



Haarlem

Gemeente Haarlem

Retouradres Postbus 511, 2003PB Haarlem

* *Aan de leden van de raad*

Datum 4 juni 2012
Ons kenmerk 2012/136115
Contactpersoon Mr. K. Roos
Doorkiesnummer 023 - 5114607
E-mail kroos@haarlem.nl
Onderwerp Reactie college op het RKC-rapport inzake Zijlpoort

Geachte leden van de raad,

Het college heeft met waardering kennisgenomen van het rapport dat door de Rekenkamercommissie (RKC) is opgesteld over de aankoop en ontwikkeling van de Zijlpoort in de periode 2006 tot juli 2011 en is erkentelijk voor de thans geboden mogelijkheid om haar zienswijze te geven. Het rapport schetst een goed beeld van de politieke context waaronder de besluitvorming plaatsvond (zowel raad als college wilden de nieuwe huisvesting heel graag in het centrum van de stad) en markeert terecht dat tijdens de ontwikkeling de economische crisis uitbrak waardoor de ontwikkelaar in problemen kwam en het college snel en adequaat moest optreden om de risico's die dat met zich meebracht te beteugelen. Het toenmalige college heeft zoveel mogelijk zekerheid willen krijgen waarbij de RKC zich afvraagt of de gemeente daarvoor misschien een te hoge prijs heeft betaald. Met de RKC zijn wij van mening dat die vraag pas bij de afronding van het project goed is te beantwoorden. Vast is komen te staan dat de informatie soms summier van aard was, maar kennelijk voldoende voor de raad om steeds in te stemmen met de voorstellen van het college dan wel van de portefeuillehouder in de desbetreffende raadscommissie. De RKC constateert niet dat de gemeenteraad onjuist of niet is geïnformeerd. Dat is een belangrijke, en misschien wel de belangrijkste, conclusie. De RKC doet een aantal aanbevelingen waarin wij ons goed kunnen vinden en die wij gaarne in uitvoering nemen, voor zover dat niet reeds is gebeurd.

In onze reactie focussen wij op de twee kernvragen:

Heeft het vorige college in redelijkheid tot het besluit kunnen komen om na de gemelde betalingsproblemen door Fortress de koopovereenkomst aan te gaan en 17 miljoen Euro over te maken?

Is de Raad daarbij tijdig en voldoende geïnformeerd?

Alhoewel vallend buiten de bevindingen van de RKC wil het college tevens graag een helder beeld schetsen van de huidige financiële stand van zaken en de kredieten met betrekking tot de stadskantoren in een juiste context plaatsen. Daarna gaan wij kort in op de verbeteringen die organisatie-breed al in gang zijn gezet, waarna wij onze conclusies trekken.

Kernvragen

Vraag 1; Heeft het vorige college in redelijkheid tot het besluit kunnen komen om na de gemelde betalingsproblemen door Fortress de koopovereenkomst aan te gaan en 17 miljoen Euro over te maken?

Het is belangrijk om de toenmalige context in ogenschouw te nemen alvorens deze vraag te beantwoorden.

Belangrijke elementen in het rapport zijn dat de ambtenarenhuisvesting inzet was van de raadsverkiezingen in 2006, waardoor een grote raadsmeerderheid en het college enthousiast en gedreven waren om de Zijlpoort in handen te krijgen. De coalitiepartijen, met de verantwoordelijk wethouder voorop, zetten zich volop in om de verkiezingsbelofte waar te maken. De samenwerking tussen de verantwoordelijk wethouder en de ambtenaren die hem in dit proces ondersteunden was stroef en werd gekenmerkt door wantrouwen. Het gemeentelijk projectmanagement was bij de start van het project en tot enkele jaren daarna niet goed op orde. De verantwoordelijk wethouder genoot veel vertrouwen bij college en raad en nam mede gezien de bovenstaande vier elementen nadrukkelijk en soms noodgedwongen het voortouw. Bij de start van het project was er nog geen economische crisis waardoor het risicomanagement toen in een geheel ander daglicht stond dan nu. Vastgoedondernemingen werden volop door banken gefinancierd. Omdat de gemeente aanvankelijk het pand pas na oplevering zou kopen en niet zelf zou bouwen werden de risico's door raad en college laag ingeschat. Tot zover de context.

Medio 2008 manifesteerden zich de economische crisis en de gevolgen hiervan voor de onroerend goed sector. Fortress wordt door de bank financieel niet langer in staat gesteld om het project uit te voeren. Het college ziet zich voor een lastig probleem gesteld. Het door velen zeer gewilde project staat op losse schroeven en bij een faillissement van de ontwikkelaar zou de gemeente niet alleen financieel het schip in gaan, maar ook geen zicht meer hebben op passende huisvesting van het ambtelijk apparaat in de binnenstad. Het college heeft vervolgens ingezet op het verkrijgen van zoveel mogelijk zekerheid. Zekerheid over het doorgaan van het project, en financiële zekerheid bij een mogelijk faillissement van de ontwikkelaar. Het risicoprofiel voor het project verslechterde door deze omstandigheden aanzienlijk.

De aanvankelijke ontwikkelovereenkomst werd daarom omgezet in een koopovereenkomst (over de status van die overeenkomst bestond bij het college toen geen twijfel). Tevens werd de helft van de verkoopprijs voldaan waardoor de ontwikkelaar over de financiële middelen kon beschikken om de ontwikkeling mogelijk te maken. Gelijktijdig werd het recht van eerste hypotheek op het pand gevestigd. Een en ander werd vastgelegd in een collegebesluit dat werd genomen op 11 november 2008 en dat op de openbare besluitenlijst is geplaatst. Besluitpunt 7

luit dat het collegebesluit ter kennisname aan de commissie Bestuur wordt gebracht. Het collegebesluit is achteraf gezien niet helder geformuleerd, hetgeen te maken heeft met de toen betrouwbare terughoudendheid om de financiële problemen van Fortress in de openbaarheid te brengen. Dat zou de positie en de financiële situatie van Fortress verder kunnen schaden, hetgeen tevens nadelige consequenties zou kunnen hebben voor de gemeente.

Het RKC rapport stelt dat het bovenstaande besluit te weinig door zakelijke en te veel door bestuurlijke motieven was ingegeven waardoor alternatieven onvoldoende zijn onderzocht. Volgens de RKC waren die alternatieven wel voorhanden en had bestudering hiervan mogelijk tot een andere uitkomst dan wel tot een minder risicovolle transactie geleid. In het rapport worden twee alternatieven genoemd (blz15). Enerzijds het voorstel om het pand over te nemen en het zelf te ontwikkelen. Anderzijds het voorstel om een bedrag van 11 of 12 miljoen te betalen.

Het eerste voorstel heeft het niet gehaald omdat het college er geen vertrouwen in had dat een dergelijke ontwikkeling in eigen beheer een succes zou worden. Hier verwijzen we naar de context die luidt dat de gemeentelijke organisatie toen niet voldoende geëquipeerd was om een dergelijk project te kunnen begeleiden. Het tweede voorstel zou door Fortress waarschijnlijk niet geaccepteerd zijn. In 2009 bleek immers dat Fortress het pand alleen voor 17 miljoen wenste te vervreemden. Dat werd door de gemeente niet als een marktconform bedrag beoordeeld en lag boven de marktwaarde in de toenmalige staat. Het contract bood ook op dit punt geen mogelijkheid tot ontbinding.

De conclusie dat er alternatieven waren die tot minder risico's hadden geleid kunnen wij dus niet delen. Het vorige college en de verantwoordelijk wethouder voorop heeft naar eer en geweten getracht om de door de financiële crisis en Fortress veroorzaakte problemen zo goed mogelijk het hoofd te bieden. Of het college daarin is geslaagd zal pas blijken bij de afronding van het project. Toen bleek dat er € 3,2 miljoen aan BTW onverschuldigd was betaald heeft het college extra borgstellingen verworven en huurpenningen gecedeerd gekregen. Ook hier is dus sprake geweest van het beperken van risico's.

Resumerend zijn wij van mening dat het vorige college zich bij het manifesteren van de economische crisis en de daaruit voortvloeiende betalingsproblemen van Fortress, maximaal heeft ingespannen om het project te redden en de risico's te beperken. De hierboven geschetste context is hierbij van essentieel belang. In de huidige vastgoedmarkt, die zich kenmerkt door een hoog risicoprofiel, zou er bij financiering van een dergelijk project op een andere manier zijn gehandeld, bijvoorbeeld door het stallen van middelen bij een notaris en/of betaling in prestatie gerelateerde termijnen.

Vraag 2; Is de Raad tijdig en volledig geïnformeerd?

Wij beperken ons hier met name tot het cruciale besluit van november 2008 om de koopovereenkomst aan te gaan onder gelijktijdige betaling van de helft van de koopprijs en de vestiging van het eerste recht van hypotheek. Op dat moment veranderde het risicoprofiel van het project immers aanzienlijk. Terecht constateert de RKC dat er sprake was van een bijna onbeperkt mandaat aan het college om het

project te realiseren. Toen de betalingsproblemen bekend werden moest het college snel handelen. In het rapport lezen we op bladzijde 9 dat de commissie Bestuur in het proces naar de koopovereenkomst in 2008 – summier – is geïnformeerd. Kort daarna heeft het college besloten en het besluit gepubliceerd. Voor de duidelijkheid zetten we het verkeer tussen de toenmalig portefeuillehouder en de commissie Bestuur nog even op een rijtje:

20/8/2008: wethoudersbrief over voortgang gemeentelijke huisvesting; hierin maakt portefeuillehouder gewag van gewijzigde financiering van de huisvesting en hangt deze met name op aan niet-verrekenbare btw van

€ 560.000,- en de gewijzigde planning van de gefaseerde inhuizing.

25/9/2008: wethoudersbrief van 20/08/2008 wordt besproken in openbare Cie. Bestuur. De wethouder licht de verzonden brief toe.

30/9/2008: wethouder meldt in college het volgende:

"Er wordt gesproken met Fortress over de financiële zekerheid inzake de overdracht van het Zijlpoortgebouw. Die gesprekken verlopen goed."

11/11/2008: college neemt openbaar besluit over financiering gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

8/1/2009: collegebesluit van 11/11/2008 over financiering gemeentelijke huisvesting Zijlpoort zit bij ingekomen stukken Cie Bestuur. Raadslid Vreugdenhil vraagt n.a.v. deze notitie of de wethouder een rapportage kan geven over de stand van zaken financiering gemeentelijke huisvesting. Nota zelf wordt niet besproken; ook niet geagendeerd voor bespreking op later moment.

26/1/2009: wethoudersbrief onder geheimhouding aan leden commissie bestuur gezonden.

29/1/2009: Cie. Bestuur bespreekt wethoudersbrief. hier wordt niet gesproken over € 17 mln. er wordt ook niet naar gevraagd. Alleen vraagt raadslid Reeskamp naar risico als Fortress omvalt. De portefeuillehouder antwoordt dat er hypothecaire zekerheid tegenover staat.

Op grond hiervan kunnen wij met de RKC vaststellen dat er binnen het gegeven mandaat is gewerkt. Dat is echter een vrij formele benadering. Zeker gezien het feit dat de economische omstandigheden zich snel wijzigden en de vastgoedmarkt in het slop leek te raken, had een meer expliciete informatievoorziening aan de raad voor de hand gelegen. De RKC concludeert terecht dat later (toen de implicaties van de vastgoedcrisis in volle omvang zichtbaar werden) duidelijk wel sprake was van uitgebreidere informatie aan de raad. Zo is de raad bij een wethoudersbrief van 28 oktober 2009 (2009 205943) op de hoogte gesteld van de voortgang van het project, waarbij in een, toen strikt geheime bijlage, de fractievoorzitters zijn geïnformeerd over de btw-problematiek en de juridische stappen die genomen zijn om risico's te beperken en de ontwikkelaar te dwingen tot terugbetaling over te gaan. Ook hier is de context dus bepalend.

Met de kennis van nu stelt het college dat de informatievoorziening aan de raad toen, explicieter en pro-actiever had gekund. Wellicht zou dit ertoe geleid hebben dat het onderwerp wel geagendeerd zou zijn in de commissie of raad.

De financiële stand van zaken tot op heden

Alhoewel het RKC rapport niet gaat over de overschrijdingen van het krediet, hechten wij eraan een juist beeld te geven van de huidige stand van zaken en de kredieten in de juiste context te plaatsen.

De verstrekte kredieten tot op heden zijn als volgt:

Met het raadsbesluit (nr. 14/2007) is in februari 2007 een krediet verstrekt van € 72 mio ten behoeve van de aankoop van de twee panden Raakspoort en Zijlpoort. Vervolgens is met raadsbesluit (nr. 89/2007) gevolg gegeven aan een raadsbrede motie, waarin is gevraagd om de duurzaamheid bij de ontwikkeling van beide gebouwen te verhogen. De raad heeft voor beide panden, Raakspoort en Zijlpoort, een krediet beschikbaar gesteld van € 1,9 mio. Dit is derhalve geen krediet vanwege een overschrijding, maar dit is krediet dat benodigd is om aan de door de raad gestelde eisen van duurzaamheid te kunnen voldoen.

De kredietaanvraag van april 2011 van € 4,5 mio was benodigd, omdat een aantal kosten niet in de oorspronkelijke budgetraming zat. Deze kosten betroffen zowel kosten voor Raakspoort als Zijlpoort, namelijk:

De afkoop van de prijsstijging als gevolg van de indexatie van de bouwkosten MAB/Raakspoort ad € 1,9 miljoen zat niet in het oorspronkelijke krediet. Dit is door de toenmalige wethouder in een brief van 20 augustus 2008 reeds aan de raadscommissie gemeld;

Het oorspronkelijk krediet was exclusief BTW-kosten geraamd en de gemeente moet rekening houden met BTW-kosten van circa € 1,7 miljoen;

De kosten voor bouwbegeleiding en benodigde gespecialiseerde externe technische adviezen € 1,9 mio en voor de inbouw € 1,1 mio waren te laag geraamd. Deze kosten zijn deels opgevangen door renteresultaten van € 2,1 mio.

De recente kredietaanvraag van mei 2012 van € 2,4 mio is bijna in zijn geheel benodigd voor de ontwikkeling van de Zijlpoort.

Wanneer we de kredietaanvragen op een rijtje zetten, dan kunnen we het volgende concluderen: Na de kredietverlening van € 72 mio zijn er drie kredietaanvragen geweest. De eerste kredietaanvraag op verzoek van de Raad ten behoeve van duurzaamheidsmaatregelen voor € 1,9 mio betrof geen overschrijding. De tweede en derde kredietaanvraag van respectievelijk € 4,5 mio en € 2,4 mio kunnen wel als overschrijding worden geclassificeerd. Het college wijst er evenwel op dat deze kredieten niet alleen nodig waren voor de Zijlpoort, maar ook voor de Raakspoort. Van het verkregen krediet van totaal € 6,9 mio is circa € 3,7 mio ten behoeve van Zijlpoort en circa € 3,2 mio ten behoeve van Raakspoort.

Verbeteringen voor wat betreft aansturing en inbedding van projecten

Het college deelt de conclusies van de Rekenkamercommissie over de situatie van de ambtelijke organisatie ten tijde van de start en de eerste periode van het project. Het gesignaleerde wantrouwen, de onduidelijkheid in ambtelijke en bestuurlijke rolverdeling en het tekort aan ambtelijk tegenwicht ten opzichte van een daadkrachtige bestuurder is herkenbaar.

Ook de ambtelijke organisatie is zich bewust van de lessen die uit de analyse van de Rekenkamercommissie kunnen worden getrokken. Belangrijk is dan ook om te constateren dat sinds medio 2009 verbetering is opgetreden in zowel de ambtelijke als bestuurlijke aansturing en inbedding van het project. Het beeld dat de

Rekenkamercommissie daarover schetst is duidelijk. Deze verbetering staat niet op zichzelf en betreft niet alleen het project Zijlpoort. Er is gemeentebreed aandacht voor het verbeteren van de zowel de ambtelijke als bestuurlijke cultuur binnen de organisatie, de bedrijfsvoering, de projectsturing en de projectadministratie.

Hieronder worden enkele ontwikkelingen genoemd die ingezet worden om de organisatie beter op orde te krijgen:

Project Zijlpoort en relatie Fortress

De aansturing van project Zijlpoort en de strategie richting Fortress is sterk verbeterd sinds eind 2009. De voortgang wordt met de verantwoordelijk portefeuillehouders besproken in de werkgroep Zijlpoort. Daarnaast is sinds 2010 sprake van een bestuurlijke stuurgroep met drie collegeleden. Deze stuurgroep bespreekt periodiek de strategie rond Fortress en wordt gevoed door de ambtelijk opdrachtgever en de projectleider, die weer worden bijgestaan door een projectteam met financiële, juridische en vastgoed kennis. Het is goed om te constateren dat de Rekenkamercommissie ook deze ontwikkeling signaleert.

Gebiedsgerichte Projecten in het algemeen

De Commissie constateert terecht dat er nu wél risico-analyses voor het project Zijlpoort worden gebruikt voor bijstelling van de projectstrategie. Ook voor andere projecten in de stad wordt deze systematiek gebruikt. Bovendien zijn in bestuurlijke stukken over grote projecten standaard risicoparagrafen opgenomen.

Doorontwikkeling organisatie

Structuur:

In organisatorische zin is het meest kenmerkend de doorontwikkeling op gebied van projectaansturing en regie. Door de samenvoeging van Stedelijke projecten en Wijkzaken is de organisatie beter in staat de regie te voeren over grotere projecten.

Cultuur:

Ook op het terrein van de ambtelijke en bestuurlijke cultuur is sprake van een doorontwikkeling. Dit komt tot uiting in de recentelijk vastgesteld Concernagenda 2012. De kernwaarden van de organisatie zijn benoemd en worden successievelijk in de organisatie verder uitgedragen en ingevuld. Ook wordt de scheiding tussen ambtelijke en bestuurlijke rollen verder verhelderd. De meer open en transparante bestuurscultuur komt onder andere tot uiting in de nieuwe nota over integriteit die momenteel in voorbereiding is.

Bedrijfsvoering:

Vanuit de organisatie is een actieplan “Haarlem presteert beter” opgesteld ter verbetering van de bedrijfsvoering. Dit plan is met instemming door de commissie Bestuur ontvangen. Ook het 213a onderzoek over VAT/VTU biedt veel aanknopingspunten voor verbetering van de bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld over de kwaliteit van de projectadministraties en de budgetbewaking.

Conclusies

Met haar rapport over de Zijlpoort heeft de Rekenkamercommissie een uitputtend en gedetailleerd beeld geschetst van de besluitvorming tussen 2006 en medio 2011 rond de vestiging van de ambtenarenhuisvesting in de binnenstad.

In bovenstaande reactie geeft het college de context weer waarbinnen de besluitvorming en de informatievoorziening aan de raad heeft plaatsgevonden. Het college realiseert zich dat het bestuurlijk verantwoordelijk is voor de huidige en toekomstige ontwikkeling van het project, maar ook voor het project in de onderzochte periode.

Wij hebben de volgende conclusies getrokken:

- In het besluitvormingsproces is steeds op een formeel juiste wijze gehandeld. Er zijn op dit punt geen verwijten te maken.
- Het vorige college heeft zich maximaal ingespannen om het project te redden en de risico's te beperken. Onder de huidige, onzekere en meer risicovolle omstandigheden in de vastgoedmarkt zou het huidige college wellicht andere keuzes hebben gemaakt.
- Hoewel het college bij de besluitvorming rond de koopovereenkomst van november 2008 de raad formeel binnen de gestelde kaders heeft geïnformeerd had een meer expliciete en proactieve informatievoorziening aan de raad voor de hand gelegen.
- Het college hecht eraan de beeldvorming over de overschrijding van het projectbudget te nuanceren. Slechts een deel van het benodigde extra krediet komt op het conto van de Zijlpoort.
- De lessen van de Rekenkamercommissie worden ter harte genomen. Deze bevestigen dat we op de goede weg zijn met de stappen die inmiddels al gezet zijn en nog worden gezet ter verbetering van zowel de ambtelijke als bestuurlijke cultuur, de bedrijfsvoering, de projectsturing en projectadministratie.

Ten slotte

De RKC beschrijft in haar rapport het handelen van de verschillende partijen bij het besluitvormingsproces: raad, college van B en W en de ambtelijke organisatie. Voor elk van deze betrokkenen levert het rapport leerpunten op. Het rapport en onze reactie erop stelt ons in staat deze fase van het proces op een zinvolle wijze met elkaar te bespreken en af te ronden. Vervolgens kunnen wij toewerken naar het realiseren van de gemeentelijke huisvesting in de binnenstad.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,

ing. S.M.M. Borgers

de burgemeester,

mr. B.B. Schneiders

