

Commissiestuk Cie. Bestuur

Portefeuille <Geen>
Auteur Mevr. J. Caffé
Telefoon 5113038
E-mail: jcaffé@haarlem.nl
GRIFFIE/Rekenkamercommissie Reg.nr. 2011/240419
Bijlage: Onderzoeksopzet Concernhuisvesting Zijlpoort

Onderwerp

Onderzoeksopzet Onderzoek Concernhuisvesting Zijlpoort

DOEL: Consulteren

Inleiding

De gemeenteraad van Haarlem heeft op 21 juli bij raadsbesluit de rekenkamercommissie verzocht op zo kort mogelijke termijn een onderzoek te starten naar de door de klokkenluider naar voren gebrachte punten inzake de nieuwe concernhuisvesting aan de Zijlpoort.

Onderdeel van het verzoek was de vraag om de onderzoeksopzet ter bespreking voor te leggen aan de commissie Bestuur

Met het voorliggende plan van aanpak voldoet de RKC aan dit verzoek.

Doel van de commissiebehandeling

De RKC is een commissie die onafhankelijk bepaalt wat zij uitvoert en hoe zij het onderzoek uitvoert. Tegelijk vindt de RKC het belangrijk dat dit onderzoek, dat voortkomt uit een motie van de raad, voldoende tegemoet komt aan de verwachtingen en interpretaties van de raad.

De RKC stelt de commissie voor het plan van aanpak in dit licht te bespreken.

Resultaat

Het resultaat is dat duidelijk wordt of de voorliggende onderzoeksopzet voldoende tegemoet komt aan de beleving van de raad ten tijde van de aangenomen motie en het raadsbesluit.

De commissie kan aan de RKC voorstellen doen voor aanpassing van de onderzoeksopzet. .

De RKC zal deze voorstellen beoordelen en eventueel het plan van aanpak hierop aanpassen.

Bijlage

2011/240419 Plan van aanpak Onderzoek naar de Concernhuisvesting Zijlpoort

Plan van Aanpak

Onderzoek naar de Concernhuisvesting Zijlpoort

2011/240419.
Rekenkamercommissie Haarlem
September 2011

Inleiding

Voor u ligt de onderzoeksopzet voor het onderzoek van de rekenkamercommissie Haarlem (RKC) naar de concernhuisvesting Zijlpoort.

De gemeenteraad van Haarlem heeft op 21 april 2011 de motie Onderzoek Zijlpoort aangenomen. In deze motie vraagt de raad aan de RKC voor hem 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 (zie bijlage 1)

De raad heeft op 21 juli 2011 het advies van de RKC besproken en heeft in dezelfde vergadering het besluit genomen:

- De rekenkamercommissie te verzoeken op zo kort mogelijke termijn een onderzoek te starten naar de door de klokkenluider naar voren gebrachte punten inzake de nieuwe concernhuisvesting aan de Zijlpoort;
- De RKC te verzoeken een onderzoeksopzet op te stellen en deze ter bespreking voor te leggen aan de Commissie Bestuur (zie bijlage 2).

De RKC heeft besloten het verzoek van de raad een onderzoek te starten naar de concernhuisvesting Zijlpoort te honoreren.

De RKC is een instrument voor ondersteuning van de raad en voert tegelijkertijd volledig onafhankelijk haar werkzaamheden uit. Zij bepaalt zelf wat er onderzocht wordt en hoe een onderzoek wordt uitgevoerd.

Omdat het initiatief voor dit onderzoek ligt in een motie van de raad heeft de RKC bij het formuleren van de onderzoeksvragen zoveel mogelijk rekening gehouden met de interpretaties en verwachtingen van verschillende raadsfracties¹. Hierdoor kan de RKC zo goed mogelijk - binnen haar kaders en spelregels - antwoord geven op de vragen van de raad en draagvlak verkrijgen voor het onderzoeksresultaat.

Om dezelfde redenen heeft de RKC ermee ingestemd deze onderzoeksopzet voor te leggen aan de Commissie Bestuur.

De suggesties van de Commissie Bestuur worden door de RKC in overweging genomen en eventueel verwerkt in een aangepaste onderzoeksopzet.

Achtergrondinformatie Concernhuisvesting Zijlpoort

De gemeente Haarlem heeft bij raadsbesluit van 08 februari 2007 besloten tot het ontwikkelen van nieuwe concernhuisvesting Raakspoort en Zijlpoort. Gekozen werd voor realisatie door projectontwikkelaar Postkantoor Raaks BV, een dochter van Fortress BV.

Gemeente Haarlem heeft 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 november 2008 tekenden Gemeente Haarlem en Fortress BV de koopovereenkomst waarbij Gemeente Haarlem de kredietverstrekking van de SNS Bank aan Fortress overnam. Op basis van hypothecaire zekerheidstelling en rentevergoeding van 6%.

¹ Op basis van de verslagen van de raadsvergadering van 21 april, de commissievergadering van 07 juli en de raadsvergadering van 21 juli 2011.

In 2008 is een discussie ontstaan over een nadeel van € 560.000 vanwege de verrekenbare BTW. Verder heeft de gemeente in 2008 besloten 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 gemeente heeft, ter dekking van de voorschotbijdragen, het recht van eerste hypotheek op het pand Zijlpoort gevestigd.

Later bleek dat over het bedrag van € 17 mln. mogelijk ten onrechte BTW tot een bedrag van € 3,2 mln. is betaald; dit omdat het niet zou gaan om een aanbetaling voor de levering van het pand, maar om voorfinanciering van Fortress BV. Uiteindelijk is hierover in 2009 met Fortress BV een betalingsregeling voor de ten onrechte betaalde BTW overeengekomen.

In april 2010 heeft zich een klokkenluider gemeld met bezwaren tegen de constructie, administratie en verantwoording van de overeenkomsten van de gemeente met Fortress BV.

De klokkenluider merkt op dat er op basis van de koopovereenkomst van 2008 onduidelijkheid is over de aard en de verwerking van de financiële transacties: het is niet eenduidig of het hier gaat om betalingstermijn of om kredietverstrekking. Omdat de overeenkomst (ten onrechte) uitgaat van een onroerend goed transactie in plaats van een kredietverstrekking worden ook de fiscale gevolgen van de overeenkomst met Fortress BV op verkeerde wijze uitgewerkt.

Het tweede bezwaar van de klokkenluider is gericht op de kredietverstrekking van € 17 mln. die hoger is dan de actuele waarde van het pand Zijlpoort, namelijk aankoop door Fortress tegen € 9,3 mln.

De derde kanttekening is dat de financiële gevolgen van de locatie Zijlpoort op verkeerde wijze zijn verwerkt, mede waardoor er een verkeerde verantwoording van de afspraken met Fortress BV heeft plaatsgevonden in de gemeentelijke jaarrekeningen 2008, 2009 en 2010.

De klokkenluider merkt op dat op basis van deze drie aspecten het project Zijlpoort niet correct verwerkt wordt in het risicoprofiel van de gemeente.

- het risicoprofiel van een kredietverstrekking van € 17 mln. is wezenlijk anders dan “onder handen werk”
- het risico van de lening / vordering van ruim € 21 mln. moet bepaald worden op basis van de reële taxatiewaarde van de hypotheekstelling
- het risico van de BTW-vordering moet bepaald worden op basis van reële (her)waardering van de borgstellingen

Naar aanleiding van interne en externe berichtgeving over dit dossier zijn door raadsleden vragen gesteld aan het college van b&w over de meldingen in de brief van de klokkenluider.

Het college van B&W heeft in 2010 een extern bureau opdracht gegeven verder onderzoek te doen naar de door de klokkenluider aangekaarte kwesties. Het doel van de opdracht was om de “beweringen en signalen omtrent de realisatie van de deellocatie Zijlpoort te verzamelen, die voor nader onderzoek in aanmerking kunnen komen”. Het bureau concludeerde dat er bij de genoemde activiteiten geen sprake was van opzettelijke frauduleuze handelingen.

Het college van B&W heeft de inhoud van de melding ook gecommuniceerd met de externe accountant. Deze zag hierin geen aanleiding tot wijziging in de verantwoording en toelichting van de transacties in de jaarrekeningen 2009 en 2010. Deze conclusie was niet het resultaat van specifiek onderzoek maar gebaseerd op feitenonderzoek voor de controle van de jaarrekening.

Toch zijn er binnen en buiten de raad nog veel onbeantwoorde vragen over de financiële constructie van Zijlpoort.

Dit heeft geresulteerd in de genoemde motie en het verzoek van de raad aan de RKC. De focus hiervan is de beoordeling van de constructie van de kredietverstrekking betreffende de concernhuisvesting Zijlpoort, de daaraan gekoppelde risico's en de verantwoording hierover.

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om te beoordelen of de besluitvorming in het dossier Zijlpoort adequaat was. Het gaat dan met name om de besluitvorming over het aangaan, de aard en de verwerking van de financiële transacties en de kwaliteit van de informatievoorziening en de rollen die de verschillende partijen daarbij hebben vervuld.

De doelstelling is om na te gaan of er verbeteringsuggesties kunnen worden geformuleerd voor toekomstig handelen van de gemeente Haarlem in soortgelijke situaties

Vraagstelling van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe is het besluitvormingsproces verlopen rondom de gekozen constructie van de financiering / kredietverstrekking voor de concernhuisvesting aan de Zijlpoort, zijn de bijbehorende risico's correct geclassificeerd en ingeschat en is de verantwoording conform de verslaggevingregels en de beginselen van behoorlijk bestuur?

Deelvragen zijn:

1. In hoeverre is er met betrekking tot het Zijlpoort dossier en de contractvorming met Fortress sprake geweest van een adequaat besluitvormingsproces en wat was de kwaliteit van de aan deze besluitvorming ten grondslag liggende informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen?
 - 1.1. Welke partijen waren in de verschillende fasen betrokken en welke rol hebben zij vervuld? Wat waren taken en bevoegdheden?
 - 1.2. Hoe kwam besluitvorming tot stand: in hoeverre was er een planmatige aanpak van het proces en welke besluiten zijn genomen door welke partijen (intern en extern) op basis van welke informatie en adviezen (intern en extern)?
 - 1.3. Hoe zijn het overleg en de informatieverstrekking verlopen tussen de betrokken partijen: ambtenaren, college en Fortress?
 - 1.4. Hoe was in het algemeen de kwaliteit van de aansturing van het project? Was er voldoende deskundigheid in relatie tot de complexiteit?
 - 1.5. Welke leerpunten zijn er ten aanzien van besluitvorming en samenwerking met externe partijen?
2. In hoeverre zijn de in het dossier genoemde risico's voor de gemeente ten aanzien van de vorm en de hoogte van de kredietverstrekking voor de concernhuisvesting Zijlpoort reëel?
 - 2.1. Welke overwegingen hebben bij de gemeente een rol gespeeld rond de gekozen (fiscale) constructie van de transactie met Fortress BV?
 - 2.2. Zijn de gehanteerde methoden van waardebeoordeling correct gehanteerd en welke waarde moet worden aangehouden in relatie tot het door de gemeente verstrekte krediet?
 - 2.3. Hoe zijn de fiscale aspecten van de transactie met Fortress BV geregeld en heeft de gemeente door de gekozen constructie onnodig financieel nadeel ondervonden?
 - 2.4. Welk risico loopt de gemeente, als de ontwikkelaar niet aan zijn verplichtingen voldoet en hoe ontwikkelt zich dit risico in de komende jaren tot aan de eigendomsoverdracht van het pand?²
 - 2.5. Heeft de gemeente onnodig risico gelopen door de gang van zaken rond de kredietverstrekking?
 - 2.6. Welke leerpunten zijn er ten aanzien van risicobeheersing bij vastgoed en ontwikkelingsprojecten?
3. Geeft de huidige verantwoording over de kredietverstrekking en de risico's in de jaarstukken een volledig en correct beeld?
 - 3.1. Welke overwegingen en aannames hebben een rol gespeeld bij de classificatie en aanpassing van de verantwoording (kredietverstrekking – aanbetaling v.v.)
 - 3.2. Welke partijen waren hierbij betrokken en welke rol hebben zij vervuld?
 - 3.3. Zijn alle risico's voor de gemeente nu volledig in beeld en voldoende beheerst?
4. Welke verbeteringsuggesties kunnen worden geformuleerd voor toekomstig handelen van de gemeente Haarlem in soortgelijke situaties?

De RKC plaatst de gang van zaken hierbij nadrukkelijk in de context van de landelijke ontwikkelingen op het gebied van de financiële crisis en de vastgoedmarkt.

² Voor zover nog actueel en relevant. De afwikkeling en gevolgen van de vervroegde aankoop van het zijlpoortcomplex zijn nog niet in dit plan van aanpak verwerkt.

Afbakening

Het onderzoek is niet gericht op het onderzoeken van - en rapporteren van bevindingen met betrekking tot integriteit of het functioneren van personen. Het onderzoek van de RKC concentreert zich op de feitelijke gang van zaken en waar relevant de dilemma's die in de besluitvorming een rol hebben gespeeld.

Onderzoeksonwerp

- Vooronderzoek

De RKC heeft een begeleidingscommissie ingesteld die ook het vooronderzoek zal uitvoeren. De bedoeling van het vooronderzoek is om via documentanalyse de onderzoeksvragen op hoofdlijnen verder uit te werken en ook richtingen te benoemen voor verdiepend onderzoek.

In het vooronderzoek wordt het proces tussen 2007 – 2010 op hoofdlijnen gereconstrueerd; vooral gericht op de kwaliteit van het besluitvormingsproces, de informatievoorziening en rollen van de betrokken partijen. Het gaat nadrukkelijk niet om het functioneren van personen maar over de gang van zaken, functies en rollen in de besluitvorming.

De begeleidingscommissie van de RKC maakt op basis van documentanalyse van het Zijlpoort dossier een reconstructie op hoofdlijnen. De begeleidingscommissie beperkt zich in eerste instantie tot het dossier Zijlpoort dat het college heeft samengesteld en heeft gebruikt voor het feitenrelaas van de raad. Het was uitdrukkelijk de wens van de raad in het onderzoek rekening te houden met de nog actuele trajecten in dit dossier. Om hierin inzicht te krijgen zal de begeleidingscommissie ook een gesprek hebben met de 2 direct betrokken projectmanagers.

Het resultaat van het vooronderzoek is een gespecificeerd onderzoeksplan waarmee een nog te selecteren onderzoeksbureau een nader en diepgaand onderzoek zal uitvoeren. Onderdeel van het vooronderzoek is dat de RKC een toetsingskader opstelt.

Richtinggevend voor de RKC zijn:

- Verslaglegging volgens BBV;
 - Financiële en fiscale normen;
 - Gemeentelijke procedures voor risicomanagement, projectontwikkeling en vastgoedontwikkeling;
 - Behoorlijk bestuur en democratische verantwoording (toetsing en redelijkheid in de besluitvorming, zorgvuldige afweging van belangen, behartiging van het publiek belang en het 'in control' zijn van de organisatie);
 - Kwaliteit van informatie (tijdig, volledig, begrijpelijk verstrekt aan de relevante personen).
- Gegevensverzameling en Analyse
 - Documentatie
 1. Het volledige dossier Zijlpoort dat het college heeft samengesteld en heeft gebruikt voor het feitenrelaas van de raad (vertrouwelijke en openbare stukken).
 2. De relevante persoonlijke documenten (memo's, gespreksverslagen, notities, e-mails) van alle betrokken ambtenaren en de klokkenluider
 - Interviews
 1. NK Controller CS/CC
 2. PdK Treasurer; Controller CS/CC
 3. RvL Hoofd M&S
 4. ID Projectmanager Concernhuisvesting
 5. BG Hoofd SP
 6. BV Fiscalist
 7. RdN Ambtelijk opdrachtgever, Nu extern
 8. WvD Concerncontroller, Nu extern

 9. XX Expert, Extern

De bevindingen zullen worden doorgesproken met een nog nader te duiden expert op dit thema.

De personen 7 en 8 zijn niet meer in dienst van de gemeente Haarlem en kunnen alleen op basis van vrijwilligheid gevraagd worden hun medewerking te verlenen aan het onderzoek. Mogelijk kunnen leden van het college / de gemeenteraad hierin een rol spelen.

- **Rapportage**

De RKC rondt het onderzoek af met een rapportage en een bestuurlijke oplegnotitie. Het rapport zal eerst in concept afgestemd worden met alle geïnterviewden (ambtelijke wederhoor.)

Als er zwaarwegende bevindingen zijn die betrekking hebben op het functioneren van Fortress of andere externe betrokkenen zal de RKC proberen de bevindingen bij hen te verifiëren.

Het definitieve rapport van de RKC is openbaar.

Randvoorwaarden

- Vlotte en onvoorwaardelijke toegang tot informatie (personen en documenten.)

Zoals in de Verordening Rekenkamercommissie Haarlem is vastgelegd is de RKC bevoegd:

1. *bij alle leden van het gemeentebestuur en bij alle ambtenaren de mondelinge en schriftelijke inlichtingen in te winnen die zij nodig acht voor de uitvoering van de onderzoeken. De leden van het gemeentebestuur en de ambtenaren zijn verplicht de gevraagde inlichtingen binnen de door de commissie gestelde termijn te verstrekken.*
2. *alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak nodig acht.*

De RKC vertrouwt erop dat de commissieleden en de door ons ingehuurd onderzoekers onbelemmerde toegang hebben tot alle door ons te duiden ambtenaren en documenten. Zij rekent hiervoor op de volledige medewerking van het college en de directie.

Het recht op volledige informatie betreft niet alleen papieren stukken, maar ook digitale informatiedragers. De geheimhoudingsplicht voor documenten waarop een geheimhoudingsplicht rust is wel van invloed op de rapportage. Volgens de Verordening RKC en de handreiking van de NVRR heeft de RKC de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen. De rekenkamercommissie kan bijvoorbeeld een (deel van een) rapport onder geheimhouding aan de raad toezenden. (Bron: Handreiking Informatie "Nemen en Geven". Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies).

Uitvoering

De onderzoekswerkzaamheden worden uitbesteed.

Het onderzoek staat onder supervisie van een begeleidingscommissie die bestaat uit:

E. v.d Putten Extern lid RKC
J. Caffè Ambtelijk secretaris RKC

Planning

Vooronderzoek	oktober 2011
Offertetraject onderzoeksbureau	oktober 2011
Gegevensverzameling en analyse	november– december 2011
Rapportage, hoor en wederhoor	januari – februari 2012
Bestuurlijke afhandeling rapport	maart – april 2012.

Kosten

Raming € 20.000 – 25.000, inclusief.

Voor het onderzoek is deskundigheid nodig op het gebied van:

- Waardering van onroerend goed;
- (Fiscale aspecten van) onroerend goedtransacties;
- Gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsregels.

13.4 (A)



5/1/2

Motie Onderzoek Zijlpoort

De gemeenteraad van Haarlem, in vergadering bijeen op 21 april 2011,

Overwegende dat

- De realisatie van de nieuwe concernhuisvesting een zeer complex project, met grote financiële risico's en een rijke politieke geschiedenis is,
- Transparantie en duidelijkheid van groot belang zijn voor het maatschappelijk draagvlak van een project van deze omvang.

Constaterend dat

- Er door een klokkenluider enkele punten naar voren zijn gebracht die tot veel vragen binnen de raad en de Haarlemse gemeenschap hebben geleid over het vereiste krediet voor de nieuwe concernhuisvesting aan de Zijlpoort en de daaraan gekoppelde risico's voor de gemeente,
- Ondanks uitvoerige behandeling in meerdere commissies er nog steeds veel onbeantwoorde vragen binnen en buiten de raad leven,
- Het voor de voortgang van en het (maatschappelijk) draagvlak voor het project concernhuisvesting van groot belang is dat er geen vragen onbeantwoord blijven,
- De raad diverse onderzoeksvormen tot zijn beschikking heeft, waarmee de door de klokkenluider naar voren gebrachte punten nader onderzocht kunnen worden,
- De rekenkamercommissie een centrale rol kan spelen in het vaststellen van de beste onderzoeksvorm voor het voortliggende vraagstuk.

Verzoekt de rekenkamercommissie in kaart te brengen welke onderzoeksvorm het beste past bij de beoordeling van de door de klokkenluider naar voren gebrachte punten inzake de nieuwe concernhuisvesting aan de Zijlpoort.

er zijn

En gaat over tot de orde van de dag.

CDASp Haarlem AP

OPH

SP
Haarlem Plus

Raadsstuk

Onderwerp: Onderzoek Zijlpoort
Reg.nummer: 2011/207136

1. Inleiding

Uw raad heeft op 21 april 2011 de motie Onderzoek Zijlpoort aangenomen. In deze motie verzocht 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.

Het daaropvolgende advies van de Rekenkamercommissie van 30 mei j.l. is besproken in de commissie Bestuur van 7 juli j.l.

In de commissie leek er binnen de raad draagvlak te zijn voor een onderzoek door de rekenkamercommissie, maar werd er verschillend gedacht over het moment waarop een RKC onderzoek moet plaatsvinden: na afronding van het project of op zo kort mogelijke termijn.

In de commissie is derhalve geconcludeerd dat de plenaire gemeenteraad een keuze dient te maken.

Om deze keuze mogelijk te maken heeft de commissie de griffier verzocht om (in overleg met de voorzitter) een (technische) raadsstuk op te stellen, zodat er in de raadsvergadering een duidelijke basis is voor besluitvorming. Als uitgangspunt voor het besluit is gekozen voor de optie die in de commissievergadering de meeste steun had.

2. Besluit

- de rekenkamercommissie te verzoeken op zo kort mogelijke termijn een onderzoek te starten naar de door de klokkenluider naar voren gebrachte punten inzake de nieuwe concernhuisvesting aan de Zijlpoort;
- de RKC te verzoeken een onderzoeksopzet op te stellen en deze ter bespreking voor te leggen aan de cie Bestuur.

3. Beoogd resultaat

Een rapport van de rekenkamercommissie aan de hand waarvan de gemeenteraad de door de klokkenluider naar voren gebrachte punten inzake de nieuwe concernhuisvesting aan de Zijlpoort, kan beoordelen.

4. Argumenten en kanttekeningen

Zie hiervoor het advies van de rekenkamercommissie en het verslag van de commissie Bestuur van 7 juli j.l. De RKC is in zijn advies ingegaan op de onderzoeksvragen die passen bij een RKC-onderzoek gedurende de looptijd van een project. Dit zal terugkomen in de uitwerking, die ter bespreking aan de commissie Bestuur wordt voorgelegd.

5. Uitvoering

- De rekenkamercommissie wordt verzocht de uitwerking van de onderzoeksvraag ter bespreking voor te leggen aan de cie Bestuur.
- De rekenkamercommissie heeft aangegeven dat het ter hand nemen van dit onderzoek kan leiden tot nadere prioriteitstelling binnen de geplande onderzoeken.

6. Bijlagen

- advies van de rekenkamercommissie van 30 mei 2011;
- verslag van de commissie Bestuur van 7 juli 2011.

De griffier