



Haarlem

Gemeenteraad Haarlem

Datum 30 mei 2011  
Ons kenmerk GRIFFIE/RKC/2011/139692  
Contactpersoon J. Caffé  
Doorkiesnummer 023-5113038  
E-mail [jcaffé@haarlem.nl](mailto:jcaffé@haarlem.nl)  
Kopie aan College van B&W  
Onderwerp Motie Onderzoek Zijlpoort

Beste leden van de gemeenteraad,

Uw raad heeft op 21 april 2011 de motie Onderzoek Zijlpoort aangenomen. In deze motie verzoekt u de rekenkamercommissie (RKC) voor de raad in kaart te brengen welke onderzoeksvormen er zijn voor de beoordeling van de door de klokkenluider naar voren gebrachte punten inzake de nieuwe concernhuisvesting aan de Zijlpoort.

De RKC heeft in haar vergadering van 11 mei het verzoek besproken en besloten hieraan tegemoet te komen.

De beantwoording aan u is uit drie delen opgebouwd.

Deel 1 bevat een beknopte beschrijving van de voorgeschiedenis en de eventuele vraagstelling voor het onderzoek.

In deel 2 bespreken we het onderzoeksinstrumentarium van de raad en komt de RKC tot een beoordeling welke onderzoeksvormen voor dit vraagstuk in aanmerking komen.

In deel 3 wordt de mogelijke opzet van een eventueel raadsonderzoek weergegeven.

Op basis van bovenstaande concludeert de RKC dat er twee onderzoeksvormen passend zijn voor dit vraagstuk:

1. Het raadsonderzoek (gewoon onderzoek / raadsenquête)
2. Het rekenkameronderzoek.

Een **raadsonderzoek** is een ingrijpend instrument dat normaliter alleen ingezet wordt als de raad geen andere mogelijkheden ziet om de gewenste informatie van het college te verkrijgen. Het instrument is ingrijpend voor wat betreft de arbeidsintensiteit, de consequenties voor de betrokkenen en de mogelijke politieke gevolgen. Ook geldt dat het inzetten van een raadsonderzoek ongewenste gevolgen kan hebben voor het politieke klimaat en ongewenste media-aandacht kan genereren voor de raad en/of ambtelijke betrokkenen. In de uitwerking van het



Haarlem

2

onderzoek moet de raad zich ervan vergewissen dat volledige beantwoording van de onderzoeksvragen kan worden bereikt omdat er voldoende toegang is tot alle betrokken personen en/of dossiers. Bij een gewoon raadsonderzoek zal deze medewerking altijd nodig zijn omdat personen en organisaties niet verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek.

Een **raadsenquête** dient zich aan als bij nadere uitwerking van de onderzoeksvragen blijkt dat de raad ook antwoord wil op de vraag 'zijn er fouten gemaakt en wie is ervoor verantwoordelijk?'

De raad kan de **rekenkamercommissie** een verzoek doen tot het instellen van een onderzoek naar de concernhuisvesting Zijlpoort.

In het raadsbesluit zal de raad nauwkeurig het onderwerp en de onderzoeksvragen moeten formuleren waarop de raad antwoord wil. Ook moet de raad in het verzoek de wensen en overwegingen ten aanzien van documentatie en reikwijdte specificeren.

De RKC besluit vervolgens in onafhankelijkheid wel of niet gehoor te geven aan het verzoek. Daarbij gaat de RKC met de raad in overleg over de onderzoeksopzet om zo uit te sluiten dat er daarin onderzoeksvragen zijn opgenomen die vanwege politieke actualiteit niet geschikt zijn voor onderzoek door de RKC.

Dit advies beperkt zich tot een beoordeling van de geschiktheid van onderzoeksvormen. De keuze om geen onderzoek te doen is geen onderdeel van de motie en daarom door de RKC niet uitgewerkt als alternatief.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met ondergetekende of met Jane Caffé, secretaris van de RKC.

Met vriendelijke groet,

Cora-Yfke Sikkema

Voorzitter RKC



## Deel 1 Voorgeschiedenis en probleemstelling

### Voorgeschiedenis

De gemeente Haarlem heeft in 2007 met de ontwikkelaar Fortress BV afspraken gemaakt over de verwerving van het pand Zijlpoort voor een bedrag van € 34,5 mln. Dit bedrag omvat de aankoop van het pand door de gemeente van Fortress BV, nadat Fortress BV op aangeven van de gemeente het pand heeft verbouwd en voor een deel nieuwbouw heeft uitgevoerd. Het gaat hier om een zogenaamde turn-key oplevering.

In 2008 is discussie ontstaan over een nadeel van € 560.000 vanwege de verrekenbare BTW. Verder heeft de gemeente in 2008 besloten om in de vorm van een kredietverstrekking een voorschotbijdrage van € 17 mln. te betalen als eerste aanbetaling, gevolgd door een aantal voorschotbijdragen van ruim € 2 mln. per 1 januari 2010. De ontwikkelaar Fortress BV vergoedt de gemeente een rente van 6%. Hierdoor ontstaat er een voordeel, omdat de gemeentelijke rente 1% lager ligt. Dit voordeel wordt aangewend om het BTW-nadeel te compenseren. Verder heeft de gemeente, ter dekking van de voorschotbijdragen, het recht van eerste hypotheek op het pand Zijlpoort gevestigd.

Later bleek dat over het bedrag van € 17 mln. ten onrechte BTW tot een bedrag van € 3,2 mln. is geheven; dit omdat het niet ging om een vooruitbetaling van de levering van het pand, maar om een voorfinanciering van Fortress BV. De gemeente heeft hierover in 2009 een terugbetalingsregeling met Fortress BV gesloten.

In april 2010 heeft zich een klokkenluider gemeld met bezwaren tegen de vorm van de kredietverstrekking door de gemeente aan Fortress BV en de verantwoording daarvan in de jaarstukken 2009.

De klokkenluider had zowel procedurele als inhoudelijke opmerkingen. De procedurele opmerkingen die betrekking hebben op de afhandeling van de brief via de klokkenluiderprocedure zijn in het kader van deze motie niet relevant.

De inhoudelijke opmerkingen betreffen de constructie en de risico's van de kredietverstrekking en zijn beknopt samengevat:

- De kredietverstrekking van € 17 mln. is hoger dan de actuele waarde van het pand Zijlpoort.
- De fiscale gevolgen van de overeenkomst met Fortress BV zijn op verkeerde wijze uitgewerkt. Een en ander wordt mede veroorzaakt, doordat de overeenkomst ten onrechte uitgaat van een onroerend goed transactie in plaats van een kredietverstrekking.
- Er heeft een verkeerde verantwoording van de afspraken met Fortress BV plaatsgevonden in de gemeentelijke rekeningen voor 2009 en 2010.

Hoewel het college van B&W nadere informatie heeft verstrekt over de door de klokkenluider aangekaarte kwesties, zijn er binnen en buiten de raad nog veel vragen. Dit heeft geresulteerd in de motie.



Haarlem

4

Probleemstelling

De focus van de motie is de beoordeling van de constructie van de kredietverstrekking inzake de concernhuisvesting Zijlpoort, de daaraan gekoppelde risico's en de verantwoording hierover.

De centrale onderzoeksvragen luiden:

*A. Hoe is het proces verlopen rondom de gekozen constructie van de kredietverstrekking voor de concernhuisvesting aan de Zijlpoort en zijn de bijbehorende risico's correct geclassificeerd en ingeschat?*

*B. Geeft de huidige verantwoording over de kredietverstrekking en de risico's in de jaarstukken een volledig en correct beeld?*



## Deel 2 Onderzoeksinstrumenten van de Raad

De raad heeft 7 onderzoeksinstrumenten tot zijn beschikking die vooral verschillen ten aanzien van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, doorlooptijd en kosten.

1. 213a onderzoek
2. rekenkameronderzoek
3. accountantsonderzoek
4. raadsonderzoek
5. raadsenquête
6. onderzoek in opdracht van het college
7. onderzoek door het college

Om deze instrumenten te scoren heeft de RKC zich onder andere laten inspireren door het afwegingskader in het Draaiboek Onderzoeksinstrumenten van de Lokale Rekenkamer (zie beslisboom, bijlage 1.) De aspecten van de voorliggende vraag worden hieronder besproken voor de factoren die van invloed zijn op de keuze van het onderzoeksinstrument.

### *Het doel van het onderzoek*

Het onderzoek heeft een tweeledig doel: enerzijds inzicht in het hoe en waarom van de voor de kredietverstrekking gekozen constructie. Anderzijds inzicht in het wat van de risico's die de gemeente loopt en de verantwoording daarover.

De eerste vraag '*Hoe is het proces verlopen rondom de gekozen constructie van de kredietverstrekking voor de concernhuisvesting aan de Zijlpoort en de bijbehorende risico's en zijn de risico's correct geclassificeerd en ingeschat?*' geeft de raad inzicht in de achtergronden en aannames die het besluitvormingsproces en de gekozen constructie van de kredietverstrekking hebben bepaald. Het antwoord geeft ook inzicht in de feitelijke daaraan gekoppelde risico's. De tweede vraag '*Geeft de verantwoording hierover in de jaarstukken een volledig en correct beeld?*' geeft inzicht in de gehanteerde aannames en onderbouwingen voor de verwerking in de gemeentelijke administratie.

### *Functioneren van personen*

De motie refereert niet aan de vraag 'zijn er fouten gemaakt en wie is ervoor verantwoordelijk'? Het onderzoek heeft dus niet primair tot doel om het functioneren en de verantwoordelijkheid van personen in beeld te brengen en daaraan conclusies te verbinden. Uiteraard kan de rolinvulling van concrete functionarissen aan de orde komen als onderdeel van de processturing.

### *Actualiteit*

De kredietverstrekking is een gepasseerd station. De overeenkomsten zijn gesloten en de contracten zijn getekend. Daarentegen zijn de afwikkeling en de risico's van de kredietverstrekking voor de gemeente financieel en politiek actueel en waarschijnlijk wil de raad op korte termijn inzicht hierin.

Dit pleit voor een onderzoek waarbij de raad de doorlooptijd zelf in de hand heeft.



De RKC doet geen onderzoek naar zaken die nog politiek actueel zijn, om te voorkomen daarmee zelf onderdeel te worden van het politieke debat. Hierdoor is met name onderzoeksvraag A minder geschikt voor onderzoek door de RKC.

*Getrouwheid / Rechtmatigheid van baten en lasten*

De vraag naar het proces en de besluitvorming rondom de kredietverstrekking heeft meer betrekking op goed bestuur dan op getrouwheid / rechtmatigheid. De actuele waardering van de risico's van de kredietverstrekking heeft wel betrekking op de getrouwheid/ rechtmatigheid. De accountant heeft hieraan in het kader van de jaarrekeningcontrole reeds extra aandacht aan besteed. De accountant en de klokkenluider hebben echter daarover blijvend verschil van inzicht. Gezien de motie zijn de vragen ook voor de raad nog niet afdoende beantwoord. Dit pleit ervoor een eventuele onderzoeksopdracht niet neer te leggen bij de huisaccountant.

*Onder verantwoordelijkheid van het college*

Het college van B&W heeft al eerder onderzoek verricht naar en standpunten ingenomen over de door de klokkenluider naar voren gebrachte bezwaren tegen de kredietverstrekking.

Dit pleit ervoor een eventueel onderzoek niet te laten uitvoeren onder verantwoordelijkheid van het college om te voorkomen dat er binnen en buiten de raad bij voorbaat wantrouwen ontstaat ten aanzien van de onderzoeksresultaten.

*Waarborgen voor onafhankelijkheid en deskundigheid*

In de verschillende fasen van dit dossier is er tussen de ambtelijke organisatie, de accountant en de klokkenluider blijvend verschil van inzicht over waarderingsgrondslagen en verantwoordingsregels.

De verschillende inhoudelijke benaderingen over de waardering van vastgoed, inschatting van risico's en verantwoordingsrichtlijnen noodzaken de inbreng van onafhankelijke specifieke deskundigheid.

*Bevoegdheden ex art. 155<sup>a</sup> GW*

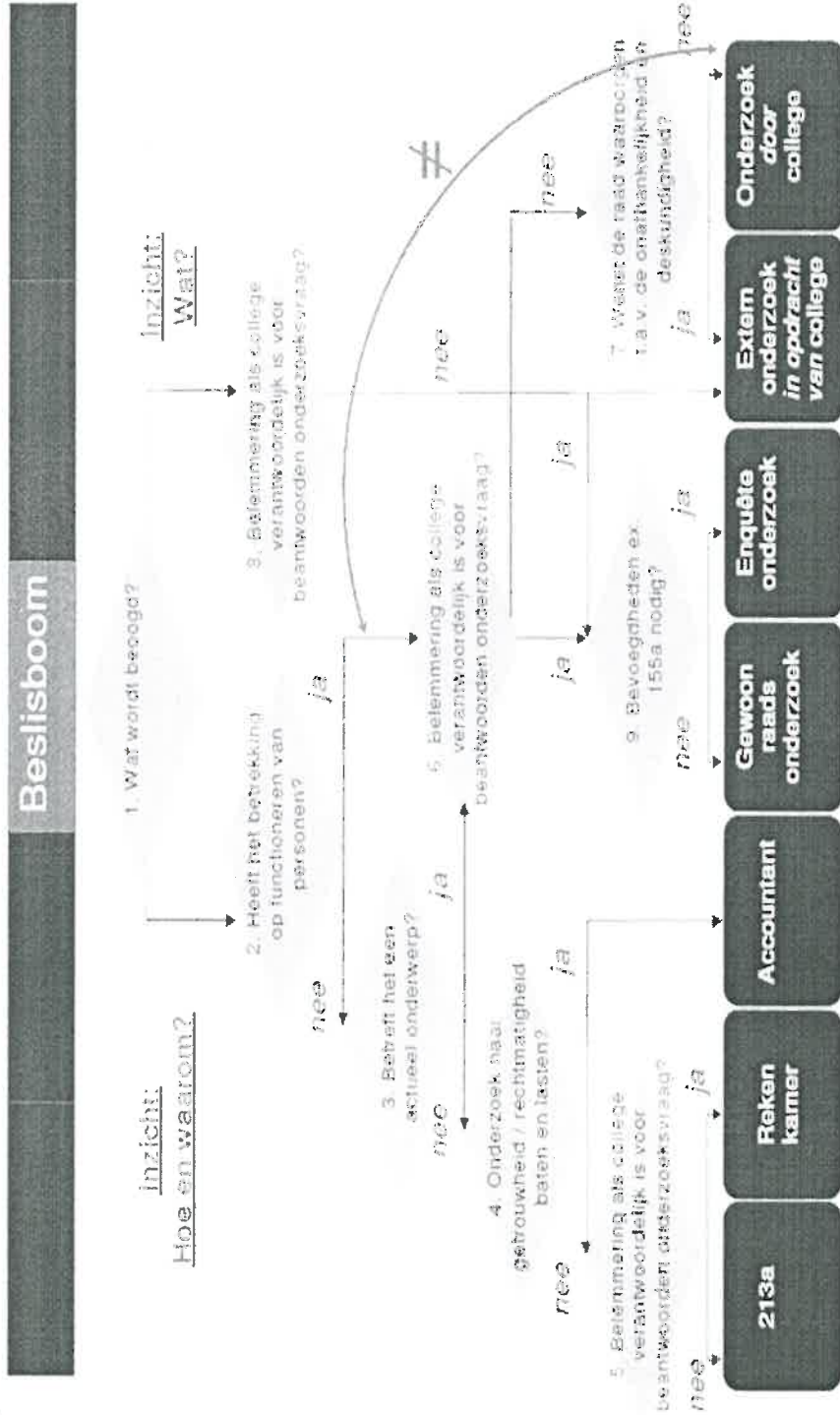
Onder deze bevoegdheden valt de mogelijkheid om (oud)bestuurders en (oud)ambtenaren te verplichten voor de commissie te verschijnen en om hen onder ede te horen. Deze bevoegdheden zijn nodig als het onderzoek erop is gericht in beeld te brengen of er fouten zijn gemaakt en wie ervoor verantwoordelijk is. Naar onze inschatting is dat in dit onderzoek niet aan de orde. Het zou kunnen dat het bij nadere uitwerking van de onderzoeksvragen wel aan de orde blijkt.

**Een redenering gebaseerd op bovenstaande inschatting met de beslisboom als leidraad mondt uit in de richting van een gewoon raadsonderzoek (past volledig) of een rekenkameronderzoek (past deels.) Eventueel een raadsenquête (past eventueel.)**

**De overige instrumenten zijn niet geschikt, voornamelijk omdat ze onder verantwoordelijkheid van het college worden uitgevoerd of door de eigen accountant.**



**Bijlage 1 Beslisboom**  
**(Bron: Draaiboek onderzoeksinstrumenten, de lokale rekenkamer.)**



Gaarne bij beantwoording ons kenmerk vermelden.  
 Bezoekadres: Grote Markt 2, Haarlem.  
[www.haarlem.nl](http://www.haarlem.nl)



Haarlem

### Deel 3 Mogelijke globale opzet van een eventueel onderzoek

Als de raad kiest voor een **raadsonderzoek** naar het project Zijlpoort adviseert de RKC de volgende procedure:

1. Bij raadsbesluit instellen van de commissie die het onderzoek uitvoert en de benoeming van de leden van de commissie. Voor het onderzoek is deskundigheid (raadsleden of externe deskundigen) nodig op het gebied van:
  - Waardering van onroerend goed;
  - (Fiscale aspecten van) Onroerend goedtransacties;
  - Gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsregels.

Het onderwerp en de onderzoeksvragen moeten deel uitmaken van het raadsbesluit. Mogelijke onderzoeksvragen hebben betrekking op:

- Waardebepaling, risico's en kredietverstrekking;
  - Fiscale aspecten;
  - Verwerking in de gemeentelijke rekening.
2. Uitwerken van een onderzoeksplan waarin in ieder geval zijn opgenomen werkwijze van de commissie, budget, communicatie, planning en de ambtelijke ondersteuning.
  3. Uitvoeren van het onderzoek aan de hand van dossieronderzoek en interviews.