* in de inzending opgenomen.

Uit de openbare verhoren blijkt dat de direct betrokkenen niet tevreden zijn over de informatievoorziening vanuit de Floriade BV richting de gemeente over de **kostenoverschrijdingen van de tijdelijke terreininrichting**. Wethouder Hoek geeft aan dat deze kostenoverschrijdingen eind 2020 al gemeld hadden kunnen worden, in plaats van maart 2021. De heer van der Burg, destijds voorzitter van de RvC van de Floriade BV, vindt dat de RvC eerder op de hoogte gesteld had moeten worden dan de gemeente als aandeelhouder. Zowel wethouder Hoek als procesregisseur Rengelink geven aan dat er een verband is tussen het realiseren van veel minder permanent vastgoed en de toenemende kosten voor de tijdelijke terreininrichting. Het permanente vastgoed moest immers deels de voorzieningen bieden voor de twee miljoen verwachte bezoekers. De tijdelijke terreininrichting moest voor het uitblijven van het permanent vastgoed een oplossing bieden. Beiden hebben de indruk dat de Floriade BV hier onvoldoende snel op geacteerd heeft.

Over de **evenementenvergunning en het veiligheidsplan** verklaart Burgemeester Weerwind dat de vertraging te maken had met het veiligheidsplan. Er was te weinig informatie beschikbaar om het veiligheidsplan op te stellen. Er waren veel partijen

bij betrokken, iedereen moest leveren. Een integraal veiligheidsplan was noodzakelijk voor de evenementenvergunning.

Bevindingen commissie over samenwerking

Interne samenwerking

Met de totstandkoming van de ontwikkelingsovereenkomst tussen de gemeente en Weerwater CV verandert de interne samenwerking binnen de gemeente voor de Floriade. Er wordt een procesregisseur aangesteld. Er komt een extra aanspreekpunt voor de Floriade bij. Dat zorgt voor andere dynamieken.

Binnen de ZPO wordt doorgewerkt aan de randvoorwaarden om de gebiedsontwikkeling en het evenement van de grond te krijgen. Er worden een aantal belangrijke mijlpalen gehaald, zoals de realisatie van het arboretum en het afronden van het stedenbouwkundig plan. Tegelijkertijd verloopt de samenwerking tussen de ZPO en de lijnorganisatie moeizaam. Er is bij de afdelingen van de lijnorganisatie weinig (zelf)stimulans om aan de slag te gaan met projecten die geassocieerd worden met de Floriade, daar is immers bij de ZPO capaciteit voor.

Als de ZPO in de loop van 2020 de belangrijkste randvoorwaarden voor de expo en het evenement gecreëerd heeft, zien de betrokkenen van de ZPO zelf nog weinig nut voor de instandhouding van de programmaorganisatie. Met het terugleggen van de Floriade in de lijnorganisatie eind 2020 hoopt men dat de afdelingen van de lijnorganisatie alsnog aan de slag gaan met het borgen van de *legacy*. Dat lukt voor een deel.

Samenwerking met Rijk, provincie, NTR, bedrijfsleven en de zoektocht naar financiële partners en sponsors

Onder de tijdsdruk van het naderende evenement, worden er in de samenwerking met Rijk en provincie vanaf 2019 concrete afspraken gemaakt over de hoogte en voorwaarden van financiële bijdragen. Het duurt enige tijd voordat het rond is. Met bijna € 10 miljoen bijdrage vanuit de provincie en € 15 miljoen bijdrage vanuit het Rijk, wordt de verwachting voor de hoogte van de financiële bijdragen overtroffen. Omdat er echter gezocht moet worden naar een balans tussen de belangen van de gemeente (het dekken van de businesscase) en die van de partners (met eigen beleidsdoelstellingen), kan niet het volledige bedrag ingezet worden om de businesscase te ontlasten.



Met het uitbreken van de coronapandemie steekt de gemeente opnieuw energie in gesprekken met het Rijk en de provincie, om te kijken of er in dit kader aanvullende financiële ondersteuning mogelijk is. Bij het Rijk stuit de gemeente op voorwaarden voor financiële steun, waar zij niet aan kan voldoen. Het bestuurlijke netwerk in 'het Haagse' lijkt ook niet goed genoeg om dit te beïnvloeden. Bij de provincie is er politieke onwil om financiële steun aan de gemeente voor de Floriade mogelijk te maken. Met het Rijk wordt naast de gesprekken over geld, ook samengewerkt aan het werven van internationale deelnemers voor de wereldtuinbouwtentoonstelling. In aantal is de deelname van landen uiteindelijk vergelijkbaar met de eerdere editie van de Floriade in Venlo. Het aantal deelnemers is iets lager dan verwacht hetgeen onder meer te verklaren is vanwege de coronapandemie.

De zoektocht naar een medeaandeelhouder wordt al snel opgegeven en de zoektocht naar sponsors verloopt zeer teleurstellend om diverse redenen.

Samenwerking tussen de gemeente, de Floriade BV en Weerwater CV

In de samenwerkingsdriehoek tussen de gemeente, de Floriade BV en Weerwater CV zorgen de verschillende belangen voor complexe situaties. In algemene zin is

het belang van de gemeente om een succesvolle maar betaalbare Floriade te organiseren, met positieve effecten voor de hele stad. De Floriade BV richt zich op een succesvolle Expo, met de attractiewaarde die nodig is om de doelstelling van 2 miljoen bezoekers te realiseren. Weerwater CV moet de terreininrichting en gebiedsontwikkeling realiseren binnen de eigen financiële kaders. Dit alles onder de hoge tijdsdruk van een wereldtuinbouwtentoonstelling die in 2022 van start moet en het uitbreken van de coronapandemie vlak daarvoor. Deze complexiteit manifesteert zich bij de ontwikkeling van het permanent vastgoed op het Floriadeterrein. De combinatie van het ontwikkelen van een woonwijk en een evenement als de Floriade blijkt lastig. Voor de Floriade BV, die het afnamerecht heeft en geen afnameplicht, is de kwaliteit van het te realiseren vastgoed (in aansluiting bij het thema *growing green cities*) belangrijk voor een aantrekkelijke Expo. Voor Weerwater CV, dat een realisatieplicht heeft, blijkt in de uitwerking dat het niet mogelijk is om aan de kwaliteitseisen van de Floriade BV te voldoen binnen de eigen investeringscapaciteit. Omdat de gemeente afzonderlijke overeenkomsten heeft met de Floriade BV en Weerwater CV zit de gemeente ertussen om een oplossing te zoeken. Al met al is door de gemeente de complexiteit van de samenwerking en de te realiseren opgaven onderschat.

Samenwerking met de Floriade BV

Vanaf 2019 wordt het steeds duidelijker dat het lastig is om de samenwerking tussen de gemeente en de Floriade BV 'op armlengte afstand' vorm te geven, met de gemeente als enige financier en aandeelhouder. In de samenwerking met de gemeente is het voor de Floriade BV moeilijk om informatie aan te leveren op het moment dat de gemeente deze graag wil ontvangen. De processen bij de Floriade BV gericht op het evenement zijn duidelijk anders (dagkoersen) dan gemeentelijke politiek-bestuurlijke processen. Dat wordt niet altijd goed op elkaar afgestemd. Een voorbeeld hiervan is dat bij het go/no-go-besluit coronapandemie in 2020, de Floriade BV met nieuwe cijfers (hogere kosten) komt als de inkt van het rapport van de verkenner nog niet droog is. Daarnaast is de BV veel tijd kwijt met het dagelijks beantwoorden van allerlei vragen die relevant zijn vanuit het perspectief van de gemeente, maar niet vanuit het perspectief van de Floriade BV voor het organiseren van het evenement. Een voorbeeld hiervan is het veiligheidsplan. Het college zegt aan de raad toe dat hij hierover goed geïnformeerd wordt, hoewel de raad hierin geen formele rol heeft en het veiligheidsplan de verantwoordelijkheid is van de Floriade BV, niet de gemeente. Als gevolg hiervan moet de Floriade deze informatievoorziening aan de raad realiseren.





Op dagelijkse basis werken de gemeente en de Floriade BV intensief samen. Zij werken immers voor een groot deel aan dezelfde opgave. Maar het is ongemakkelijk voor de gemeente dat toezicht en besluitvorming op een andere plek zit, terwijl de gemeente opdraait voor de rekeningen als er sprake is van kostenoverschrijdingen. In een paar concrete dossiers komt dat tot uiting. De kostenoverschrijdingen voor de tijdelijke terreininrichting heeft de Floriade BV eerst volledig in kaart willen brengen, voordat hierover gecommuniceerd zou worden met de gemeente. Vervolgens wordt dit ook bij de gemeente gemeld, voordat de RvC van de Floriade BV geïnformeerd wordt. Dat laat zien dat het voor alle betrokkenen lastig is om grip te krijgen op het concept 'op armlengte afstand': men weet niet wie wanneer het beste geïnformeerd kan worden.

5.2.3 FINANCIËN

Verloop businesscase

2018 eindigde met een businesscase met totale omvang van € 110 miljoen kosten en € 78 miljoen opbrengsten. De bijdrage van de gemeente Almere bedroeg

€ 32,6 miljoen, met een risicoreserve van € 11 miljoen. In deze fase lopen de kosten voor de gemeente verder op. Dat wordt zichtbaar gemaakt in tabel 10 hieronder, die grotendeels is gebaseerd op het onderzoek naar de financiën dat op verzoek van de commissie is uitgevoerd door Deloitte (zie bijlage 2).

In 2019 vindt voor de begroting 2020 een bijstelling van de businesscase en actualisatie van de risico's plaats. De grondexploitatie wordt geactualiseerd (onder meer naar aanleiding van de verwerving van de jachthaven), een deel van de post 'vergroening jachthaven' wordt overgeheveld van de businesscase naar de grondexploitatie en er is loon- en prijscompensatie. De kosten voor de gemeente nemen met € 2,9 miljoen toe tot € 35,5 miljoen. De risicoreservering wordt geactualiseerd en stijgt naar € 13,4 miljoen.

Half juni 2020 besluit de raad naar aanleiding van het scenario-onderzoek door bestuurlijk verkenner van Dorenmalen door te gaan met de Floriade en € 8,7 miljoen toe te kennen voor aanvullende kosten en de risicoreserve met € 13,4 miljoen te verhogen. Het college geeft aan: "Voor de organisatiekosten is gerekend met een

TABEL 10: Overzicht ontwikkeling businesscase(s) Floriade 2012-2023

Jaar	Moment	Gemeente		BV		Totaal		Bijdrage gemeente	Risico reservering
		Kosten	Opbrengsten	Kosten	Opbrengsten	Kosten	Opbrengsten		
2012	Bidbook	87,6	78,0			87,6	78,0	10,0	7,0
2015	Masterplan	91,9	82,0			91,9	82,0	10,0	7,0
2016	Oprichting BV/ SOK + Naris	40,1	27,9	53,5	55,7	93,6	83,7	10,0	11,0
2017	ZPO	52,4	27,9	53,5	55,7	105,8	83,7	22,2	11,0
2018	Ontwikkelingsplan (grex)	36,0	21,4	53,5	55,7	89,5	77,2	12,3	11,0
2018	Herrubricering/actualisering	50,8	17,9	59,7	59,9	110,5	77,9	32,6	11,0
2019	Begroting 2020	53,7	17,9	59,7	59,9	113,4	77,9	35,5	13,4
2020	Bestuurlijke verkenning	53,9	18,7	68,5	59,3	122,4	78,1	43,9	26,6
2021	Tijdelijke inrichting (PB'22)	56,6	18,8	91,4	70,3	148,0	89,2	57,9	24,6
2022	Onttrekking risico's (maart)	61,7	20,5	93,3	63,9	155,0	84,5	69,9	13,0
2022	Minder bezoekers/PR '21 (juni)	67,3	20,5	94,3	21,9	161,6	42,5	118,9	6,1
2022	Kwartaalrapportage (Q3)	67,3	20,5	98,5	20,0	165,8	40,6	124,9	2,6
2023	Eindafrekening (maart/okt)	67,3	17,9	99,4	20,0	166,7	38,0	128,9	1,4



extra investering van € 4,8 miljoen. Dit was de uitkomst van de herijking van de businesscase. Voor de cofinanciering van de themapaviljoens en de attracties wordt extra budget uitgetrokken van € 2,6 miljoen. En tenslotte is voor de exploitatie van Toren 2 en het besluit dat niet wordt doorgegaan met de ontwikkeling van de *green embassies* een bedrag opgenomen van ca. € 1,3 miljoen. Het extra budget voor themapaviljoens en attracties kan beschouwd worden als een direct effect van corona.”¹¹² De verhoging van de risicoreserve houdt verband met het risico van lagere inkomsten als gevolg van de coronapandemie (bezoekers, parkeren, sponsoring) en hogere kosten voor pendelvervoer en overige posten.

In juli 2021 bij de besluitvorming naar aanleiding van de kostenraming tijdelijke terreininrichting is sprake van een kostenverhoging van € 14 miljoen, de totale kosten voor de gemeente stijgen naar 57,9 mln. Een groot deel (€ 8,6 miljoen) is voor tijdelijke voorzieningen als horecapaviljoens, toiletgebouwen, bebording, of straatmeubilair. Het cascomodel wordt door voortschrijdend inzicht onvoldoende geacht en bij uitblijven van extra inkomsten worden de kosten voor de gemeente hoger. Volgens de BV speelt het uitblijven van permanent vastgoed ook mee, daardoor is meer tijdelijke inrichting noodzakelijk.

In maart 2022 doen zich extra financiële tegenvallers voor van zo’n € 12 miljoen (met name hogere kosten pendelvervoer en lagere sponsorinkomsten), eind 2021 is hiervoor al wel een (deels) hogere risicoreserve opgenomen. In het raadsvoorstel Voortgangspresentatie Floriade januari 2022 en actualisatie risicoreservering Floriade wordt een onttrekking van € 7,3 miljoen van de risicoreserve voorgesteld, voornamelijk in verband met de sponsoring. Een nieuw risico van in totaal € 7,1 miljoen (met name als gevolg van het coronavirus) wordt niet in de reserve verwerkt, met als argument dat er ook nog hogere inkomsten worden verwacht van Rijk, provincie en mogelijk hogere bezoekersaantallen.

Aan het eind van het eerste kwartaal volgt een nadere onttrekking aan de risicoreserve voor busvervoer, ICT-/veiligheidsfunctionaliteit en extra investeringen om lege kavels tijdens de expo te voorkomen. Na deze onttrekkingen daalt de risicoreservering naar € 13 miljoen. De totale bijdrage voor de gemeente bedraagt daarmee op dat moment € 69,9 miljoen.

In juni 2022 wordt de businesscase bijgesteld met hogere kosten (parkeren, mobiliteit) en beduidend lagere inkomsten uit kaartverkoop: € 118,9 miljoen

(toename € 49 miljoen). De tegenvallers komen naar voren als de liquiditeitspositie van de Floriade BV en de uitgestelde accountantsverklaring bij de Programma-rekening 2021 nopen tot openheid. De Floriade BV zou volgens een eerder gemaakte afspraak eigenlijk pas later naar buiten komen met bezoekersaantallen.

In het najaar 2022 komen er nog € 6 miljoen hogere kosten voor de Floriade BV bij. In 2023 volgt nog € 3,5 miljoen aan nagekomen tegenvallers in de businesscase en de risicoreservering neemt met het verhogen van de businesscase af naar € 1,4 miljoen.

De kosten van de Floriade voor de gemeente Almere komen uiteindelijk uit op in totaal € 128,9 miljoen. De kosten voor de Floriade zijn daarmee aanzienlijk hoger dan de initiële bijdrage van € 10 miljoen plus de risicoreservering van € 7 miljoen. In de analyse van Deloitte is een overzicht opgenomen met de belangrijkste oorzaken van de extra kosten voor de gemeente Almere ten opzichte van de businesscase bij het Masterplan (2015).

In de businesscase van de gemeente bedraagt het nadeel € 40 miljoen, in de businesscase van de BV is dat € 79 miljoen nadeel. De grootste oorzaken voor deze verschillen zijn:

- Bezoekers: de inkomsten uit kaartverkoop en exploitatie van derden zijn veel lager (€ 34 miljoen) omdat het aantal bezoeken uitkomt op slechts 701.494. Projectorganisatie: zowel bij de ZPO (€ 12 miljoen) als de BV (€ 11 miljoen) worden de projectkosten opgehoogd ten opzichte van de businesscase in het Masterplan.
- De tijdelijke inrichting leidt tot hogere kosten (€ 9 miljoen).
- Sponsors: het verschil bedraagt € 9 miljoen ten opzichte van het Masterplan.
- Parkeren/mobiliteit (€ 7 miljoen) en geluidsmaatregelen (€ 5 miljoen) zijn kosten die niet in de businesscase waren voorzien.
- De bijdrage van de provincie die ten gunste komt van de businesscase is € 4 miljoen lager dan voorzien (€ 3 miljoen hiervan komt wel ten gunste van de grondexploitatie voor de realisatie van circulaire bruggen).

De achterliggende oorzaken die worden genoemd zijn het verlaten van de cascobenadering (extra kosten niet gedekt uit compenserende extra opbrengsten), toevoeging van nieuwe posten door aangescherpte doelstellingen (geluidsmaatregelen, parkeeroplossingen, groene initiatieven) en veranderende



omstandigheden en vooruitzichten die invloed hebben op projectplanning en budget.

Kostentoerekening woonwijk

Het college informeert de raad in april 2023 over de voorlopige eindafrekening. Het college becijfert de totale bijdrage van de gemeente op € 101,9 miljoen (inclusief resterende risicoreserve van € 1,4 miljoen is het totaal € 103,3 miljoen). Deloitte komt uit op € 128,9 miljoen. In de afbeelding hieronder is de tabel uit de voorlopige eindafrekening opgenomen, met daarin de regel 'Woonwijk'.¹¹³

Het verschil wordt bepaald door de toerekening van kosten uit de gemeentelijke businesscase voor de Floriade aan de woonwijk (€ 27 miljoen). De componenten van dit bedrag zijn de bijdrage voorziening grondexploitatie (€ 16,3 miljoen), geluidsmaatregelen (€ 4,7 miljoen), projectorganisatie (€ 3,5 miljoen), innovatie (€ 2,0 miljoen) en communicatie (€ 0,5 miljoen). De kosten zijn gemaakt onder de businesscase voor de Floriade maar worden van het totaal afgetrokken omdat het hier zou gaan om de grondexploitatie voor de toekomstige woonwijk (Hortus). Deloitte (zie bijlage 2) concludeert over de weergave van de post woonwijk in de eindafrekening dat deze kosten bij de Floriade horen: "de kosten woonwijk waren oorspronkelijk toegerekend aan de Floriade, er is geen vermelding van deze toerekening gemaakt in eerdere rapportages en er is niet formeel besloten tot andere kostenverdeling."

Deloitte geeft aan dat het wel is voor te stellen om, in afstemming met de raad, bepaalde kosten uit het Floriadetekort te elimineren, bijvoorbeeld omdat bepaalde uitgaven gedaan zijn voor zaken die ook na de Floriade ten goede komen aan Almere. Echter is het volledig elimineren van de bijdrage aan de voorziening grondexploitatie van € 16,3 miljoen volgens hen niet juist. In het tekort op de grondexploitatie zijn namelijk ook bijna de volledige investeringen in terrein-inrichting en plan- en ontwikkelingskosten van het Floriadeterrein begrepen.

Vanaf oktober 2022 ('Factsheet Floriade' bij programmabegroting 2023) neemt de gemeente een extra regel in het kostenoverzicht op waarbij € 25 tot € 27 miljoen van de gemeentelijke businesscase vanaf de programmabegroting 2020 wordt toegeschreven aan de ontwikkeling van de woonwijk (en niet aan de Floriade). Deze correctie op de totale kosten blijkt niet helemaal nieuw, maar komt pas in oktober 2022 voor het eerst in een raadsstuk met de (totale) gemeentelijke businesscase naar voren:

- Al op 21 november 2019 licht wethouder Lindenberg op de Politieke Markt bedragen in de programmabegroting mondeling toe, naar aanleiding van raadvragen, en trekt daarbij kosten van de businesscase af die bij de woonwijk horen. Hierover worden in de raad geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt.
- Bij de voortgangrapportage 2020-1 en 2020-2 en de eerste voortgangspresentatie in september 2021 ontvangt de raad een overzicht van het verloop van de businesscase (zoals dat is geadviseerd door Deloitte in 2019) vanaf 2015.

TABEL 11: Voorlopige eindafrekening Floriade (20 april 2023, Financiën & Control gemeente Almere)

Bijdrage Almere (totale kosten)	2015 Masterplan	2016 Oprichting BV	2017 ZPO	Programma Begroting 2020 Woonwijk ('18/'19)	Programma Begroting 2021 Verkenning	Programma Begroting 2022 Tijdelijke inrichting	2022 Onttrekking risico's	2022 Minder bezoekers / MPGA	2022 Programma begroting 2023	2022 Q4	Jaar- rekening 2022 Floriade BV
Gemeente	10	12,2	24,5	35,7	35,9	38,5	41,9	47,5	47,5	49,6	50,1
Woonwijk				-24,1	-24,1	-25,7	-25,7	-27	-27	-27	-27
Businesscase Expo		-2,2	-2,2		8,4	20,7	28,9	72	78,1	78,1	78,8
Bijdrage	10	10	22,3	12,3	20,9	33,5	45,1	92,5	98,6	100,7	101,9
Risico reserve	7	11	11	13,4	26,6	24,6	13	6,1	4,7	2,6	1,4
Totaal tekort	17	21	33,3	25,7	47,5	58,1	58,1	98,6	103,3	103,3	103,3



In deze overzichten worden geen 'kosten woonwijk' van het totaal afgetrokken.

- Aan de media wordt begin januari 2022 een factsheet gestuurd met daarin de totale Floriade kosten en opbrengsten opgesomd. Dit is inclusief een regel 'kosten die verband houden met de grondexploitatie stadwijk' en de toevoeging dat de kosten voor het evenement het totaalbedrag minus deze post van (op dat moment) € 25 miljoen bedragen.
- Op 17 maart 2022 doet wethouder Lindenbergh in een debat over het ophogen van de leningsfaciliteit voor de Floriade BV twee toezeggingen: 1) om voor de raad het exacte bedrag van de totale kosten van de gemeente voor de Floriade in een overzicht op een rij te zetten en dat voortaan bij ieder voorstel over de Floriade waarbij financieel iets verandert toe te voegen, en 2) om de liquiditeitsprognose van de Floriade BV openbaar te maken of in vertrouwen met de raad te delen.
- Naar aanleiding van de toezeggingen wordt een raadsbrief voorbereid. Eind maart 2022 staat over de regel 'kosten woonwijk' in een interne ambtelijke mailwisseling als voorbereiding op de raadsbrief het volgende: "Dit zijn geen kosten die zijn meegenomen in de grex [grondexploitatie] zelf. Deze kosten zitten in de buca [businesscase]. Er zijn een aantal kosten in de buca die meer gerelateerd aan de grex dan aan de buca. Daar hebben we in overleg met wethouder Hoek en zijn woordvoerder een splitsing ingemaakt richting de pers. Dit is al meerdere keren gedeeld met De Telegraaf en Omroep Flevoland. Hierover zijn afgelopen week nog vragen gesteld door OF. Beantwoording zal ik zo even separaat doorsturen. Het zou verwarrend zijn als nu voor een andere systematiek wordt gekozen." Deze weergave roept vragen op, in de interne mailwisseling wordt opgemerkt: "Dit vind ik ingewikkeld. Hoe kun je nu zeggen dat er in de businesscase kosten zitten die eigenlijk in de grex hadden moeten zitten. Dan had je ze ook in de grex moeten verantwoorden. [...] Dit lijkt op creatief boekhouden om de kosten van de Floriade te verlagen."
- In de (concept)raadsbrief 'Toezegging tijdens raadsvergadering 17 maart 2022 over extra lening Floriade' die is geagendeerd in het college op 5 april 2022 wordt de correctie voor de woonwijk in een totaaloverzicht met de gemeentelijke businesscase opgenomen en toegelicht: "De verliesvoorziening bedraagt € 15,1 miljoen en hebben wij afgetrokken van de gemeentelijke businesscase. Daarnaast zitten er nog kosten in de gemeentelijke businesscase die gemaakt zijn voor de toekomstige woonwijk en die wij daarom hebben afgetrokken van de businesscase." De brief bevat per post een toelichting op de aan de



woonwijk toe te rekenen kosten. Daarnaast is een bijlage toegevoegd met het verloopoverzicht van de businesscase zoals dat eerder aan de raad is gepresenteerd (zonder kosten woonwijk).

- In de collegevergadering van 5 april 2022 wordt de wethouder van Financiën gemandateerd de brief aan te passen.
- In de brief die daadwerkelijk wordt verzonden aan de raad op 8 april 2022 is het overzicht met kosten van de Floriade en de toedeling van de kosten aan enerzijds de woonwijk en anderzijds het evenement niet opgenomen. In plaats daarvan wordt aangegeven dat een technische toelichting georganiseerd zal worden. Deze vindt uiteindelijk niet plaats. Uit de besluitenlijst van de collegevergadering is niet duidelijk waarom de raadsbrief is aangepast. De aantekeningen van de collegesecretaris die de commissie op haar verzoek heeft verkregen geven het beeld dat het college de door de raad gevraagde informatie met betrekking tot de kosten op dat moment niet (schriftelijk) naar buiten wil brengen. Er wordt gesproken over “niet de eigen ellende organiseren”, waarbij er verschillen van opvatting zijn of dat een kwestie is van inhoud of van timing.
- Oktober 2022: de eerste schriftelijke informatie die de raad ontvangt met betrekking tot de aftrek ‘kosten woonwijk’ is de Factsheet Floriade bij de programmabegroting 2023 in oktober 2022. Daarin is de aftrek, met terugwerkende kracht, vanaf 2020 opgenomen. De uitleg die wordt gegeven is: “Binnen de gemeentelijke projectorganisatie worden niet alleen kosten gemaakt voor de expo, maar ook kosten ten behoeve van de toekomstige stadswijk die op hetzelfde moment wordt gerealiseerd. De bijdrage van de gemeente Almere is dan ook op te splitsen in twee onderdelen. Een bijdrage die verband houdt met de expo en een bijdrage die verband houdt met de grondexploitatie van de stadswijk.”
- In de (voorlopige) eindafrekening (20 april en 3 oktober 2023) wordt vanaf de programmabegroting 2020 tot de jaarrekening Floriade BV 2022 tussen de € 24,1 miljoen en € 27 miljoen van de gemeentelijke businesscase afgetrokken als kosten voor ontwikkelingen in de woonwijk, waardoor de kosten van de Floriade uiteindelijk € 101,9 miljoen bedragen. Het college telt daar de resterende risicoreserve van € 1,4 miljoen bij op en komt dan tot een totaal tekort van € 103,3 miljoen (zie tabel 11).

Risicoreservering en afwijking van de businesscase

Sinds het Naris-rapport in 2016 wordt de risicoparagraaf opgenomen in de voortgangsrapportages en hiervoor vindt steeds een actualisatie van de

risicoreservering plaats. Ook later (als er geen voortgangsrapportages meer worden opgesteld) wordt de risicoreserve herijkt bij het bijstellen van de businesscase. De methode om het bedrag te berekenen is een vermenigvuldiging van de kans dat een risico werkelijkheid wordt, maal de ingeschatte kosten van die post of gebeurtenis. De risicoreservering is het totaal van alle geïdentificeerde risico's, dit bedrag neemt toe tot 2020 en neemt daarna af: als risico's zich daadwerkelijk voordoen valt het geld vrij ter dekking van de businesscase. Met name in 2022 ‘materialiseren’ de risico's.

In 2020 bedraagt de risicoreserve € 26,7 miljoen (zie tabel 12).¹¹⁴ Dat blijkt achteraf niet voldoende om de hogere kosten en lagere opbrengsten volledig te dekken.

TABEL 12: Risico-analyse Voortgangsrapportage 2020-1

Risico's Floriade (bedragen x € 1mln)	Omvang	Kans	VGR 2020-1
Bijdrage subsidie /derden komt niet tot stand tgv business case	-2,0	60%	-1,2
Bijdrage Prov. Flevoland komt niet tot stand tgv de business case	-2,0	60%	-1,2
Tegenvallende bezoekers kaartverkoop / parkeren	-10,4	100%	-10,4
Sponsorbijdragen vallen tegen	-8,0	60%	-4,8
Tenderopbrengsten vallen 30% tegen	-1,2	40%	-0,5
Beheerbudget niet toereikend	-1,5	40%	-0,6
Diverse kleine risico's	-1,3	20-40%	-0,2
Veiligheidskosten	-1,0	60%	-0,6
Bouwvergunningen	-1,0	40%	-0,4
Kwaliteit evenement	-1,0	60%	-0,6
Avondprogrammering	-3,3	60%	-2,0
Busvervoer	-5,0	40%	-2,0
Onvoorzien BV	-1,8	60%	-1,1
Exploitatierisico Toren 2	-2,5	60%	-1,5
Risico bijdragen derden	-0,5	40%	-0,2
Totaal	-42,5	div.	-26,7



Om een beeld te krijgen van de kwaliteit van de risico-inschatting wordt de opbouw van de risicoreserve vergeleken met de oorzaken van het verschil in kosten en opbrengsten. De belangrijkste oorzaken van verschillen tussen de resultaten bij de eindafrekening in 2023 en de businesscase in 2020 vinden we bij bezoekersaantallen, terreininrichting, sponsoring, en kosten van de projectorganisatie(s).

De risicoreservering bestaat voor een groot deel uit een post **tegenvallende bezoekersaantallen** met impact op de opbrengsten. De bedragen uit de businesscase zijn gebaseerd op 2 miljoen betalende bezoekers. De risico-inschatting betreft alleen externe factoren (waaronder de coronapandemie) en wordt ingerekend voor 20% minder bezoekers (€ -10,4 miljoen). Deze post wordt 100% meegewogen in de risicoreservering. Dat komt neer op 1,6 miljoen verwachte bezoekers, een aantal waaraan lang wordt vastgehouden als realistische geachte ondergrens. Dit risico wordt in 2021 bij de programmarekening 2020 aangepast naar 80% omdat het risico kleiner wordt ingeschat door beschikbaar gekomen corona-vaccins, waardoor het bedrag afneemt naar € 8,3 miljoen risico. De risicoreservering is weliswaar onder andere in verband met de coronapandemie opgesteld, maar tot kort voor de opening wordt er zelfs gedacht dat er zo vlak na de coronabeperkingen ook wel eens meer belangstelling voor een buitenevenement zou kunnen komen (dat blijkt bijvoorbeeld uit het raadsvoorstel van 10 maart 2022). Uiteindelijk komt het aantal bezoeken uit op slechts 701.494.

Terreininrichting: de kostenstijging (totaal € 8,6 miljoen) in 2021 wordt in de risicoreservering van 2020 niet voorzien. Onder 'kwaliteit evenement' wordt slechts € 0,6 miljoen gereserveerd voor risico's op geen of kwalitatief te lage inzendingen (showcase-woningen of tijdelijke paviljoens). In 2020 is de veronderstelling dat via de overeenkomst met Weerwater een deel van de (kosten voor) tijdelijke terreininrichting wordt overgenomen. Dit blijkt uiteindelijk te ambitieus. Als er eind 2019 geen overeenstemming is over het te ontwikkelen permanent vastgoed is dat kennelijk geen aanleiding voor een hogere risicoreservering. Gedurende de actualisatie van de begroting in het najaar 2020 wordt er door de BV nog vanuit uitgegaan dat de beschikbare budgetten voldoende zijn voor faciliteiten en werkzaamheden, er daarbij van uitgaande dat een deel van de extra kosten voor rekening komt voor de gemeente. In 2021 komt naar voren dat de kosten hoger uitpakken en dat deze grotendeels thuishoren in de businesscase van de BV, die daar niet voldoende budget voor heeft.

Sponsoring: In de businesscase Floriade wordt in 2020 een sponsorbijdrage ingerekend van € 9,6 miljoen. In de risicobeschrijving wordt rekening gehouden met onvoldoende interesse vanuit de markt in het Floriade evenement en/of de trends die men ziet in de sponsoring van bedrijven (sponsoring in de vorm van grote financiële bijdragen loopt steeds verder terug) en een mogelijk verslechterde economische situatie. De risicoreservering wordt verhoogd ten opzichte van vóór de coronapandemie. In de risicoreserve wordt rekening gehouden met een bedrag aan tegenvallende partnerbijdragen van maximaal € 8 miljoen. Dit leidt tegen een grote kans van optreden (60%) tot een risicoreservering van € 4,8 miljoen. In 2022 worden de sponsorinkomsten in de businesscase in maart en juni fors verlaagd, in de eindafrekening blijft de teller steken op circa € 1 miljoen. De inschatting van de omvang in de risicoreservering is dus bij benadering juist, maar de kans van 60% blijkt te laag te zijn.

Kosten projectorganisatie: deze posten in beide businesscases veroorzaken ten opzichte van het Masterplan een belangrijke kostenstijging van € 23 miljoen (€ 11 miljoen bij de BV en € 12 miljoen bij de gemeente, waarvan € 7,8 miljoen wordt gedekt door overheveling van reguliere budgetten van de gemeente naar de projectorganisatie). Vanwege de verhoging naar aanleiding van de bestuurlijke verkenning wordt in de risicoreservering van 2020 de post 'organisatiekosten BV' geschrapt. In de businesscase in 2020 zijn de hogere kosten al grotendeels opgenomen. De bedragen worden voor de BV in 2021 en 2022 nog met € 3,6 miljoen opgehoogd en bij de gemeente worden deze nog met € 1,7 miljoen naar beneden bijgesteld.

Aanvullende bevindingen op basis van gesprekken

In deze fase nemen de kosten van de Floriade sterk toe, vooral door kosten voor de tijdelijke terreininrichting en lagere bezoekersaantallen. De betrokkenen geven hierover in de verhooren aan dat pas bij de uitwerking van plannen echt duidelijk werd hoe zaken moesten worden ingevuld en wat dat ging kosten. Het zorgde ervoor dat er vaak laat duidelijkheid kwam en geregeld tegenvallers werden gemeld. Zo stelt projectdirecteur Schnieders: "De tegenvallers van de BV na de bestuurlijke verkenning had de gemeente niet zien aankomen, dat was in al die jaren zo. We werden redelijk onverwachts geconfronteerd met vragen voor extra middelen."

Getuigen blijken in de verhooren verschillend te kijken naar de toenemende kosten van de **tijdelijke terreininrichting** als gevolg van minder bouwen van permanent



vastgoed (veel minder showcase-woningen en geen paviljoens). Procesmanager Rengeling van de gemeente geeft aan: “Bij het besluit over het definitieve vastgoed voorafgaand aan het evenement is niet stilgestaan bij de consequenties voor voorzieningen als toiletten, toegangspoortjes, etc. Het is de vraag of er een één op één relatie is tussen beiden. Volgens mij is die niet zo heel groot.” Terwijl directeur Bakker van de Floriade BV aangeeft dat er wel een relatie ligt met permanent vastgoed: “Mijn voorganger heeft, ik dacht in augustus 2020, Arcadis erbij gehaald met de vraag maak een plan voor de tijdelijke voorzieningen, gegeven het feit dat we niet de beschikking hebben over permanente gebouwen. Er wordt vaak gesproken over tenten maar de leveranciers noemen het ‘structuren’. Het zijn geen tenten met stokken en haringen, zoals op de camping. Het congresgebouw was zo’n ‘structuur’. Dat kostte een paar ton met alles erop en eraan. Er was nog een restaurant langs de snelweg. Zo was er een aantal gebouwen. Daar lag wel een relatie met de permanente bouw. Ik voorspel, was het met de permanente bouw gelukt, dan was het allemaal nog veel duurder geworden, echt veel duurder. (...) Het oorspronkelijke budget was voor het kleine werk. Hekwerk, prullenbakken. Dat waren geen grote gebouwen. Dat was voorzien in de permanente bouw, waarover geen afspraak bestond wie dat ging betalen.” Wethouder Lindenbergh kijkt hier weer anders tegen aan: “De BV gaf in de IC-groep aan het voor dezelfde prijs of goedkoper te kunnen [dan Weerwater CV]. Dan had je het over tijdelijke gebouwen. Ik vond het op dat moment geen gek verhaal van de BV. Later bleek dat de BV veel zaken vergeten was.” Aan de andere kant geeft hij aan dat Amvest te veel had beloofd.

Uit de gesprekken blijkt dat betrokkenen ook verschillend aankijken tegen het aantal na coronatijd **te verwachten bezoekers** en in het verlengde hiervan de financiële consequenties. Wethouder Hoek geeft aan dat er een inschatting van de bezoekersaantallen was gemaakt op basis van enkele aannames: “Dat er een vaccin zou zijn, dat er mogelijk nog regels zouden gelden voor afstand houden en dat de reisbeperkingen opgeheven zouden zijn. De aanname was ook dat het grootste deel van de bezoekers uit Nederland en Noordwest-Europa zou komen, en minder uit Azië en de Verenigde Staten. Misschien, zo werd gesuggereerd en gehoopt, zou de Floriade het einde van de coronamaatregelen wel inluiden, en een soort ‘openingsfeest’ zijn. Feesten trekken doorgaans veel bezoekers. De gemeente ging uit van 1,6 miljoen tot 2 miljoen bezoekers. De kosten daarvoor werden ingeboekt.” Procesmanager Rengeling beaamt dit: “De inschatting van meer betalende bezoekers was gebaseerd op de verwachting dat na het einde van





de coronamaatregelen mensen meer behoefte zouden hebben aan uitjes. Het feit dat de Floriade een buitenlocatie was, werd gezien als een aantrekkelijk aspect in een tijd waarin *coronaproof*-evenementen populair waren. Deze verwachting bleek achteraf echter niet realistisch.” Wethouder Lindenbergh is veel voorzichtiger en vindt de onderbouwing voor 2 miljoen bezoekers vrij dun: “Het geeft de verdeelde opvattingen binnen het college weer. De ene groep vond ‘reken jezelf niet rijk’. De andere vond ‘straal positivisme uit’. Het was ook zo dat niemand zekerheid had over hoe de bezoekersaantallen zich zouden ontwikkelen. Een evenement na een pandemie was nog nooit georganiseerd.” Overigens geeft RvC voorzitter Van der Burg in zijn openbaar verhoor aan dat de Floriade BV vanaf 2021 rekening houdt met 1,6 miljoen bezoekers onder meer omdat vanwege corona de prognose van bezoekers uit Azië sterk naar beneden is bijgesteld.

Ook op het verhogen van de risicoreservering voor lagere bezoekersaantallen in 2020 bij het zogenaamde go/no-go-besluit kijken de wethouders verschillend terug. Wethouder Lindenbergh stelt: “Als je door de risicoreservering heen keek gingen we op dat moment eigenlijk uit van 1,6 miljoen bezoekers. (...) Als je een getal opschrijft heeft dat twee effecten. Het ene effect heeft betrekking op je eigen financiën. Daarin wil je zo realistisch mogelijk zijn. Het andere effect is dat mensen zich ernaar gaan gedragen. We wilden de BV aansporen op de oorspronkelijke doelen, maar in onze risicoreservering hadden we met lagere aantallen rekening gehouden.” Wethouder Hoek ziet dit anders: de doelstelling was 2 miljoen bezoekers. Er werd een grotere reservering opgenomen voor een tegenvallend aantal in verband met corona. Bij de beslissing over laten doorgaan of niet werd dat aantal op 1,6 miljoen gesteld. De perceptie van wethouder Hoek is dat het nooit de bedoeling is geweest om een Floriade te organiseren voor 1,6 miljoen bezoekers – 2 miljoen was het uitgangspunt. Het risico dat dit niet zou worden gehaald vanwege corona was bekend. Volgens Hoek is het steeds zo in de risicoparagraaf opgenomen.

Over de aftrek van ‘**kosten woonwijk**’ verklaart wethouder Lindenbergh het volgende: “Ik wilde het onderscheid tussen woonwijk en evenement zuiver houden. Er werden ontwikkelingen in de stad in verband gebracht met de Floriade waar ik het niet mee eens was. De kans is aanwezig dat de woonwijk een positief resultaat oplevert. Ik vond dat geen reden om daarmee uitgaven voor de Floriade te bekostigen. In november 2019 is een opstelling voor de raad gemaakt. Daarbij heb ik de kosten van het evenement apart gehouden van de kosten van de woonwijk.” Bij het bepalen van de hoogte van het bedrag is volgens Lindenbergh indicatief

gekeken. Waar twijfel was over de toedeling is het bedrag gehalveerd. Later is een preciezere berekening gemaakt.

Geïnterviewde ambtenaren lichten toe dat er nooit sprake is geweest van een echte kostentoedeling aan de grondexploitatie; dit werd enkel gedaan voor de presentatie van de cijfers. Een geïnterviewde ambtenaar kan zich er wel iets bij voorstellen om op deze wijze de kosten apart te laten zien: om aan te geven dat er wel heel veel geld werd uitgegeven, maar niet uitsluitend aan het evenement zelf maar ook aan de woonwijk en aan innovatieve projecten voor de woonwijk. De voorziening voor de negatieve grondexploitatie was bijvoorbeeld heel duidelijk ten behoeve van de woonwijk. Wel kan worden gediscussieerd over de toerekening van 20% van de personele kosten aan de woonwijk en dat een groot deel van het innovatiebudget aan de stadswijk werd besteed. Een andere geïnterviewde ambtenaar is kritischer op deze opstelling: “Het is een politieke keuze geweest het zo te presenteren en ook verhullend.”

Bevindingen commissie over financiën

Kostentoerekening woonwijk

De totale kosten van de Floriade bedragen in totaal € 128,9 miljoen, dit bedrag wijkt beduidend af van het totaal van € 103,3 miljoen dat in de eindafrekening is opgenomen. De aftrek van ‘kosten woonwijk’ ter grootte van € 27 miljoen veroorzaakt het verschil. Deze aftrek is onterecht omdat het afwijkt van de eerder gehanteerde rapportagelijnen en er geen formeel besluit is genomen om de toerekening te wijzigen ten opzichte van de besluitvorming in 2018 over de business case en grondexploitatie. De nieuwe manier van presenteren is al in 2019 mondeling met de raad gedeeld en is vervolgens ook in communicatie met de pers gehanteerd (2022). Pas in oktober 2022 wordt dit in een rapportage naar de raad opgenomen. In april 2022 wordt een raadsbrief aangepast, zodat het totaaloverzicht met aftrek van de kosten woonwijk in de definitieve versie alsnog niet is opgenomen.

Verloop businesscase

De aannames blijven ook in deze fase lang optimistisch, zoals die met betrekking tot de bezoekersaantallen en sponsoring. Sommige aannames bij de businesscase zijn eigenlijk te mooi om waar te zijn, zoals het vasthouden aan het sponsorbedrag terwijl in deze fase duidelijk wordt dat er niet veel sponsors zullen komen. De redeneerlijn dat na de coronapandemie mogelijk meer bezoekers zullen komen



getuigt ook van optimisme, dit is niet op consumentenonderzoek gebaseerd. Een andere verklaring voor te lang vasthouden aan aannames uit de businesscase is dat er soms voor wordt gekozen om niet de businesscase, maar de risico-reservering aan te passen. Zo worden kosten, als er nog een kans bestaat op een betere afloop, wel gedekt zonder al een verlies te nemen in de businesscase. Het is bijzonder dat in de risicoreservering wordt gerekend met 100% kans op 20% minder bezoekers, dat zou normaal gesproken worden afgeboekt of verrekend in de businesscase. Het handhaven van het hogere bezoekersaantal vertroebelt het realistische beeld naar de raad en naar buiten en blijft hierdoor bijvoorbeeld wel de basis voor investeringen zoals parkeerplaatsen.

Risicoreservering

Wat risicomanagement betreft gaat de gemeente na het Naris-rapport door met risicorapportages, maar de (overigens gebruikelijke) kans x impact-aanpak betekent dat er geen rekening wordt gehouden met een 'worst-case' situatie. Achteraf kan je constateren dat het financiële resultaat het karakter heeft van de slechtste scenario's. Echter gedurende de voorbereidingen van de tentoonstelling is er steeds optimisme over een betere uitkomst mede ondersteund door diverse externe onderzoeken. Inhoudelijk worden de grootste risico's geïdentificeerd die uiteindelijk ook voor kostentoeenames zorgen. Een aantal hiervan zijn maar beperkt te beïnvloeden door afhankelijkheid van derden, zoals de bijdragen van overheden/derden, bezoekersaantallen en sponsoring. Op alle elementen van de risico-paragraaf is wel (enige) eigen invloed mogelijk, en uit de rapportages blijkt ook dat er maatregelen worden geïdentificeerd en genomen.

5.2.4 BESTUURLIJK PROCES

Rolinvulling college

Begin 2019 worden enkele wijzigingen in de governance doorgevoerd naar aanleiding van het advies van Veerman over de gevolgen van de gunning aan Amvest als samenwerkingspartner voor de ontwikkeling van het Floriadeterrein en de woonwijk. Zo wordt naast de wethouder Financiën ook de wethouder Duurzaamheid toegevoegd als vertegenwoordiger van de gemeente in de AVA. De achterliggende reden is dat hiermee een collegebrede verantwoordelijkheid voor het toezicht tot uiting komt in de AVA van de Floriade BV. De wethouder Duurzaamheid is dezelfde persoon die in september 2019 ook portefeuillehouder Floriade wordt.

De IC-groep wordt uitgebreid met de directeur van de Floriade BV als adviseur en de procesregisseur van de gemeente. De IC-groep komt grofweg elke twee weken bijeen. In de IC-groep komen onder andere zaken aan de orde die een strategische afstemming behoeven met de Floriade BV, inclusief de voorbereiding van de AVA. Als dit laatste aan de orde komt is de directeur van de Floriade BV niet aanwezig. Er is in aan het begin van deze fase nog steeds een portefeuillehoudersoverleg Floriade met de wethouder Floriade, waarbij de wethouder Financiën aansluit als er belangrijke financiële onderwerpen aan de orde zijn. De vergaderingen van de IC-groep zijn doorgaans na dit portefeuillehoudersoverleg.

De Floriade is een belangrijk thema in de coalitieonderhandelingen in 2020, na de coalitiebreuk van eind 2019, met een duidelijke opdracht aan het nieuwe college de Floriade door te laten gaan. Na de verkiezingen in 2022 wordt er tot juli 2022 onderhandeld over het nieuwe coalitieakkoord. In het coalitieakkoord 2022-2026 'Bouwen aan een gezonde toekomst' wordt de Floriade niet genoemd. De portefeuille Floriade wordt in het college niet bij één wethouder belegd, maar wordt een verantwoordelijkheid van het gehele college. De wethouder Financiën blijft de vertegenwoordiger van de gemeente in de AVA. Vanaf dit moment komt de IC-Groep niet meer bij elkaar en is er geen portefeuillehoudersoverleg Floriade meer. In juni 2023 stelt het college vast dat het met terugwerkende kracht ongewenst is dat het in zijn portefeuillevverdeling in 2022 onder (waarnemend) burgemeester en wethouders geen coördinerende verantwoordelijkheid voor de Floriade is toebedeeld. Het college besluit dan dat de burgemeester die verantwoordelijkheid op zich neemt. Burgemeester van der Loo vult dit vooral in procesmatige zin in door zorg te dragen voor een goede afsluiting, maar geeft geen sturing aan de *legacy*.

Aanvullende bevindingen op basis van gesprekken

In deze fase werden in het college conflicterende belangen zichtbaar tussen de portefeuillehouders Floriade en Financiën en liepen de spanningen hoger op dan in de eerdere fasen van het proces. Uit de gesprekken blijkt dat de wethouder Financiën vooral probeerde de financiering binnen de perken houden. De portefeuillehouder Floriade keek daar anders naar. Een goed voorbeeld is blijkens het verslag van de discussie in de IC-groep in het kader van het go/no-go-besluit naar aanleiding van de bestuurlijke verkenning in 2020. Wethouder Hoek wees op de baten voor de stad, imagoschade en de betrouwbare overheid, terwijl Lindenberg aangaf dat als je het puur financieel bekeek stoppen minder kostte



dan doorgaan. Wethouder Hoek geeft in zijn verhoor aan dat hij en wethouder Lindenberg niet altijd direct hetzelfde standpunt hadden, maar dat de gang van zaken professioneel was. De ene keer waren de wethouders eensgezind (zowel in boosheid als in tevredenheid) en de andere keer waren zij het faliekant oneens, geeft hij aan. Hij geeft aan dat er bijvoorbeeld onenigheid was in het college over de bandbreedte van de bezoekersaantallen en het informeren van de raad over de tijdelijke terreininrichting. Waarnemend burgemeester Bijleveld reflecteert hierop als volgt: “Het is denk ik niet een heel groot geheim dat de wethouders er heel anders naar keken.” De verschillen lagen ook volgens haar onder andere bij de financiële kant en hoe met informatie om te gaan richting de raad.

Waarnemend burgemeester Bijleveld viel op toen zij startte dat het college in Almere een “wethouders-college” was. Dit betekent dat er veel eigenstandig werd uitgevoerd en besloten door de wethouders. Terwijl er in principe sprake dient te zijn van een collectieve verantwoordelijkheid. Veel gesprekspartners benadrukken dat uiteindelijk alle besluiten door het college in collegialiteit en totaliteit zijn

genomen en dat de verantwoordelijkheid voor de Floriade door het gehele college werd gedragen. Vanaf het nieuwe college in 2022 werd de “hete aardappel de Floriade”, zoals een enkele keer genoemd in de openbare verhooren, bij niemand in het college individueel belegd. Uit de gesprekken blijkt dat dat soms verwarring opleverde wie vanuit het college waarvoor aan de lat stond. Uiteindelijk stuurde dus vanaf zomer 2022, zoals procesregisseur Rengelink schetst, niemand meer bestuurlijk op de *legacy*. Hij kwalificeert dit als kapitaalvernietiging.

Volgens de geïnterviewden was de stijl van **leidinggeven van de burgemeesters** verschillend, maar niet zo anders dat het leidde tot een andere uitkomst voor de Floriade. Lindenberg schetst de verschillende stijlen als volgt: “Ze liepen sterk uiteen als het ging om alle standpunten te horen versus snel opereren en besluitvaardig zijn.” Hij geeft ook aan dat burgemeesters soms een wethouders-taak overnamen of aanvulden en op een enkel moment nauw betrokken waren. Burgemeester Weerwind beschrijft in zijn verhoor zijn rolinvulling als volgt: “Ik werkte aan zaken in mijn portefeuille en daarnaast ondersteunde ik de wethouders waar dat nodig was.” Hij liet veel over aan zijn ‘vakwethouders’. Hij geeft in zijn verhoor aan dat hij op afroep af en toe een actievere rol speelde, bijvoorbeeld als hem werd gevraagd met een directeur van één van de samenwerkingspartners te bellen. Dit werd wel in principe gedaan met inachtneming van het vier-ogen-principe, dat wil zeggen in bijzijn van de portefeuillehouder Floriade.

Uit de gesprekken blijkt dat **de IC-groep** de toegevoegde waarde had om “elkaar even in de ogen te kunnen kijken.” Ook diende het overleg voor het uitwisselen van informatie en voorbereiding van besluitvorming voor het college. Door sommige geïnterviewden werd het gezien als een voorportaal voor de collegevergaderingen, door anderen als afstemmingsoverleg. Burgemeester Weerwind geeft in het verhoor aan dat hij optrad als technisch voorzitter en naar eigen zeggen steeds woog “kunnen we dit bespreken in het college?” Andere getuigen, zoals de procesregisseur, beamen dat het inderdaad zo ging in de IC-groep, maar dat de burgemeester er ook voor heeft gezorgd dat collegeleden inhoudelijk bij elkaar kwamen.

Wat betreft de **bestuurlijke vertegenwoordiging in de AVA van de Floriade BV** geeft wethouder Lindenberg aan het een fout te vinden dat er eerst voor was gekozen alleen de wethouder Financiën de gemeente als aandeelhouder te laten vertegenwoordigen in de AVA. Hij is blij dat in zijn periode een tweede wethouder



werd toegevoegd, volgens hem kwam daardoor het belang van de gemeente beter naar voren omdat een meer inhoudelijk wethouder er het dichtst op zit. Wethouder Floriade Hoek geeft aan dat hij zelf ook niet heeft ervaren dat het optreden als aandeelhouder vanuit zijn portefeuille inging tegen het oorspronkelijke idee van een scheiding van verantwoordelijkheden. Lindenberg gaf naar eigen zeggen als aandeelhouder formeel de boodschappen door en stuurde in zijn tijd “niet flink” op de inhoud van het evenement. Hoek zag zijn rol in de aandeelhoudersvergadering in de praktijk vooral als een tweede wethouder, die diepte bracht in de activiteit, die de mogelijkheid bood om met vier ogen te kijken in plaats van met twee en om de voorbereiding op een wat andere manier te doen. Hij zag het ook als zijn verantwoordelijkheid om het aspect duurzaamheid te laten horen.

Het **portefeuillehoudersoverleg** was volgens ambtelijke gesprekspartners de plaats om alles met betrekking tot het evenement, en daarna tot de woonwijk, met de wethouders te bespreken. De wethouders gaven de betrokken ambtenaren onderwerpen mee om nader uit te zoeken of uit te voeren. Alle bestuurlijke stukken werden besproken in het portefeuillehoudersoverleg.

Rolinvulling van en informatievoorziening aan de raad

Rolinvulling van de raad

Een belangrijk besluit in deze fase is het zogenaamde go/no-go-moment in juni 2020, waarbij de raad besluit over het al dan niet doorgaan met het organiseren van de Floriade onder andere naar aanleiding van een bestuurlijke verkenning (voor het proces zie p 113-114). Andere besluiten zijn meer van financiële aard. De raad stemt in juli 2021 met het verstrekken van € 12,3 miljoen extra budget voor onder andere de tijdelijke inrichting van het Floriadeterrein (voor het proces zie p 114). In maart 2022 gaat de raad akkoord met een begrotingswijziging naar aanleiding van de onttrekking van € 7,3 miljoen aan de saldireserve (risicoreservering, voornamelijk in verband met de tegenvallende sponsorgelden). Bij dit besluit wordt door een ruime meerderheid in de raad de motie ‘Geen extra geld meer naar de Floriade’, ingediend door de PVV en Partij voor de Dieren, aangenomen. Het dictum van de motie spreekt uit geen extra middelen meer voor de Floriade ter beschikking te stellen en draagt het college op voor nieuwe tegenvallers en/of risico’s oplossingen te vinden binnen de huidige omvang van de businesscase en risicoreservering of door middel van bijdragen van derden. De raad besluit in juli 2022 de Programmarekening 2021 vast te stellen met een extra tekort van

€ 40,4 miljoen met name als gevolg van veel minder bezoekers (voor het proces zie p 115-117).

De raad besluit verklaringen van geen bedenkingen te geven met betrekking tot het vestigen van de Aeres Hogeschool op het Floriadeterrein in maart 2019, de kabelbaan in oktober 2020 en voor de aanleg van een tijdelijk parkeerterrein in mei 2021.

Er worden in vergelijking met de anderen fasen relatief veel schriftelijke vragen gesteld en interpellatiedebatten aangevraagd. Er vinden acht interpellatiedebatten plaats, onder andere over het permanent vastgoed in januari 2020, het opstappen van de RvC in februari 2019 en de bezoekersaantallen in mei 2022. Het aantal aangenomen moties en amendementen is daarentegen een stuk lager dan in de andere fasen. Van de in totaal 53 aangenomen moties en amendementen, komen er slechts 11 uit deze fase.

Aanvullende bevindingen op basis van gesprekken

Een aantal woordvoerders geeft aan dat zij achteraf gezien de raad veel bezig vonden met detailsturing. In de gesprekken met de woordvoerders wordt aangegeven dat iedere partij vanuit haar eigen perspectief het dossier aanvloog en probeerde bij te sturen. Sommige partijen vonden duurzaamheid heel belangrijk en anderen juist de financiën, veiligheid (onder meer uitgewerkt in het veiligheidsplan) of het ondernemerschap. Er is het voorbeeld gegeven dat sommige partijen de inzet van dieselmotoren een heel belangrijk punt vonden en daarover kritische vragen stelden, terwijl dat andere partijen niet veel kon interesseren. Ook door sommige bestuurders wordt de detailsturing door de raad specifiek genoemd. Burgemeester Bijleveld viel dat ook op: “Zij hadden veel meer grote regie-aanwijzingen moeten geven en niet over iedere bus of over ieder hek met wel of geen slagboom moeten praten.” Er wordt gesteld dat de raad soms op de stoel van het college ging zitten, zoals bij het veiligheidsplan. Over het veiligheidsplan verklaart burgemeester Weerwind het belangrijk te hebben gevonden dat het in de raad besproken werd, daar kon het alleen maar beter van worden. Hij wilde de raad open en transparant meenemen in een onderdeel van zijn portefeuille. Hij was echter niet blij dat het proces zo lang duurde. Burgemeester Bijleveld kijkt hier anders naar en vindt dit niet rolvast: “De bevoegdheid ligt bij de burgemeester en die moet daar ook over besluiten. Door het van tevoren met de raad te bespreken maak je er een er een politieke procedure van, wat een vergunningsverstrekking



niet moet zijn. Natuurlijk moet een burgemeester verantwoording afleggen, maar dat is na het verstrekken van de vergunning.”

Veel gesprekspartners noemen **het negatieve sentiment** in de raad ten opzichte van de Floriade. Enkele partijen hebben zich vanaf het begin af aan negatief uitgelaten over de Floriade en zijn daar in de opvolgende jaren niet meer vanaf geweken. Andere partijen werden gaandeweg kritischer op het dossier. Het leidde volgens sommige gesprekspartners tot wantrouwen tussen oppositie en coalitie. Er was een kleine groep heel kritisch en die had in de publiciteit de overhand. In de beleving van wethouder Hoek was de Floriade “een boksbal of een krabpaal voor de luidruchtige minderheid.” Enkele gesprekspartners noemen het negatieve sentiment in de raad in combinatie met berichtgeving in de media ook als één van de factoren waardoor sponsors wegbleven. Zij geven aan dat bedrijven niet snel geneigd zijn te investeren in een evenement waar vanaf het begin af aan veel negativiteit omheen hangt, maar dan liever kiezen voor een evenement dat alleen maar in een positief daglicht staat. Andere gesprekspartners geven aan dat zij dit niet zien als dé doorslaggevende of belangrijkste factor waardoor bedrijven niet wilden sponsoren.

Uit de gesprekken met de woordvoerders in de raad blijkt de invloed van de **coalitieafspraken** en de coalitiediscipline. Coalities in 2018 en 2020 duldden uitsluitend partijen die voorstander waren van het organiseren van de Floriade. Eén van de woordvoerders van een coalitiepartij haalt aan dat het zijn van een coalitiepartner bij het Floriade dossier na 2018 niet eenvoudig was. Hij geeft aan dat je als oppositiepartij bij de Floriade meer durfde te interveniëren dan als coalitiepartij. Als bijvoorbeeld de volggroep met vragen kwam of als je als fractie zelf vragen had en je bevond je in de coalitie, dan probeerde je eerst intern die vragen te bespreken. Dat intern bespreken kon volgens de woordvoerder zowel binnen de coalitie als met de betreffende wethouder. De debatten die in de raad volgden waren ook ingewikkeld voor de woordvoerders vanuit de coalitie. Woordvoerders voelden dat de wethouder het niet als prettig ervoer als er bepaalde vragen in de openbaarheid werden gesteld door coalitiefracties. In één gesprek is aangegeven dat de wethouder Floriade aan de telefoon heeft gezegd tegen een woordvoerder uit de coalitie dat als die coalitiepartij tegen het zogenaamde go/no-go-besluit (2020) zou stemmen, het college zou vallen. Terwijl er getalsmatig geen consequenties waren als die fractie zou tegenstemmen.





Ook is uit een gesprek naar voren gekomen dat om dezelfde reden binnen een coalitiefractie sterke druk op een raadslid is uitgeoefend de coalitie te steunen, terwijl het raadslid het er eigenlijk niet mee eens was.

Informeren van de raad door het college

In deze fase heeft het college de raad periodiek geïnformeerd, maar ook op bepaalde sleutelmomenten. Op deze sleutelmomenten heeft de raad ook een aantal keer zelf actief om informatie gevraagd. In het vervolg wordt eerst ingegaan hoe het college de raad in algemene zin heeft geïnformeerd over de voortgang en de financiën. Daarna wordt specifiek ingegaan op het informeren van de raad over het permanent vastgoed, de bestuurlijke verkenning, de tijdelijke terreininrichting en de tegenvallende bezoekersaantallen. Deze onderwerpen worden uitgelicht, omdat dit belangrijke momenten voor het verloop van het Floriade dossier zijn geweest waar de raad uitvoerig over heeft gesproken. Het op een rij zetten van de feiten helpt bij het krijgen van een beeld hoe de raad is geïnformeerd rondom dergelijke sleutelmomenten.

Informeren van de raad over de voortgang in het algemeen en over financiën

In deze fase wordt de raad ook in algemene zin geïnformeerd over de voortgang. Tot en met 2020 worden twee keer per jaar voortgangsrapportages opgesteld. Elke voortgangsrapportage wordt besproken met de raad mede op basis van een brief van de volggroep met inzichten over de rapportage. De opbouw blijft op hoofdlijnen redelijk gelijk, met onder andere steeds voortgang op ambitieclusters, planning en kritieke paden en financiën en financiële risico's. Namen van de ambitieclusters, de financiële overzichten en de rubrieken daarbinnen, het planningsoverzicht en de rubrieken daarbinnen verschillen telkens. Zogenaamde KPI's worden tot en met 2019 in een aparte bijlage gepresenteerd en verdwijnen daarna. Begin 2021 besluit de raad bij motie dat de schriftelijke voortgangsrapportages worden vervangen door circa drie keer per jaar een openbare (technische) toelichting over de voortgang, gevolgd door een politieke bespreking. De reden hiervoor is dat de raad behoefte heeft om frequenter door het college en de Floriade BV bijgepraat te worden nu de opening nadert en de realisatie in hoog tempo vorm krijgt. De uitgebreide voortgangsrapportages zijn door verschillende oorzaken vaak niet meer actueel als ze op de agenda komen.¹¹⁵ De eerste voortgangspresentatie is op 23 september 2021. Het college dient voor de technische toelichting een agendaverzoek in, dat op verzoek van de volggroep al enig inzicht geeft in de voortgang. De uitgebreide inhoudelijke toelichting volgt in presentatie op de

Politieke Markt om een actueel beeld te geven van zaken die op schema liggen en onderwerpen die bijsturing vragen. Ook de directeur van de Floriade BV geeft op uitnodiging van de volggroep een mondelinge toelichting op de voortgang. Daarna volgt nog één mondelinge toelichting van het college in januari 2022, waarbij ook de directeur Floriade BV een presentatie geeft.

Het college blijft de raad in deze fase informeren over de financiën via de paragrafen Floriade in de programmarekening en programmabegroting en de voortgangsrapportages (zie paragraaf 4.2.4). Deloitte maakt begin 2020 op verzoek van de Volggroep een historische analyse van de businesscase. Het doel is de ontwikkeling van de kosten voor de Floriade en de bijdrage van de gemeente voor de raad in beeld te brengen en te adviseren over de informatievoorziening. Deloitte constateert dat individuele mutaties in raadsvoorstellen uitgebreid worden verklaard, maar dat het ontbreekt aan duidelijke totaaloverzichten. Deloitte adviseert hier verbetering in aan te brengen en daarbij ook duidelijker onderscheid te maken tussen ontwikkeling van kosten en opbrengsten, en dus saldo, enerzijds en de dekking daarvan anderzijds. In dit kader geeft Deloitte diverse aanbevelingen voor consistente (financiële) rapportages en (totaal-)overzichten. Hier wordt invulling aan gegeven in de voortgangsrapportages 2020-1 en 2020-2. Na het stoppen van de voortgangsrapportages ontbreken vaste ankerpunten om de businesscase goed te volgen. Zo wordt bij de presentatie van de voortgang in september 2021 het verloopoverzicht van de businesscase van de gemeente en de Floriade BV wel toegevoegd aan de (achteraf) schriftelijk beschikbaar gestelde presentatie, maar niet mondeling toegelicht. Bij de presentatie in februari 2022 wordt niet meer ingegaan op het budgetverloop. Er is geen totaaloverzicht meer beschikbaar van de gehele businesscase. In maart en juni 2022 bijvoorbeeld worden aan de raad wederom alleen de mutaties (extra kosten) gepresenteerd, niet de aangepaste businesscases van de gemeente en de BV, zodat er geen zicht is op de totale kosten.

Informeren van de raad over permanent vastgoed

Over het permanent vastgoed (2019/2020) is de raad als volgt geïnformeerd:

- Op 1 juli 2019 verloopt de datum aangaande de 'bestelling' van de Floriade BV bij Weerwater CV voor het permanent vastgoed. Daarna gaan de gesprekken/onderhandelingen verder waarbij de gemeente ambtelijk en bestuurlijk ook een actieve rol speelt (zie paragraaf 5.2.2). De raad wordt hierover niet geïnformeerd.



- Begin december 2019 stellen partijen vast dat zij er niet uitkomen.
- Op 12 december 2019 informeert wethouder Hoek de raad mondeling dat er geen overeenstemming is bereikt tussen de Floriade BV en Weerwater CV.
- Het college informeert op 17 december 2019 de raad per brief dat het de Floriade BV en Weerwater CV niet is gelukt overeenstemming te bereiken over een deel van het vastgoedprogramma dat voorafgaand aan de expo wordt gerealiseerd. De redenen die het college geeft zijn dat de aangeboden planproducten niet zijn aanvaard door de Floriade BV omdat deze voor hen niet aan de expo-kwaliteitseisen voldoen en dat de uitwerking van de financiële condities (huurprijzen en huurvoorwaarden) niet heeft geresulteerd in een overeenkomst tussen Floriade BV en Weerwater CV.
- Op 23 januari 2020 vindt een interpellatiedebat op verzoek van de PVV plaats. De PVV wil duidelijkheid over de handelwijze van het college bij de ogenschijnlijk verstoorde verhouding tussen partijen.
- In het voorjaar wordt duidelijk welk permanent vastgoed wel gebouwd gaat worden.
- In juni 2020 legt het college de raad een besluit voor over het uiteindelijk te realiseren permanent vastgoed.
- Op 25 juni 2020 stuurt de Volggroep een brief met haar bevindingen met betrekking tot het raadsvoorstel over het permanent vastgoed naar de raad. Hierin uit de Volggroep haar zorgen over de positie van de raad, de risico's die met dit besluit weer terug naar de gemeente worden gehaald en haalt nogmaals de in de second opinion van AKRO Consult genoemde risico's aan.
- Op 2 juli 2020 neemt de raad het besluit kennis te nemen van de afspraken die zijn gemaakt in de bestuurlijke overleggen met Floriade BV en Weerwater CV en van het vastgoed dat (waarschijnlijk) wordt gerealiseerd voorafgaand aan het evenement. Daarnaast neemt de raad kennis van het niet houden van Weerwater CV aan de realisatieverplichting en stemt de raad in met de aankoop van de gronden voor de mogelijke realisatie van de Dutch Innovation Experience en de verdere groei van de Flevocampus.

Informeren van de raad over bestuurlijke verkenning

Over de Bestuurlijke verkenning (2020) is de raad als volgt geïnformeerd:

- Begin 2020 breekt de coronapandemie uit, met onduidelijke gevolgen voor het verloop van de Floriade in 2022.
- Het college is voornemens een bestuurlijke verkenner te vragen nader uit te werken hoe de gemeente moet omgaan met de Floriade in het kader van de

coronacrisis. Na enkele informele consultaties met de fractievoorzitters wordt door het college een verkenner benaderd.

- Op 7 april 2020 kondigt het college in een raadsbrief aan een bestuurlijke verkenner te hebben aangesteld, in de persoon van de heer Van Dorenmalen, om de gevolgen van de coronacrisis voor de Floriade in kaart te brengen. De opdracht is drie scenario's uit te werken: gecontroleerde afbouw, uitstel van 1-2 jaar en een evenement met aangepaste ambitie in 2022. Uit de verkenning blijkt dat alle scenario's flinke kosten met zich meebrengen. De kosten worden uitgedrukt ten opzichte van het nul-scenario, het organiseren van het evenement in 2022 volgens de oorspronkelijke bedoeling.
- Het advies van de verkenner van 7 mei 2020 aan het college is om niet te stoppen en vast te houden aan de start in april 2022.
- De raadsbrief van 12 mei 2020 geeft aan dat het college bovenstaand advies van de verkenner overneemt, maar dat er enkele zaken over onder meer financiën moeten worden uitgediept, inclusief de meest recent gemelde tegenvaller op dit gebied, alvorens over te gaan tot een definitief voorstel.
- In een brief aan de raad op 13 mei 2020 is de volggroep er kritisch op dat niet in kaart gebracht is wat de aanvullende impact is van de coronapandemie op het nul-scenario. Daarmee is het nul-scenario eigenlijk niet meer actueel. Zij achten het daarom nodig om een herijking van de businesscase uit te voeren met de kennis die er nu is over de effecten van de coronacrisis, inclusief herijking van de risicoanalyse. Pas dan is het nul-scenario actueel en kan er een goede afweging plaatsvinden.
- Op 14 mei 2020 is er een raadsvergadering met de verkenner waarin hij staande de vergadering de laatste cijfers van de Floriade BV verwerkt. Hij geeft aan dat de BV na het afronden van het onderzoek nog met aanvullende actuelere cijfers is gekomen. Dit leidt bij veel raadsleden tot de nodige verwarring.
- Twee weken later besluit het college het advies van de verkenner te volgen en als uitwerkingslijn te nemen: doorgaan met de Floriade en vasthouden aan de oorspronkelijke startdatum.
- In het raadsbesluit dat het college voorlegt stelt het college voor: "Te kiezen om door te gaan met de Floriade en vast te houden aan de startdatum van 14 april 2022 als uitwerkingslijn voor de organisatie van de Floriade Expo 2022." Daarnaast wordt gevraagd het college opdracht te geven de financiële consequenties van het besluit "doorgaan" mee te nemen in de uitwerking van de Programmabegroting 2021, waaronder een aanvullend bedrag van € 2,9 miljoen voor de versterking van de Floriade BV en de toevoeging van



€ 13,4 miljoen aan de risicoreservering. Het raadsbesluit lijkt daardoor niet één van de drie scenario's te kiezen, maar te gaan voor doorgaan zonder aangepaste ambities, wat meer lijkt op het op eigen initiatief van de verkenner toegevoegde nul-scenario. Ook de te nemen maatregelen die het college presenteert in het raadsvoorstel lijken niet op het aanpassen van de ambitie, maar zijn ter versterking van de organisatie en het verbeteren van de samenwerking. De raad gaat akkoord op 18 juni 2020.

Aanvullende bevindingen op basis van gesprekken

Met betrekking tot de bestuurlijke verkenning heerst onder de woordvoerders nog steeds onduidelijkheid over welk scenario zij nu besloten hebben: scenario 3 of scenario 0. Sommigen denken besloten te hebben over een mix van 3 en 0. Het raadsbesluit noemde geen enkel scenario. Enkele woordvoerders vonden het aanpassen van de cijfers na de presentatie van het rapport staande de vergadering niet tot een verduidelijking leiden en verwarrend. En dit alles bij zo'n belangrijk besluit. Ook zijn er meerdere gesprekspartners die aangeven dat de claims waarmee werd bedreigd als ze zouden stoppen met de Floriade wel heel zwart-



gekleurd en weinig onderbouwd waren. Deze twijfel bestaat zowel onder coalitie- als oppositiewoordvoerders. De vraag blijft bestaan of deze claims in werkelijkheid echt zo hoog zouden uitkomen. Enkele woordvoerders denken dat deze claims bewust zo hoog in de rapporten en onderbouwingen zijn opgeschreven.

Informeren van de raad over kostenoverschrijding tijdelijke terreininrichting

Over de kostenoverschrijding bij de tijdelijke terreininrichting is de raad als volgt geïnformeerd:

- Op 30 maart 2021 ontvangt het college informatie van de BV over de grote tekorten die zijn ontstaan bij de tijdelijke terreininrichting.
- Op 8 april 2021 stelt het college de raad hierover met een raadsbrief op de hoogte en geeft aan een en ander te gaan uitzoeken. De kostenraming voor de tijdelijke inrichting van het Expoterrein komt uit op € 22 miljoen. Voor de tijdelijke inrichting is € 7 miljoen in de businesscase gereserveerd. Hierdoor zou een fors tekort ontstaan. "Het college voelt zich overvallen door het nieuws van de Floriade BV en is daarover buitengewoon ontstemd. Op 5 april 2021 is er gesproken met de raad van commissarissen. De raad van commissarissen is gevraagd om beter uit te leggen waar dit geld voor nodig is." Het college heeft op veel vragen nog geen antwoord gekregen. Het zegt daardoor de raad nog geen volledig beeld te kunnen geven.
- Op 13 april verstrekt het college, naar aanleiding van vragen van de volggroep en de PVV fractie, nadere informatie over de ontvangen hoger uitvallende kostenraming voor de tijdelijke inrichting van het Floriadeterrein.
- Op 18 mei stuurt het college de raad een aanvullende analyse over de hoger uitvallende kostenraming toe. Hieruit komt naar voren dat binnen de Floriade BV, bij het team dat verantwoordelijk is voor de tijdelijke terreininrichting, in de periode tussen september 2020 en november 2020 voor het eerst duidelijk werd dat het beschikbare budget niet voldoende zou zijn voor de wensen/eisen aan de tijdelijke terreininrichting. Hierop besluit de directie van de Floriade BV om Arcadis hiernaar te laten kijken. De eerste kostenraming is eind december 2020 door Arcadis aangeleverd aan de Floriade BV. Daarna worden de kostenramingen verder uitgewerkt. Op 30 maart 2021 zijn zowel de gemeente als de raad van commissarissen geïnformeerd over de hoogte van de kostenraming voor de tijdelijke inrichting van het Floriadeterrein.
- Op 8 juli 2021 gaat de raad akkoord met € 12,3 miljoen extra budget voor de Floriade BV voor de terreininrichting, waarvan € 8,6 miljoen voor de tijdelijke terreininrichting.



Informeren van de raad over achterblijvende bezoekersaantallen

Over het achterblijven van bezoekersaantallen (2022) is de raad als volgt geïnformeerd:

- Het college informeert in november 2021 de raad over de verwachte kaartverkoop-inkomsten. De Floriade BV heeft als doelstelling minimaal 2 miljoen (betalende) bezoekers te trekken en daarmee € 41,8 miljoen opbrengsten uit de kaartverkoop te realiseren. De gemiddeld te realiseren ticketprijs bedraagt daarmee € 20,90. In de raadsbrief staat het volgende over het informeren over de kaartverkoop: "De Floriade BV heeft aangegeven vanuit dit belang de strategische keuze te maken om tijdens de Floriade Expo geen informatie over de bezoekersaantallen en de kaartverkoop in openbaarheid te brengen. Zoals in de raadsvergadering van 7 oktober 2021 aangegeven, begrijpen en ondersteunen wij deze strategische keuze. Aan het eind van de wereldtuinbouwtentoonstelling wordt gerapporteerd hoeveel bezoekers, hoe vaak, met welk toegangsbewijs (dagkaart, Floriadepas en vrijkaart) het terrein hebben bezocht."
- Op 10 december 2021 bespreekt de volggroep de informatievoorziening aan de raad tijdens de Expo in het periodieke afstemmingsoverleg met wethouders Hoek en Lindenbergh. De volggroep heeft per mail de informatiebehoefte van de fracties geïnventariseerd. Dit laat een wisselend beeld zien van wekelijkse rapportages tot geen rapportages. In het algemeen is er behoefte om tijdens het evenement enkele malen een update te ontvangen, met name over zaken met financiële impact zoals bezoekersaantallen. Als er op dit punt afwijkingen zijn, wordt het beschouwd als onderdeel van de actieve informatieplicht van het college om de raad te informeren.
- Op 17 februari 2022 geeft het college in het raadsvoorstel Voortgangs-presentatie Floriade januari 2022 en actualisatie risicoreservering aan tijdens het evenement geen verantwoordingsinformatie mede te delen aan de raad. "Tijdens Floriade Expo informeren wij u als volgt:
 - U ontvangt twee of driewekelijks via de dagmail een nieuwsbrief met informatie over het evenement. Waaronder een terugblik op de achterliggende weken (verloop, gebeurtenissen, opgeloste issues etc.) en een vooruitblik op het programma op de Floriade en in de stad in de komende weken.
 - Wij delen tijdens het evenement geen verantwoordingsinformatie. Deze informatie komt beschikbaar na het evenement."
- In het verslag van het directieoverleg (DO) van 5 april 2022 is een voorstel

- voor de informatievoorziening richting gemeente opgenomen: "De informatievoorziening naar de Aandeelhouder zal in kwalitatieve zin over de businesscase en boekingsstanden van Floriade Expo 2022 worden vormgegeven. Daarvoor wordt een passende vorm gezocht. Op drie data (1 juli, 1 september en na Floriade Expo 2022) wordt in kwalitatieve zin gerapporteerd over de boekingsstanden. Daarnaast zal wekelijks 1 week worden teruggekeken en 2 weken vooruit worden gekeken naar het programma van Floriade Expo 2022."
- Kort na de opening ontstaat in de media en de raad de indruk dat de bezoekersaantallen ernstig tegenvallen.
- In de voortgangrapportage van 1 mei 2022 van de Floriade BV aan de RvC staat: "Op dinsdag 26 april in het DO en telefonisch richting de BM (burgemeester) en wethouder Jan Hoek een eerste waarschuwing gegeven dat de bezoekersaantallen behoorlijk achterblijven bij de prognose zoals gehanteerd in de businesscase."
- Op 13 mei geeft de directeur van de BV in een interview met Omroep Flevoland aan dat de Floriade een "bevredigend aantal bezoekers" heeft gehad in de eerste maand dat de tuinbouwtentoonstelling open is. Hoeveel bezoekers de Floriade precies heeft mogen ontvangen, wil hij niet zeggen.
- Op 19 mei is er op aanvraag van de PVV een interpellatiedebat over de bezoekersaantallen. Wethouder Hoek herhaalt daarin de boodschap over de afspraak met de Floriade BV: "Wij delen tijdens het evenement geen verantwoordingsinformatie. Deze informatie komt beschikbaar na het evenement."
- Op 30 mei stuurt de Floriade BV een memo Update liquiditeitsprognose van de Floriade BV aan de IC-groep. Het verzoek wordt gedaan om in de week van 6 juni de liquiditeit van Floriade BV acuut aan te vullen onder meer vanwege fors lagere bezoekersaantallen. Scenario's worden daarna uitgewerkt mede op basis van een marktonderzoek dat op dat moment nog in uitvoering is.
- Op 1 juni 2022 komt de IC-groep in spoedvergadering bijeen. Aanleiding is het verzoek van de Floriade BV op 30 mei aan de gemeente om de liquiditeit van Floriade BV aan te vullen. De cashflow uit de bezoekersaantallen is namelijk aanzienlijk lager dan in de businesscase is opgenomen. Er is sprake van fors lagere bezoekersaantallen in de eerste zes weken, daarnaast is de termijn tussen boeking en bezoek aanzienlijk korter dan was voorzien en tenslotte kan een groot deel van de groepsboekingen van april door een complicatie in de scanningsprocedure nog niet gefactureerd worden. Conclusies zijn hieruit nog niet te trekken omdat het marktonderzoek nog niet is afgerond. De dag



voor deze vergadering geeft de directeur van de Floriade BV telefonisch een tentatieve prognose af ten aanzien van de bezoekersaantallen van 1,1 – 1,2 miljoen bezoekers. De IC-groep besluit onmiddellijk met de RvC van de Floriade BV in gesprek te gaan om de ontstane situatie te bespreken.

- Op 3 juni 2022 is het overleg tussen de IC-groep en de RvC van de Floriade BV. Afgesproken wordt dat de Floriade BV 10 juni rapporteert over scenario's en het handelingsperspectief.
- Op 13 juni levert de Floriade BV een rapportage Floriade scenario's 2.0 op. Hierin staan vier scenario's voor de bezoekersaantallen, 1,6 miljoen, 1,2 miljoen, 820.000 en 450.000. Door inzet van de voorgestelde aanpassingen op het beleid, denkt Floriade BV dat scenario 2 optimistisch maar wel haalbaar is. Omdat het halen van dit scenario een forse uitdaging is, wordt in de risicoreserve rekening gehouden met de lagere opbrengsten uit scenario 3 (820.000 bezoekers). Daarna volgen er diverse overleggen intern bij de gemeente en met de Floriade BV (zie paragraaf 5.2.2) over de ontstane situatie en het informeren van de raad.
- Op 15 juni 2022 is er een gesprek tussen de RvC en directie van de Floriade BV en de IC-groep. Doel is een gezamenlijk perspectief te benoemen op de te treffen maatregelen. Besloten wordt samen op te trekken in de communicatie naar buiten. Hierna wordt in nauwe samenwerking tussen gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) en Floriade BV gewerkt aan adviezen voor het college, het voorbereiden van het informeren van de raad en de communicatie naar buiten.
- Op 21 juni 2022 komen de IC-groep en de RvC van de Floriade BV weer bij elkaar om het concept raadsvoorstel te bespreken dat gelijk die dag uitgaat. Hierin wordt onder meer het volgende aangegeven: "tot en met 22 juni zijn er 232.481 bezoekers gekomen terwijl de businesscase uitging van 3 keer zo veel. De Floriade BV gaat nu uit van 1,2 miljoen bezoekers ('scenario 2'). Het college ondersteunt dit. Tegelijkertijd neemt het college financiële maatregelen voor het geval dat het aantal bezoekers lager wordt en richting de 800.000 bezoekers gaat ('scenario 3')." Dit laatste door het nemen van een risicoreservering.
- Op 21 juni informeert het college de raad over tegenvallende bezoekersaantallen, het onder druk staan van de liquiditeitspositie van de BV en het collegebesluit om de leningsfaciliteit te verhogen naar € 71,5 miljoen. In de raadsbrief staat o.a.: "Het college had de raad beloofd tijdig te informeren over de Floriade Expo 2022 wanneer de liquiditeitspositie van de Floriade BV onder druk komt te staan en/of als de risicoreservering van de Floriade onder de € 5 miljoen komt. Deze situaties doen zich nu voor." En "Helaas blijven de



bezoekersaantallen ernstig achter bij de verwachtingen en dat vinden wij heel teleurstellend. Tot en met 22 juni zijn er 232.481 bezoekers gekomen terwijl de businesscase uitging van 3 keer zo veel. (...) De ambitie over het aantal bezoekers moeten we echter fors naar beneden bijstellen. De Floriade BV gaat nu uit van 1,2 miljoen bezoekers, wij ondersteunen dat doel, dat zal de komende maanden nog een stevige inspanning vragen. Tegelijkertijd nemen we financiële maatregelen voor het geval dat het aantal bezoekers lager wordt en richting de 800.000 bezoekers gaat."

- Op 23 juni 2022 stapt het voltallige college op naar aanleiding van de tegenvallende bezoekersaantallen en het daarmee samenhangende en toenemende financiële tekort.
- Op 30 juni 2022 is er een technische toelichting voor de raad. Er worden in totaal vier scenario's voor de bezoekersaantallen gepresenteerd (1,2 miljoen, 972.000, 820.000 en 680.000).
- Op 7 juli 2022 besluit de raad de Programmarekening 2021 vast te stellen, waarbij een amendement wordt aangenomen om het verwachte bezoekersaantal in de businesscase te verlagen naar 680.000 met een risicoreservering



voor het scenario van 600.000 bezoekers tegen een kans van optreden van 20%. In de programmarekening zoals aangeboden door het college bedraagt het extra tekort € 33,8 miljoen op basis van 1,2 miljoen verwachte bezoekers en een risicoreservering voor het scenario van 820.000 bezoekers tegen een kans van optreden van 60%. Door het amendement stijgt het extra tekort naar € 40,4 miljoen.

Aanvullende bevindingen op basis van gesprekken

Wat betreft het informeren over de bezoekersaantallen blijft een aantal, voornamelijk bestuurlijke, gesprekspartners de afspraken over het verstrekken van informatie op bepaalde momenten een verstandige keuze vinden. Het aanleveren van gegevens vóór de afgesproken deadlines zou onrust op kunnen leveren. Burgemeester Bijleveld geeft in haar verhoor aan dat zij zich de afspraken met betrekking tot het informeren over de aantallen wel kon voorstellen. Als reden geeft zij dat net als met een tuin zo'n tentoonstelling eind mei/begin juni op zijn mooist is en dat dan een datum die verder weg ligt wordt gekozen om te informeren over de bezoekersaantallen begrijpelijk is. Zij geeft onder andere aan: "Het doel was dat er zoveel mogelijk bezoekers naartoe kwamen. Dat zoveel mogelijk mensen naar de Floriade toegaan omdat er ook echt wat moois stond. Vooral in juni was het echt heel mooi wat er stond, ook op het thema. Dat je dan zoveel mogelijk negatieve publiciteit wilt voorkomen vind ik heel redelijk." Floriade directeur Bakker geeft aan dat de BV dacht dat na een paar magere eerste weken het aantal bezoekers wel zou toenemen. Later bleek dat het streefgetal van 2 miljoen bezoekers steeds minder realistisch werd. Wethouder Hoek geeft in zijn verhoor aan dat het eerder informeren aan de raad, ook in vertrouwen, volgens hem geen verschil had gemaakt: "Achteraf kijkend, had het niets uitgemaakt of de raad al dan in niet in vertrouwen was geïnformeerd, maar op dát moment waren alle betrokkenen ermee bezig om de zaken vlot te trekken en om er alsnog een succes van te maken."

Functioneren van de Volggroep Floriade

In deze fase speelt de volggroep vooral een grote rol bij de voortgangsrapportages, door de reacties die zij daarbij geeft en vragen die zij daarbij stelt. Daarnaast geeft de volggroep in deze fase adviezen aan de raad bij de startnotitie terrein jachthaven in maart 2019, bij het participatieplan Floriade in juni 2019, over het uiteindelijk te realiseren permanent vastgoed in juni 2020 en bij de kostenoverschrijdingen van de terreininrichting in juni 2021. Voor de beoordeling van het veiligheidsplan schakelt

de volggroep in januari 2020 externe deskundigheid (het Kenniscentrum Evenementenveiligheid) in en bij het raadsvoorstel voor de kabelbaan laat de volggroep in september 2020 op verzoek van enkele fracties een second opinion uitvoeren. Bij het go/no-go-besluit naar aanleiding van de bestuurlijke verkenning stelt de volggroep een brief op voor de raad. Daarnaast stelt Deloitte op verzoek van de volggroep begin 2020 een evaluatie op van de historische ontwikkeling van de businesscase.

Aan het begin van deze fase staat de rol van de volggroep ter discussie in de raad. In maart 2019 bespreekt het presidium een raadsvoorstel tot opheffen van de volggroep opgesteld door de griffier. Het presidium vraagt dit te wijzigen naar een voorstel waar meer open de discussie in de raad mee kan worden gevoerd. In mei 2019 wordt namens het presidium een raadsvoorstel geagendeerd in de carroussel dat voorstelt de volggroep te continueren en daarnaast diverse alternatieven bevat. De discussies over de wijziging van de scope van het project Floriade en de aanbestedingsvorm voor de inrichting en bebouwing van het gebied en een personele wisseling binnen de volggroep zijn aanleiding de vraag te stellen of de volggroep gecontinueerd moet worden. In een begeleidend memo voor het presidium schrijft de griffier: "In een vorig advies heb ik al aangegeven dat dit naar mijn mening een goed moment is om na te denken over nut en noodzaak van de volggroep in de komende jaren. Ik realiseer mij dat daarover de meningen verdeeld zijn. [...] Ik blijf herhalen dat het naar mijn mening een goed moment is nut en noodzaak van de volggroep voor de komende jaren te heroverwegen. De volggroep heeft denk ik veel en goed werk verricht in de achterliggende periode. Maar het werk heeft ook met zich meegebracht dat de werkzaamheden van de volggroep in de achterliggende periode in toenemende mate gepolitiseerd zijn geworden. In onze politieke context is het dan onontkoombaar dat dit ook zijn effect heeft op de positie van de voorzitter, de leden en de secretaris van de volggroep. Voorts lijkt met de gewijzigde scope en daarmee verschuiving van het accent naar de ontwikkeling van de woonwijk de grondslag van de volggroep te veranderen. Verder hoeven mogelijke toekomstige volg(onderzoeks)punten niet een voorrecht voor een volggroep te zijn."¹¹⁶

Het komt uiteindelijk niet tot een raadsbesluit en de volggroep blijft bestaan tot na de sluiting van de Floriade. In november 2022 stuurt de volggroep een brief naar de raad dat zij bezig is met afrondende werkzaamheden.



Aanvullende bevindingen op basis van gesprekken

Over het ter discussie staan van de Volggroep Floriade geven enkele woordvoerders als verklaring dat in deze fase de vorm van een volggroep minder geschikt was, doordat er steeds meer ad hoc zaken opkwamen en werden geagendeerd door de raad zelf. De vorm van de volggroep paste beter op situaties waarin er een collegevoorstel met veel en omvangrijke stukken naar de raad ging, waarbij de volggroep een deel van de voorbereiding voor de raad op zich kon nemen.

Raadsleden die destijds in de volggroep actief waren geven aan dat de volggroep kritisch was omdat dat haar rol was. Daardoor werd de volggroep bijna automatisch tot de tegenstanders gerekend. Een lid van de volggroep schetst: "Ik werd op de gang door een wethouder wel eens aangesproken: 'die brief, je lijkt wel de oppositieleider'." De volggroep vindt dat zij kritisch maar apolitek opereerde, dat een ander beeld ontstond maakte het voor de volggroep lastig haar rol te blijven vervullen.

Bevindingen commissie over het bestuurlijk proces

Rolinvulling college

In deze fase ontstaan meer spanningen in het college met name tussen de portefeuillehouders Floriade en Financiën. De besluitvorming vindt echter altijd plaats in het college en daar worden deze meningsverschillen dus beslecht. Dat in het college van juli 2022 niemand de portefeuille Floriade op zich wil nemen, zorgt ervoor dat niemand meer bestuurlijk verantwoordelijk is voor de *legacy*. De *legacy* was een van de doelstellingen voor de Floriade en zou vooral gerealiseerd moeten worden in de jaren na de Floriade. Opmerkelijk vindt de commissie het dat het college in juni 2023 inziet dat het met terugwerkende kracht ongewenst is dat geen enkele bestuurder verantwoordelijk is voor de Floriade en dat vervolgens de burgemeester de Floriade krijgt toebedeeld. Overigens betekent dit niet dat er nog sturing plaatsvindt op de *legacy*. Daarvan resteert alleen de woonwijk Hortus, waarvoor de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling verantwoordelijk is.

De rolinvulling van de burgemeesters in deze fase verschilt van elkaar. De verschillende bestuursstijlen van de burgemeesters lijken echter niet daadwerkelijk te leiden tot andere uitkomsten.

Er is in de tijd van de oprichting van de Floriade BV bewust voor gekozen om alleen de wethouder Financiën af te vaardigen naar de AVA. Na het sluiten van de ontwikkelovereenkomst met Amvest wordt hierop teruggekomen en besloten de vertegenwoordiging van de gemeente in de AVA te versterken. Er wordt besloten de wethouder Duurzaamheid óók af te vaardigen en bewust niet de portefeuillehouder Floriade om te vermijden dat het aandeelhouderschap en de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de Floriade door elkaar lopen. Door een samenloop van omstandigheden wordt de betreffende wethouder (Hoek) vanaf september 2019 wethouder Floriade. Hij blijft vertegenwoordiger in de AVA. In het algemeen leidt dit niet tot knelpunten en lijkt het wel praktisch te zijn.

Ook in deze fase heeft de IC-groep toegevoegde waarde. De focus ligt vooral op het voorbereiden van besluitvorming door het college. Het toevoegen van de directeur van de Floriade BV als adviseur is praktisch maar niet in lijn met het 'op armlengte' van de gemeente opereren van de Floriade BV.

Rolinvulling van de raad

De raad neemt in deze fase vooral besluiten vanwege verhogingen van het benodigde budget. Wat betreft de onderzochte specifieke momenten van besluitvorming door en informatievoorziening aan de raad stelt de commissie vast dat de informatievoorziening van het college aan de raad wisselend is. Soms wacht het college enige tijd voordat de raad geïnformeerd wordt, bijvoorbeeld over het dreigende vastlopen van de gesprekken over het permanent vastgoed en de veel lagere te verwachten bezoekersaantallen. Er is geen (vertrouwelijke) vooraankondiging dat het niet goed gaat. Soms informeert het college de raad bijna direct, zoals bij de dreigende kostenverhogingen voor de tijdelijke terreininrichting. Daarbij geeft het college aan een en ander nog nader uit te zoeken en op een later moment met concretere informatie te komen. Het lijkt erop dat het college soms wacht met het informeren van de raad tot zij het zeker weten en soms niet.

In deze fase neemt de raad meer het heft in eigen hand en vraagt bij een aantal sleutelmomenten zelf debatten aan. Het in juli 2022 indienen van een amendement om het verwachte bezoekersaantal in de businesscase te verlagen naar 680.000 met een risicoreservering voor het scenario van 600.000 bezoekers tegen een kans van optreden van 20% is een ander voorbeeld hiervan. De raad wordt in deze fase een aantal keer overvallen door ontwikkelingen, waarbij zij graag tot op de bodem wil weten wat er gebeurd is en soms ook nog wil bijsturen. De detailsturing neemt



toe. De negatieve toonzetting door de oppositie groeit. Negatieve sentimenten in de raad en terughoudendheid van het college om informatie met de raad te delen beïnvloeden en versterken elkaar, waardoor er wederzijds wantrouwen groeit tussen college en raad en verharding optreedt in het debat. Vanaf 2021 wordt ook de coalitie kritischer wanneer de kosten alsmaar toenemen. Hiernaast komt de Floriade steeds vaker negatief in de media en de politiek speelt daarop in en vice versa.

De afspraken in de coalitieakkoorden van 2018 en met name 2020 zijn zeer duidelijk over het laten doorgaan van de Floriade. Raadsleden van coalitiepartijen ervaren in die tijd hun rol als lastig en voelen dat kritische geluiden tegenover de Floriade niet worden gewaardeerd. Ook zijn er voorbeelden dat er sterke druk is uitgeoefend op raadsleden van coalitiepartijen, zowel vanuit het college als binnen de fractie, om de Floriade kostte wat het kost door te laten gaan. Er zijn gescheiden kampen van voorstanders en tegenstanders in de raad. Dit staat de uitvoering van de controlerende rol van raadsleden op bepaalde momenten in de weg.

In deze fase wordt de rol van de Volggroep Floriade minder groot omdat er minder op de raad afkomt waarmee de volggroep aan de slag moet. Aan het begin van deze fase komt het functioneren van de volggroep ter discussie te staan. Enerzijds vanwege accentverschuivingen in het Floriade proces, anderzijds vanwege de politisering van de in principe neutraal opererende volggroep. Dit laatste houdt volgens de commissie verband met scherpere verhoudingen in de raad in deze fase van het Floriade proces.

Informatievoorziening aan de raad

De invulling van de voortgangsrapportages wijzigt tot het laatst op diverse belangrijke punten. Het is kennelijk niet gelukt een vast stramien te vinden. In 2021 wordt op verzoek van de raad overgegaan op mondelinge voortgangsrapportages. Deze informatie vindt de commissie oppervlakkig worden, terwijl er alle aanleiding is voor scherpere informatie. Over de aan de raad verstrekte informatie met betrekking tot de financiën stelt de commissie vast dat ondanks diverse pogingen tot verbetering van deze informatie de informatieverstrekking van het college niet consistent is, met als gevolg dat er gebrek aan duidelijkheid en grip in de raad blijft bestaan. De aftrek van de kosten woonwijk zoals in de vorige paragraaf besproken is hier een voorbeeld van. Deze aftrek wordt in 2019 bij het mondeling informeren van de raad over de totale kosten van de Floriade toegepast, wordt niet opgenomen

in schriftelijke rapportages tot en met 2021 en wel in de uiteindelijke eindafrekening. Deloitte adviseert begin 2020 de raad bij elk raadsvoorstel waarmee financieel iets wijzigt niet alleen over de wijziging maar ook over de totale kosten te informeren. In april 2022 doet het college hier pas een toezegging over aan de raad, die vervolgens niet wordt nagekomen.

De informatievoorziening rondom de bestuurlijke verkenning (het go/no-go-besluit) verloopt rommelig onder meer vanwege het op het laatst veranderen van belangrijke financiële cijfers. Dit is overigens een gevolg van het doorgeven van nieuwe tegenvallers door de Floriade BV na afronding van het rapport van de verkenner. De commissie vindt ook de verbinding van het door het college voorgelegde raadsbesluit met de door de verkenner gepresenteerde scenario's onduidelijk. Raadsleden geven hetzelfde aan.

Over het informeren van de gemeente over de bezoekersaantallen tijdens het evenement is van tevoren tussen de Floriade BV en de gemeente afgesproken dat de BV de gemeente 1 juli 2022 voor het eerst informatie verstrekt over de bezoekersaantallen. Mede onder druk van het college (als gevolg van de algemene indruk dat het niet storm loopt) ontvangt het college eind mei van de Floriade BV de eerste signalen over fors lagere te verwachten totale bezoekersaantallen, gebaseerd op het aantal bezoekers in de eerste weken. Het college informeert de raad hier drie weken later in de openbaarheid over en kiest er kennelijk niet voor de raad eerder achter gesloten deuren te informeren.

6 Analyse van de thema's





6.1 UITVOERING

Scope, ambities, doelen en KPI's

Er is nader onderzoek gedaan naar de veranderende scope, ambities, doelen en kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) in relatie tot de sturing op resultaten en planning. Criteria voor realistische doelen zijn:

- Doelen dienen eenduidig te zijn en gericht op concrete, in de tijd uitgezette (tussen)resultaten en effecten. De doelen zijn SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd. Er zijn meetbare ijkpunten in de vorm van KPI's.
- Doelen zijn gebaseerd op betrouwbare en erkende bronnen. Bij de doelen is inzichtelijk op basis van welke informatie de keuze gebaseerd is.
- Doelen worden door de tijd heen aangepast als actuele informatie daartoe aanleiding geeft.

De scope voor de Floriade verandert twee keer. In het Bidbook (2012) is het evenement financieel gekoppeld aan de gebiedsontwikkeling die na afloop van het evenement voorzien is. Bij het Uitvoeringsbesluit (2015) wordt de gebiedsontwikkeling losgekoppeld van het evenement en wordt alleen nog een evenement gerelateerde vastgoedontwikkeling voorzien. Naar aanleiding van de aanbestedingsprocedure en de gunning aan Amvest Vastgoed BV (2018) wordt de gebiedsontwikkeling weer toegevoegd aan de scope van de Floriade, nu met de intentie een groot deel van de gebiedsontwikkeling voor het evenement te realiseren. Dit heeft tot gevolg dat evenement en gebiedsontwikkeling net als ten tijde van het Bidbook weer financieel gekoppeld kunnen worden. Marktomstandigheden spelen een grote rol bij deze wijzigingen.

De publieke waarde van een project moet bij aanvang van het project duidelijk zijn, in de zin van wat ermee dient te worden bereikt voor de samenleving en welke oplossing het is voor welke maatschappelijke opgaven. Vervolgens kan dit worden geconcretiseerd in ambities en doelen. De ambities en doelen dienen zo min mogelijk voor meerdere interpretaties vatbaar te zijn zodat alle betrokken partijen zich achter hetzelfde scharen. Doelen zijn gericht op concrete, in de tijd uitgezette (tussen)resultaten (output) en uiteindelijk gewenste effecten (outcome). Alleen dan geven doelen richting aan de uit te voeren activiteiten en kunnen ze zo inhoudelijk, planmatig en financieel sturing geven aan het project.

De commissie constateert dat voor de Floriade in de eerste jaren van het proces ambities en doelen worden geformuleerd in globale termen als het organiseren van een wereldtuinbouwtentoonstelling, de *making of* (het in aanloop naar het evenement vernieuwende concepten uit de tuinbouwsector en voor consumenten bijeenbrengen) en de *legacy* (met name de ontwikkeling van de groene stadswijk met de nodige (economische) spin-off). Zij zijn niet SMART geformuleerd en er zijn geen meetbare ijkpunten. De publieke waarde van het Floriadeproject is niet vastgesteld. Omdat dit de eerste jaren allemaal ontbreekt, zijn er geen concrete doelen die richting geven aan het project. Volgens de commissie is dit bij aanvang van een dergelijk groot project essentieel.

Tussen 2016 en 2019 worden duidelijke slagen gemaakt om de ambities en doelstellingen te concretiseren. Zij worden zo veel mogelijk SMART gedefinieerd en voorzien van KPI's en stoplichten. In de voortgangsrapportages wordt zo duiding gegeven aan de voortgang wat betreft het behalen van de doelen. De commissie constateert dat er veel doelen en KPI's zijn en dat er geen prioriteitstelling is. De samenhang tussen de doelen (en bijpassende KPI's) en het relatieve belang van de doelen ten opzichte van elkaar zijn onduidelijk. Een analyse hiervan ontbreekt. De doelen lijken niet altijd op één lijn te liggen. Zo bezien geven de doelen in 2019 nog weinig richting en sturing aan het project. In de ogen van de commissie hadden zeker in de loop van 2019 (drie jaar voor opening) de doelen eenduidig en gestructureerd moeten zijn en gericht op concrete, in de tijd uitgezette (tussen)resultaten (output) en uiteindelijk gewenste effecten (outcome). Om voor de commissie onduidelijke redenen wordt de lijn van SMART-doelen, gecombineerd met KPI's en stoplichten, in 2020 losgelaten. De ordening van ambitieclusters verandert in 2020 en 2021 meermaals. De doelen gaan steeds minder richting en sturing geven aan het project.

Het formuleren van eenduidige doelen heeft ook tot doel dat alle betrokken organisaties zich achter hetzelfde scharen. Eenduidige doelen geven volgens de commissie richting aan de samenwerking met de partners. In het verlengde van het bovenstaande constateert de commissie dat als gevolg van het ontbreken van eenduidig geformuleerde doelen onvoldoende richting is gegeven aan de samenwerking met partners bij het project. Is de Floriade nu bijvoorbeeld een publiekstrekker voor de gemeente Almere, een showcase voor de tuinbouwsector of een leerproces voor de vergroeningsopgave van steden? Tot een jaar voor de opening wordt nog gewerkt aan het verhaal van de Floriade.



In de loop der jaren, tot zelfs twee jaar voor de opening, wijzen diverse externe onderzoeken, adviezen en de volggroep op de onduidelijkheid over de te bereiken ambities en doelen. De commissie constateert dat dit echter niet leidt tot eenduidige en gestructureerde doelen gericht op concrete, in de tijd uitgezette (tussen)resultaten (output) en uiteindelijk gewenste effecten (outcome).

Ten slotte stelt de commissie vast dat de voortgang op het bereiken van de ambities en de doelen door de jaren heen moeilijk navolgbaar is vanwege telkens veranderende indelingen en definities. Sommige doelen worden toegevoegd en andere afgevoerd zonder dat altijd wordt toegelicht waarom. KPI's veranderen. Na afronding van het project onderzoekt AEF de resultaten van de Floriade. Ook AEF constateert dat de gemeente gedurende het Floriadetraject verschillende doelen heeft opgesteld maar deze niet als één geheel heeft vastgelegd. AEF reconstrueert de doelen op het niveau van te bereiken strategische resultaten en geeft aan de hand van indicatoren weer welke resultaten zijn bereikt. Er wordt geen vergelijking gemaakt met eerder geformuleerde doelstellingen en KPI's uit de voortgangsrapportages. De resultaten worden ook niet verklaard. De commissie constateert dat daardoor nog steeds niet volledig duidelijk is welke ambities en doelstellingen al dan niet behaald zijn en waarom.

Alles overziend constateert de commissie dat het de gemeente niet gelukt is de ambities en doelen van het organiseren van een wereldtuinbouwtentoonstelling, de *making of* en de *legacy* te concretiseren en met elkaar te verbinden. De commissie constateert dat deze combinatie kennelijk te complex was. Dit kan mede worden toegeschreven aan de abstractie van de thema's voor de Floriade. Het gevolg is dat de doelen onvoldoende richting en sturing hebben kunnen geven aan het project. Dit heeft ook gevolgen gehad voor het inzicht in de financiën, het monitoren van de voortgang van het project en het goed informeren van de raad.

Planning

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering is de planning. Bij de toewijzing van de Floriade aan Almere, bijna tien jaar voor aanvang en drie jaar eerder dan alle eerdere Floriades, heeft de gemeente de indruk dat de uitvoering van de plannen uit het Bidbook goed haalbaar is. De commissie constateert dat de planning al in de eerste jaren behoorlijk uitloopt. Er is in de eerste jaren een gebrek aan urgentie. Een goed voorbeeld is dat het college na toewijzing van de Floriade aan Almere ruim de tijd neemt een verkenner aan te stellen voor een nadere uitwerking van het





Bidbook, die voor de uitvoering van zijn werkzaamheden vervolgens een jaar krijgt. In de ogen van de gemeente is er op dat moment ruim de tijd om iets moois neer te zetten. Er is veel planningsoptimisme omdat de resterende looptijd voldoende tijd biedt om eventuele knelpunten op te lossen. In zowel het Bidbook als het Masterplan is de planning meer een streefplanning met enkele grote mijlpalen dan een in de tijd uitgezette planning met tussenstappen om die mijlpalen te kunnen bereiken. Achteraf gezien is de planning al snel meer wensdenken dan realistisch. Er wordt in de eerste jaren onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van zowel de eigendomssituatie in het gebied als het opstellen van een bestemmingsplan dat een evenement en een woonwijk mogelijk moet maken.

De in de eerste jaren opgelopen vertraging wordt niet meer ingehaald. De gemeente blijft achter de feiten aanlopen. Om het bestemmingsplan te concretiseren moet lopende het proces een gebiedsvisie worden opgesteld. Als de kostenverhogende maatregelen uit de gebiedsvisie in combinatie met de veranderde marktomstandigheden aanleiding vormen het Floriadeterrein en de woonwijk aan één partij aan te besteden, blijkt deze aanbesteding en daarna het contracteren van een ontwikkelaar complexer dan gedacht en kost bijna twee jaar. Ook het vormgeven van de afspraken tussen de Floriade BV en Weerwater CV over het te bouwen vastgoed kost meer tijd dan gedacht. Het feit dat het de ambitie is om een groot deel van de woonwijk al voor de opening van de Floriade te bouwen draagt hieraan bij. De gemeente komt meer en meer in een tijds-klem omdat het verbinden van de Floriade aan de ontwikkeling van een woonwijk complexer is dan gedacht.

Het project kenmerkt zich als een omgekeerde gebiedsontwikkeling, in de zin dat normaal de groenvoorziening het sluitstuk is maar nu het begin. Enkele jaren voor opening moet gestart worden met de aanleg daarvan, vooruitlopend op de bouwactiviteiten. De terreininrichting is ten tijde van de opening ternauwernood klaar. Ook de evenementenvergunning wordt pas kort voor de opening verstrekt. De commissie constateert dat de complexiteit van het project dusdanig is dat de planning ondanks diverse bijstellingen steeds onhaalbaar blijkt te zijn. Alles overziend constateert de commissie bij de planning, zeker terugkijkend op de in 2018 afgesproken ambitie om ruim 400 woningen voor het evenement te realiseren, veel wensdenken, weinig realisme en onderschatting van de complexiteit.

Net als de voortgang op het behalen van de doelen is de voortgang op het halen van de planning in de eerste jaren tot eind 2018 moeilijk navolgbaar vanwege het

ontbreken van een integrale planning. Naar aanleiding van externe rapportages wordt daarna een uitgebreide integrale planning opgesteld met verschillende programmaonderdelen en voorzien van kritieke paden ten opzichte van de planning. Deze opzet wordt tot kort voor de opening vastgehouden. Het valt de commissie op dat in de voortgangsrapportages weinig melding wordt gemaakt van afwijkingen die om extra aandacht vragen (stoplicht rood). Er zijn voorbeelden van ontstane belangrijke knelpunten in de planning (zoals bij de tijdelijke terreininrichting, het afgeven van de evenementenvergunning en het verlenen van bouwvergunningen) die niet in het overzicht zijn opgenomen. Gevolg is dat op basis van de voortgangsrapportages de indruk ontstaat dat de planning redelijk onder controle is. Terwijl de commissie constateert dat dit op onderdelen zeker niet het geval is.

6.2 SAMENWERKING

Interne samenwerking

Een belangrijke reden om de Floriade tien jaar voorafgaand aan de wereldduurbouwtentoonstelling aan Almere te gunnen, in plaats van de daarvoor gebruikelijke zeven jaar, is om de organiserende stad meer tijd te geven in de voorbereidingen. De commissie constateert dat de gemeente hier bij de interne samenwerking maar beperkt de vruchten van heeft geplukt. Met het concept '*Growing Green Cities*' doet Almere een ambitieuze aanbieding voor de Floriade aan de NTR, waarin gebiedsontwikkeling en een evenement met elkaar verweven zijn.

Vanaf 2012 werkt de gemeente in een kleine projectorganisatie voornamelijk aan de gebiedsontwikkeling en blijft het evenement nog op de achtergrond. Er wordt werk verzet voor de *making of*, gesprekken worden gevoerd met de ondernemers gevestigd in het gebied ter voorbereiding op de gebiedsontwikkeling en er wordt voorzichtig aan een netwerk gebouwd van partners. Het valt de commissie op dat in de eerste jaren een zeer klein team wordt ingezet. De eigen planningen worden mede hierdoor al in de eerste jaren niet gehaald, een achterstand die zoals in de vorige paragraaf is geconstateerd niet meer wordt ingehaald. Ook heeft de commissie de indruk dat strategische documenten zoals het Masterplan en Uitvoeringsbesluit onder stoom en kokend water zijn opgesteld en dat dit de kwaliteit niet ten goede is gekomen. Er is volgens de commissie niet altijd genoeg tijd genomen om de kwaliteit van deze belangrijke documenten te waarborgen.



Op een belangrijk moment, namelijk bij de implementatie van het Masterplan vanaf 2015, heft de gemeente de projectorganisatie op en komt er een programmteam direct onder de verantwoordelijkheid van de directeur DSO. Het is de commissie onduidelijk waarom hiervoor gekozen is. Het uitbouwen van de projectorganisatie had volgens de commissie meer voor de hand gelegen. Er start een periode van wisselende aansturing en er is ook weinig sprake van overdracht en continuïteit. Met de oprichting van de ZPO in 2017 komt hier een einde aan. Dit is maar liefst vijf jaar na het besluit van de NTR de Floriade aan Almere toe te wijzen. Er werkt vanaf dat moment een groter en toegewijd team aan de Floriade en er wordt inhoudelijke voortgang geboekt. De opgelopen vertragingen worden deels ingehaald.

Dat de ZPO los staat van de lijnorganisatie zorgt voor meer snelheid, maar het gaat ten koste van de *checks and balances* binnen de gemeente. Inhoudelijke bezwaren van interne vakdeskundigen legt de ZPO soms naast zich neer. Ook raakt de ZPO steeds meer op afstand van de lijnorganisatie. Er is steeds minder draagvlak bij de afdelingen van de lijnorganisatie om capaciteit of middelen vrij te maken voor projecten die raken aan de Floriade. Achteraf gezien lukt het de gemeente daarom niet voldoende om de *legacy* na afloop van de Floriade te verankeren. Eind 2020 wordt besloten de verantwoordelijkheden van de ZPO zo veel mogelijk terug te leggen in de lijnorganisatie om meer richting te geven aan de *legacy* en te zorgen dat de stad langjarig van de Floriade profiteert. De gemeentelijke afdelingen worden beter in positie gebracht, met als doel meer continuïteit en een betere koppeling met beleidsdoelstellingen.

Samenwerking met het Rijk, de Rijkscommissaris, de provincie, Amsterdam en het bedrijfsleven

De samenwerking met medeoverheden (de Rijksoverheid, de provincie Flevoland en de gemeente Amsterdam) verloopt niet zoals de gemeente van tevoren in alle optimisme had verwacht.

De gesprekken in het kader van de samenwerking met het Rijk concentreren zich op innovatieve projecten. De definiëring en uitwerking van deze projecten verloopt traag. Als de gemeente in coronatijd aanklopt voor extra financiële ondersteuning geeft het Rijk niet thuis. Hier zijn twee redenen voor: een langdurig evenement als de Floriade past niet binnen de regels voor ondersteuning en het bestuurlijke netwerk van de gemeente in 'het Haagse' lijkt niet goed genoeg om dit te beïnvloeden.

De samenwerking met het Rijk met betrekking tot het uitnodigen van deelnemers voor de wereldtuinbouwtentoonstelling verloopt beter. Met het instellen van een Rijkscommissaris wordt een goede verbinding gelegd tussen Almere en Den Haag. Er wordt positief teruggekeken op de behaalde resultaten op het gebied van deelnemers.

Samenwerking met de provincie verloopt moeizaam, met name door verschillende vertrekpunten voor de financiële bijdrage. De gemeente heeft de toegezegde bijdrage van € 10 miljoen ingerekend in de businesscase van het Bidbook, maar ziet hierbij over het hoofd dat de provincie aanvullende voorwaarden stelt bij het fonds waaruit zij de bijdrage betalen. Er volgt vervolgens bijna tien jaar discussie over de bestemming van de € 10 miljoen. De gemeente klopt ook tevergeefs bij de provincie aan voor extra financiële ondersteuning vanwege corona. Daar is bij de provincie onvoldoende politiek draagvlak voor.

Samenwerking met de gemeente Amsterdam komt niet tot stand, behalve in de gemeenschappelijke naamvoering voor het evenement. Voor de gemeente Amsterdam is er geen belang om op een andere manier betrokken te zijn bij de Floriade. De gemeente had hier meer van verwacht omdat de Floriade veel bezoekers zou aantrekken die in Amsterdam zouden verblijven.

Al met al constateert de commissie dat de gemeente er niet goed in is geslaagd de balans te vinden tussen de eigen (financiële) belangen en de belangen die de andere overheden hadden in relatie tot hun beleidsdoelstellingen.

In de zoektocht naar risicodragende partijen voor de Floriade BV is een vergelijkbare dynamiek zichtbaar. De gemeente heeft geen realistische verwachtingen over het gegeven dat andere partijen er geen belang bij hebben om risicodragend te participeren in de organisatie van het evenement. Ondanks alle inspanningen blijft de gemeente uiteindelijk enig aandeelhouder en financier, met alle financiële risico's van dien.

De zoektocht naar sponsors kent veel hindernissen en deze kan volgens de commissie als mislukt worden beschouwd. Alleen de sponsoring in natura van het arboretum is wel geslaagd te noemen. In eerste instantie zien bedrijven de Floriade als te ver weg in de tijd. Daarnaast verandert het traditionele sponsorlandschap, waardoor bedrijven minder geneigd zijn om in ruil voor promotie een financiële



bijdrage te leveren. Ook spreekt het eenmalige tuinbouwevenement minder sponsors aan dan voorheen. De gemeente verwacht dat de Rabobank zoals in voorgaande jaren hoofdsponsor zal zijn, maar de bank besluit dat niet te doen. Toch blijft de hoop dat de Rabobank uiteindelijk zal sponsoren nog lang bestaan bij de gemeente en de Floriade BV. Door het ontbreken van een grote hoofdsponsor ontstaat er geen zwaan-kleef-aan-effect voor andere sponsors. Ook bezuinigingen als gevolg van corona en het negatieve sentiment in de media en raad dragen niet bij aan het werven van sponsors. Als in 2018 duidelijk is dat er ook sprake gaat zijn van gebiedsontwikkeling voorafgaand aan de wereldduinbouwtenntoonstelling, werken de gemeente en de Floriade BV aan het binnenhalen van sponsors voor innovaties in de gebiedsontwikkeling. Hier zitten echter bestaande contracten van de gemeente, aanbestedingsnormen en deadlines van Weerwater CV in de weg. Binnen de context van al deze hindernissen weten de gemeente en de Floriade BV uiteindelijk geen noemenswaardige sponsoringsopbrengsten te realiseren.



Samenwerking tussen de gemeente en de Floriade BV

Met het oprichten van de Floriade BV zet de gemeente de organisatie van de wereldduinbouwtenntoonstelling 'op armlengte afstand'. De doeleinden en overwegingen bij de oprichting van de BV op armlengte van de gemeente zijn het op afstand plaatsen van de politiek, een bedrijfsmatige aanpak, meer slagvaardigheid en de mogelijkheid van het delen van risico's door participatie van derden. Bovendien heeft de gemeente geen ervaring met het organiseren van een wereldduinbouwtenntoonstelling. De commissie constateert dat veel betrokkenen de term 'op armlengte afstand' verschillend interpreteren. De term lijkt op twee gedachten te hinken: op afstand buiten de gemeente, maar vooral niet te ver, namelijk op armlengte. De commissie stelt voorop dat door de Floriade BV belangrijke resultaten zijn geboekt voor het evenement. Er gaat in 2022 een wereldduinbouwtenntoonstelling van start ondanks de ingewikkelde context, zoals de coronapandemie. Veel betrokkenen kijken positief terug op die aspecten van de samenwerking waarin gezamenlijk is toegewerkt naar de opening van het evenement. Een ander voorbeeld van goede samenwerking is de totstandkoming van het convenant Groene Stad Arboretum, waarmee de bijdragen van de tuinbouwsector aan het arboretum zijn gerealiseerd. Vanwege het gebrek aan ervaring had de gemeente de kennis en kunde van de Floriade BV echt nodig. Wat betreft de andere doeleinden en overwegingen voor het op armlengte plaatsen, constateert de commissie dat deze geen werkelijkheid zijn geworden. Omdat financiële participatie door anderen niet van de grond komt, worden de risico's niet gedeeld. De zoektocht naar de vormgeving van het thema *growing green cities* en de combinatie van het bouwen van een woonwijk met het evenement blijken zo complex te zijn dat er weinig terecht komt van de bedrijfsmatige aanpak en slagvaardigheid. De politiek functioneert niet op afstand maar houdt zich met diverse details van de Floriade bezig. Medewerkers van de BV moeten zich op sommige momenten zo intensief bezighouden met het informeren van het college of de raad dat zij niet toekomen aan het werk voor het evenement. Alles overziend constateert de commissie dat er in de praktijk heel weinig terecht is gekomen van het op armlengte van de gemeente opereren van de Floriade BV. Dit blijkt ook uit de zeer intensieve overleggen op alle niveaus, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Andere voorbeelden zijn het adviseurschap van de directeur van de Floriade BV binnen de IC-groep, voorportaal van het college, en het feit dat de gemeentelijk programmadirecteur enkele maanden tegelijkertijd ook waarnemend directeur is bij de Floriade BV.



In het verlengde hiervan constateert de commissie dat de samenwerking tussen de gemeente en de Floriade BV op enkele belangrijke onderdelen niet goed is gegaan. De belangen van de gemeente en de BV gaan op onderdelen uit elkaar lopen. In de aanbestedingsprocedure weet de gemeente de Floriade BV niet voldoende te betrekken om de BV ervan te overtuigen dat de belangen van het evenement voldoende gewaarborgd worden. Er blijft een meningsverschil tussen de gemeente en de Floriade BV of er genoeg oog is voor het evenement als Amvest geselecteerd wordt als samenwerkingspartij. De gemeente kiest eenzijdig voor gunning aan Amvest vanwege de inhoudelijke en financiële aantrekkelijkheid van het bod. De afspraak volgens de samenwerkingsovereenkomst is echter dat gemeente en Floriade BV dit besluit unaniem nemen. De spanningen tussen de gemeente en de Floriade BV hierover lopen zo hoog op dat het uiteindelijk leidt tot het opstappen van de RvC. In de kern gaat het bezwaar van de Floriade BV tegen de selectie van Amvest over de (omvang van de) ontwikkeling van vastgoed voor de woonwijk voor het evenement en het gebruik daarvan tijdens het evenement. De commissie constateert dat dit later inderdaad tot grote problemen heeft geleid in de driehoeksverhouding die ontstaat tussen de gemeente, de Floriade BV en Weerwater CV (zie hieronder) en onhaalbaar is gebleken.

De samenwerking tussen de gemeente en de Floriade BV verloopt ook niet altijd goed wanneer de Floriade BV de gemeente dient te informeren. Het is voor de Floriade BV moeilijk om informatie aan te leveren op het moment dat de gemeente deze graag wil ontvangen, dan wel moet ontvangen. De Floriade werkt op dagkoers aan het realiseren van het evenement, terwijl de gemeente conform politiek-bestuurlijke processen continu informatie wil ontvangen. Een voorbeeld hiervan is dat bij de bestuurlijke verkenning naar aanleiding van de coronapandemie in 2020, de Floriade BV met nieuwe (hogere) kostenbedragen komt als de inkt van het rapport van de verkenner nog niet droog is en het besluitvormingsproces in het college al is gestart. Een tweede voorbeeld betreft de kostenoverschrijding voor de tijdelijke terreininrichting. De Floriade BV wil deze kosten eerst volledig in kaart brengen, voordat hierover gecommuniceerd wordt met de gemeente. Vervolgens wordt de kostenoverschrijding bij de gemeente gemeld voordat de RvC van de Floriade BV geïnformeerd wordt. Dat laat zien dat het voor alle betrokkenen lastig is om grip te krijgen op het concept 'op armlengte afstand': men weet niet wie wanneer het beste geïnformeerd kan worden. Een derde voorbeeld gaat over het verstrekken van de bezoekersaantallen door de Floriade BV kort na de opening. De gemeente en de BV hebben de afspraak dat de BV deze gegevens niet voor

1 juli 2022 verstrekt vanwege het risico dat eerdere openbaarheid hiervan een negatieve invloed kan hebben op het verloop van bezoekersaantallen. De gemeente komt echter onder grote maatschappelijke en politieke druk te staan om de bezoekersaantallen te openbaren als duidelijk wordt dat het bij de Floriade niet stormloopt en er mogelijk maatregelen moeten volgen. Deze voorbeelden tonen ook dat het ongemakkelijk is voor de gemeente dat toezicht en besluitvorming op een andere plek zitten, terwijl de gemeente opdraait voor de rekeningen als er sprake is van kostenoverschrijdingen.

Samenwerking in de driehoek gemeente, Weerwater CV en de Floriade BV

Vanaf het moment dat Amvest geselecteerd wordt na de aanbestedingsprocedure, ontstaat er een samenwerkingsdriehoek tussen de gemeente, Amvest (later Weerwater CV) en de Floriade BV. In algemene zin is het belang van de gemeente om een succesvolle maar betaalbare Floriade te organiseren, met positieve effecten voor de hele stad. De Floriade BV richt zich op een succesvolle Floriade Expo met de attractiewaarde die nodig wordt geacht om 2 miljoen bezoekers te trekken. Weerwater CV richt zich op de te realiseren stadswijk binnen de eigen financiële kaders, die oorspronkelijk uitgaan van de bouw en exploitatie van ruim vierhonderd woningen voor het evenement. Dit alles onder de hoge tijdsdruk van een wereldtuinbouwtentoonstelling die in april 2022 van start moet en met het uitbreken van de coronapandemie vlak daarvoor.

De drie partijen werken intensief samen om dit alles te realiseren. Deels met succes want ondanks alle opgelopen vertragingen om te kunnen starten lukt het Weerwater CV het Floriadeterrein net op tijd op te leveren. Aan de andere kant constateert de commissie dat met name de combinatie van het realiseren van permanent vastgoed en de organisatie van het evenement niet goed is verlopen en te complex is gebleken. De Floriade BV, die het afnamerecht (geen afnameplicht) voor de *green embassies* en showcase-woningen heeft, wil graag kwalitatief hoogwaardig vastgoed hebben passend bij het thema van de Floriade expo. Weerwater CV heeft een realisatieplicht voor de *green embassies* en showcase-woningen, net als voor de openbare infrastructuur en het bouw- en woonrijp maken van het Floriadeterrein. Daartegenover staat een ontwikkelrecht voor maximaal 660 woningen en 42.000 m² bruto vloeroppervlak aan commerciële voorzieningen zoals bedrijfsgebouwen. Weerwater CV begint zich te realiseren dat de vastgoed-ontwikkeling financieel steeds minder rendabel wordt vanwege de voorwaarden die de Floriade BV stelt aan de *green embassies* en showcase-woningen, en vanwege



belemmeringen voor de realisatie van het overige vastgoed. Er ontstaat zo een beperking in de investeringscapaciteit van Weerwater CV. Daarnaast blijkt het ingewikkeld functies die nodig zijn voor het evenement onder te brengen in (toekomstige) woningen en heeft de Floriade BV zelf geen middelen om vastgoed tijdens het evenement van Weerwater CV te huren.

Omdat de gemeente afzonderlijke overeenkomsten heeft gesloten met de Floriade BV (samenwerkingsovereenkomst) en Weerwater CV (ontwikkelingsovereenkomst) zit de gemeente tussen deze partijen in om een oplossing te zoeken voor de verschillende belangen. De belangen lopen echter te ver uiteen en het lukt de gemeente niet om deze onder de tijdsdruk van de aankomende openingsdatum in korte tijd bij elkaar te brengen. De commissie constateert dat de gemeente als gevolg hiervan in een kwetsbare financiële positie terecht komt. De ontwikkelingsovereenkomst met een realisatieplicht voor Weerwater CV en de samenwerkingsovereenkomst met een afnamerecht voor de BV sluiten niet op elkaar aan. Het zou beter geweest zijn als er een duidelijke overeenkomst zou zijn gesloten tussen de drie partijen, of als door de keuze de Floriade BV onder te brengen bij de gemeente er uiteindelijk maar twee partijen betrokken zouden zijn. Daarnaast stelt de commissie vast dat de aanbestedingsvorm (de zogenaamde mededingingsprocedure met onderhandeling), waarbij niet met bestekken wordt gewerkt maar na voorlopige gunning op basis van dialoog samengewerkt wordt aan een definitief ontwikkelingsplan en een ontwikkelingsovereenkomst, niet de juiste vorm is bij een project met een harde deadline en een grote afhankelijkheid van deze samenwerkingspartner.

De commissie constateert dat de ontwikkelingsovereenkomst op onderdelen duidelijk is maar dat er ook tegenstrijdigheden zijn, zoals bijvoorbeeld hoge kwaliteitseisen die niet in verhouding staan tot de maximum huurprijs. Hoewel de intenties goed zijn, blijken de afspraken in de ontwikkelingsovereenkomst te ambitieus. De ontwikkelingsovereenkomst biedt bij de ontwikkeling van het vastgoed geen handvaten voor een oplossing in de complexe verhoudingen tussen de drie partijen. Achteraf gezien zijn deze afspraken niet realistisch geweest. Al met al heeft de gemeente de complexiteit van de samenwerking en de te realiseren opgaven onderschat.



6.3 FINANCIËN

Totale kosten

De totale kosten van de Floriade voor de gemeente bedragen in oktober 2023 totaal € 128,9 miljoen. Dit is exclusief de risicoreservering van € 1,4 miljoen die dan nog resteert. De gemeente ging oorspronkelijk uit van een eigen bijdrage van € 10 miljoen en een risicoreservering van € 7 miljoen.

De commissie baseert de totale kosten op de formele besluitvorming die daarover heeft plaatsgevonden. Alleen kosten die zijn toegerekend aan de businesscase Floriade maken deel uit van dit bedrag. Aan de Floriade gerelateerde uitgaven die uit andere programma's of fondsen zijn bekostigd zijn hier geen onderdeel van.

De totale businesscase loopt eerst relatief geleidelijk op en volgt de kansenstrategie uit het Masterplan. Er worden alleen kosten toegevoegd als er ook meer opbrengsten worden verwacht. Vanaf 2017 (oprichting ZPO) nemen de kosten voor de gemeentelijke businesscase echter toe en loopt de risicoreservering op. Vanaf 2020 gaat de businesscase van de BV uit de pas lopen en loopt de bijdrage van de



gemeente Almere daardoor nog verder op. Met name in 2022, het jaar van het evenement, krijgt de Floriade te maken met forse tegenvallers die leiden tot het uiteindelijke negatieve resultaat. De commissie constateert dat afwijkingen van de oorspronkelijke ramingen over de hele linie van de businesscase te vinden zijn¹¹⁷, maar de grootste kostenposten zijn lagere opbrengsten uit kaartverkoop (€ -34 miljoen) en overige opbrengsten (€ -7 miljoen) door het lagere aantal bezoeken (701.494 in plaats van 2 miljoen), lagere opbrengsten uit sponsoring (€ -9 miljoen), hogere kosten voor terreininrichting (€ 9 miljoen) en hogere kosten voor de (project)organisatie (gemeente € 12 miljoen, inclusief budgetoverheveling; BV € 11 miljoen).

Correctie kosten woonwijk

Het totale kostenbedrag van € 128,9 miljoen wijkt sterk af van het totaal van € 101,9 miljoen dat in de voorlopige en definitieve eindafrekening Floriade door het college is aangegeven als kosten (bijdrage) voor de gemeente Almere (zie tabel 13). Het verschil wordt verklaard door de aftrek van 'kosten woonwijk' ter grootte van € 27 miljoen die het college toepast. Deze aftrek is niet in lijn met eerdere besluitvorming over deze kosten en met eerdere rapportages (tot 2021). Het college presenteert een totaal tekort van € 103,3 miljoen (inclusief risico-reservering van € 1,4 miljoen) en vergelijkt dit met het tekort van € 17 miljoen bij het Masterplan. Deze manier van presenteren blijkt al in 2019 mondeling met de

raad te zijn gedeeld. Vervolgens is dit in 2021 en 2022 zo aan de pers gecommuniceerd. Pas in oktober 2022 is dit ook (met terugwerkende kracht vanaf 2020) voor het eerst in een rapportage aan de raad opgenomen.

De commissie beoordeelt de aftrek van 'kosten woonwijk' als onterecht om de volgende redenen:

- In 2018 wordt voorgesteld en besloten om de betreffende kosten, waaronder een voorziening voor het negatieve resultaat van de te openen grondexploitatie, ten laste te brengen van de businesscase Floriade. Dat besluit is sindsdien niet gewijzigd.
- Dit gebeurt in een uitruil met kosten die van de businesscase naar de grondexploitatie verhuizen, namelijk € 23,9 miljoen van de geraamde € 24,8 miljoen voor de aanleg van het Floriadeterrein. Doordat een groot aantal kostenposten (die onderdeel uitmaken van de aanbesteding) naar de grondexploitatie gaat wordt deze negatief. Ter vergelijking, bij het Bidbook werd de overlap van de kosten voor het Floriadeterrein met de grondexploitatie becijferd op € 11,4 van € 33,2 miljoen, ongeveer een derde van de kosten. Nu gaat het om bijna het volledige bedrag.
- De scope van het Floriadeproject is in 2018 vastgesteld als 'de organisatie van een succesvol evenement, gecombineerd met gebiedsontwikkeling'. De gebiedsontwikkeling maakt dus onderdeel uit van het project.

TABEL 13: (Voorlopige) eindafrekening Floriade (20 april 2023/3 oktober 2023, Financiën & Control gemeente Almere)¹¹⁹

Bijdrage Almere (totale kosten)	2015 Masterplan	2016 Oprichting BV	2017 ZPO	Programma Begroting 2020 Woonwijk ('18/'19)	Programma Begroting 2021 Verkenning	Programma Begroting 2022 Tijdelijke inrichting	2022 Onttrekking risico's	2022 Minder bezoekers / MPGA	2022 Programma begroting 2023	2022 Q4	Jaar- rekening 2022 Floriade BV
Gemeente	10	12,2	24,5	35,7	35,9	38,5	41,9	47,5	47,5	49,6	50,1
Woonwijk				-24,1	-24,1	-25,7	-25,7	-27	-27	-27	-27
Businesscase Expo		-2,2	-2,2		8,4	20,7	28,9	72	78,1	78,1	78,8
Bijdrage	10	10	22,3	12,3	20,9	33,5	45,1	92,5	98,6	100,7	101,9
Risico reserve	7	11	11	13,4	26,6	24,6	13	6,1	4,7	2,6	1,4
Totaal tekort	17	21	33,3	25,7	47,5	58,1	58,1	98,6	103,3	103,3	103,3



Het vergelijk van het financiële eindresultaat met de bij het Bidbook beschikbaar gestelde € 10 miljoen gemeentelijke bijdrage en € 7 miljoen risicoreservering (die tevens het later vastgestelde financiële kader vormen), wordt volgens de commissie daarom op correcte wijze weergegeven in tabel 14 onderaan de pagina.

In deze tabel, die de ontwikkeling van de totale kosten van de Floriade voor de gemeente laat zien, is de post 'voorziening grondexploitatie' uit de businesscase van de gemeente gelaten (daardoor zijn de kosten lager) en apart weergegeven. Vanaf 2018 is deze voorziening ter dekking van het negatieve resultaat van de grondexploitatie aan de businesscase van de gemeente toegevoegd (zie paragraaf 4.2.3). Door deze voorziening apart te vermelden is een vergelijk met het Bidbook mogelijk, waarbij naast de businesscase ook gerekend werd met een grondexploitatie met op dat moment een verwachte netto contante waarde (NCW) van € -2,5 miljoen. Uit deze tabel blijkt bovendien dat een toekomstige verbetering van het grondexploitatieresultaat een positieve invloed kan hebben op de totale kosten van € 128,9 miljoen, hoewel op dit moment nog sprake is van een verdere verslechtering als gevolg van de terugkoop van de gronden en het ontwikkel- en realisatierecht van Hortus.

Realisme aannames

De financiële informatie over de Floriade (gemeentelijke businesscase en die van de BV) en het realiteitsgehalte veranderen door de tijd, maar moeten er in de basis

steeds op gericht zijn om weer te geven wat over het geheel van de Floriade de totale baten en lasten zijn. Voor het opstellen van realistische aannames in financiële prognoses zijn verschillende normen en *best practices* relevant die helpen ervoor te zorgen dat de aannames geloofwaardig, verifieerbaar en nuttig zijn voor besluitvorming. Bij het bepalen van de mate waarin aannames realistisch waren kijkt de commissie naar verschillende criteria:

- De aannames zijn gebaseerd op betrouwbare en erkende bronnen zoals overheidsrapporten, brancheverenigingen en gerenommeerde (markt-) onderzoeksbureaus. Er zijn experts geraadpleegd van binnen en buiten de organisatie voor hun inzichten en prognoses.
- Er is een heldere afbakening/definiëring (wat zit er wel/niet in een bepaalde regel) om volledigheid van baten/lasten te borgen.
- De inschattingen zijn conservatieve benaderingen (om overmatig optimisme te vermijden en realistische verwachtingen te stellen).
- Er wordt rekening gehouden met mogelijke risico's en onzekerheden die de aannames kunnen beïnvloeden.
- De aannames worden aangepast op basis van nieuwe informatie en veranderende omstandigheden.
- De aannames worden regelmatig geëvalueerd.
- De voorwaarden en/of aanbevelingen die verbonden zijn aan de haalbaarheid van aannames worden daadwerkelijk opgevolgd (en regelmatig geëvalueerd zoals onder het vorige punt).

TABEL 14: Ontwikkeling totale kosten Floriade (2012-2023)

	2012	2015	2016	2017	2018	2018	2019	2020	2021	2022	2022	2023
Bijdrage Almere (totale kosten)	Bidbook	Masterplan	Oprichting BV/ SOK + Naris	ZPO	Ontwikkelingsplan (grex)	Herrubriering/ actualisering	Begroting 2020	Bestuurlijke verkenning	Tijdelijke inrichting/ PB'22	Onttrekking risico's (maart)	Minder bezoekers/ PR '21 (juni)	Eind afrekening (mrt/okt)
Businesscase Gemeente (excl. vz. grex)	10,0	10,0	12,2	24,5	7,0	25,3	22,3	21,3	21,8	25,5	30,2	32,7
Woonwijk (NCW grex)	2,5				7,6	7,6	13,5	13,5	15,1	15,1	16,4	16,9
Businesscase Expo			-2,2	-2,3	-2,3	-0,3	-0,3	9,1	21,0	29,3	72,3	79,3
Bijdrage (totale kosten)	12,5	10,0	10,0	22,2	12,3	32,6	35,5	43,9	57,9	69,9	118,9	128,9
Risicoreserve	7,0	7,0	11,0	11,0	11,0	11,0	13,4	26,6	24,6	13,0	6,1	1,4
Totaal	19,5	17,0	21,0	33,2	23,3	43,6	48,9	70,5	82,5	82,9	125,0	130,3



Het realiteitsgehalte van de financiële informatie wordt meerdere keren extern beoordeeld door gerenommeerde bureaus. De commissie stelt vast dat in verschillende externe onderzoeken de aannames in de businesscase plausibel worden geacht, maar er wordt vanaf het begin ook gewezen op de risico's van inkomsten op basis van de bezoekersaantallen, overheidsbijdragen en sponsoring. De indruk is dat bij deze berekeningen veel is geleund op de informatie van de Floriade Venlo, en dat weinig rekening is gehouden met wijzigende omstandigheden zoals een dalende trend van bezoekersaantallen, opheffen van productschappen en een wijziging in het sponsorbeleid van de Rabobank.

De commissie constateert dat de inhoudelijke ambities en het financiële kader uit het Masterplan niet met elkaar in balans waren: er was sprake van zeer hoge verwachtingen en een laag budget. Er wordt al vanaf het begin getwijfeld aan het realiteitsgehalte, maar in 2015 kan nog worden vastgehouden aan de kaders doordat er op dat moment nog niet veel concreet is geworden en de resterende looptijd nog voldoende tijd biedt om knelpunten op te lossen en invulling te geven aan de kansenstrategie.

De bieding van Amvest biedt uitkomst voor het inmiddels onvoldoende geachte cascomodel; doordat Amvest niet alleen het terrein aanlegt maar ook gaat investeren in vastgoed worden voor de Floriade meteen meer en betere voorzieningen gebouwd. De gemeenteraad heeft middels een amendement als uitgangspunt vastgesteld dat de grondexploitatie een positief resultaat van € 1 miljoen moet opleveren. Dit blijken twee te optimistische aannames. Door de overheveling van de kosten voor terreinaanleg uit de businesscase naar de grondexploitatie sluit deze negatief. Ook de businesscase verslechtert door de voorziening voor het negatieve resultaat op de grondexploitatie en andere extra kosten. Als het permanent vastgoed niet doorgaat zoals gepland moet de businesscase weer aangepast worden. Dit is in 2021 mede de oorzaak van de sterke kostenstijgingen voor de tijdelijke terreininrichting.

De commissie stelt vast dat bij de onderbouwing van de businesscase externe bronnen zijn gebruikt. Er is risicomanagement toegepast en de cijfers zijn aangepast op basis van nieuwe aannames en inzichten, zoals het toevoegen van indexering en de aanpassingen voor terrein en vastgoed. Dat duidt op realisme in de aannames. Maar de commissie stelt ook vast dat de afbakeningen/definiëringen van de posten in de businesscase niet altijd volledig waren. Aannames met

betrekking tot projectorganisatie, veiligheidsplan en marketing/communicatie blijken bijvoorbeeld later niet volledig. Verder gaat het college onvoldoende uit van een conservatieve benadering (aanbevelingen ten aanzien van aannames en risico's wijzen telkens op optimistische inschattingen) en worden aanbevelingen hieromtrent niet (altijd) opgevolgd. Al met al stelt de commissie vast dat de gemeente niet genoeg heeft geacteerd op de aanbevelingen en aandachtspunten in de diverse rapporten, waardoor te lang is vastgehouden aan de aannames in de businesscase.

Inzicht verloop businesscase

De commissie constateert dat het verloop van de businesscase(s) en de bijdrage van de gemeente Almere gedurende het project moeilijk te volgen waren. De indeling van de businesscase wijzigt tussen Bidbook en Masterplan en vervolgens wordt de businesscase gesplitst bij de oprichting van de Floriade BV. Bij het Bidbook is sprake van een integrale grondexploitatie, deze verdwijnt bij het Masterplan en komt weer terug in 2018. Begin 2020 adviseert Deloitte om te rapporteren met samenvattende overzichten die een duidelijk inzicht geven in de ontwikkeling van het totale nadelige saldo voor de gemeente. In de paragraaf Floriade in de programmabegroting wordt dekking in de meerjarige businesscase van de uitgaven afgetrokken waardoor de totalen niet het juiste beeld geven. Dit verbetert vanaf 2020 weliswaar in de voortgangsrapportages, als er verloop-overzichten naar voorbeeld van Deloitte worden toegevoegd. Maar in de periode met de grootste kostenstijgingen in 2022 blijven deze totaaloverzichten achterwege en worden vooral diverse wijzigingen in één van de businesscases toegelicht. De toegepaste correctie voor 'kosten woonwijk' wordt bovendien tot oktober 2022 wel met de pers gedeeld (en in berichtgeving overgenomen), maar niet vermeld in rapportages voor de raad. De raad heeft veel informatie ontvangen over gedetailleerde wijzigingen, maar de commissie stelt vast dat het voor de betrokkenen moeilijk was om te overzien hoe de businesscase(s) en de totale kosten voor de gemeente zich ontwikkelden.

Risico's

Bij het Bidbook ontstaat bij de start van het project al een risico doordat het organiseren van een evenement in combinatie met de gebiedsontwikkeling nieuw is. Voor de gemeente is dat een stuk complexer dan andere gebiedsontwikkelingsprojecten. De locatiekeuze brengt ook de nodige complexiteit met zich mee, vooral vanwege de ondernemingen die in het gebied gevestigd zijn. De markt-omstandigheden (voor evenementenbezoek, sponsoring en investeringen)



veranderen bovendien, wat nog meer risico's inhoudt. De gemeente draagt deze risico's alleen, omdat er bij het Bidbook en later geen risicodragende partners zijn vastgelegd.

Het besluit om de Floriade BV op te richten zonder andere risicodragende partners en om tevens als financier op te treden, blijkt uiteindelijk het meest bepalend voor de kosten die de gemeente (alleen) moet dragen bij lagere inkomsten en hogere kosten voor het evenement. Op het moment van de oprichting wordt dit niet als probleem ervaren omdat het normaal wordt geacht dat andere partijen zich zo lang van tevoren niet willen vastleggen. Dit vertrouwen in het later aansluiten van partners heeft achteraf een groot risico gevormd.

De toegepaste risico-aanpak met een risicoreservering op basis van 'kans x impact' (de ingeschatte kans dat een risico werkelijkheid wordt, vermenigvuldigd met de omvang van de financiële gevolgen) is weliswaar gebruikelijk bij de gemeente, maar houdt geen rekening met een worstcasescenario. De commissie stelt vast dat hiermee sprake is geweest van te veel optimisme, net als bij de aannames van de businesscase.

Doorwerking cascomodel

De commissie stelt vast dat de keuze voor het cascomodel en de kansenstrategie bij het Uitvoeringsbesluit voornamelijk uit financiële overwegingen is gemaakt. Er is gekozen voor een vaste financiële bijdrage van de gemeente vanwege de beperkte politieke ruimte (vasthouden aan € 10 miljoen + € 7 miljoen). Bij het Masterplan (zonder grondexploitatie) is hieraan vastgehouden middels de versoering naar het cascomodel. De commissie constateert dat wat er in het Masterplan wijzigt ten opzichte van het Bidbook voor bijvoorbeeld terreininrichting, vastgoed en evenementvoorzieningen wel is terug te vinden, maar op onderdelen (financieel) moeilijk navolgbaar is zonder consistente indeling, expliciete verklaring van verschillen en helderheid over de exacte vorm van het cascomodel. Verder constateert de commissie dat er bij de onderbouwing van het aantal bezoekers in de businesscase bij het Masterplan geen aandacht is voor het effect van het cascomodel op de beleving van bezoekers en kaartverkoop, terwijl geplande voorzieningen bestaan uit bijvoorbeeld (professionele) tenten en toiletwagens. Na het sluiten van de overeenkomst met Weerwater CV is dit ook een periode lang minder aan de orde omdat wordt gedacht dat de basisinrichting via de aanbesteding kan worden verbeterd, onder meer door evenementenvoorzieningen



onder te brengen in vastgoed waar Weerwater CV in investeert. Als het permanent vastgoed toch niet doorgaat leidt dit alsnog tot kostenverhogingen voor de tijdelijke terreininrichting, want de Floriade BV is inmiddels tot voortschrijdend inzicht gekomen dat het casco-niveau niet voldoende is voor een wereldtentoonstelling.

6.4 BESTUURLIJK PROCES

Rolinvulling college

Binnen het college zijn de wethouders Floriade en Financiën het meest betrokken bij de Floriade. In de eerste jaren trekken beiden binnen hun verantwoordelijkheden (inhoudelijk en financieel/aandeelhouder) redelijk gelijk op. De samenwerking in het college verloopt goed. Vanaf 2018 treden er vanwege de financiële ontwikkelingen meer spanningen op tussen beide portefeuillehouders, waarbij de wethouder Financiën vooral met een financiële en risicogerichte bril kijkt en de wethouder Floriade meer inhoudelijk, bijvoorbeeld naar de baten voor de stad. Ook zijn er verschillende inzichten over het informeren van de raad. Uiteindelijk zijn besluiten door het voltallige college genomen. De rolinvulling van de burgemeesters verschilt van elkaar. Het lijkt echter niet dat de verschillende bestuursstijlen van de burgemeesters daadwerkelijk leiden tot andere uitkomsten.

De commissie constateert dat er vanaf zomer 2022 geen portefeuillehouder Floriade is. De commissie vindt het onbegrijpelijk dat het college geen verantwoordelijke portefeuillehouder aanwijst terwijl het evenement nog gaande is. Gevolg is dat er niemand meer verantwoordelijk is voor de afwikkeling van het project als geheel (zoals onder meer tot uiting komt in de gang van zaken rond het door de volggroep gevraagde eindrapport) en de *legacy* van de Floriade, één van de doelstellingen. Uiteindelijk besluit het college in juni 2023, met terugwerkende kracht, dat de (nieuwe) burgemeester de rol van coördinerend portefeuillehouder op zich neemt.

In de loop van de tijd zijn verschillende gremia actief. In 2016 wordt de Interne Coördinatiegroep ingesteld onder leiding van de burgemeester met de meest betrokken wethouders en ambtenaren en later de directeur Floriade BV als adviseur. Doel van het overleg is coördinatie en afstemming, bewaken van voortgang in de uitvoering en voorbereiden van besluitvorming van het college. De commissie constateert dat dit gremium in het algemeen in die behoeften heeft voorzien.

Verder is de gemeente vertegenwoordigd in de Algemene Aandeelhoudersvergadering van de Floriade BV door de portefeuillehouder Financiën. De agenda wordt voorgelegd aan het college. De portefeuillehouder Financiën draagt vervolgens het standpunt van de gemeente uit in de aandeelhoudersvergadering. Deze procedure is vastgelegd in de kadernota verbonden partijen. Het sluit ook aan bij het uitgangspunt van deze nota dat de rol van eigenaar en klant gescheiden worden ingevuld. In 2019 wordt besloten de wethouder Duurzaamheid óók af te vaardigen zodat een collegebrede verantwoordelijkheid voor het toezicht tot uiting komt in de AVA. Er wordt bewust niet gekozen voor de portefeuillehouder Floriade om te vermijden dat de rol van eigenaar en klant door elkaar gaan lopen. Door een samenloop van omstandigheden wordt die betreffende wethouder vanaf september 2019 wethouder Floriade en vertegenwoordiger in de AVA. In het algemeen heeft dit niet tot knelpunten geleid en leek het wel praktisch te zijn. De voorbereiding van elke AVA komt in het college aan de orde en wordt voorbereid in de IC-groep. In het algemeen is dit volgens de commissie goed verlopen.

Daarnaast is er het portefeuillehoudersoverleg Floriade voor de meer praktische zaken en de verbinding met de ambtelijke organisatie. Een portefeuillehoudersoverleg voor een specifiek project is uitzonderlijk maar vindt de commissie passend bij de complexiteit en dynamiek van het project. De commissie stelt vast dat het heeft geleid tot korte lijnen tussen ambtelijke organisatie en college bij het Floriadeproject.

Rolinvulling raad: algemeen

Raadsleden hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking voor de uitvoering van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. De volgende instrumenten zijn bij de Floriade ingezet:

- Er zijn 21 debatten aangevraagd door de raad. 5 hiervan hebben plaatsgevonden in het jaar 2021 en 4 in 2022.
- Er heeft besluitvorming plaatsgevonden over 37 raadsvoorstellen. 15 daarvan zijn aan de raad voorgelegd in de jaren 2017 en 2018.
- Er zijn 38 moties aanvaard. De inhoud van de aanvaarde moties loopt zeer uiteen. Er zijn 81 moties ingediend die zijn verworpen. Daarnaast zijn nog 46 moties ingediend die door de indieners zijn ingetrokken na bespreking.
- Er zijn 15 amendementen ingediend en aanvaard. Hiervan waren er 7 een amendement op het Uitvoeringsbesluit Floriade in 2015. Er zijn 11 amendementen ingediend maar verworpen en 5 ingetrokken.



- Er zijn ruim 60 sets van schriftelijke vragen ingediend.
- De raad heeft 31 agendaverzoeken ingediend, waarvan er 13 afkomstig zijn van de elkaar opvolgende verkennersgroep, voorbereidingsgroep en volggroep van de raad.

Kortom, de raad is behoorlijk actief maar dit betekent niet dat de Floriade elk jaar even vaak op de agenda staat van de raad. Hierin zijn er duidelijke verschillen per jaar, waarbij het zwaartepunt ligt bij de jaren 2017 en 2018.

Rolinvulling raad: besluitvorming en consultatie

De raad neemt gedurende het hele proces een groot aantal besluiten en wordt op verschillende momenten door het college geconsulteerd. Het valt de commissie op dat het college van tevoren niet een proces uitlijnt en duidelijk aangeeft wanneer er go/no-go-momenten zijn voor de raad. Dit terwijl in 2012 wel is toegezegd dat er diverse go/no-go-momenten volgen. Uiteindelijk is maar één moment (het besluit volgend op de bestuurlijke verkenning naar aanleiding van corona in 2020) zo door de raad beleefd. Op een aantal momenten is de raad niet goed geïnformeerd rondom het nemen van besluiten (zie hieronder). Daarnaast constateert de commissie dat de raad op twee momenten te laat door het college in staat is gesteld een besluit te nemen:

- In 2012 neemt de raad geen besluit over het Bidbook en de daarin opgenomen locatie, maar machtigt de raad het college het Bidbook uit te brengen. Pas bij het Uitvoeringsbesluit in 2015 stemt de raad in feite achteraf in met de organisatie van de Floriade en de locatie. Met het oog op draagvlak bij de raad had de raad hierover in 2012 moeten besluiten.
- De raad stelt in juli 2018 de nieuwe scope vast na de voorlopige gunning in de aanbestedingsprocedure voor Floriadeterrein en woonwijk (collegebesluit mei 2018). Zowel de aanbesteding (collegebesluit eind 2017) als de gunning gaan de facto al uit van deze scopewijziging: het inzetten van gebiedsontwikkeling voor een succesvol Floriade evenement. Een weg terug (plan B) is dan vooral een theoretische mogelijkheid. Een scopewijziging vooraf voorleggen voor een ingrijpend besluit doet meer recht aan de bevoegdheden van de raad.

De raad wordt gedurende de jaren ook een aantal keren geconsulteerd. Soms is dit op initiatief van het college en soms ook op initiatief van de raad zelf, zoals over de governance van de Floriade BV in juni 2016. Een consultatie is een manier voor de raad om inbreng mee te geven aan het college, maar geeft geen harde garanties

over de uitvoering ervan. Het college neemt de inbreng van de raad enkele keren over, maar meestal leiden deze consultaties in beperkte mate tot aanpassingen.

Rolinvulling raad: detailsturing

Eén van de onderzoeksvragen is of de raad veel op details heeft gestuurd. Om dit te kunnen objectiveren heeft de commissie op basis van een overzicht van alle interpellatiedebatten en sets van schriftelijke vragen beoordeeld of deze over details gingen of meer over een hoofdlijn. Naar oordeel van de commissie gaat ongeveer de helft van de debatten over hoofdlijnen zoals het permanent vastgoed, het opstappen van de RvC van de Floriade BV en de bezoekersaantallen. In andere gevallen gaat het meer om details als het kappen van bomen door de gemeente met betrekking tot essentaksterfte en de aanbestedingsprocedure voor licht, geluid en audiovisuele middelen. Bij het stellen van schriftelijke vragen gaat verreweg de meerderheid meer over details als de verstoring van beschermde diersoorten tijdens de werkzaamheden, diervriendelijke verlichting, het gebruik van een dieselgenerator bij de kabelbaan, de openingsshow en de vergunning van het kassencomplex. Alles overziend constateert de commissie dat de raad deels op details stuurde. De gekozen onderwerpen hebben vaak wel een relatie met de focusgebieden van de indienende partij. Die worden door andere partijen ervaren als details en het berijden van hun stokpaardjes.

Rolinvulling raad: bijdrage raadsbesprekingen aan resultaat evenement

Een andere onderzoeksvraag is of de verwachtingen over het succes van de Floriade, zoals uitgesproken in de raadsbesprekingen, hebben bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het evenement. In veel gesprekken is het negativisme rondom de Floriade, gevoed vanuit de raad en de media, aangegeven. Geïnterviewden hebben het over een *self-fulfilling prophecy*, waarbij de media als versterker zou hebben gewerkt van de kritische geluiden in de raad. Dit zou zijn weerslag hebben op het aantal bezoekers, sponsors, commitment, werving van personeel, et cetera. De negatieve berichten dáárover zouden het beeld vervolgens weer versterken, met een negatieve spiraal als gevolg. In 2022 heeft Motivaction onderzoek gedaan naar het achterblijven van het aantal bezoekers. Conclusie is dat negatieve recensies (krant/website) een rol spelen bij de keuze voor een dag-attractie, maar dat deze rol klein is ten opzichte van de kwaliteit en de toegangsprijs van de dagattractie en ook kleiner dan de rol van positieve of negatieve ervaringen van anderen. Negatieve recensies spelen voor ongeveer 32% van de respondenten een rol. Dit zou geleid kunnen hebben tot een daling in



bezoekersaantallen. Het onderzoek legt geen relatie met andere uitingen in de media en in de raad. In veel interviews is gevraagd of het negativisme in de media en de raad heeft geleid tot het afhaken van sponsors. Op basis hiervan ontstaat het beeld dat het in een aantal gevallen wel een rol heeft gespeeld, maar dat er ook veel andere factoren een belangrijke rol hebben gespeeld.

Om de onderzoeksvraag enigszins objectief te kunnen beantwoorden heeft de commissie op basis van het overzicht van de aangevraagde interpellatiedebatten en gestelde schriftelijke vragen gekeken of dit is gedaan naar aanleiding van mediaberichten. Op deze wijze zou inzicht kunnen ontstaan of de raad de oorzaak is van het negativisme of de media. Uit de analyse blijkt dat ongeveer de helft van de interpellatiedebatten zijn aangevraagd naar aanleiding van mediaberichten. Hetzelfde beeld ontstaat bij de door raadsleden gestelde schriftelijke vragen. Ruim de helft van de vragen is gesteld naar aanleiding van mediaberichten. Op basis van deze analyse stelt de commissie vast dat het negatieve sentiment in de media ongeveer net zo sterk de politiek beïnvloedt als andersom.

Alles overziend constateert de commissie dat negatieve verwachtingen zoals uitgesproken in de raad hebben bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het evenement. Het resultaat van het evenement is echter door zeer veel factoren bepaald. De verwachtingen die zijn uitgesproken in de raad zijn niet doorslaggevend geweest.

Rolinvulling raad: invloed coalitie(vorming) op handelen raadsleden

In de eerste jaren is duidelijk dat de coalitiepartijen sneller de ambities en voorstellen van het college volgen, maar is er geen harde scheiding tussen oppositie en coalitie zichtbaar. Voornamelijk bij de coalitieonderhandelingen van 2018 en 2020 is de Floriade een groot thema. In het akkoord van 2018 is de Floriade organiseren de eerste opgave die wordt genoemd. Vanaf die jaren wordt de splitsing tussen coalitie en oppositie steeds duidelijker. De oppositie wordt steeds mondiger op het dossier en de coalitie stelt steeds minder (kritische) vragen. De commissie constateert dat raadsleden van coalitiepartijen hun rol als lastig hebben ervaren en niet altijd kritiek hardop durven te uiten. Er wordt steeds geschermd met de gemaakte coalitieafspraken dat de Floriade door moet gaan. Er zijn voorbeelden dat er sterke druk is uitgeoefend op raadsleden van coalitiepartijen zowel vanuit het college als binnen de fractie om de Floriade koste wat het kost door te laten gaan.



Rolinvulling raad: de volggroep

Eind 2012 wordt besloten de Floriade als groot project te benoemen. Conform de procedure Volgen Grote Projecten dient een tijdelijke raadsgroep in het leven te worden geroepen om de raad zo goed mogelijk in positie te brengen. Het valt de commissie op dat na een eenmalige tijdelijke commissie rond het Uitvoeringsbesluit pas eind november 2016 de Volggroep Floriade wordt ingesteld.

De volggroep gaat meteen voortvarend van start en zit bovenop het dossier. In haar eerste jaren speelt de volggroep een belangrijke rol om de raad in positie te brengen in de grote hoeveelheid veelal complexe informatie. Daarnaast uit de volggroep vaak al vroegtijdig relevante zorgen. De commissie stelt vast dat in het algemeen door de raad weinig wordt gedaan met de door de volggroep aangedragen kritische informatie. Er wordt kennis van genomen en soms leidt het tot kritische vragen aan het college (vooral van de oppositie). Deze kritische vragen worden doorgaans in de antwoorden van het college gerelativeerd, waarna de raadsleden niet meer doorvragen. Hierdoor is het vaak gebeurd dat de adviezen en



kanttekeningen van de volggroep niet tot uitwerking zijn gekomen in de uiteindelijke besluiten.

In de loop van de tijd wordt de rol van de volggroep minder groot omdat er minder op de raad afkomt waarmee de volggroep aan de slag moet. Het functioneren van de volggroep komt ook een periode ter discussie te staan (begin 2019). Enerzijds vanwege accentverschuivingen in het Floriadeproces, anderzijds doordat de in principe neutraal opererende volggroep vanwege haar kritische houding betrokken wordt in de politieke tegenstellingen binnen de raad.

Informatievoorziening door het college aan de raad: criteria

De commissie heeft enkele criteria vastgesteld om de informatievoorziening van het college aan de raad te kunnen beoordelen¹¹⁸. Kort samengevat luiden deze:

- Bij de start van een groot project maakt het college expliciet hoe het college de informatieplicht naar de raad zal invullen. Er is aandacht nodig voor hoe het college transparant maakt op welke manier het om is gegaan met kritische ambtelijke adviezen, en hoe dit door heeft gewerkt in de afweging deze adviezen op te volgen of niet. De raad besluit hoe de informatievoorziening door het college moet verlopen en hoe hij de controle daarop zal uitvoeren.
- Er zijn structureel in een vast ritme terugkerende rapportages waarin doelbereik, het behalen van resultaten, planning en financiën centraal staan plus een 'agenda': welke belangrijke (sturings)momenten voor de raad de komende periode kunnen worden verwacht. Er is duidelijk vermeld welke wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van eerdere rapportages, en rapportages zijn volgens een van tevoren bepaald format opgesteld zodat ze gemakkelijk vergelijkbaar en te volgen zijn.
- De aan de raad verstrekte informatie is tijdig (het moment van verstrekken is zodanig dat raadsleden hun werk goed kunnen doen), volledig (compleet en actueel zodat goede besluitvorming mogelijk is) en duidelijk (leenduidig, navolgbaar en voorzien van een duidelijke toelichting).
- De informatie is toegankelijk (dat wil zeggen: goed vindbaar) voor de raad. Bij eventuele geheime informatie wordt dit duidelijk aangegeven en toegelicht.

Informatievoorziening door het college aan de raad: algemeen

Eén van de genoemde criteria is dat bij de start van een groot project het college expliciet maakt hoe het college de informatieplicht naar de raad zal invullen, waarbij aandacht is voor hoe het college de raad informeert over kritische

ambtelijke adviezen. De commissie constateert dat het college een dergelijk document niet ter vaststelling aan de raad heeft aangeboden, maar ook dat de raad er niet bij het college op heeft aangedrongen.

Een ander criterium behelst structurele, met vast ritme terugkerende rapportages met bepaalde vaste onderdelen daarin. In de beginjaren zijn er voor de Floriade echter nog geen vaste rapportages, maar wordt de raad frequent ad hoc op de hoogte gesteld via losse raadsbrieven en raadsvoorstellen. De raad vraagt via een motie om vanaf begin januari 2015 halfjaarlijks de raad over de financiën te informeren. Daaraan wordt uitvoering gegeven met de toevoeging van de paragraaf Floriade aan de programmarekening en programmabegroting. Eind 2016 introduceert het college daarnaast de halfjaarlijkse stoplichtenrapportage (daarna voortgangsrapportage) om de raad over de voortgang te informeren.

Het twee keer per jaar uitbrengen van voortgangsrapportages is passend bij een dergelijk project. Het sluit aan bij het opgestelde criterium van structurele, met vast ritme terugkerende rapportages. De informatiedichtheid van deze rapportages vindt de commissie echter te hoog en de informatie te gedetailleerd en niet altijd even duidelijk, onoverzichtelijk en slecht vergelijkbaar. De invulling van de voortgangsrapportages wijzigt tot het laatst op diverse belangrijke punten. Het is niet gelukt een vast stramien te vinden. Een planning wordt pas vanaf begin 2019 in de voortgangsrapportages opgenomen. Pas vanaf 2020 worden verloopoverzichten gepresenteerd van de businesscases van de gemeente en de Floriade BV, zodat ook het financiële verloop kan worden gevolgd. De commissie stelt vast dat de raad onvoldoende grip krijgt op de voortgang van het project aan de hand van de voortgangsrapportages. Op verzoek van de raad informeert het college de raad vanaf 2021 mondeling over de voortgang. Woordvoerders reflecteren daar wisselend op: sommigen vonden het handig omdat men dan meteen vragen kon stellen aan het college en anderen vonden het onoverzichtelijker. De commissie vindt de informatie echter bij deze mondelinge bijeenkomsten veel oppervlakkiger worden, terwijl er alle aanleiding was voor scherpere informatie.

Informatievoorziening door het college aan de raad op specifieke momenten

Om de raad in gelegenheid te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken heeft het college een *actieve informatieplicht*. Dat wil zeggen dat het college alle informatie verschaft die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Daarnaast heeft het college een *passieve informatieplicht*. Dat betekent dat



het college op verzoek van een raadslid of raadsleden mondeling of schriftelijk de door hen gevraagde inlichtingen verstrekt, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Al deze informatie dient voor de raad tijdig, volledig en duidelijk te zijn om een goede afweging te maken.

De commissie heeft daarom voor een aantal belangrijke informatiemomenten de feiten langs deze criteria gelegd (zie voor details de hoofdstukken 3, 4 en 5).

De commissie constateert dat het college de raad op de volgende belangrijke momenten niet tijdig, volledig en duidelijk heeft geïnformeerd:

- Bij het **Uitvoeringbesluit** (2015) wordt door het college aangegeven dat het zogenaamde cascomodel alle voorzieningen bevat benodigd voor een geslaagde werelddtentoonstelling. Op dat moment wordt niet duidelijk gemaakt wat hieronder moet worden verstaan en niet lang daarna zal blijken dat het cascomodel onvoldoende waarborgen biedt voor een geslaagde werelddtentoonstelling. Hiernaast werkt het college nauwelijks het basismodel en ambitiemodel uit. De commissie vindt dat de raad hierdoor niet de goede informatie heeft om een vergelijking te maken tussen de modellen en tot een oordeel te kunnen komen over het realisme van het cascomodel en de kansenstrategie.
- Het **advies van AKD** (eind 2016) naar wat de mogelijkheden zouden zijn om te stoppen met de Floriade. De raad ontvangt het advies in 2020.
- Het **aftreden van de voltallige RvC** (zomer 2018). Het college is in mei 2018 al op de hoogte dat de RvC voornemens is op korte termijn terug te treden. Daarover wordt de raad niet geïnformeerd. Begin juli treedt de RvC formeel af. Over de daadwerkelijke reden van het aftreden wordt echter niet duidelijk en volledig gecommuniceerd, terwijl de raad in die periode wel belangrijke besluiten met betrekking tot de scope en het ontwikkelingsplan moet nemen waar deze informatie relevant voor is. Er vindt in juni afstemming plaats tussen de RvC van de Floriade BV en de gemeente over het formele schrijven van de RvC aan de portefeuillehouder Financiën over hun vertrek. Over deze afstemming wordt niet transparant gecommuniceerd naar de raad, ook niet na meerdere vragen daarover. De bezwaren van de Floriade BV tegen de gunning aan Amvest blijven ondanks vragen in meerdere besprekingen ook onvermeld.
- Wat betreft de gesprekken over het **permanent vastgoed** (najaar 2019) tussen Amvest en de Floriade BV weet het college in de zomer van 2019 dat die aan het vastlopen zijn. De commissie constateert dat het college de raad op dit cruciale punt niet direct (desnoods achter gesloten deuren) informeert. De reden is

dat de gesprekken en onderhandelingen tussen Amvest en Weerwater CV nog doorgaan. Als in december wordt vastgesteld dat partijen er niet uitkomen wordt de raad direct en volledig geïnformeerd

- Over de **toerekening van kosten aan de woonwijk** (vanaf 2019) is de raad volgens de commissie niet tijdig, volledig en duidelijk geïnformeerd. In november 2019 meldt de wethouder Financiën er mondeling een keer iets over, maar pas in oktober 2022 staat in een bijlage bij de programmabegroting de aftrek voor de woonwijk. In april 2022 staat het reeds in een conceptraadbrief, maar deze wordt niet verstuurd naar de raad. Wel wordt de aftrek in 2021 en 2022 in de communicatie over de kosten van de Floriade naar buiten toegepast. De commissie constateert dat het voor de raad jarenlang onduidelijk is geweest welke kosten door het college worden toegerekend aan de Floriade en waarom.
- Het informatieproces rondom de bestuurlijke verkenning (het zogenaamde **go/no-go-besluit** (2020) verloopt onoverzichtelijk. In de eerste plaats veranderen de financiële cijfers ten opzichte van de rapportage tijdens het proces naar en in een raadsvergadering. In de tweede plaats is niet duidelijk hoe en waarom door de verkenner wordt gekomen van eerst drie scenario's (conform opdracht) tot een vierde scenario 0 (doorgaan) en hoe dit scenario 0 zich verhoudt tot scenario 3 (doorgaan met aangepaste ambitie). In de derde plaats wordt er vervolgens in het uiteindelijke raadsvoorstel geen verband gelegd met één van de scenario's.
- De informatie over de **tegenvallende bezoekersaantallen** (2022) bereikt de raad pas 21 juni, terwijl het college eind mei al zicht heeft op sterk tegenvallende bezoekersaantallen. Hoewel het college op dat moment nog geen exacte getallen heeft, ligt het volgens de commissie voor de hand de raad achter gesloten deuren te informeren zeker gezien de grote gevolgen voor de financiën. Het college kan dan aangeven welk proces het doorloopt met de Floriade BV om uiteindelijk op basis van de juiste cijfers tot verdere besluitvorming te komen.
- De informatievoorziening van het college aan de raad bij de **kostenoverschrijding tijdelijke terreininrichting** (voorjaar 2021) vindt de commissie wel passend. Binnen een week nadat het college hierover door de Floriade BV wordt geïnformeerd en terwijl het college nog geen volledig beeld heeft, informeert het college de raad. Zodra er een duidelijker beeld ontstaat wordt enkele dagen daarna de raad opnieuw geïnformeerd, waarbij het college wederom aangeeft nog niet over alle informatie te beschikken. Eind juni ontvangt de raad vervolgens alle informatie op basis waarvan de raad een besluit kan nemen.

7 Beantwoording onderzoeksvragen





De voorbereidingscommissie heeft de volgende hoofdvraag voor het onderzoek geformuleerd:

Hoe is door het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie het Floriadeproject al dan niet in samenwerking met derden vormgegeven en aangestuurd, welke rol hebben alle betrokken actoren gespeeld, op welke wijze is de raad geïnformeerd en hoe heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende taak ingevuld? De hoofdstukken 3 tot en met 5 geven inzicht in het antwoord op deze vragen.

Naar aanleiding van het advies van de voorbereidingscommissie heeft de raad diverse, gedetailleerde onderzoeksvragen vastgesteld. In dit hoofdstuk worden deze onderzoeksvragen per thema kort beantwoord.

7.1 UITVOERING

Onderzoeksvragen

Hoe is te verklaren dat de scope, ambities, doelstellingen en KPI's voor de Floriade niet concreet en aan verandering onderhevig zijn geweest? Welke gevolgen heeft dit gehad voor de sturing op resultaten en planning? Welke lessen zijn hieruit te leren?

Beantwoording

De commissie concludeert dat scope, ambities, doelen en KPI's voor het Floriade-project in beperkte mate concreet zijn uitgewerkt. Bij de scope gaat het om koppeling tussen de organisatie van het evenement en de gebiedsontwikkeling. Na een aanvankelijke koppeling wordt deze vanwege marktomstandigheden eerst losgelaten en later volgt er weer een koppeling. De publieke waarde van het project (wat dient te worden bereikt voor de samenleving, welke oplossing de Floriade is voor welk maatschappelijk probleem) is niet uitgewerkt. Doelen dienen gericht zijn op concrete, in de tijd uitgezette (tussen)resultaten (output) en uiteindelijk gewenste effecten (outcome). Hoewel er pogingen hiertoe zijn gedaan concludeert de commissie dat dit niet goed gelukt is. De ambities en doelen dienen zo min mogelijk voor meerdere interpretaties vatbaar te zijn zodat alle betrokken partijen zich achter hetzelfde scharen. Ook hiervan concludeert de commissie dat dit niet gelukt is. De verklaring hiervoor is volgens de commissie dat de combinatie van een wereldtuinbouwtentoonstelling, de *making of* (het in aanloop naar het evenement vernieuwende concepten uit de tuinbouwsector voor consumenten

bijeenbrengen) en de *legacy* (met name de ontwikkeling van de groene stadswijk met de nodige (economische) spin-off) te complex was. Het hoofdthema *growing green cities* en de gekozen focus op de thema's *feeding, greening, energizing* en *healthy* waren bovendien te abstract. De commissie concludeert dat als gevolg van dit alles de scope, ambities en doelen onvoldoende richting hebben gegeven aan de sturing op het maken van keuzes, (tussentijdse) resultaten en effecten, planning, financiën en de samenwerking met de partners.

Wat betreft de planning concludeert de commissie dat deze in de eerste jaren al behoorlijk is uitgelopen en niet meer is ingehaald. In de eerste jaren is er een gebrek aan urgentie. Daarna blijkt met name het verbinden van de Floriade aan de ontwikkeling van een woonwijk veel complexer dan gedacht. Alles overziend constateert de commissie bij de planning veel wensdenken en weinig realisme door onderschatting van de complexiteit. Pas in 2018 wordt er een uitgebreide integrale planning opgesteld naar verschillende programmaonderdelen en voorzien van kritieke paden ten opzichte van de planning, waarover vanaf begin 2019 twee keer per jaar gerapporteerd wordt. De commissie concludeert echter dat belangrijke ontstane knelpunten niet zijn opgenomen in dit overzicht. Gevolg is dat op basis van de voortgangsrapportages de indruk ontstaat dat de planning redelijk onder controle is, terwijl dit op onderdelen zeker niet het geval was.

Lessen zijn:

- Formuleer bij aanvang van een project een duidelijke scope en ambities, vertaal deze in SMART geformuleerde doelen voorzien van KPI's uitgezet in de loop van de tijd. Leg de publieke waarde van tevoren vast.
- Definieer doelen in output (resultaat) en outcome (effecten) termen. Waak voor het stellen van te veel doelen. Kracht (realisme) zit in de beperking van het aantal doelen.
- Geef bij meervoudige ambities en doelen aan hoe deze zich tot elkaar verhouden. Geef zo nodig prioriteit aan de verschillende doelen.
- Leg dit alles duidelijk vast in een raadsbesluit. Probeer hier zo veel mogelijk aan vast te houden. Monitor de voortgang van het doelbereik.
- Indien in de loop van het proces zaken veranderen, kan het noodzakelijk zijn scope, ambities en doelen aan te passen. Geef dit duidelijk aan en licht toe waarom dit gebeurt.
- Maak vanaf het begin een realistische integrale planning waarin alle relevante gebeurtenissen zijn opgenomen en monitor deze consequent door de jaren heen.



7.2 SAMENWERKING

Onderzoeksvragen interne samenwerking

Hoe is het te verklaren dat de interne samenwerking soms door betrokkenen als niet optimaal is ervaren? Hoe is er intern samengewerkt? Hoe is gestuurd op aspecten tijd, geld, mensen? Is er op tijd bijgestuurd? Waarom wel, waarom niet? Welke lessen zijn hieruit te leren?

Beantwoording

De interne samenwerking is door de jaren heen op verschillende manieren vormgegeven. Eerst is er een kleine projectorganisatie, vanaf 2015 een programmaorganisatie direct onder de verantwoordelijkheid van de directeur DSO en daarna vanaf 2017 een Zelfstandige Programmaorganisatie (ZPO) volledig los van de lijnorganisatie. Vanaf 2020 is er geen programmaorganisatie meer en zijn de meeste verantwoordelijkheden voor de Floriade teruggelegd in de lijnorganisatie.

De commissie concludeert dat tot 2017 voornamelijk is gestuurd op geld en veel minder op de aspecten tijd en mensen. Er is voor een dergelijk belangrijk en complex project als het organiseren van de Floriade een zeer beperkte ambtelijke capaciteit beschikbaar. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de documenten en het tempo in de uitvoering, waardoor er planningsachterstanden worden opgelopen. Daarnaast is er niet genoeg aandacht voor continuïteit en overdracht.

De commissie concludeert dat ten tijde van de ZPO wel meer gestuurd is op zowel tijd, geld als mensen. De focus voor de ZPO ligt op het inhalen van de opgelopen achterstand in de planning en er wordt ook daadwerkelijk voortgang geboekt. Maar deze snelheid gaat ten koste van de interne *checks and balances* met de lijnorganisatie. Ook concludeert de commissie dat er weinig aandacht is bij de lijnorganisatie voor het verankeren van de *legacy* van de Floriade en weinig capaciteit om daarmee aan de slag te gaan. De beschikbare middelen zijn een belangrijk budgettair kader voor de ambtelijke organisatie.

De commissie concludeert dat vanaf 2020 ook is gestuurd op tijd, geld en mensen. Het wordt duidelijk dat de tijd begint te dringen voor het verankeren van de *legacy* van de Floriade. Daarom wordt besloten om verantwoordelijkheden terug te leggen in de lijnorganisatie. Dat raakt ook aan het aspect mensen: de focus ligt op het





betrekken van de inhoudelijke vakdeskundigen. De beschikbare middelen zijn nog steeds een belangrijk budgettair kader voor de ambtelijke organisatie.

In algemene zin concludeert de commissie dat de ambtelijke organisatie de eerste jaren te weinig vaart heeft gemaakt. Er wordt op dit gebied niet op tijd bijgestuurd. In de ogen van de commissie is er in 2015 ten onrechte voor gekozen om de projectorganisatie Floriade op te heffen en de programmaorganisatie direct onder de verantwoordelijkheid van de directeur DSO te brengen. Dit is ook het proces niet ten goede gekomen, zo blijkt onder meer uit de verder opgelopen vertragingen en later geconstateerde fouten bij het onteigeningsdossier. Er zijn dus verschillende verklaringen waarom de interne samenwerking door betrokkenen soms als niet optimaal werd ervaren. Deze raken aan de beperkte beschikbare capaciteit, onvoldoende aandacht voor overdracht en te beperkte en wisselende betrokkenheid van de lijnorganisatie.

Lessen zijn:

- Richt vanaf het begin een aan het project toegewijde projectorganisatie in als een project als een groot project is aangemerkt.
- Heb van begin af aan aandacht voor alle aspecten: tijd, geld, kwaliteit en mensen.
- Zorg ervoor dat er voldoende aandacht blijft voor de reguliere *checks and balances* in de ambtelijke organisatie. Zorg voor een optimale afstemming tussen projectorganisatie en lijnorganisatie.
- Onderbouw de keuzes voor interne samenwerking langs de aspecten tijd, geld, kwaliteit en mensen. Wees helder in wat je wel gaat doen en wat je niet gaat doen.
- Heb bij een langdurig en omvangrijk project als de Floriade voldoende aandacht voor dossieropbouw en overdracht. Zorg dat kennis en ervaring niet verdwijnt als betrokken projectmedewerkers vertrekken.

Onderzoeksvragen samenwerking met de BV

Hoe is het te verklaren dat de gemeente de Floriade BV opricht met als belangrijk doel het binden van meerdere risicodragende partijen en dit doel uiteindelijk niet van de grond komt en de constructie tussendoor niet wordt aangepast? Hoe heeft de Floriade BV 'op armlengte van de gemeente' gefunctioneerd? Hoe heeft de samenwerkings-overeenkomst gefunctioneerd? Welke lessen zijn hieruit te leren?

Beantwoording

- *Hoe is het te verklaren dat de gemeente de Floriade BV opricht met als belangrijk doel het binden van meerdere risicodragende partijen en dit doel uiteindelijk niet van de grond komt en de constructie tussendoor niet wordt aangepast?*

De gemeente heeft twee belangrijke doelen met het oprichten van de Floriade BV. Ten eerste het organiseren van kennis en capaciteit op het gebied van groot-schalige evenementorganisatie. De gemeente heeft hier namelijk zelf beperkt ervaring mee. Ten tweede om meerdere risicodragende partijen te binden aan de Floriade. Door het opzetten van de Floriade BV kunnen ook andere partijen zich risicodragend committeren aan het evenement.

De commissie concludeert dat het tweede doel niet van de grond is gekomen. Mogelijk voor de hand liggende risicodragende partijen zoals de provincie, het Rijk en de gemeente Amsterdam hebben geen interesse. Bij deze medeoverheden is er geen noodzaak om risicodragend te participeren in de Floriade om de eigen beleidsdoelstellingen te kunnen behalen. De gemeente heeft deze partijen niet van iets anders kunnen overtuigen. Voor marktpartijen, zoals Amvest, is de gebieds-ontwikkeling interessant maar is er geen belang bij risicodragende participatie in het evenement.

De constructie wordt tussendoor niet aangepast omdat er door de gemeente nog steeds veel belang wordt gehecht aan het eerste doel, het organiseren van kennis en capaciteit op het gebied van grootschalige evenementorganisatie. Medio 2018 wordt, naar aanleiding van het advies van Veerman, overwogen om de Floriade BV op te heffen en alles binnen de gemeentelijke organisatie te brengen. De gemeente kiest er voor de Floriade BV in stand te houden. Dit heeft drie redenen. Ten eerste om te voorkomen dat gebiedsontwikkeling de overhand krijgt in de organisatie. Ten tweede omdat de slagkracht niet per definitie toeneemt als de BV bij de gemeente wordt ondergebracht. Ten derde omdat dit tijdrovend en complex zou zijn en af zou leiden van de inhoudelijke opgave.

- *Hoe heeft de Floriade BV 'op armlengte van de gemeente' gefunctioneerd?*

De ambitie om de Floriade BV 'op armlengte van de gemeente' te laten functioneren had verschillende doelen: 1) het binnenhalen van kennis en capaciteit over grootschalige evenementorganisatie, 2) het op afstand plaatsen van de politiek,



3) meer bedrijfsmatige aanpak en slagvaardigheid, en 4) de mogelijkheid om risico's te delen door participatie van derden. De commissie concludeert dat alleen het eerste doel is bereikt. De andere doelen zijn geen werkelijkheid geworden.

- *Hoe heeft de samenwerkingsovereenkomst gefunctioneerd?*

De commissie concludeert dat de samenwerkingsovereenkomst voor de dagelijkse samenwerking goed heeft gefunctioneerd. De overeenkomst biedt voldoende handvaten om de organisatie van de gemeente en die van de Floriade BV samen te laten werken aan de organisatie van het evenement. Daar wordt ook positief op teruggekeken. De commissie concludeert ook dat er in de samenwerkingsovereenkomst onvoldoende afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening van de Floriade BV aan de gemeente. Rondom politiek gevoelige onderwerpen met grote financiële impact, zoals de kostenoverschrijdingen voor de tijdelijke terreinrichting en de tegenvallende bezoekersaantallen, is er bij de gemeente een grote behoefte aan tijdige informatie om invulling te geven aan de politiek-bestuurlijke processen. Dit terwijl er voor de Floriade BV geen verplichting is om deze informatie ook daadwerkelijk te leveren. Bij het op afstand plaatsen van een organisatie, wordt er ingeleverd op toezicht en controle. Daarom is het des te belangrijker goede afspraken te maken over de informatievoorziening. Verder concludeert de



commissie dat waar er verschillende inzichten tussen de gemeente en de Floriade BV bestonden zoals tijdens de aanbestedingsprocedure, de samenwerkingsovereenkomst niet gefunctioneerd heeft. De rechten en plichten opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst zijn hierbij door de gemeente niet opgevolgd. De gemeente neemt eenzijdig het besluit tot gunning aan Amvest na de aanbestedingsprocedure, terwijl de Floriade BV en de gemeente er volgens de samenwerkingsovereenkomst unaniem over moeten adviseren. Inhoudelijk gezien worden de bezwaren van de Floriade BV door de gemeente aan de kant gelegd, omdat de gemeente van mening is dat over alle bezwaren nog onderhandeld kan worden met Amvest in de totstandkoming van de ontwikkelingsovereenkomst.

Lessen zijn:

- Een organisatie oprichten op afstand van de gemeente met als doel participatie van meerdere risicodragende partijen, vraagt een goede verkenning aan de voorkant of en onder welke voorwaarden hiervoor interesse is bij andere partijen.
- Een risicovolle organisatie op afstand plaatsen van de gemeente heeft alleen zin als er sprake is van participatie van meerdere risicodragende partijen of van volledige financiering vanuit de markt. Anders loopt de gemeente een te groot risico, terwijl de sturingsmogelijkheden beperkt zijn.
- Maak duidelijk wat een organisatie op ('armlength') afstand precies betekent zodat dit voor iedereen duidelijk is. Leg dit vast in een overeenkomst. Bedenk hierbij dat de afspraken voor het op afstand opereren passend zijn bij de risico's die de gemeente loopt en de mate van invloed die daarbij gewenst is.
- Een samenwerkingsovereenkomst kan alleen functioneren als beide partijen zich houden aan de afspraken, ook wanneer er langs de inhoud meningsverschillen bestaan.
- Maak in een samenwerkingsovereenkomst met een partij op afstand waarvan je afhankelijk bent duidelijke afspraken over de informatievoorziening, zodat je als gemeente de reguliere politiek-bestuurlijke processen goed kan doorlopen.

Onderzoeksvragen samenwerking met partners

Hoe is het te verklaren dat de samenwerking met alle betrokken partners stroef verliep, ondanks diverse (externe) adviezen en interventies? Wat zijn daarvan de oorzaken? Is er op de juiste wijze bijgestuurd? Zijn rollen en afspraken voldoende helder vastgelegd en nageleefd? Welke lessen zijn hieruit te leren?



Hoe is het te verklaren dat veel beoogde doelen van de gemeente in de samenwerking met partners niet zijn behaald, zoals het permanent vastgoed, financiële bijdragen/sponsoring, de stedenstrategie, etc? Waren de doelen realistisch of was er sprake van wensdenken? Welke lessen zijn hieruit te leren?

Beantwoording

- *Samenwerking met medeoverheden (provincie Flevoland, Rijksoverheid, gemeente Amsterdam)*

De commissie concludeert dat de gemeente in de samenwerking met mede-overheden onvoldoende aandacht heeft gehad voor de beleidsdoelstellingen van deze partijen. De focus van de gemeente was het vinden van partners voor de eigen doelstellingen die zij had met de Floriade. Dat maakte het voor medeoverheden weinig aantrekkelijk om rondom de Floriade samen te werken met Almere en zaken te financieren. De gemeente is zelf niet vroegtijdig tot dit inzicht gekomen. Er is zeker in de eerste jaren veel optimisme dat de medeoverheden (risicodragend) meefinancieren en bijdragen aan de businesscase. Later in coronatijd is het college ook optimistisch dat het Rijk en/of de provincie financieel zullen bijspringen. Dit is uiteindelijk niet gebeurd. Bijsturing vindt plaats via het verhogen van de risico-reserveringen. De commissie concludeert dat het college weinig realistisch is geweest over de samenwerking met de medeoverheden. Daarmee was er dus sprake van wensdenken. Verder concludeert de commissie dat er vanuit de gemeente verwachtingen waren van de medeoverheden wat betreft rollen en taken, maar dat deze niet goed zijn vastgelegd.

In de samenwerking met het Rijk voor het werven van deelnemers richt de gemeente zich in eerste instantie op steden: de zogenaamde stedenstrategie. Dit vanuit het voor de Floriade bedachte concept 'Growing Green Cities'. In de loop der jaren blijkt dat steden niet de benodigde zeggenschap en middelen hebben voor deelname. Vanaf dat moment richt de samenwerking zich vooral op het binnenhalen van landen. De commissie concludeert dat de stedenstrategie niet realistisch is geweest. Er is onvoldoende nagedacht of steden als deelnemer konden participeren binnen de geldende procedures voor internationale wereldtentoonstellingen, waarbij de deelname via landen verloopt. Wel is de strategie aangepast, toen de gemeente en de Floriade BV tot dit inzicht kwamen.

- *Samenwerking met mogelijke sponsors/het bedrijfsleven*

De commissie concludeert dat de samenwerking met mogelijke sponsors en het bedrijfsleven niet goed is gegaan. De sponsoring in natura van het arboretum kan als een succes worden beschouwd. Voor het overige hebben de gemeente en de Floriade BV wat betreft het werven van sponsors onvoldoende grip gehad op de veranderende sponsoringmarkt. Voor een deel hebben externe factoren hieraan bijgedragen, zoals de coronapandemie. Maar het lukt ook niet om een propositie voor sponsoring aan te bieden waar bedrijven voldoende van kunnen profiteren. De commissie concludeert dat het doel van € 10 miljoen sponsorinkomsten niet realistisch is geweest. Dit bedrag is gebaseerd op eerdere edities van de Floriade, zonder stil te staan bij de context waarin de Floriade Almere zich bevindt. Daarnaast heeft de gemeente zeer lang vastgehouden aan dit bedrag en aangegeven dat het zou worden bereikt. Een duidelijke vorm van wensdenken.

- *Samenwerking met Weerwater CV*

In de samenwerking met Weerwater CV wil de gemeente een deel van de eigen risico's in de terreininrichting en gebiedsontwikkeling verleggen naar een marktpartij. De commissie concludeert dat de gemeente hier in de samenwerking onvoldoende in geslaagd is. Het is de gemeente niet gelukt om een goede balans te vinden tussen de belangen van Weerwater CV (ontwikkelen stadswijk), de (financiële) belangen van de gemeente en de belangen van de Floriade BV (hoogwaardig evenement). De commissie concludeert dat het afsluiten van twee afzonderlijke overeenkomsten met de Floriade BV en Weerwater CV niet goed heeft gewerkt. Als gevolg hiervan is de gemeente in een kwetsbare (financiële) positie terecht gekomen. Het vastlopen van de gesprekken tussen Weerwater CV en Floriade BV over de ontwikkeling van het permanent vastgoed is een exemplarisch voorbeeld hiervan. De commissie concludeert dat de (financiële) afspraken met Weerwater CV, gebaseerd op de ambitie om ruim vierhonderd woningen voor het evenement te realiseren, niet realistisch zijn geweest. Er is onvoldoende nagedacht over het gebruik van het vastgoed tijdens het evenement en over het realiteitsgehalte van de planning. Ook hier was sprake van wensdenken.



Lessen zijn:

- Het is voor de gemeente belangrijk om in samenwerking met partners voldoende aandacht te hebben voor de (beleids)doelstellingen van alle partners.
- Bij doelstellingen voor meerjarige projecten is het belangrijk om vanaf het begin aandacht te hebben voor realiteitszin en context.
- Bij doelstellingen voor meerjarige projecten is het belangrijk om uitgangspunten regelmatig te herijken en waar nodig bij te stellen.
- Leg rollen en taken in de samenwerking met partners duidelijk vast.
- Leg afspraken tussen de gemeente en (een) partner(s) waarbij er afhankelijkheid bestaat van (een) andere partner(s) duidelijk vast in een gezamenlijke overeenkomst met alle betrokken partijen.

7.3 FINANCIËN

Onderzoeksvragen over de kosten en opbrengsten

Hoeveel heeft de Floriade de gemeente uiteindelijk gekost? Wat wordt wel/niet meegerekend, en op welke wijze? Hoe hebben de kosten zich ontwikkeld in de loop der tijd? Hoe kunnen de toenemende kosten en afnemende opbrengsten worden verklaard, mede in relatie tot de verwachtingen?

Beantwoording

- *Hoeveel heeft de Floriade de gemeente uiteindelijk gekost?*

De commissie concludeert dat de Floriade de gemeente Almere bij de eindafrekening in 2023 in totaal € 128,9 miljoen heeft gekost. Op basis van de oorspronkelijke businesscase heeft de gemeente bij het uitbrengen van het Bidbook rekening gehouden met een gemeentelijke bijdrage van € 10 miljoen plus de risicoreservering van € 7 miljoen, dus in totaal maximaal € 17 miljoen.

- *Wat wordt wel/niet meegerekend, en op welke wijze?*

De commissie concludeert dat het tekort op de businesscase van de gemeente € 50,1 miljoen bedraagt en van de Floriade BV € 78,8 miljoen (tekort is het negatieve verschil tussen kosten en opbrengsten). Opgeteld bedraagt het totale tekort daarmee € 128,9 miljoen. In de kosten zijn bij de oprichting van de ZPO in 2017 onder meer ambtelijke kosten aan de businesscase toegevoegd, met dekking

uit reguliere budgetten. Het is in Almere gebruikelijk dat aan het project gerelateerde ambtelijke kosten (plankosten) uit het projectbudget gedekt worden. Bij de Floriade was dit de eerste jaren (deels) niet het geval. De kosten die de ambtelijke organisatie tot 2017 heeft gemaakt voor de Floriade zijn niet (met terugwerkende kracht) toegerekend aan de businesscase.

In dit totale tekort is een voorziening voor de negatieve grondexploitatie van € 16,9 miljoen meegerekend. Dit is in lijn met de besluitvorming door de raad in 2018 en de verschuiving van kosten uit de businesscase naar de grondexploitatie die toen heeft plaatsgevonden. Een toekomstige verbetering van het grondexploitatie-resultaat kan een positieve invloed hebben op de totale kosten. Hoewel op dit moment nog sprake is van een verdere verslechtering als gevolg van de terugkoop van Hortus.

Het college past in de eindafrekening een correctie van € 27 miljoen toe voor 'kosten woonwijk'. De commissie beoordeelt dit als onterecht omdat dit in afwijking is van de besluitvorming in de raad. Bovendien geldt voor een deel van deze kosten (€ 11,1 miljoen) dat zij niet aan de grondexploitatie toegerekend zijn en kunnen worden. Over bepaalde uitgaven die na de Floriade ten goede komen aan Almere is wel te beargumenteren dat deze betrekking hebben op de woonwijk en niet op het evenement, maar niet volledig en niet zonder voorafgaande besluitvorming in de raad. Dit zou bovendien niet alleen een analyse vragen van kosten in de businesscase die zijn toe te rekenen aan de woonwijk, maar ook van (extra) kosten in de grondexploitatie die zijn toe te rekenen aan het evenement.

- *Hoe hebben de kosten zich ontwikkeld in de loop der tijd?*

De totale kosten voor de gemeente in de businesscase blijven in de eerste jaren gelijk. In het Masterplan wordt gekozen voor een cascomodel en een kansenstrategie om binnen de kaders te blijven. Er worden alleen kosten toegevoegd als er ook meer opbrengsten worden verwacht. Toch lopen de kosten in de gemeentelijke businesscase vanaf 2017 (oprichting ZPO) op. Vanaf 2020 gaat de businesscase van de BV uit de pas lopen. De kansenstrategie is dan (echt) losgelaten en de bijdrage van de gemeente Almere loopt verder op bij verschillende actualisaties van de businesscase. Hogere kosten voor tijdelijke terreininrichting komen aan het licht in 2021 en in 2022 krijgt de Floriade te maken met verdere forse tegenvallers, met name aan de inkomstenkant, die leiden tot het uiteindelijke negatieve resultaat.



- *Hoe kunnen de toenemende kosten en afnemende opbrengsten worden verklaard?*

De grootste afwijkingen in de gemeentelijke businesscase zijn hogere kosten voor de projectorganisatie, parkeren/mobiliteit, geluidsmaatregelen en lagere inkomsten van derden/subsidie. De businesscase van de Floriade BV wijkt met name af door lagere bezoekersaantallen/opbrengsten uit kaartverkoop en overige opbrengsten, lagere opbrengsten uit sponsoring, hogere kosten voor terreininrichting en hogere kosten voor de (project)organisatie.

De commissie verklaart deze afwijkingen als volgt. Voor de aannames in de businesscase is sterk geleund op de cijfers van de Floriade in Venlo. Door de locatie en het integreren van de ontwikkeling van de woonwijk met het evenement is er echter een grotere complexiteit dan bij eerdere Floriades. Daarnaast wordt de kansenstrategie losgelaten; dat is nodig omdat het cascomodel niet voldoende kwaliteit biedt voor een wereldexpo. Verder zijn verschillende kosten niet meegerekend en later toegevoegd, zoals voor de projectorganisatie, geluidsmaatregelen, parkeeroplossingen en groene initiatieven. De inkomsten vallen tegen door lagere bezoekersaantallen en bijdragen van sponsors/derden. De verklaring hiervoor is een combinatie van veranderende marktomstandigheden, negatief sentiment, gevolgen van de corona-beperkingen en te veel optimisme over de aannames in de businesscase.

Onderzoeksvragen over verwachtingen en transparantie

In hoeverre waren de financiële verwachtingen realistisch? Waarom is in de voorbereiding en na opening van de Floriade vastgehouden aan de oorspronkelijke aannames voor de businesscase mede gezien risicoanalyses, aanbevelingen uit rapporten en kritische noten van bijvoorbeeld de volggroep en de gemeenteraad?

Beantwoording

De commissie concludeert dat de aannames in de businesscase bij het Bidbook en bij de actualisaties gedurende de voorbereiding te optimistisch zijn geweest. Er is onvoldoende aandacht besteed aan veranderende omstandigheden (zoals de dalende trend in bezoekersaantallen en de afnemende bereidheid bij bedrijven om te sponsoren of te investeren). In de risicobenadering is niet genoeg stilgestaan bij worstcasescenario's.

Aanbevelingen uit rapporten en kritische noten over benodigde nadere uitwerking van de businesscase en het beheersen van risico's zijn in de beginjaren niet kritisch

en daadkrachtig opgepakt. Voor uitwerking werd nog voldoende tijd geacht. Voor het vastleggen van partijen zou het bijvoorbeeld zelfs nog te vroeg zijn. Daarmee bleef het risico dat dit niet zou lukken voor de gemeente te lang voortbestaan. Later in het project is juist vastgehouden aan de aannames (bijvoorbeeld bij go/no-go-overwegingen) omdat er geen weg terug meer werd gezien vanwege risico's op financiële claims of imagoschade of om 'de druk op de BV te houden'. Er was terughoudendheid om grotere tekorten te communiceren vanwege beperkte politieke ruimte en er werd nog steeds niet uitgegaan van de ergste scenario's. Tot en met de opening van het evenement werd zelfs nog gedacht dat er ook meer bezoekers dan aangenomen konden komen.

In hoeverre waren de financiën transparant? Hoe is het te verklaren dat de raad gedurende het hele project onduidelijkheid en gebrek aan grip heeft ervaren met betrekking tot de financiën van de Floriade? Welke gevolgen heeft dit gehad?

Beantwoording

De commissie concludeert dat financiële ontwikkelingen in de loop van het project uitgebreid zijn toegelicht, maar vaak niet duidelijk zijn geweest. De informatievoorziening is niet altijd transparant; de financiële effecten van wijzigingen worden wel duidelijk gemaakt, maar het totaalbeeld (kosten gemeente Almere) wordt daarbij niet duidelijk aangegeven. Wat verder heeft bijgedragen aan het gevoel van onduidelijkheid en gebrek aan grip is de hoeveelheid aan wijzigingen in de benamingen/rubriceringen en in de opbouw van de businesscase. Zelfs in de eindafrekening die het college in 2023 presenteert is een wijziging opgenomen ten opzichte van eerdere (verloop)overzichten van de businesscase met de aftrek van de regel 'kosten woonwijk'. Het gevolg van al deze onduidelijkheden is dat zowel in de raad als in de media lang aandacht is uitgegaan naar het antwoord op de vraag wat de kosten zijn van de Floriade en dat speculaties hierover tot op de dag van vandaag kunnen blijven bestaan.

Lessen zijn:

- Houd bij een besluit om te investeren in grote complexe projecten nadrukkelijk rekening met strategische risico's en de mogelijke impact van worstcasescenario's.
- Definieer de grootste risico's en doe daar gedegen onderzoek naar.
- Bij projecten waarbij risicodragende partners nodig zijn, moet het commitment van deze partijen worden vastgelegd voordat de gemeente het risico alleen op zich neemt.



- Wanneer partners financieel bijdragen aan een project moeten deze afspraken worden vastgelegd voordat de bijdragen worden ingerekend in de businesscase.
- Om realisme en voorzichtigheid in besluitvorming en monitoring in te bouwen is een grotere rol voor kritische noten aan te raden. Een 'dwarsdenker' in het team kan hier bijvoorbeeld aan bijdragen.
- Om grip op en transparantie in het financiële proces te waarborgen is het belangrijk om bij elke wijziging een overzicht te tonen en toe te lichten waarbij de totale projectkosten (over de hele looptijd) voor de gemeente centraal staan.
- Navolgbaarheid in rapportages is gebaat bij eenduidige termen en terughoudendheid bij het toepassen van wijzigingen of herrubriceringen.

7.4 BESTUURLIJK PROCES

Onderzoeksvragen over rolinvulling college

Hoe heeft het college zijn uitvoerende en aansturende rol ingevuld, en wat is het effect geweest van het handelen van het college op het Floriadeproject? Hebben de Interne Coördinatiegroep, het portefeuillehoudersoverleg, de Algemene Aandeelhoudersvergadering en de bestuurlijke regiegroep afdoende gefunctioneerd? Welke lessen zijn hieruit te leren?

Beantwoording

- *Hoe heeft het college zijn uitvoerende en aansturende rol ingevuld, en wat is het effect geweest van het handelen van het college op het Floriadeproject?*

In de eerste jaren komt de aansturing vooral van de wethouder Floriade. De commissie concludeert dat in de loop van de tijd de Floriade vanuit het college breder en meer gestructureerd is aangestuurd. Dit blijkt onder meer uit de oprichting van de IC-groep onder leiding van de burgemeester. De Floriade wordt meer en meer een collegeverantwoordelijkheid in plaats van een verantwoordelijkheid van alleen de portefeuillehouder Floriade. Het college heeft naar buiten ook altijd met één mond gesproken en er is altijd een collegebesluit genomen wat naar buiten toe gedragen is. Dat neemt niet weg dat er zeker vanaf 2018 spanningen optreden tussen de wethouders Financiën en Floriade. De aansturende rol voor de Floriade binnen het college verdwijnt vanaf juli 2022 omdat er geen wethouder Floriade meer is. De commissie beoordeelt dit als onterecht omdat hierdoor niemand meer bestuurlijk verantwoordelijk is voor de sturing op de afronding van





het project en de *legacy* van de Floriade (in bredere zin, dus op de langetermijn-baten voor de stad naast de ontwikkeling van de woonwijk). Later neemt de burgemeester een coördinerende rol op zich. Hij stuurt wel op een goede afronding, maar niet op de *legacy*. De commissie concludeert dat dit programma een stille dood is gestorven.

- *Hebben de Interne Coördinatiegroep, het portefeuillehoudersoverleg, de Algemene Aandeelhoudersvergadering en de bestuurlijke regiegroep afdoende gefunctioneerd?*

De commissie concludeert dat de IC-groep vooral nuttig is geweest voor het bestuurlijk proces. De IC-groep fungeerde als voorportaal en afstemmingsorgaan voordat stukken in het college ingebracht werden. De commissie concludeert dat een apart portefeuillehoudersoverleg voor het project en het betrekken van de wethouder Financiën bij dit overleg voor financiële kwesties goed gefunctioneerd heeft. Het leidt tot korte lijnen tussen ambtelijke organisatie en college. De commissie concludeert dat de Algemene Aandeelhoudersvergadering over het algemeen goed heeft gefunctioneerd. Wel is uiteindelijk niet consequent gehandeld in het scheiden van de verantwoordelijkheid van het aandeelhouderschap van de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de vertegenwoordiging van de gemeente in de AVA. Zonder dat dit overigens tot problemen heeft geleid.

De commissie concludeert dat de bestuurlijke regiegroep nauwelijks toegevoegde waarde heeft gehad. De bestuurlijke regiegroep onder leiding van de portefeuillehouder Floriade had als doel toezicht te houden op de samenwerking tussen de gemeente, Floriade BV en Weerwater CV. In het begin komt de groep frequent bij elkaar en lijkt dat in een behoefte te voorzien, maar al snel nauwelijks meer. De wethouder ervaart het namelijk meer als een projectoverleg op uitvoerend niveau dan een bestuurlijk overleg.

Lessen zijn:

- Bouw vanaf het begin van een project een duidelijke structuur voor de bestuurlijke processen op, met overlegsgremia met duidelijke rolafbakening en taken.
- Zorg dat bij een groot project vanaf het begin het gehele college gezamenlijk eigenaarschap onderkent, met een duidelijke verantwoordelijke portefeuillehouder. Hierdoor is het college van begin af aan betrokken bij de keuzes die worden gemaakt en bewust van de richtingen die worden ingeslagen.

- Een IC-groep kan een functie hebben om afwegingen te maken wat wel en niet in het college besproken moet worden en op welke manier. Een IC-groep versterkt bovendien de rol en informatiepositie van de burgemeester in een dergelijk groot project.

Onderzoeksvragen over rolinvulling raad

Onderzoeksvragen over de kaderstellende en controlerende rol van de raad

Hoe heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol ingevuld, en wat is het effect geweest van het handelen van de raad op het Floriadeproject? Op welke wijze hebben de verwachtingen over het succes van de Floriade, zoals uitgesproken in de raadsbesprekingen, bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het evenement? Hoe heeft de volggroep gefunctioneerd en wat was de toegevoegde waarde voor de gemeenteraad? Hoe is de raad omgegaan met kritische reflecties van de volggroep, adviezen uit rapporten, et cetera? In hoeverre heeft de raad gedetailleerd gestuurd en wat heeft dat voor effect gehad op het project? Welke lessen zijn hieruit te leren?

Beantwoording

- *Hoe heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol ingevuld, en wat is het effect geweest van het handelen van de raad op het Floriadeproject?*

De commissie concludeert dat raad op bijna alle sleutelmomenten een kaderstellende rol heeft gehad en betrokken is bij de besluitvorming. Op enkele momenten stelt het college de raad achteraf in plaats van vooraf in staat besluiten te nemen, zoals in het geval van het scopebesluit. In de eerste jaren zijn relatief veel moties en amendementen ingediend, passend bij de kaderstellende rol. Later in het proces zijn relatief veel interpellatiedebatten aangevraagd, passend bij de controlerende rol. De raad zit op verschillende momenten bovenop het dossier (zie volgende vraag). De commissie concludeert dat als gevolg van coalitieafspraken niet alle raadsleden onbevangen invulling hebben kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

- *In hoeverre heeft de raad gedetailleerd gestuurd en wat heeft dat voor effect gehad op het project?*

De commissie concludeert dat relatief veel interpellatiedebatten en raadsvragen eerder over details gaan dan over hoofdlijnen. Dit heeft veel tijd en energie geverg



van het college, de ambtelijke organisatie en de Floriade BV. Gevolg is dat de Floriade BV deels niet aan het eigen werk is toegekomen om alle informatie te verstrekken die het college voor de raad nodig had.

- *Op welke wijze hebben de verwachtingen over het succes van de Floriade, zoals uitgesproken in de raadsbesprekingen, bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat van het evenement?*

Er zijn vanaf het begin af aan door enkele partijen negatieve sentimenten gedeeld over de Floriade en een groter aantal (oppositie)partijen is gedurende het proces kritischer geworden. De commissie constateert dat ook vanuit de media het sentiment negatief is geweest. De commissie concludeert dat het negatieve sentiment in oorsprong zowel van de media als de raad afkomstig is. Dit heeft waarschijnlijk negatief bijgedragen aan het resultaat van de Floriade, maar dit is niet te kwantificeren. Daarnaast zijn er ook andere en zwaarderwegende factoren die dit resultaat hebben bepaald.



- *Hoe heeft de volggroep gefunctioneerd en wat was de toevoegde waarde voor de gemeenteraad? Hoe is de raad omgegaan met kritische reflecties van de volggroep, adviezen uit rapporten, et cetera?*

De volggroep heeft gedurende het proces veel kritische brieven en adviezen naar de raad gestuurd deels ondersteund door externe bureaus. De commissie concludeert dat het werk van de volggroep veel raadsleden heeft geholpen de informatie van het college te doorgronden. Zo bezien is het doel om de raad in positie te brengen bereikt. Aan andere kant concludeert de commissie dat in het algemeen raadsleden weinig of niets hebben gedaan met informatie van de volggroep. Het effect is beperkt omdat na geruststellende antwoorden door het college niet wordt gevraagd. Het functioneren van de volggroep is op een bepaald moment ter discussie gesteld omdat het een politiek instrument zou zijn. De commissie heeft dit niet vastgesteld.

Lessen zijn:

- Neem als raad zelf regie op de invulling van de kaderstellende en controlerende rol bij grote projecten. Geef aan welke informatie hiervoor nodig is en leg dit van tevoren vast.
- Laat de raad kaderstellende besluiten vooraf nemen en niet achteraf.
- Geef raadsleden de mogelijkheid zonder last en ruggenspraak invulling te geven aan hun rol. Zorg ervoor dat politieke tegenstellingen de controlerende taak van de raad niet in de weg komen te staan. Coalitieafspraken dienen hier rekening mee te houden.
- Stuur als raad niet te veel op details. De uitvoering hoort bij het college en de raad stelt de kaders vast en controleert. Wees bewust wat de gevolgen zijn van het sturen op details.
- Interventies van de raad kunnen veel ambtelijke capaciteit kosten, die de focus van het project zelf weg kunnen halen. Het is belangrijk als raadslid af te wegen of de voorgenomen te stellen vragen echt bijdragen aan de kaderstellende of controlerende rol van de raad.
- Raadsleden hebben een grote invloed op het maatschappelijk sentiment rondom een thema. Het is belangrijk bewust te zijn van de gevolgen die uitlatingen kunnen hebben op het verloop van een dossier.
- Gebruik als raadslid de informatie aangereikt door een gremium als de volggroep voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol en vraag door.



- Een volggroep kan alleen goed functioneren als zij gedragen wordt door de gehele raad. Een evenwichtige verdeling tussen partijen en coalitie en oppositie in de volggroep is cruciaal.

Onderzoeksvragen over informatievoorziening aan de raad

Was de informatievoorziening door het college aan de gemeenteraad aan de maat? Heeft het college de informatiestroom naar de gemeenteraad efficiënt en doelmatig ingericht? Heeft het college de raad voldoende (dat wil zeggen tijdig, volledig en duidelijk) geïnformeerd zodat de raad op een goede wijze zijn kaderstellende en controlerende rol kon vervullen en zijn budgetrecht kon uitoefenen? Welke lessen zijn hieruit te leren? Meer specifieke vragen zijn:

- *Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over het opstappen van de raad van commissarissen van de Floriade BV?*
- *Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over het vastlopen en later mislukken van de gesprekken tussen de gemeente, de Floriade BV en Weerwater CV over het voorafgaand aan het evenement te realiseren vastgoed?*
- *Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over de financiële verwachtingen voor de Floriade?*

Beantwoording

- *Was de informatievoorziening door het college aan de gemeenteraad aan de maat? Heeft het college de raad voldoende (dat wil zeggen tijdig, volledig en duidelijk) geïnformeerd zodat de raad op een goede wijze zijn kaderstellende en controlerende rol kon vervullen en zijn budgetrecht kon uitoefenen?*

Uitgangspunt is dat de aan de raad verstrekte informatie tijdig, volledig, duidelijk en toegankelijk is. De commissie concludeert dat de informatievoorziening door het college aan de raad in deze opzichten op diverse momenten en onderwerpen ondermaats is geweest. Dit geldt onder meer voor het Uitvoeringsbesluit (2015), het aftreden van de RvC (2018), het permanent vastgoed (2019), de toerekening van kosten aan de woonwijk (2019-2023), het go/no-go-besluit (2020) en de tegenvallende bezoekersaantallen (2022). Het belang van de beeldvorming rondom de Floriade lijkt daarbij vaak een rol te spelen voor het college. De commissie concludeert dat het college er op enkele momenten voor had kunnen kiezen de raad achter gesloten deuren te informeren, maar daar geen gebruik van maakt.

- *Heeft het college de informatiestroom naar de gemeenteraad efficiënt en doelmatig ingericht?*

Kern van deze informatiestroom betreft de voortgangsrapportages. De commissie concludeert dat de informatiestroom niet efficiënt en doelmatig is ingericht. In de ogen van de commissie kennen de voortgangsrapportages een te hoge informatiedichtheid, zijn zij onoverzichtelijk en verschillen zij vaak van elkaar in opbouw en rubrieken. Als gevolg hiervan is de informatie moeilijk navolgbaar. De voortgangsrapportages worden pas vanaf 2016 opgesteld. Op verzoek van de raad informeert het college de raad mondeling vanaf 2021. Dit leidt er volgens de commissie toe dat de informatie veel oppervlakkiger wordt, terwijl er alle aanleiding is voor scherpere informatie.

- *Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over het opstappen van de raad van commissarissen van de Floriade BV?*

De commissie concludeert dat de raad in 2018 niet tijdig, volledig en juist geïnformeerd is over het aftreden van de RvC van de Floriade BV. Dit geldt voor zowel voor de reden van het aftreden als de beïnvloeding van de gemeente op de ontslagbrief. Dit knelt temeer omdat de raad in die periode belangrijke besluiten neemt over de scope en het ontwikkelingsplan.

- *Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over het vastlopen en later mislukken van de gesprekken tussen de gemeente, de Floriade BV en Weerwater CV over het voorafgaand aan het evenement te realiseren vastgoed?*

De commissie concludeert dat de raad tijdiger geïnformeerd had moeten worden over het vastlopen van de gesprekken over het permanent vastgoed. In juli 2019 is voor het college duidelijk dat deze gesprekken beginnen vast te lopen. Het college heeft op dat moment de raad niet hierover geïnformeerd terwijl dat volgens de commissie, zeker achter gesloten deuren, wel mogelijk was geweest. Als de gesprekken definitief zijn vastgelopen verstrekt het college de raad wel direct de volledige en juiste informatie.

- *Is de gemeenteraad door het college tijdig, volledig en juist geïnformeerd over de financiële verwachtingen voor de Floriade?*



De commissie concludeert dat de raad niet tijdig en volledig geïnformeerd is over de financiële verwachtingen. Een voorbeeld is het niet informeren van de raad over de berekende extra kosten bij de Gebiedsvisie (2017), wanneer duidelijk is dat het cascomodel niet toereikend is. Daarnaast is de raad niet duidelijk geïnformeerd over de (oplopende) totale kosten voor de gemeente. Pas vanaf 2020 worden in de voortgangsrapportages verloopoverzichten van de businesscases van gemeente en Floriade BV gepresenteerd. Vanaf september 2021 worden de verloopoverzichten niet meer aan de raad verstrekt. In de programmabegroting wordt een andere weergave van de kosten gehandhaafd, wat bijdraagt aan de onduidelijkheid. Raadsvoorstellen geven informatie over extra kosten maar niet over de totale kosten. Toezeggingen aan de raad daarover in maart 2022 worden niet opgevolgd.

Op diverse specifieke momenten krijgt de raad financiële verwachtingen voorgeschied. De commissie concludeert dat deze informatie moeilijk te volgen is mede als gevolg van diverse wijzingen in de tijd. Ook is de onderbouwing van de verwachtingen vaak onduidelijk (bijvoorbeeld inkomsten als gevolg van verwachte bezoekersaantallen en sponsoring). Over de kostenoverschrijding bij de terreininrichting (2021) is de raad wel goed geïnformeerd.

Lessen zijn:

- Leg aan het begin van een groot project vast hoe en met welke frequentie de raad geïnformeerd wordt.
- Zorg dat er een structureel en vast ritme met terugkerende rapportages komt en zorg dat daarin doelbereik, het behalen van resultaten, planning en financiën centraal staan plus een 'agenda'. Het is daarbij belangrijk dat steeds vermeld wordt welke wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van eerdere rapportages en dat rapportages worden opgesteld volgens een van tevoren bepaald format zodat ze gemakkelijk vergelijkbaar en navolgbaar zijn.
- Zorg dat de raad bij belangrijke ontwikkelingen zo snel mogelijk geïnformeerd wordt, desnoods achter gesloten deuren. Het is niet nodig als college te wachten totdat 'alles' bekend is. Het college kan een signaal afgeven en aangeven de raad uitbreider te informeren als meer duidelijk is.
- Zorg dat informatie zoveel mogelijk transparant en toegankelijk is voor de raad.

8 Slotconclusie en aanbevelingen





8.1 SLOTCONCLUSIE

In het vorige hoofdstuk heeft de commissie antwoord gegeven op alle deelvragen. Alles overziend luidt de slotconclusie van de commissie als volgt.

Allereerst wil de commissie opmerken dat er uiteindelijk in 2022 in Almere een Floriade was waar bezoekers plezier aan hebben beleefd, zoals blijkt uit de goede bezoekerswaardering. Gezien alle obstakels gedurende het proces kan het een prestatie worden genoemd dat de Floriade op tijd open kon. Hieraan is door vele betrokkenen keihard gewerkt met de nodige improvisaties. Tijdens de Floriade hebben vele vrijwilligers zich ingezet om er een succes van te maken. Dit neemt niet weg dat op een groot aantal gebieden het project Floriade niet goed is verlopen.

Ten aanzien van de uitvoering van het project:

- De combinatie van de bouw van een groene woonwijk en een hoogwaardig evenement als de Floriade is te complex gebleken, zeker vanaf het moment van de scopeverandering toen besloten werd de woonwijk grotendeels voor het evenement te realiseren. De gemeente is te (lang) optimistisch geweest dat deze complexe combinatie een succes kon worden. Er is sprake geweest van onderschatting van de complexiteit.
- De gemeente heeft ambities en doelen onvoldoende concreet gemaakt, zodat onduidelijk was wat de gemeente concreet wilde bereiken met de Floriade in combinatie met de *making of* en de woonwijk. De doelen zijn in de loop van de tijd ook onvoldoende bijgesteld aan de actuele ontwikkelingen.
- De planning was te optimistisch. Dit was mede een gevolg van de onderschatting van de complexiteit. De achterstand op de planning wordt al in de eerste jaren opgelopen en niet meer ingehaald. Planning en realiteit lopen al snel uit elkaar. Bijsturen blijkt vanwege de complexiteit lastig te zijn en vraagt soms noodoplossingen.

Ten aanzien van de samenwerking:

- De interne organisatie van de gemeente is te langzaam op gang gekomen. Een aan de Floriade toegewijde grotere projectorganisatie had eerder in het leven geroepen moeten worden.
- De afstemming tussen projectorganisatie en lijnorganisatie is op een aantal

momenten stroef verlopen en de reguliere *checks and balances* zijn op een aantal momenten niet gevolgd/toegepast.

- Het is mislukt om andere risicodragende partners te vinden voor de Floriade BV. Als gevolg hiervan heeft de gemeente alle financiële risico's gelopen. De gemeente heeft zich bij de oprichting verkeken op dit risico en heeft tussentijds, toen duidelijk werd dat zij enig aandeelhouder en financier bleef, niet bijgestuurd.
- Het is grotendeels mislukt om de Floriade BV 'op armlengte' te laten functioneren. De Floriade BV heeft niet op afstand van de politiek gefunctioneerd en het oprichten van een BV heeft niet aantoonbaar tot een meer bedrijfsmatige en slagvaardige aanpak geleid.
- De aanbesteding van de aanleg van het Floriadeterrein en de woonwijk aan Amvest (later Weerwater CV) is mislukt. De aanbestedingsvorm, waar de gemeente geen ervaring mee had, bleek niet passend bij een project met een harde deadline en leidde tot een grote afhankelijkheid van de gemeente van Weerwater CV. De gemeente is er onvoldoende in geslaagd een deel van de eigen risico's in de terreininrichting en gebiedsontwikkeling te verleggen naar een marktpartij.
- De combinatie van een Floriade BV op afstand die verantwoordelijk is voor de organisatie van het evenement met een andere partij (Weerwater CV) op afstand die na een aanbesteding verantwoordelijk is voor de aanleg van het Floriadeterrein en de woonwijk, is te complex gebleken. De driehoeksverhouding was lastig werkbaar en bracht de gemeente in een ongemakkelijke positie tussen de uiteenlopende belangen van de Floriade BV en Weerwater CV.
- De combinatie van afzonderlijke overeenkomsten met de Floriade BV en Weerwater CV heeft de gemeente (financieel) erg kwetsbaar gemaakt. Er was geen sprake van een overeenkomst die de drie partijen bond.
- Het vinden van sponsors is mislukt, hetgeen deels te wijten is aan externe factoren.
- De samenwerking met andere overheden is stroef verlopen. De gemeente heeft onvoldoende de balans gevonden tussen de eigen (financiële) belangen en die van de andere overheden.
- In de samenwerking met diverse partijen (andere overheden, Floriade BV, Weerwater CV) zijn afspraken onvoldoende duidelijk vastgelegd en was er sprake van wensdenken.



Ten aanzien van de financiën:

- De Floriade heeft de gemeente veel meer gekost (€ 128,9 miljoen) dan oorspronkelijk begroot (€ 10 miljoen plus de risicoreservering van € 7 miljoen). Dit kan deels worden verklaard door externe factoren zoals corona en veranderende marktomstandigheden, maar heeft grotendeels te maken met te complexe processen die in tien jaar tijd niet goed zijn gegaan en onderschatting van de kosten en overschatting van de opbrengsten van deze Floriade.
- De grootste afwijkingen zijn behaald als gevolg van:
 - lagere opbrengsten uit kaartverkoop;
 - hogere organisatiekosten;
 - hogere kosten voor terreininrichting;
 - lagere opbrengsten uit sponsoring;
 - lagere inkomsten van derden/subsidie;
 - hogere kosten verbonden aan parkeren/mobiliteit en geluidsmaatregelen.
- Het college is in veel gevallen zeer lange tijd uitgegaan van weinig realistische financiële verwachtingen.
- Het college had meer aandacht moeten besteden aan veranderende omstandigheden en kritische noties van buiten. Ook de raad had daar kritischer mee om moeten gaan.
- De informatievoorziening op het gebied van financiën is in het algemeen weinig transparant geweest en door de jaren heen moeilijk navolgbaar door onduidelijke en zich steeds wijzigende weergaven.

Ten aanzien van het bestuurlijk proces:

- Gremia als de volggroep, IC-groep, de Algemene Aandeelhoudersvergadering van de Floriade BV en het portefeuillehoudersoverleg hebben in het algemeen goed gefunctioneerd en een toegevoegde waarde gehad voor de bestuurlijke afstemming. De bestuurlijke regiegroep is niet uit de verf gekomen.
- De procedure Volgen Grote Projecten en andere lessen uit de raadsenquête Omniworld hebben bij de Floriade onvoldoende houvast gegeven in het proces tussen college en raad. Deze procedure is bovendien onvoldoende gevolgd. Het was zowel aan het college als de raad om hier scherp op te zijn.
- In het proces zijn (van tevoren) geen duidelijke go/no-go-momenten ingebouwd voor de raad.
- Bij verschillende door het college aan de raad voorgelegde besluiten was onduidelijk wat de alternatieven zouden zijn. Kritische geluiden vanuit de ambtelijke organisatie bereikten de raad niet.



- Het college heeft de raad op twee momenten (uitbrengen Bidbook en scopebesluit) niet bijtijds in de gelegenheid gesteld een (kaderstellend) besluit te nemen.
- Het college heeft de raad op verschillende specifieke momenten onvoldoende geïnformeerd om zijn rol goed te kunnen vervullen. De informatievoorziening door het college aan de raad is op verschillende momenten en bij verschillende onderwerpen ondermaats geweest.
- De raad is op diverse momenten onvoldoende kritisch geweest over zaken die het college voorlegde. De raad heeft weinig opvolging gegeven aan alle adviezen en kritische reflecties die hij aangedragen kreeg. De volggroep had toegevoegde waarde vanwege haar bijdrage aan deze adviezen en kritische reflecties.
- De raad heeft in het algemeen relatief veel op details gestuurd.
- Zowel het negatieve sentiment in de raad als in de media heeft bijgedragen aan het slechte resultaat van de Floriade.



8.2 AANBEVELINGEN

In het vorige hoofdstuk heeft de commissie tientallen leerpunten aangegeven. Op basis van deze leerpunten komt de commissie tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen richten zich op projecten met grote financiële gevolgen. De aanbevelingen gaan over:

- Het opstellen van een regeling voor grote projecten waarin leerpunten van de Floriade en Omniworld samenkomen voor de thema's uitvoering, samenwerking, financiën en bestuurlijk proces. Deze aanbeveling richt zich specifiek op de raad.
- Verbetering projectbeheersing grote projecten. Hierbij gaat het om projectramingen, risicoreserveringen en projectinformatie gebaseerd op leerpunten van de Floriade voor het thema financiën. Deze aanbeveling richt zich specifiek op de ambtelijke organisatie en het college.
- Daarnaast wil de commissie ook de hand in de eigen (raads)boezem steken en formuleert de commissie aanbevelingen over het samenspel binnen de raad en met het college en de omgeving. Deze aanbeveling richt zich specifiek op de raad.

1 Opstellen regeling grote projecten Almere

De raad heeft in het kader van de besluitvorming over de raadsenquête Floriade een amendement aangenomen om de onderzoeksresultaten te borgen. Dit amendement vraagt om een instrument, gebaseerd op de lessen uit het onderzoek, dat de raad in de toekomst kan hanteren wanneer hij geconfronteerd wordt met een keuze voor een financieel ingrijpend gemeentelijk project. Zo wordt - zo staat in de toelichting op het amendement - de opgedane kennis geborgd en wordt de raad in staat gesteld om in de toekomst betere afwegingen te maken. De commissie beveelt in dit kader de raad aan een 'Regeling Grote Projecten Almere' op te stellen. In het onderstaande zijn de bouwstenen hiervoor nader uitgewerkt. Deze vormen de basis voor de nader uit te werken regeling die op korte termijn door de raad dient te worden vastgesteld. De vast te stellen regeling vormt de leidraad voor grote projecten en dient ertoe om te voorkomen dat Almere na Omniworld en de Floriade wederom in eenzelfde situatie belandt. De regeling werkt de spelregels uit hoe het college en de raad zich tot elkaar verhouden bij grote projecten. In de regeling dienen in het bijzonder de volgende aspecten geconcretiseerd te worden.

1 Doel regeling

Het doel van de regeling is om politiek-bestuurlijk voldoende zicht en grip te hebben op de risico's en resultaten van grote en complexe projecten.

2 Criteria groot project

In de regeling dienen duidelijke criteria te worden opgenomen wanneer een project een groot project is, bijvoorbeeld:

- substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid;
- projectbudget boven een bepaald bedrag;
- een niet-routinematige, in de tijd begrensde activiteit;
- meerdere externe partijen betrokken;
- aanmerkelijke uitvoeringsrisico's en/of financiële risico's;
- belangrijke gevolgen voor de samenleving;
- politieke gevoeligheid;
- belangrijke gevolgen voor de gemeentelijke bedrijfsvoering;
- toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Vastgestelde criteria kunnen in de loop van de tijd worden aangepast.

De raad besluit al dan niet op voordracht van het college of een project een groot project is en dus binnen deze regeling valt.

3 Fasering

In de regeling dient een duidelijke standaardfasering te worden opgenomen. De bedoeling is dat in fasen wordt gewerkt naar een steeds concretere invulling van de opgave. Iedere fase eindigt met een raadsvoorstel over het vervolg op basis waarvan de raad een besluit neemt. Het voorstel gaat gepaard met uitgewerkte alternatieven zodat de raad goed kan afwegen. Aan deze fasering worden in de regeling spelregels gekoppeld, bijvoorbeeld over welke informatie aan de raad wordt voorgelegd. Per faseovergang wordt in opdracht van de raad een onafhankelijke project-audit uitgevoerd, waarbij het gehele project wordt doorgelicht op aspecten als scope en besluitvorming, organisatie, risico's (financiële, technische, juridische, politiek-bestuurlijke, maatschappelijke en organisatorische risico's), planning, kwaliteitsborging en financiën. In deze audit wordt ook een analyse van de afspraken met projectpartners en stakeholders meegenomen. Het project gaat pas door naar de volgende fase als voor elk aspect groen licht is gegeven.



De volgende fasen kunnen in de regeling worden opgenomen:

- Verkenningfase. Deze fase wordt afgesloten met een startbeslissing door de raad. Publieke waarde, scope, ambities, doelen en verwachte effecten zijn duidelijk geformuleerd. Contouren zijn geschetst. Aangegeven is wat er is geleerd van eerdere grote projecten. Aan wordt gegeven hoe de inwoners van Almere en andere belanghebbenden betrokken zijn geweest bij de verkenning en waartoe dit geleid heeft. De verdere fasering wordt helder in kaart gebracht, inclusief go/no-go-momenten. Deze zijn dan tijdig en van tevoren vastgelegd. De raad gaat akkoord met de begroting om tot een nadere uitwerking over te gaan.
- Uitwerkingsfase. Deze fase wordt afgesloten met een projectplan op basis waarvan de raad kan besluiten tot realisatie van het project over te gaan.
- Realisatiefase. Deze fase wordt afgerond met de oplevering van het project.
- Afrondingsfase. Deze fase wordt afgerond met een evaluatie inclusief leerpunten voor andere projecten. Aangegeven wordt of de doelen bereikt zijn. Deze evaluatie wordt door de raad vastgesteld.

4 Rolinvulling college

In de regeling is opgenomen dat het college bij elk groot project de rolbepaling en rolkeuze voor de gemeente dient te bepalen (en de raad in de eerste fase hierover dient te informeren en te laten besluiten). Het gaat er hierbij om welke rol de gemeente wil vervullen met welke risico's. Hierbij kunnen vragen aan de orde komen als:

- In welke mate is de gemeente bereid welke risico's te dragen? Wat is het worstcasescenario?
- Is de gemeente de meest geëigende instantie om dit vraagstuk op te pakken?
- Tot welke rol en inspanning is de gemeente in staat?
- Is de gemeente in staat het project zelfstandig op te pakken?
- Is er voldoende expertise in huis?
- Staat de voorgestane inspanning in redelijke verhouding tot het te verwachten resultaat/effect?

Indien met partners wordt samengewerkt wordt in de regeling duidelijk aangegeven waarover met hen concrete afspraken worden gemaakt. Bijvoorbeeld over de verantwoordelijkheden, mandaten en wederzijdse informatievoorziening. Partners onderschrijven de regeling. Ook wordt aangegeven hoe wordt samengewerkt met de inwoners van Almere en andere belanghebbenden.



De regeling legt de verdeling van rollen tussen de portefeuillehouder van het project, burgemeester en wethouder Financiën vast. In de regeling worden nadere afspraken opgenomen over het door de portefeuillehouder informeren van het college bij grote projecten. Hierin staat centraal wanneer de portefeuillehouder bepaalde informatie met het college moet delen en met welk doel (kennisname, informeren, sonderen, besluitvorming, mandateren). Specifiek wordt hierbij ingegaan op onder meer omgevingsfactoren en veranderingen in de scope, raming, planning, risico's en projectorganisatie. Voor de verbinding met de ambtelijke organisatie wordt een portefeuillehoudersoverleg ingericht voor het project waarbij de portefeuillehouder Financiën aanschuift indien zaken aan de orde komen die de financiën betreffen.

In de regeling wordt opgenomen dat het college verplicht is tegenspraak te organiseren en de raad hierover te informeren. Deze tegenspraak behelst in ieder geval dat er een worstcasescenario wordt uitgewerkt. Dit kan door iemand van buiten, maar kan ook iemand van binnen de ambtelijke organisatie zijn. Dan dient die persoon wel (grote) afstand te hebben tot het project.

Het is de verantwoordelijkheid van het college de raad van goede informatie te voorzien en om aan verwachtingsmanagement te doen. Uitgangspunt is om zo open en duidelijk mogelijk te communiceren naar de raad over budgetten, ramingen en eventuele veranderingen door:

- duidelijke definities te hanteren en vaktermen goed uit te leggen;
- duidelijk aan te geven wat wel en niet is meegenomen in de ramingen, wat de eventuele bandbreedte is en wat dit betekent;
- het aantal pm-posten te minimaliseren;
- zowel bij uitbreidingen als beperkingen duidelijk aan te geven wat de financiële consequenties zijn;
- bij alle informatievoorziening goed na te denken over hoe deze kan aansluiten op andere verantwoordings- en rapportagelijnen, zodat de extra administratieve lasten zo veel mogelijk beperkt blijven;

Deze uitgangspunten worden in de regeling opgenomen.

5 Rolinvulling raad

In de regeling wordt opgenomen dat de raad een informatieprotocol Grote Projecten ontwikkelt als nadere invulling van de (actieve) informatieplicht van het

college aan de raad. De raad stelt dit protocol vast en het college houdt zich hieraan. Het bevat duidelijke afspraken tussen college en raad over wanneer, hoe en waarover het college de raad informeert tussen de fasen door. Het bevat bijvoorbeeld een format voor het rapporteren over de voortgang, afspraken over de mate van detail van de informatie en afspraken waarover de raad direct geïnformeerd wil worden. Bijvoorbeeld dat bij bepaalde afwijkingen de raad direct per brief op de hoogte wordt gesteld. Andere afwijkingen kunnen worden meegenomen in reguliere processen zoals de voortgangsrapportage. Een ander voorbeeld is wat te doen bij scopewijzigingen (groot of klein) die al dan niet extra geld kosten of leiden tot grote of kleine veranderingen in de planning. Bij grote gebeurtenissen kan eventueel een 'pauzeknop' worden ingedrukt. Bij al deze zaken wordt aangegeven waarover de raad dient te besluiten en wanneer het college de raad uitsluitend hoeft te consulteren en informeren. Deze afspraken worden periodiek geëvalueerd.

6 Monitoring voortgang en eindevaluatie

De regeling bevat nadere criteria waaraan de periodieke voortgangsrapportages voldoen, bijvoorbeeld:

- ontwikkelingen van de ambities en doelstellingen van het project;
- eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de raad daarbij;
- eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
- ontwikkeling van de planning van het project;
- ontwikkeling van de financiën van het project;
- ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
- alle overige informatie die het project raakt, waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de raad.

Hierbij is het uitgangspunt dat de verstrekte informatie actueel, realistisch en zo duidelijk mogelijk is. Ingrediënten hiervoor zijn onder andere: duidelijke definities, rapporteren volgens een vast en navolgbaar stramien, duidelijke ramingen en bij veranderingen duidelijk aangeven wat de consequenties zijn. De wijze van informeren is in principe schriftelijk zodat raadsleden de informatie goed tot zich kunnen nemen.



In de regeling wordt aangegeven waar de eindevaluatie aan moet voldoen.

Deze dient onder meer inzicht te geven in:

- behaalde doelstellingen;
- effecten;
- verloop financiën;
- verloop planning;
- verloop projectbeheersing;
- functioneren (project) organisatie;
- functioneren samenwerking met projectpartners en stakeholders;
- functioneren politiek-bestuurlijk proces.
- leerpunten voor de volgende grote projecten.

Om een groot project goed te kunnen monitoren en te evalueren is een goed gearchiveerd projectdossier cruciaal. Ook dit werkt de regeling uit.

2 Investeer in verbetering in projectbeheersing bij grote projecten

Op het gebied van projectbeheersing ziet de commissie de volgende belangrijkste leerpunten:

- Zorg voor goede en realistische ramingen.
- Zorg dat risicomanagement een stevige rol speelt in besluitvorming en sturing.
- Zorg voor beter werkende *checks and balances* tussen concern control, financiën (projectcontrollers) en projectbeheersing.
- Zorg dat projectramingen consequenter volgens voorgeschreven methoden worden uitgevoerd en gerapporteerd.

Op basis van de leerpunten komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- Benut het kritische vermogen in de organisatie door (project)controllers de ruimte te geven ramingen kritisch te beoordelen. De uitkomst van deze kritische beoordeling moet ook onderdeel worden van het projectdossier en de archivering (bijvoorbeeld door het opnemen van 'control-commentaar' in periodieke rapportages). Dit vraagt van controllers ook een actieve inzet ten aanzien van het project. Garandeer dat kritiek open en zonder gevolgen voor de criticus kan worden gegeven.
- Neem in voortgangsrapportages een cyclus op gericht op continue leren en verbeteren: (1) rapporteer ten opzichte van het projectplan en bijhorende begroting/actuele prognose, (2) verklaar afwijkingen, (3) geef aan welke acties/bijsturingen worden genomen, en (4) stel op basis hiervan een nieuwe prognose

op. Dit vormt weer de basis voor de volgende rapportage. De projectleider is eigenaar en rapporteert. Control reflecteert via het commentaar (zie vorige punt) op de mate waarin acties worden opgevolgd en op het realiteitsgehalte van aannames en prognoses.

- Laat frequent of op gezette projectmijlpalen second opinions op ramingen uitvoeren door derden. De aanbevelingen uit second opinions worden verwerkt als actiepunten in de periodieke rapportages. De resultaten en actiepunten worden gedeeld met de raad.
- Zorg dat er standardformats, standaardrapportages en dergelijke zijn en zie toe op het gebruik ervan. Elk project is tot op zekere hoogte uniek, maar heeft ook algemene kenmerken die zich uitstekend lenen voor standardformats en standaardrapportages. De standaarden voorkomen dat ieder project het wiel opnieuw uitvindt en zorgen voor snel inzicht in projecten voor beslissers (ambtelijk opdrachtgevers, directie, college en raad).
- Zorg voor vergelijkbaarheid in de ramingen van projecten door steeds hetzelfde format of indeling in kostencategorieën te hanteren. Raadsleden zien immers meerdere projecten en kunnen in verwarring raken wanneer systematiek en aanpak bij ieder project anders zijn. Of dat tijdens de looptijd van het project de indeling tussentijds verandert, waardoor kostenramingen van jaar op jaar niet meer vergelijkbaar zijn.





- Neem in de standaardrapportage altijd een totaal telling op, met totale kosten voor de gemeente over de hele looptijd van het project. Geef in rapportages of raadsvoorstellen bij wijzigingen dus niet alleen de mutaties zelf aan, of alleen het effect in een bepaald begrotingsjaar.
- Reserveer ruimte in het budget voor tegenvallers. Onderbouw de omvang van risico's en onzekerheden met verwijzing naar vergelijkbare projecten in het verleden of bij andere organisaties. Hiermee wordt de onderbouwing van posten in ramingen steviger.
- Maak naast budgetruimte voor tegenvallers en/of risicoreserveringen op basis van kans maal impact, ook een (strategische) risicoanalyse van worstcasescenario's.
- Geef bij het opstellen van risicodossiers alle betrokkenen een rol, zodat zo breed mogelijk geïnventariseerd wordt waar risico's liggen in het ontwerp en de uitvoering. Ook moeten risico's al geïnventariseerd worden in de eerste fasen van onderzoek naar projecten. Juist dan worden de belangrijkste richtinggevendende besluiten over projecten voorbereid. Zorg dat scopewijzigingen tijdig in de ramingen verwerkt worden en dat bij besluitvorming over scope-wijzigingen de effecten op ramingen, planning en risico's doorgerekend zijn.

3 Verbeter het samenspel in de raad

Terugkijkend op het Floriadeproject vindt de commissie dat de (controleerende) rolinvulling van raadsleden onder druk heeft gestaan. Uitgangspunt is dat raadsleden zonder last en ruggespraak invulling geven aan hun rol en dat raadsleden zich veilig voelen om hun rol te vervullen. Politieke tegenstellingen dienen de controlerende taak van de raad niet in de weg te staan. Overigens staat dit los van grote projecten. De commissie adviseert de raad een proces op gang te brengen om het samenspel te verbeteren zodat elk raadslid diens rol goed en veilig kan vervullen. In dit kader dient een raads werkgroep het huidige samenspel te analyseren en verbetervoorstellen te formuleren, waarbij ook gereflecteerd wordt op de rol van de raad bij het Floriadeproject. De raad voert hierover vervolgens het goede gesprek en neemt een besluit over de verbetervoorstellen. In het proces om het samenspel te verbeteren beveelt de commissie aan onder meer de volgende aspecten aan de orde te laten komen:

1 Waarden van goed openbaar bestuur

Betekenisgeving en invulling aan waarden als effectiviteit, transparantie, zorgvuldigheid, motivering, legaliteit, participatie, integriteit, verantwoording en

lerend vermogen. De commissie definieert veiligheid binnen het democratisch proces als: de mate waarin raadsleden het gevoel hebben zich kritisch ten opzichte van elkaar te kunnen uiten of kwetsbaar op te kunnen stellen, zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor henzelf of anderen.

2 Onderlinge omgang

- Sfeer, omgangsvormen en communicatie tussen betrokkenen (online en offline).
- Omgang met (mogelijke) conflicten en/of dilemma's.
- Hiërarchie en macht.

3 Politiek-bestuurlijke dynamiek

- Gerichtheid op strijd of onderlinge goede relaties.
- Invulling dualisme (samenspel fracties met eigen wethouder, samenspel oppositie met de wethouders).
- Politisering (de mate waarin onderlinge verhoudingen primair gericht zijn op het oplossen van problemen of op het voeren van een politiek debat over percepties van problemen en oplossingsrichtingen).
- Formalisme (de mate waarin onderlinge verhoudingen worden gereguleerd door informele persoonlijke verhoudingen of formele procedures).
- Samenwerkingsbereidheid.

4 Regels, rollen, verantwoordelijkheden, gremia

- Regels en mores die gelden binnen het democratisch proces.
- Rollen en verantwoordelijkheden binnen het democratisch proces.
- Rolopvatting, -invulling en -vastheid van betrokkenen binnen het democratisch proces.
- De governance van het democratische proces (samenstelling en werking binnen de Politieke Markt, rol presidium).
- Inzet instrumentarium (zoals amendementen, moties, vragen).
- Rolinvulling driehoek (burgemeester, griffier, gemeentesecretaris).
- Samenspel raad – ambtelijke organisatie.

5 Dynamiek met de omgeving

- Rol en omgang met input insprekers.
- Invulling transparantie en participatie.
- Het opkomen voor (individuele) belangen.
- Samenspel raad en de pers.



Eindnoten

- 1) Presentatie 7 november 2010, Adri Duivesteijn, Green City Almere
- 2) Nota van uitgangspunten Almere Centrum Weerwater 9 juni 2011
- 3) Raadsbrief 12 februari 2013, Verkenning Floriade 2022
- 4) Raadsbesluit 15 januari 2015, Floriade Almere 2022 (RV-78/2014)
- 5) Raadsbesluit 2 juli 2015, Floriade 2022: Uitvoeringsbesluit (RV-30/2015)
- 6) Bidbook *Growing Green Cities*, a call to action (2012), p 41 en volgend
- 7) Bidbook *Growing Green Cities*, a call to action (2012), p 129
- 8) Rapport Veerman Floreren in Almere – Mensen maken de stad (2014), p 14
- 9) Rapport Veerman Floreren in Almere – Mensen maken de stad (2014), p 8
- 10) Go Greener Floriade Almere 2022 Masterplan 7 mei 2015, p 25
- 11) Go Greener Floriade Almere 2022 Masterplan 7 mei 2015, p 45
- 12) Go Greener Floriade Almere 2022 Masterplan 7 mei 2015, p 70-72
- 13) Commissievoorstel 30 januari 2012, Bidbook Floriade 2022
- 14) Raadsbrief 12 februari 2013, Verkenning Floriade 2022
- 15) Raadsbrief 1 juli 2014, Besluitvorming naar aanleiding van het verkenningsrapport 'Floreren in Almere' en vervolgstappen
- 16) Raadsbrief 2 juli 2013, Startdocument JeugdFloriade
- 17) Raadsbesluit 15 juni 2017, Aanpassing statuten JeugdFloriade (RV-38/2017)
- 18) Startdocument 22 juli 2013, internationaal netwerk Growing Green City – a call for action
- 19) Raadsbrief 12 februari 2013, Verkenning Floriade 2022
- 20) Collegebesluit 7 mei 2015, Floriade 2022: Uitvoeringsbesluit
- 21) Businesscase Masterplan Floriade 2022 – Verdeeld en geactualiseerd voor de samenwerkingsovereenkomst (1 juli 2016)
- 22) Brief van 10 maart 2015 van gedeputeerde Appelman aan wethouder Mulder, Provinciale bijdrage Floriade
- 23) Adviesrapport van Lysias Advies BV van 13 april 2015, over de insteek van Flevoland bij de governance van de Floriade Almere 2022
- 24) Brief 5 mei 2015, van Directeur-Generaal Agro en Natuur aan wethouder Mulder, Floriade 2022
- 25) Brief 21 april 2015, van het college van B en W Amsterdam aan het college van B en W Almere, ondersteuning Floriade Amsterdam-Almere door Metropoolregio Amsterdam
- 26) SITE Urban Development, januari 2015, verkenning marktparticipatie gebiedsontwikkeling Floriade Almere
- 27) Verkenningsrapport Floriade 2022 'Floreren in Almere'
- 28) Masterplan 7 mei 2015, Go Greener Floriade Almere 2022, hoofdstuk 12 "organisatiemodel"
- 29) Statuten Floriade Almere 2022 BV, juli 2016
- 30) Raamovereenkomst financiering Floriade BV, juli 2016
- 31) Bidbook *Growing Green Cities*, a call to action (2012), p 163 e.v.
- 32) Bidbook *Growing Green Cities*, a call to action (2012), p 167
- 33) Businesscase Floriade 2022 bij het Bidbook 13 juni 2012
- 34) Bidbook *Growing Green Cities*, a call to action (2012), p 164
- 35) Businesscase Floriade 2022 bij het Bidbook 13 juni 2012, p 138
- 36) Rapport Veerman Floreren in Almere – Mensen maken de stad (2014), p 25
- 37) Rapport Veerman Floreren in Almere – Mensen maken de stad (2014), p 29
- 38) Rapport Veerman Floreren in Almere – Mensen maken de stad (2014), p 30
- 39) Raadsbesluit 15 januari 2015, Floriade Almere 2022 (RV-78/2014)
- 40) Businesscase Masterplan Floriade 2022, 1 mei 2015
- 41) Businesscase Masterplan Floriade 2022, 1 mei 2015
- 42) Quicksan Floriade 2022 Almere, PwC (8 mei 2015), p 5 (e.v.)
- 43) Site Urban Development, marktverkenning gebiedsontwikkeling Floriade Almere (januari 2015)
- 44) Besluit Raadsvoorstel 43/2012, 28 juni 2012
- 45) Raadsbrief Kandidaatstelling Bidbook Floriade 2022 8 november 2011, p 3
- 46) Plan van aanpak Verkennersgroep 29 maart 2012
- 47) Raadsbrief reactie op rapportage Verkennersgroep Floriade 26 juni 2012
- 48) Verzoek tot agenderen activiteit voor de Politieke Markt d.d. 18 september 2014
- 49) AT Osborne Onderzoek stand van zaken ontwikkeling Floriade 2022, oktober 2016, p 10
- 50) Governance en inrichting zelfstandige programmaorganisatie, mei 2017, p 9
- 51) Voortgangsrapportage 2017-1, augustus 2017, p 6
- 52) AEF Midterm review Floriade 2022 september 2018, p 14
- 53) Voortgangsrapportage 2018-2. Van Arboretum tot Weerwaterbrug: De Floriade komt er aan, november 2018
- 54) Go Greener Floriade Almere 2022 Masterplan 7 mei 2015, p 70-72
- 55) AEF Midterm review Floriade 2022 september 2018, p 12
- 56) Brief Volggroep aan de raad dd 13 december 2018
- 57) Raadsbrief 6 december 2016, Maatregelenpakket Floriade en feitenrelaas onteigeningsprocedure
- 58) Governance en inrichting zelfstandige programmaorganisatie Floriade, mei 2017
- 59) ZPO Floriade, organisatie overzicht ZPO, 11 juni 2018
- 60) ZPO Floriade, beoordelingsprotocol m.b.t. de keuze voor een samenwerkingspartner voor het ontwikkelen en realiseren van het Floriadeterrein en de stadswijk, 29 maart 2018
- 61) ZPO Floriade, memo verdere koersbepaling selectieproces samenwerkingspartner Floriade, 26 maart 2018
- 62) Voortgangsrapportage Floriade 2018-I 'Almere in Bloei!', 12 juni 2018
- 63) Voortgangsrapportage Floriade 2018-II 'Van Arboretum tot Weerwaterbrug: De Floriade komt eraan!', 30 november 2018



- 64) Brief Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer 30 oktober 2018
- 65) Samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente Almere – Floriade Almere 2022 BV, 6 juni 2016
- 66) Convenant Groene Stad Arboretum Floriade Almere 2022, 31 oktober 2017
- 67) C.P. Veerman, Rapportage met betrekking tot gewijzigde governancestructuur voor de Floriade 2022, 28 juni 2018
- 68) Collegevoorstel Governance Floriade, 18 september 2018
- 69) Verslag AVA vergadering van 16 oktober 2017
- 70) Verslag AVA vergadering van 4 december 2017
- 71) Verslag AVA vergadering van 12 maart 2018
- 72) Memo van de ZPO aan de IC-groep van 2 mei 2018, betreffende de gunningsfase
- 73) De beschrijving van het verloop van het proces is vanaf hier gebaseerd op diverse interne verslagen en mailberichten.
- 74) Businesscase Masterplan Floriade 2022, verdeeld en geactualiseerd voor de Samenwerkingsovereenkomst, versie 1 juni 2016, p 10
- 75) Businesscase Masterplan Floriade 2022, verdeeld en geactualiseerd voor de Samenwerkingsovereenkomst, versie 1 juni 2016, p 8
- 76) Businesscase Masterplan Floriade 2022, verdeeld en geactualiseerd voor de Samenwerkingsovereenkomst, versie 1 juni 2016, p 6
- 77) Deloitte, Floriade Almere Expo, overzicht ontwikkeling exploitatie (zie bijlage 2)
- 78) Actualisatie en Herijking Businesscase Floriade 2022 (versie september 2018)
- 79) Deloitte, Floriade Almere Expo, overzicht ontwikkeling exploitatie, zie bijlage 2
- 80) Raadsbrief 12 juli 2017, Toezegging d.d. 6 juli 2017 over Chw bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater – Floriade
- 81) Actualisatie en Herijking Businesscase, versie september 2018, p 7
- 82) Grondexploitatie Floriade Stadwijk Almere – DEEL A (versie 25 september 2028), p 8-9
- 83) Raadsbrief Informeren uitkomst marktconsultatie en selectieprocedure marktpartij Floriade 17 november 2017
- 84) Notitie Bregman: Aanbesteding van de ontwikkeling van de Floriade en de stadswijk ter uitvoering van het bestemmingsplan Floriade – Almere Centrum Weerwater 13 december 2017
- 85) Raadsbesluit Instellen Volggroep Floriade, 14 juli 2016
- 86) Plan van aanpak Volggroep Floriade 19 mei 2017
- 87) Jaarverslag Floriade BV 2022 In de 'Foundersrapportage, final management report' is een en ander als volgt gedefinieerd: definitie bezoeken: ieder entreeticket waarvoor betaald is, gebruikt of ongebruikt, een- of meer daags. Het aantal unieke bezoekers is waarschijnlijk circa 15% minder zo kan uit de Foundersrapportage worden afgeleid.
- 88) Collegereactie bestuurlijke verkenning, 12 mei 2020
- 89) Collegebesluit doorontwikkeling governance Floriade, 16 oktober 2018
- 90) Interne notitie van de directeur ZPO aan de concerndirectie, 10 februari 2018
- 91) Raadsbrief Toelichting doorontwikkeling Zelfstandige programmaorganisatie Floriade, 17 november 2020
- 92) Voortgangsrapportage 2020-2
- 93) Voortgangsrapportage 2019-2
- 94) Voortgangsrapportage 2019-2
- 95) Voortgangsrapportage 2020 -2
- 96) Ontwikkelingsovereenkomst, december 2018, artikel 5.6
- 97) Ontwikkelingsovereenkomst, december 2018, artikel 12
- 98) Memo Feitelijk overzicht overlegmomenten Floriade BV over inrichting Floriadeterrein 19 april 2021
- 99) De samenvatting is gebaseerd op diverse verslagen van directie overleggen, bestuurlijke regiegroep, en IC-groep en e-mail berichten
- 100) Ontwikkelingsovereenkomst, oktober 2018, bijlage 2-XI paviljoens, p 2
- 101) Samenwerkingsovereenkomst 2, augustus 2019
- 102) Raadsvoorstel Permanent Vastgoed 2 juli 2020 en Collegevoorstel Permanent Vastgoed 28 april 2020
- 103) Collegebesluit 22 januari 2019, Definitief besluit doorontwikkeling governance Floriade
- 104) Raadsbrief Opdracht bestuurlijke verkenner Floriade, 7 april 2018
- 105) Raadsbesluit Resultaat bestuurlijke verkenning Floriade Expo 2022, 18 juni 2020
- 106) AEF Rapport Scenario analyse Floriade 2022, 14 mei 2020 p 27
- 107) Raadsbesluit Resultaat bestuurlijke verkenning Floriade Expo 2022, 18 juni 2020
- 108) Gebaseerd op Factfinding 'budgetoverschrijding tijdelijke voorzieningen' tot 30 maart 2021. Rapportage van feiten en omstandigheden, opgesteld door Floriade BV voor het college, 7 mei 2021 en Memo Feitelijk overzicht overlegmomenten Floriade BV over inrichting Floriadeterrein 19 april 2021
- 109) Rapportage kosten overschrijding tijdelijke voorzieningen, Floriade BV, 7 mei 2021
- 110) Notitie aanvraag extra middelen tijdelijke terreininrichting Floriade BV 8 juni 2021
- 111) Collegebesluit 24 november 2020
- 112) Raadsvoorstel Resultaat bestuurlijke verkenning Floriade Expo 2022, 18 juni 2020
- 113) Raadsbrief Voorlopige eindafrekening Floriade van 20 april 2023
- 114) Voortgangsrapportage 2020-1
- 115) Motie D66: Rapportage voortgang Floriade (RG-77/2021)
- 116) Memo van de Raadsgriffie aan het Presidium: Volggroep Floriade voortbestaan 7 maart 2019
- 117) Ten opzichte van de oorspronkelijke businesscase bij het Masterplan in 2015, deze vergelijking is complex vanwege verschillende tussentijdse wijzigingen (oprichting BV, oprichting ZPO, integratie grondexploitatie en her-rubricering administratie).
- 118) Deze zijn onder meer gebaseerd op de gemeentewet, het reglement van orde van de raad van Almere, de raadsenquête Omniworld en het procedurevoorstel volgen grote projecten (voor details zie bijlage 1).
- 119) Raadsbrief Voorlopige eindafrekening Floriade d.d. 20 april 2023 en Raadsbrief Financiële afwikkeling Floriade d.d. 3 oktober 2023



WELCOME TO

Urban
District

Urban
District