



Haarlem

Mei 2012

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
023-511 30 38

jcaffe@haarlem.nl

2012/136115

Gemeente Haarlem

Zijlpoort: Tot (w)elke Prijs?

Aankoop en Ontwikkeling Zijlpoort 2006 - 2011



Zijlpoort: Tot (w)elke Prijs?

Aankoop en Ontwikkeling Zijlpoort 2006 - 2011



2012/136115

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie

jcaff@haarlem.nl

1 mei 2012

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	1
1. INLEIDING	4
2. HET ZIJLPOORTCOMPLEX IN RETROSPECTIEF: DE BESLUITVORMING.....	6
2.1. GESCHIEDENIS	6
2.2. ROLLEN EN BEVOEGDHEDEN	8
<i>Het (bestuurlijk) mandaat en de bestuurlijke context.....</i>	<i>8</i>
<i>Informatie-uitwisseling.....</i>	<i>9</i>
2.3. PROJECTMANAGEMENT	11
2.4. CONTRACTMANAGEMENT	13
<i>De contractpartner.....</i>	<i>13</i>
<i>De compensatie van de btw.....</i>	<i>14</i>
<i>Het betaalschema.....</i>	<i>14</i>
<i>De contractuitvoering.....</i>	<i>16</i>
3. HET ZIJLPOORTCOMPLEX IN RETROSPECTIEF: HET RISICOMANAGEMENT ..	17
3.1. RISICOBEBEERSING	17
3.2. FINANCIËLE RISICO'S.....	18
3.3. CONTRACTRISICO'S	19
3.4. FISCALE RISICO'S.....	20
4 HET ZIJLPOORTCOMPLEX IN RETROSPECTIEF: DE VERANTWOORDING.....	22
4.1. DE JAARREKENING 2008.....	22
4.2. DE JAARREKENINGEN 2009 EN 2010	24
5 CONCLUSIES	26
5.1. HOOFDCONCLUSIE	26
5.2. DE BESLUITVORMING	27
5.3. RISICOBEBEERSING	29
5.4. VERANTWOORDING	30
6. ENKELE LESSEN	31
BIJLAGEN	33
BIJLAGE 1 RECONSTRUCTIE PROJECT GEMEENTELIJKE HUISVESTING ZIJLPOORTCOMPLEX	34
<i>Locatiekeuze Gemeentelijke huisvesting Postkantoor (2006)</i>	<i>34</i>
<i>De ontwikkelovereenkomst (Juli 2007)</i>	<i>35</i>
<i>De koopovereenkomst (November 2008).....</i>	<i>36</i>
<i>Allonge (januari 2010) en Wijzigingsovereenkomst (juni 2011).....</i>	<i>38</i>
<i>Informatie-uitwisseling tussen gemeenteraad en college 2007 - 2010.....</i>	<i>38</i>
<i>Verantwoording over het Zijlpoortcomplex</i>	<i>40</i>
BIJLAGE 2 DE CONTEXT VAN HET PROJECT GEMEENTELIJKE HUISVESTING	41
<i>Ambtenarenhuisvesting: inzet van de raadsverkiezingen.</i>	<i>41</i>
<i>De projectenportefeuille van Fortress.....</i>	<i>42</i>
<i>Cultuur – en organisatieaspecten.....</i>	<i>43</i>
BIJLAGE 3 LENING OF AANBETALING & BTW-BETALING EN VORDERING	45
BIJLAGE 4 OPGAVE GEÏNTERVIEWDEN	48
BIJLAGE 5 OPGAVE BESTUDEERDE DOCUMENTEN.....	49
BIJLAGE 6 PLAN VAN AANPAK ONDERZOEK	51
BIJLAGE 7 ANALYSEKADER GEMEENTELIJKE HUISVESTING ZIJLPOORT.....	57

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

Samenvatting

Centraal in dit rapport staat de kwaliteit van de besluitvorming over de aankoop en ontwikkeling van het voormalig hoofdkantoor in de binnenstad van Haarlem. De Rekenkamercommissie Haarlem (verder RKC) heeft dit proces onderzocht om na te gaan of de besluitvorming adequaat is verlopen, hoe het risicomanagement was vormgegeven en of de verantwoording over de aankoop correct is en goed onderbouwd. Ook heeft de RKC nagegaan of er verbeteringen nodig en mogelijk zijn voor toekomstig handelen van de gemeente.

Toen het college van B en W (verder het college) in februari 2007 de gemeenteraad informeerde over het vaststellen van de locaties gemeentelijke huisvesting werd het bericht enthousiast ontvangen. De verantwoordelijke wethouder was erin geslaagd een belangrijke afspraak uit het coalitieprogramma 2006 – 2010 te realiseren: binnen een half jaar voor de gemeentelijke huisvesting een voorstel te doen dat zowel in bouwsom als in jaarlijkse exploitatiekosten niet duurder was dan het afgeschoten plan 023. Bij de gemeenteraad en de gemeentebesturen was het draagvlak voor het nieuwe huisvestingsplan groot. De raad verschaftte een krediet van € 72 mln. voor de aankoop van de gebouwen Raaks en Postkantoor. Het voormalige postkantoor (verder Zijlpoort) werd gekocht van projectontwikkelaar Fortress. De intentie was de huur van de fasegewijze op te leveren verbouwde kantoorruimte waarna bij de oplevering het totale pand voor € 34,5 mln. (prijsspeil oplevering) zou worden aangekocht en betaald.

Kort na de start kwam het project Zijlpoort in zwaar weer terecht. Medio 2008 meldde Fortress dat zij door financieringsproblemen Zijlpoort niet kon ontwikkelen. Toen in reactie daarop het college het pand voortijdig kocht en deels aanbetaalde (€ 17 mln.) werden de risico's van de ontwikkelaar afgewenteld op de gemeente. Wat een gouden greep leek bleek een misrekening: de risico's bleken aanzienlijk en manifesteerden zich toen medio 2009 de ontwikkelaar opnieuw financieringsproblemen meldde. Toen werd duidelijk dat Fortress niet in staat was aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. De ontwikkelaar kon de onverschuldigd overgemaakte btw van € 3,23 mln. niet terugbetalen en was ook niet in staat hiervoor een bankgarantie te overleggen. Het werk aan het project Zijlpoort lag door dit alles praktisch stil en de gemeente liep het risico (een deel van) de aanbetaling van € 17 mln. kwijt te raken. De marktwaarde van het pand was op dat moment lager dan € 17 mln.

Het tijt keerde in het najaar van 2009, toen onder aansturing van het nieuw aangestelde projectteam de gemeente een nieuwe weg insloeg met de projectontwikkelaar. Onder druk van het nieuwe projectmanagement werden de contracten waar mogelijk gewijzigd. In deze gewijzigde contracten is het pand vervroegd volledig overgedragen aan de gemeente, zijn de betalingen aan de aannemer gegarandeerd en zijn maximale borgstellingen opgenomen over de terugbetaling door Fortress van de openstaande vorderingen aan de gemeente.

De RKC concludeert dat er voor het raadsbesluit van februari 2007 over kredietverstrekking voor de gemeentelijke huisvesting een sterke meerderheid was in de raad. Daarbij was de voornaamste focus dat een belangrijke coalitieafspraken was gerealiseerd. De meeste aandacht ging uit naar het feit dat de totale kosten van het geboden alternatief lager waren dan de kosten van de locatie 023, die politiek een belangrijk issue waren.

De RKC concludeert ook dat het koopcontract van november 2008 een cruciaal besluit was voor het project Zijlpoort. Het besluit was slecht voorbereid, de contractbepalingen waren niet eenduidig geformuleerd en vooral in het voordeel van de projectontwikkelaar. Ook de betaling van € 17 mln. was niet goed onderbouwd en plaatste de Gemeente in een moeilijke onderhandelingspositie ten opzichte van de projectontwikkelaar. Het college heeft voor deze invulling van het koopcontract en betaalschema gekozen om volstrekte zekerheid te hebben dat de gemeentelijke huisvesting kon

worden gerealiseerd zoals afgesproken. De RKC concludeert dat de Gemeente voor deze zekerheid een hoge, misschien te hoge prijs heeft betaald.

De RKC ziet de oorzaak van de gang van zaken in drie belangrijke aspecten:

1. De complexiteit van het project

Zijlpoort is een uniek project onder meer vanwege de dynamische context tussen ambtelijke organisatie, bestuurlijke organisatie en externe contractpartij. Het project was complex vanwege de turbulente voorgeschiedenis, het belang van de kosten, de kwetsbaarheid van de projectontwikkelaar en de financiële constructie. De complexiteit van dit groot project is bij de start niet goed ingeschat: met name in de initiële kostenramingen voor de locatiekeuze en in het risicomanagement bij het afsluiten van de ontwikkelovereenkomst en koopovereenkomst en in de aansturing van Fortress. Het gemeentelijk projectmanagement – in het bijzonder de kwaliteit van het risicomanagement en contractmanagement - was hier niet op ingericht.

2. Het politieke prestigegehalte

De gemeentelijke huisvesting was een prestige project, verbonden met een verkiezingsbelofte. De coalitie en het college konden zich een mislukking van dit project niet veroorloven. De verantwoordelijke wethouder kreeg van de gemeenteraad en van het college een bijna onbeperkt vertrouwen. Hij had steeds meer een leidende positie en kreeg of nam de ruimte meer rollen in te vullen en zelfstandig onderhandelingen te voeren en beslissingen te nemen. De gemeenteraad werd veelal summier en achteraf geïnformeerd.

In de startfase was bovendien de verhouding tussen de bestuurder en de verantwoordelijke ambtenaren stroef, een erfenis uit de periode van het Stads Kantoor 023. Mede hierdoor was in het begin van het project de bestuurlijk – ambtelijke balans in de besluitvorming niet in evenwicht. Het project stond door dit alles onder weinig democratische controle waardoor niet altijd aan de beginselen van behoorlijk openbaar bestuur - legitimiteit en openheid van beslissingen - is voldaan.

3. De strubbelingen en spanningen in de ambtelijke organisatie

Tussen de sleutelfunctionarissen die in dit project moesten samenwerken waren veel conflicten en spanningen. Persoonlijke ambities, gevoelens van onveiligheid, frustraties door reorganisatie en functionele herplaatsingen hebben het professioneel samenwerken belemmerd. Vanwege de interne conflicten was het ambtelijk apparaat verzwakt en kreeg mede hierdoor onvoldoende zeggenschap. De kwaliteit van de ambtelijke adviezen en uitvoering heeft hier onder geleden. Het ambtelijk management heeft dit niet adequaat geadresseerd.

Deze drie factoren hebben ertoe geleid dat in het besluitvormingsproces en de risicobeheersing flinke tekortkomingen zijn opgetreden. De belangrijkste zijn:

- **Tekortschietend project- en contractmanagement in de beginfase**, waardoor een voor de gemeente nadelig koopcontract is getekend. Nadelig vanwege de ongunstige betalingsregeling en onvoldoende uitgewerkte garantiebepalingen, boeteclausules e.d. Het ontbreken van een sterk projectmanagement heeft eraan bijgedragen dat het (te) lang heeft geduurd voordat de contractuitvoering en de projectontwikkelaar goed werden aangestuurd;
- **Er was geen sprake van systematisch en methodisch risicomanagement**. Risicoanalyse was ad hoc en vooral operationeel en technisch gericht. Hierdoor was er geen inzicht in de belangrijke risico's. De aanwezige risico's zijn aldus onvoldoende gemanaged en niet duidelijk met de gemeenteraad gecommuniceerd;
- **Er was te weinig transparantie en kwaliteit in de democratische controle**; vooral door de ad hoc informatie-uitwisseling tussen het college en de gemeenteraad. De gemeenteraad was onvoldoende alert en kon hierdoor onvoldoende invulling geven aan zijn controlerende taak. Een

meer kritische houding had wellicht eerder bijgedragen aan verandering in het projectmanagement en de aansturing van de projectontwikkelaar.

De Gemeente heeft vanaf medio 2009 de invulling van het projectmanagement verbeterd en heeft tussen januari 2010 en juli 2011 in het project wijzigingen aangebracht waardoor het evenwicht is hersteld tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. De balans in de gemeentelijke verhoudingen tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid is ook hersteld. Hoewel er een reëel risico blijft op verlies van een deel van de aanbesteding, mag worden verwacht dat binnen een jaar of twee de ambtenaren van Haarlem zijn gehuisvest in de Zijlpoort. Het is nog een open einde hoe hoog de prijs is die de gemeente uiteindelijk hiervoor moet betalen¹.

De RKC constateert dat verbeteringen nodig en mogelijk zijn voor het handelen van de gemeente in soortgelijke situaties. Het is bijvoorbeeld belangrijk om checks en balances in de ambtelijke organisatie te verankeren, die functioneren los van de persoonlijke rolopvatting van ambtenaren en bestuurders. Daarnaast blijven systematisch en structureel risicomanagement en contractmanagement aandachtspunten. Evenals inzicht in de complexiteit van projecten en hoe daarvoor een toegesneden beheersregime op te zetten.

.

¹ Na juli 2011 bleek dat er grote kredietoverschrijdingen worden verwacht. Deze ontwikkelingen worden in dit rapport niet besproken omdat zij zich voordoen na de onderzoeksperiode.

1. Inleiding

De Gemeente Haarlem (verder de Gemeente) is momenteel halverwege de uitvoering van een project dat de bouw van twee nieuwe kantoren voor de gemeentelijke huisvesting van de gemeenteambtenaren ten doel heeft. Naast het Raaksproject gaat het om de aankoop en verbouw van het oude postkantoor in de binnenstad van Haarlem (verder Zijlpoort). Toen de verantwoordelijke wethouder in april 2011 een nieuwe kredietaanvraag indiende voor de gemeentelijke huisvesting in de locatie Zijlpoort werd de gemeenteraad geconfronteerd met nieuwe informatie. Er bleek zich in het verleden een klokkenluider te hebben gemeld. Deze had bezwaren tegen de gang van zaken die gevolgd was bij het aangaan van het koopcontract tussen de Gemeente en de projectontwikkelaar Fortress, over de aankoop en ontwikkeling van Zijlpoort. Fortress was eigenaar van dit pand.

Naar aanleiding van interne en externe berichtgeving over dit dossier heeft de gemeenteraad vragen gesteld aan het college van B en W (verder college). Deze vragen gingen onder meer over de meldingen in de brief van de klokkenluider. Hoewel het college nadere informatie heeft verstrekt, bleven er bij de gemeenteraad nog veel vragen over de door de klokkenluider aangekaarte kwesties. Ook buiten de gemeenteraad kon het project Zijlpoort op veel belangstelling rekenen, getuige de vele publicaties in de regionale pers.

Dit alles resulteerde in een verzoek van de gemeenteraad aan de Rekenkamercommissie (verder RKC) naar dit dossier een onderzoek uit te voeren.

De RKC heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

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?

Deze onderzoeksvraag is vervolgens vertaald naar de volgende deelvragen:

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

Het onderzoek van de RKC is nadrukkelijk niet gericht op het beoordelen van de integriteit of het functioneren van personen. De vraagstelling concentreert zich op de feitelijke gang van zaken en waar relevant de dilemma's die in de besluitvorming een rol hebben gespeeld.

Daarnaast is het onderzoek uitsluitend gericht op de locatie Zijlpoort en niet op andere locaties van de concernhuisvesting van de Gemeente Haarlem. Ook is de inhoud van of de procedure rond het klokkenluidersdossier geen onderzoeksaspect.

De RKC heeft vooraf de onderzoeksopzet voorgelegd aan de Commissie Bestuur, met de bedoeling te toetsen of de door ons geformuleerde vragen voldoende aansluiten bij de bedoelingen en verwachtingen van de gemeenteraad. Hierdoor kan de RKC- binnen haar kaders en spelregels – de gemeenteraad optimaal van dienst zijn.

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 – 4 is een analyse van alle bevindingen uit de dossierstudie en de interviews vanuit het perspectief van de organisatie - en cultuuraspecten, de risicobeheersing en de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt.

De conclusies die uit deze analyse kunnen worden getrokken zijn beschreven in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 doet de RKC een aantal aanbevelingen voor het handelen van de Gemeente in toekomstige vergelijkbare situaties.

Bijlage 1 is een feitelijke reconstructie van het proces en beschrijft de periode tussen de keuze voor het oude postkantoor (Zijlpoort) als een locatie voor gemeentelijke huisvesting (juni 2006) en de meest recente aanpassing van het contract met de projectontwikkelaar (juli 2011).

In bijlage 2 heeft de commissie ook de politieke en cultuurorganisatorische context geschetst waarin dit project zich heeft afgespeeld. Deze bijlage is gebaseerd op media-uitingen, columns en websites van Haarlemse burgers en politieke partijen. De inhoud biedt volgens de RKC een subjectieve maar waardevolle kijk op de context van het project Zijlpoort.

Bijlage 3 is een gedetailleerde uitwerking van de discussie over de aard van de betaling van € 17 mln., resulterende in de btw-betaling en vordering.

Voor informatie over de bestudeerde documenten verwijzen we naar bijlage 4. De lijst van geïnterviewden staat in bijlage 5.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team bestaande uit J. Caffé, ambtelijk secretaris RKC, E. v.d. Putten, extern lid van de RKC Haarlem, alsmede M. Krul en B. v.d. Berg, onderzoekers van Adviesbureau Twynstra Gudde. Het team heeft voor het onderzoek een documentstudie uitgevoerd en semi-gestructureerde interviews gehouden.

Ten aanzien van de verantwoording (hoofdstuk 4) is advies ingewonnen van een extern deskundige, dhr. G.F. Ruiten RA, EFK Interim-management en advies.

De onderzoeksopzet is integraal opgenomen in bijlage 6.

In bijlage 7 is het analysekader opgenomen dat voorafgaande aan het onderzoek is opgesteld als meetlat om de bevindingen langs te beoordelen.

2. Het Zijlpoortcomplex in retrospectief: de besluitvorming

Dit onderzoek naar Zijlpoort bestrijkt de periode van medio 2006 tot medio 2011.

In deze periode is veel gebeurd: in twee collegeperiodes zijn verschillende bestuurders voor het project verantwoordelijk geweest. Binnen het ambtelijk apparaat is een complete reorganisatie uitgevoerd. Daarnaast is op ambtelijk niveau meermalen de bezetting van cruciale functies - zoals opdrachtgever en projectmanager - gewisseld.

Bovendien - en dit heeft bij het project een cruciale rol gespeeld - is tijdens die periode een ingrijpende economische crisis opgetreden. Hierbij is ook de bouw- en ontwikkelingssector hard getroffen. Deze achtergrond is van belang voor begrip van het besluitvormingsproces rond Zijlpoort.



Maquette nieuw Zijlpoortcomplex

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op dit besluitvormingsproces; dit aan de hand van de (deel)vraag:

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?

2.1. Geschiedenis²

De huisvesting van het gemeentelijk apparaat was een belangrijk onderwerp bij de raadsverkiezingen in 2006. Er was groeiend verzet tegen het plan voor de locatie 023 aan de Schipholweg in Schalkwijk. Volgens afspraak in het coalitieakkoord moest het college binnen zes maanden na de start van de nieuwe collegeperiode met een voorstel komen voor de gemeentelijke huisvesting. De randvoorwaarden waren dat dit plan (in bouwsom én in jaarlijkse exploitatiekosten) niet duurder mocht zijn dan het plan 023 - plan 023 zou € 87 mln. kosten – en dat de huisvesting het liefst in de binnenstad van Haarlem moest worden gevonden.

² in bijlage 1 is een uitgebreide reconstructie van de gang van zaken rond het Zijlpoort complex opgenomen.

Ontwikkelovereenkomst (voorjaar 2006 - eind 2007)

Fortress³ heeft in 2006 het initiatief genomen om samen met de Gemeente het Postkantoor te ontwikkelen tot gemeentelijk kantoor. De projectontwikkelaar had het pand gekocht als ontwikkelobject en was op de hoogte van de coalitieafspraken dat er binnen zes maanden een alternatief voorstel voor de gemeentelijke huisvesting moest worden aangeboden.

Al in juni 2006 nam het college van B en W (verder het college) een principebesluit ten gunste van de locatie Zijlpoort. In november 2006 gaf de commissie Bestuur aan het college mandaat om de onderhandelingen te voeren met Fortress. De gemeenteraad heeft vervolgens in februari 2007 ingestemd met de twee nieuwe huisvestingslocaties (Raaks en Zijlpoort) en een krediet van € 72 mln. beschikbaar gesteld voor deze beide stadskantoren.

Op basis van dat mandaat heeft het college in juli 2007 met Fortress een ontwikkelovereenkomst gesloten. Hierbij werd overeengekomen dat de Gemeente Zijlpoort in fasen zou huren en vervolgens bij oplevering zou kopen. De koopsom zou € 34,5 mln. bedragen (exclusief btw/overdrachtsbelasting; prijspeil oplevering) en zou worden voldaan bij levering van het project. Deze overeenkomst is niet met de gemeenteraad of commissies besproken.

Koopovereenkomst in het licht van de financiële positie Fortress; wijziging van het betalingsschema (2008 tot juli 2009)

In de loop van 2008 manifesteerden zich de economische crisis en de gevolgen hiervan voor de onroerend goed sector. In april/mei 2008 meldde Fortress zich met de mededeling financieringsproblemen te hebben. De ontwikkelaar slaagde er niet in voldoende vreemd vermogen te genereren om het project te financieren. Het college had evenwel het pand nodig om de afspraken met de gemeenteraad te kunnen realiseren. De enige mogelijkheid, die het college toen blijkbaar zag, was om de investering als gemeente zelf te financieren.

In dit licht werd in november 2008 (bijna anderhalf jaar na het tekenen van de ontwikkelovereenkomst) een overeenkomst met de titel 'koopovereenkomst' getekend, inclusief een aangepast betalingsschema en een borgstelling in de vorm van een hypotheekakte. In deze koopovereenkomst is vastgelegd dat de Gemeente de koopprijs vooruitlopend op de oplevering en overdracht in termijnen zou voldoen.

De Gemeente verrichtte op basis van deze overeenkomst in november 2008 een aanbetaling ter hoogte van € 17 mln., die gevolgd zou worden door vijf termijnbedragen van elk ruim € 2,2 mln. vanaf 1 januari 2010. Deze termijnbedragen zijn uiteindelijk niet betaald aan Fortress. Bij de betaling van € 17 mln. heeft de Gemeente aan de ontwikkelaar een bedrag van € 3,23 mln. aan btw betaald. In de loop van 2009 komen partijen overeen dat deze btw betaling niet terecht is.

Heronderhandelingen met Fortress (medio 2009 tot medio 2011)

In het voorjaar van 2009 werd het de Gemeente echt duidelijk hoe zwak de financiële positie van Fortress is. Fortress gaf aan niet in staat te zijn het bedrag van € 3,23 mln. en de daarover verschuldigde rente te voldoen. De ontwikkelaar vroeg om het project Zijlpoort over te dragen aan aannemer van Wijnen. In september 2009 bereikte de Gemeente in principe overeenstemming met deze aannemer over een bouwsom van € 15,8 mln. Echter, de onderhandelingen leidden niet tot overeenstemming vanwege meningsverschil over het aankoopbedrag voor het pand. Fortress wilde de volledige aanbetaling van € 17 mln. als aankoopbedrag voor het pand, maar de Gemeente vond dit te veel.

³ Imca Vastgoed BV onderging in oktober 2005 een naamswijziging en werd Maeyveld BV. Maeyveld werd in augustus 2007 overgenomen door Fortress Projectontwikkeling. Voor de samenwerking met de gemeente heeft Fortress Postkantoor Raaks opgericht. In dit rapport wordt alleen de naam Fortress gebruikt.

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

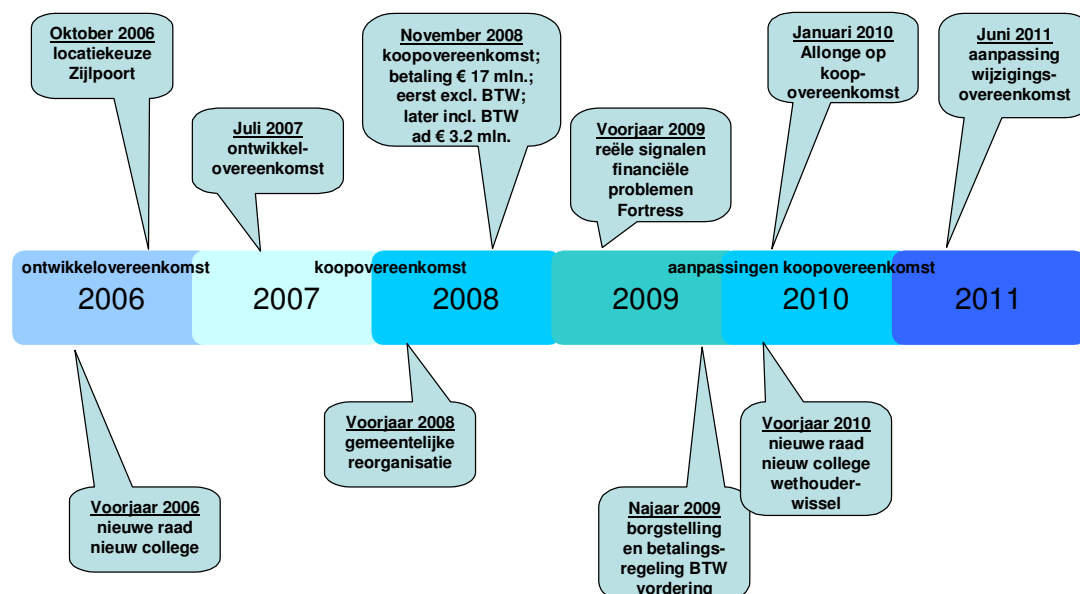
Op basis van nieuwe onderhandelingen werd vervolgens in januari 2010 tussen Fortress en de Gemeente een allonge (aanhangel) op het koopcontract van 2008 gesloten. Onderdeel van de overeenkomst was dat Fortress voor de vordering van de onverschuldigde btw-betaling een borgstelling verleende via andere BV's van Fortress. Ook werden de huurpenningen van Zijlpoort gecedeerd aan de Gemeente. Deze regeling ging uit van een rechtstreekse betaling van de huurpenningen van het gebouw aan de Gemeente. Een ander aspect was dat de oudbouw voor de start van de werkzaamheden aan de Gemeente zou worden overgedragen. In juli 2011 wordt een tweede wijzigingsovereenkomst gesloten waarin de notariële overdracht van het gehele complex per 22 juli 2011 aan de Gemeente wordt vastgelegd.

Medio 2012 is nog sprake van de volgende restvorderingen op Fortress:

- Het restant van € 2 mln. van de vordering van de onverschuldigde btw betaling van € 3,23 mln.;
 - De door de Gemeente aan Fortress betaalde termijnen voor de aanneemsom, ad € 2,7 mln..
- Daardoor is de kans reëel dat de Gemeente bij voortzetting van de huurovereenkomsten en als Fortress niet failliet gaat uiteindelijk het bedrag van de vordering (deels) terug ontvangt.

In het onderstaande schema is in hoofdlijnen de gang van zaken weergegeven:

Tijdslijn overeenkomsten gemeente/Fortress over Zijlpoort



2.2 Rollen en bevoegdheden

Het (bestuurlijk) mandaat en de bestuurlijke context

De gemeenteraad heeft in zijn besluit van februari 2007 vastgelegd akkoord te gaan met de aankoop van de Zijlpoort voor een bedrag van € 34,5 mln. Bij dit besluit werd het college gemachtigd om "binnen de gestelde kaders voor de verdere formele en feitelijke uitvoering zorg te dragen". In feite betekende het raadsbesluit dat, mits het krediet en de kooprijzen voor Raakspoort en het Postkantoor (Zijlpoort) niet worden overschreden, geen inhoudelijke beperkingen werden

meegegeven. Ook volgens de gemeentelijke mandateringsregels is het college bevoegd tot het aankopen van onroerende zaken. Dit geldt voor het vestigen en beëindigen van zakelijke rechten en kwalitatieve rechten en verplichtingen. Met andere woorden: het college had een mandaat voor het tekenen van de ontwikkelovereenkomst in 2007 en de koopovereenkomst in 2008.

Met de ondertekening van de ontwikkelovereenkomst in 2007 en de koopovereenkomst in 2008 heeft het college zich gehouden aan het door de gemeenteraad in februari 2007 verstrekte mandaat.

De gang van zaken rond het project Zijlpoort kan niet los worden gezien van de bestuurlijke context in de periode 2006-2010. De manier waarop het plan 023 is beëindigd heeft de start van het nieuwe project huisvesting slecht beïnvloed. De verhoudingen werden gekenmerkt door wantrouwen en stroefheid toen na de verkiezingen de voor 023 verantwoordelijke ambtenaren met de nieuwe wethouder (die als het ware de oppositie tegen 023 had geleid) moesten samenwerken aan een alternatief plan. Het vinden van een alternatief voor de locatie 023 stond hoog op de prioriteitenlijst van gemeenteraad en van college. Er moest snel worden gehandeld – binnen zes maanden – en de verantwoordelijke wethouder moest dit waar maken. Hij kreeg hiervoor van de gemeenteraad en van het college een bijna onbeperkt vertrouwen en veel ruimte om naar eigen inzicht op te treden.

In de periode 2006-2010 was er grote politieke druk om de huisvesting voor het gemeentelijk apparaat (waaronder locatie Zijlpoort) tot een succes te maken. De verantwoordelijke wethouder moest dit waar maken en kreeg hiervoor veel vertrouwen en ruimte van de gemeenteraad en het college. Mede door stroeve verhoudingen met de verantwoordelijke ambtenaren heeft dit ertoe geleid dat de bestuurlijk – ambtelijke balans in de beginfase van het project niet in evenwicht was..

In 2010 begon met de start van een nieuw college een nieuwe bestuurlijke aanpak die meer erop is gebaseerd de raad maximaal mee te nemen in de ontwikkelingen in het dossier Zijlpoort.

Sinds 2010 wordt de raad actief door het college geïnformeerd over ontwikkelingen in het dossier Zijlpoort.

Informatie-uitwisseling⁴

De verantwoordelijke wethouder heeft tijdens de behandeling van de kredietaanvraag voor het gemeentelijk kantoor toegezegd de gemeenteraad frequent en actief te informeren over de voortgang van het project; verder zou in elke bestuursrapportage de stand van zaken van de huisvestingsplannen worden vermeld. Echter, in de bestuursrapportages van 2007 – 2010 is voor het project gemeentelijke huisvesting geen inhoudelijke informatie opgenomen; alleen in de bijlage ‘grote projecten’ is voor de aspecten tijd en geld de stand van zaken aangegeven.

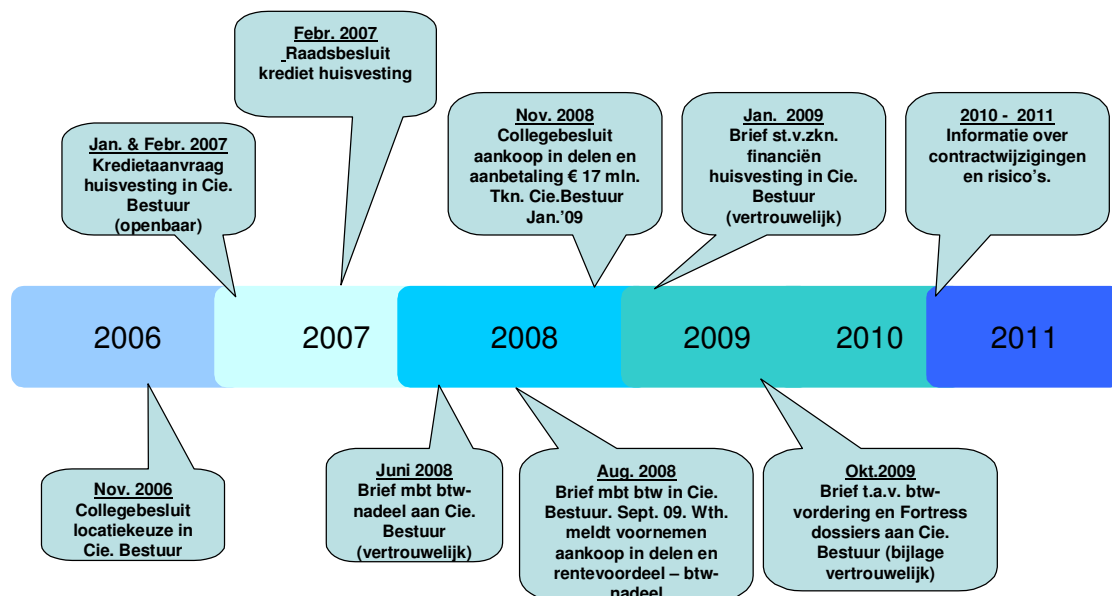
In vertrouwelijke commissievergaderingen werd wel informatie over het project gedeeld. In het proces naar de koopovereenkomst in 2008 is de commissie Bestuur – summier – geïnformeerd. Volgens de destijds geldende ‘Richtlijn fysieke projecten’ was de regel dat zolang een project wordt uitgevoerd binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders en randvoorwaarden er in principe mandaat is om met het project door te gaan. Als zodanig valt het sluiten van de koopovereenkomst ook binnen het mandaat dat de gemeenteraad op 8 februari 2007 aan het college heeft gegeven.

⁴ Bijlage 1 beschrijft in detail de informatie-uitwisseling tussen gemeenteraad en college

Daarin krijgt het college het mandaat om de feitelijke en formele afhandeling te verzorgen met de ontwikkelaar. Er is immers sprake van verdere uitvoering. In de mandaatverstrekking is niet afgesproken, dat de gemeenteraad en/ of de commissie Bestuur over de koopovereenkomst zou worden geïnformeerd.

De gemeenteraad heeft in feite beperkt meegekeken naar de overeenkomst van 2008 met Fortress. Onderstaande is de informatie-uitwisseling tussen het college en de raad weergegeven:

Informatie-uitwisseling college – raad / Cie. bestuur

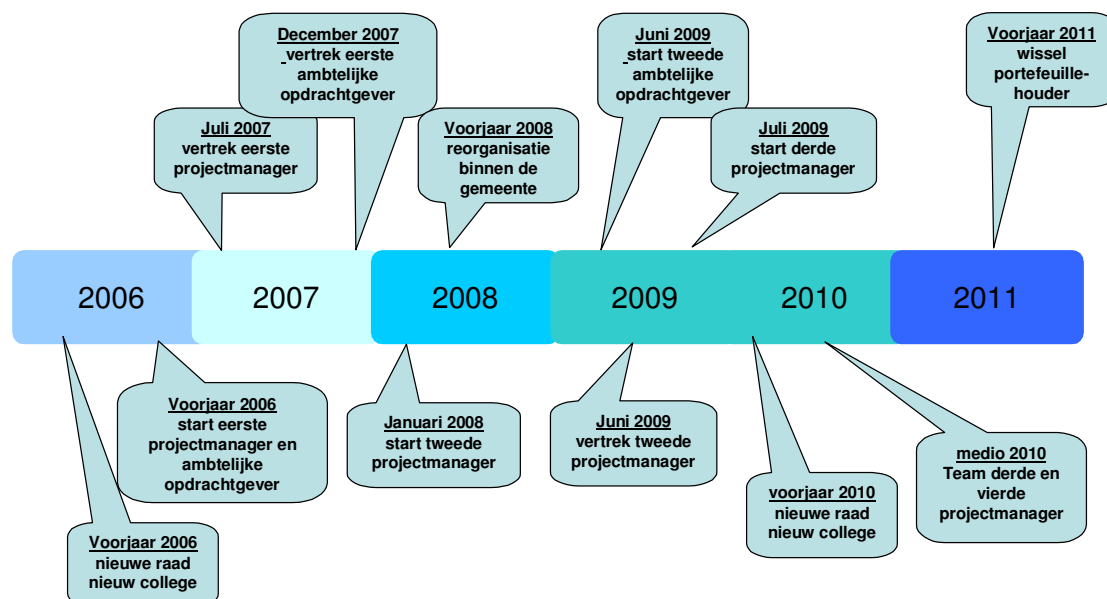


- De gemeenteraad heeft het college gemandateerd de aankoop van Zijlpoort uit te voeren, uitgaande van huur tot de oplevering en koop achteraf, bij oplevering. Het college heeft de gemeenteraad summier en achteraf ingelicht over de volgens de RKC essentiële aanpassing van het betalingsschema: aankoop in delen. Achteraf kan worden geconcludeerd dat de verantwoordelijke wethouder hierin de grenzen heeft opgezocht van het mandaat.
- Het wordt niet duidelijk hoe precies de onderhandelingen over aanpassing van het betaalschema zijn verlopen en hoe de hoogte van de aanbataling is bepaald. Door deze aanpassing is in november 2008 het risicoprofiel van het project Zijlpoort voor de Gemeente ingrijpend gewijzigd.
- De gemeenteraad is niet frequent geïnformeerd over de voortgang in het project en heeft het college daarover ook niet kritisch aangesproken. De transparantie vanuit het college was beperkt en de gemeenteraad was onvoldoende kritisch in het volgen van de wethouder bij de uitvoering van het besluit. Dit kan te maken hebben met het prestigegehalte van het project en het grote vertrouwen dat de gemeenteraad had in de daadkracht van de toenmalige wethouder.

2.3 Projectmanagement

In de 'Richtlijnen Fysieke Projecten (versie 2005)' is beschreven hoe de fysieke projecten in de Gemeente Haarlem moeten worden uitgevoerd. In de aansturing van een (groot) project moeten volgens deze richtlijnen de essentiële rollen goed worden ingevuld. Dit betreft in ieder geval de projectdriehoek wethouder/bestuurlijke opdrachtgever - ambtelijke opdrachtgever – projectmanager/ambtelijke opdrachtnemer. Bij de start van het project Zijlpoort in 2007 waren deze rollen ingevuld, maar hierin was geen continuïteit (zie het onderstaand schema).

Tijdslijn ambtelijke en bestuurlijke wisselingen bij de gemeente in verband met Zijlpoort



Uit de interviews met betrokkenen uit die periode komt het volgende beeld naar voren. Vanaf de start van het project was de verhouding tussen de verantwoordelijke wethouder en de betrokken ambtenaren stroef en werd gekenmerkt door achterdocht. Dit was een erfenis van de manier waarop bij de verkiezingen en de raadswisseling de planontwikkeling voor het Stadskantoor 023 was beëindigd⁵. Er was hierdoor in de cruciale startfase geen goede wisselwerking tussen ambtelijke organisatie en bestuur.

Vanaf het voorjaar 2008 werden ook de effecten van een ingrijpende ambtelijke reorganisatie duidelijk. Onder meer door de gemeentelijke reorganisatie was de rol van ambtelijk opdrachtgever gedurende enige tijd niet ingevuld. Mede hierdoor werd die rol in de praktijk door de wethouder opgepakt. Ook functioneerde hierdoor de projectdriehoek (wethouder/bestuurlijke opdrachtgever - ambtelijke opdrachtgever – projectmanager) niet naar behoren en waren de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen onduidelijk.

⁵ Bijlage 2 beschrijft de politieke omgeving van de gemeentelijke huisvesting.

Na de ondertekening van de ontwikkelovereenkomst in 2007 is het projectteam ontbonden: er zou te weinig chemie en vertrouwen zijn tussen het projectteam en de verantwoordelijke wethouder. In de plaats hiervan kwam er een klein kernteam onder directe aansturing van de wethouder. Door deze structuur werd één van de essentiële aspecten van projectmanagement - het bewaken van de voortgang en de uitvoering - in deze periode niet ingevuld.

Voor het project Zijlpoort is bij de start geen apart projectplan gemaakt: het raadsbesluit was tegelijk projectopdracht én projectplan. In de periode van de wisselingen bij de projectleiding was een gedeelte van het projectmanagement belegd bij de Brink Groep. Tot aan de oprichting van het projectteam in 2009 is er veel overgelaten aan de mensen van Brink Groep⁶. Zij waren ingehuurd als bouw- en ontwikkeltechnisch adviseur en als operationeel manager ten aanzien van de directievoering van de ontwikkelaar. De wethouder en projectleider werden wel ad hoc geadviseerd door de afdelingsmanagers Middelen en Services, Concerncontrol, de projectcontroller en de fiscalist, maar tot medio 2009 is het onduidelijk wie bij het project gemeentelijke huisvesting waarvoor precies verantwoordelijk was en hoe de rollen werden ingevuld.

Vanaf medio 2009 worden de essentiële rollen opnieuw ingevuld: het project komt onder aansturing van een volledig bemande stuurgroep. Er wordt een nieuwe projectleider aangesteld die orde op zaken brengt in het dossier. De projectleider zet in op het op orde krijgen van de overeenkomsten met Fortress en brengt in overleg met Brink Groep de financiële situatie in kaart. Daarnaast werd er een projectteam opgezet, waarin de betrokken disciplines niet meer incidenteel, maar structureel waren betrokken. Door het opnieuw aanbrengen van de projectstructuur werden de lijnen in de gemeentelijke organisatie korter en raakte de ambtelijke organisatie weer meer betrokken in het project.

Een aspect van adequaat projectmanagement - zoals in de richtlijnen beschreven - is dat gewaarborgd wordt dat deskundige adviezen voldoende worden meegenomen in de besluitvorming. Er is in de beginjaren van het project niet gewerkt conform deze richtlijnen in de zin dat een projectgroep / stuurgroep verantwoordelijk was voor autorisatie van de besluitvormingsdocumenten. Veel is overgelaten aan ad hoc inbreng van adviezen van collega's. Die adviezen zijn niet altijd tijdig gevraagd; of: adviezen werden wel ingewonnen, maar er werd niet duidelijk gecommuniceerd wat er met de adviezen werd gedaan.

In de toen heersende sfeer (2008) - een ingrijpende reorganisatie en onzekerheid van ambtenaren over hun positie - zijn wantrouwen, langs elkaar heen werken en zelfs elkaar tegenwerken factoren van belang geworden. Hierdoor kon het gebeuren dat relevante adviezen van ambtelijke vakdisciplines niet verwerkt zijn in de besluitvormingsdocumenten. Dit heeft er waarschijnlijk aan bijgedragen dat bepaalde ambtenaren het bestuur niet meer zodanig konden adviseren dat die een goede afweging kon maken tussen de politieke en bestuurlijke realiteit.

- In de periode 2006 - medio 2009 waren de essentiële rollen in het projectmanagement niet goed ingevuld. Er was geen continuïteit. In de praktijk was hierdoor de aansturing van het project niet optimaal. Er was geen sprake van een duidelijke projectmatige aanpak waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk zijn afgebakend.

⁶ Brink Groep is een bureau voor Management Advies Automatisering in Bouw Huisvesting Vastgoed

- Spanningen in de ambtelijke organisatie en de leidende positie van de verantwoordelijke wethouder hebben eraan bijgedragen dat ambtenaren het zicht op de eigen inbreng en de inbreng van de ander kwijt zijn geraakt. Medewerkers hebben slecht samengewerkt omdat hun inbreng via de formele projectorganisatie niet was gewaarborgd. Adviezen van vakdisciplines, zoals fiscale, vastgoed en juridische afdelingen, zijn niet of te laat ingewonnen en niet voldoende transparant meegenomen in de besluitvorming. De kwaliteit van de besluitvorming en in het bijzonder van de btw-betaling en -vordering (zie bijlage 3) is hierdoor negatief beïnvloed.
- Vanaf de start van de overeenkomst is niet duidelijk wie er verantwoordelijk is voor het monitoren van de planning en de voortgang. Het gevolg is dat de Gemeente in deze periode reactief de projectontwikkelaar aanstuurt.
- Sinds medio 2009 is de nieuwe projectorganisatie operationeel en functioneerde het projectmanagement zoals bedoeld. Ook is de inbreng van adviesfuncties zoals Juridische Zaken, Vastgoed en Control beter geregeld.

2.4 Contractmanagement

De contractpartner

Fortress nam als eigenaar van het pand het voortouw bij de onderhandelingen. Dit bepaalde bij de start van het project meteen de machtsverhoudingen: de projectontwikkelaar had iets wat de Gemeente heel graag wilde hebben. Dat blijkt uit de inhoud van de contracten, die kennelijk zijn opgesteld met het belang van de projectontwikkelaar voor ogen. Zo zijn in de door Fortress gedomineerde contractformulering geen duidelijke boeteclausules en sancties opgenomen richting de projectontwikkelaar. Het contract bevatte geen bepalingen op basis waarvan wanprestatie door Fortress kon worden aangetoond. Hierdoor kon in 2009 het koopcontract niet worden ontbonden. Tegelijkertijd heeft de Gemeente zelf – zeker toen bleek dat de ontwikkelaar financieel in zwaar weer verkeerde – onvoldoende proactief en daadkrachtig de projectontwikkelaar aangestuurd gedurende de uitvoering van het project.

Fortress had reeds in 2008 een zwak imago en de Gemeente wist dit (had dit kunnen weten) vanuit de andere dossiers in Haarlem, met name het project voor de bouw van het stadion Oostpoort. Ook uit andere bronnen waren de betalingsproblemen van de projectontwikkelaar bekend. Fortress was (en is) het type projectontwikkelaar dat weinig eigen vermogen aanhoudt en vrijwel alle projecten voorfinanciert met vreemd vermogen. Dit maakte de projectontwikkelaar extra kwetsbaar voor de crisis van de financiële – en vastgoedmarkt zoals die zich in 2008 aandiende. De Gemeente heeft toen niet proactief de financiële stabiliteit van de projectontwikkelaar gevolgd. Zelfs toen vanuit het project Stadion Oostpoort bleek dat die financiële stabiliteit slecht was, is niet of niet voldoende de consequentie voor Zijlpoort in beeld gebracht.

De Gemeente heeft teveel het voortouw van het project bij de ontwikkelaar laten liggen. Fortress noch de Gemeente hebben proactief gereageerd op de financiële crisis. Toen bleek dat de ontwikkelaar financieel in zwaar weer verkeerde, heeft de Gemeente niet daadkrachtig de projectontwikkelaar hierop aangesproken.

De compensatie van de btw

De Gemeente had indertijd bij het aangaan van de ontwikkelovereenkomst de volgende uitgangspunten:

- Zekerheid over de ontwikkeling van de betreffende locatie;
- Het vastleggen van het budget.

In de ontwikkelovereenkomst uit 2007 is vastgelegd een voor beide partijen zo gunstig mogelijk fiscaal regime te bewerkstelligen. Hierbij was de overweging dat de Gemeente volgens de belastingwetgeving in ieder geval voor het grootste gedeelte was vrijgesteld van omzetbelasting. Verder zou de Gemeente de niet-compensabele btw compenseren aan de ontwikkelaar.

De uitwerking van de afspraak dat partijen streven naar een zo gunstig mogelijk fiscaal regime voor beiden partijen, betekent dat de Gemeente Fortress compenseert voor de niet - compensabele btw. Dit uitgangspunt gaat niet uit van een gelijke risicoverdeling c.q. gelijke verdeling van financiële meevallers en tegenvallers tussen contractpartners. Het blijkt dat het koopcontract en de btw-constructie zijn gekozen op basis van afstemming met de fiscaal adviseur van Fortress. Mogelijk heeft dit eraan bijgedragen dat de gekozen constructie vooral fiscaal gunstig is voor Fortress en minder voor de Gemeente Haarlem. Brink Groep heeft bij de beoordeling van de conceptkoopovereenkomst op de ongunstige btw-bepaling gewezen en ook op elementen als sancties, boetes e.d.. De bepaling is echter niet aangepast.

Uit zowel de uiteindelijke tekst van de ontwikkelovereenkomst als de interviews, blijkt dat er beperkt tegenspel is geleverd vanuit de Gemeente bij het opstellen van de tekst van de ontwikkelovereenkomst.

In augustus 2008 bleek dat een fiscaal nadeel van € 560.000 voor de Gemeente was ontstaan als gevolg van het besluit van de Inspectie van de Belastingdienst om de herontwikkeling van Zijlpoort niet geheel als nieuw vervaardigd onroerend goed aan te merken. Dit nadeel zou worden gecompenseerd uit een aangepast betalingsschema dat met Fortress was afgesproken. Fortress betaalt een rentevergoeding van 6% over de door de Gemeente betaalde voorschotten. Omdat de Gemeente intern met 5% rente rekent, ontstaat een voordeel van bijna € 1 mln. Dit voordeel werd aangewend om het btw-nadeel te compenseren, het restant was voor de gemeentelijke huisvesting.

In de koopovereenkomst met Fortress uit 2008 is gekozen voor een constructie, die vooral fiscaal gunstig is voor Fortress en minder voor de Gemeente.

Het betaalschema

Bij de koopovereenkomst uit 2008 hebben voor de Gemeente de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- Uitwerking van de gemaakte afspraken van de ontwikkelovereenkomst;
- Voortgang en snelheid houden in het project;
- Door voorfinanciering van de ontwikkeling financieel voordeel te creëren om het niet compensabele btw-bedrag van € 560.000 af te dekken;
- Via de voorfinanciering ervoor zorgen dat de ontwikkelaar vreemd vermogen had om de ontwikkeling te financieren.

In afwijking van de inhoud van de ontwikkelovereenkomst zijn in de koopovereenkomst bepalingen over directe koop van het onroerend goed en vooruitbetaling van de koopsom opgenomen. Afgesproken werd een aangepast betalingsschema: de Gemeente deed per direct een aanbetaling

van € 17 mln. Ter zekerheidsstelling van de Gemeente werd aan het bedrag van de aanbeting een recht van eerste hypotheek op het gebouw Zijlpoort gekoppeld.

De koopovereenkomst uit november 2008 heeft hiermee een bijzonder karakter. Er zijn grote verschillen tussen het raadsbesluit uit februari 2007 en deze overeenkomst. Er is geen sprake van huur en koop / betaling achteraf (zoals in de ontwikkelovereenkomst uit 2007 is vastgelegd), maar van bepalingen over koop en directe aanbeting (koopovereenkomst). De volgorde huur, daarna koop was onderdeel van het raadsbesluit van februari 2007. Tijdens de bespreking van dit raadsvoorstel wordt duidelijk dat gemeenteraad en college het eens zijn dat het voor de Gemeente – vanwege het lagere risicoprofiel - positief is dat pas betaald zou worden bij oplevering van het pand.

De achtergrond van het aangepaste betaalschema is dat Fortress in april/mei 2008 heeft gemeld financieringsproblemen te hebben. De ontwikkelaar slaagde er niet in voldoende vreemd vermogen te genereren om het project te financieren. De Gemeente had het pand nodig om de afspraken met de gemeenteraad te kunnen realiseren. De enige mogelijkheid, die men toen kennelijk zag, was om de investering als gemeente zelf te financieren. In dit onderzoek kan niet meer worden vastgesteld hoe groot de kans was dat Fortress het pand kwijt zou raken aan de toenmalige financier (SNS-bank). Duidelijk is dat de verantwoordelijke wethouder heeft geprobeerd dit te voorkomen door de financiering van het pand over te nemen.

Er zijn op ambtelijk niveau wel alternatieven aangedragen:

- Het voorstel om het pand over te nemen en het zelf te (laten) ontwikkelen haalde het niet vanwege onvoldoende bestuurlijk vertrouwen dat de ambtelijke organisatie daarvoor geëquipeerd was;
- Het voorstel een bedrag van € 11 - € 12 mln. te betalen (termijnbetaling op basis van de waarde van het gebouw plus de meerwaarde door de al uitgevoerde ontwikkelingswerkzaamheden) haalde het niet. De reden hiervoor kan in dit onderzoek niet objectief worden vastgesteld.

Noch uit de documentatie noch uit de interviews is onomstotelijk gebleken op welke gronden is gekozen voor een bedrag van € 17 mln. Er zijn uit het onderzoek wel indicaties dat de hoogte van het bedrag te maken heeft met de renteopbrengst die nodig was om tekorten voor de ontwikkelaar (onder meer de te compenseren btw) af te dekken. Uit het onderzoek wordt wel duidelijk dat de hoogte van het betaalde bedrag niet in relatie heeft gestaan tot de tegenprestatie van de ontwikkelaar en de waarde van het pand. De marktwaarde lag destijds onder € 17 mln.

De Gemeente heeft in 2008 een koopovereenkomst met ontwikkelaar Fortress gesloten, die op wezenlijke onderdelen afwijkt van de intentie van het raadsbesluit van februari 2007. Deze afwijkingen kunnen worden verklaard door het feit dat de ontwikkelaar in financiële problemen verkeerde. Het is de vraag of de gemeenteraad zich hier expliciet van bewust was. Met de vooruitbetaling koos het college voor zekerstelling van het pand voor de Gemeente, waardoor de coalitieafpraak niet in gevaar kwam. Het is niet duidelijk wie behalve de wethouder de onderhandelingen over aanpassing van het betaalschema heeft gevoerd en er is geen onderbouwing voor de hoogte van het bedrag van € 17 mln. De hoogte van het bedrag stond niet in relatie tot de tegenprestatie van de ontwikkelaar en de waarde van het pand. De renteopbrengst (€ 1 mln.) was onder meer nodig voor de te compenseren btw.

De contractuitvoering

In oktober 2009 gaf Fortress aan de Gemeente aan de overeenkomst te willen ontbinden, het pand over te dragen aan de aannemer en uit het project te willen stappen. De voorgestelde wijziging hield in dat de Gemeente het pand per direct zou verwerven voor een bedrag van € 17 mln. De Gemeente wilde niet instemmen met de voorwaarden waaronder Fortress wilde ontbinden: het postkantoor in de toenmalige staat kopen voor € 17 mln. Omdat geen contractwijziging kon worden overeengekomen, hebben beide partijen besloten gevolg te geven aan de vigerende koopovereenkomst. Na de toezegging van Fortress om zelf Zijlpoort te ontwikkelen is uiteindelijk via de allonge van 2010 meer zekerheid en borgstelling overeengekomen. Hierin is de terugbetaling van de btw-vordering, de cessie van de huurpenningen van Sportclub Club Sportive, KPN, Postkantoor NV en InHolland en de borgstelling van Fortress vastgelegd.

In de door Fortress gedomineerde contractformulering zijn er geen werkbare boeteclausules en sancties opgenomen richting de projectontwikkelaar. Hierdoor kon in 2009 het koopcontract niet worden ontbonden: het contract bevatte geen bepalingen op basis waarvan wanprestatie door Fortress kon worden aangetoond.

De Gemeente had weinig ruimte om Fortress juridisch hard aan te pakken. Bij een eventueel faillissement gevolgd door gedwongen verkoop liep zij het risico een verlies van € 4 – 8 mln. te lijden omdat de waarde van het pand niet in verhouding stond tot de al betaalde € 17 mln.

De noodgreep van het college om door de aanbesteding zowel het pand voor de Gemeente te behouden als de voorziene tekorten te compenseren bracht de Gemeente in een ongemakkelijke positie toen bleek dat hoe zwak de financiële positie van Fortress was.

3. Het Zijlpoortcomplex in retrospectief: Het risicomanagement

Dit hoofdstuk bevat de analyse die relevant is voor de beantwoording van deelvraag 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 gemeentelijke huisvesting Zijlpoort reëel?

3.1 Risicobeheersing

Volgens de 'Richtlijnen fysieke projecten' wordt voor alle grote projecten gedurende de looptijd risicoanalyses uitgevoerd; aan de belangrijkste risico's worden beheersmaatregelen gekoppeld. De projectmanager is verantwoordelijk voor de risicoanalyse, het is de bestuurlijk opdrachtgever (wethouder) die bepaalt welke risico-informatie aan de gemeenteraad wordt gemeld. Er is bij de start van het project Zijlpoort geen initiële integrale risicoanalyse uitgevoerd, zo blijkt uit het onderzoek. In het dossier is er slechts beperkte informatie over de technische risico's (procedures) opgenomen. Ook in de latere projectfasen, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de andere contracten en besluitvormingsdocumenten zoals ontwikkelovereenkomst en koopovereenkomst werd er geen integrale risicoanalyse uitgevoerd. De eerste risicoanalyse is medio 2010 uitgevoerd. In mei 2011 is er opnieuw een risicoanalyse uitgevoerd, in aanloop naar de bestuurlijke overdracht en de wijzigingsovereenkomst. In deze analyse zijn de meest voorkomende typen risico's benoemd en zijn scenario's uitgewerkt. Hieruit blijkt een basis voor een gedegen risicobeheersing.⁷

Het onderzoek biedt geen aanwijzingen dat de gemeenteraad eerder is geïnformeerd over de belangrijkste risico's. De resultaten van de risicoanalyse van mei 2011 zijn met de Commissie Bestuur gedeeld. De RKC heeft zich verder georiënteerd over de risico-informatie die de gemeenteraad in het algemeen krijgt. Uit de bespreking van de kadernota 2008 bijvoorbeeld, blijkt dat het college aan de gemeenteraad twee risicobestanden stuurt. Het ene bestand bevat de risico's die in de programmabegroting zijn opgenomen. Het andere bestand bevat bedrijfsvoeringsrisico's, die niet in de risicoparagraaf worden opgenomen.

De mededeling van Fortress medio 2009 dat zij de niet-verschuldigde btw niet terug kon betalen, deed bij de Gemeente de alarmbellen rinkelen dat zij een aanzienlijk financieel risico liep. Als vervolg daarop heeft de Gemeente stappen gezet om de contractuele condities te verbeteren en de risico's beter te beheersen. Uit het onderzoek blijkt dat de Gemeente vanaf dat moment het initiatief naar zich toe heeft getrokken. In de Allonge van 2010 zijn afspraken gemaakt over de afhandeling van de vordering van € 3,23 mln. Verder is in de wijzigingsovereenkomst van juli 2011 de overdracht van het gehele complex geregeld en zijn de geldstromen omgelegd. Deze verlopen vanaf dat moment niet via Fortress, maar vanuit de Gemeente rechtstreeks naar de aannemer.

⁷ In november 2011 is er in opdracht van de projectmanager ook een integrale risicoanalyse uitgevoerd. Deze analyse is een goede basis voor adequaat risicomanagement bij Zijlpoort. Omdat dit buiten de onderzoeksperiode valt wordt de analyse in dit rapport niet inhoudelijk besproken

In het project Zijlpoort is bij aanvang het risicomanagement niet uitgevoerd conform de richtlijn fysieke projecten of andere algemeen geaccepteerde richtlijnen voor risicoanalyse van grote projecten. Vanaf de mededeling van Fortress over haar slechte financiële positie zijn er stappen gezet in de goede richting. Door de gestructureerde projectaanpak en de contractwijzigingen is er sinds medio 2011 maximale gemeentelijke sturing dit project.

Er zijn geen aanwijzingen dat de gemeenteraad eerder actief is geïnformeerd over de belangrijkste risico's. Er was destijds schijnbaar geen openheid en transparantie ten aanzien van het delen van risico-informatie met de gemeenteraad. De risicoanalyse van mei 2011 is een goede basis voor risicobeheersing. De resultaten hiervan zijn gecommuniceerd met de gemeenteraad.

In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de belangrijkste gemeentelijke risico's.

3.2 Financiële risico's

Het belangrijkste startdocument voor het locatieonderzoek gemeentelijke huisvesting was het Programma van Eisen (PvE) 023 (versie februari 2006 – waarde € 87 mln.). Vanuit dit PvE is een +/- lijst gemaakt voor het haalbaarheidsonderzoek Raaks en Postkantoor. Brink Groep die verantwoordelijk was voor de oorspronkelijke ramingen heeft het budget namens de opdrachtgever opgesteld op basis van een versoberd PvE 023. Het benodigde krediet kwam uit op € 72 mln., De Gemeente zou gedurende de bouwperiode sparen voor meubilair en inrichting.

Er zijn tegenstrijdige meningen over de mate waarin het bij het raadsbesluit uit 2007 goedgekeurde krediet toereikend is. Volgens het ambtelijk projectmanagement waren de geraamde budgetten voor de interne projectbegeleiding (VTU) en externe adviseurs te laag en was er geen buffer voor onvoorziene kosten. Volgens Brink Groep waren deze kosten in het initiële projectbudget wel aangeleverd. De RKC heeft in het kader van de vraagstelling van dit onderzoek geen nader onderzoek gedaan naar de validiteit van de berekening van de initiële budgetten. In de commissiebesprekingen van het raadsvoorstel (180107 resp. 010207) is de onderbouwing van de hoogte van de totale kosten wel aan de orde geweest.

Eind 2009 werd door het nieuwe projectmanagement een tekort van € 4,5 mln. geconstateerd. Dit tekort was ontstaan door VTU- en advieskosten, de BTW-kosten (en de hogere afkoop van de prijsstijging van de bouwkosten met ontwikkelaar MAB voor het project Raakspoort.) Dit heeft geresulteerd in de kredietaanvraag van april 2011. Met het voortschrijden van de tijd en de veranderende positie van de gemeente in het project Zijlpoort werd duidelijk dat er meer tekort dreigde. Toen begin 2012 alle financiële risico's eenduidig in beeld waren gebracht werd duidelijk dat de Gemeente geconfronteerd zou worden met reële kredietoverschrijding vanwege onder meer de hogere VAT/VTU kosten en meerwerk door noodzakelijke bestekwijzigingen. Het risico van kredietoverschrijding is bij de locatiekeuze niet hoog ingeschat, althans op basis van de onderliggende documentatie bij het raadsbesluit.

Een ander risico betreft de CBS prijsindexatie. In het koopcontract is vastgelegd dat de koopprijs wordt geïndexeerd op basis van de CBS prijsindexatie, maar nooit lager kan zijn dan € 34.5 mln. waardoor het risico van waardevermindering bij de Gemeente ligt. Gezien de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt wordt dit risico in de loop van het project manifest voor de Gemeente.

Overige financiële risico's doen zich voor, als Fortress de verplichtingen niet kan nakomen. Deze zijn:

- Het restant van de vordering van € 3,23 mln. onverschuldigd betaalde btw;
- De laatste termijnbetaling van € 2,7 mln. aan de aannemer waarvoor Fortress verantwoordelijk is. Als de ontwikkelaar deze verplichting nakomt, betaalt zij in plaats van de Gemeente dit bedrag aan de aannemer. Zo niet, dan draait de Gemeente hiervoor op.

Financiële risico's zijn bij de start niet expliciet in beeld gebracht. Er is in 2007 begroot op basis van een versoberd 023, De Gemeente zou gedurende de bouwperiode sparen voor meubilair en inrichting. In de besluitvorming waren de totale kosten van het huisvestingsproject vanaf het begin politiek een zwaarwegend punt.

De Gemeente loopt medio 2012 een financieel risico van € 4-6 mln. als de projectontwikkelaar niet voldoet aan haar betalingsverplichtingen. Dit risico neemt af naarmate de huurinkomsten langer doorlopen. Hiernaast zijn er nog de niet-volledig te kwantificeren risico's vanwege hogere VAT/VTU-kosten en meerwerk door de bestekwijzigingen.

3.3 Contractrisico's

Het betaalschema, inclusief de vooruitbetaling van € 17 mln. is tot stand gekomen onder het geldende treasurybeleid (Treasurystatuut 2002) van de Gemeente Haarlem. Hierin is opgenomen dat het verstrekken van leningen en het verlenen van garanties beperkt dienen te blijven tot activiteiten voor de uitoefening van de publieke taak. Ook is vermeld dat prudent gebruik van dit instrument belangrijk is: dit betekent dat geen onverantwoorde risico's worden genomen en dat de tegenpartij voldoende kredietwaardig is.

Bij het aangaan van de koopovereenkomst uit 2008 met hypotheekstelling ten gunste van de Gemeente was bij de bestuurlijk opdrachtgever en het ambtelijk apparaat bekend dat de kredietwaardigheid van Fortress laag was; Fortress had immers zelf de financieringsproblemen gemeld. Uit het dossier is echter niet op te maken, dat de lage kredietwaardigheid van Fortress is meegewogen in het besluit tot aanbetaling: het is niet als risico geduid bij de verantwoording van de koopovereenkomst naar de gemeenteraad. Toch gaat de Gemeente over tot aanbetaling vanwege, zo blijkt uit het onderzoek, het belang van de voortgang van het project (en waarschijnlijk) meer specifiek het behoud van het pand voor de Gemeente.

De Gemeente heeft groot risico gelopen door de gang van zaken rond de betaling van € 17 mln. Deze aanbetaling had als consequentie dat de onderhandelingsruimte met Fortress danig werd beperkt en dat de Gemeente groot financieel risico liep bij een eventueel faillissement het volledige bedrag kwijt te raken.

Een ander aspect dat door het projectmanagement niet duidelijk in beeld werd gebracht is de status van contractpartner Postkantoor Raaks BV. Het koopcontract is gesloten met Postkantoor Raaks BV, een BV van Fortress. Maar in dit contract is de contractuele reservering van het bedrag voor het werk aan het postkantoor niet opgenomen. De relatie tussen Postkantoor Raaks BV en het moederbedrijf Fortress is niet uitgewerkt in de overeenkomst, waardoor het niet duidelijk is wat de waarde van de zekerheden was als Postkantoor Raaks BV failliet zou gaan en de gestelde zekerheden meegaan in een faillissement. Het dossier geeft hierover verder geen uitsluitsel. Ook is opvallend dat bij de betaling niet is gekozen voor storting op rekening van de notaris.

Het ging in het kader van dit onderzoek te ver de volledige structuur van de Fortress holding in kaart te brengen en te analyseren.

Uit het onderzoek blijkt dat de ondertekening van het koopcontract en de hypotheekakte in 2008 onder tijdsdruk heeft plaatsgevonden. Een gedocumenteerde reden hiervoor is niet gebleken. Wel geven betrokkenen aan dat er vanuit de markt veel signalen waren dat de financieringsproblemen bij Fortress urgent waren en breder dan alleen betrekking hebbende op Zijlpoort.

Het concept koopcontract is een week voor de ondertekening door de Brink Groep globaal getoetst aan de ontwikkelovereenkomst. De kanttekeningen die toen zijn gemaakt over het betaalschema en over de afspraken m.b.t. compensatie van de btw aan de ontwikkelaar zijn niet verwerkt in een aangepast contract. Mogelijke redenen die uit het onderzoek naar voren komen zijn vooral tijdsdruk en verschil in beleving tussen de ambtelijke opdrachtgever (opdrachtgever voor de beoordeling) en de bestuurlijke opdrachtgever over het belang van de toets. Volgens betrokkenen was behalve het tijdsaspect ook gebrek aan inhoudelijke expertise een aspect. De Gemeente had geen expertise in huis om de contracten te toetsen en heeft in eerste instantie ook de complexiteit van het project en het contract onderschat. De koopovereenkomst is mede hierdoor voor de ondertekening niet volledig getoetst op de juridische- en mogelijke financiële/fiscale risico's voor de Gemeente⁸.

Met het laatst gewijzigde contract van juni 2011 zijn de risico's deels onder controle. Dit contract brengt echter andere risico's met zich. Het belangrijkste risico is de juridische- en financiële aansprakelijkheid door de onduidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Gemeente en de projectontwikkelaar. Die onduidelijkheid kan zich manifesteren bij problemen waar de aannemer tegenaan loopt en die niet afdoende door Fortress worden verholpen; dit met alle financiële gevolgen van dien. De Gemeente is zich zo blijkt uit het onderzoek bewust van deze risico's, maar ziet ze als onvermijdelijk om de grotere financiële risico's af te kunnen dekken.

De interne richtlijn om de kredietwaardigheid van een contractpartij te beoordelen is bij het aangaan van de koopovereenkomst uit 2008 niet aantoonbaar nageleefd. Er is geen transparante en onderbouwde beoordeling uitgevoerd van het risicoprofiel van het betaalschema in het koopcontract, meer specifiek de betaling van € 17 mln. aan Fortress.

De Gemeente Haarlem heeft zelf geen expertise om (complexe) contracten te toetsen. Brink Groep heeft een globale toets uitgevoerd op het koopcontract, de kanttekeningen hebben niet geleid tot aanpassingen. De Gemeente heeft de complexiteit van het project en het contract niet goed ingeschat en mede hierdoor niet gekozen voor een gedegen toetsing van de contractbepalingen voorafgaande aan de ondertekening en betaling. Ook is opvallend dat bij de betaling niet is gekozen voor storting op rekening van de notaris.

De Gemeente loopt risico's door het koopcontract, maar ook door de wijzigingsovereenkomst. Het belangrijkste actuele contractrisico is juridische - en financiële aansprakelijkheid.

3.4 Fiscale risico's

Uit het dossier blijkt dat vanaf mei 2007 overlegd is tussen de fiscaal adviseur van de ontwikkelaar en de inspecteur van de Belastingdienst Amsterdam over de mate waarin de herontwikkeling van het complex Zijlpoort als nieuw vervaardigd onroerend goed kon worden gezien. Ten tijde van het tekenen van de ontwikkelingsovereenkomst is al duidelijk, dat de door beide partijen gewenste uitkomst van het overleg met de Belastingdienst onwaarschijnlijk is: het project kan fiscaal niet volledig worden gezien als nieuw vervaardigd onroerend goed. In dat licht is het opvallend dat het

⁸ Zie ook par. 4.1 van dit rapport, waarin wordt aangegeven dat deskundigen van mening verschillen over de vraag of de overeenkomst een koop dan wel een betaling/lening in verband met een toekomstige levering impliceerde.

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

fiscale risico, dat zich met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zou voltrekken, eenzijdig bij de Gemeente is neergelegd. Daarnaast valt op dat er geen wijzigingen in het contract, die passen bij een ander btw- regime, zijn overwogen om fiscale nadelen voor beide partijen zoveel mogelijk te voorkomen.

De wijzigingsovereenkomst heeft geen resterende fiscale risico's. De Gemeente is per juni 2011 volledig eigenaar van het pand.

Het uitgangspunt dat de Gemeente de niet-verrekenbare btw voor de ontwikkelaar zou compenseren is in feite een open-einde regeling en niet gebaseerd op een duidelijke analyse van de mogelijke btw-scenario's. De Gemeente heeft contractueel de verantwoordelijkheid genomen voor een fiscaal risico waarvan de kans op optreden bijna 100% was. Ten tijde van de koopovereenkomst kon al worden voorzien dat het niet waarschijnlijk was dat de Belastingdienst zou instemmen met het gewenste fiscaal regime.

4 Het Zijlpoortcomplex in retrospectief: de verantwoording

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen die relevant zijn voor de beantwoording van de deelvraag:

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

De wijze van verantwoording van de transactie met Fortress heeft te maken heeft met het risicoprofiel van de Gemeente en met de juiste informatieverstrekking richting de gemeenteraad. Het college is degene die zich via de jaarrekening en de bijbehorende toelichting verantwoordt richting de gemeenteraad. De accountant toetst de jaarrekening op getrouwheid en rechtmatigheid. Het jaarverslag - ook onderdeel van de jaarstukken - wordt niet getoetst door de accountant.

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag geanalyseerd aan de hand van het onderzoeksdossier en de jaarrekeningen, het interview met de accountant van de Gemeente en het extern advies.

4.1 De jaarrekening 2008

Verantwoording

In de jaarrekening 2008 is de transactie van € 17 mln. uit de koopovereenkomst gerubriceerd als lening (financiële vaste activa). Naar uit dit onderzoek blijkt, was hierover verschil van mening tussen de afdelingen Concerncontrol en Financiën. Concerncontrol labelde op basis van overleg met de stadsadvocaat de transactie als vooruitbetaling (onder handen werk). De afdeling Financiën beschouwde op basis van overleg met de externe fiscaal adviseur de transactie als lening. Deze laatste opvatting is in de jaarrekening 2008 opgenomen, volgens enkele betrokkenen abusievelijk.

De keuze tussen een lening en onderhanden werk heeft een politiek-maatschappelijke dimensie (de bankiersfunctie) en een financiële dimensie (het risicoprofiel van de gemeente). De rubricering die in een dergelijke situatie wordt gekozen is niet zwart-wit maar een afweging op basis van meer argumenten. Zoals in bijlage 3 is uitgewerkt, was het koopcontract hierover multi-interpretabel.

De accountant heeft ingestemd met de gemeentelijke keuze om de transactie als lening te benoemen omdat, zo wordt aangegeven, er nog geen directe relatie was met het vastgoed waarvoor de voorschotbetaling was gedaan: de uitvoering van het project was namelijk nog niet gestart en de Gemeente had geen beschikkingsbevoegdheid over het actief.

De rubricering als lening was volgens betrokkenen conform het BBV en conform de Wet Fido, immers de financiering was legitiem omdat het realiseren van een stadskantoor tot de publieke taak behoort. Het is volgens het treasurystatuut aan de gemeenteraad om aan te geven wanneer er wel of niet sprake is van een publieke taak en in het onderzoeksdossier ontbreekt een raadsbesluit waaruit kan worden afgeleid dat bij het verstrekken van de lening is getoetst of de gemeenteraad de bouw van een nieuw stadskantoor een publieke taak vindt. Ook het feit dat er geen aflossingsschema of een leningsovereenkomst is afgesproken is een aanwijzing dat vraagtekens kunnen worden gezet achter het karakter van een geldlening. Alleen op basis van de terminologie van het betaalschema bij de koopovereenkomst zou geconcludeerd kunnen worden dat het hier een lening betreft.

De RKC heeft hierover een externe deskundige een advies laten uitbrengen. Deze deskundige meent dat er sprake is van een daadwerkelijke koopovereenkomst. Hij merkt hierover het volgende op:

“Op 14 november 2008 is door de gemeente en Fortress/Postkantoor Raaks BV een koopovereenkomst getekend voor de aankoop van het Zijlpoortcomplex. Levering daarvan zal plaatsvinden na verbouw door de ontwikkelaar. Deze koopovereenkomst is volgens dit document

een uitwerking van een koopovereenkomst van het Zijlpoortcomplex op 12 juli 2007 van de gemeente met Fortress/Postkantoor Raaks BV. In de overeenkomst van 14 november 2008 wordt onder artikel 4.6. voor de betaling afgesproken dat de gemeente vooruitlopend op de oplevering en overdracht van het complex in termijnen zal betalen. In artikel 4.7. wordt overeengekomen dat ter zekerheid voor de eventuele verplichting tot terugbetaling voor de reeds ontvangen vooruitbetaling op de koopprijs door de verkoper een zakelijk zekerheidsrecht wordt gevestigd voor de gemeente in de vorm van een hypotheek op het complex. Het karakter van de transactie is dus een aankoop van een complex. Het economisch risico van het complex ligt vanaf die tijd bij de gemeente. Er is dus nog geen juridische eigendom van het complex, maar wel economische.”

De RKC constateert dat het karakter van de overeenkomst van november 2008 (koop van onroerend goed dan wel een betaling/geldlening in verband met de turn key oplevering) veel vragen oproept, die door deskundigen niet eensluidend kunnen worden beantwoord; ook kort voor en kort na het sluiten van die overeenkomst was er al veel discussie binnen de gemeente over deze vraag. Deze constatering is al veelzeggend; de RKC meent dat het voor de Gemeente volstrekt helder moet zijn wat voor soort overeenkomsten zij sluit.

De RKC constateert dat deskundigen geen eensluidend antwoord geven op de vraag of de overeenkomst van november 2008 het karakter heeft van koop van onroerend goed dan wel een betaling/ geldlening in verband met de turn key oplevering. De deskundigen verschillen van mening of rubricering van de betaling als lening, dan wel als aanbetaling of materieel actief de juiste is. De RKC meent dat het voor de Gemeente volstrekt helder moet zijn wat voor soort overeenkomsten zij sluit en is niet verder gegaan met haar oordeelsvorming over de initiële verantwoording van deze overeenkomst, vanwege de sindsdien gewijzigde overeenkomsten uit 2010 en 2011.

Risicoprofiel

Relevanter dan de rubricering is de vraag in welke mate in 2008 de risico's van de overeenkomst correct zijn verantwoord. De Gemeente heeft bij het opmaken van de jaarrekening 2008 geen risico's benoemd bij de transacties van Zijlpoort. De informatie die destijds door de Gemeente ter beschikking van de accountant was gesteld, heeft er ook niet toe geleid dat door de laatste op basis van die informatie grote risico's werden gesignaleerd: er was immer een hypotheekakte als zekerstelling en uit de taxatie van het pand bleek een geschatte waarde tussen € 10,3 mln. en € 18,2 mln. Toch was eind 2008 ambtelijk bekend dat de financiële positie van Fortress zwak was, de Gemeente had inmiddels ook een vordering van € 3,23 mln. onverschuldigd betaalde btw op Fortress. Het is opmerkelijk dat noch de betaling noch de vordering zijn vermeld in het risico-overzicht in de paragraaf weerstandsvermogen. Dit komt wel overeen met de eerdere constatering in dit rapport dat er eind 2008 onvoldoende besef was bij de Gemeente van de risico's van de transactie met Fortress.

Eind 2008 was bekend dat de ontwikkelaar er financieel slecht voor stond. Dit feit heeft niet geleid tot vermelding van de betaling in het risico-overzicht in de paragraaf weerstandsvermogen. De btw-vordering die bekend was bij het opmaken van de jaarrekening 2008 is ook niet opgenomen in het risico-overzicht in de paragraaf weerstandsvermogen. Door het ontbreken van deze informatie geeft deze paragraaf onvoldoende inzicht in het gemeentelijk risicoprofiel ten tijde van de afsluiting van 2008.

4.2 De jaarrekeningen 2009 en 2010

Toen medio 2009 de betalingsproblemen van Fortress manifest werden, kwamen de risico's van de betaling van € 17 mln. in een ander licht te staan. De discussie over de kredietwaardigheid van Fortress heeft geleid tot discussie over de waardering van het onderpand, waardoor ook de verantwoording van de transactie in de schijnwerpers kwam te staan.

Verantwoording

In de jaarrekening 2009 en daaropvolgende jaren is de transactie van € 17 mln. van de koopovereenkomst gerubriceerd als onderhanden werk (aanbetaling). De rubricering als financieel actief (lening) zoals eerder in de jaarrekening 2008 was gebruikt, was intussen volgens de accountant minder logisch geworden omdat er geen terugbetaling had plaatsgevonden of was voorzien. De accountant is van mening dat op basis van de BBV de verantwoording onder Onderhanden werk het meest voor de hand ligt. Dit mede in het licht van de vervroegde (gedeeltelijke) levering die eind 2009 was overeengekomen en vastgelegd in de allonge van januari 2010. De Gemeente noch de accountant geven in de verslaglegging verder een toelichting waarom de rubricering van de transactie is gewijzigd ten opzichte van 2008.

De externe deskundige daarentegen voert aan dat verantwoording onder Onderhanden werk onjuist is, omdat dat alleen geldt voor projecten die de bedoeling hebben te worden ontwikkeld voor derden, voor verkoop dus. Zodra duidelijk is dat aanwending voor eigen gebruik de bedoeling is, moet labeling als materieel vast actief worden gehanteerd. En dan maakt het niet uit of er sprake is van betaling wegens levering dan wel vooruitbetaling.

Risicoprofiel

Het risicoprofiel van de betaling van € 17 mln. werd expliciet in 2009. De Gemeente schatte zelf de risico's laag in vanwege het gevestigde hypothecair zekerheidsrecht. De executiewaarde van deze zekerheid werd geschat op een bedrag tussen € 10,3 en € 18,2 mln. (bij maximale huur). De accountant schatte bij de jaarrekening 2009 het risico daarentegen hoger in dan de Gemeente omdat er nog onvoldoende zou zijn geleverd en omdat de situatie rond Fortress reden tot onzekerheid gaf. In het extern advies wordt genoemd dat bij onderhanden werk mogelijke verliezen direct moeten worden afgewaardeerd. In 2009 is de financiële situatie van Fortress verslechterd t.o.v. 2008. Er is echter geen voorziening getroffen noch een opmerking gemaakt in de risico-inventarisatie in de paragraaf weerstandsvermogen. De gemeente heeft dit risico vermeld in de jaarrekening in de toelichting op de balans onder de post onderhanden werk.

Toch is in de jaarrekening 2009 geen reservering opgenomen c.q. voorziening getroffen. Voorzieningen kunnen op basis van de BBV alleen worden opgenomen als deze gekwantificeerd kunnen worden en kennelijk was dit ten tijde van de jaarrekening 2009 niet goed mogelijk.

Het risico voor de Gemeente heeft ook betrekking op de vordering van € 3,23 mln. In de jaarrekening 2009 zijn deze vordering en de cessie van de huurpenningen niet geëxpliciteerd, noch als risico geduid. Mogelijk komt dit voort uit het feit, dat de afspraken met Fortress van eind 2009 werden geëffectueerd in de allonge van januari 2010, hetgeen in een ander boekjaar valt. Dit is evenwel een gebeurtenis na balansdatum die relevant is bij het afgeven van de controleverklaring van de accountant over 2009. Uit het onderzoeksdossier wordt niet duidelijk waarom deze afspraken niet zijn meegenomen in de waardering van de vordering. Het risico van de btw - vordering is niet vermeld in het risico-overzicht in de paragraaf weerstandsvermogen. Ook is er geen voorziening bepaald voor de mate van oninbaarheid van deze vordering.

De vraag kan worden gesteld of de jaarrekening 2009 voldoende informatie bevat voor de gemeenteraad om een getrouw beeld te krijgen van de financiële risico's van het project Zijlpoort. De

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

accountant gaat wel in het verslag van bevindingen uitvoerig in op de post onderhanden werk en de toelichting / risico's over het project Zijlpoort.

Bij de verantwoording over 2010 was ook in de gemeentelijke perceptie het risicoprofiel van het project gewijzigd. Bij de jaarrekening 2010 werd immers wel expliciet dat Fortress in financieel zwaar weer verkeerde. De waarde van de hypothecaire zekerheid werd inmiddels lager ingeschat dan de voorschotbetaling. De vordering van de onverschuldigd betaalde btw was inmiddels opgenomen onder dubieuze debiteuren. Voor deze vordering is een voorziening opgenomen van € 2,23 mln. (omvang vordering verminderd met omvang van de gecedeerde huurpenningen) waaruit blijkt dat rekening wordt gehouden met 100% oninbaarheid.

In de jaarrekening 2010 is een risicoreservering opgenomen voor de gemeentelijke huisvesting met een hoogte van € 3,6 mln.

De RKC constateert dat er meerdere mogelijkheden zijn om de transactie correct te verantwoorden en doet verder geen uitspraak over wat meer of minder passende rubricering is.

De risico's van de voorschotbetaling € 17 mln. zijn in de jaarrekeningen vanaf 2009 vermeld maar er is geen voorziening opgenomen. Voor de btw-vordering die vanaf 2009 wordt bestempeld als termijnbetaling is ook geen risico-inschatting vermeld. Door het ontbreken van deze informatie geeft deze paragraaf onvoldoende inzicht in het gemeentelijk risicoprofiel ten tijde van de afsluiting van 2009. In de jaarrekening 2010 zijn de risico's volledig in beeld en is waar nodig een voorziening opgenomen.

De risico's zijn wel vermeld in de Verslagen van bevindingen van 2009 respectievelijk 2010.

5 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteert de RKC de eindconclusie en daarna de deelconclusies uit het onderzoek conclusies naar de aankoop van Zijlpoort.

De RKC heeft een analysekader⁹ ontwikkeld, aan de hand waarvan de besluitvorming, risicobeheersing en verantwoording zijn beoordeeld. De conclusies zijn gebaseerd op een vergelijking van de bevindingen met desbetreffende onderdelen van het analysekader. Voor elke vraag is het betrokken onderdeel uit het analysekader weergegeven.

5.1 Hoofdconclusie

De RKC beantwoordt de centrale onderzoeksvraag

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?

als volgt:

De besluitvorming bij de aankoop en ontwikkeling van Zijlpoort ontbeert tot eind 2009 transparantie, kwaliteit en een goede onderbouwing. De RKC plaatst vooral kanttekeningen bij de besluitvorming rond de koopovereenkomst uit november 2008, toen de Gemeente anders dan in de ontwikkelovereenkomst uit 2007 was vastgelegd, akkoord is gegaan met een aanbetaling van € 17 mln. Het koopcontract is niet eenduidig geformuleerd en vooral gunstig voor de projectontwikkelaar. Met name is niet onderbouwd of er daadwerkelijk sprake is van een koop, hoe het bedrag van € 17 mln. in verhouding staat tot de waarde van het onderpand en welke andere verplichtingen de ontwikkelaar heeft met betrekking tot deze transactie. Het besluit was te weinig door zakelijke en te veel door bestuurlijke motieven ingegeven, wat tot gevolg had dat alternatieven onvoldoende zijn onderzocht. Die alternatieven waren wel voorhanden en bestudering hiervan had mogelijk tot een andere uitkomst dan wel tot een minder risicovolle transactie geleid.

Vanaf 2010 zijn het projectmanagement en de bestuurlijke verantwoording gestaag verbeterd. Voordien liet de samenwerking binnen de ambtelijke organisatie en tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie veel te wensen over. Er was hierdoor geen sprake van een zorgvuldige projectmatige aanpak met voldoende inbreng van deskundigheid. Ook ontbrak systematische risicobeheersing.

De Gemeente heeft met deze constructie een hoog risico gelopen dat ten tijde van het besluit niet goed in kaart is gebracht en met de gemeenteraad gecommuniceerd. Als dit wel was gebeurd, was de gemeenteraad allicht alerter geweest en had eerder correctieve actie plaatsgevonden. Los hiervan heeft de gemeenteraad het college niet kritisch gemonitord in de uitvoering van dit besluit. De financiële transacties zijn in de jaarrekeningen 2008, 2009 en 2010 correct verantwoord. De risico's van de transacties zijn in 2008 en 2009 summier verantwoord. In 2010 is dit gecorrigeerd.

⁹ Het analysekader is integraal opgenomen in bijlage 7.

De RKC concludeert dat aan bovenstaande drie oorzaken met name debet zijn:

- **De complexiteit van het project**

Zijlpoort is een uniek project onder meer vanwege de dynamische context tussen ambtelijke organisatie, bestuurlijke organisatie en externe contractpartij. Het project was complex vanwege de turbulente voorgeschiedenis, de druk op het totale kostenplaatje, de kwetsbaarheid van de projectontwikkelaar en de financiële constructie. De complexiteit van dit groot project is bij de start niet goed ingeschat.

- **Het hoge politieke prestigegehalte**

De gemeentelijke huisvesting was door de verkiezingsretoriek een prestige project. De coalitie en het college konden zich een mislukking van dit project niet veroorloven. De verantwoordelijke wethouder had steeds meer een leidende positie en kreeg of nam de ruimte meer rollen in te vullen en zelfstandig onderhandelingen te voeren en beslissingen te nemen. De gemeenteraad heeft het college te weinig kritisch bevraagd over de uitvoering. Ook was er weinig ruimte voor ambtelijk tegenwicht.

- **De strubbelingen en spanningen in de ambtelijke organisatie**

Veel conflicten en spanningen manifesteerden zich tussen de sleutelfunctionarissen, die in dit project moesten samenwerken. Persoonlijke ambities, gevoelens van onveiligheid en frustratie door reorganisatie en functionele herplaatsingen hebben het professioneel samenwerken belemmerd. Vanwege de interne conflicten was het ambtelijk apparaat verzwakt en kreeg mede hierdoor onvoldoende zeggenschap.

In de volgende paragrafen gaat de RKC nader in op de conclusies op de afzonderlijke vragen.

5.2 De besluitvorming

Analysekader besluitvorming

- De informatie-uitwisseling binnen en tussen ambtelijke niveau, bestuurlijk niveau en gemeenteraad is, rekening houdende met vertrouwelijkheid tijdig, volledig, juist en relevant;
- Relevante informatie is, rekening houdende met vertrouwelijkheid, tijdig, volledig en begrijpelijk verstrekt aan de gemeenteraad;
- Projectmatige aanpak en uitvoering (projectdocumentatie en projectorganisatie / adequate inbreng van interne en externe deskundigheid op relevante momenten);
- Besluiten worden door bevoegde personen genomen op basis van formele beslisdocumenten en op basis van relevante en deskundige informatie en adviezen;
- Invulling rollen en sleutelposities (opdrachtgever/ projectmanager) vanuit eenduidige afbakening van ambtelijke en bestuurlijke bevoegdheden;
- Zorgvuldige democratische verantwoording mogelijk door toetsing op behartiging van publiek belang en naleving beginselen behoorlijk bestuur.

Op basis van het bovenstaande toetsingskader beantwoordt de RKC deelvraag 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?

als volgt:

Het besluitvormingsproces rondom de aankoop en ontwikkeling van Zijlpoort is tot 2010 niet adequaat verlopen. De kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming vertoont tekortkomingen die vooral terug te voeren zijn op gebrekkig project- en contractmanagement in de beginfase, veroorzaakt door onvoldoende inzicht, door spanningen in het ambtelijk apparaat en door de leidende positie van de verantwoordelijke wethouder. Sinds medio 2009 vertoont de kwaliteit van het projectmanagement en contractmanagement een stijgende lijn. De informatie-uitwisseling is sindsdien inhoudelijker en ook meer pro-actief richting de gemeenteraad.

De belangrijkste deelconclusies over besluitvorming zijn:

Gedreven, maar niet planmatige aanpak. Veel wisseling van bepalende actoren en geen goede afbakening van rolinvulling. Sinds eind 2009 professionele invulling van projectmanagement.

Vanaf het begin van het project is er geen sprake geweest van een adequate projectmatige aansturing. Er ontbrak een planmatige aanpak met een duidelijke kaderstelling, uitvoering en monitoring. Verder was er geen goede machtbalans tussen ambtelijke projectleiding en bestuurlijk opdrachtgeverschap, waardoor er in sommige gevallen geen sprake is van een helder besluitvormingsproces. Door frequente wisselingen in de bezetting van projectleider en (ambtelijk) opdrachtgever was het niet altijd duidelijk hoe de verantwoordelijkheid was verdeeld en welke afstemmingslijnen er waren. Na de vernieuwing van het projectmanagement en de bestuurlijke aansturing zijn deze knelpunten opgelost.

De Raad was betrokken en toch niet in de gelegenheid nadrukkelijk invloed uit te oefenen, vooral omdat de informatieverstrekking niet pro-actief was. Sinds 2010 wordt de gemeenteraad actiever geïnformeerd over de gang van zaken.

Het door de gemeenteraad verstrekte mandaat is ruim interpreteerbaar, met ruime kaders en zonder controleerbare toezeggingen over adequate terugkoppeling naar de gemeenteraad. De wethouder informeerde de commissie Bestuur wel, maar vooral vertrouwelijk, summier en achteraf. Risico's en alternatieve scenario's zijn daarbij niet expliciet uitgewerkt. Een en ander stond een open en transparant debat in de weg. Het college was bevoegd te handelen, maar het is goed gebruik dat het handelingen, die ingrijpende gevolgen hebben voor de Gemeente, eerst met de gemeenteraad afstemt. Dit is niet altijd gebeurd. Het is trouwens niet gebleken dat de gemeenteraad (bewust) incorrect of onvolledig is geïnformeerd.

Er was voor het project Zijlpoort geen integrale afwegingen van risico-inschattingen en alternatieve scenario's. Politieke gedrevenheid voerde de boventoon.

Het proces werd vooral gedomineerd door politieke overwegingen: het gestand doen van de verkiezingsbelofte. Er was te weinig aandacht voor de lange termijn gevolgen en de risico's voor de Gemeente. Bij de onderbouwing van het raadsvoorstel en bij de melding over de aanpassing van het betaalschema ontbraken een reële inschatting van de ontwikkelingen in de projectomgeving (financiën en vastgoed), een duidelijke risicoanalyse en eventuele alternatieve scenario's.

De beperkte samenwerking en beraadslaging binnen ambtelijke organisatie en tussen ambtelijke organisatie en bestuur resulteerden in vertraging en slechte kwaliteit van de advisering.

Ten behoeve van de besluitvorming was niet altijd de juiste informatie tijdig beschikbaar. In sommige gevallen werd de benodigde informatie niet of niet tijdig binnen de gemeentelijke organisatie met de betrokkenen en verantwoordelijken gedeeld. De onderhandelingen vonden overwegend in kleine kring plaats. Er was vanaf de start van het project een moeizame samenwerking tussen de betrokken ambtenaren en het bestuur en binnen de ambtelijke organisatie, onder andere door reorganisatie,

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

functionele herplaatsingen en onduidelijkheid in de aansturing. Er is vanuit het management niet of te traag gereageerd op de conflicten die in de projectomgeving gebundeld waren en de gevolgen hiervan voor de kwaliteit van samenwerking in dit project.

De complexiteit van de aankoop is niet zorgvuldig ingeschat, door onvoldoende samenwerking en inbreng van expertise. Sinds 2009 wel actieve en tijdige inzet van benodigde expertise.

Tijdens de onderhandelingen is niet alle benodigde financiële, technische expertise en juridische expertise ingezet. Hierdoor was onvoldoende ervaring en expertise beschikbaar waren om de contracten vooraf te beoordelen en om het project goed te managen.

5.3 Risicobeheersing

Analysekader Risicobeheersing

- Proactief (doen) uitvoeren van integrale risicoanalyses en op basis van de uitkomsten nemen van de juiste maatregelen en communiceren richting het management/ het bestuur;
- Op relevante momenten zijn risicoanalyses geactualiseerd en beheersmaatregelen geformuleerd en uitgevoerd;
- Benodigde expertise voor integrale en deskundige analyse is geïdentificeerd en ingezet;
- Risicobeheersing van de contractpartner. Beoordeling van de integriteit en financiële stabiliteit van de contractpartner;
- Optimale risicoverdeling tussen contractpartijen;
- Optimale inzet van garantie en aansprakelijkheid.

Op basis van het bovenstaande toetsingskader beantwoordt de RKC deelvraag 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 gemeentelijke huisvesting Zijlpoort reëel?

als volgt

De Gemeente heeft reële risico's gelopen door de vorm en de hoogte van de vooruitbetaling. Deze risico's hadden beter geanalyseerd en beheerst, dan wel vermeden kunnen worden. De aankoop en ontwikkeling van Zijlpoort heeft voor de Gemeente anno 2011 nog een financieel risicoprofiel van enkele miljoenen in de vorm van risico's voor de btw betaling en andere onzekerheden rond de nakoming van verplichtingen door Fortress. De aanbesteding is niet getoetst aan de interne regels in het treasury statuut. Dit had mogelijk tot een andere constructie geleid.

De belangrijkste deelconclusies over risicobeheersing zijn:

Er was geen sprake van proactief en systematisch risicomanagement. Sinds mei 2011 is het risicomanagement professioneel opgepakt en worden de resultaten ook gedeeld met de raad.

Bij het aangaan van de overeenkomsten is vooraf geen analyse gemaakt van de risico's en bijbehorende beheersmaatregelen. Er is ook geen risicoanalyse gemaakt van de contractpartner. Een goede risico-inventarisatie op het moment van afsluiten van het koopcontract was op zijn plaats geweest. Het betaalschema brengt een hoog financieel risico met zich; nergens blijkt uit dat de gemeenteraad zich dit heeft gerealiseerd. Deze stap waarmee ontwikkeling van het Zijlpoortcomplex

voor de stad veilig werd gesteld heeft nieuwe risico's gecreëerd. Die hadden vermeden dan wel verminderd kunnen worden door betere contractvoorwaarden overeen te komen.

Trage reactie op economische ontwikkelingen en signalen van derden over imago Fortress.

De ontwikkelingen op de financiële en vastgoedmarkt versterken het risicoprofiel van de kredietverstrekking. Door deze ontwikkelingen verminderde namelijk de waarde van het onderpand en nam het risico van overkreditering toe. De Gemeente heeft in deze onvoldoende gebruik gemaakt van informatie over het imago en de betalingsproblemen van de ontwikkelaar. Het was juist dat de Gemeente inhoudelijk de dossiers van Fortress gescheiden hield, maar vanuit het oogpunt van risicobeheersing had de verbinding beter wel gemaakt kunnen worden.

5.4 Verantwoording**Analysekader Verantwoording**

- Weergave en onderbouwing volledig en conform BBV en Wet Fido
- Weergave en onderbouwing volledig en conform richtlijnen Belastingdienst
- Weergave en onderbouwing volledig en conform interne regels voor leningen en garantstelling

Op basis van het bovenstaande toetsingskader beantwoordt de RKC deelvraag 3:

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

als volgt

De RKC constateert dat deskundigen geen eensluidend antwoord geven op de vraag of de overeenkomst van november 2008 het karakter heeft van koop van onroerend goed dan wel een geldlening in verband met de turn key oplevering. De verantwoording in de jaarstukken 2008- 2010 geeft van de financiële transactie bij de toen gemaakt keuzes een passend beeld voor wat betreft de classificatie.. Een meer uitgebreide weergave van - en toelichting op de verantwoording van de risico's was op zijn plaats geweest.

De belangrijkste deelconclusies over verantwoording zijn:

De koopovereenkomst van 2008 is multi-interpretabel en biedt ruimte de aanbetsaling op meerdere manieren te classificeren

De betaling is in de jaarrekening 2008 gelabeld als lening en in 2009 en 2010 gerubriceerd als onderhanden werk. Dit is conform de geldende normen. Er zijn blijkbaar meerdere mogelijkheden.

De risico's van het koopcontract Zijlpoort zijn in 2008 en 2009 onvoldoende inzichtelijk gemaakt. De volledige inschatting van de risico's is tot 2010 onvoldoende. In 2010 is dit hersteld.

In de jaarstukken 2008 – 2009 zijn de risico's ten onrechte laag ingeschat en niet volledig verantwoord. Dit is in 2010 hersteld. In 2010 is ten aanzien van het risico van de financiële positie van de ontwikkelaar een risicovoorziening opgenomen. Ook de vordering ten aanzien van de onverschuldigde btw-betaling is opgenomen en hiervoor is een voorziening opgenomen onder de post dubieuze debiteuren.

6. Enkele lessen

De RKC heeft in dit rapport verslag gedaan van haar onderzoek naar de besluitvorming rond het Zijlpoortcomplex. In het vorige hoofdstuk zijn conclusies getrokken over het gebrek aan transparantie in de besluitvorming en in de onderbouwing van de gemeentelijke besluitvorming. Een andere conclusie heeft betrekking op het ontbreken van een adequate organisatie voor het management van het project gedurende een belangrijke periode in de onderhandelingen met de ontwikkelaar. In het bestuursrecht zijn de beginselen van behoorlijk bestuur vastgelegd als pijlers voor het bestuurlijk handelen (legaliteit, zorgvuldigheid, motivering, formele rechtszekerheid en fair play). In dit onderzoek staat vooral het zorgvuldigheidsbeginsel ter discussie. Gemeentelijke besluiten en de voorbereiding hiervan dienen zorgvuldig te zijn. De RKC wil dit aspect benadrukken.

Uit de bevindingen en conclusies van dit onderzoek kunnen de volgende lessen worden getrokken:

Zakelijkheid in contacten en onderhandelingen moet te allen tijde uitgangspunt zijn

Kies voor een rationele benadering en een aanpak waarbij alle belangen te allen tijde gelijkwaardig worden afgewogen. Private partijen hebben en houden altijd een commerciële drive en worden afgerekend op snelheid en winst. Sta expliciet stil bij wat er nodig is om commerciële partijen te sturen en te controleren. Investeer in onderhandelingsvaardigheden voor ambtelijke organisatie.

Redeneer meer vanuit partnerschap tussen gemeenteraad en college

Ga met de gemeenteraad om vanuit partnerschap. Het college moet zich meer verplaatsen in wat en hoe de gemeenteraad nodig heeft voor goed bestuur. Ook het bestuur dat binnen mandaat opereert moet de gemeenteraad actief informeren over majeure wijzigingen in het risicoprofiel en de uitvoering van een raadsbesluit.

Wees alert op tunnelvisie

Waarborg bij langer lopende processen dat relevante interne en externe ontwikkelingen actief worden gevolgd. Sta open voor heroverweging en aanpassing van eerder gekozen strategieën.

Goed projectmanagement

Hiernaast wijst de RKC opnieuw op de noodzaak van goed projectmanagement. Zij heeft dit bij eerdere onderzoeken (Beheersing Grote projecten, Vernieuwing van Wijkvernieuwing, Stadion Oostpoort) ook al gedaan. Ook heeft de gemeenteraad zelf in 2005 de raadsenquête Vastgoed uitgevoerd. Onderstaande is dan ook een herhaling van eerder gedane bevindingen.

- **Systematisch en methodisch risicomanagement en contractmanagement zijn must, geen luxe.**

Een initiële integrale risicoanalyse hoort thuis bij de start van een complex project. Duidelijke afspraken over risicoverdeling en verantwoordelijkheden moeten onderdeel zijn van de contracten. Er is kennis nodig van het afsluiten en beheren van contracten voor het managen van (grote) projecten. Op concernniveau is er nog geen beleid en zijn er nog geen kaders voor professioneel contractmanagement. Wees bewust van wat nodig is en zorg voor tijdige beschikbaarheid en inzet van specialistische kennis.

- **Rolverdeling en bevoegdheidsstructuur moeten in de basis op orde zijn**

Koester de kwaliteit van de driehoek bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en ambtelijk projectmanagement. Zorg daarnaast voor de structuren die nodig zijn om te waarborgen dat beschikbare informatie en relevante adviezen worden gevraagd en worden meegewogen in de besluitvorming; dit ook in een periode van ambtelijke reorganisaties en in een wethouder-georiënteerde omgeving.

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

Bijlagen

Bijlage 1 Reconstructie Project Gemeentelijke huisvesting Zijlpoortcomplex

Deze bijlage beschrijft de periode juni 2006 – juli 2011 van de ontwikkeling van de gemeentelijke huisvesting op locatie Zijlpoort. In het hoofdstuk wordt uitsluitend ingezoomd op de feiten die van belang zijn voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

Dit feitenrelaas is samengesteld uit de documenten die ons door diverse betrokkenen ter beschikking zijn gesteld. Een overzicht van de documentatie is opgenomen in bijlage 4.

Locatiekeuze Gemeentelijke huisvesting Postkantoor (2006)

Volgens afspraak in het coalitieakkoord van 2006 moest binnen zes maanden na de start van de nieuwe collegeperiode het college met een voorstel komen voor de gemeentelijke huisvesting. De randvoorwaarde is dat zowel in bouwsom als in jaarlijkse exploitatiekosten dit plan niet duurder mag zijn dan het afgeschoten plan voor huisvesting. Stadskantoor 023.

Op 27 juni 2006 besluit het college tot het aanwijzen van het postkantoor in combinatie met de Raaks als voorkeurslocatie voor de gemeentelijke huisvesting. Het postkantoor is op dat moment eigendom van Maeyveld BV. De Commissie Bestuur steunt in november 2006 het B en W-besluit en machtigt het college om de onderhandelingen te voeren met Maeyveld.

In februari 2007 stemt de gemeenteraad in met de vastgestelde locaties en stelt een krediet van € 72 mln. beschikbaar voor de gemeentelijke huisvesting (Raaks en Zijlpoort).

In de voorbereiding van het besluit is de ambtelijke opdrachtgever bijgestaan door Brink Groep. In de bijlagen bij het raadsvoorstel zijn de incidentele en exploitatiekosten opgenomen en de planologische procedure (planning). Uit deze informatie is een beeld te schetsen van het risicoprofiel bij de verschillende opties. In alle calculaties is uitgegaan van realisering van de kantoorbouw door een ontwikkelaar, in plaats van door de Gemeente zelf, zoals op 023.

Het college besluit om het eigendom van het Postkantoor te verkrijgen na volledige oplevering (medio 2012) en tot dat moment de dan beschikbare meters te huren. Volgens het college kan hierbij worden gesproken van een goed onderhandelingsresultaat. Een gevolg van het feit dat de panden na gereed komen gekocht worden is verhoging van de kosten, met name door de normale risico-opslag die ontwikkelaars hanteren voor hun proces. Het raadsbesluit en bijbehorende risicoprofiel zijn gebaseerd op de aankoop van de gereed gekomen panden. De koopprijs is afgestemd op het prijspeil oplevering (2012). Brink Groep heeft de voorwaarden beoordeeld en bepaald dat de overeengekomen koopsommen marktconform en reëel zijn.

Bij de raadsbehandeling van de kredietaanvraag benoemen meerdere raadsleden dit als een belangrijk feit. Gerefereerd wordt aan de toezegging van het college in de commissie dat de Gemeente niet zelf ontwikkelt en bouwt, maar achteraf betaalt. Een andere afspraak vanuit de raadsvergadering is de toezegging van de wethouder om de gemeenteraad frequent en actief te informeren. En om voortaan in elke bestuursrapportage op te nemen hoe het staat met de huisvestingsplannen.

De gemeenteraad machtigt het college om binnen de gestelde kaders voor de verdere formele en feitelijke uitvoering zorg te dragen.

De ontwikkelovereenkomst (Juli 2007)

In juli 2007 sluit de Gemeente met Postkantoor Raaks BV een ontwikkelovereenkomst. Postkantoor Raaks BV is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, een projectvennootschap van Maeyveld BV, later statutair gewijzigd in Fortress Development BV.

In de overeenkomst staat dat Postkantoor Raaks BV op eigen initiatief plannen heeft gemaakt om het Zijlpoort complex te herontwikkelen tot kantoorhuisvesting, waarna de Gemeente haar interesse voor het complex kenbaar heeft gemaakt. Overeengekomen wordt dat de Gemeente het complex in fasen zal huren (de gerealiseerde kantoorhuisvesting) en vervolgens bij oplevering koopt.

Postkantoor Raaks BV zal het project voor eigen rekening en risico realiseren.

De koopsom bedraagt € 34.500.000 k.k., exclusief btw / overdrachtsbelasting (prijsspeil oplevering) en zal worden voldaan bij levering van het project. De overeengekomen koopsom is volgens de verantwoordelijke wethouder inclusief de afkoopsom van prijsstijgingen en van de renteverliezen tijdens de bouw. Als deeltkredieten tijdens de bouw betaald moeten worden, dan betekent dat voorfinanciering en verlaging van de koopsom.

In het onderzoeksdossier zijn er geen aanwijzingen dat de concept ontwikkelovereenkomst is besproken / voorgelegd aan de gemeenteraad of aan een commissie. In “vraag en antwoorden bij de programmabegroting 2008 – 2012” is een vraag gesteld naar de contracten rond bouw Raaks en postkantoor. Het college antwoordde dat de contracten waren gesloten en dat de gemeenteraad daarover nog een brief zou krijgen.

In de ontwikkelovereenkomst is overeengekomen dat de Gemeente en Postkantoor Raaks BV zich zullen inspannen om een voor beiden partijen zo gunstig mogelijk fiscaal regime te bewerkstelligen. Uitgangspunt daarbij was dat de Gemeente aan Fortress een afzonderlijke vergoeding moest betalen ter compensatie van omzetbelasting die voor de ontwikkelaar niet verrekenbaar zou zijn.

In augustus 2008 meldt de verantwoordelijke wethouder in een tussenbericht over de voortgang gemeentelijke huisvesting aan de gemeenteraad dat inmiddels de contractonderhandelingen met de ontwikkelaar zijn afgerond, waarbij de mate van verrekenbaar zijn van de btw het belangrijkste aandachtspunt was.

Voor het Zijlpoortcomplex is sprake van deels bestaande bouw en nieuwbouw, waarbij aan de kant van de Gemeente het uitgangspunt was dat er bij de oudbouw sprake is van een zodanige vernieuwing, dat voor het totale plan van nieuwbouw gesproken moet worden. Volgens de Inspectie van de Belastingdienst is het predikaat nieuwbouw voor het oudbouwgedeelte met monumentale status niet van toepassing waardoor een bedrag van € 560.000 aan btw niet door Fortress verrekend kon worden. De Gemeente moest conform de bepaling in het koopcontract aan Fortress de niet-aftrekbare btw vergoeden via een verhoging van de koopprijs.

De btw-constructie

In november 2007 bereiken de Inspecteur van de Belastingen en Fortress overeenstemming over de fiscale status van de oud- en nieuwbouw delen van het oude postkantoor. De belastingsinspecteur belast met Fortress gaat akkoord met de door de ontwikkelaar aangedragen zienswijze op de herontwikkeling (verbouw en nieuwbouw) van het postkantoor. Deze zienswijze pakt nadelig uit voor de Gemeente en in december 2008 besluit de afdeling Middelen & Services over de btw-constructie advies in te winnen bij Deloitte Belastingadviseur.

Het in november 2008 getekende koopcontract met Raaks BV is na de notariële passeerdatum fiscaal beoordeeld, blijkbaar omdat er hiervoor geen tijd was voorafgaande aan de spoedbetaling en ondertekening van november 2008. Dit blijkt uit de correspondentie tussen de Senioradviseur Financiën en de ambtelijk opdrachtgever. Ook wordt aan de belastinginspecteur belast met de

Gemeente een second opinion gevraagd op de rechtmatigheid van de btw-belaste prestatie waar Postkantoor Raaks BV vanuit gaat. Vervolgens is er intensief schriftelijk en mondeling overleg tussen de senior adviseur financiën van de Gemeente Haarlem, de afdeling concerncontrol, de gemeentelijke fiscaal adviseur en de ambtelijk opdrachtgever, de interne fiscalist van Fortress, de respectievelijke fiscaal adviseurs bij Deloitte Belastingadviseurs en bij PWC Belastingadviseurs en de respectievelijke belastinginspecteurs.

In januari 2009 brengt Deloitte Belastingadviseurs een definitief advies uit over de btw-facturering. Hieruit blijkt onder andere dat zij van mening zijn dat de afspraken tussen de Gemeente en Fortress feitelijk het karakter hebben van kredietverstrekking door de Gemeente aan de ontwikkelaar. De Gemeente zou optreden als bank / kredietverschaffer. Op basis van dit advies concludeert ook de belastingdienst dat het hier betaling in het kader van een geldlening betreft en in dit verband dus een niet-btw-plichtige transactie.

De koopovereenkomst (November 2008)

De afspraken in de ontwikkelovereenkomst worden verder uitgewerkt in een koopovereenkomst. Op 14 november 2008 is tussen Gemeente Haarlem en Postkantoor Raaks BV de koopovereenkomst getekend voor Zijlpoort, inclusief een termijnschema voor de betalingen en de borgstelling in de vorm van een hypotheekakte. In deze koopovereenkomst is vastgelegd dat de Gemeente Haarlem de koopprijs vooruitlopend op de oplevering en overdracht zal voldoen in termijnen, conform het bij het koopcontract overeengekomen termijnschema. Postkantoor Raaks BV vergoedt de Gemeente over de termijnen een enkelvoudige rente van 6% per jaar. Als zekerheidstelling voor eventuele terugbetaling van de reeds betaalde termijnen verkrijgt de Gemeente het recht van eerste hypotheek op het Zijlpoort Complex conform de bijbehorende hypotheekakte. Deze afspraken wijken af van de eerder gesloten ontwikkelovereenkomst waarin is vastgelegd dat de koopsom zal worden voldaan bij levering van het pand. Op 14 november 2008 is het koopcontract notarieel gepasseerd en 15 november 2008 is als spoedbetaling de eerste termijn door de Gemeente Haarlem overgemaakt. Bij de totstandkoming van de koopovereenkomst zijn namens de Gemeente de ambtelijk opdrachtgever en afdeling Concerncontrol betrokken. Namens Fortress zijn de Directeur Ontwikkeling en de bedrijfsjurist betrokken.

Brink Groep heeft de overeenkomst en bijbehorende bijlage getoetst aan de ontwikkelovereenkomst en in zijn algemeenheid beoordeeld of het voor de Gemeente een goede uitwerking is. Het advies van Brink Groep benoemt meerdere 'gemeente-onvriendelijke' artikelen uit de overeenkomst zoals bijvoorbeeld dat de Gemeente aan de ontwikkelaar rente vergoedt als niet voor genoemde datum een bouwvergunning is verkregen. En dat de Gemeente de ontwikkelaar compenseert voor eventuele niet-compensabele btw. Ook concludeert het advies van Brink Groep dat de bepaling om de koopprijs vooruitlopende op oplevering en overdracht te voldoen een afwijking is op de oorspronkelijke overeenkomst en nadeliger voor de Gemeente omdat vooruit wordt gefinancierd. In de definitieve koopovereenkomst zijn deze artikelen niet aangepast op basis van dit advies.

De financieringsconstructie

Mede ten grondslag aan de koopovereenkomst ligt het collegebesluit Financiering gemeentelijke huisvesting Zijlpoort, van november 2008. In het collegebesluit zijn de afspraken vastgelegd tussen het college en Fortress voor Zijlpoort. De belangrijkste afspraken zijn:

- De Gemeente betaalt per 15 november 2008 een bedrag van € 17 mln. als eerste aanbetaling, gevolgd door vijf termijnbedragen van elk ruim € 2,2 mln. ingaande 1 januari 2010.
- Fortress vergoedt de Gemeente over de voorschotten een rente van 6%, deze rente wordt gezien als een aanbetaling op het pand en in mindering gebracht op de koopsom.

De eerste aanbetaling van 17 mln. is niet gekoppeld aan de start van de bouw. De overige betalingen zijn termijnbetalingen. Op dat moment zijn het startmoment van de bouw en het verwachte moment van opleveren nog niet duidelijk. Volgens het college is met het aangepaste betalingsschema een passende dekking gevonden voor het ontstane btw-nadeel ad € 560.000,- en door de hypothecaire zekerheidsstelling zijn de risico's verbonden aan het vooraf verstrekken van financiering afdoende geregeld. Fortress zal de rente niet meteen vanaf de aanbetaling aan de Gemeente vergoeden, de rente wordt aan het einde van het project in mindering gebracht op de totale koopsom. De rentebetalingen die Fortress aan de Gemeente is verschuldigd worden verrekend met de laatste termijn.

Tijdens het opmaken van de contracten en het vastleggen van de transactie stellen meerdere ambtenaren vanuit hun adviesfunctie vragen over de borging van zekerheidsstelling van Postkantoor Raaks door moedermaatschappij Fortress en over het waardeverschil tussen verwerving van het postkantoor door Fortress (circa € 9,3 mln.) en de aanbetaling door Gemeente Haarlem (€ 17 mln.). Dit waardeverschil was van belang omdat er voortdurende onduidelijkheid was bij en tussen de afdelingen concerncontrol en financiën over de status van de betaling en de rechtmatigheid van de doorberekening van de btw. Het bleef onduidelijk of de betaling het verstrekken van een geldlening is of een aanbetaling.

In september 2009 is er op initiatief van Fortress overleg tussen de Gemeente Haarlem en de projectontwikkelaar waarbij wordt besproken het verzoek van Fortress om het project Zijlpoort over te dragen aan de aannemer Van Wijnen. Eind oktober 2009 blijkt dat Fortress onvoldoende middelen heeft om de vordering van € 3,2 mln. ten onrechte betaalde btw terug te betalen. De ontwikkelaar geeft aan waar mogelijk de projectontwikkelingstak zal afbouwen en lopende projecten verkopen. Uit het onderzoeksdossier wordt niet duidelijk op welk moment Fortress voor het eerst dit verzoek heeft gedaan en welke redenen er daarvoor zijn, behalve dat de ontwikkelaar het standpunt inneemt dat er geen ontwikkelopgave meer is (het DO is afgerond) waardoor het project kan worden overgenomen door van Wijnen.

De contracten zouden op initiatief van Fortress worden gewijzigd in de zin dat het onroerend goed Zijlpoort in de toenmalige staat vervroegd aan de Gemeente werd geleverd en de herontwikkeling werd uitgevoerd door de aannemer Van Wijnen. De tussen Fortress en Van Wijnen gesloten aannemingsovereenkomst zou overgaan op de Gemeente Haarlem waarna Haarlem rechtstreeks afspraken zou maken met de aannemer over de uitvoering van de overeenkomst. In september 2009 bereikt de Gemeente in principe overeenstemming met de aannemer over een aanneemsom van € 15,8 mln. Dit bedrag is waarschijnlijk mede bepaald op basis van het taxatierapport van 07 augustus 2009. Volgens deze taxatie is de onderhandse verkoopwaarde, vrij van huur en gebruik voor de verbouw € 15,3 mln. en na de verbouw € 22,4 mln.

In de initiële onderhandelingen is gepraat over een koopsom voor de grond, het pand en het bouwplan van € 14 mln., Fortress zou de resterende € 3 mln. aan de Gemeente retourneren. Over dit bedrag is nog lang onderhandeld tussen de Gemeente en Fortress aangezien de aankoopprijs van het pand € 9.3 mln. bedroeg en het voor de Gemeente niet duidelijk was hoe een eventuele waardevermeerdering vanuit Fortress tot stand is gekomen. Enerzijds was Fortress niet bereid het pand over te dragen voor € 14 mln. Anderzijds was de koopprijs van € 17 mln. voor de Gemeente niet onderbouwd en derhalve niet acceptabel. Mede op basis hiervan is begin oktober 2009 overeengekomen het proces van de tripartiete overeenkomst te staken en is afgesproken dat Fortress gevolg zal geven aan hetgeen bepaald is in de koopovereenkomst en de ontwikkeling van het pand in eigen beheer zal uitvoeren.

Allonge (januari 2010) en Wijzigingsovereenkomst (juni 2011)

In januari 2010 is tussen Fortress en Gemeente Haarlem een allonge gesloten waarin de afhandeling van de btw-vordering, cedering van de huurpenningen en borgstelling is geregeld.

Fortress heeft bij de eerste termijnbetaling van € 17 mln. btw gefactureerd en de Gemeente heeft conform nota € 3,23 mln. aan btw betaald. Na de herziening van het fiscaal standpunt door de beide belastingadviseurs komt de Gemeente met Fortress overeen dat de 3,23 mln. btw wordt gecrediteerd. In oktober 2009 geeft Fortress aan niet in staat te zijn de ten onrechte ontvangen btw en de daarover verschuldigde rente te voldoen. Fortress is ook niet in staat de door de Gemeente verlangde borgstelling – bankgarantie -af te geven. De ontwikkelaar biedt de Gemeente een betalingsregeling aan en borgstelling voor de vordering van € 3,23 mln. Voor de afbetaling van de vordering krijgt de Gemeente Haarlem van Fortress de huurpenningen van de zittende huurders van het pand, € 656.000 op jaarbasis. Ook zal Fortress Participations via de eigen onroerend goed portefeuille (Fortress Vastgoed XX BV.) garant staan voor Postkantoor Raaks BV. Met de borgstelling en de garantstelling moeten de financiële risico's voor Haarlem beter worden beheerst. De verantwoordelijke wethouder gaat akkoord met de betalingsregeling.

In juli 2011 is er opnieuw een gewijzigde overeenkomst gesloten tussen Haarlem en Fortress. Dit betreft de vervroegde juridische levering van het gehele complex. Bij voorafgaande levering - voor de start van de verbouw – blijken er geen niet-verrekenbare btw-kosten op te treden. Hierdoor kwam de verhoging van de koopsom met € 560.000 te vervallen. Ook het ten behoeve van nieuwbouw te slopen deel van de pand wordt vervroegd aangekocht door de Gemeente. Het college neemt deze maatregel om de risico's van het project gemeentelijke huisvesting te beheersen. En ter meerdere zekerheid van de Gemeente wordt overeengekomen dat alle betalingen vanuit de Gemeente rechtstreeks naar de aannemer gaan. De totale koopsom blijft € 34,5 mln. De verplichtingen van Fortress op basis van de koopovereenkomst van november 2008 blijven staan.

Er is medio 2011 sprake van een restvordering op Fortress die is opgebouwd uit:

- De onverschuldigde btw betaling
- De door de Gemeente gefinancierde en aan Fortress betaalde aanneemtermijnen.

Hiervoor is een terugbetalingsregeling met de projectontwikkelaar overeengekomen.

Deze regeling gaat uit van rechtstreekse betaling van de huurpenningen van Club Sportive, KPN , InHolland e.a. aan de Gemeente. Daardoor is de kans reëel dat de Gemeente (bij langdurige voortzetting van huur en geen faillissement van Fortress) een deel van de vordering terugontvangt.

Informatie-uitwisseling tussen gemeenteraad en college 2007 - 2010

Tijdens de openbare vergadering van de commissie Bestuur, gehouden op 18 januari 2007, is het krediet voor de gemeentelijke kantoorhuisvesting besproken. Tijdens die bijeenkomst concentreerde de discussie zich op de risicobeheersing en de inhoud van de afspraken. De raadsleden uitten de behoefte aan meer inzicht in de risico's, ook voor de langere termijn..

Wethouder van Velzen licht toe dat de koopprijs voor het postkantoor is inclusief de afkoopsom van prijsstijgingen en van de renteverliezen tijdens de bouw. Als deelkredieten tijdens de bouw betaald moeten worden, dan betekent dat voorfinanciering en verlaging van de koopsom. De commissie besluit de discussie met de toezegging van de wethouder voor een aangepaste notitie.

Tijdens de raadsvergadering van 08 februari 2007 waarin het plan wordt besproken komt onder andere aan de orde:

- Het CDA vraagt het college om gedurende de looptijd van het project in een apart hoofdstuk van de bestuursrapportages over de huisvesting en de reorganisatie te rapporteren;

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

- Volgens de gemeenteraad zijn de financiële risico's klein omdat de Gemeente een pand koopt en niet zelf bouwt;
- Het college heeft toegezegd dat de Gemeente niet zelf ontwikkelt, maar achteraf betaalt;
- De wethouder zegt toe in elke bestuursrapportage in een aparte paragraaf op te nemen hoe het staat met de huisvestingsplannen

Uit het dossier blijkt niet dat aan deze toezegging is voldaan en zo niet, dat de gemeenteraad hier op is teruggekomen. Tijdens de openbare vergadering van de commissie Bestuur, gehouden op 1 november 2007 zegt wethouder van Velzen toe de commissie in de eerstvolgende besloten commissievergadering vertrouwelijk te informeren over de huisvesting. Uit het dossier wordt niet duidelijk wanneer aan deze toezegging is voldaan.

In het dossier is er een enkele aanwijzing voor (openbaar) overleg met / informatievoorziening richting de gemeenteraad vanuit het college tussen november 2007 en augustus 2008. In het bestuurlijke informatiesysteem van de Gemeente (BIS) zijn hierover geen documenten gevonden. De eerstvolgende gedocumenteerde bespreking is in de openbare vergadering van de commissie Bestuur, gehouden op 14 augustus 2008 als de wethouder op de vraag om op korte termijn iets te zeggen over de gemeentelijke huisvesting antwoordt geen bezwaar te hebben tegen openbare bespreking van de vertrouwelijke brief aangaande huisvesting van begin juni. Hieruit blijkt dat de gemeenteraad in deze periode minimaal 1 keer in beslotenheid door het college is geïnformeerd, via de vertrouwelijke brief van juni 2008. In deze periode speelde de uitwerking van het koopcontract.

In de openbare vergadering van de commissie Bestuur, gehouden op 25 september 2008, is de brief over voortgang gemeentelijke huisvesting, 20 augustus 2008 besproken. In deze brief benoemt wethouder van Velzen het knelpunt van de € 560.000 niet-verrekenbare btw en de oplossing die daarvoor is gevonden in een iets aangepaste cyclus voor de betaling van de koopsom in relatie tot het in fasen gereed komen van het Zijlpoortgebouw.

Een item hierin is ook de geschatte opbrengst van de leegkomende gemeentelijke panden waarin nu nog de gemeenteambtenaren zijn gehuisvest. Een belangrijke bijdrage zou worden geleverd door de onderhandse verkoop aan Fortress van het pand aan de Zijlsingel. De projectontwikkelaar had een – volgens de afdeling Vastgoed – goed bod uitgebracht op het pand. De koopsom van het pand aan de Zijlsingel kon dienen als eindbetaling van Zijlpoort. De Gemeente en Fortress zouden samen de verhuisbewegingen coördineren van ambtenaren vanuit de Zijlsingel naar de Zijlpoort en van de zittende huurders van de Zijlpoort naar de Zijlsingel. De wethouder meldt dat hierover overeenstemming is bereikt en dat B en W kort na dagtekening van de brief hierover een definitief besluit zou nemen. Tijdens de toelichting op de brief meldt de wethouder dat aan Fortress is voorgesteld Zijlpoort in delen aan te kopen omdat de Gemeente delen van het gebouw eerder in gebruik wil nemen. *(RKC: Dit is een afwijking van de ontwikkelovereenkomst waarin wordt gesproken van huur van tussentijds opgeleverde delen en koop na volledige oplevering.)*

De wethouder verklaart dat de planning ondertussen goed loopt, en de bouwvergunningen in hoog tempo worden afgegeven.

Het CDA benadrukt in deze vergadering richting de wethouder het belang van gedegen risicomanagement in de relatie van de Gemeente met ontwikkelaar Fortress.

Tijdens de openbare vergadering van de commissie Bestuur van op 29 januari 2009, bespreekt de commissie in beslotenheid de stand van zaken gemeentelijke huisvesting Zijlpoort met de wethouder aan de hand van een vertrouwelijke brief die op 28 januari 2009 van het college was ontvangen.

In de openbare vergadering van de commissie Bestuur, gehouden op 7 oktober 2010, is de brief van wethouder Heiligers van 8 juli 2010 over de nieuwe gemeentelijke huisvesting besproken. Een

terugkerend item is dat de raadsleden vragen om tijdig en meer inzicht in de risico's van het project. De gemeenteraad merkt op dat zij financiële verantwoordelijkheid draagt voor risico's en budgetten maar tegelijkertijd te vaak achter de feiten aanloopt en daarvoor niet goed op budgetten en risico's kan meesturen.

Medio 2011 is er sprake van een portefeuillewisseling, het project Zijlpoort wordt ondergebracht bij de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling. Deze wethouder kiest ervoor de raad actief te informeren over alle ontwikkelingen bij Zijlpoort.

Verantwoording over het Zijlpoortcomplex

In de jaarrekening 2008 is de betaling van 17 mln. benoemd als verstrekte termijn / lening in de bijlage geldleningen aan derden. De rente ad 6 % wordt (art. 4.2 van de koopovereenkomst) bij betaling van de laatste termijn verrekend. De bedoeling is om op de leveringsdatum de lening met bijgeschreven rente te verrekenen met de overeengekomen koopsom van het pand.

In mei 2009 is op directieniveau een standpunt ingenomen over de openstaande vordering op Fortress van € 3,23 mln. exclusief rente. Daarbij zou zijn aangegeven dat het bedrag door de Gemeente als (krediet)voorschot wordt aangemerkt en zal worden verrekend met de termijnen van het overeengekomen betaalschema.

In de jaarrekeningen 2009 en 2010 is de kredietverstrekking aangemerkt als onderhanden werk. Bij het opmaken van de verantwoording van de actuele realisatie m.b.t. Zijlpoort in het kader van de jaarrekening 2009 bleek de geschatte waarde van de door Afdeling Vastgoed opgestelde taxatie van het pand € 15,3 mln. Hoewel dit het onderpand was voor de kredietverstrekking van € 17 mln. was de Gemeente van mening dat het op dat moment niet nodig was om hiervoor een voorziening te treffen omdat het risico voor de Gemeente minimaal was. De accountant is hiermee akkoord gegaan.

Bijlage 2 De context van het project gemeentelijke huisvesting

De omgeving waarin de besluitvorming van de gemeentelijke huisvesting plaats vond wordt vooral beïnvloed door de volgende factoren:

1. De verkiezingscampagne van maart 2006
2. De portefeuille van Fortress in Haarlem.
3. Cultuur- en organisatieaspecten

Ambtenarenhuisvesting: inzet van de raadsverkiezingen. *

Voor de verkiezingen van maart 2006 was het de bedoeling een nieuw stads kantoor te bouwen op het 023-terrein aan de rand van Schalkwijk. Hier zouden alle gemeentelijke ambtenaren moeten worden ondergebracht. Er kwam echter steeds meer weerstand. Tijdens de verkiezingscampagne voerden met name VVD en SP fel campagne tegen dit plan, omdat het veel te duur zou zijn. Met name de VVD was notoir tegenstander van het ambtenarenpaleis dat € 87 mln. zou kosten. Het kon in de binnenstad en het kon goedkoper. Volgens VVD en SP zouden er andere oplossingen zijn die tientallen miljoenen euro's minder zouden kosten. Het stads kantoor werd verkiezingsinzet.

De VVD won met lijsttrekker Chris van Velzen de verkiezingen mede met de belofte dat bij verkiezingswinst het tientallen miljoenen verslindende ambtenarenpaleis van de baan zou zijn. De afspraak was dat de VVD bij gewonnen verkiezingen binnen 6 maanden een alternatief op tafel zou leggen voor de gemeentelijke huisvesting

Bij de coalitieonderhandelingen is vervolgens afgesproken dat VVD en SP een half jaar de tijd zouden krijgen om met een alternatief plan te komen dat zowel in de bouw als de jaarlijkse exploitatie goedkoper zou zijn dan 023.

Dat is tot grote vreugde van de coalitiepartijen ook gebeurd: het college kon binnen die termijn de gemeenteraad een voorstel voor de locaties van de gemeentelijke huisvesting voorleggen: Stadhuis, Raaks en Zijlpoort.

Bij de commissiebespreking van de locatiekeuze is er overwegend waardering. De PvdA maakt het college een compliment voor dit belangrijke stuk. Het was een heikel verkiezingsonderwerp en er zijn acceptabele opties uitgekomen. Volgens de PvdA was het wel inderdaad goedkoper, maar veel minder dan VVD en SP tijdens de campagne beweerden. Het scheelde slechts enkele miljoenen euro's, veel minder dan beide partijen aan de kiezers hadden voorgespiegeld. De VVD is trots op het plan en op het feit dat het binnen de gestelde termijn gepresenteerd is. De SP merkt op dat zij dit onderzoek gesteund heeft op basis van de verkiezingsuitslag. Ook zij is trots op de uitkomst. Het CDA merkt als één van de weinige enigszins kritische partijen op dat in het stuk een duidelijke risicoparagraaf ontbreekt. Volgens verantwoordelijk wethouder Van Velzen zijn de risico's voor de Gemeente klein, want de Gemeente zou een kant en klaar gebouw kopen voor een vaststaande prijs.

In het college werd Wethouder Van Velzen verantwoordelijk voor dit complexe dossier. Een persoon met het imago van probleemoplosser die van aanpakken wist, werd met zijn ondernemerservaring in staat geacht dit dossier tot een goed einde te brengen.

Als wethouder genoot hij bijna onbepert vertrouwen vanuit het college en de toenmalige gemeenteraad. Dit is belangrijke achtergrondinformatie voor dit onderzoek daar waar er signalen zijn dat kritisch meepraten en meedenken en eventueel zelfs op de rem trappen op cruciale momenten achterwege is gebleven.

* Deze paragraaf is gebaseerd op interviews, media-uitingen, columns en weblogs van Haarlemmers en Haarlemse politieke partijen.

De manier waarop het plan 023 is beëindigd heeft ook de start van het nieuwe project huisvesting slecht beïnvloed. De verhoudingen werden gekenmerkt door wantrouwen en stroefheid toen na de verkiezingen de voor 023 verantwoordelijke ambtenaren met de nieuwe wethouder (die als het ware de oppositie tegen 023 had geleid) moesten samenwerken aan een alternatief plan. Dit heeft ertoe geleid dat in de beginfase de wethouder vrij solistisch heeft opgetreden.

De projectenportefeuille van Fortress

Aan het begin van het jaar 2008 heeft Fortress een aantal gemeentelijke ontwikkelingsprojecten in portefeuille, waaronder Stadskantoor Zijlpoort, Kantoor 7 Nieuwe energie (CCTV), Stadion Haarlem, Waarderpolder.

Kantoor 7 Nieuwe energie

In 2000 sloot de Gemeente met IMCA(Maeyveld BV, later Fortress) een ontwikkelovereenkomst voor het herontwikkelen van het voormalig complex van het Energie Bedrijf Haarlem (EBH-terrein) tot een cultureel bedrijventerrein. Op 5 april 2002 is een koopovereenkomst gesloten, waarin is opgenomen dat het EBH-terrein zal worden verkocht aan Haarlem Energy BV (Fortress).

Ondanks vele toezeggingen van Fortress is het werk aan dit project medio 2011 nog niet gestart.

Stadion Oostpoort

In 2005 sloot Haarlem met Maeyveld (later Fortress) een overeenkomst voor de bouw van een nieuw multifunctioneel Stadion in de Waarderpolder. Uitgangspunt bij de realisatie van het stadion was dat de nieuwbouw voor rekening en risico van de projectontwikkelaar was. Haarlem zou er geld aan overhouden. De Gemeente had met Fortress een overeenkomst afgesloten met bijbehorend tijdschema. Maar er was geen boeteclausule bij verwijtbare vertraging of anderszins. Het project is vertraagd door allerlei bestuurlijke procedures en aangepaste ontwerptekeningen. Maar ook door vertraging vanuit Fortress in het aanvragen (en afhandelen) van de nodige vergunningen. Raadsleden hebben enkele malen gevraagd om inzicht in de risico's van het project maar niet afdoende antwoord op hun vragen ontvangen.

In mei 2008 werd expliciet dat er problemen waren met betrekking tot het realiseren van het project. Op 9 oktober 2008 heeft het college de gemeenteraad erover geïnformeerd dat Fortress geen mogelijkheden zag de plannen voor de bouw van het Stadion te realiseren. Redenen hiervoor waren de kredietcrisis, gestegen bouwkosten en de situatie op de kantorenmarkt.

(Noot RKC: desalniettemin betaalt het college op 14 november 2008 € 17 mln. aan Fortress in het kader van de aankoop van Zijlpoort. Een actuele risico-inschatting van de (financiële) stabiliteit van de contractpartner had destijds mogelijk tot een andere resultaat geleid, zonder de dossiers persé ook inhoudelijk met elkaar te verbinden.)

Was het college destijds voldoende alert over de financiële situatie van de projectontwikkelaar?

Volgens de oorspronkelijke overeenkomst zou Fortress het pand Zijlpoort voor eigen rekening en risico ontwikkelen. Het risicoprofiel veranderde ingrijpend toen de Gemeente een koopovereenkomst met kredietverstrekking / vooruitbetaling aanging.

Koppeling

Fortress geeft meermaals aan graag een koppeling te willen zien tussen deze drie dossiers. Dit is in meerdere overleggen aan de orde geweest. In het algemeen was het bestuurlijk standpunt dat Haarlem er niet welwillend tegenover stond om de projecten te koppelen.

De Gemeente werd meer toeschietelijk toen bleek dat Fortress ten aanzien van het stadskantoor in gebreke bleef waardoor de risico's voor de Gemeente Haarlem toenamen.

In ambtelijk overleggen is ook frequent de integrale relatie tussen Gemeente en Fortress besproken. Hoewel er waarschijnlijk nooit formeel een koppeling is gelegd tussen de verschillende projecten, zijn er toch aanwijzingen dat de Gemeente door de sterk vertakte projectenportefeuille van Fortress niet in staat was voldoende daadkrachtig op te treden richting de ontwikkelaar.

Uiteindelijk was de ruimte die de Gemeente had om te manoeuvreren beperkt, zo blijkt uit dit onderzoek. De Gemeente kreeg meer voet aan de grond bij Fortress toen de ontwikkelaar meer toeschietelijk werd na de vele negatieve publiciteit (vanwege de projecten en gerechtelijke procedures in Haarlem) en vanwege de dreiging van het invorderingstraject.

Een ander aspect is ook de verwevenheid die optrad door de voorgenomen onderhandse verkoop van de Zijlsingel 14 aan Fortress. Hier is lang over onderhandeld en het college sprak zelf richting de gemeenteraad van overeenstemming en een overeenkomst. Er zijn aanwijzingen dat het bestuur door de positieve houding over het geboden koopbedrag, niet meer kritisch was op de betaling van € 17 mln. aan Fortress. De koopafpraak was echter zonder dat Fortress zich formeel ergens aan had gecommitteerd. Dat blijkt later als vanwege financieringsproblemen Fortress zonder meer terug kan komen op de principeafpraak voor de aankoop van het pand aan de Zijlsingel.

Geconcludeerd mag worden dat er op gegeven moment door veel projecten er veelverwevenheid was tussen Fortress en de Gemeente waardoor het bestuur niet tijdig voldoende kritisch en daadkrachtig is opgetreden.

Cultuur – en organisatieaspecten

Raadsenquête Vastgoed

Tijdens het raadsdebat over het onderzoek naar de gemeentelijke huisvesting in Zijlpoort werd gerefereerd aan de raadsenquête Vastgoed. In 2005 is een raadsenquête uitgevoerd naar aanleiding van de kredietoverschrijdingen bij de afdeling Vastgoed. De enquêtecommissie heeft in kaart gebracht hoe in 2005 de informatiestromen en de communicatie verliepen binnen en vanuit de afdeling Vastgoed en hoe het kon dat het college de gemeenteraad niet tijdig en volledig had geïnformeerd over de gang van zaken bij de afdeling Vastgoed. In het onderzoek werd onder meer aandacht geschonken aan de manier waarop het college als geheel haar taken en verantwoordelijkheden organiseert, aan de kwantiteit en kwaliteit van de informatie die de gemeenteraad krijgt om een goede afweging te kunnen maken en aan het eigen geheugen van de gemeenteraad. Als de gemeenteraad (commissie) vragen stelt en kritische kanttekeningen plaatst: komt er dan een afdoende antwoord van het college? En zo neen, is de gemeenteraad zich daarvan bewust?

Uit het onderzoek zijn er twee belangrijke aanbevelingen relevant voor het onderzoek naar de gemeentelijke huisvesting in Zijlpoort.

Aanbeveling: ontwikkel een plan om te komen tot een cultuurverandering binnen de ambtelijke organisatie, en presenteer dit aan de gemeenteraad. Het centrale aandachtspunt van dit plan moet zijn: de bevordering van een open cultuur waarin over fouten wordt gecommuniceerd, niet om af te rekenen, maar om als organisatie beter te worden.

Reactie van het college: *in het uitlijnteam de mens centraal heeft het onderwerp gedrag een belangrijke plek. Gedrag is vertaald naar competenties. Gekeken moet worden of de huidige competenties passen bij de nieuwe organisatie en organisatie doelstellingen. Waar nodig worden de huidige competenties aangepast. In het najaar van 2006 wordt het management benoemd. De kwartiermakers krijgen de opdracht het onderwerp cultuur mee te nemen in hun uitwerking. Vanuit het uitlijnteam de mens centraal worden handvatten geleverd voor de uitwerking van de cultuur en wordt ondersteuning aangeboden om het onderwerp cultuur concreet te vertalen. Ook worden*

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

opleidingstrajecten aangeboden voor management en medewerkers waarin gedrag een prominente plek krijgt.

Aanbeveling: ontwikkel een procedure zodat de gemeenteraad bij langer lopende projecten tussentijds op de hoogte wordt gehouden van de stand van zaken.

Reactie van het college: *alle financiële voortgang aan B en W en gemeenteraad vindt plaats via de bestuursrapportages (berap). In de reguliere P&C-cyclus vindt echter geen uitgebreide inhoudelijke/technische voortgangsrapportage van projecten plaats aan de gemeenteraad. Indien de gemeenteraad ook hierover regelmatig wil worden geïnformeerd kan een procedure, aansluitend bij de nieuwe commissiestructuur, worden ontwikkeld. Gezien de actieve informatieplicht van College aan gemeenteraad verdient het echter aanbeveling inhoudelijke en technische voortgang op die momenten te melden dat er ook werkelijk nieuwe, voor de gemeenteraad belangrijke, informatie te melden is. Daarvoor kunnen de informatiemarkt, aparte informatiebijeenkomsten voor de gemeenteraad en commissievergaderingen worden ingezet.*

(Vervolg) Onderzoek Grote Projecten Haarlem

In 2004 en 2007 heeft de RKC gerapporteerd over de kwaliteit van uitvoering van grote projecten door de organisatie.

Daarin zijn aanbevelingen gedaan voor verbetering van onder andere het risicomanagement en de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Sinds de raadsenquête en het (Vervolg) Onderzoek Grote Projecten Haarlem wordt er gewerkt aan het rapportageformat grote projecten. Het heikele punt uit commissievergaderingen en raadsvergaderingen blijft het aspect uit de reactie van het college: “verdient het echter aanbeveling inhoudelijke en technische voortgang op die momenten te melden dat er ook werkelijk nieuwe, voor de gemeenteraad belangrijke, informatie te melden is.”

Gedurende het project Zijlpoort en nu in 2011 kan nog dezelfde vraag gesteld worden: welke informatie heeft de gemeenteraad wanneer nodig?

In het verleden is bij meerdere onderzoeken naar voren gekomen dat op geëigende momenten er in Gemeente niet altijd een open cultuur is die ambtenaren uitnodigt een kritische houding aan te nemen. De RKC heeft in dit onderzoek geen diepgaande cultuuranalyse uitgevoerd. Toch is in het onderzoek naar boven gekomen dat cultuuraspecten als onderling wantrouwen en niet open kunnen en willen communiceren over fouten ook hier een rol hebben gespeeld.

Bijlage 3 Lening of aanbetaling & btw-betaling en vordering

Voor de eerste aanbetaling van € 17 mln. heeft de notaris in eerste instantie een factuur zonder btw gestuurd aan de Gemeente en kort daarop een herziene factuur met een bedrag van € 3,23 mln. aan btw. De Gemeente heeft de aanbetaling inclusief de btw (samen € 20,3 mln.) overgemaakt aan Fortress. Op dat moment is men er binnen de Gemeente van uit gegaan, dat de betaling een aanbetaling op de koopsom betrof en btw verschuldigd was.

Na de transactie blijkt over de aard van de betaling van € 17 mln. discussie te ontstaan. De koopovereenkomst is, zo blijkt uit het dossier en uit de interviews, niet eenduidig: is sprake van een geldlening of van een aanbetaling? Tekstueel is de koopovereenkomst in zichzelf al niet eenduidig: bijlage bij de koopovereenkomst is een betalingsschema dat wordt gebruikt bij aanbetalingen, maar op het betalingsschema wordt de term 'lening' gebruikt.

Uit de interviews blijkt dat de personen die betrokken waren bij het afsluiten van de overeenkomst hierover sterk van mening verschillen. Eerst ontstaat discussie tussen de ambtenaren van de afdelingen Financiën en Concerncontrol. Het is blijkens de correspondentie wederzijds niet duidelijk of de betaling aan Fortress het verstrekken van een geldlening is of een normale bouwbetaling. Volgens Concerncontrol en de Stadsadvocaat was de intentie van de transactie een termijnbetaling in relatie tot de aankoop van het vernieuwde pand. Volgens de afdeling Financiën (en later de belastingadviseur) is er sprake van een geldlening.

Uiteindelijk trekken alle partijen (Gemeente; de belastingadviseurs van beide partijen; de belastinginspecteurs van beide partijen) de conclusie dat het een geldlening betreft en dat ten onrechte aan Fortress btw is betaald. Afsproken wordt dat Fortress de door de Gemeente betaalde onverschuldigde btw zal terugstorten.

Volgens voor dit onderzoek nader ingewonnen fiscaal advies is sprake van een aanbetaling en moet de Gemeente over een gedeelte van de termijnbetaling(en) btw betalen aan de ontwikkelaar.

Als onderpand voor de betaling van € 17 mln. heeft de Gemeente het eerste recht van hypotheek op Zijlpoort verkregen. Normaliter wordt de hoogte van aanbetalingen (betalings- of bouwtermijnen) bepaald aan de hand van de waarde van het gerealiseerde werk. De eerste termijn wordt bepaald aan de hand van de waarde van het reeds bestaande vastgoed en de waardetoevoeging die inmiddels heeft plaatsgevonden. De volgende termijnen bedragen de waardetoevoeging die heeft plaatsgevonden in de verstreken periode tot aan facturatie. Ten aanzien van het betalingsschema ontbreekt de onderbouwing van de hoogte van de termijnen.

Bij het sluiten van een koopovereenkomst wordt normaliter aangegeven binnen welke termijn het eigendom van het bestaande vastgoed (grond / grond en pand) overgaat naar de koper.

Wanneer er sprake zou zijn van betalingstermijnen voor de bouwwerkzaamheden, dan dient over die werkzaamheden ook de btw te worden betaald. De te betalen btw is echter afhankelijk van het type levering van het vastgoed en de verrichte werkzaamheden voor waardevermeerdering: in de sfeer van overdrachtsbelasting of van btw, en in dit geval van een "gemengd" pand (door de fiscus gedeeltelijk als bestaand en gedeeltelijk als nieuw vervaardigd aangemerkt) de verdeling tussen beide belastingregimes.

De betaling van 17 mln. (koopovereenkomst) gezien als lening

In het collegebesluit van 11 november 2008 wordt gesproken over het vooraf verstrekken van financiering met hypothecair onderpand. Ook in het betalingsschema bij de koopovereenkomst wordt gesproken van een lening. Hieruit kan worden afgeleid dat de betaling moet worden gezien als

het verstrekken van een lening. Wanneer de betalingen aan Fortress aangaande Zijlpoort worden gezien als lening, vallen de volgende zaken op:

- Als onderpand voor de verstrekking van de lening, krijgt de Gemeente het eerste recht van hypotheek op het pand Zijlpoort. Het bedrag waarvoor Fortress het pand had verworven was € 9,7 mln. Daarbij opgeteld de waarde van de ontwikkelpotentie, zou het pand volgens de betrokkenen tussen de € 12 mln. en € 14 mln. waard zijn. Er is echter € 17 mln. betaald;
- De Gemeente leent het geld aan Fortress tegen een rentepercentage van 6 %. Intern rekent de Gemeente met 5 %. Het verschil van 100 basispunten levert de Gemeente een rentewinst op van ruim € 1 mln. die bedoeld is om de niet-verrekenbare btw te compenseren. Vraag hierbij is of de verhoging van het rentepercentage bedoeld is als risico-opslag of als winstpercentage. Het laatste is volgens de wet Fido (Financiering Decentrale Overheden) niet toegestaan;
- Vanuit de wet Fido en het treasurybeleid van de Gemeente Haarlem mag de Gemeente niet bankieren. Zij moet ook de kredietwaardigheid van de contractpartij onderzoeken om zo min mogelijk risico te lopen. De kredietwaardigheid van Fortress is op het moment van de overeenkomst laag. Uit het onderzoek blijkt dat Fortress op dat moment geen krediet krijgt bij de banken om de ontwikkeling te financieren. Hoewel deze informatie bij de Gemeente bekend is, geeft zij toch het krediet aan Fortress;
- Vanuit de wet Fido en het treasurybeleid van de Gemeente Haarlem heeft de Gemeente als voorwaarde dat “transacties tot het aangaan en verstrekken van leningen en het verlenen van garanties beperkt dient te blijven tot activiteiten voor de uitoefening van de publieke zaak.” Ook geeft het treasurybeleid aan, dat het de taak is van de gemeenteraad om gemotiveerd en transparant aan te geven wanneer er wel of niet sprake is van een publieke taak. Omdat de gemeenteraad niet is meegenomen in het verstrekken van de lening, heeft de gemeenteraad ook niet kunnen aangeven of het wel of niet behoort tot de publieke taak;
- Wanneer er sprake zou zijn van een lening, zou er geen btw hoeven te worden betaald, want een lening is vrij van btw.

De betaling van € 17 mln.(koopovereenkomst) gezien als aanbetaling

In de koopovereenkomst van 14 november 2008 wordt gesproken over betaling van de koopprijs conform een termijnschema. Dit kan worden geïnterpreteerd als het betalen conform bouwtermijnen bij nieuwbouw (zie blok de koop van een nieuwbouwwoning). Wanneer de betalingen aan Fortress aangaande Zijlpoort worden gezien als aanbetaling, zijn er de volgende zaken die opvallen:

- Normaliter wordt de hoogte van de betaling bepaald aan de hand van de waarde van het gerealiseerde werk. De eerste termijn wordt bepaald aan de hand van de waarde van het bestaande vastgoed en de daaropvolgende termijnen aan de hand van de waarde-toevoeging die heeft plaatsgevonden in de verstreken periode tot aan facturatie. In het betalingsschema is er geen onderbouwing van de hoogte van de termijnen. Uit het onderzoek is gebleken, dat de waarde van het vastgoed op moment van betaling niet € 17 mln. was, maar eerder in de grootte van € 12 mln. tot € 14 mln. Ook als surplus van de eerste termijn ten opzichte van de toenmalige waarde, gezien zou worden als een vooruitbetaling voor een tweede termijn, ontbreekt de onderbouwing van de werkzaamheden die de hoogte van de termijn bepalen;
- Bij het aangaan van een koopovereenkomst en het afspreken van de bouwtermijnen, wordt normaliter aangegeven wanneer het eigendom van het bestaande vastgoed (grond / grond en pand) overgaat naar de koper. In de koopovereenkomst mist daartoe een bepaling. In de koopovereenkomst wordt het bestaande vastgoed niet bij de eerste betaling in eigendom overgedragen aan de koper;

- De wederdienst voor de betaling van de €17 mln. is de verlening van het recht van hypotheek op het vastgoed ten gunste van de Gemeente. Wanneer het bedrag wordt gezien als een aanbetaling is het vreemd om tegelijkertijd recht van hypotheek te krijgen;
- Wanneer er sprake zou zijn van betalingstermijnen voor de bouwwerkzaamheden, dan moet overeenkomstig de werkzaamheden btw worden betaald. De te betalen btw is afhankelijk van het type werkzaamheden of van het type levering van het vastgoed (in de sfeer van de overdrachtsbelasting of btw). Omdat er geen onderbouwing van de termijnen is, is er ook geen onderbouwing van eventuele btw.

Ter vergelijking: het koop- en leveringsproces van een nieuwbouwwoning

1. *Er wordt interesse getoond en mogelijk een optie ondertekend.*
2. *Er wordt een koopovereenkomst getekend, met daarin omschrijving van het object, de voorwaarden voor koop en verkoop, de leveringsdatum, de betalings-/bouwtermijnen.*
3. *Zodra de grond verworven is door de ontwikkelaar, wordt deze direct doorgeleverd en gefactureerd aan de koper. De koper verkrijgt hiermee de eigendom van de grond en betaalt deze in de eerste betalingstermijn. De betaling geschiedt direct aan de ontwikkelaar. De koper is hiermee eigenaar van de grond, echter deze wordt pas geleverd wanneer het te realiseren pand gereed is.*
4. *De daaropvolgende betalings-/bouwtermijnen betreffen elke keer gereed gekomen werk van de ontwikkelaar, dat wordt gefactureerd aan de koper. Bijvoorbeeld wanneer de begane grond gereed is, of wanneer het wind- en waterdicht is. Elke keer wordt het gedane werk gefactureerd bij de koper, die de factuur direct aan de ontwikkelaar betaalt. Dit gaat zo door tot de oplevering.*
5. *Na de oplevering, de schouw en de mogelijke nagekomen werkzaamheden, vindt de eindafrekening plaats en is de koper eigenaar en volledig gebruiker.*

Bij de koop van een bestaand pand, is er geen te realiseren goed. Daarom vindt de betaling plaats gelijktijdig met de levering. Dit gebeurt normaliter via de derdengeldenrekening van de notaris.

De (interne) afhandeling van de terugvordering van dit bedrag bij Fortress illustreert twee aspecten die relevant zijn voor dit onderzoek en in het hoofdrapport ook worden besproken:

Onduidelijkheid over rollen en mandaten

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren op cruciale momenten door de behandelende ambtenaren niet tijdig is gecommuniceerd of is afgestemd met de verantwoordelijke leidinggevendenden of de projectmanager. Dit betreft zowel de afstemming met Fortress c.s. ten aanzien van de vraag of de btw al dan niet ten onrechte is betaald, als het concluderen dat de btw ten onrechte is betaald en het vaststellen van de terugbetalingsregeling voor de btw-vordering met de ontwikkelaar. Hierin wordt bevestigd dat er door allerlei redenen in dit project onduidelijkheid was over rollen en bevoegdheden van de betrokken ambtenaren.

De slechte financiële staat van de projectontwikkelaar

Omdat Fortress niet in staat bleek het bedrag van € 3,2 mln. terug te betalen heeft de Gemeente hen in gebreke gesteld. Om gerechtelijke invordering te voorkomen, is door Fortress in oktober 2009 een borgstelling met betalingsregeling afgegeven, vanwege onvermogen een bankgarantie te verstrekken. In de borgstelling wordt onder meer overeengekomen, dat Fortress de huurpenningen van het oude postkantoor cedeert aan de Gemeente.

Bijlage 4 Opgave geïnterviewden

De onderstaande personen zijn geselecteerd op basis van de bepaling van sleutelfiguren naar aanleiding van de documentanalyse en aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst ondervraagd over de volgende aspecten:

- Periode van betrokkenheid van het dossier Zijlpoort;
- Achtergronden van de locatiekeuze voor Zijlpoort;
- De informatieverstrekking, besluitvorming en rolverdeling in de gemeentelijke projectorganisatie en het contractvormingsproces met Fortress;
- Contract – en risicomanagement;
- De financiële verantwoording;
- Leerpunten en suggesties voor soortgelijke situaties.

De interviews zijn in december 2011 – maart 2012 gehouden met de volgende personen:

- | | | |
|-----|------------------------|---|
| 1. | Ivar Dijk | Projectmanager Gemeentelijke Huisvesting |
| 2. | Willem van Duijn | Voormalig concern controller tot 1 juni 2010. |
| 3. | Ben Groeneveld | Afdelingsmanager Stedelijke Projecten |
| 4. | Jan Heeremans | Voormalig Directeur Projectontwikkeling Fortress Developments |
| 5. | Pieter Heiliegiers | Wethouder Financiën |
| 6. | Nico Kluwen | Adviseur Concern control |
| 7. | Peter Knijff | Medewerker Front-office Financiën |
| 8. | Ray van Loon | Afdelingsmanager Financiën |
| 9. | Rob de Nieuwe | Voormalig projectleider/ ambtelijk opdrachtgever |
| 10. | Ben Vogel | Voormalig senior Adviseur Financiën / fiscaal deskundige |
| 11. | Rob Ellermeijer RA | Partner controlerend accountantskantoor Ernst &Young |
| | Bouke Minks RA | Controleleider controlerend accountantskantoor Ernst &Young |
| 12. | Annemariecke Schneider | Projectmanager Stedelijke Projecten / Gemeentelijke huisvesting |
| 13. | Richard de Lange | Senior manager, Brink Groep |

Alle genodigden hebben welwillend meegewerkt aan het onderzoek waarvoor de RKC hen oprecht bedankt.

Bijlage 5 Opgave bestudeerde documenten**2007**

1. Vaststellen locaties en beschikbaar stellen krediet gemeentelijke kantoor huisvesting, C. van Velzen / R. de Nieuwe, Nota van B en W, FD/GS 2006/198 en Raadsbesluit 2007/14, 080207.
2. Locatieonderzoek huisvesting gemeente Haarlem, koopsommen Raaks en Postkantoor. Brink Groep, 150107.
3. Postkantoor Raaks, Haarlem memo met aandachtspunten voor de btw- en overdrachtsbelasting t.a.v. Maeyveld BV. B. Adams, PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V., 010307.
4. Stads Kantoor Haarlem, locatie Zijlpoort + Raakspoort - afbouw. Brink Groep, 070507.
5. Herontwikkeling Postkantoor Raaks te Haarlem door Postkantoor Raaks B.V t.a.v. Belastingdienst Amsterdam. A.A.H. Lemmens, PWC Belastingadviseurs N.V. 030507.
6. Reactie op fiscaal advies PWC 1 maart 2007 inzake stads Kantoor Raaks / mogelijke gevolgen standpunt inspectie op voorstel in brief PWC van 3 mei 2007.
7. Herontwikkeling Postkantoor Raaks te Haarlem door Postkantoor Raaks B.V t.a.v. Belastingdienst Amsterdam. A.A.H. Lemmens, PWC Belastingadviseurs N.V. 100707.
8. Directieoverleg gemeentelijke huisvesting, 240907.
9. Herontwikkeling Postkantoor Raaks te Haarlem door Postkantoor Raaks B.V. t.a.v. PWC Belastingadviseurs N.V. A.A.H. Lemmens, Belastingdienst, 121107.

2008

10. Verkoop Zijlsingel 1. C. van Velzen / R. de Nieuwe, Nota van B en W, 220408.
11. Beoordeling aangepaste koopakte en hypotheekakte Zijlpoort, Brink groep, 061108.
12. Voortgang gemeentelijke huisvesting. C. van Velzen / R. de Nieuwe, MS/FAZA/2008/a, 200808.
13. Stads Kantoor Haarlem t.a.v. R. de Nieuwe. Jan C. Heeremans, Fortress, 141008.
14. Zijlpoortcomplex te Haarlem, Interne correspondentie afd. Financiën - Concerncontrol,
15. Financiering gemeentelijke huisvesting Zijlpoort, C van Velzen / R. de Nieuwe. Collegebesluit, STB/PMB 2008/189206, 111108..
16. Zijlpoortcomplex te Haarlem, (Concept) Nota van afrekening, interne correspondentie Financiën – Concerncontrol 131108.
17. Nieuwe gemeentelijke huisvesting, betreffende status van de betaling aan Fortress. Interne correspondentie Financiën – Concerncontrol, 271108.
18. Zijlpoortcomplex te Haarlem, aangepaste nota betreffende fiscaal advies en betalingsschema. Interne correspondentie Financiën – Concerncontrol, 041208 / 171208.

2009

19. Btw-facturing aankoopsom kantoorgebouw Zijlpoort. Correspondentie M&S - P. van Peperstraten,, Deloitte belastingadviseurs, 051109.
20. Btw-kwestie Zijlpoort. M&S - M. Eryilmaz, Deloitte Belastingadviseur B.V. 271109.
21. Zijlpoort / advies PWC. Interne correspondentie B. Vogel (fiscalist gemeente), H. Vrolijk (fiscalist Fortress), R.de Nieuwe (opdrachtgever). 020209.
22. Zijlpoort. btw-aspecten. Correspondentie M&S-. P. van Peperstraten, Deloitte Belastingadviseur B.V. maart – mei 2009.
23. Huisvesting Zijlpoort, fiscaal en administratief verloop uitvoering B en W-besluit, 170309.
24. Verstrekte geldleningen. Jaarverslag 2008 Haarlem pag. 169, 206, 213. 280409
25. Btw-vordering Fortress, t.a.v. C. van Velzen, N. Kluwen - reactie B. Vogel 180609.
26. Memo van bevindingen fiscale status c.a. stads Kantoor Zijlpoortcomplex t.a.v. dhr. R. van Loon, Hoofd M&S. (180609).

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

27. Advies (waardeontwikkeling) Zijlpoort voormalig postkantoor te Haarlem t.a.v. I. Dijk. J. Zeldenthuis RMT RT, 210809.
28. Overleg van Wijnen inzake Zijlpoort t.a.v. C. van Velzen, J. Scholten, R van Loon. I. Dijk, 030909.
29. Overleg Fortress. Intern gespreksverslag. 070909.
30. Overleg Fortress t.a.v. Fortress. I. Dijk, 2009/170420, 090909.
31. Verslag Stuurgroep gemeentelijke huisvesting (C. van Velzen; M. Ensink; I Dijk, R. van Loon, J. Scholten), 100909.
32. Stadskantoor Zijlpoort Haarlem, Ontstane situatie en vervolgstappen. Brink Groep, 280909
33. Verslag overleg Zijlpoort en positie Fortress (R, Geel / B. Maingay (Fortress) - B. Vogel / M. Ensink / I. Dijk (Gemeente)), 300909.
34. Zijlpoort Postkantoor Haarlem t.a.v. Ch. van Velzen. R. Voerman, Fortress namens Postkantoor raaks BV, 121009.
35. Afspraken Zijlpoort Postkantoor t.a.v. Fortress. I. Dijk, 2009/197285, 191009.
36. Zijlpoort Postkantoor Haarlem t.a.v. Chr. van Velzen. R. Voerman, Fortress namens Postkantoor raaks BV, 221009.
37. Postkantoor Raaks BV / Fiscale aandachtspunten levering oudbouw in huidige staat. H. Vrolijk (Fortress), 011209.

2010

38. Gemeente Haarlem. Uitkomsten controle jaarrekening 2009, Verslag van bevindingen voor de Raad, 29 april 2010, pag. 19.
39. Onderhanden werken, pag. 200. Jaarverslag 2009 Haarlem, 10 mei 2010.
40. Nieuwe gemeentelijke huisvesting. P. Heiliegers / A. Schneider. Brief aan de gemeenteraad, 2010 / 247716, 08 juli 2010.
41. Fortress contractplanning t.a.v. Fortress. I. Dijk, StP 2010/339714, 20 september 2010.
42. Overleg huurovereenkomst KPN in Zijlpoort, 06 oktober 2010.
43. Bouwvergunningaanvraag en de aanbestedingsprocedure van het project Zijlpoort t.a.v. Fortress. I. Dijk, 2010/356941, 11 oktober 2010.
44. Fortress contractplanning en aanbesteding t.a.v. Fortress. I. Dijk, StP 2010/379539, 10 november 2010.

2011

45. Nieuwe gemeentelijke huisvesting. P. Heiliegers. Cie. Bestuur, 2011/ 77644, 06 april 2011.
46. Zijlpoort aanbesteding t.a.v. Fortress. I. Dijk, 2011/ 93826, 11 april 2011.
47. Levering Zijlpoort, verslag overleg Gemeente Haarlem en Fortress, 19 april 2011.
48. Levering Zijlpoort, verslag overleg Gemeente Haarlem en Fortress, 2 mei 2011.
49. Aanvullende ruimte Zijlpoort t.a.v. Fortress. R. van Loon, MGT 2011/ 124947, 16 mei 2011.
50. Kredietaanvraag Nieuwe Huisvesting Gemeente Haarlem, 2010 /417121, 06 juni 2011.
51. Voortgang Ontwikkeling Zijlpoort. I. Dijk, B en W nota, StP 2011/ 167373, 28 juni 2011.
52. Ontwikkeling Zijlpoort t.a.v. Fortress. I. Dijk, 2011 / 195797, 13 juli 2011.
53. Vragen ex art. 38 RvO inzake Zijlpoort en Fortress t.a.v. CDA: Merijn Snoeks, 13 juli 2011.
54. Contracten Zijlpoort Complex (gewijzigd), E.Cassee / K. Roos, 2011/211902, 21 juli 2011.
55. Informatie Zijlpoort, S. Borgers. Brief aan de gemeenteraad, 2011/ 228281, 29 juli 2011.
56. Vragen ex art. 38 RvO inzake Fortress en Haarlem t.a.v. Actiepartij. 2011/ 401974. I. Dijk, 07 september 2011.

Bijlage 6 Plan van Aanpak Onderzoek**Inleiding**

De gemeenteraad van Haarlem heeft op 21 april 2011 de motie Onderzoek Zijlpoort aangenomen. In deze motie vraagt de gemeenteraad 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 gemeenteraad heeft op 21 juli 2011 het advies van de RKC besproken en heeft in dezelfde vergadering het besluit genomen:

- De RKC 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).

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%.

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 vijf termijnbijdragen 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 die opmerkte 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

Het college van B en W heeft de inhoud van de melding 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 gemeenteraad nog veel onbeantwoorde vragen over de financiële constructie van Zijlpoort.

Dit heeft geresulteerd in de genoemde motie en het verzoek van de gemeenteraad 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 waardebepaling 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?¹⁰
 - 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 verbeter suggesties kunnen worden geformuleerd voor toekomstig handelen van de gemeente Haarlem in soortgelijke situaties?

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.

Onderzoeksonderwerp

- 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.

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);

¹⁰ 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.

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

- 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 gemeenteraad (vertrouwelijke en openbare stukken).
 - 2. De relevante persoonlijke documenten (memo's, gespreksverslagen, notities, e-mails) van alle betrokken ambtenaren en de klokkenluider
 - Interviews
 - NTB

De bevindingen worden eventueel getoetst door een nader te duiden externe expert.

- Rapportage

De RKC rondt het onderzoek af met een rapportage en een bestuurlijke oplegnotitie.

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 ingehuurde 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 RKC kan bijvoorbeeld een (deel van een) rapport onder geheimhouding aan de gemeenteraad 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

Zijlpoort: Tot (w)elke prijs?

Aankoop en Ontwikkeling gemeentelijke huisvesting Zijlpoort

Motie Onderzoek Concernhuisvesting Zijlpoort.



13.4 (A)

25

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.

Handwritten signatures and initials: CDA, AP, OPH, SP, Haarlem Plus.

Raadsbesluit RKC-onderzoek Concernhuisvesting Zijlpoort.

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 cte 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 cte 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

Bijlage 7 Analysekamer Gemeentelijke huisvesting Zijlpoort**Besluitvorming (vraag 1)**

- Relevante informatie is, rekening houdende met vertrouwelijkheid, in voldoende mate toegankelijk voor de ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers;
- Relevante informatie is, rekening houdende met vertrouwelijkheid, tijdig, volledig en begrijpelijk verstrekt aan de gemeenteraad;
- Projectmatige aanpak en uitvoering (projectopdracht, projectplan en projectorganisatie);
- Besluiten worden door bevoegde personen genomen op basis van formele beslisdocumenten en op basis van relevante en deskundige informatie en adviezen;
- Betrokkenen acteren vanuit eenduidige afbakening van ambtelijke en bestuurlijke bevoegdheden;
- Voldoende en tijdige democratische verantwoording mogelijk door toetsing op zorgvuldige behartiging van publiek belang
- Invulling sleutelposities (opdrachtgever/ projectmanager) vanuit eenduidige afbakening van ambtelijke en bestuurlijke bevoegdheden;
- De informatieverstrekking binnen en tussen ambtelijke niveau, bestuurlijk niveau en gemeenteraad is tijdig, volledig, juist, begrijpelijk en relevant;
- Adequate inbreng van interne en externe deskundigheid op relevante momenten.

Risicomanagement (Vraag 2)

- Proactief en systematisch (doen) uitvoeren van integrale risicoanalyses en op basis van de uitkomsten nemen van de juiste maatregelen en communiceren richting het management/ het bestuur;
- Op relevante momenten zijn risicoanalyses geactualiseerd en beheersmaatregelen geformuleerd en uitgevoerd;
- Benodigde expertise voor integrale en deskundige analyse is geïdentificeerd en ingezet;
- Risicobeheersing van de contractpartner. Beoordeling van de integriteit en financiële stabiliteit van de contractpartner;
- Optimale risicoverdeling tussen contractpartijen;
- Optimale inzet van garantie en aansprakelijkheid;

Verantwoording (Vraag 3)

- Weergave en onderbouwing volledig en conform BBV
- Weergave en onderbouwing volledig en conform richtlijnen Belastingdienst
- Gecertificeerde waardetaxatie
- Weergave en onderbouwing volledig en conform Wet Fido
- Weergave en onderbouwing volledig en conform interne regels voor leningen en garantstelling

Achtergronddocumentatie

Richtlijnen fysieke projecten, 20 december 2005

Dick Bijlsma, Opdracht geven en opdracht nemen van projecten en programma's in de nieuwe organisatie, Juni 2008 def.

Mandateringsbesluit d.d. 1 januari 2008 /1 april 2009/ 1 juli 2010

Richtlijnen fysieke projecten, versie 2005

Treasurystatuut 2002 / Treasurystatuut 2009

