

Het Centrum Centraal

Deel IV: Correcties, aanvullingen en toelichtingen



**Rekenkamercommissie Haaksbergen
(Deel-)Rapport nr. 14
april 2013**

Inleiding

'Wie werkt, maak fouten' is een veel gehoorde uitspraak. Als dat zo is, dan bewijst de Rekenkamercommissie (Rkc) van de gemeente Haaksbergen met Het Centrum Centraal Deel I, II en III wel dat ze heeft gewerkt.

Gedurende - bijna - twee jaar heeft de Rkc intensief gewerkt aan haar onderzoek naar het gemeentelijke overheidsbeleid inzake de vernieuwing van het centrum. Een beleidsproces dat al 50 jaar speelt wanneer eind november 2011 de gemeenteraad middels een unaniem aangenomen motie de stekker uit het laatste centrumplan trekt. De vele strekkende meters dozen uit het gemeentelijke archief, de talrijke computerbestanden, de schriftelijke enquêtes, de mondelinge interviews, de aanvullende notities en de aangeleverde documentatie door betrokken burgers moesten zorgvuldig worden verwerkt en geanalyseerd op basis van criteria die gelden voor verantwoord onderzoek. Het eerste criterium daarbij is: de relevantie van de data in het licht van de te beantwoorden onderzoeksvragen. Verdere criteria zijn onder meer omvang, de nieuwswaarde, het evenwicht naar feiten en actoren, niet te globaal en niet te gedetailleerd, het totale spectrum bestrijkend en markante voorvallen vermeldend.

De Deelrapporten I, II en III doen verslag van het onderzoek en de bevindingen. Sommige onderdelen daarvan blijken voor verbetering vatbaar bijvoorbeeld een onjuiste datering waardoor bepaalde gebeurtenissen in de verkeerde fase zijn geplaatst. Soms blijken gebeurtenissen en conclusies 'te kort door de bocht' te zijn geformuleerd. Daar zou meer tekst de begrijpelijkheid beslist ten goede zijn gekomen. Soms zijn gebeurtenissen en informaties onvermeld gebleven omdat ze in eerste instantie over het hoofd zijn gezien óf niet aan de criteria leken te voldoen, maar bij nadere beschouwing toch vermelding verdienden.

Deelrapport IV zet situaties recht, vult informatie aan en licht toe daar waar dat noodzakelijk of gewenst is. De inbreng van de raadsfracties in de vergaderingen van de commissie Ruimte en Milieu van 6 en 13 maart 2013 en in de raadsvergadering van 27 maart 2013 heeft daarin een belangrijke rol gespeeld. De daar gestelde vragen en gemaakte opmerkingen staan beknopt (*schuin*) onder het betreffende aandachtspunt. Gelet op de omvang van de overige Deelrapporten mag Deel IV [gelukkig] van bescheiden omvang worden genoemd.

15 april 2013.

Johan Bos

Voorzitter Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen

Deel I: In kort bestek

1^e Correctie: pagina 2, fase 2, regel 4, financiële informatievervalsing.
Op een cruciaal moment was de informatie uit het College beslist niet tijdig.

Er staat: Het lijkt er op dat raadsleden steeds wel tijdig en juist (financieel) zijn geïnformeerd.

Dat moet zijn: De raadsleden zijn wel vaak maar niet altijd tijdig en juist (financieel) geïnformeerd.

Toelichting: Een cruciaal voorbeeld van het niet altijd tijdig informeren. Er waren op 24 november 1999, rond 14.30 uur, voorafgaande aan de raadsvergadering nieuwe financiële stukken ter inzage gelegd mede op grond waarvan in die raadsvergadering een besluit zou moeten vallen over het Marktpassageplan. Dat is beslist niet tijdig.

2^e Correctie: pagina 8, 2^e bolletje. [tevens in Deel II, pag. 5 laatste bolletje boven de foto].
Niet logische slotzin in relatie tot de twee vorige zinnen.

Er staat: Er heeft niet altijd volledige, transparante en tijdige informatie-uitwisseling plaatsgevonden tussen ambtelijke organisatie, college en raad. Op basis van andere of meer volledige informatie zouden door een aantal betrokkenen besluiten met een (substantieel) andere inhoud zijn genomen. Als dit vanwege het vertrouwelijke karakter niet in het openbaar plaats kon vinden, is de raad wel vertrouwelijk geïnformeerd.

Dat moet zijn: Er heeft niet altijd volledige, transparante en tijdige informatie-uitwisseling plaatsgevonden tussen ambtelijke organisatie, college en raad. Op basis van andere of meer volledige informatie zouden door een aantal betrokkenen besluiten met een (substantieel) andere inhoud zijn genomen.

Als het college informatie niet in het openbaar aan de raad kon verschaffen, is de raad wel vertrouwelijk geïnformeerd.

Over volledige informatievervalsing gesproken !



Ze heeft het er maar druk mee

Deel II: Het Hoofdrapport

1^e Aanvulling en toelichting. Hoofdstuk 2. Onderzoeksvragen, pagina 16 onderaan.
Waarom vinden we over zo weinig terug in het rapport?

Verantwoord onderzoek moet strak gestructureerd plaatsvinden. De onderzoeksvragen zijn sturend. Die zijn geselecteerd in samenspraak met de raadsfracties. Bewust werd het aantal onderzoeksvragen beperkt tot zes met het oog op de mogelijkheden van de Rkc en het tijdsplan dat acceptabel werd gevonden. De verzameling en de verwerking van informatie, het trekken van de conclusies en het doen van de aanbevelingen zijn daarop afgestemd.

In de vergaderingen van de raadscommissie Ruimte en Milieu en in de Raad zijn vragen gesteld of opmerkingen geplaatst die niet één op één onder de geselecteerde onderzoeksvragen vallen, zoals (interpretatie en samenvatting Rkc) *'de rol van de fracties in het politieke besluitvormingsproces zoals die tot uitdrukking komt in de discussies en de stemmingen'*. Zeker is dat een interessant punt. Maar dat zijn er meer. Binnen de mogelijkheden van de Rkc was het ondoenlijk ook deze onderzoeksvraag in het onderzoek op te nemen, maar bovenal werd vooraf door de fracties zelf aangegeven dat deze onderzoeksvraag geen prioriteit had. Ook vergt het kunnen beantwoorden van een dergelijke onderzoeksvraag weer een extra onderzoeks-insteek. In het huidige rapport is slechts in zoverre aan deze onderzoeksvraag aandacht aan besteed als het in het kader van de andere te onderzoeken facetten relevant was.

2^e Aanvulling en toelichting. Hoofdstuk 4. Financieel Facet, Fase 2, pag. 22.
In de tekst komt onvoldoende tot uitdrukking dat een raadsfractie zich niet zonder meer en onder alle omstandigheden tegen het Marktpassageplan keerde hetgeen ten onrechte opgemaakt zou kunnen worden uit de tekst.

Deze aanvulling met betrekking tot de raadsvergadering van 24 november 1999 dient ter completering van het beeld. De twee D66-leden stemden verdeeld. Twee argumenten motiveerden de tegenstemmer:

1. De financiële onderbouwing van het Marktpassageplan was onvoldoende. Er waren die middag, rond 14.30 uur, voorafgaande aan de raadsvergadering nieuwe financiële stukken ter inzage gelegd. Die versterkten zijn twijfel. Tijdens de raadsvergadering werd door hem gevraagd om een helder financieel plaatje. Tot drie maal toe werd gevraagd of alle plannen wel voor 26,9 miljoen gulden konden worden uitgevoerd. De enige uitleg van de voorzitter van het College: *"Dat we als college willen komen met voorstellen die passen binnen het bedrag."* Daardoor werd niet inzichtelijker of de onderbouwing voldoende degelijk was; er werden alleen meer vragen opgeworpen.

2. De baatbelasting. De CDA-motie, ondersteund door GGH en VVD over de baatbelasting was niet acceptabel¹, met name het antwoord van de wethouder (van Winsen) was dat niet. Dat de Haaksbergse Ondernemers Vereniging (HOV) akkoord was met de baatbelasting vond de wethouder erg vreemd. Er waren hem, antwoordde hij de Raad, andere signalen vanuit de centrum-ondernemers bekend. Die waren tegen elke vorm van baatbelasting.

¹ Dat gold voor beide leden van de D66-fractie.

1^e Correctie: Hoofdstuk 4. Financieel facet Tweede Fase, pagina 23.

Op pagina 23 wordt in derde alinea ten onrechte de raadsfractie LH genoemd.

Toelichting

De tweede fase bestrijkt de jaren 1998 – 2000. LH kwam pas in de Raad na de gemeenteraadsverkiezingen in 2002. De vermelding op pagina 23 is dus onjuist.

2^e Correctie. Hoofdstuk 4 Financieel facet, pag. 26/29.

Enkele stukken zijn in een verkeerde fase terechtgekomen.

Soms is er een vergissing begaan, soms sluit de gehanteerde plaatsing inhoudelijk beter aan bij het besproken onderwerp maar is er vanuit chronologisch standpunt bezien alles voor te zeggen de desbetreffende tekst in de andere, juiste, chronologische volgorde te plaatsen. Dat zou dan de volgende correcties inhouden.

. Pagina 26. Alinea 4 is niet Fase 3 (2000-2002) maar Fase 4 (2002 - begin 2006).

. Pagina 26. Alinea 5 is niet Fase 3 maar Fase 4.

. Pagina 27. Alinea 2 is niet Fase 3 maar Fase 4.

. Pagina 28. Alinea 1 is niet Fase 3 maar Fase 4.

. Pagina 29. Dat besluit valt niet in Fase 3 maar in Fase 4.

3^e Aanvulling en toelichting. Hoofdstuk 4 Financieel facet, pagina 46/47.

Er zijn diverse vragen gesteld en er zijn verschillende discussies gevoerd over de omvang van het bedrag dat het centrumvernieuwingsbeleid de gemeente heeft gekost. De Rkc vat een en ander samen met de vraag: *Hoeveel heeft het gekost?*

De Rkc heeft in haar rapport vermeld dat de kosten voor de diverse onderzoeken, de renteverliezen, de adviezen en de eigen uren ten behoeve van de uitwerking van het centrumplannen, het Markt Passage Plan en later het Markt Promenade Plan, tot en met november 2011 minimaal 4,7 miljoen euro bedroegen. Daarbij werd aangetekend dat het moeilijk was om alle kosten boven tafel te krijgen. Met name vóór 2006 mag niet worden uitgesloten dat kosten zijn geboekt op reguliere budgetten voor adviezen en dat ambtelijke uren eveneens op de 'gewone dienst' zijn geboekt. Het achteraf *volledig* achterhalen van die kosten is onmogelijk binnen de beperkte middelen en mogelijkheden van de Rkc.

Het ligt ook niet in de lijn der verwachtingen dat de accountant bij het opmaken van de betreffende jaarrekeningen die kosten volledig heeft achterhaald c.q. zou hebben kunnen achterhalen. De accountant geeft, binnen een met de raad overeengekomen foutenmarge voor wat betreft juistheid en rechtmatigheid, een positieve verklaring af. Als uren dan wel kosten zijn gemaakt voor stadsontwikkeling en/of juridisch advies, die op de reguliere budgetten zijn geboekt, is dat voor de accountant juist en rechtmatig ook als deze kosten achteraf gezien hadden moeten worden geboekt op een specifiek krediet dan wel grondcomplex.

LH geeft, onderbouwd door een berekening, aan dat de kosten voor het MPP aan rente, adviezen en ambtelijke uren 7,2 miljoen zouden moeten bedragen. D66 gaat uit van een iets lager bedrag, maar nog altijd hoger dan dat de Rkc aangeeft. De berekening van LH geeft echter twee soorten rente aan: Rente die wordt bijgeschreven op grondcomplexen en rente als onderdeel van rente en aflossing op afgesloten kredieten. Een handelswijze waarvan de Rkc geen gebruik maakt. Voor de duidelijkheid volgt een korte toelichting op de systematiek van rentetoekening die de Rkc heeft toegepast.

De kosten die gemaakt worden voor het Marktpromenadeplan worden vanaf januari 2008 (raadsbesluit) geboekt op een krediet van 7,2 mln euro. Het is echter geen krediet in de zin van de aanschafkosten voor een activum, het is een grondcomplex waarop voor maximaal 7,2 mln euro kosten mogen worden geboekt. Daarna zou de grond voor dat bedrag worden verkocht aan Rabo Vastgoed BV.

Gebruikelijk bij een grondcomplex is dat jaarlijks de (door de raad vastgestelde) omslagrente wordt bijgeboekt over de totaal gemaakte kosten op dat complex per 31 december van het afgelopen jaar. Er wordt immers vanuit gegaan dat de gemeente zelf geld heeft moeten lenen om deze uitgaven te kunnen doen. Op deze wijze worden de rentekosten, die de gemeente heeft moeten maken, gecompenseerd. Als een grondcomplex wordt afgesloten en er resteert nog een boekwaarde, dan wordt deze ten laste dan wel ten gunste van de reserve 'grondexploitatie' gebracht. Bij een krediet voor aanschaf van een activum ligt de zaak anders. Men begint pas rente en afschrijvingskosten te berekenen als het activum is aangeschaft en in gebruik is genomen. Bij de bouw van bijvoorbeeld een school kan dit enkele jaren duren. Maar er wordt geen rente op het activum bijgeschreven. Het is de inschatting van de Rkc dat LH bij haar berekeningen deze zaken door elkaar heeft gehaald.

Wat heeft nader onderzoek van de beschikbare en beschikbaar gestelde documenten opgeleverd voor de bepaling van het bedrag aan rente, ambtelijke uren en onderzoeken en adviezen van derden, die zijn besteed aan de centrumplannen?

De Rkc heeft in documenten over 1998 t/m 2000 bedragen gevonden die zijn uitgegeven aan bodemonderzoeken, ontwikkelen van de samenwerkingsovereenkomst en ander advieswerk. In totaal voor enkele tienduizenden euro's. Het is niet duidelijk of daar ambtelijke uren bij zijn inbegrepen. Daarom houdt de rekenkamercommissie vast aan haar constatering dat **minimaal** een bedrag aan 4,7 miljoen is uitgegeven aan rentebijgeschrijvingen over de grondcomplexen, ambtelijke uren en adviezen en werkzaamheden van derden, zonder dat dit tot daadwerkelijke uitvoering van de centrumplannen heeft geleid, anders dan een herinrichting van de Markt. Dat het bedrag meer dan 4,7 miljoen bedraagt mag zeker niet worden uitgesloten. Dat het om een bedrag van 7,2 miljoen zou gaan, is voor de Rkc niet voldoende aangetoond.

4^e Aanvulling en toelichting. Hoofdstuk 6 Staatssteunaffaire, Fase 4, pag. 66.

De zogenaamde Staatssteunaffaire maakt een belangrijk onderdeel uit van het rapport en heeft in de commissievergaderingen de nodige vragen opgeroepen.

Verzocht is de brief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dd. 6 mei 2003 op te nemen voor een beter beeld van de gebeurtenissen. De Rkc meent dat dit het beste kan gebeuren door de brief in haar totaliteit over te nemen en niet te volstaan met een samenvatting.

Geachte heer Van Vlaanderen,

In antwoord op uw brief van 7 april jl. bericht ik u het volgende.

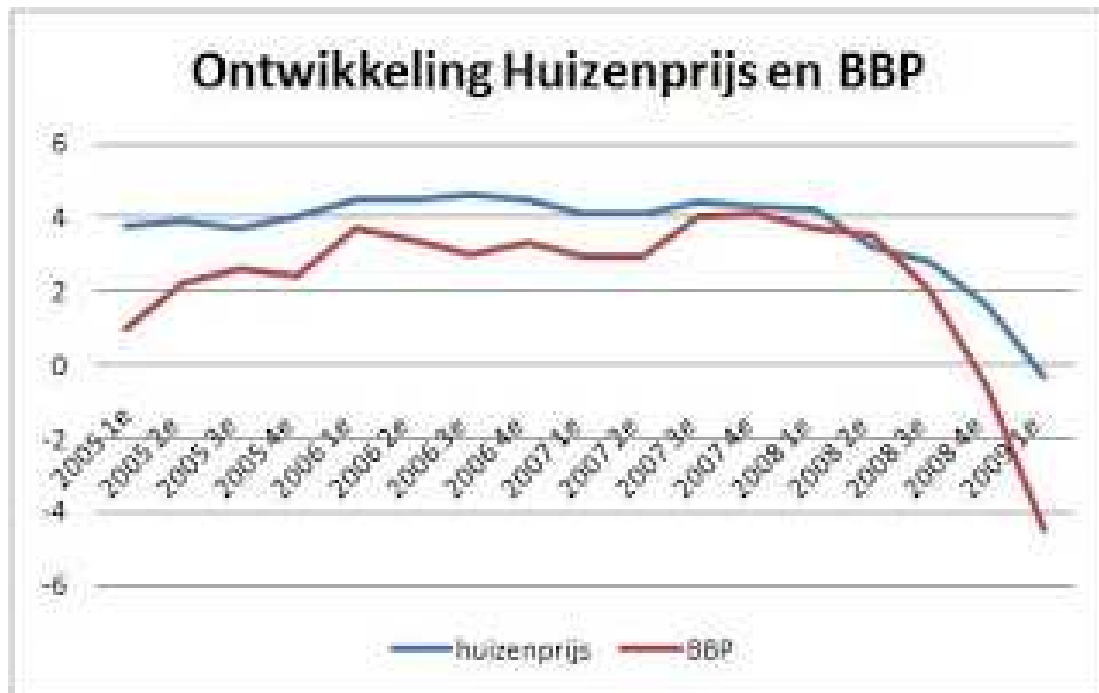
Zoals u weet uit de verschillende telefonische contacten met de heer Reimer is uw klacht over mogelijke staatssteun in het kader van het Marktpassageplan in behandeling genomen en met een vertegenwoordiging van het college van B&W tot twee keer toe besproken. Deze besprekingen hebben ertoe geleid dat het college het plan in de vorm zoals deze had ten tijde van de indiening van uw klacht, niet zal doorzetten. Het college is bezig een nieuwe aanpak te ontwikkelen. Een en ander is door het college schriftelijk bevestigd met de brief van 28 januari jl. waarvan hierbij een kopie gaat. Het ministerie wacht een mededeling van het college over de definitieve aanpak af. Hoewel u geregeld mondeling bent geïnformeerd spijt het mij dat u tot nog toe geen schriftelijk bericht heeft ontvangen. Overigens ga ik ervan uit dat het college de raad over de nieuwe aanpak zal informeren.

5^e Aanvulling en toelichting. Hoofdstuk 7 Rabo Vastgoed/Bouwfonds affaire, pag. 97/98.
Gevraagd is uitvoeriger in te gaan op de tijdgeestverandering in de eerste helft van 2008 omdat die van invloed was op de het uiteindelijk niet doorgaan van het Marktpromenadeplan.

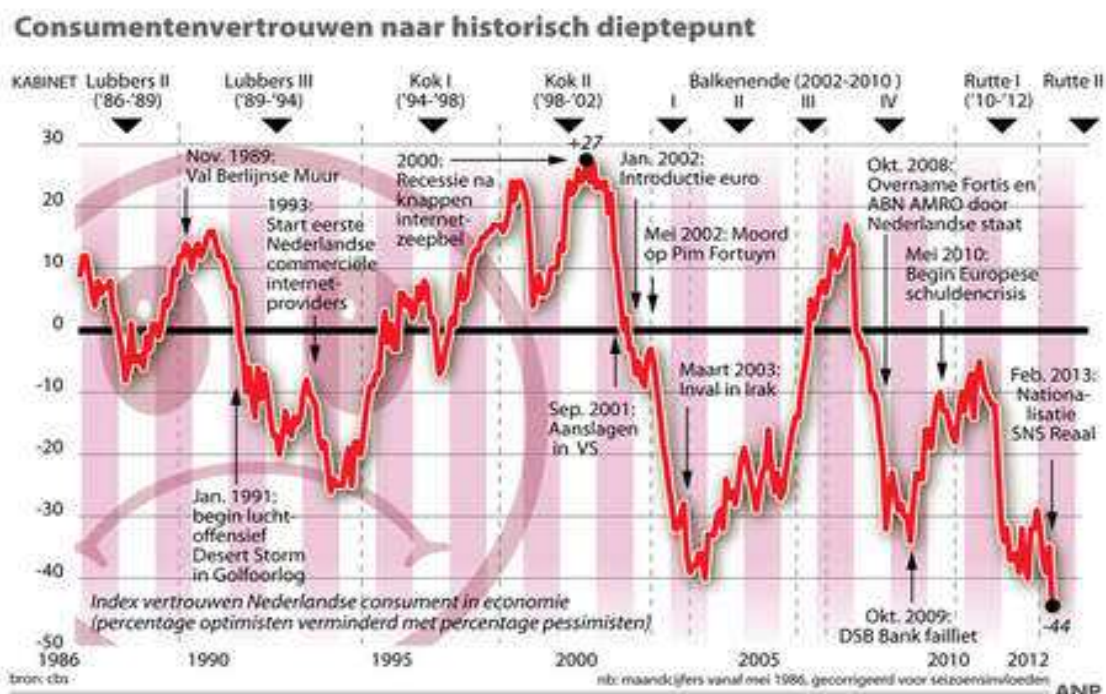
November 2007 stemt de Raad in met het Marktpromenadeplan. De economie floreert. Rabo Vastgoed huurt een projectuitvoerder in, onder meer om ondernemers voor de winkels te werven. Hij slaagt daar goed in. Begin 2008 is er serieuze interesse van zoveel ondernemers dat 90% van het winkeloppervlak ondergebracht is. Het wachten is nog enkele weken op het momentum dat 'de eerste spade de grond in gaat'. Maar juist in die tussentijd neemt het Bouwfonds Rabo Vastgoed over. En vervolgens, min of meer als een donderslag bij heldere hemel, zakt begin tweede kwartaal 2008 de economie in. Bouwfonds schrikt en wil voorkomen dat men met een strop komt te zitten. Men rekent het Marktpromenadeplan opnieuw door en komt tot de conclusie dat het plan te ingewikkeld en te riskant is. Bouwfonds wil meer (financiële) zekerheid en verlangt - tegen de gemaakte afspraken in - ruim twee miljoen van de gemeente omdat het plan anders niet rendabel te maken is. Daar gaat de gemeente terecht niet op in. Dit betekent het einde van het Marktpromenadeplan.

Drie grafieken van drie indicatoren illustreren de tijdgeest-ontwikkeling in het tweede kwartaal van 2008. Alle drie de indicatoren zijn daarvoor goede graadmeters.

De eerste twee indicatoren zijn in één grafiek gevonden en als zodanig in dit Deelrapport IV overgenomen. Het zijn de ontwikkeling van de huizenprijzen en de ontwikkeling van het BBP (Bruto Binnenlands Product). Men hoeft geen vergrootglas te nemen om te zien dat in het tweede kwartaal van 2008 zowel de huizenprijzen als het BPP scherp en aanzienlijk dalen. De derde graadmeter is het consumentenvertrouwen. Het CBS presenteert 13 maart 2013 het verloop van het consumentenvertrouwen in ons land sinds 1986. Ook hier is heel duidelijk de scherpe en aanzienlijke daling te zien vanaf het tweede kwartaal van 2008.



Ontwikkeling Consumentenvertrouwen



6^e Aanvulling. Reacties burgers en ondernemers
Afwijzing vanuit de bevolking verdient meer aandacht.

De Rkc wijst er op dat dit geen geselecteerd onderzoeksfacet is. Toch zouden de twee volgende reacties niet hebben misstaan in het rapport. Bij deze.

6.1. 'De-activering' in het kader van Hoofdstuk 4 Financieel facet, pag. 25 e.v.

Kern van het Twee Polen model is: 'Het geografische midden van Haaksbergen wordt in dit model, naast het historisch midden, benut als ontwikkelingsgebied. Grootschalige functies, waarvoor in het centrum geen plaats is, krijgen hier een plek. Het centrum krijgt twee zwaartepunten, een historische en een moderne. Beide polen moeten goed bereikbaar zijn: de Spoorstraat krijgt een functie als verbingsstraat met verdere beperking voor het autoverkeer ten gunste van het fietsverkeer tussen beide polen. Gekozen wordt, in grote lijnen, voor het concentratiemodel, met een beperkte invulling van de tweede pool en een inrichting van het centrum, waarbij versterking van de 'groene kwaliteit' veel aandacht moet krijgen'.

Veel burgers, vooral in en rond het centrum, tekenen bezwaar aan. Dat geldt voor een verkeersrotonde, eenrichtingsverkeer, parkeergelegenheid etc. Sommige ondernemers keren zich, soms in afwijking van het standpunt van andere ondernemers die er gunstiger uitspringen, tegen de beleidsplannen. Zij voelen zich beknot in hun mogelijkheden en benadeeld ten opzichte van collega-ondernemers die centraler zitten. Door het uitgangspunt van het College om op specifieke locaties de groei in winkelbestand te willen realiseren worden hen uitbreidingsmogelijkheden onthouden. Het College wordt een de-activeringsbeleid verweten. Maar een dergelijk beleid is door het College feitelijk nooit gevoerd. De term de-activering is ook niet terug te vinden in de stukken van het College, maar enkel bij ondernemers.

Niet alleen tegen het Twee Polen model wordt op grote schaal en intensief stelling genomen maar ook tegen de beleidsplannen die daarmee verband houden. Dit alles speelt bij de Vaststelling Centrumplan 1999 en rond de behandeling van het Bestemmingsplan 2003. Er worden tal van schriftelijke bezwaarschriften ingediend, door menigeen wordt mondeling ingesproken. Juristen hebben er het nodige werk aan. Maar uiteindelijk haalt het weinig uit.

6.2. Hoofdstuk 7 Rabo Vastgoed/Bouwfonds affaire, pag. 98 vóór de 1^e alinea.

De voorzitter van locatie De Bron, dhr. R. Kamphuis, hield 16 januari 2008 een power-point presentatie waarin hij het beleid inzake het Marktpassageplan scherp veroordeelde. Zijn sheet nr.114 *Samenspel van (f-)actoren* laat weinig aan de verbeelding over.

- Onwetendheid bij de burgers = de ver van mijn bed show
- Angst voor reflectie bij de politiek = fouten erkennen kost je de kop
- Escalating commitments bij bestuurders = steeds meer netwerken, contracten en p.r.
- Boiled frog strategy van externen = beetje bij beetje expanderen

Deel III: Chronologische volgorde

1^e Aanvulling en toelichting. Fase IV: melding vermeende staatssteun bij EC 2002/2005.
Onduidelijke weergave volgorde van vermoeden ongeoorloofde staatssteun.

D66 heeft in februari 2000 bij monde van Tweede Kamer -fractielid van van Ravenstein de minister van Binnenlandse Zaken vragen gesteld over mogelijk ongeoorloofde staatssteun m.b.t. het MPP. Na de beantwoording van deze vragen door de minister op 7 maart 2000 zijn hieromtrent geen acties meer ondernomen door D66 in de gemeenteraad van Haaksbergen, ook niet richting de Europese Commissie. De D66 fractie in Haaksbergen heeft zich sindsdien nadrukkelijk bekommerd om de financiële risico's. Daar was deze partij op gefocust, niet op het doen mislukken van het Marktpassageplan op zich.

Eind 2003 besluit het College om het Marktpassageplan ter toetsing aan te melden bij de Europese Commissie (EC). Het College heeft in november 2003 die opdracht aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) doen uitgaan. Daarna was het aan BZK om te beoordelen hoe en wanneer het verzoek tot toetsing aan de EC zou worden voorgelegd. De hoop was dat het Marktpassageplan met een zorgvuldige onderbouwing van de gekozen financiering de quick-scan van de EC zou doorstaan. Deze quick-scan vergt normaal gesproken ongeveer drie maanden. Doordat LH haar klacht rechtstreeks bij de EC neerlegde, werd BZK de regie over het tijdschema ontnomen en ontstond ook bij het College tijdsdruk bij het opstellen van het verweer. Keuzes ten aanzien van de precieze inhoud van het verweer moesten zodoende ook sneller gemaakt worden. Daardoor zou, theoretisch gezien, de kans toegenomen kunnen zijn dat het Marktpassageplan de quick-scan niet doorstond. Ook zonder de rechtstreekse melding van LH zou BZK het Marktpassageplan binnen een aantal maanden bij de EC gemeld hebben.