

# voor het blok gezet

onderzoek naar erfpachtmaatregel Schiekadeblok





# voor het blok gezet

onderzoek naar erfpachtmaatregel Schiekadeblok





## voorwoord

In zijn algemeenheid kan de stelling worden geponeerd dat de interne beheersing van grote projecten vaak een behoorlijk zorgpunt is. Helaas zijn er op zowel rijks- als gemeenteniveau (te) veel voorbeelden van dramatisch uit het lood geslagen grote projecten met alle financiële en niet-financiële gevolgen van dien. Vaak wordt dan vervolgens door de politiek een reconstructie geëist van de hele gang van zaken vanuit de (terechte) vraag “hoe heeft dit allemaal zo kunnen gebeuren?”, met het oogmerk om een en ander in de toekomst te voorkomen. Ook de gemeenteraad van Rotterdam heeft destijds deze vraag (aan de rekenkamer) gesteld naar aanleiding van het grotendeels verdampen van de financiële middelen en de ambities die gekoppeld waren aan de zogenoemde erfpachtmaatregel ten behoeve van het “Schiekadeblok”.

Een reconstructie heeft echter alleen zin indien alle (relevante) informatie beschikbaar wordt gesteld aan de onderzoekers. Dit proces heeft uiteindelijk vrij lang geduurd, omdat de gemeente niet altijd even scherp voor ogen had welke informatie zich precies waar bevond. Nadat de rekenkamer voldoende informatie (waaronder relevante e-mailcorrespondentie van betrokken bestuurders en topambtenaren) had verzameld om de reconstructie ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, bleek vervolgens door zowel het college als de gemeenteraad op een behoorlijk deel van het dossier geheimhouding te zijn gelegd. Dit komt de transparantie van het bestuurlijk (en ambtelijk) handelen in de vorm van een openbaar rapport niet altijd even voldoende ten goede. De gemeenteraad van Rotterdam heeft dit ook ingezien en eind vorig jaar uiteindelijk ingestemd met de door de rekenkamer gewenste openbaarmaking van een deel van het dossier. Mede hierdoor is het mogelijk om (een deel van) de conclusies ook in alle transparantie te kunnen volgen vanuit de reconstructie zelf. Dit pleit ervoor om eenmaal opgelegde geheimhouding aan een bepaalde termijn te binden, al was het maar om het reconstructiewerk van de rekenkamer wat gemakkelijker te maken en om daarmee de Rotterdamse inwoners beter te informeren over het handelen van hun college en raad.

De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden van zowel de gemeente Rotterdam als LSI zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Filip den Eerzamen (projectleider), Eva Bosch, Peter Bouwmeester en Rosa Ridderhof. Op onderdelen is gebruikgemaakt van externe (juridische) expertise.

drs. Paul Hofstra RO CIA  
directeur



<b>voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>bestuurlijke nota</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	inleiding 11
1-1	aanleiding 11
1-2	doelstelling 11
1-3	geheimhouding 11
1-3-1	gebruik geheime stukken 11
1-3-2	feitenreconstructie 12
1-3-3	document 'analyse rekenkamer geheime stukken' 13
1-4	leeswijzer 13
<b>2</b>	conclusies en aanbevelingen 15
2-1	hoofdconclusies 15
2-2	toelichting hoofdconclusies 16
2-3	aanbevelingen 24
<b>3</b>	reactie en nawoord 27
3-1	reactie college 27
3-2	nawoord 38
<b>nota van bevindingen</b>	<b>43</b>
<b>1</b>	inleiding 45
1-1	aanleiding 45
1-2	doel- en vraagstelling 45
1-2-1	doelstelling 45
1-2-2	vraagstelling 46
1-2-3	normenkader 46
1-2-4	afbakening 47
1-3	omgang vertrouwelijkheid en geheimhouding 47
1-3-1	omgang geheime bronnen 47
1-3-2	geheime stukken en feitenreconstructie 48
1-3-3	document 'analyse rekenkamer geheime stukken' 49
1-3-4	pseudonimisering door rekenkamer 49
1-4	beschrijving context 50
1-4-1	Rotterdam Central District 50
1-4-2	uitleg erfpacht 50
1-4-3	beschrijving stakeholders 51
1-5	leeswijzer 54
1-5-1	discrepantie beleving gemeente - LSI 55
<b>2</b>	toepassen erfpachtmaatregel op Schiekadeblok 57

2-1	inleiding	57
2-2	Schiekadeblok vóór toepassing erfpachtmaatregel (2006/2007)	58
2-3	crisis geeft aanleiding erfpachtmaatregel (2008)	59
2-4	toepassing erfpachtmaatregel Schiekadeblok (2009)	60
2-4-1	vormgeving erfpachtmaatregel	62
2-4-2	onderhandelingen gemeente - LSI	63
2-4-3	betrokkenheid wethouder	65
2-4-4	mandaatbevoegdheid	65
2-4-5	onafhankelijke adviseur begeleidt onderhandelingen	66
2-4-6	discussiepunt onderhandelingen: hoogte aankoopprijs	67
2-4-7	andere onderhandelpunten	70
2-4-8	algeheel beeld onderhandelingen	71
2-4-9	gemeentelijke projectstructuur	72
2-4-10	onderhandelteam in lastige positie	74
2-4-11	kritiek ambtenaren	75
2-4-12	vestigen Wvg als alternatief	77
2-4-13	betrokkenheid wethouder	79
2-4-14	informatievoorziening aan raad	80
2-5	voldoen aan voorwaarden erfpachtmaatregel	82
2-5-1	totstandkoming erfpachtvoorwaarden	82
2-5-2	analyse voorwaarden	82
2-5-3	afsluiten Basisovereenkomst en erfpachtakte	87
<b>3</b>	<b>uitvoering Basisovereenkomst</b>	<b>89</b>
3-1	inleiding	89
3-2	nieuwe start en een nieuw plan van LSI (2009)	89
3-2-1	interne evaluatie op proces totstandkoming Basisovereenkomst	90
3-2-2	gemeentelijke koers bepalen	91
3-2-3	nieuwe plannen van LSI	91
3-2-4	Basisovereenkomst blijkt al snel achterhaald	92
3-2-5	regieteamoverleggen: relatie normaliseren + open einden uitwerken	92
3-2-6	afstemming gemeente – LSI: RO procedures	93
3-2-7	informatievoorziening aan raad	94
3-3	werk in uitvoering (2010)	94
3-3-1	regieteam-overleggen	94
3-3-2	registergoederen derden en vestiging Wvg	95
3-3-3	informatievoorziening aan raad	95
3-4	zorgen financiële situatie LSI nemen toe (2011)	96
3-4-1	zorgen financiële situatie LSI	97
3-4-2	LSI zoekt huurders	98
3-4-3	afstemming gemeente – LSI: RO procedures	99
3-4-4	eerste canonbetalingen	99
3-4-5	informatievoorziening aan raad	99
3-5	begin van de problemen (2012)	101
3-5-1	afstemming gemeente – LSI: uitwerken afspraken	101
3-5-2	financiële problemen LSI merkbaar en nieuwe plannen	102
3-5-3	gemeente gaat door ondanks waarschuwingen	102
3-5-4	informatievoorziening aan raad	103
3-6	stoppen of doorgaan? (2013)	103
3-6-1	mutaties gemeentelijk projectteam	104
3-6-2	veelvuldig overleg over ontstane impasse	105



3-6-3	informatievoorziening aan raad	106
3-6-4	verder zoeken naar oplossing	106
3-6-5	informatievoorziening aan raad	108
3-6-6	betrokkenheid wethouder (periode juli 2009-mei 2014)	108
3-7	onderhandelingen met LSI worden beëindigd (2014)	110
3-7-1	nieuwe wethouder	111
3-7-2	te weinig regie gemeentelijk projectteam	111
3-7-3	plannen LSI en verminderde commitment bank	111
3-7-4	advisering directieraad grote programma's	112
3-7-5	informatievoorziening aan college en collegebesluit	115
3-7-6	informatievoorziening aan raad	115
3-7-7	wederom poging tot verzoening	116
3-7-8	betrokkenheid wethouder (vanaf mei 2014)	117
<b>4</b>	<b>afwikkeling Basisovereenkomst</b>	<b>119</b>
4-1	inleiding	119
4-2	werken naar een Vaststellingsovereenkomst	119
4-2-1	veelvuldig overleg, zonder concreet resultaat	121
4-2-2	standstill overeenkomst	122
4-2-3	inzage financiële gevolgen	123
4-2-4	inzage projectkosten	123
4-2-5	gebrekkige regie gemeente	124
4-2-6	informatievoorziening aan raad	124
4-2-7	LSI verkoopt assets, uitgezonderd parkeerstrook en Willemsplein	125
4-2-8	afwijzen Vaststellingsovereenkomst, irritatie neemt toe	126
4-2-9	LSI bijna failliet, eind juli alsnog Vaststellingsovereenkomst	126
4-2-10	de Vaststellingsovereenkomst	128
4-2-11	betrokkenheid wethouder	129
<b>5</b>	<b>gevolgen Vaststellingsovereenkomst</b>	<b>131</b>
5-1	inleiding	131
5-2	verdere afwikkeling Vaststellingsovereenkomst (2015)	131
5-2-1	collegebesluit aangaan Vaststellingsovereenkomst	132
5-2-2	informatievoorziening aan raad	132
5-2-3	onduidelijkheid gemeentelijk projectteam	133
5-2-4	verdere afwikkeling Vaststellingsovereenkomst	134
5-2-5	informatievoorziening aan raad	134
5-2-6	betrokkenheid wethouder	135
5-3	status Schiekadeblok en situatie parkeerstrook (2016)	136
5-3-1	informatievoorziening raad	136
5-3-2	nadere afwikkeling Vaststellingsovereenkomst	136
5-3-3	informatievoorziening raad	137
5-3-4	betrokkenheid wethouder	138
5-4	gevolgen Vaststellingsovereenkomst	138
<b>6</b>	<b>informatievoorziening aan raad</b>	<b>145</b>
6-1	inleiding	145
6-2	tot afsluiten Basisovereenkomst	146
6-3	uitvoering basisovereenkomst (tot eind 2011)	148
6-4	tot Vaststellingsovereenkomst (vanaf begin 2012)	148

	6-5	na Vaststellingsovereenkomst	150
		<b>bijlagen</b>	<b>153</b>
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	155
bijlage 2		normenkader	161
bijlage 3		geraadpleegde documenten en literatuur	162
bijlage 4		lijst van afkortingen	171

***bestuurlijke nota***



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

In februari 2009 stelt de raad, tegen de achtergrond van de kredietcrisis, een zogeheten erfpachtfaciliteit beschikbaar met een totaal krediet van € 200 mln. Het Schiekadeblok is één van de (her)ontwikkellocaties in het Rotterdam Central District (RCD) en één van de tien projecten waarvoor de erfpachtfaciliteit wordt benut. In het kader van de erfpachtmaatregel sluit de gemeente een overeenkomst met LSI en Weena Boulevard C.V. De gemeente verwerft op basis van de erfpachtfaciliteit de verworven gronden van LSI binnen het Schiekadeblok voor € 52 mln. De grond wordt vervolgens in erfpacht uitgegeven aan Weena Boulevard C.V. (onderdeel van het LSI-concern).

In de loop van 2012 wordt duidelijk dat LSI niet aan haar verplichtingen kan voldoen en er ontstaan achterstanden in de canonbetalingen. De gemeente en LSI proberen er samen uit te komen, maar zonder succes: in november 2014 besluit het college de onderhandelingen met LSI te beëindigen. In juli 2015 beëindigt de Vaststellingsovereenkomst de erfpachtrelatie tussen de gemeente en LSI.

Naar aanleiding van een motie van de raad (2 juni 2016) stelt de rekenkamer een onderzoek in naar de gang van zaken omtrent de uitvoering van de erfpachtmaatregel.

## 1-2 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- Na te gaan wat de feitelijke gang van zaken is geweest rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok en in kaart te brengen wat de gevolgen zijn van het besluit om de erfpachtovereenkomst met LSI te beëindigen.
- Te beoordelen of het college de raad adequaat heeft geïnformeerd over de gang van zaken rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok.

De centrale vragen van dit onderzoek luiden als volgt:

- 1 Wat was de feitelijke gang van zaken rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok en wat zijn de gevolgen van het beëindigen van de Basisovereenkomst met LSI?
- 2 Heeft het college de raad betrouwbaar geïnformeerd over de gang van zaken rond de toepassing en afwikkeling van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok?

## 1-3 geheimhouding

### 1-3-1 gebruik geheime stukken

De rekenkamer heeft voor haar onderzoek gebruik gemaakt van diverse documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd als ook diverse documenten waarop het college geheimhouding heeft gelegd. De rekenkamer kan en mag hier niet uit citeren, hoewel betreffende documenten cruciaal zijn voor een evenwichtige oordeelsvorming.

Van een aantal van deze geheime stukken waar de raad eerder geheimhouding op heeft gelegd, namelijk die stukken die relevant zijn voor het (openbare) rapport, heeft de gemeenteraad op verzoek van de rekenkamer op 20 december 2018 besloten de geheimhouding op te heffen. Het voorliggende rapport is hierop aangepast.

Vanwege het feit dat op diverse andere stukken, met name collegestukken, nog steeds geheimhouding ligt, verdient de wijze waarop dit rekenkamerrapport is opgebouwd een nadere toelichting.

Het rapport bestaat zoals gebruikelijk uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport zijn gebaseerd op het volledige onderzoeksdossier dat de rekenkamer tot zijn beschikking heeft, inclusief alle geheime stukken. De nota van bevindingen, onderdeel van het rapport, beantwoordt de onderzoeksvragen en biedt de onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen. In de nota van bevindingen is gebruik gemaakt van en wordt verwezen naar feitenmateriaal dat gebaseerd is op alle beschikbare informatie waarop geen geheimhouding van het college of van de gemeenteraad rust.

Van diverse stukken, met name collegestukken, waarop nog immer geheimhouding rust is in het rapport wel gebruik gemaakt, zonder hier specifiek naar te verwijzen of uit te citeren. De betreffende feiten zijn om die reden nader uitgewerkt in een tweetal documenten, te weten een (chronologische) feitenreconstructie en een nadere analyse van de rekenkamer. Deze beide documenten maken derhalve géén onderdeel uit van het (openbare) rapport. Zij zijn onderdeel van het vertrouwelijke interne onderzoeksdossier van de rekenkamer. Op beide interne documenten wordt in paragrafen 1-3-2 (feitenreconstructie) en 1-3-3 (nadere analyse rekenkamer) nader ingegaan.

#### **1-3-2 feitenreconstructie**

In de feitenreconstructie heeft de rekenkamer het verloop van het dossier Schiekadeblok in redelijke mate van detail beschreven. Hierin staat een nadere onderbouwing van de analyses van de rekenkamer die in de nota van bevindingen zijn beschreven. De feitenreconstructie is gebaseerd op een omvangrijk onderzoeksdossier dat de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft samengesteld. Dit onderzoeksdossier bevat veel informatie, waaronder e-mailcorrespondentie, memo's en formele stukken. In de nota van bevindingen wordt eveneens het verloop van het dossier beschreven, maar op een hoger abstractieniveau. In de nota van bevindingen zijn de interviews die de rekenkamer met betrokkenen heeft gevoerd verwerkt en beschrijft de rekenkamer haar analyses op basis van alle verschillende bronnen.

In de feitenreconstructie wordt ook gebruik gemaakt van en verwezen naar stukken waarop de raad en het college geheimhouding hebben gelegd. Geheime raadsstukken betreffen met name brieven en presentaties van het college aan de raad en (verslagen van) besloten bijeenkomsten van de raadscommissie. Door het college opgelegde geheimhouding betreft met name agendaposten en notulen van collegevergaderingen. Ook rust er geheimhouding op de (inhoud van de) Vaststellingsovereenkomst, waarin de afwikkeling van de erfpachtconstructie Schiekadeblok is geregeld. Doordat er op deze stukken geheimhouding is gelegd door het college en de raad, verwijst de rekenkamer in deze nota van bevindingen niet, maar in de feitenreconstructie wel expliciet naar deze stukken.

De feitenreconstructie is, ondanks dat deze onderdeel is en blijft van het interne onderzoeksdossier van de rekenkamer, in het kader van zorgvuldig ambtelijk hoor en wederhoor aan de directeur Stadsontwikkeling en LSI voorgelegd. In de versie die voor reactie aan LSI is voorgelegd, zijn de stukken tekst die gebaseerd zijn op of afgeleid zijn van geheime gemeentelijke stukken onzichtbaar gemaakt. De feitenreconstructie maakt zoals opgemerkt geen onderdeel uit van de openbare rapportage van de rekenkamer.

**1-3-3 document 'analyse rekenkamer geheime stukken'**

Een tweede document dat onderdeel is van het interne onderzoeksdossier van de rekenkamer is het document 'analyse rekenkamer geheime stukken'. Dit document bevat de analyses van de rekenkamer die voornamelijk gebaseerd zijn op informatie waar de raad en/of het college geheimhouding op hebben gelegd. Deze analyses hebben met name betrekking op de (geheime) Vaststellingsovereenkomst, agendaposten van het college en notulen van collegevergaderingen. Het verschil tussen het document 'analyse rekenkamer geheime stukken' en de feitenreconstructie is dat het document analyses van de rekenkamer bevat die voornamelijk zijn gebaseerd op geheime stukken en de feitenreconstructie de gebeurtenissen zoals blijkend uit relevante geheime documentatie enkel chronologisch en feitelijk weergeeft.

**1-4 leeswijzer**

Het voorliggende openbare rapport bestaat uit de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen. In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies en aanbevelingen in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer.

Hierna wordt op verschillende plaatsen gesproken van betrokken topambtenaren en betrokken lagere ambtenaren. Het gaat hier om ambtenaren die betrokken zijn (geweest) bij het dossier erfpachtmaatregel Schiekadeblok.





## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 hoofdconclusies

#### *informatievoorziening aan de raad*

- 1 De opeenvolgende colleges hebben vanaf het voorbereiden en afsluiten tot en met het beëindigen van de erfpachtovereenkomst de raad meermaals onjuist en onvolledig geïnformeerd:
  - a Voorafgaand aan de Basisovereenkomst in 2009 is de raad onvolledig geïnformeerd over de hoge risico's van de erfpachtmaatregel die ambtelijk bekend waren. Ook vanaf de uitvoering van de Basisovereenkomst tot aan het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst is de raad herhaaldelijk onvolledig geïnformeerd over de risico's als ook over de positie die LSI behoudt in het Schiekadeblok.
  - b Voorafgaand aan het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst is de raad onvolledig geïnformeerd over de ambtelijk onderkende hoge risico's, de significante verliezen voor de gemeente en de positie die LSI in het Schiekadeblok zou behouden.
  - c Na het beëindigen van de erfpachtmaatregel is aan de raad gemeld dat de risico's ten tijde van het afsluiten van de deal waren onderschat. Het college liet onvermeld dat deze hoge risico's destijds wel degelijk bekend waren bij betrokken topambtenaren.
- 2 Er bestaat discrepantie tussen de stukken op basis waarvan het college heeft ingestemd met het aangaan van de erfpachtovereenkomst en onderliggende ambtelijke informatie. Er zijn geen aanwijzingen dat het college volledig is geïnformeerd over de risico's van het aangaan van de erfpachtovereenkomst, die bekend waren bij betrokken topambtenaren.

#### *'governance' gemeente*

- 3 Het besluit tot het aangaan van de erfpachtovereenkomst kon een topambtenaar op basis van het verkregen mandaat nemen binnen een projectstructuur waar 'checks & balances' nagenoeg ontbraken en tegenspraak niet werd geaccepteerd.
- 4 Hierdoor zijn ambtelijk aangedragen alternatieven voor de erfpachtmaatregel ten behoeve van het Schiekadeblok onvoldoende serieus overwogen door topambtenaren die bij het dossier betrokken waren. Uitgaande van de toen bekend zijnde risico's was het aangaan van de erfpachtovereenkomst een onverantwoord besluit. Er heeft geen goed gemotiveerde afweging plaatsgevonden waarom de erfpachtmaatregel in plaats van aangedragen alternatieven moest worden genomen.
- 5 De voorwaarden voor het toepassen van de erfpachtmaatregel zijn zodanig geformuleerd dat de casus van LSI hieraan moest kunnen voldoen.

- 6 De financiële beheersing van het dossier Schiekadeblok schoot tekort:
- Er is onvoldoende gestuurd op apparaatskosten. Deze kosten liggen hoger dan door het college aan de raad zijn gerapporteerd.
  - Het toezicht op de door LSI aangeleverde cijfers ter onderbouwing van de aankoopprijs was ontoereikend. De gemeente heeft op basis van onvoldoende zekerheid een besluit met grote financiële consequenties genomen.
  - Er is wel door de wethouder hard gestuurd op de maximale aankoopprijs van de gronden bij het aangaan van de erfpachtmaatregel, te weten € 52 mln. Door deze interventie is voorkomen dat het latere verlies nog groter is.
  - Er bestaan verschillende interpretaties binnen de gemeente waar precies voor betaald is en meermaals bestaat er onduidelijkheid over financiële afspraken met LSI.

#### *opstelling gemeente*

- In de onderhandelingen met LSI en de banken is de positie van de gemeente te typeren als weinig anticiperend. Dit wordt veroorzaakt door o.a. een kennisachterstand ten opzichte van LSI, gebrekkige regie, ontoereikende dossiervorming en capaciteit en veel personele wisselingen. Hierdoor heeft de gemeente in het onderhandelingsproces telkenmale een achterstand op LSI.
- De erfpachtmaatregel heeft forse negatieve gevolgen voor de gemeente. Het college had de harde eis gesteld dat LSI zowel juridisch als 'anderszins materieel' geen positie behoudt in het Schiekadeblok. De gemeente heeft kansen laten liggen om te voorkomen dat LSI 'anderszins materieel' betrokken blijft bij de eventuele toekomstige ontwikkeling van het Schiekadeblok.

## 2-2 toelichting hoofdconclusies

#### *informatievoorziening aan de raad*

- De opeenvolgende colleges hebben vanaf het voorbereiden en afsluiten tot en met het beëindigen van de erfpachtovereenkomst de raad meermaals onjuist en onvolledig geïnformeerd:*
- Voorafgaand aan de Basisovereenkomst in 2009 is de raad onvolledig geïnformeerd over de hoge risico's van de erfpachtmaatregel die ambtelijk bekend waren. Ook vanaf de uitvoering van de Basisovereenkomst tot aan het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst is de raad herhaaldelijk onvolledig geïnformeerd over de risico's als ook over de positie die LSI behoudt in het Schiekadeblok.*

#### **inleidend**

- Met de Basisovereenkomst in juli 2009 begint formeel de erfpachtmaatregel Schiekadeblok. In juli 2015 wordt de erfpachtmaatregel Schiekadeblok beëindigd door het ondertekenen van de Vaststellingsovereenkomst.

#### **hoge risico's waren bekend**

- Voorafgaand aan het afsluiten van de Basisovereenkomst hebben ambtelijk betrokken vakspecialisten en extern geraadpleegde bureaus betrokken topambtenaren stevig gewaarschuwd voor de aanzienlijke risico's die kleefden aan het afsluiten van de erfpachtmaatregel. De risico's waren dusdanig groot dat het ambtelijke advies aan hen luidde om de deal niet te sluiten.

- De gemeente heeft interne risicoanalyses gemaakt van de uitvoering van de erfpachtmaatregel, vanaf de Basisovereenkomst in juli 2009 tot de Vaststellingsovereenkomst in juli 2015. Hieruit vloeiden meermaals hoge risico's.

**de raad is onvoldoende geïnformeerd over de hoge risico's**

- Zowel de waarschuwingen van ambtelijke vakspecialisten en extern geraadpleegde bureaus als de (hoge) risico's die uit de interne risicoanalyses bleken, zijn op meerdere momenten onvoldoende en te rooskleurig aan de raad gerapporteerd. De raad was hierdoor onvoldoende op de hoogte van de werkelijke (hoge) risico's van zowel het nemen als het uitvoeren van deze specifieke erfpachtmaatregel.
- Deze analyse van de rekenkamer is (grotendeels) gebaseerd op documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd.
- Een voorbeeld uit een openbare bron waarbij de raad een te rooskleurig voorbeeld is gepresenteerd is de eerste bestuursrapportage (MGP) uit 2013. Hierin wordt het risico op het niet nakomen van de financiële verplichting door LSI (betalen van de erfpachtcanon) en het mogelijk faillissement van de onderneming als laag ingeschat. Het groene stoplicht bij het risico op het niet (kunnen) betalen van de canon staat in schril contrast met de beoordeling van ditzelfde risico in een (ambtelijke) interne risicoanalyse. Hier is de beoordeling dat dit een hoog risico betreft (rood stoplicht).
- Het college rapporteerde op deze wijze, omdat de gesprekken met LSI en de bank nog liepen en het college verwachtte dat partijen er nog uit zouden komen.
- Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat dit optimisme om er uit te komen onvoldoende grond had.

*b Voorafgaand aan het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst is de raad onvolledig geïnformeerd over de ambtelijk onderkende hoge risico's, de significante verliezen voor de gemeente en de positie die LSI in het Schiekadeblok zou behouden.*

- Uit de analyse van de rekenkamer blijkt dat risico's onvoldoende en te rooskleurig worden gerapporteerd aan de raad.
  - Binnen het college waren hogere risico's bekend (uit ambtelijke beoordelingen en interne risicoanalyses) dan aan de raad werden gerapporteerd in de jaren van de uitvoering van de Basisovereenkomst tot aan het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst. Dit blijkt onder meer uit het volgende:
    - Geheel 2013 zit er forse discrepantie tussen de hoge risico's zoals geconstateerd in ambtelijke interne risicoanalyses en de lage risico's zoals door het college aan de raad gerapporteerd.
    - In het najaar van 2014 wordt de raad, gelet op de dan ontstane situatie, door het college te positief geïnformeerd. Het uitgangspunt van het college dat het totaal uitstaande bedrag in het kader van de erfpachtmaatregel geheel zal worden terugbetaald, is op basis van het dan bestaande inzicht volstrekt onrealistisch.
    - De raad is in 2015 niet geïnformeerd over de problematiek die speelde bij de overdracht van de parkeerstrook binnen het Schiekadeblok, terwijl deze van groot strategisch belang is voor de toekomstige ontwikkeling van het Schiekadeblok.

*c Na het beëindigen van de erfpachtmaatregel is aan de raad gemeld dat de risico's ten tijde van het afsluiten van de deal waren onderschat. Het college liet onvermeld dat deze hoge risico's destijds wel degelijk bekend waren bij betrokken topambtenaren.*

- Het college erkent achteraf dat de risico's bij het aangaan van de erfpachtmaatregel als (te) laag zijn gepresenteerd aan de raad. Het college erkent na het beëindigen van

de erfpachtmaatregel in 2015 in een reconstructie aan de raad dat de veronderstelling voorafgaand aan de Basisovereenkomst dat de risico's laag waren, onjuist was.

- Het college verzuimt hierbij echter te melden dat het ambtelijk projectteam uitvoerig en herhaaldelijk betrokken topambtenaren (die aan de basis van het besluit tot het aangaan van de basisovereenkomst stonden) wezen op de hoge risico's van het afsluiten van de erfpachtmaatregel met LSI.
  - Evenmin meldt het college dat vanuit het ambtelijk apparaat is geadviseerd de deal niet te sluiten.
  - Het is opmerkelijk en onjuist dat het college de vertraging in de planontwikkeling van het RCD in de rapportage aan de raad (in de tweede helft 2015) als een hoog risico benoemt, aangezien dit met het beëindigen van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok reeds een feit was geworden. Het risico is in dit geval reeds waarheid geworden.
- 2 *Er bestaat discrepantie tussen de stukken op basis waarvan het college heeft ingestemd met het aangaan van de erfpachtovereenkomst en onderliggende ambtelijke informatie. Er zijn geen aanwijzingen dat het college volledig is geïnformeerd over de risico's van het aangaan van de erfpachtovereenkomst, die bekend waren bij betrokken topambtenaren*
- Zoals aangegeven waren betrokken topambtenaren op de hoogte van de vele waarschuwingen voor de grote gemeentelijke risico's van de erfpachtmaatregel.
  - De informatievoorziening aan de wethouder en het college verliep voornamelijk via twee topambtenaren. Dit gebeurde veelal in overleg of per telefoon. Hiervan is geen verslaglegging aangetroffen.
  - De risico-informatie op basis waarvan het college akkoord is gegaan met het aangaan van de Basisovereenkomst is anders dan de risico-informatie die ambtelijk bekend was. In stukken aan het college werden weliswaar risico's benoemd, maar deze risico's werden lager gepresenteerd dan ambtelijk ingeschat. De rekenkamer heeft geen signalen dat alle relevante informatie inzake de ambtelijk onderkende (hoge) risico's het college in voldoende mate hebben bereikt.
  - Deze analyse van de rekenkamer is grotendeels gebaseerd op documenten waarop het college geheimhouding heeft gelegd.
- Uit het onderzoek blijkt niet dat, gezien de dominante stijl van betrokken topambtenaren (zie hoofdconclusie 4), de wethouder door hen goed op de hoogte is gesteld van de risico's van deze specifieke erfpachtovereenkomst met LSI. De betreffende topambtenaren stuurden namelijk in één richting: het aangaan van de erfpachtovereenkomst. In de agendaposten is het college niet geïnformeerd over de aan hen gerichte ambtelijke adviezen om de deal niet te sluiten.
- Gelijk aan de informatievoorziening aan de raad (zie hoofdconclusie 1), is de informatievoorziening aan het college ten aanzien van de risico's te rooskleurig.
  - Het voorgaande is een verklaring waarom het college de raad onvoldoende heeft geïnformeerd.

**'governance' gemeente**

- 3 *Het besluit tot het aangaan van de erfpachtovereenkomst kon een topambtenaar op basis van het verkregen mandaat nemen binnen een projectstructuur waar 'checks & balances' nagenoeg ontbraken en tegenspraak niet werd geaccepteerd.*

#### **ontbreken 'checks & balances'**

- De projectstructuur week af van het projectplan, dat conform de RSPW was opgesteld. Volgens de RSPW voeren ambtenaren de onderhandelingen en is er een escalatiemogelijkheid naar hoger geplaatste ambtenaren. Deze projectstructuur werd 'overruled' door betrokken topambtenaren die zelf het voortouw namen. In plaats van het projectteam, hebben zij zelf de onderhandelingen met LSI gevoerd.
- Omdat de betreffende topambtenaren zelf de onderhandelingen voerden, heeft de gangbare controlerende rol van (de functies van) twee hoger geplaatste ambtenaren niet gewerkt. Omdat zij zelf de onderhandelingen met LSI voerden, was er geen escalatiemogelijkheid. Er waren namelijk geen hoger geplaatsten die controle op de onderhandelingen konden houden (zie ook financiële beheersing, onder toelichting hoofdconclusie 6).
- Een topambtenaar die zelf de onderhandelingen met LSI voerde, was tevens zelfstandig gemandateerd tot besluitvorming. De onderhandelaars hadden hierdoor te veel vrij spel en vervulden conflicterende rollen.
- Bovendien komt het onderhandelteam door de positie die zij zichzelf heeft toegeëigend in een lastig parket. De betrokken topambtenaren hadden zich in een positie gemaneuvreerd, waarin zij lastig terug konden komen op eerder gedane uitspraken. Waar topambtenaren volgens de projectstructuur uit de RSPW een controlerende taak hebben en de escalatiemogelijkheid zijn voor ambtenaren bij moeilijkheden in het onderhandelingsproces, kan dat in het dossier Schiekadeblok niet. Een consequentie hiervan is bijvoorbeeld de dreiging van een kort geding door LSI vlak voor het afsluiten van de Basisovereenkomst (zie de onderbouwing bij conclusie 6c).

#### **dominante opstelling**

- Betrokken topambtenaren gaven onvoldoende serieuze opvolging aan de waarschuwingen van lagere ambtenaren. Zij hielden medewerkers op afstand en hun adviezen werden niet gewaardeerd. Deze werden als tegenwerking gezien.
  - De betreffende topambtenaren hanteerden een harde top down aanpak. Tekenend is een interne evaluatie die vlak na het afsluiten van de Basisovereenkomst (juli 2009) plaatsvindt. Zij geven de betrokken ambtenaren er flink van langs. De ambtelijk aangedragen kritiek werd door hen als destructief ('tegenwerking') betiteld en niet op prijs gesteld.
  - Deze dominante opstelling is niet als motiverend ervaren door betrokken lagere ambtenaren. Uit diverse interviews blijkt dat zij deze evaluatie als een "koude douche" hebben ervaren, temeer omdat zij meenden dat de betreffende topambtenaren niet heel veel ervaring op het gebied van gebiedsontwikkeling had.
- 4 *Hierdoor zijn ambtelijk aangedragen alternatieven voor de erfpachtmaatregel ten behoeve van het Schiekadeblok onvoldoende serieus overwogen door topambtenaren die bij het dossier betrokken waren. Uitgaande van de toen bekend zijnde risico's was het aangaan van de erfpachtovereenkomst een onverantwoord besluit. Er heeft geen goed gemotiveerde afweging plaatsgevonden waarom de erfpachtmaatregel in plaats van aangedragen alternatieven moest worden genomen.*

#### **risico's**

- Zoals aangegeven hebben betrokken topambtenaren de negatieve adviezen t.a.v. de voorgenomen erfpachtmaatregel Schiekadeblok van lagere ambtenaren en extern geraadpleegde bureaus naast zich neergelegd.

### **sturing**

- De betreffende topambtenaren stuurden in één richting: het sluiten van een deal met LSI. Het besluit dát de deal er moest komen was in het voorjaar van 2009 al door hen genomen; de onderhandelingen met LSI gingen voornamelijk nog over de hoogte van de aankoopprijs.
- Uit het dossier en uit diverse interviews met betrokken ambtenaren blijkt dat 'nee' geen optie leek te zijn.

### **gebrek aan inhoudelijke motivering**

- Het toepassen van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok werd gemotiveerd met het argument van het verkrijgen van meer zeggenschap over het gebied en het voorkomen van versnippering van het gebied.
- De stevige en duidelijke waarschuwingen van ambtenaren en extern geraadpleegde experts overwegende, blijft onduidelijk waarom de deal met LSI per se doorgang moest krijgen. Het ontbreekt aan een expliciete inhoudelijke afweging tussen de geconstateerde risico's en de redenen om de erfpachtmaatregel toch toe te passen.
- Diverse ambtenaren hebben het vestigen van een voorkeursrecht (op grond van de Wvg)<sup>1</sup> geopperd als alternatief om dezelfde doelen (meer zeggenschap en voorkomen versnippering) te voorkomen. Deze optie is ambtelijk onderzocht, maar is door betrokken topambtenaren niet serieus als daadwerkelijk alternatief overwogen, maar slechts als 'plan B'. Ook hier ontbreekt het aan een expliciete afweging tussen het toepassen van de erfpachtmaatregel en het alternatief van het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Wvg.

5 *De voorwaarden voor het toepassen van de erfpachtmaatregel zijn zodanig geformuleerd dat de casus van LSI hieraan moest kunnen voldoen.*

- De gemeente heeft voorwaarden opgesteld waaraan aanvragen moesten voldoen om in aanmerking te komen voor de erfpachtmaatregel.
- Uit interne e-mailcorrespondentie blijkt dat de casus van LSI maatgevend was voor andere gebiedsontwikkelingen die gebruik wilden maken van de erfpachtmaatregel. De voorwaarden werden zodanig opgesteld dat de casus van LSI hierin zou kunnen passen.
- Een aantal gestelde voorwaarden is echter van onvoldoende kwaliteit, omdat al snel beargumenteerd kon worden dat het verzoek van LSI om een erfpachtmaatregel eraan voldeed. Deze voorwaarden dwongen namelijk geen weloverwogen afweging tussen alternatieven af of lieten te veel ruimte open voor interpretatie:
  - Een voorbeeld hiervan is voorwaarde 8: 'er is sprake van het voorkomen van versnipperd grondbezit'. Het vestigen van Wvg werd door ambtenaren als alternatief voor de erfpachtmaatregel geopperd. Deze optie is door betrokken topambtenaren echter niet serieus als alternatief overwogen. De rekenkamer beoordeelt deze voorwaarde van onvoldoende kwaliteit, omdat zij niet borgt dat er een expliciete afweging wordt gemaakt tussen het inzetten van de erfpachtmaatregel en het vestigen van Wvg.
  - Ook zijn sommige begrippen uit de voorwaarden niet nader gedefinieerd, waar door de formulering te veel ruimte voor verschillende interpretaties bood. Bijvoorbeeld voorwaarde 5: 'de erfpachtovereenkomst bood de gemeente voldoende zekerheid over de voortzetting van de locatieontwikkeling'. Het is niet

<sup>1</sup> De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Gronden/opstallen waarop een Wvg is gevestigd moeten bij verkoop eerst aan (in dit geval) de gemeente worden aangeboden.

gespecificeerd wanneer is voldaan aan 'voldoende zekerheid'. Hierdoor kan al snel beargumenteerd worden dat aan voorwaarde 5 is voldaan.

6 *De financiële beheersing van het dossier Schiekadeblok schoot tekort.*

a *Er is onvoldoende gestuurd op apparaatskosten. Deze kosten liggen hoger dan door het college aan de raad zijn gerapporteerd.*

- De financiële verantwoordelijkheid voor de erfpachtmaatregel Schiekadeblok was bij één functionaris belegd. Daardoor hebben de financiële 'checks & balances', zoals beoogd in de RSPW, onvoldoende gefunctioneerd (zie ook hoofdconclusie 5). De gemeente kwam hierdoor in een kwetsbare positie terecht. Zo heeft de betreffende topambtenaar voorafgaand aan het afsluiten van de Basisovereenkomst meermaals uitspraken gedaan die door LSI als toezeggingen zijn geïnterpreteerd. Er is in die zin te veel vertrouwd op de financiële kennis en kunde van één persoon.
- Gedurende het gehele dossier is heel veel ambtelijke inzet gepleegd en veelvuldig extern advies geraadpleegd, waaronder veel juridisch advies. Het college heeft geen overzicht van de totale project- en apparaatskosten, doordat niet alle intern en extern gemaakte kosten bekend zijn bij de gemeente. Ondanks enkele pogingen daartoe van het projectteam, heeft zeer beperkt sturing plaatsgevonden op de projectkosten.
- De rekenkamer heeft getracht een totaalbeeld te krijgen van de projectkosten. De rekenkamer constateert het projectteam verschillende totalen van deze kosten heeft berekend (bijvoorbeeld € 0,8 mln. en € 2 mln.). De rekenkamer schat dat de totale projectkosten hoger zijn dan thans gecalculeerd en tenminste € 3 mln. bedragen.

b *Het toezicht op de door LSI aangeleverde cijfers ter onderbouwing van de aankoop prijs was ontoereikend. De gemeente heeft op basis van onvoldoende zekerheid een besluit met grote financiële consequenties genomen.*

- De opgevoerde cijfers in de historische kostenopgaaf van LSI waren voor de gemeente beperkt verifieerbaar, met name door het ontbreken van een urenregistratie. Het bleef ambtenaren onduidelijk of alle kosten die LSI opvoerde ook aan het Schiekadeblok toegerekend konden worden. Zij zetten hier grote vraagtekens bij.
- Er heeft onvoldoende 'assurance' plaatsgevonden op de historische kostenopgaaf die LSI aanlevert ter onderbouwing van de oorspronkelijke vraagprijs van € 79,5 mln. LSI en de gemeente hadden dit wel afgesproken. De gemeente heeft genoeg genomen met een verklaring van de accountant van LSI, waaraan echter geen enkele zekerheid kon worden ontleend.
- Hoewel er interne en externe signalen waren dat de onderbouwing van de cijfers van de kostenopgaaf niet deugden, is het college uiteindelijk toch akkoord gegaan voor een bedrag van € 52 mln. Deze kostenopgaaf heeft een belangrijke rol gespeeld bij de bepaling van de hoogte van de aankoop prijs.

c *Er is wel door de wethouder hard gestuurd op de maximale aankoop prijs van de gronden bij het aangaan van de erfpachtmaatregel, te weten € 52 mln. Door deze interventie is voorkomen dat het latere verlies nog groter is.*

- Dat de gemeente geen nog hogere koop prijs heeft betaald aan LSI komt met name door stevig ingrijpen van de wethouder.
- Gedurende de onderhandelingen ontstond een dispuut tussen LSI en de gemeente over de hoogte van de aankoop prijs. Betrokken topambtenaren gaven LSI het beeld dat de gemeente akkoord was gegaan met een aankoop prijs van € 67 mln. Toen de

gemeente aangaf dat dit niet het geval was, dreigde LSI een kort geding aanhangig te maken.

- De gemeente meende dat er nog geen akkoord was voor een bedrag van € 67 mln. en gaf aan dit bedrag niet schriftelijk bevestigd te hebben en altijd voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring te hebben gemaakt. LSI was het daar niet mee eens, omdat een topambtenaar gemandateerd was tot het aangaan van de Basisovereenkomst. Het dreigement om een kort geding aanhangig te maken werd uiteindelijk ingetrokken.
- Betrokken ambtenaren en de wethouder vonden een aankoopprijs van € 67 mln. te hoog. De wethouder weigerde meer te betalen dan € 52 mln. De gemeente stelde LSI de keus: of akkoord gaan met een aankoopprijs van 52 mln. of de deal gaat niet door. LSI ging uiteindelijk akkoord met een aankoopprijs van € 52 mln.

*d Er bestaan verschillende interpretaties binnen de gemeente waar precies voor betaald is en meermaals bestaat er onduidelijkheid over financiële afspraken met LSI.*

- Gedurende het gehele dossier Schiekadeblok bestaan er verschillende verklaringen en interpretaties binnen de gemeente waarvoor precies een aankoopprijs van € 52 mln. is betaald. Het blijft onduidelijk of de component voor het uitkopen van een partner van LSI of een component voor opgevoerde Algemene Kosten nu wel of niet onderdeel uitmaakt van de aankoopprijs.
- Na het afsluiten van de Basisovereenkomst is er regelmatig onduidelijkheid bij het projectteam over financiële afspraken met LSI (bijv. over de hoogte van het verwervingsbudget registergoederen derden). Een topambtenaar moet met regelmaat duidelijkheid verschaffen. Ook wanneer de gemeente toewerkt naar een Vaststellingsovereenkomst bestaat bij ambtenaren veel onduidelijkheid over de financiële gevolgen van een beëindiging. Zo moeten de opbouw van de aankoopprijs en de precieze afspraken uit de Basisovereenkomst in 2014 nog worden uitgezocht door het projectteam.
- Het college heeft, na het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst in 2015, door onvolledige dossiervorming geen inzicht in de totale financiële gevolgen (zie ook conclusie 8).

#### **opstelling gemeente**

- 7 *In de onderhandelingen met LSI en de banken is de positie van de gemeente te typeren als weinig anticiperend. Dit wordt veroorzaakt door o.a. een kennisachterstand ten opzichte van LSI, gebrekkige regie, ontoereikende dossiervorming en capaciteit en veel personele wisselingen. Hierdoor heeft de gemeente in het onderhandelingsproces telkenmale een achterstand op LSI.*
- De gemeente liet zich regelmatig door LSI verrassen. De gemeente reageerde onvoldoende adequaat op acties van LSI. Hieronder is een aantal voorbeelden beschreven:
    - Voor het afsluiten van de Basisovereenkomst meent LSI al een principeakkoord te hebben over een aankoopprijs van € 67 mln. en dreigt een kort geding aanhangig te maken.
    - Ook kwam LSI volgens ambtenaren steeds met nieuwe plannen (de eerste al in het najaar van 2009), die de gestelde kaders overschreden. De gemeente moest er continu voor waken dat LSI zaken niet ten nadele van de gemeente uitwerkte en moet LSI telkenmale op de kaders en gemaakte afspraken in de Basisovereenkomst wijzen.
    - De gemeente werd onplezierig verrast door LSI, als LSI een parkeerstrook verwerft voor € 1,1 mln. Deze parkeerstrook is van strategisch belang voor de toekomstige



ontwikkeling van het Schiekadeblok. Het is onacceptabel voor de gemeente dat dit stuk in handen komt van LSI.

- De gemeente had een kennisachterstand ten opzichte van LSI. Ook had de gemeente met enige regelmaat te maken met personele mutaties in het projectteam. Bovendien lag bij de gemeente de informatie en kennis over het dossier verspreid over de organisatie en moest het projectteam zorgen voor voldoende inzet op het dossier:
    - Binnen de gemeente vonden veel personele wisselingen plaats, waarbij de overdracht van dossierstukken niet altijd goed plaatsvond.
    - Het ontbrak aan regie en capaciteit van de gemeente op het project. Medewerkers moesten meerdere malen het projectmanagement erop attenderen strakker op het dossier te sturen.
    - De gemeente beschikt niet over een systematisch geordend en up-to-date projectdossier.
  - De bank speelde een essentiële rol in het dossier. Het vertrouwen van de gemeente in het project hing in grote mate af van het commitment van de bank. Toen het commitment van de bank verminderde (terugschroeven financiering van 100% naar 80%) en daarmee een solide partner wegviel, besloot de gemeente de onderhandelingen met LSI te beëindigen.
  - LSI maakt in 2016 de wethouder het verwijt de raad niet goed te hebben geïnformeerd over het commitment van de bank. LSI beweert dat de bank teruggekomen zou zijn op haar eerder genomen besluit de financiering te verminderen van 80% naar 100%: de bank zou later toch bereid zijn 100% te financieren. Er zijn verschillende interpretaties ontstaan over wat (telefonisch) afgesproken werd tussen de wethouder en de Raad van Bestuur van de bank. Hier is geen vastlegging van. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen in het dossier aangetroffen dat de bank later toch bereid zou zijn om 100% te financieren.
- 8 *De erfpachtmaatregel heeft forse negatieve gevolgen voor de gemeente. Het college had de harde eis gesteld dat LSI zowel juridisch als anderszins materieel geen positie behoudt in het Schiekadeblok. De gemeente heeft kansen laten liggen om te voorkomen dat LSI 'anderszins materieel' betrokken blijft bij de eventuele toekomstige ontwikkeling van het Schiekadeblok.*

#### **financiële gevolgen**

- De gemeente heeft een fors verlies moeten nemen vanwege opgelopen kosten (€ 14,2 mln.), interne en externe projectkosten (tenminste € 3 mln.) en vanaf 2018 doorlopende kosten (€ 2,6 mln.).
- Ook bedragen misgelopen projectopbrengsten € 16,4 mln.
- Daarnaast is in de jaarrekening 2017 een voorziening getroffen voor de afwaardering door waardevermindering van het Schiekadeblok, welke is geraamd op € 20,8 mln.
- Doordat er beperkte sturing op de project- en apparaatskosten heeft plaatsgevonden (zie hoofdconclusie 6), beschikt de gemeente niet over een toereikend totaaloverzicht van de gemeentelijke verliezen. Het werkelijke verlies ligt naar alle waarschijnlijkheid hoger, omdat in de bestaande overzichten niet alle daadwerkelijk gemaakte kosten zijn meegerekend.

#### **gevolgen anderszins materieel**

- De gemeente heeft niet voorkomen dat LSI een positie behoudt in het Schiekadeblok, ondanks de harde eis van het college om dit te voorkomen. Daar komt bij dat de gemeente kansen heeft laten liggen om de betrokkenheid van LSI bij een toekomstige ontwikkeling van het Schiekadeblok te beperken.

- De harde eis van het college was dat LSI geen juridische of anderszins materiële positie mocht behouden in het Schiekadeblok. Met de Vaststellingsovereenkomst is geborgd dat LSI geen juridische zeggenschap behoudt.
- De gemeente heeft niet kunnen bewerkstelligen dat LSI niet 'anderszins materieel' betrokken is bij toekomstige ontwikkeling. LSI heeft nog een positie door de volgende punten:
  - Door de geheimhouding die op de Vaststellingsovereenkomst ligt, kan de rekenkamer dit punt niet nader toelichten. De analyse van de rekenkamer van de huurderspositie van LSI binnen het Schiekadeblok is onderdeel van het vertrouwelijke onderzoeks dossier van de rekenkamer en is uitgewerkt in een document 'analyse rekenkamer geheime stukken'.
  - het college heeft de toezegging aan de raad in mei 2015 om met de vaststellingsovereenkomst grip te krijgen op de grond langs het spoor niet kunnen nakomen.
  - LSI heeft naar eigen zeggen een mondelinge overeenkomst met de huidige eigenaar van de parkeerstrook voor de toekomstige ontwikkeling ervan.
- Dit alles betekent dat LSI betrokken zal zijn bij een eventuele toekomstige ontwikkeling van het Schiekadeblok.

#### **de gemeente heeft kansen laten liggen**

- De gemeente is bij de uitvoering van de Vaststellingsovereenkomst onvoldoende volhardend geweest.
- Door de geheimhouding die op de Vaststellingsovereenkomst ligt, kan de rekenkamer hier geen nadere toelichting geven. De analyse van de rekenkamer is onderdeel van het vertrouwelijke onderzoeks dossier van de rekenkamer en is uitgewerkt in een document 'analyse rekenkamer geheime stukken'.
- De gemeente heeft, doordat zij een voorstel van LSI om de huurovereenkomst van het parkeerterrein over te dragen aan de nieuwe eigenaar van de parkeerstrook afslaat, een kans laten liggen om de (huurders)positie van LSI in het Schiekadeblok te beëindigen.
- Door de geheimhouding die op de Vaststellingsovereenkomst ligt, kan de rekenkamer hier geen nadere toelichting geven. De analyse van de rekenkamer van de huurderspositie van LSI binnen het Schiekadeblok is onderdeel van het vertrouwelijke onderzoeks dossier van de rekenkamer en is uitgewerkt in een document 'analyse rekenkamer geheime stukken' aanbevelingen

## **2-3 aanbevelingen**

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de navolgende aanbevelingen aan het college van B en W.

- 1 Voer grote projecten te allen tijde uit conform de RSPW en voorkom hiermee dat rollen zodanig anders worden ingevuld dat essentiële 'checks & balances' niet goed functioneren of ontbreken.
- 2 Creëer hiertoe een cultuur waarin er niet wordt afgeweken van de RSPW en:
  - die minder uitgaat van sturing van bovenaf;
  - waarbij een gezonde verhouding tussen ambtenaren onderling ontstaat (met name tussen lagere ambtenaren en topambtenaren);
  - waarbij elkaar aanspreken op gedrag binnen een veilige omgeving wordt gestimuleerd;

- waarbij tegenspraak door de ambtelijke top actief gevraagd, gewaardeerd en gebruikt wordt.<sup>2</sup>
- 3 Zie toe op een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening aan de raad en wees volledig transparant over risico's van grote projecten aan de raad. Zorg er voor dat Concern Control een toets uitvoert op de juistheid van informatie aan de raad. Maak melding van situaties waarbij de informatie aan de raad niet overeenkomt met ambtelijke analyses.
- 4 Zorg voor voldoende gemeentelijke regie bij met het Schiekadeblok en vergelijkbaar grote projecten, waarbij de financiële beheersing van zowel de eigen kosten als het financiële toezicht op samenwerkingspartners (in onderhavig geval een projectontwikkelaar) goed op orde is. Pas bij projecten van materiële omvang te allen tijde het vierogen-principe toe.
- 5 Dwing af dat afdoende motiveringen voor (grote) maatregelen schriftelijk worden neergelegd, zodat ambtelijke en externe adviezen niet zo maar terzijde gelegd kunnen worden.
- 6 Draag zorg voor een volledige en gestructureerde dossiervorming. Leg belangrijke afspraken tussen partijen schriftelijk vast. Zie ook toe op een goede overdracht van dossiers bij personele wisselingen.

<sup>2</sup> Deze aanbeveling is in lijn met de eerdere aanbeveling die de rekenkamer aan het college deed in haar onderzoek naar oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren 'Werken onder druk', gepubliceerd op 5 juli 2018.



## 3 reactie en nawoord

### 3-1 reactie college

Wij danken de rekenkamer Rotterdam voor het vertrouwelijk aan ons aangeboden conceptrapport van het onderzoek erfpachtmaatregel Schiekadeblok voor bestuurlijke wederhoor. Hieronder treft u onze reactie aan.

#### vooraf

Wij hechten eraan allereerst in deze brief het tijdsgewricht te belichten waarin tot de erfpachtmaatregel en de inzet ervan is besloten. Ook schetsen we de ambities van het college en de raad voor het Stationsgebied.

We stellen daarbij vast dat de opeenvolgende colleges in deze stad op elkaars schouders staan om onze stad te versterken, mooier en beter te maken. En dat deze colleges daar steeds beslis- en daadkracht bij hebben getoond. In 2009 heeft het gemeentebestuur het lef en de durf getoond om 'dóór de crisis heen te bouwen'. Dat kon niet zonder risico's.

Ook wij zetten alles in het werk om verder te bouwen aan onze stad. Die stad heeft zich in de afgelopen jaren enorm ontwikkeld, onder andere door projecten die met behulp van de erfpachtmaatregel zijn gerealiseerd (zoals De Markthal, Calypso, De Rotterdam). Rotterdam heeft lokaal, nationaal en internationaal positieve aandacht gekregen. Met de inzet van de erfpachtmaatregel op het gebied

Weenaboulevard/Schiekadeblok werd de financiering voor de gebiedsontwikkeling mede mogelijk gemaakt. Daarmee is een versnipperde aanpak voorkomen en werd de start van een integrale ontwikkeling van het gebied mogelijk gemaakt.

Wij betreuren het dat, ondanks de inzet van deze ontwikkelaar en diens financier en de inspanningen van de gemeente, de gebiedsontwikkeling van het gebied niet tot stand is gekomen.

Het is zeer spijtig dat een en ander uiteindelijk heeft geleid tot nadelige gevolgen voor de gemeente.

Wij kunnen de rekenkamer niet volgen in haar redenering, waarop de conclusies zijn gestoeld.

Wij onderkennen echter dat zaken op onderdelen anders hadden moeten worden aangepakt en dat er op die onderdelen verbeteringen moeten worden aangebracht. Wij maken daarbij gebruik van de aanbevelingen van de rekenkamer.

#### methodiek

De analyse van de rekenkamer is gebaseerd op geheime en openbare stukken van de gemeente, op documenten van derden en op interviews met betrokkenen.

Omdat wij geen inzage hebben in de door derden beschikbaar gestelde stukken, noch bekend zijn met hetgeen geïnterviewden hebben verklaard, de rekenkamer niet kenbaar maakt welke tegengeluiden de wederhoorfase heeft opgeleverd, is de

rekenkamer, naar onze mening, onvoldoende transparant in welke wegingen en interpretaties tot de gepresenteerde conclusies hebben geleid.

**meningen als bron:**

Opvallend vinden wij het, dat de rekenkamer hier en daar conclusies trekt op basis van interviews die zij heeft afgenomen, zonder zich een zelfstandig oordeel te vormen over de juistheid van hetgeen de geïnterviewde heeft gezegd dan wel dat in een bredere context te plaatsen of de andere zienswijze in het openbare rapport te benoemen. Daardoor krijgen individuele meningen en/of subjectieve herinneringen (10 jaar na dato) naar onze indruk meer gewicht dan objectief vastgestelde of vast te stellen feiten.

Ook stellen wij vast dat de rekenkamer meningen uit (door de gemeente verstrekte) documenten als feit presenteert.

**conclusies rekenkamer**

De conclusie dat de opeenvolgende colleges de raad meermalen onjuist en onvolledig hebben geïnformeerd, herkennen wij niet. Sterker, er waren in het algemeen voldoende (interactieve) contacten tussen college en de raad. In een complex dossier is de raad gediend bij tussentijdse informatievoorziening over de stand van zaken, de informatie kan niet als afgerond geheel achteraf worden gepresenteerd. Om die reden zijn er, naast alle informatiebrieven, diverse technische sessies met de raad c.q. de betreffende raadscommissie belegd.

Wij bestrijden dat het aangaan van de erfpachtovereenkomst een onverantwoord besluit was: het erfpachtstelsel als zodanig biedt de gemeente als erfverpachter inherente zekerheden, daarnaast zijn extra zekerheden overeengekomen.

In de onderstaande toelichting gaan wij in op alle elementen uit de conclusies.

**context: mondiale crisis en Rotterdams plan van aanpak**

In 2007/2008 ontwikkelde de hypotheekcrisis zich tot een kredietcrisis, en vervolgens een algehele langdurige economische crisis, waarin de Nederlandse economie op een ongekende en harde manier werd geraakt. Gerenommeerde financiële instellingen raakten in problemen en deden een zwaar beroep op de landelijke overheid. Veel ondernemingen dreigden failliet te gaan of gingen failliet. Dat laatste had grote gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid.

Als gevolg van verscherpte financieringsvoorwaarden door banken, waren de kantorenmarkt en de woningmarkt, zowel voor nieuwbouw als voor bestaande bouw bijna tot stilstand gekomen. Om de directe gevolgen van de kredietcrisis het hoofd te bieden, heeft het college in 2009 een Plan van aanpak Kredietcrisis opgesteld, variërend van actieve bemiddeling naar werk, opleiding en scholing tot het voorkomen van schulden en maatregelen in de fysieke sector. Op 19 maart 2009 stemde de raad in met het plan, dat een financieringsimpuls van 323 mln. omvatte. Dit is inclusief € 200 mln erfpachtfaciliteit, waartoe de raad eerder besloten had.

**context: Gebiedsontwikkeling in het algemeen en Stationskwartier (later: Rotterdam Central District, RCD)**

Bij de ontwikkeling van het Stationskwartier heeft de gemeente de regie bij het op één lijn brengen van publieke, private en particuliere belangen. Partijen, waaronder de gemeente, participeren risicodragend in deze publiek-private samenwerking, waarbij

de risico's voor de gemeente onder andere kunnen bestaan uit vertraging en waardeverlies.

De raad heeft in de Stadsvisie 2030 (vastgesteld 29 november 2007), het Stationskwartier aangewezen als VIP-gebied, "één van de vier potentiële toplocaties, een beeldbepalende plek met een bijzondere betekenis, die de stedelijke economie kan aanjagen".

Op basis van de Stadsvisie, is in het Herzien Stedenbouwkundig plan Stationskwartier Rotterdam 2007 (vastgesteld in B&W op 5 februari 2008; besproken in de raadsvergadering van 12 juni 2008) het volgende opgenomen: "Het stedenbouwkundig plan maakt de ontwikkeling mogelijk naar een centraal stedelijk gebied met internationale allure, waarbij gebruik gemaakt wordt van de potenties van het gebied, zoals de aansluiting op HSL en RandstadRail, de ligging tegen de binnenstad, de goede bereikbaarheid en voldoende ontwikkeling." In het stedenbouwkundig plan is ruimte gecreëerd voor een ontwikkeling tot ca. 240.000 m<sup>2</sup> b.v.o. voor het Schiekadeblok, met een focus op kantoorontwikkeling. Gezien het belang van de ontwikkeling is RCD tevens aangewezen (Algemene maatregel van bestuur 13 juli 2010) als lokaal project met nationale betekenis als bedoeld in de Crisis- en herstelwet. Daarmee is de mogelijkheid geschapen om procedures -en daarmee de realisatie van ontwikkelingen - te versnellen.

#### **erfpachtmaatregel: raadsbesluit 19 februari 2009**

Onderdeel van de maatregelen in de fysieke sector was het actief en selectief inzetten van het bestaand gemeentelijk erfpachtbeleid en -instrumentarium bij gronduitgiften. Doel was 'het voorkomen of verhelpen van stagnaties bij bouwprojecten en locatieontwikkelingen die hun oorsprong vonden in de kredietcrisis' (onvoldoende financiering vanuit de banken). De erfpachtmaatregelen legden de focus op projecten en gebiedsontwikkelingen die van grote betekenis waren en zijn voor de ontwikkeling van de stad, op basis van de Stadsvisie. Het zwaartepunt lag bij de VIP-gebieden, waaronder Hart van Zuid, Laurenskwartier, Lijnbaankwartier/Coolsingel en Stationskwartier (RCD).

Vooruitlopend op het bredere pakket maatregelen, heeft de raad op 19 februari 2009, met een ruime meerderheid, € 200 mln. beschikbaar gesteld voor de aankoop van gronden.

De erfpachtmaatregel is toegepast op negen vastgoedprojecten en één gebiedsontwikkeling namelijk het Schiekadeblok. In totaal is de start bouw van 1180 woningen en ca 180.0000 m<sup>2</sup> b.v.o. commerciële functies bewerkstelligd, die naar onze overtuiging zonder inzet van de maatregel niet tot stand waren gekomen.

In de bijlage vindt u het overzicht van de inzet van de maatregel.

In het raadsvoorstel is opgenomen: 'Dit bedrag (redactie: € 200 mln.) wordt alleen dan aangewend indien dit gedekt wordt door de canonopbrengsten. Er zijn dus geen consequenties voor de (investerings)begroting aan verbonden. 'En 'Bij het toepassen van bovengenoemde voorwaarden aan de grondtransacties hanteren wij een risicoanalyse'.

#### **informatievoorziening:**

De raad is in het raadsvoorstel en een voorafgaande technische sessie voorgelicht over de werking van de erfpachtmaatregel. Daarin had, achteraf gezien, een uitvoeriger exposé over de risico's van toepassing van de erfpachtmaatregel specifiek op gebiedsontwikkelingen en op scenario's ingeval van het niet betalen van canon, niet misstaan.

De inzet van het gemeentelijk instrumentarium bij gebiedsontwikkelingen is altijd maatwerk.

Wij brengen bij raadsvoorstellen die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad bij gebiedsontwikkelingen, de risico's helder in beeld.

Wij zullen de raad uitnodigen om in interactieve sessies invulling te geven aan de kaderstellende rol van de raad

Anders dan de rekenkamer, zijn wij van oordeel dat de erfpachtmaatregel als zodanig een verantwoord besluit was. Immers de gemeente ontvangt de canon op het in erfpacht uitgegeven eigendom en de canon dekt de kapitaalslasten van de gemeente. In het geval van faillissement van de erfpachter, is de gemeente preferent schuldeiser boven de banken, waardoor de kans groot is dat een eventuele canonachterstand ook bij faillissement wordt voldaan

Bij de gebiedsontwikkeling Schiekadeblok specifiek werd de 'voldoende zekerheid' (een van de voorwaarden van de raad) gevonden in de garantie van het (hele) LSI-concern (niet alleen van de erfpachter Weenaboulevard) van € 10 mln. en in de reeds met de aankooprijks verrekende canon van de eerste twee jaar.

#### **Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG) geen alternatief**

Om stagnaties bij bouwprojecten en locatie ontwikkelingen te voorkomen of te verhelpen was behoefte aan een actief in te zetten financieringsinstrument, namelijk het erfpachtinstrumentarium.

Het voorkeursrecht is een passief grondverwervingsinstrument: na vestiging is de eigenaar gedurende een bepaalde termijn verplicht de grond eerst aan de gemeente aan te bieden. De gemeente kan met het voorkeursrecht in handen speculatie voorkomen en de regie over de ontwikkeling te behouden. Het voorkeursrecht verplicht de eigenaar echter niet tot verkoop. Noch wordt met het vestigen van een voorkeursrecht ontwikkeling van het gebied mogelijk gemaakt. Nog afgezien van de proceduretijd om een voorkeursrecht te vestigen (drie maanden), de procedure zelf (publicaties en raadsbesluit), en de rechtsbescherming van de verkoper.

Bijkomend nadeel van eigendom bij de gemeente, is dat de gemeente de zorgplicht over de panden zou krijgen, met de bijbehorende risico 's.

Het vestigen van een voorkeursrecht is wel degelijk ambtelijk als ook bestuurlijk besproken en overwogen. Gelet op het bovenstaande is de WVG niet als alternatief aan de raad gepresenteerd.

#### **toepassing erfpachtmaatregel Weenaboulevard/Schiekadeblok**

##### **1. Periode tot basisovereenkomst 2009**

Met de inzet van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok werd beoogd om de financieringsbehoefte van het project te faciliteren en daarmee de ontwikkeling op gang te brengen. Daarmee werd voorkomen dat de ontwikkeling van een belangrijk gebied ("belangrijkste locatie naast het station") voor lange tijd stil zou vallen en uiteen zou vallen.

De gemeente had destijds, met enkele panden in eigendom, een zeer beperkte positie in het gebied. Dat werd pas na inzet van de erfpachtmaatregel op betekenisvolle schaal het geval, omdat de gemeente eigenaar van de gronden werd.

In de basisovereenkomst tussen gemeente en LSI was het uitgangspunt een plan van circa 240.000 m<sup>2</sup>. b.v.o. In de erfpachtakte is vastgelegd wat LSI zou realiseren en wanneer. Anders dan bij de bouwprojecten was geen sprake van een afdwingbare



prestatie. Er was hier -gezien de ontwikkelfase- immers geen onherroepelijke bouwvergunning.

Risico's zijn gemitigeerd door contractuele afspraken die zien op –tussentijdse – beëindiging, het eigendom van de grond (in geval van beëindiging van de erfpachtconstructie, bijvoorbeeld als gevolg van wanprestatie of faillissement, zou de gemeente weer vol eigenaar worden), boetepalingen, bepalingen over de toetreding van een partner, een concerngarantie van LSI Project Investments BV (€ 10 mln.) en twee jaar ingehouden erfpachtcanon betaling a € 2 mln. per jaar, in totaal € 4 mln.

### *2. Periode na basisovereenkomst: heronderhandelingen*

Vanaf juni 2011, twee-en-een-half jaar na de ingehouden canon, bleven canonbetalingen uit, behoudens een beperkt aantal betalingen (twee kwartalen). Daarnaast kon LSI evenmin zijn bancaire verplichtingen aan de financier nakomen. Na sommaties van de gemeente en intensieve gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau, heeft de financier van LSI het Weenaboulevard CV in 2013 mogelijk gemaakt om incidentele canonbetalingen te doen.

De gemeente kon de erfpachtovereenkomst niet opzeggen vanwege het uitblijven van de canonbetalingen. Dat is pas mogelijk bij het uitblijven van betaling gedurende twee aaneengesloten jaren

In reactie op de canonachterstand en de inmiddels gewijzigde marktomstandigheden, heeft de gemeente in 2013 en 2014 met de ontwikkelaar én met de financier verkennende gesprekken gevoerd over een alternatief scenario in de planontwikkeling.

Het gemeentelijk belang in deze gesprekken was, naast het tot stand brengen van de locatieontwikkeling, het inlopen van de canonachterstand.

Terzijde: de gemeenteraad is via wethouders brieven in 2013 en de 2e bestuursrapportage 2014 (geheim deel MGP), geïnformeerd.

Het alternatief plan omvatte een minder omvangrijk kantorenprogramma, nl.154.000 m<sup>2</sup>, met als uitgangspunt een gefaseerde uitvoering, passend bij het economisch klimaat.

Uiteindelijk heeft het college besloten niet akkoord te gaan met het alternatieve scenario.

Het college heeft het plan als onvoldoende beoordeeld op zekerheid van algehele realisatie van alle fasen. Er was geen volledige financiering voor alle fasen van de gehele ontwikkeling, geen partner daarvoor, geen afdoende kwaliteit en een te lage grondopbrengst.

Met de kennis van nu staan wij nog achter deze beslissing. Maar vinden wij ook dat de raad in dit krachtenveld beter mee genomen had moeten worden.

### *3. Afwikkeling*

In de periode januari 2015 tot en met juni 2015 was een 'stand still' van kracht. Het college heeft begin juli 2015 de toen behaalde onderhandelingsresultaten als onvoldoende gekwalificeerd. Gesprekken over een minnelijke afwikkeling van de erfpachtovereenkomst hebben niet tot overeenstemming geleid. Het indienen van de vordering op LSI bij de rechtbank, was aanleiding voor de ontwikkelaar en de financier om alsnog met de gemeente tot afwikkeling te komen. In 2015 zijn de partijen tot een vaststellingsovereenkomst gekomen en is het college akkoord gegaan met de wijze waarop de erfpachtrelatie zou worden afgewikkeld. De raad is hierover geïnformeerd.

### *4. Conclusie*

In 2009 is de erfpachtmaatregel als budgetneutraal gezien omdat de gemeente regulier een canon op het in erfpacht uitgegeven eigendom zou ontvangen. De concerngarantie van de moedermaatschappij van Weenaboulevard CV, LSI was, gelet op de in de jaren daarvoor behaalde bedrijfsresultaten en op de vermogenspositie, voldoende solide. Daarbij zijn, zoals hiervoor beschreven, extra zekerheden verschaft bij het aangaan van de basisovereenkomst. Naast de wettelijke bescherming van de erfverpachter.

Echter, als gevolg van de kredietcrisis en de latere, langdurige economische crisis zijn de marktomstandigheden jarenlang en dusdanig drastisch gewijzigd, dat de aannames en uitgangspunten, uit de basisovereenkomst niet langer houdbaar bleken. Het gewenste bouwvolume van ca 240.000 m<sup>2</sup> bleek niet langer haalbaar. En LSI is niet in staat gebleken om de canon te betalen.

Met de kennis van nu, kunnen we stellen dat voor een dergelijke toekomstige gebiedsontwikkeling, in die fase, de erfpachtsystematiek onvoldoende zekerheid biedt en niet risicoloos is. Zeker bij heftige macro-economische bewegingen is het bijzonder lastig om bij gebiedsontwikkelingen vooraf de grondwaarde en de uitvoerbaarheid van een voorgenomen ontwikkeling goed in te schatten.

Bij de toepassing van de erfpachtmaatregelen bij projecten met concrete bouwplannen dan wel projecten die al gestart zijn, zijn er meer zekerheden. Wij verwijzen naar de in de bijlage opgenomen (succesvolle) toepassingen van de erfpachtmaatregel op projecten.

#### **positie LSI anno 2018/Vaststellingsovereenkomst**

LSI heeft geen ontwikkelrecht op het Schiekadeblok. De gemeente is eigenaar geworden van de gronden en opstallen die eerst onder de erfpacht aan LSI vielen. De gemeente is daarmee eigenaar van het gehele Schiekadeblok, met uitzondering van vier private panden (ten overvloede: deze panden zijn geen eigendom van LSI) Bij ontwikkelingen in het gebied behoeft, anders dan de rekenkamer stelt, niet eerst overeenstemming met LSI - als huurder van het binnenterrein - te worden bereikt. Tenzij het gewenst is om de ontwikkeling vóór het aflopen van het huurcontract te realiseren. In dat geval dient de gemeente in de naaste omgeving vervangende parkeerplaatsen aan te bieden.

De parkeerstrook (spoorstrook) maakte geen deel uit van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok (en dus niet van de Basisovereenkomst). Ook hier geldt dat LSI geen eigenaar is.

LSI heeft geen grondpositie meer, alleen - naar eigen zeggen - een financiële positie als gevolg van afspraken met de huidige eigenaar.

De raad is hierover op 29 mei 2018 (geheime brief) geïnformeerd.

Ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van het Schiekadeblok, verwijzen wij volledigheidshalve naar recente correspondentie van ons college aan de raad. De vaststellingsovereenkomst (VSO) heeft voor de raad (vertrouwelijk) ter inzage gelegen.

Overigens zou de parkeerstrook naar ons idee buiten het onderzoek van de rekenkamer moeten vallen, omdat deze geen onderdeel van de erfpachtmaatregel uit maakt.

**informatievoorziening aan de wethouder, het college en de raad.**

In de onderzoeksperiode zijn de verantwoordelijk wethouders veelvuldig geïnformeerd.

Het college heeft 23 juni 2009 een besluit genomen over de toepassing van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok.

Dit besluit past binnen de kaders door de raad gesteld namelijk het Stedenbouwkundig plan Stationskwartier en de voorwaarden bij het kredietbesluit. Het college is voldoende geïnformeerd, Het college deelt de mening van de rekenkamer dat de documentatie gefragmenteerd tot het college is gekomen. Het is echter inherent aan het proces van onderhandelen, dat de informatie over de stand van die onderhandelingen in brokstukken tot het college kwam. Daarbij speelde de grote tijdsdruk om op dat moment snel tot een goede overeenkomst te komen, ook een rol. Idealiter komt de informatie meer in samenhang op de college tafel.

Het college heeft op 23 juni 2009 onder andere scenario's, grondwaarderisico's en het faillissementsrisico meegewogen in het besluit. Met betrekking tot het risico van niet betalen van de canon zijn afspraken gemaakt in de basisovereenkomst (zie eerder in deze brief).

Er was overigens ten tijde van het afsluiten van de basisovereenkomst geen twijfel over dat de ontwikkelaar (met een succesvol track record in Rotterdam), de canon zou voldoen.

De raad is in het algemeen veelvuldig en uitvoerig (tussentijds) geïnformeerd, mondeling en schriftelijk, actief en op verzoek, openbaar en waar nodig geheim. In de aanloop naar de basisovereenkomst (februari 2009 – juli 2009), heeft het college de raad niet tussentijds geïnformeerd over de stand van de onderhandelingen. Dit past bij de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van het college voor het dagelijks bestuur van de gemeente én binnen het besluit van de raad (19 februari 2009) om een krediet van € 200 mln. beschikbaar te stellen voor de aankoop van gronden.

#### **het handelen van medewerkers**

##### *1. Mandaat*

Het college heeft op 10 februari 2009 besloten 'directeur OBR, in overeenstemming met wethouder WRO, de CFO Fysiek en directeur DMC te machtigen om in voorkomend geval, onder de in de toelichting genoemde voorwaarden, de aankoop te doen'. Gerefereerd wordt aan de voorwaarden erfpachtmaatregel zoals opgenomen in het raadsvoorstel bij het kredietbesluit van € 200 mln. (raadsbesluit 19 februari 2009). In het raadsvoorstel is opgenomen dat indien het college over individuele gevallen een besluit heeft genomen, de commissie voor Fysieke Infrastructuur, Buitenruimte en Sport daarvan in beslotenheid wordt geïnformeerd. 'Zodat de commissie, namens de raad, zicht houdt op het gebruik van de faciliteit en haar controlerende rol kan vervullen.'

De directeuren hebben, ondanks dat zij gemandateerd waren voor de aankoop, het college vooraf geïnformeerd (B&W 23 juni 2009) met een presentatie over de op handen zijnde deal met LSI, de grondwaarderisico's, het faillissementsrisico en de financiële consequenties daarvan, rock bottom scenario's, eventuele faseerbaarheid etc.

In lijn met de rekenkamer en met rekenschap van het toen gewenste hoge tempo vinden wij, met de kennis van nu, dat de risico's in de aanloop naar een dergelijke majeure beslissing uitgebreider in het college aan de orde hadden kunnen komen.

### *2. Samenstelling onderhandelingsteam*

Op initiatief van en in overleg met wethouder WRO hebben de betrokken directeuren, naast de programmamanager RCD, het onderhandelingsteam gevormd. Deze medewerkers kwalificeerden, gelet op de complexiteit van de materie als 'the best men for the job'. Bovendien was het belang van de deal voor de stad dusdanig dat sprake was van 'chefs sache', ook op het niveau van de wederpartij.

### *3. Rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

Er is een duidelijk onderscheid in rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de betrokken directeuren die een specifieke collegeopdracht vervulden enerzijds en de projectorganisatie en de lijnorganisatie anderzijds: de lijnorganisatie is verantwoordelijk voor het ten uitvoerleggen van de basisovereenkomst; de projectorganisatie RCD is, onder verantwoordelijkheid van de bestuurlijk opdrachtgever, belast met de herontwikkeling van het Schiekadeblok. Anders dan de rekenkamer stelt, vinden wij dat er niet in strijd is gehandeld met de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW). De betreffende directeuren waren belast met het aangaan van een overeenkomst voor een financieringsconstructie. Daar richt de RSPW zich niet op. Voor de gebiedsontwikkeling Schiekadeblok, belegd bij de projectorganisatie, is de RSPW wel aan de orde. Daar is de standaard, vanaf de implementatie ervan in 2009, benut. Wij zijn het eens met de rekenkamer dat de interne overleg- en beslisstructuur voor de inzet van de erfpachtmaatregel helderder en daarmee beter ingericht had kunnen. Na het afsluiten van de basisovereenkomst had deze (expliciet) aan de organisatie moeten worden overgedragen, als fase document voor de gebiedsontwikkeling.

Wij werken in het kader van de organisatievisie Stadsontwikkeling verder aan heldere processen en sturing: de opdrachtgevende rollen worden verhelderd, de (uitvoering van de) RSPW wordt verstevigd en de bestuurlijke sensitiviteit verhoogd.

### *kritiek/checks & balances*

De directeuren hebben in de fase van de totstandkoming van de basisovereenkomst gebruik gemaakt van expertise uit de projectorganisatie RCD en uit de lijnorganisatie, onder meer op het gebied van gronduitgifte. De adviezen uit de directieraad zijn meegewogen in het onderhandelingsproces. Adviezen uit de organisatie zijn onder meer aanleiding geweest voor een second opinion taxatie door een extern deskundige en voor het opnemen van afspraken om onzekerheden te mitigeren (zoals inhouden canon op de koopprijs, de concerngarantie, toetreding partner).

Ons beeld is dat kritiek uit de organisatie serieus is genomen. Dat wil echter niet zeggen dat aangedragen punten per definitie en onverkort worden overgenomen. De directeur heeft de taak en de verantwoordelijkheid om, alle aspecten in ogenschouw nemend, knopen door te hakken, dan wel, indien een besluit hieromtrent buiten zijn mandaat valt, dit goed onderbouwd aan de wethouder en via deze aan het college voor te leggen.

### **aanbevelingen**

Wij kunnen de rekenkamer niet volgen in haar redenering, waarop de conclusies zijn gestoeld.

Echter, in de aanbevelingen herkennen wij in generieke punten, die wij beschouwen als op zichzelf staande handreikingen voor verbeteringen.

Wij vullen die op onderdelen verder aan en passen deze concernbreed toe.

Hieronder geven wij kort per aanbeveling onze reactie.

1. *‘Voer grote projecten te allen tijde uit conform de RSPW en voorkom hiermee dat rollen zodanig anders worden ingevuld dat essentiële “checks & balances” niet goed functioneren of ontbreken.’*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij zijn met de uitvoering van de organisatievisie Stadsontwikkeling (SO) volop bezig de inzet van de RSPW stevig te verankeren en levend te houden op alle relevante plekken in de organisatie. Ten aanzien van inbedding van de financiering van grote projecten in de interne overleg- en besluitvormingsstructuur, maken wij duidelijke afspraken.

2. *‘Creëer hiertoe een cultuur waarin niet wordt afgeweken van de RSPW en:*  
- *die minder uitgaat van sturing van bovenaf;*  
- *waarbij een gezonde verhouding tussen ambtenaren onderling ontstaat (met name tussen lagere ambtenaren en topambtenaren);*  
- *waarbij elkaar aanspreken op gedrag in een veilige omgeving wordt gestimuleerd;*  
- *waarbij tegenspraak door de ambtelijke top actief gevraagd, gewaardeerd en gebruikt wordt.’*

Deze aanbeveling bevat relevante voorwaarden voor een gezonde, lerende organisatie. Wij onderschrijven deze. Ook deze elementen maken deel uit van de uitvoering van de organisatievisie SO. De RSPW zelf bevat heldere richtlijnen voor escalatie naar en sturing door verschillende lagen in de organisatie.

3. *‘Zie toe op een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening aan de raad en wees volledig transparant over de risico’s van grote projecten aan de raad. Zorg ervoor dat Concern Control een toets uitvoert op de juistheid van informatie aan de raad. Maak melding van situaties waarbij de informatie aan de raad niet overeenkomt met ambtelijke analyses.’*

Wij onderkennen het belang van juiste, volledige en tijdige informatievoorziening aan de raad. Een consequente inzet van de RSPW draagt daaraan bij. Over het laatste deel van uw aanbeveling merken wij het volgende op. Bij besluiten over grote projecten hechten wij eraan, alle relevante aspecten en overwegingen zoveel mogelijk met de raad te delen. Dat wil in onze ogen niet zeggen dat alle ambtelijke analyses, vaak werkende weg gemaakt en bij de overwegingen betrokken, ook naar de raad gaan. Het college bestuurt, weegt en maakt daarbij keuzes en hakt knopen door. Uiteraard met serieus oog voor de inbreng van ambtelijke analyses; zonder deze kunnen wij niet besturen

Momenteel wordt gewerkt aan de verbetering van projectbeheersing. Hierbij is ook een opdracht geformuleerd om de projectrapportage en de financiële beheersing beter in te richten. Het is de taak van Concerncontrol om te adviseren over het op te zetten systeem van rapportage. Tevens heeft Control de verantwoordelijkheid om, indien zij onjuiste of onvolledige informatie constateert, dit ongevraagd, direct en rechtstreeks te rapporteren aan de Concerndirectie en het college en indien noodzakelijk (via het college) aan de raad.

4. *Zorg voor voldoende gemeentelijke regie bij het Schiekadeblok en vergelijkbaar grote projecten, waarbij de financiële beheersing van zowel de eigen kosten als het financiële toezicht op samenwerkingspartners (in onderhavig geval een projectontwikkelaar) goed op orde is. Pas bij projecten van materiële omvang te allen tijde het vierogen-principe toe.*

Deze aanbeveling onderschrijven we en passen we toe.

*5. Dwing af dat afdoende motiveringen voor (grote) maatregelen schriftelijk worden neergelegd, zodat ambtelijke en externe adviezen niet zomaar terzijde gelegd kunnen worden.*

Wij zijn het eens met de strekking van de aanbeveling dat adviezen op de juiste plekken expliciet bij de overwegingen betrokken moeten worden. Het doorleven hiervan vinden wij sterk raken aan aanbeveling 2.

*6. Draag zorg voor een volledige en gestructureerde dossiervorming. Leg belangrijke afspraken tussen partijen schriftelijk vast. Zie ook toe op een goede overdracht van dossiers bij personele wisselingen.*

Deze aanbeveling onderschrijven we en pakken we (verder) op in het kader van de organisatievisie van het cluster Stadsontwikkeling.

Het college voegt aan de aanbevelingen van de rekenkamer de volgende verbeteringen toe:

- De inzet van het gemeentelijk instrumentarium bij gebiedsontwikkelingen is altijd maatwerk.  
Wij brengen bij raadsvoorstellen die betrekking hebben op de kaderstellende rol van de raad bij gebiedsontwikkelingen, de risico's helder in beeld.  
Wij zullen de raad uitnodigen om in interactieve sessies invulling te geven aan de kaderstellende rol van de raad.
- Wij investeren graag, mét de gemeenteraad, in de vergroting van het kennisniveau met betrekking tot gebiedsontwikkelingen. Dat helpt de raad en ons verder bij aankomende afwegingen en besluitvorming over de uiteenlopende locatieontwikkelingen. In overleg met de raad beleggen wij hier bijeenkomsten voor.

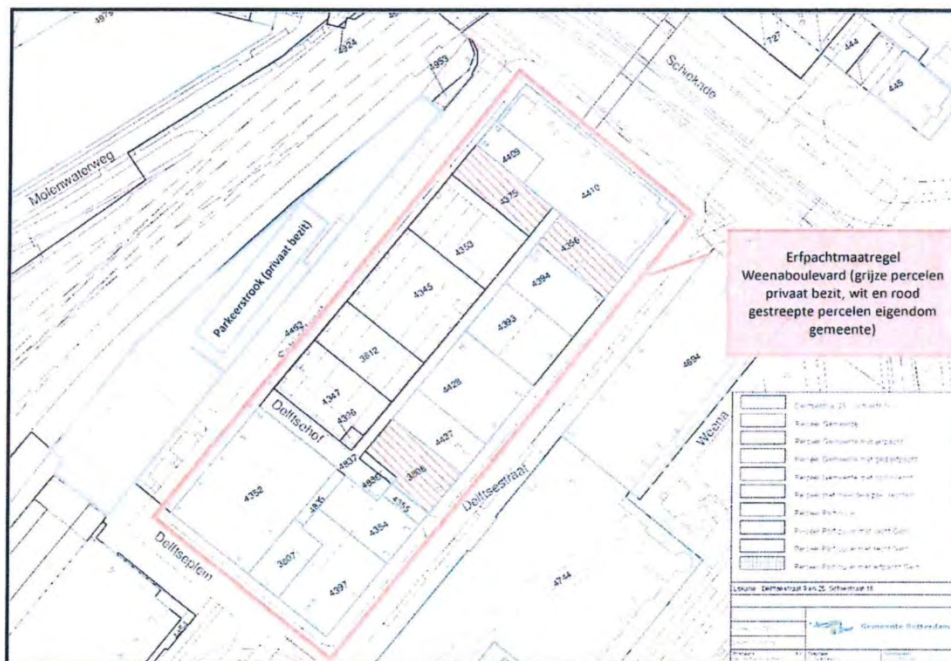
#### **afsluitend**

In 2009 heeft het gemeentebestuur het lef en de durf getoond om 'dóór de crisis heen te bouwen'. Dat kon niet zonder risico's.

Wij betreuren het dat ondanks de inzet van deze ontwikkelaar en diens financier en de inspanningen van de gemeente de gebiedsontwikkeling van het gebied niet tot stand is gekomen en dat dat uiteindelijk heeft geresulteerd in nadelige gevolgen voor de gemeente.

Mede aan de hand van uw aanbevelingen leren we graag lessen, om onze inzet in de toekomst verder te kunnen verbeteren. Ook in de toekomst zullen wij ons immers gesteld zien voor opgaven en beslissingen om ontwikkelingen en processen in onze stad mogelijk te maken. Wij nemen met regelmaat besluiten over soms ingewikkelde ontwikkelingen en projecten, en hebben er daarbij oog voor, om alle facetten in beeld te brengen en onze overwegingen zoveel mogelijk met de raad delen.

bijlage 1



**bijlage 2**

**Bijlage 2** Overzicht inzet erfpachtmaatregel projecten

Nr.	Projectnaam	Bouwprogramma	Ontwikkelaar	Grondwaarde
1.	De Calypso	407 appartementen en ca. 9.000 m2 voorzieningen	Mauritsweg B.V. (De Wilgen Vastgoed)	€ 27 mln
2.	De Markthal	228 appartementen en ca. 15.000 m2 b.v.o. voorzieningen	Markthal Rotterdam B.V. (Provast)	€ 10,8 mln
3.	De Rotterdam	225 appartementen en ca. 100.000 m2 b.v.o. voorzien	De Rotterdam CV (MAB/OVG)	€ 25,8 mln
4.	Maastuinen Fase I	25 eengezinswoningen	Van Omme & De Groot	€ 1,03 mln
5.	De Reigers (Gr. Van Zoelenlaan)	228 appartementen en ca. 578 m2 kinderdagverblijf	DW Vastgoed R'dam (De Wilgen Vastgoed)	€ 7 mln
6.	First (vh. Weenapoint)	Ca. 55.000 m2 b.v.o. voorzieningen en wonen	Weena Point II Vastgoed (Maarsen Groep)	€ 23 mln
7.	Maastuinen Fase II (Hoogvliet)	20 eengezinswoningen	Van Omme & De Groot	€ 0,89 mln
8.	De Tuinen (IJsselmonde)	15 eengezinswoningen	Van Omme & De Groot	€ 0,85 mln
9.	Nieuwe Maashof (Beverwaard)	22 eengezinswoningen	Assink Projectontwikkelaar	€ 1,3 mln

**Bronnen:**

Brief wethouder WRO aan commissie FIBS d.d. 14 februari 2012;  
Brief wethouder SOI aan commissie BWB 15 december 2015.

### 3-2 nawoord

#### algemeen

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het rapport. De rekenkamer is verheugd dat het college alle aanbevelingen overneemt, maar vindt het opmerkelijk dat het college aangeeft zich niet in de conclusies te herkennen. De conclusies van de rekenkamer vormen immers de basis voor de aanbevelingen.

Het college geeft aan “de rekenkamer niet te kunnen volgen in haar redenering waarop de conclusies zijn gestoeld”, maar een systematische onderbouwing daarvan bij elke conclusie wordt niet gegeven. De rekenkamer heeft in het kader van het bestuurlijk wederhoor wel expliciet om een reactie per hoofdconclusie gevraagd. In plaats daarvan reageert het college meer thematisch gewijs. Het gevolg is dat het college zich niet expliciet uitspreekt over bijvoorbeeld de conclusies dat de financiële beheersing tekort schoot, dat de voorwaarden van de erfpachtmaatregel zijn toegeschreven naar de casus Schiekadeblok, dat de gemeente in de onderhandelingen weinig anticiperend was en dat de gemeente kansen heeft laten liggen te voorkomen dat LSI “anderszins materieel” betrokken zou blijven.



Voordat de rekenkamer reageert op de inhoudelijke thema's die het college adresseert, gaat de rekenkamer in op enkele methodische en procedurele zaken.

#### **methodiek en procedure**

In zijn reactie heeft het college kritiek op de gevolgde methode van onderzoek. Zo zou bijvoorbeeld de rekenkamer conclusies trekken op basis van interviews, "zonder zich een zelfstandig oordeel te vormen over de juistheid van hetgeen de geïnterviewde heeft gezegd". Dit is een onjuiste veronderstelling. De rekenkamer heeft in haar onderzoek zoals gebruikelijk zogeheten triangulatie toegepast. Dit houdt in dat individuele meningen, percepties of beelden – of ze nu van een wethouder, directeur of ambtenaar zijn – getoetst worden aan ten minste twee andere bronnen. Dat kunnen andere geïnterviewden zijn, maar ook (interne) notities en documenten en zelfs e-mailcorrespondentie uit de tijd waarover in het rekenkamerrapport wordt gesproken. Naar de overtuiging van de rekenkamer leidt het gebruik van originele bronnen uit de jaren waarin het hele dossier liep, in combinatie met interviews met alle relevante stakeholders, tot een evenwichtige en complete analyse.

In het verlengde hiervan stelt het college onder meer dat het geen inzage heeft gehad "in door derden beschikbaar gestelde stukken, noch bekend zijn met wat geïnterviewden hebben verklaard". De door de rekenkamer geraadpleegde stukken betreffen allemaal documenten die bij de gemeente in bezit zouden moeten zijn, ook de stukken die derden vertrouwelijk aan de rekenkamer hebben verstrekt. Indien de dossieropbouw bij de gemeente op orde is, zou hier dus voor de gemeente geen probleem mogen zijn. Bovendien zijn in de nota van bevindingen de gebruikte documenten opgesomd (in totaal 8 pagina's). Wat betreft de ruim veertig gehouden interviews wijst de rekenkamer erop dat deze per definitie vertrouwelijk zijn en derhalve niet aan derden ter beschikking kunnen worden gesteld.<sup>3</sup> Verder is op alle gehouden interviews wederhoor met betrokkenen toegepast. Ten slotte wijst de rekenkamer erop dat zij de gemeente in kader van ambtelijk wederhoor niet alleen om een reactie op de nota van bevindingen heeft gevraagd, maar ook op een feitenreconstructie en een nadere analyse van de rekenkamer op basis van documenten van de gemeente waarop geheimhouding ligt, onder andere de vaststellingsovereenkomst. Deze feitenreconstructie en nadere analyse blijven vanwege het gebruik van geheime stukken, waaronder geheime agendaposten van het college) onderdeel uitmaken van het interne onderzoeksdossier. Door op deze stukken wel ambtelijk wederhoor toe te passen, is de rekenkamer richting het college wel degelijk transparant geweest in hoe zij tot haar oordelen is gekomen. Dat de rekenkamer dit niet in volledige openbaarheid kan laten zien, komt dus doordat het college op cruciale documenten geheimhouding heeft opgelegd.

#### **aandeel erfpachtmaatregel Schiekadeblok in relatie tot andere erfpachtprojecten**

Het college zet in zijn reactie uitvoerig de toedracht van de erfpachtmaatregel in het algemeen en de toepassing ervan op de casus Schiekadeblok in het bijzonder uiteen. Hiermee schetst het college context dat ook in het rapport van de rekenkamer is opgenomen. Het college benadrukt hierbij dat uit de erfpachtfaciliteit van € 200 mln. het Schiekadeblok weliswaar is mislukt, maar veel andere projecten wel geslaagd zijn. In een bijlage noemt het negen geslaagde projecten die uit de erfpachtfaciliteit zijn

<sup>3</sup> Zie een uitspraak van de rechtbank te Utrecht, 21 juli 2017 (zaaknummer utr 16/3859).

gefinancierd. Ten onrechte probeert het college hiermee het mislukken van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok te relativiseren. Voor het juiste perspectief: de grootte van de risico's en het type en status van het project (een gebiedsontwikkeling in premature fase) weken significant af van de overige projecten. Daarnaast bedroeg de waarde van de erfpachtfaciliteit voor het Schiekadeblok (€ 52 mln.) meer dan de helft van de totale erfpachtwaarde die met de andere negen projecten was gemoeid (+/- € 100 mln.).

#### **informatievoorziening**

Verder herkent het college zich niet in de conclusie van de rekenkamer dat het de raad gedurende het gehele proces meermalen onjuist en onvolledig heeft geïnformeerd. Het college geeft aan dat de raad "in het algemeen veelvuldig en uitvoerig (tussentijds) is geïnformeerd, mondeling en schriftelijk, actief en op verzoek, openbaar en waar nodig geheim." Dit is inderdaad juist, met uitzondering overigens van de periode tussen februari en juli 2009. Veel en frequent informeren is echter niet hetzelfde als juist en volledig informeren. En zoals blijkt uit de onderbouwing van hoofdconclusie 1 (aspecten a, b en c), ontbrak het in de informatievoorziening aan juist deze cruciale aspecten.

Meer concreet, zowel in de inhoudelijke brieven en rapportages aan de raad als in de diverse bestuursrapportages en projectrapportages (Monitor Grote Projecten) constateert de rekenkamer een discrepantie tussen de interne waarschuwingen en risico's die bekend waren en de (veel rooskleuriger) risicoprofielen die uiteindelijk aan de raad zijn gerapporteerd. Hierop gaat het college niet nader in. Een ander voorbeeld betreft de beëindiging van de erfpachtmaatregel. Het college onderkent weliswaar richting de raad dat aan het aangaan van de erfpachtmaatregel achteraf hogere risico's kleefden dan in 2009 verwacht, maar het meldt niet aan de raad dat in 2009 deze hoge risico's wel degelijk bekend waren bij de topambtenaren die de onderhandelingen voerden en waar het mandaat lag om de erfpachtmaatregel aan te gaan. Hier informeert het college de raad niet volledig.

Wat betreft de informatievoorziening aan het college over de risico's van het aangaan van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok in juli 2009, stelt het college dat deze waren "gemitigeerd door contractuele afspraken, bepalingen" etc. De rekenkamer stelt in haar rapport echter vast dat weliswaar risico's zijn gemeld aan het college, maar dat uit de officiële documenten niet blijkt dat betrokken topambtenaren alle ambtelijk onderkende risico's en waarschuwingen hebben gemeld. Evenmin hebben zij de omvang van de risico's niet nader richting het college gespecificeerd. Het college is overigens niet erg consistent in zijn oordeel over de informatievoorziening aan de raad en het college zelf. Ondanks dat het college niet van oordeel is dat de raad meermaals onjuist en onvolledig is geïnformeerd, stelt het dat "achteraf gezien, een uitvoeriger exposé over de risico's over de toepassing van risico's van toepassing van de erfpachtmaatregel specifiek op gebiedsontwikkelingen en op scenario's in geval van het niet betalen van canon, niet had misstaan". Ook vindt het "dat de raad in dit krachtenveld beter meegenomen had moeten worden." Ook stelt het nu dat "de risico's in de aanloop naar een dergelijke majeure beslissing uitgebreider in het college aan de orde hadden kunnen komen". B en W gebruiken hier verschillende eufemismen voor onjuist en onvolledig informeren en ondersteunen daarmee feitelijk de betreffende hoofdconclusies.

#### **Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)**

Het college stelt dat het vestigen van een voorkeursrecht wel degelijk ambtelijk alsook bestuurlijk is besproken en overwogen, maar dat gelet op een aantal in de reactie genoemde redenen dit alternatief voor de erfpachtmaatregel nooit aan de raad is gepresenteerd. De rekenkamer concludeert op basis van het onderzoek dat het vestigen van Wvg volgens betrokken ambtenaren en externe deskundigen wel degelijk een (goedkoper) alternatief bood voor de erfpachtmaatregel. De topambtenaren die gemandateerd waren voor het aangaan van de erfpachtmaatregel, beschouwden dit echter als hooguit een “plan b”. Dat gegeven alleen al laat zien dat het wel degelijk een alternatief was, maar zoals uit het onderzoek blijkt was al in een vroeg stadium besloten dat de erfpachtmaatregel op LSI toegepast moest worden (zie paragraaf 2-4-12 in de nota van bevindingen)

#### **mandaat**

Het college stelt in zijn reactie dat het college op 10 februari 2009 heeft besloten om de “directeur OBR, in overeenstemming met wethouder WRO, de CFO fysiek en directeur DMC te machtigen om in voorkomend geval, onder de in de toelichting genoemde voorwaarden, de aankoop te doen”. Het college vermeldt echter niet dat later die maand, het college (in tegenstelling tot het eerdere besluit waarnaar hierboven wordt verwezen) besloot dit mandaat alleen op te dragen aan de directeur OBR, een en ander op grond van zijn bestaande mandaatbevoegdheid in het kader van het Integraal Mandaat- en Volmachtbesluit 2006 (IMVB 2006). Daarmee is de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het aangaan van de overeenkomst bij één persoon komen te liggen, waardoor cruciale checks & balances op dit omvangrijke dossier niet konden functioneren.

#### **RSPW**

Het college licht verder toe waarom niet in strijd met de RSPW zou zijn gehandeld. De RSPW geldt naar het oordeel van het college niet voor directeuren die belast zijn met het aangaan van een overeenkomst voor een financieringsconstructie. Bij gebiedsontwikkelingen is de RSPW wel aan de orde. Het college gaat met haar tamelijk formalistische argument voorbij aan een essentie van de RSPW, namelijk het zorgdragen voor een goede governance van en checks en balances binnen een project. Gelet op de aard van de erfpachtmaatregel – namelijk, het realiseren van een gebiedsontwikkeling – dient de RSPW juist bij uitstek voor het mitigeren van risico's die inherent zijn aan dit type grote projecten.

#### **governance en ambtelijke kritiek**

De rekenkamer merkt op dat het college onvoldoende ingaat op de conclusie dat de gebrekkige governance het mogelijk maakte dat checks en balances onvoldoende functioneerden en tegenspraak niet werd geaccepteerd. Het college stelt dat kritiek uit de organisatie serieus is genomen, hetgeen volgens het college niet wil zeggen dat aangedragen punten per definitie en onverkort worden overgenomen. Het college doet hiermee geen recht aan de daadwerkelijke situatie. Uit het onderzoeksdossier blijkt expliciet dat het onderhandelsteam de kritiek van ambtenaren voorafgaand aan het afsluiten van de erfpachtmaatregel, als tegenwerking heeft ervaren. De betrokken ambtenaren die dit werd verweten, ervoeren dit in hun woorden als een koude douche. Dit voorval staat niet op zichzelf. In haar onderzoek naar oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk ('Werken onder druk', juli 2018) wees de rekenkamer er reeds op dat in verschillende delen van de gemeentelijke organisatie een sterk hiërarchische stijl van leidinggeven wordt ervaren, waarbij het geven van tegendruk niet gewenst is.

#### **parkeerstrook**

Ten slotte gaat de rekenkamer nog in op de opmerkingen van het college over de parkeerstrook. Het college stelt dat deze “buiten het onderzoek van de rekenkamer zou moeten vallen, omdat deze geen onderdeel van de erfpachtmaatregel uitmaakt.” Los van het feit dat het aan de rekenkamer is om de scope van haar onderzoek te bepalen, is het onmiskenbaar dat materieel de parkeerstrook als een rode draad door het gehele dossier loopt; zeker in het licht van de stelling van het college dat LSI geen juridische of “anderszins materiële positie” mocht behouden in het Schiekadeblok. LSI heeft echter een langlopend huurcontract (tot uiterlijk 2036) voor een parkeerterrein in het Schiekadeblok dat niet zonder instemming van LSI beëindigd kan worden, terwijl dit parkeerterrein van belang is voor de toekomstige ontwikkeling van het Schiekadeblok. De verhuur van dit parkeerterrein is via een ingenieus contractueel arrangement gekoppeld aan de parkeerstrook langs het spoor, waarvan LSI weliswaar niet de eigenaar is, zoals het college terecht aangeeft, maar waarover LSI wel afspraken heeft gemaakt met de rechtmatige eigenaar.

# *nota van bevindingen*



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

In de loop van 2008 wordt duidelijk dat de kredietcrisis gevolgen zou hebben voor de maatschappelijke, ruimtelijke en economische ontwikkeling van Rotterdam. Tegen die achtergrond stelt het college begin 2009 voor een erfpachtfaciliteit in te zetten om stagnatie van bouwprojecten en locatieontwikkelingen te voorkomen. In februari 2009 gaat de raad ten behoeve van deze erfpachtfaciliteit akkoord met het beschikbaar stellen van een krediet van € 200 mln. Het Schiekadeblok is één van de (her)ontwikkellocaties in het Rotterdam Central District (RCD) en één van de tien projecten waarvoor de erfpachtfaciliteit wordt benut. In het kader van de herontwikkeling van het RCD wordt beoogd het Schiekadeblok te ontwikkelen tot een gebied voor kantoren, wonen, horeca, detailhandel en andere voorzieningen.

Eind juli 2009 sluit de gemeente een overeenkomst met LSI en Weena Boulevard C.V. De gemeente verwerft hiermee op basis van de erfpachtfaciliteit de verworven gronden van LSI binnen het Schiekadeblok voor € 52 mln. De grond wordt vervolgens in erfpacht uitgegeven aan de daartoe opgerichte commanditaire vennootschap Weena Boulevard C.V. In de loop van 2012 wordt duidelijk dat LSI niet aan haar verplichtingen kan voldoen en er ontstaan achterstanden in de canonbetalingen. De gemeente en LSI proberen er samen uit te komen, maar zonder succes: in november 2014 besluit het college de onderhandelingen met LSI te beëindigen. In juli 2015 beëindigt de Vaststellingsovereenkomst de erfpachtrelatie tussen de gemeente en LSI.

Op 2 juni 2016 wordt de afwikkeling van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok besproken in de gemeenteraad, waarbij een motie wordt aangenomen waarin de Rekenkamer Rotterdam wordt verzocht een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken omtrent de uitvoering van de erfpachtmaatregel.<sup>4</sup> De directeur van de rekenkamer laat de gemeenteraad weten te voldoen aan het verzoek en een onderzoek uit te voeren.<sup>5</sup>

## 1-2 doel- en vraagstelling

### 1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- Na te gaan wat de feitelijke gang van zaken is geweest rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok en in kaart te brengen wat de gevolgen zijn van het besluit om de erfpachtovereenkomst met LSI te beëindigen.
- Te beoordelen of het college de raad adequaat heeft geïnformeerd over de gang van zaken rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok.

<sup>4</sup> Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Onderzoek Rekenkamer naar Erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 2 juni 2016.

<sup>5</sup> Rekenkamer Rotterdam, brief aan de gemeenteraad 'Erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok', 20 juni 2016.

**1-2-2 vraagstelling**

*centrale onderzoeksvraag:*

De centrale vragen van dit onderzoek luiden als volgt:

- 1 *Wat was de feitelijke gang van zaken rond de erfpachtmaatregel Schiekadeblok en wat zijn de gevolgen van het beëindigen van de Basisovereenkomst met LSI?*
- 2 *Heeft het college de raad betrouwbaar geïnformeerd over de gang van zaken rond de toepassing en afwikkeling van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok?*

*deelvragen*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe is het proces rond de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok verlopen en is daarbij voldaan aan de geldende voorwaarden?
- 2 Welke feiten hebben zich voorgedaan in aanloop naar het besluit van het college om de Basisovereenkomst met LSI te beëindigen en op welke gronden heeft het college dit besluit genomen?
- 3 Hoe is het proces rond de afwikkeling van de Basisovereenkomst met LSI verlopen?
- 4 Wat zijn de (financiële) gevolgen van de beëindiging van de Basisovereenkomst tussen de gemeente en LSI?
- 5 Heeft het college de gemeenteraad volledig, tijdig en juist geïnformeerd over:
  - a de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok?
  - b de gebeurtenissen in aanloop naar de beëindiging van de overeenkomst?
  - c de afwikkeling van de overeenkomst met LSI?

**1-2-3 normenkader**

De rekenkamer hanteert voor deelvragen 1 en 5 normen. De normen die betrekking hebben op deelvraag 1 zijn in onderstaande tabel weergegeven (zie ook bijlage 2).



tabel 1-1 : normenkader deelvraag 1

norm	criteria
bij de toepassing van de erfpachtmaatregel voor het Schiekadeblok is voldaan aan de voorwaarden die de raad heeft gesteld bij het beschikbaar stellen van een krediet voor de aankoop van gronden in 2009.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het Schiekadeblok is gelegen in een VIP-gebied</li> <li>• ter onderbouwing van de aankoopprijs zijn minimaal twee taxaties opgesteld in opdracht van de gemeente</li> <li>• de verwervingsprijs is niet hoger dan de verwervingskosten van LSI, vermeerderd met aantoonbare aan het project te relateren plankosten</li> <li>• de erfpachtcanon dekt de financieringslasten van de aankoop of van het gemeentelijk grondbezit</li> <li>• de erfpachtovereenkomst bood voldoende zekerheid over de voortzetting van de locatieontwikkeling</li> <li>• de overeenkomst bevat een expliciete exitregeling bij niet presteren van LSI</li> <li>• het grondbezit is van belang voor de voortzetting van de locatieontwikkeling</li> <li>• er is sprake van het voorkomen van versnipperd grondbezit</li> </ul>

De rekenkamer heeft een norm toegevoegd ten aanzien van de voorwaarden die door de gemeente zijn gesteld aan het kunnen toepassen van erfpachtmaatregel inzake gebiedsontwikkelingen. Deze aanvullende norm luidt dat de gestelde voorwaarden zodanig zijn geformuleerd dat een objectieve toepassing ervan mogelijk is.

Voor deelvraag 5 zijn de normen volledig, tijdig en juist van toepassing (zie tabel 6-1).

#### 1-2-4 afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de inzet van erfpachtmaatregel voor de aankoop van het Schiekadeblok. Aan andere projecten waarvoor de erfpachtmaatregel is ingezet wordt weliswaar in deze rapportage voor zover relevant gerefereerd, maar deze blijven buiten beschouwing met betrekking tot bevindingen en uiteindelijke oordeelsvorming.

Het onderzoek is uitgevoerd bij de gemeente en andere betrokken partijen, voor zover deze partijen bereid waren om hun medewerking aan het onderzoek te verlenen. Het onderzoek omvat een periode van tien jaar, namelijk van 2006 t/m 2016. De onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage 1.

### 1-3 omgang vertrouwelijkheid en geheimhouding

#### 1-3-1 omgang geheime bronnen

De rekenkamer heeft voor haar onderzoek gebruik gemaakt van diverse documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd als ook diverse documenten waarop het college geheimhouding heeft gelegd. De rekenkamer kan en mag hier niet uit citeren, hoewel betreffende documenten cruciaal zijn voor een evenwichtige oordeelsvorming.

Van een aantal van deze geheime stukken waar de raad eerder geheimhouding op heeft gelegd, namelijk die stukken die relevant zijn voor het (openbare) rapport, heeft de gemeenteraad op verzoek van de rekenkamer op 20 december 2018 besloten de geheimhouding op te heffen. Het voorliggende rapport is hierop aangepast.

Vanwege het feit dat op diverse andere stukken, met name collegestukken, nog steeds geheimhouding ligt, verdient de wijze waarop dit rekenkamerrapport is opgebouwd een nadere toelichting.

Het rapport bestaat zoals gebruikelijk uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport zijn gebaseerd op het volledige onderzoeksdossier dat de rekenkamer tot zijn beschikking heeft, inclusief alle geheime stukken. De nota van bevindingen, onderdeel van het rapport, beantwoordt de onderzoeksvragen en biedt de onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen. In de nota van bevindingen is gebruik gemaakt van en wordt verwezen naar feitenmateriaal dat gebaseerd is op alle beschikbare informatie waarop geen geheimhouding van het college of van de gemeenteraad rust.

Van diverse stukken, met name collegestukken, waarop nog immer geheimhouding rust is in het rapport wel gebruik gemaakt, zonder hier specifiek naar te verwijzen of uit te citeren. De betreffende feiten zijn om die reden nader uitgewerkt in een tweetal documenten, te weten een (chronologische) feitenreconstructie en een nadere analyse van de rekenkamer. Deze beide documenten maken derhalve géén onderdeel uit van het (openbare) rapport. Zij zijn onderdeel van het vertrouwelijke interne onderzoeksdossier van de rekenkamer. Op beide interne documenten wordt in paragrafen 1-3-2 (feitenreconstructie) en 1-3-3 (nadere analyse rekenkamer) nader ingegaan.

#### **1-3-2 geheime stukken en feitenreconstructie**

In de feitenreconstructie heeft de rekenkamer het verloop van het dossier Schiekadeblok in redelijke mate van detail beschreven. Hierin staat een nadere onderbouwing van de analyses van de rekenkamer die in de nota van bevindingen zijn beschreven. De feitenreconstructie is gebaseerd op een omvangrijk onderzoeksdossier dat de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft samengesteld. Dit onderzoeksdossier bevat veel informatie, waaronder e-mailcorrespondentie, memo's en formele stukken. In de nota van bevindingen wordt eveneens het verloop van het dossier beschreven, maar op een hoger abstractieniveau. In de nota van bevindingen zijn de interviews die de rekenkamer met betrokkenen heeft gevoerd verwerkt en beschrijft de rekenkamer haar analyses op basis van alle verschillende bronnen.

In de feitenreconstructie wordt verwezen naar stukken waarop de raad en het college geheimhouding hebben gelegd. Geheime raadsstukken betreffen met name brieven van het college aan de raad en (verslagen van) besloten bijeenkomsten van de raadscommissie. Opgelegde geheimhouding door het college betreft met name agendaposten en notulen van collegevergaderingen. Ook rust er geheimhouding op de (inhoud van de) Vaststellingsovereenkomst. Doordat er op deze stukken geheimhouding is gelegd door het college en de raad, verwijst de rekenkamer in deze nota van bevindingen niet expliciet naar deze stukken. Deze stukken maken wel onderdeel uit van het chronologische feitenrelaas zoals vastgelegd in de feitenreconstructie.

De feitenreconstructie is, ondanks dat deze onderdeel is en blijft van het interne onderzoeks dossier van de rekenkamer, in het kader van zorgvuldig ambtelijk hoor en wederhoor aan de directeur Stadsontwikkeling en LSI voorgelegd. In de versie die voor reactie aan LSI is voorgelegd, zijn de stukken tekst die gebaseerd zijn op of afgeleid zijn van geheime gemeentelijke stukken onzichtbaar gemaakt. De feitenreconstructie maakt zoals opgemerkt geen onderdeel uit van de openbare rapportage van de rekenkamer.

**1-3-3 document ‘analyse rekenkamer geheime stukken’**

Zoals genoemd mag de rekenkamer niet naar stukken verwijzen in dit openbare rapport waar nog geheimhouding op rust. De rekenkamer heeft wel enkele analyses gebaseerd op deze geheime stukken. Dit zijn voornamelijk analyses die gebaseerd zijn op stukken waarop het college geheimhouding heeft gelegd, zoals agendaposten en notulen van collegevergaderingen, maar ook bijvoorbeeld op de Vaststellingsovereenkomst. Deze analyses zijn dan in algemene strekking, dat wil zeggen in niet tot de bron herleidbare formuleringen, verwoord in deze nota van bevindingen. De onderbouwing van die analyses ontbreekt in deze nota van bevindingen wegens de geheimhouding. De onderbouwing van deze analyses is in een apart document beschreven. Dit document is ‘analyse rekenkamer geheime stukken’. Dit is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeks dossier. Waar in deze nota van bevindingen dergelijke analyses van de rekenkamer zijn gebaseerd op geheime informatie, is dit in de tekst aangegeven en wordt er verwezen naar het document ‘analyse rekenkamer geheime stukken’.

**1-3-4 pseudonimisering door rekenkamer**

De rekenkamer heeft de namen van de betrokkenen bij dit dossier gepseudonimiseerd. Hoewel de rekenkamer betreurt dat dit ten koste gaat van de leesbaarheid, acht de rekenkamer deze maatregel nodig in het kader van zorgvuldigheid. In het rapport komen de volgende pseudonimiseringen voor:

- juridisch bureau A
- juridisch bureau B
- juridisch bureau C
- juridisch bureau D
- juridisch bureau E
- projectontwikkelaar I
- vastgoedonderneming J
- mediabedrijf K
- multinational L
- casino M
- kredietinformatiebureau N
- projectontwikkelaar O
- bouwonderneming P
- bouwonderneming Q
- architectenbureau R
- hotelketen S
- taxatiebureau T
- taxatiebureau U
- taxatiebureau V
- taxatiebureau W
- kredietinformatiebureau X

- consultancy bureau Y
- accountants- en adviesbureau Z
- betrokken topambtenaar
- betrokken topambtenaren
- ambtenaar 3
- bank IV
- bank V

LSI en Weena Boulevard (zie par. 1-4-3 beschrijving stakeholders) zijn niet gepseudonimiseerd.

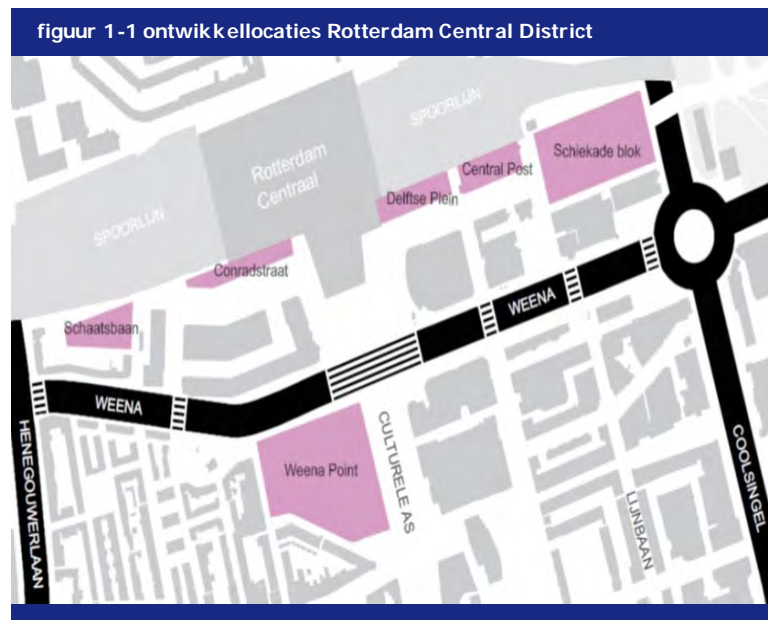
## 1-4 beschrijving context

Hieronder volgen korte beschrijvingen van het Rotterdam Central District, erfpacht en de stakeholders.

### 1-4-1 Rotterdam Central District

Het Schiekadeblok is gelegen in het Rotterdam Central District (RCD). De gebiedsontwikkeling van het RCD streeft een hoog ambitieniveau na waarmee Rotterdam zich stevig op de kaart van het Europese stedennetwerk wil positioneren.

Eén van de ontwikkellocaties binnen het RCD is het Schiekadeblok. Het blok is gelegen tussen de Schiekade, de spoorlijn en de Delftsestraat. Figuur 1-1 toont in paars de verschillende ontwikkellocaties die onderdeel uitmaken van de herontwikkeling van het Central District.



### 1-4-2 uitleg erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om de onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken. Dit houdt dus in dat erfpacht ervoor zorgt dat een ander dan de eigenaar de onroerende zaak onder zich mag hebben én deze mag gebruiken (waaronder bebouwen, het gebouwde huis bewonen et cetera). In de akte van vestiging kan aan de erfpachter de verplichting worden opgelegd om op al dan niet regelmatig terugkerende tijdstippen een geldsom –

de canon- te betalen.<sup>6</sup> Naast betaling van canon bevat de akte ook de verplichting om de koper van een gerealiseerd projectdeel te verplichten de canon af te kopen. In 1974 heeft de gemeenteraad van Rotterdam het erfpachtstelsel ingevoerd. Het doel was sturing te geven aan het gebruik van de grond en de prijsontwikkelingen van de grond aan de gemeenschap te laten toevloeien. In 2002 heeft een nieuw college (VVD, CDA en Leefbaar Rotterdam) het erfpachtstelsel afgeschaft. Het nieuwe college vond het eerlijker dat burgers door aankoop van de grond zelf kunnen profiteren van waardeestijging.<sup>7</sup>

De gemeente bekijkt in 2009 de mogelijkheden het erfpachtinstrumentarium in te zetten voor belangrijke projecten in de stad die door de kredietcrisis dreigen te stagneren. Middels de erfpachtmaatregel kan de gemeente grond aankopen van de ontwikkelaar, zodat de ontwikkelaar het geld dat met de verkoop wordt verkregen kan gebruiken om de ontwikkeling mede te financieren. De gemeente geeft de grond vervolgens in erfpacht uit.

Voor deze erfpachtmaatregel was een totaal budget van € 200 mln. vastgesteld. Om in aanmerking te komen voor de erfpachtmaatregel moesten de aanvragers aan bepaalde criteria voldoen.

#### 1-4-3 beschrijving stakeholders

De gemeente Rotterdam, LSI en bank IV/bank V zijn de voornaamste stakeholders inzake de erfpachtmaatregel Schiekadeblok.<sup>8</sup> Ook enkele externe adviseurs die door de gemeente en LSI zijn ingehuurd hebben een belangrijke rol gespeeld. Hieronder worden ze kort toegelicht.

##### LSI

LSI was in de periode 2006-2009 een bekende projectontwikkelaar in Rotterdam en daarbuiten. LSI had diverse ontwikkelingen in Rotterdam (en daar buiten) succesvol weten te realiseren. Een voorbeeld van een succesvolle ontwikkeling in Rotterdam is Central Post. Dit betrof een toonaangevend en innovatief project.

Ter verduidelijking: LSI bestaat uit verschillende C.V.'s, N.V.'s en B.V.'s. De Basisovereenkomst en de bijbehorende akte inzake het Schiekadeblok zijn gesloten tussen de gemeente, Weena Boulevard CV en LSI Project Investment N.V. Om verwarring te voorkomen: zowel de bedrijfsnamen LSI als Weena Boulevard (een van de vele werkmaatschappijen binnen het LSI concern) worden in onderhavig rapport genoemd.<sup>9</sup> Voor de leesbaarheid hanteert de rekenkamer het algemene begrip LSI. In voorkomende gevallen wordt in strikt juridische zin eventueel ook Weena Boulevard bedoeld.

<sup>6</sup> Informatie over erfpacht. Verkregen op 14 mei 2018 van <http://www.wetrecht.nl/erfpacht/>.

<sup>7</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voorjaarsnota 2017 gemeente Rotterdam', verkregen op 18 december 2017 van <https://voorjaarsnota.rotterdam.nl/p148061/erfpacht> en <https://www.trouw.nl/home/rotterdam-verlaat-erfpachtsysteem-ab25a82a/>, verkregen op 18 december 2017.

<sup>8</sup> Ook de media is een stakeholder. De media wordt hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>9</sup> Juridisch bureau A, 'Basisovereenkomst Rotterdam Central district'. Juli 2009. In artikel 12.2 van de basisovereenkomst is bepaald dat LSI en Weenaboulevard een overeenkomst zullen sluiten, waarbij Weenaboulevard aan LSI de opdracht verleent om namens Weenaboulevard het project verder te ontwikkelen.

**gemeente**

Vanuit de gemeente zijn verschillende ambtenaren en teams betrokken (geweest) bij de erfpachtmaatregel Schiekadeblok. In periode van 2009 tot 2015 zijn er binnen het gemeentelijk team veel personele wisselingen geweest.

Het onderhandelteam ten tijde van het afsluiten van de erfpachtmaatregel bestond uit een topambtenaar, een andere topambtenaar en ambtenaar 3.<sup>10</sup> De onderhandelingen met LSI en de bank vonden vooral op directieniveau plaats. Op dit dossier heeft het hoogste ambtelijke niveau een doorslaggevende rol van betekenis gespeeld.

Het projectteam bestond uit ambtenaren afkomstig uit verschillende afdelingen en met verschillende achtergronden en disciplines. In het projectteam werden inhoudelijke zaken nader besproken. In het (interne) projectplan worden de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken stakeholders beschreven voor het project Schiekadeblok. Tabel 1-2 geeft de projectstructuur weer.

**tabel 1-2: rollen en verantwoordelijkheden volgens projectplan RCD-Schiekadeblok**

*Gemeentelijke opdrachtgevers:*

bestuurlijk opdrachtgever	B&W, namens wethouder <sup>11</sup> , stuurgroep RCD
ambtelijk opdrachtgever	betrokken topambtenaar
dagelijks opdrachtgever	ambtenaar 3

*Projectteam bestaat uit:*

medewerkers van dS+V	PMBR, Stedenbouw, aangevuld door Landschap en V&V
medewerkers van OBR	WeCo, GU en PE

bron: Gemeente Rotterdam, 'Projectplan RCD-Schiekadeblok', 28 november 2008.

<sup>10</sup> Wegens de gevoelige aard noemt de rekenkamer deze personen niet bij functie. Zie ook par. 3-3-3.

<sup>11</sup> Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen, Vastgoed en Stedelijke economie.

Het aansturingmodel voor de gebiedsontwikkeling RCD zag er per 2009 als volgt uit:

figuur 1-2 aansturingmodel gemeente



bron: Gemeente Rotterdam, 'Stuurgroeprapportage RCD 1e kwartaal 2010', 28 mei 2010. Aangevuld door de rekenkamer.

In het projectplan staat ook beschreven wie er, afhankelijk van het onderwerp, vanuit de gemeente aanschuift. Volgens dit plan worden de onderhandelingen met LSI gevoerd door OBR/GU, samen met de projectmanager Schiekadeblok. De voortgang van de onderhandelingen wordt besproken in het projectteam, de uiteindelijke overeenkomst wordt via het projectteam in de besluitvormingsstructuur van het RCD programma gebracht. Betrokken topambtenaren informeren de directieraad RCD over de voortgang van project Schiekadeblok.

#### de banken

De vastgoedbank bank IV was de primaire financier van LSI (LSI had al hypotheek lopen bij bank IV voordat de erfpachtmaatregel tot stand kwam). Bank V was in 2009 enig aandeelhouder van bank IV. In 2015 is bank IV volledig geïntegreerd in bank V. Met deze integratie vertrok de directievoorzitter van bank IV, waar de gemeente en LSI

veel zaken mee hadden gedaan en die een belangrijke rol heeft gespeeld in dit dossier. Vanaf dat moment is de bank veel onderdelen van haar vastgoedportefeuille gaan 'afstoten'.

#### **externe adviseurs**

Zowel de gemeente als LSI hebben veelvuldig extern advies ingewonnen, vooral op juridisch vlak. Juridisch bureau A is de huisnotaris van de gemeente en huisjurist van LSI. Een adviseur van dit kantoor begeleidt zowel de opzet van de erfpachtmaatregel bij de gemeente als ook de totstandkoming van de Basisovereenkomst tussen gemeente en LSI.

Daarnaast wint de gemeente op frequente basis juridisch advies in bij (huisjurist) juridisch bureau B. Ook de bank heeft zich in het gehele proces en (met name) rondom de totstandkoming van de Vaststellingsovereenkomst laten bijstaan door een juridisch adviseur.

Ook heeft consultancybureau Y een belangrijke rol gespeeld, onder andere voor het opstellen van het "rock bottom scenario". Ook heeft consultancybureau Y de regieteam-overleggen tussen de gemeente en LSI en de stedenbouwkundige tafelsessies begeleid en LSI (later) bijgestaan in het komen tot alternatieve plannen. Daarnaast hebben diverse andere externe adviseurs een rol gespeeld, zowel in opdracht van de gemeente als van LSI.

### **1-5 leeswijzer**

In de nota van bevindingen zijn de bevindingen van de rekenkamer beschreven. De bevindingen zijn gebaseerd op de analyse van het dossier, aangevuld met informatie uit interviews. Gelet op de omvang en lange doorlooptijd van het dossier en de complexiteit ervan, is in deze nota voor ieder jaar een synthese opgenomen. De rekenkamer handhaaft bij de beantwoording van de onderzoeksvragen de chronologie. Dit betekent dat per jaar inzicht wordt gegeven in de gebeurtenissen en bevindingen. De weergegeven tijdbalken arceren de periode waar bijbehorend hoofdstuk of paragraaf betrekking op heeft. Wel heeft de rekenkamer, gelet op de grote omvang en de lange doorlooptijd van het dossier, een clustering aangebracht in vier overkoepelende fasen.

Na het inleidende hoofdstuk 1 beschrijft de rekenkamer in hoofdstuk 2 het proces rond de toepassing van de erfpachtmaatregel en bekijkt of daarbij voldaan is aan de geldende voorwaarden. In hoofdstuk 3 beschrijft de rekenkamer het proces voorafgaand aan het collegebesluit de onderhandelingen met LSI te beëindigen. In hoofdstuk 4 komt de afwikkeling van de Basisovereenkomst aan bod tot het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst. In hoofdstuk 5 wordt de vraag beantwoord welke (financiële) gevolgen de beëindiging van de Basisovereenkomst heeft. Wegens geheimhouding die op de Vaststellingsovereenkomst rust, is de onderbouwing van de analyse van de rekenkamer beschreven in 'analyse rekenkamer geheime stukken' (zie paragraaf 1-3-3). Hoofdstuk 6 beschrijft tenslotte de informatievoorziening aan de raad op basis van hetgeen hierover in de eerdere hoofdstukken reeds chronologisch is opgenomen.

In elk hoofdstuk beschrijft de rekenkamer per jaar cursieve conclusies. Deze cursieve conclusies (niveau x-x) geven samenvattend de kern weer van de sub-paragrafen (niveau x-x-x) die daarop volgen.



In de nota van bevindingen wordt op verschillende plaatsen gesproken van betrokken topambtenaren en betrokken lagere ambtenaren. Het gaat hier om ambtenaren die betrokken zijn bij het dossier erfpachtmaatregel Schiekadeblok.

**1-5-1 discrepantie beleving gemeente - LSI**

De rekenkamer merkt op dat er discrepantie bestaat tussen de beleving van de gemeente en LSI over diverse gebeurtenissen in het gehele dossier. In de nota van bevindingen heeft de rekenkamer de verschillen van mening weergegeven (waar dit van toegevoegde waarde is). De rekenkamer onthoudt zich bij deze verschillen van mening nadrukkelijk van enige oordeelsvorming.



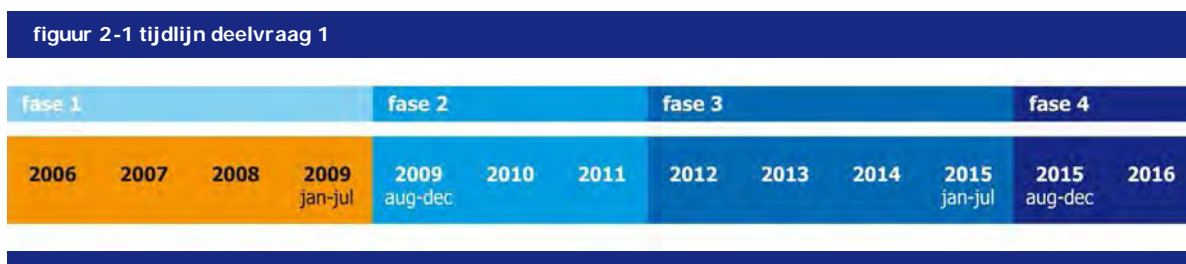
NO PLACE FOR  
BEGINNERS OR  
SENSITIVE  
HEARTS

LCR 21 4907 6

BBB  
RRR

## 2 toepassen erfpachtmaatregel op Schiekadeblok

### 2-1 inleiding



De tijd balken in dit rapport onderscheiden de verschillende fasen in dit dossier. In de inleiding van ieder hoofdstuk is oranje gearceerd op welke periode het hoofdstuk betrekking heeft. In de opeenvolgende paragrafen is in oranje weergegeven welk jaar wordt behandeld.

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag 1 centraal:  
Hoe is het proces rond de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok verlopen en is daarbij voldaan aan de geldende voorwaarden?

De rekenkamer begint met de beantwoording van het eerste deel van de deelvraag:  
1 Hoe is het proces rond de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok verlopen?  
In de beantwoording beschrijft de rekenkamer hoe de erfpachtmaatregel is vormgegeven binnen de gemeente Rotterdam. De eerste contacten tussen LSI en gemeente met betrekking tot het Schiekadeblok dateren uit 2006. Ten tijde van de vormgeving van de erfpachtmaatregel, waaraan de gemeenteraad op 19 februari 2009 goedkeuring verleent, vinden onderhandelingen met LSI plaats. Deze onderhandelingen resulteren in het toepassen van de erfpachtmaatregel op deze gebiedsontwikkeling, zoals vastgelegd in de erfpachtakte in juli 2009. Het verloop van dit proces is beschreven in paragrafen 2-2 tot en met 2-4.

Vervolgens wordt het tweede deel van de deelvraag beantwoord:

2 Is daarbij voldaan aan de geldende voorwaarden?

In paragraaf 2-5 komen deze voorwaarden aan bod en de mate waarin hieraan voor de casus Schiekadeblok is voldaan.

## 2-2 Schiekadeblok vóór toepassing erfpachtmaatregel (2006/2007)



Al in 2006 zoekt projectontwikkelaar LSI contact met de gemeente: LSI wil graag tot een integrale gebiedsontwikkeling komen voor de oostzijde van het Centraal Station. Hiervoor wil LSI een samenwerkingsovereenkomst sluiten met de gemeente voor de ontwikkeling van het Schiekadeblok. De gemeente geeft aan enthousiast te zijn over het concept van een integrale ontwikkeling van het stationsgebied, maar ziet nog geen aanleiding voor een samenwerking. De gemeente geeft LSI te kennen eerst een stevigere positie in het gebied te moeten verwerven en zicht te hebben op toekomstige eindgebruikers als voorwaarde om tot een eventuele deal te komen. Vanaf 2007 vergroot LSI haar eigendomspositie in het Schiekadeblok; daarnaast zijn delen van het blok in handen van de gemeente en van derden.

Projectontwikkelaar LSI heeft reeds geruime tijd voordat de crisis uitbreekt contact met de gemeente over de ontwikkeling van het Schiekadeblok, dan nog geheel buiten de kaders van de erfpachtmaatregel die begin 2009 wordt vormgegeven. Al in 2006 heeft LSI plannen en ideeën voor een integrale ontwikkeling van het gebied ten oosten van het Centraal Station. LSI wil graag tot een samenwerkingsovereenkomst komen, maar de gemeente ziet hier dan nog geen aanleiding toe. De gemeente heeft tot dan toe slechts een kaderstellende en faciliterende rol en geeft richting LSI aan geen samenwerking aan te zullen gaan zolang LSI geen stevige positie heeft in het gebied. Zicht op toekomstige eindgebruikers van een nieuwe ontwikkeling is een bepalende voorwaarde voor de gemeente om tot een samenwerking te komen voor een nieuwe gebiedsontwikkeling. Vanaf 2007 verwerft LSI diverse percelen in het Schiekadeblok. Naast LSI hebben ook de gemeente en derden eigendomsposities in het blok.

De visie op de ontwikkeling van het gebied komt uit de koker van LSI. LSI geeft aan dat hun visie op het RCD al dateerde uit de periode 2002/2003 toen LSI samen met vastgoedonderneming J het gebouw Central Post aankocht. In die tijd zijn volgens LSI de eerste contouren van een gebiedsvisie RCD ontstaan.<sup>12</sup> Eind 2006 stuurt LSI de gemeente naar aanleiding van een eerdere bespreking met de gemeente een voorstel voor de beoogde gebiedsontwikkeling. De gemeente is hierover enthousiast en geeft begin januari 2007 LSI te kennen in gesprek te zullen gaan met diverse marktpartijen en overige belanghebbenden om van gedachten te wisselen over een sterk concept. Hieruit leidt de rekenkamer af dat er eind 2006/2007 bij de gemeente nog geen duidelijke visie was ten aanzien van de ontwikkeling van het Schiekadeblok.<sup>13</sup> LSI benadrukt ook in het latere plan (2008) dat ten grondslag ligt aan de onderhandelingen

<sup>12</sup> Interview LSI, documentatie hierover ontbreekt.

<sup>13</sup> De gemeente stelt in juni 2008 het stedenbouwkundig plan RCD vast. Dit gaat over het hele RCD gebied. Het Schiekadeblok wordt in dit plan genoemd, maar er wordt (nog) geen gemeentelijke visie specifiek op het Schiekadeblok, als onderdeel van het RCD gebied, omschreven.

die in 2009 tussen LSI en gemeente starten dat zij als “eerste particuliere partij de potentie zien van het gebied rondom het Centraal Station”.<sup>14</sup>

### 2-3 crisis geeft aanleiding erfpachtmaatregel (2008)



*Als gevolg van de wereldwijde crisis die in 2008 begint, dreigen enkele bouwprojecten in de stad stil komen te liggen, omdat banken niet langer bereid zijn risico's te lopen en financieringen te verstrekken. Marktpartijen vragen bij de gemeente om alternatieve vormen van financiering.*

*LSI is één van de partijen die in die context aanklopt bij de gemeente. Sinds 2006 heeft LSI een flinke positie in het Schiekdeblok verworven. De gemeente wil voorkomen dat het gebied versnipperd raakt en wil meer zeggenschap in de ontwikkeling. De gemeente buigt zich naar aanleiding van de vraag van LSI over het voorstel van LSI voor de ontwikkeling van het Schiekadeblok en de mogelijke financieringsinstrumentaria.*

De vraag naar een gemeentelijke vorm van financiering komt uit de markt, omdat de effecten van de kredietcrisis in 2008 merkbaar worden. Banken zijn als gevolg van de crisis vaak niet langer bereid risico's te lopen en (aanvullende) financieringen te verstrekken. Hierdoor dreigen fysieke (bouw)projecten in de stad te vertragen en/of stil komen te liggen. De gemeente buigt zich vervolgens in reactie hierop over de vraag hoe zij adequaat in kan springen op deze ontwikkelingen, zodat belangrijke projecten voor de stad doorgang kunnen vinden.

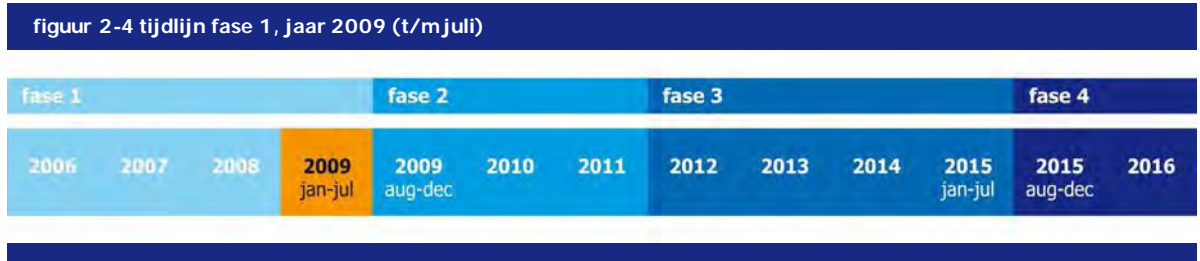
Eén van de partijen die in deze context bij de gemeente aanklopt voor alternatieve vormen van financiering, is LSI. LSI heeft dan, in navolging op de communicatie met de gemeente in 2006, een flinke positie in het Schiekadeblok binnen het RCD- gebied verworven (voor in totaal € 29,47 mln.). Interessant voor de gemeente is dat één partij door deze aankopen, die zij in 2007/2008 heeft gedaan, zich een grote eigendomspositie heeft verworven in het Schiekadeblok, waar het eigendom voorheen versnipperd bij diverse eigenaren lag. Naast de meerderheidseigendomspositie van LSI hebben ook de gemeente en een aantal particulieren eigendommen in het Schiekadeblok.

Door de crisis dreigt de financiering van ontwikkelaars op te drogen, zo ook voor LSI. Zonder financiële steun zou LSI genoodzaakt worden (grond)bezit te verkopen of dreigt LSI failliet te gaan. De gemeente wil voorkomen dat het gebied versnipperd raakt en wil graag meer zeggenschap krijgen in de ontwikkeling van het gebied.

<sup>14</sup> Voorstel LSI, 2008

In het najaar van 2008 stelt de gemeente de eerste conceptversies op van het projectplan RCD en gaat aan de slag met het voorstel van LSI dat ergens in 2008 is ontvangen. In dit voorstel stuurt LSI aan op een ontwikkeling van het Schiekadeblok waarvoor een benodigde financiering is vereist van € 85 mln. en aanvullend € 10 mln. voor het opkopen van de laatste gronden die nog in handen van derden zijn.

## 2-4 toepassing erfpachtmaatregel Schiekadeblok (2009)



In 2009 wordt de erfpachtmaatregel door de gemeente verder vormgegeven en worden er intensieve onderhandelingen tussen de gemeente en LSI gevoerd. Deze resulteren in het toepassen van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok, zoals overeengekomen in de Basisovereenkomst in juli 2009.

De gemeente stelt begin 2009 de erfpachtmaatregel op. In beginsel alleen om de woningbouwproductie te stimuleren, later ook toepasbaar op gebiedsontwikkelingen. In februari 2009 stelt de raad een krediet van in totaal € 200 miljoen vast voor de aankoop van gronden in het kader van de erfpachtmaatregel. Het toepassen van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok wordt door het college gemotiveerd door het voorkomen van versnippering en het krijgen van meer sturing op de ontwikkeling.

De raad wordt niet geïnformeerd over andere mogelijkheden om deze effecten te sorteren, bijvoorbeeld het door vakspecialisten voorgestelde alternatief van het vestigen van Wug. De gemeentelijke risico's van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok worden door het college als laag gepresenteerd aan de raad. Dit komt niet overeen met de waarschuwingen voor fikse risico's die door verschillende ambtenaren en extern geraadpleegde juristen aan het onderhandelteam, die verantwoordelijk is voor het sluiten van een deal met LSI, meermaals gemeld worden. De raad is een te optimistisch beeld geschetst. Bovendien leek het niet sluiten van een deal met LSI geen optie.

De onderhandelingen met LSI zijn vanaf het begin op directieniveau gevoerd. Dit wijkt af van de projectstructuur zoals beschreven in het projectplan (deze is gebaseerd op de RSPW<sup>15</sup>). Kritiek op de deal van betrokken lagere ambtenaren en vakspecialisten wordt door de directie in belangrijke mate terzijde gelegd. In plaats van zich goed te laten adviseren en een controlerende rol in te nemen, zitten twee betrokken topambtenaren zelf aan het stuur. De directie heeft te veel vrij spel: de besluitvorming is gemandateerd aan één topambtenaar die, samen met een andere topambtenaar, zelf de onderhandelingen voert. Het ontbreekt hierdoor aan de vereiste checks & balances. Het is kwalijk dat ten tijde van de onderhandelingen betrokken ambtenaren in het proces op afstand zijn gehouden en bestaande projectstructuren en daar ingebouwde checks & balances zijn overruled. Het onderhandelteam raakt hierdoor gedurende de onderhandelingen in een kwetsbare en lastige positie verzeild.

<sup>15</sup> Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken

De periode voorafgaand aan het afsluiten van de overeenkomst met LSI kenmerkt zich door intensieve onderhandelingen tussen LSI en de gemeente. Wel staan de onderhandelingen vanaf het begin onder flinke tijdsdruk: de deal moet rond zijn voordat een vordering op LSI begin juli 2009 opeisbaar wordt (uitkoop partner vastgoedonderneming J). De gemeente en LSI verschillen van mening over o.a. diverse taxaties, zekerheden, toetreding van partners, sloop en planning. Het onderhandelingsspel is hard gespeeld, maar volgens geïnterviewden wel straight. Het voornaamste knelpunt was de hoogte van de aankoopprijs door de gemeente. De door LSI gevraagde prijs van € 79,5 mln. wordt in een historische kostenspecificatie onderbouwd. Er is veel gediscussieerd over dit rapport. De gemeente gaat hierin te gemakkelijk mee. Als gevolg van de gemeentelijke twijfels over eerder uitgevoerde taxaties, die beide een zeer positieve ontwikkelwaarde schetsen, wordt in de loop van 2009 een second opinion uitgevoerd. Hier komt een zeer negatieve ontwikkelwaarde uit. De second opinion zorgt er voor dat de gemeente de eerder uitgevoerde taxaties niet langer reëel acht en de tot dan toe voorgenomen aankoopprijs van € 67 mln. heroverweegt. LSI is het volstrekt oneens met de second opinion. Om uit de ontstane impasse te komen, wordt een rock bottom scenario uitgevoerd door een extern bureau. De wethouder, die zich steeds nauw betrokken toonde bij dossier Schiekadeblok, grijpt vervolgens hardhandig in bij de onderhandelingen en is bereid niet meer dan € 52 mln. te betalen. LSI meent al principe akkoord te hebben over een aankoopprijs van € 67 mln. en dreigt een kort geding aanhangig te maken. De gemeente houdt voet bij stuk en stelt LSI de keus akkoord te gaan met € 52 mln. of de deal gaat niet door en een faillissement van LSI zal onvermijdelijk zijn.

De onderhandelingen gaan continu gepaard met forse ambtelijk kritiek en waarschuwingen. Betrokken lagere ambtenaren waarschuwen voor: te weinig zekerheden en garanties, te hoge gemeentelijke risico's, het ontbreken van een grote huurder, een te hoge aankoopprijs en betwisten de historische kostenspecificatie van LSI alsook de afgegeven verklaring hierbij van de accountant. De ambtelijke kritiek wordt niet op prijs gesteld en betrokken lagere ambtenaren ervaren dat er weinig ruimte was voor kritiek. Bovendien bevinden deze ambtenaren zich in een afhankelijke positie, namelijk in de relatie leidinggevende – ondergeschikte. Gedurende de onderhandelingen laat de gemeente de concept Basisovereenkomst (extern) juridisch toetsen. Overeenkomstig de ambtelijke kritiek hierop, waarschuwen ook deze juristen voor de gemeentelijke risico's en het gebrek aan zekerheden. De uiteindelijke besluitvorming is niet in lijn met de adviezen van eigen ambtenaren, noch die van de extern ingehuurd expertise.

Daarnaast sturen de betrokken topambtenaren aan in één richting: het sluiten van de erfpachtdeal met LSI. Het vestigen van een Wvg wordt ambtelijk als een goede optie gezien om dezelfde doelen (meer regie en voorkomen versnippering) te bereiken. Dit wordt door deze topambtenaren echter niet serieus overwogen als alternatief voor de erfpachtmaatregel.

De onderhandelingen, die procesmatig worden gefaciliteerd door een externe adviseur, zijn intensief, stevig en langdurig. Ambtenaren wijzen op de conflicterende belangen van deze adviseur, daar diens kantoor zowel voor LSI als voor de gemeente werkt. Gemeente en LSI werken hard om tot een overeenstemming te komen.

De rekenkamer heeft geen signalen dat de ambtelijke kritiek de wethouder in voldoende mate heeft bereikt. Het college wordt in het kader van de risico's geïnformeerd door de directie op basis van de aanname dat de aankoopprijs terug zou vloeien naar de gemeente. Het college wordt niet geïnformeerd over een situatie waarin dit mogelijk niet het geval is. In die zin is de

informatievoorziening in de agendaposten te rooskleurig. De wethouder heeft hierdoor niet een besluit kunnen nemen op basis van alle relevante beschikbare informatie.

Ook aan de raad is de informatievoorziening (te) optimistisch. De risico's worden als laag gepresenteerd en van de ambtelijke waarschuwingen is niets terug te lezen. Een concerngarantie van LSI en de verplichting tot canonbetalingen vanaf medio 2011 worden als solide zekerheid gepresenteerd tegenover de (beperkte) risico's. De raad wordt achteraf geïnformeerd over de toepassing van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok; één betrokken topambtenaar was gemandateerd de overeenkomst aan te gaan.

Uiteindelijk vindt het kort geding onder druk van een dreiging van faillissement geen doorgang en gaat LSI akkoord met de aankoopprijs van € 52 mln. LSI geeft aan dat het bedrag niet toereikend is om de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, maar heeft geen andere keus dan akkoord te gaan. Op 22/23 juli 2009 worden de Basisovereenkomst en de bijbehorende notariële akte getekend. Met het afsluiten van de overeenkomst komt echter geen einde aan de onderhandelingen tussen LSI en de gemeente: er zijn nog veel open eindjes die nader uitgewerkt moeten worden.

#### 2-4-1 vormgeving erfpachtmaatregel

De gemeente Rotterdam past in 2009 voor het eerst een erfpachtmaatregel toe op zowel lopende bouwprojecten als op gebiedsontwikkelingen. Dat de gemeente op deze manier het erfpachtinstrumentarium toepast, is een unicum. De rekenkamer constateert dat de gemeente zich actief opstelde door in crisistijd maatregelen te treffen. Aanvankelijk is de erfpachtmaatregel vanuit de gemeente enkel gericht op het financieren van woningbouwprojecten (de ontwikkeling van het Schiekadeblok is een gebiedsontwikkeling). Maar gaandeweg in het vormgevingsproces wordt het mogelijk de maatregel ook op gebiedsontwikkelingen toe te passen. Hier ligt een concreet verzoek van LSI aan ten grondslag. Reeds tijdens de eerste gesprekken met LSI in januari 2009 wordt gekeken of de aanvraag van LSI in een erfpachtmaatregel, waartoe de raad pas eind februari beslist, past.

In februari 2009 stelt de raad een krediet van in totaal € 200 mln. vast voor de aankoop van gronden in het kader van de erfpachtmaatregel. De toepassing van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok wordt gemotiveerd door het voorkomen van versnippering en het krijgen van meer sturing op de ontwikkeling. Daar wordt overigens binnen de gemeente verschillend over gedacht.

In onderstaand kader staan enkele citaten van geïnterviewden over het toepassen van erfpacht op gebiedsontwikkelingen.

#### **citaten erfpachtmaatregel toepassen op gebiedsontwikkelingen**

"Gebiedsontwikkeling had de gemeente beter niet in de erfpachtmaatregel kunnen opnemen. Juist gebiedsontwikkeling door private ontwikkelaars had de gemeente uitgelokt door te stoppen met zelf verwerven."

Het gevoel van [geïnterviewde] was: "laat deze ontwikkeling door een marktpartij doen, voor de gemeente is het een te risicovol project."

"[geïnterviewde] heeft zich destijds afgevraagd hoe erg het nou eigenlijk zou zijn als het gebied in handen van meerdere partijen zou zijn. De gemeente had het gebied ook organisch kunnen ontwikkelen en het aan de markt over kunnen laten."



De gemeente stelt criteria op waaraan projecten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de erfpachtmaatregel. De criteria zijn zodanig opgesteld dat de casus Schiekadeblok erin past, maar de criteria ook maatgevend zijn voor andere aanvragen. De gemeente ontvangt van verschillende marktpartijen aanvragen de erfpachtmaatregel op hun project toe te passen. Als blijkt dat geen van de ingediende voorstellen voldoet aan de tot dan toe gestelde criteria, worden deze criteria als te beperkend ervaren en verruimd. Deze verruiming heeft overigens geen gevolg voor de aanvraag van LSI, wel op de criteria die gelden voor woningbouwprojecten. In paragraaf 2-5 gaat de rekenkamer in op de vraag of en zo ja in hoeverre de casus Schiekadeblok aan de voorwaarden is voldaan.

#### 2-4-2 onderhandelingen gemeente - LSI

Parallel aan de totstandkoming van de erfpachtmaatregel vinden vanaf begin 2009 onderhandelingen tussen de gemeente en LSI plaats over de Basisovereenkomst. Van het begin af aan benadrukt LSI dat haast is geboden bij de totstandkoming van een overeenkomst, omdat per juli 2009 een vordering opeisbaar wordt (uitkoop van partner vastgoedonderneming J, die een 50% belang heeft in de verwervingen in het RCD gebied). De onderhandelingen zijn een bijzonder complex en taai proces. Geïnterviewden geven aan dat het onderhandelingsspel hard is gespeeld, maar wel 'straight'. Veel ingewikkelde zaken moesten tot stand komen, een proces waarbij ook regelmatig aan gemeentelijke zijde externe juristen en specialisten meekijken en advies uitbrengen.

Dat de onderhandelingen niet zonder slag of stoot plaatsvonden, blijkt ook uit de forse kritiek en waarschuwingen die ambtelijk geuit worden richting het onderhandelsteam. Ondanks alle geuite kritiek en gesignaleerde risico's leek het niet sluiten van een deal met LSI geen optie. In het groene kader hieronder staan enkele uitspraken uit ambtelijke interviews over de onderhandelingen. In het gele kader daaronder staat de beleving van LSI beschreven.

##### **citaten - onderhandelingen**

"De onderhandelingen liepen tussen LSI, de gemeente en de betrokken notaris op een dusdanige manier dat er volgens [geïnterviewde] te weinig werd terug onderhandeld richting LSI door de gemeente."

"Bij de gesprekken met LSI was er bij [geïnterviewde] telkens het gevoel dat je op je hoede moest zijn. LSI werd vaak ondersteund door deskundigen, zoals advocaten, notarissen en juristen."

"Op het project stond veel druk, zowel vanuit de [betrokken topambtenaren], vanuit de politiek en vanuit de vragende partij LSI."

"Met LSI was het altijd lastig schaken."

"We komen meer en meer vast te zitten in dit web."

### beleving van LSI

“LSI herkent zich niet in de opmerkingen van de ambtenaren. Hierbij moet worden bedacht dat [...] onderhandelingen tussen partijen in de regel plaatsvinden tussen personen met voldoende mandaat/volmacht. [...] Dit geldt in het bijzonder voor complexe projecten waarmee veel geld is gemoed en meerdere professionele partijen betrokken zijn. Het feit dat LSI besluitnemers in die context opzoekt is in het zakenleven dan ook niet meer dan gebruikelijk. Het enkele feit dat dit voor ambtenaren minder gebruikelijk is omdat ze door 'gebrek aan mandaat/volmacht' en nadere besluitvorming door het college normaal beperkt worden in hun optreden, maakt vanzelfsprekend niet dat een commerciële partij als LSI in deze (vreemde) gang van zaken zou hebben moeten meegaan.”

“Daarnaast is in dit verband van belang dat de geciteerde ambtenaren die niet 'aan tafel' zaten bij de onderhandelingen over de Basisovereenkomst voorbij gaan aan het feit dat sprake was van een zeer complex project met diverse moeilijke financiële, juridische en bestuurlijke aspecten, waarvoor maar weinig personen binnen de gemeente over voldoende deskundigheid beschikten.”<sup>16</sup>

In onderstaand kader zijn reflecties en opmerkingen van ambtenaren beschreven dat 'nee' geen optie was.

### citaten – nee was geen optie

“Er was geen scenario uitgewerkt om het niet te doen. Het moest gewoon gebeuren.”

“Probleem was dat de onderhandelingen al een aantal maanden liepen en er was geen weg meer terug. Het zat begin juli al zover in een traject dat er geen sprake was van “niet doen”. ...Het zat vol met alarmbellen.”

[Geïnterviewde] heeft [een betrokkentopambtenaar] “kort voor het afsluiten van de deal nog een sms gestuurd om het niet te doen. [Een betrokken topambtenaar] keek ambtelijk en politiek opzij en ophoog, maar had minder oog voor reflecties die van onder kwamen. Een andere betrokken topambtenaar is in het onderhandelsteam een dealmaker. Hij had een deal voor een bedrag hoger dan 52 miljoen waarschijnlijk ook nog goed gevonden”.

“Waarom er zo nodig met LSI een deal gesloten moest worden is [geïnterviewde] onduidelijk.”

“Er zat veel politieke druk op het dossier, de gemeente wilde graag iets doen.”

“Na afloop van een bijeenkomst, heeft [geïnterviewde] tegen [betrokken topambtenaren] gezegd dat hij 'het nog steeds een slechte deal' vond met LSI. Die opmerking werd niet erg gewaardeerd, beide heren deelden de veronderstelling dat niets doen ook geen optie was.”

“De uitkomst leek wel te moeten zijn dat er een deal met LSI moest komen (geen deal sluiten was geen optie).”

“[geïnterviewde] heeft nooit begrepen waarom de deal op deze manier doorgang moest krijgen.”

“Op de een of andere manier moest de deal worden gesloten.”

<sup>16</sup> Deze beschrijving van de beleving van LSI is toegevoegd n.a.v. de reactie van LSI in het kader van de hoor- en wederhoor procedure.

“Er was geen scenario uitgewerkt om het niet te doen. Het moest gewoon gebeuren, het was de belangrijkste locatie naast het station.”

“De deal was vooraf beklonken, er was alleen nog discussie over het bedrag.”

Ook een betrokken topambtenaar erkent desgevraagd dat het niet sluiten van een deal geen optie was: “Er was geen plan B, anders dan in zee gaan met LSI. Er is met LSI discussie geweest over de hoogte van het bedrag, maar geen discussie over het wel of niet sluiten van de deal”.<sup>17</sup>

Uit de talloze interviews die de rekenkamer met betrokken ambtenaren heeft gehouden, wordt niet duidelijk waarom de deal doorgang moest krijgen. De vraag waarom ‘nee’ geen optie was, krijgt de rekenkamer onvoldoende scherp.<sup>18</sup>

#### 2-4-3 betrokkenheid wethouder

Op basis van beschikbare dossierstukken is het tot eind januari 2009 onduidelijk in hoeverre de verantwoordelijk wethouder door ambtenaren op de hoogte is gebracht over de plannen en de onderhandelingen met LSI. Uit een e-mail van eind januari vanuit het projectteam, waarin wordt gesteld dat de ontwikkeling van het Schiekadeblok “zich in een bijzondere fase bevindt”, blijkt dat met de wethouder is afgesproken dat de gemeente een Wvg<sup>19</sup> op de verschillende percelen zal vestigen. Het is duidelijk dat met de wethouder overleg is gevoerd over het toepassen van de erfpachtmaatregel, maar onduidelijk blijft in hoeverre de wethouder ook afweet van het ingeslagen traject met LSI.

Uit e-mailcorrespondentie van begin februari 2009 blijkt dat de wethouder door een ambtenaar op de hoogte is gebracht van de gesprekken tussen de gemeente en LSI. Naar aanleiding hiervan wil de wethouder precies weten wat er is afgesproken en er wordt snel een bespreking ingepland. Hieruit leidt de rekenkamer af dat de wethouder vóór begin februari 2009 nog niet goed op de hoogte was over de (aard van de) onderhandelingen.

#### 2-4-4 mandaatbevoegdheid

De raad stelt op 19 februari 2009 de algehele erfpachtmaatregel en het beschikbare krediet vast. Eén betrokken topambtenaar wordt gemandateerd om de erfpachtmaatregel concreet toe te passen.<sup>20</sup>

Later in mei 2009 ontstaat onenigheid tussen de gemeente en LSI juist over het bevoegdheidsvraagstuk. In mei 2009 laat de gemeente LSI weten bij alle besprekingen een voorbehoud te hebben gemaakt van bestuurlijke goedkeuring, als gevolg waarvan aan deze besprekingen geen rechten ontleend mochten worden. Het pleidooi van LSI was telkenmale dat een betrokken topambtenaar zelfstandig bevoegd was om binnen

<sup>17</sup> Interview betrokken topambtenaar.

<sup>18</sup> Dit blijkt uit interne gemeentelijke e-mailcorrespondentie, interviews, interne documenten gemeente en de analyse door de rekenkamer.

<sup>19</sup> In paragraaf 4-4-13 wordt dieper ingegaan op het vestigen van Wvg.

<sup>20</sup> Interviews ambtenaren.

de door de raad goedgekeurde erfpachtmaatregel met een gebiedsontwikkelaar een overeenkomst aan te gaan. Hieromtrent is geen duidelijkheid gekomen.

Eind mei bevestigt het onderhandelsteam in een overleg met LSI dat een collegebesluit niet vereist is, maar dat dit de uitdrukkelijke wens is van de wethouder zelf.

De rekenkamer heeft ten aanzien van de mandaatbevoegdheid nog andere bevindingen op basis van documenten waar het college geheimhouding opgelegd heeft. Deze zijn opgenomen in een interne analyse van de rekenkamer, uitgewerkt in het document 'analyse rekenkamer geheime stukken'.

#### 2-4-5 onafhankelijke adviseur begeleidt onderhandelingen

Vanaf het eerste onderhandelmoment neemt op uitnodiging van LSI een extern onafhankelijk adviseur plaats aan de onderhandeltafel. Het is een goede bekende van de gemeente Rotterdam, die de gemeente ook eerder heeft geadviseerd bij diverse vastgoedprojecten en ook bij de totstandkoming van de erfpachtmaatregel. De notaris is volgens diverse geïnterviewden een icoon in de vastgoedwereld en heeft de gemeente Rotterdam eerder al veelvuldig bijgestaan. Het kantoor van de notaris is tevens huisadvocaat van LSI, waarmee wel een risico op conflicterende belangen aanwezig is. Diverse ambtenaren waarschuwen voor dit risico. In het verloop van het dossier zetten betrokken ambtenaren regelmatig serieuze vraagtekens bij de onafhankelijkheid van de werkzaamheden door de externe jurist, die vanuit zijn rol als onafhankelijk facilitator verantwoordelijk was voor het organiseren en leiden van de gesprekken, als ook voor de vastlegging en de procesgang van de onderhandelingen. Volgens een aantal betrokken ambtenaren schreef hij nu en dan meer in het belang van LSI dan in het belang van de gemeente. In onderstaand kader staan citaten over de rol van deze adviseur.

##### **citaten 'onafhankelijk' adviseur:**

"[de adviseur] was niet onafhankelijk, maar wel onbevangen."

"Naar de mening van [geïnterviewde] leek [adviseur] frequent met name de standpunten van LSI te vertegenwoordigen in de onderhandelingen en het traject van opstellen van de bijbehorende Basisovereenkomst en akte (voorbeelden: betrekken Delftseplein, ontwikkelvolgorde in het gebied, sloop Schieblok)."

"[geïnterviewde] had het idee dat [adviseur] stelling nam voor de kant van LSI... er ontstond een ongemakkelijk gevoel."

Daarnaast wordt in een latere fase van het dossier (2013) ambtelijk aangegeven "liever doe ik dat niet met (naam notaris), omdat die wel een nauwe band heeft met LSI. En er dan onmiddellijk hoop en verwachting ontstaat bij LSI, c.q. ze niet meer willen bewegen".<sup>21</sup>

Opmerkelijk is dat de 'onafhankelijk adviseur' de rekenkamer desgevraagd aangeeft dat de gebiedsontwikkeling cruciale huurders miste: "een dergelijk groot project kan

<sup>21</sup> E-mailcorrespondentie intern.

alleen slagen als je een grote huurder hebt. Op risico bouwen bij zo'n groot project kan niet.”<sup>22</sup> Een dergelijke grote huurder was ten tijde van het onderhandelen over en het afsluiten van de deal niet aanwezig.

#### 2-4-6 discussiepunt onderhandelingen: hoogte aankoopprijs

Het grootste knelpunt in de onderhandelingen tussen de gemeente en LSI is de hoogte van de aankoopprijs. LSI vraagt in haar oorspronkelijke voorstel een verwervingsprijs van € 85 mln. (plus € 10 mln. voor de verwerving van registergoederen derden). Er worden verschillende taxaties uitgevoerd, die in eerste instantie niet veel van elkaar afwijken. Uiteindelijk dient LSI een voorstel in waarin een aankoopprijs van € 79,5 mln. wordt gevraagd die nader wordt gespecificeerd in een historische kostenopgave.

#### *historische kostprijsopgave en verificatie accountants- en adviesbureau Z -rapportage*

Om de hoogte van de aankoopprijs te bepalen, onderbouwt LSI de gemaakte kosten in een kostenspecificatie die conform afspraak tussen de gemeente en LSI door een onafhankelijke accountant wordt getoetst. Deze toets wordt gedaan door accountants- en adviesbureau Z, de accountant van LSI.

Discussiepunten over dit rapport zijn (a) de betrouwbaarheid van het historische kostenoverzicht en (b) de status van het rapport zelf.

- historische kostenoverzicht

De door accountants- en adviesbureau Z beoordeelde opgave van LSI omvat een prijs van € 79,5 mln. In de onderhandelingen wordt op dat moment gesproken over een aankoopprijs van € 75 mln. De vraag die ambtelijk wordt gesteld is of alle opgevoerde kosten van LSI daadwerkelijk aan het Schiekadeblok zijn besteed en niet bijvoorbeeld aan andere ontwikkelingen, zoals Central Post. Met name bij de post Algemene Kosten (€ 14,4 mln.), waarbij 40% van alle gemaakte kosten van LSI over een periode van 2005 tot en met 2009 worden toe berekend aan het (verkrijgen van het) Schiekadeblok, worden ambtelijk veel vraagtekens gezet. accountants- en adviesbureau Z heeft de nodige aannames gedaan bij de plausibiliteit van deze kosten, maar beaamt dat deze post correct is. Er is ambtelijk veel onduidelijkheid, niet alleen over de door LSI opgevoerde kosten maar ook over de analyse van accountants- en adviesbureau Z, die – blijkens het dossier – in een kort tijdsbestek van twee dagen is uitgevoerd: voor welke kosten betaalt de gemeente nou wel en voor welke niet? Ook geeft een betrokken ambtenaar aan “dat de gemaakte kosten een heel ongebruikelijke grondslag zijn om de waarde van de grond vast te stellen”.<sup>23</sup>

Deze ambtelijke twijfels worden kracht bijgezet wanneer, zo blijkt uit een interne e-mail, iemand uit het onderhandelteam door een medewerker van accountants- en adviesbureau Z off-the-record erop wordt gewezen om nog eens goed naar de kostenspecificatie te kijken. Gesteld wordt dat accountants rare capriolen uithalen om de cijfers enigszins op te poetsen in de toenmalige context van de crisis. Deze waarschuwing is – blijkens het beschikbare dossier van de rekenkamer – niet ter harte genomen. Ondanks signalen dat de cijfers mogelijk niet deugden, ging de gemeente op essentiële onderdelen wel akkoord. Ook is er geen opmerking gemaakt over het feit dat de door de gemeente geëiste “onafhankelijke check” uitgevoerd werd door de

<sup>22</sup> Interview extern adviseur.

<sup>23</sup> Interview ambtenaar.

huisaccountant van LSI. Evenmin heeft de gemeente overwogen hierop nog een second opinion te laten uitvoeren.

- status accountants- en adviesbureau Z -rapport

In het accountants- en adviesbureau Z -rapport zelf wordt al een voorbehoud gemaakt omtrent de status ervan ('aan de uitkomsten van het rapport mogen geen zekerheden worden ontleend'). Bovendien wordt dit type accountantsrapport (zijnde een 4400N-opdracht) als 'gedrocht' getypeerd door experts.<sup>24</sup> Hoewel een onafhankelijke accountantscontrole een harde eis was van de gemeente, is hier onvoldoende invulling aan gegeven: de aanpak en status van het rapport voldoen niet. Daarnaast is het rapport in zeer korte tijd tot stand gekomen, hetgeen ook vraagt tekenen zet bij de zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van de voor de opdracht uitgevoerde werkzaamheden.

Gezien het bovenstaande, in het bijzonder de signalen over de mate van betrouwbaarheid van de ontvangen verklaring, is de gemeente niet scherp genoeg geweest op het verkrijgen van zekerheid over de kwaliteit van de kostenonderbouwing door LSI. Er is wel (maar beperkt) doorgevraagd door de gemeente, maar de beantwoording is niet altijd toereikend geweest. De gemeente is te gemakkelijk meegegaan in de onderbouwing van de door LSI aangereikte historische kostenopgaaf. Zeker gelet op de diverse zorgen die over de onderbouwing van de historische kostenopgaaf door ambtenaren zijn geuit en de externe signalen die ook het onderhandelsteam had opgevangen over de kwaliteit van de geboden zekerheid door accountants- en adviesbureau Z. De gemeente heeft verzuimd een aanvullende onafhankelijke second opinion te laten uitvoeren op de kostenonderbouwing om met meer zekerheid vast te kunnen stellen of de opgegeven kosten terecht zijn opgevoerd.

#### *second opinion en rock-bottom scenario*

In navolging van de twee uitgevoerde taxaties en twijfels over de hoogte van de in beide taxaties gepresenteerde ontwikkelwaarde, laat de gemeente in de loop van 2009 wel een second opinion uitvoeren op de actuele en residuele grondwaarde van het Schiekadeblok. Deze second opinion laat, in tegenstelling tot eerder uitgevoerde taxaties, een negatieve ontwikkelwaarde zien. Een fors verschil met de eerder uitgevoerde taxaties, waarvan de resultaten elkaar niet veel ontlepen en die beide uitkwamen op een hoge ontwikkelwaarde.

De second opinion schetst diverse risico's: zo was er in Nederland nog niet veel gebouwd van 200m hoogte, was de kantorenmarkt niet sterk en was sprake van grote leegstand en waren de huurprijzen zoals opgenomen in de andere taxaties onrealistisch hoog. Daarnaast was er geen concrete huurder in beeld. Het LSI-plan en de eerdere afgegeven taxaties bevatten -volgens de second opinion- weinig realiteitszin.

Deze second opinion leidt tot een cruciale kentering: de gemeente acht de eerder uitgevoerde taxaties niet langer reëel/betrouwbaar en heroverweegt de hoogte van de tot dan toe voorgenomen aankoopprijs, die op dat moment op € 67 mln. ligt. LSI is het volstrekt oneens met de uitkomsten van deze second opinion en diskwalificeert de uitvoerder van de second opinion alsook de door deze expert gedane aannames.

<sup>24</sup> Marcel Pheijffer, NBA. Verkregen op 30 mei 2018 van <https://www.nba.nl/globalassets/wet--en-regelgeving/consultaties/lopende-consultaties/consultatie-standaard-4400n-2e-ontwerp/eerdere-consultatie/reacties/04.-pheijffer.pdf>.

Om uit de dan inmiddels ontstane impasse te komen rekent een onafhankelijke externe partij<sup>25</sup> in gezamenlijke opdracht van LSI en de gemeente verschillende scenario's door. Dit resulteert, onder andere, in het rock-bottom scenario. De gemeente voelt echter weinig voor dit scenario, dat een fors kleinere ontwikkeling berekent ten opzichte van de oorspronkelijk voorziene ontwikkeling van het Schiekadeblok. In de onderhandelingen wordt dan gesproken over een verwervingsprijs van € 67 mln. Nog steeds bestaat ambtelijk de nodige scepsis. In onderstaand kader staan enkele citaten over de hoogte van de aankoopprijs.

#### **citaten hoogte aankoopprijs**

"In de onderhandelingen tussen de gemeente en LSI werd destijds gesproken over een bedrag van € 67 miljoen. [geïnterviewde en diens collega] hebben toen een poging gedaan [een betrokken topambtenaar] op andere gedachten te brengen."

"De € 52 mln. die uiteindelijk betaald is, was inclusief ontwikkelwinst. Maar de toenmalige marktwaarde was nog minder dan de helft: € 15 a 20 mln. hooguit."

"Er was destijds sprake van interne druk om akkoord te gaan met de € 52 miljoen. Met een euro minder zou de deal bij wijze van spreken geklapt zijn."

"Het rock bottom scenario was in de ogen van [geïnterviewde] geen rock bottom scenario. Het rock bottom scenario had een scenario moeten zijn waarin geen ontwikkeling plaatsvond of een scenario waarbij de ontwikkelende partij failliet zou gaan."

"De analyse van consultancybureau Y werd het "Rock Bottom" scenario genoemd, maar leek volgens [geïnterviewde] meer op een "wind mee" scenario.. Consultancybureau Y [staat] bekend als een opportunistische partij, met name op het moment dat er transacties worden afsloten. Het is een bureau dat veel gevraagd wordt door partijen."

"De huurprijzen waar LSI mee rekende lagen destijds hoger dan de huurprijzen van de beste locaties in Rotterdam. Als je bovendien nog geen huurder hebt gevonden voor het te ontwikkelen pand, is het lastig iets te kunnen zeggen over de ontwikkelwaarde."

"[de wethouder] had de indruk dat het onderhandelsteam het wel vervelend vond dat de deal met LSI niet doorging voor het eerder overeengekomen (hogere) bedrag. Zij moesten opnieuw gaan onderhandelen, maar stonden uiteindelijk wel achter het besluit van [de wethouder]. Het onderhandelsteam wist ook wel dat [de wethouder] 'er strak in zat' en niet meer dan € 52 miljoen wilde betalen."

"[geïnterviewde] vindt dat consultancybureau Y niet erg consequent is geweest in haar advisering en taxatie. Zo had consultancybureau Y in 2007 al een taxatie gedaan voor het Schiekadeblok en deze was veel lager dan de taxatie uit 2009. Dit vindt [geïnterviewde] vreemd, aangezien de markt in 2009 ten opzichte van 2007 aanzienlijk was verslechterd. Je zou eigenlijk het omgekeerde verwachten."

<sup>25</sup> Consultancybureau Y.

**aankoopprijs van € 52 mln.**

De wethouder, die zich nauw betrokken toont bij de toepassing van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok, voelde er eerder al 'geen klap voor' om een aankoopprijs van € 75 mln. te betalen en ook breder begint de conclusie zich op te dringen dat een prijs van € 67 mln. veel te hoog is. De wethouder grijpt in en is niet bereid meer dan € 52 mln. te betalen, dit tot frustratie van het onderhandelteam dat deze boodschap aan LSI moet overbrengen.<sup>26</sup> LSI meent echter dat er op basis van hetgeen besproken is met het onderhandelteam al een principe akkoord was bereikt met de gemeente over een aankoopprijs van € 67 mln. De mededeling dat dit niet het geval is, is voor LSI reden te dreigen een kort geding aanhangig te maken. De gemeente is echter van mening dat er nog geen akkoord was en geeft aan dit bedrag (€ 67 mln.) niet schriftelijk bevestigd te hebben en altijd voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring te hebben gemaakt. Het dreigement om een kort geding te starten wordt ingetrokken nadat de gemeente zich uiteindelijk ook hard opstelt en LSI de keuze geeft of akkoord te gaan met de € 52 mln. of te vervallen in een scenario dat direct resulteert in een faillissement van LSI. LSI gaat uiteindelijk akkoord met een aankoopprijs van € 52 mln.

LSI tekent aan dat ze met de aankoopprijs van € 52 mln. nog steeds kampt met een liquiditeitsprobleem. De banken hebben om die reden ook een aanvullende kapitaalinjectie gedaan, die nodig was om verder te gaan. Volgens LSI was het "altijd duidelijk voor alle partijen dat er geen geld over was voor de daadwerkelijke ontwikkeling (de bouw)".<sup>27</sup>

#### **2-4-7 andere onderhandelpunten**

Het onderhandelingsproces staat continu onder tijdsdruk. Door de eerder genoemde harde aflossingsverplichting op 1 juli 2009, benadrukt LSI aan de gemeente het belang om voor die tijd tot een overeenkomst te komen. Meermaals wordt de gemeente aan deze verplichting herinnerd door LSI. Naast de hoogte van de aankoopprijs zijn er enkele andere punten onderwerp van stevige onderhandeling.

Eén is de eventuele toetreding van een partner in de gebiedsontwikkeling. LSI wil de drempel hiervoor niet te laag leggen en is alleen tegen een zeer hoge prijs bereid een partner, indien deze door de gemeente wordt aangedragen, te laten participeren in de gebiedsontwikkeling. De gemeente wil de drempel juist niet te hoog maken voor (een) toetredende partner(s) om de kans van slagen van de ontwikkeling te vergroten. In de uiteindelijke Basisovereenkomst is een hoge drempel voor toetredende partners opgenomen. Onrealistisch hoog volgens enkele betrokken ambtenaren. Dit is een voor de gemeente ongunstige bepaling, zo blijkt ook later in het dossier: er is een te hoge drempel opgeworpen om toetreding van een beoogd partner mogelijk te maken. De onafhankelijke jurist speelt hierbij een belangrijke rol. In een van de conceptversies van de Basisovereenkomst die aan LSI en gemeente wordt toegestuurd wordt vermeld: "Het in artikel 9.2 vermelde bedrag ad € 180 mln. staat nog tussen vierkante haken; dit bedrag komt uit mijn koker. Aangezien daarover geen opmerkingen zijn gemaakt, neem ik aan dat partijen hiermee instemmen." De gemeente geeft in een reactie aan hier inderdaad niet op gereageerd te hebben, maar deze bepaling alsnog niet te willen gebruiken, omdat dit de drempel wel erg hoog legt voor partners om toe te treden (die

<sup>26</sup> Interview voormalig wethouder.

<sup>27</sup> Interview met LSI.



alleen kan toetreden wanneer 50% van het genoemde bedrag wordt ingelegd). De bepaling voor het toetreden van een partner in de definitieve Basisovereenkomst vermeldt een bedrag van € 180 mln.<sup>28</sup>

LSI poogt in de onderhandelingen steeds de inbreng door de gemeente van het Delftseplein te betrekken. De gemeente wil niet “te veel eieren in één mandje plaatsen” en wil juist koste wat kost voorkomen dat de ontwikkelingen van Schiekadeblok en Delftseplein met elkaar verweven worden. In artikel 23 van de Basisovereenkomst is geregeld dat geen verdere investeringen gepleegd mogen worden door LSI aan het Delftseplein, voordat de bouw van tenminste 20.000 m<sup>2</sup> bvo van het project Schiekadeblok is aangevangen.

Een ander verschil van inzicht tussen LSI en de gemeente is de sloop van panden binnen het Schiekadeblok. LSI wil graag snel overgaan tot sloop, de gemeente wil dit niet in verband met de wens het gebied levendig te houden. In de Basisovereenkomst is vastgelegd dat LSI voorafgaand aan de sloop van dit perceel (S4410) met de gemeente moet overleggen over de staat van afwerking.

Andere onderhandelpunten waren de gemeentelijke risico's, de inbreng van een concerngarantie door LSI, winstregelingen en het vestigen van Wvg. De parkeerstrook, essentieel voor de gebiedsontwikkeling Schiekadeblok en in eigendom van Central Post I B.V. (LSI), was geen onderwerp van de onderhandelingen en maakte geen deel uit van de erfpachtmaatregel. Naar de mening van de toenmalig wethouder had ook de parkeerstrook onderdeel moeten uitmaken van de erfpachtdeal, “om te voorkomen dat LSI in de toekomst macht uit zou kunnen uitoefenen op de gemeente d.m.v. haar grondbezit”.<sup>29</sup>

#### 2-4-8 algeheel beeld onderhandelingen

Het gehele onderhandelingsproces is een intensief en langdurig proces geweest waarin van weerszijden stevig is ingezet en op het scherpst van de snede is onderhandeld. De emoties liepen hierbij, zeker richting de ‘due date’ op 1 juli 2009 nu en dan hoog op. Er zijn uiteindelijk veel conceptversies van de Basisovereenkomst en bijbehorende akte over en weer gegaan voordat de partijen het eens werden. Dit was een moeizaam proces, dat voor de gemeente nu en dan “een stap vooruit, twee stappen terug” was. Ook werd aan gemeentelijke kant veelvuldig externe juridische expertise geraadpleegd.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de gemeente op sommige punten uit de onderhandelingen onvoldoende volhardend is geweest; bepaalde zaken zijn bepaald niet in het voordeel van de gemeente vastgelegd in de Basisovereenkomst. Een voorbeeld hiervan is de hoge drempel voor een toetredende partner. Ook na het afsluiten van de Basisovereenkomst blijkt dit een heikel punt te zijn.

“De onderhandelingen liepen tussen LSI, de gemeente en de betrokken notaris op een dusdanige manier dat er te weinig werd terug onderhandeld richting LSI door de gemeente.”<sup>30</sup> De gemeente reageerde onvoldoende adequaat op acties van LSI en

<sup>28</sup> Dit is niet van toepassing als LSI een partner aandraagt.

<sup>29</sup> Interview voormalig wethouder.

<sup>30</sup> Interview ambtenaar.

probeert steeds vast te houden aan haar ingenomen standpunten in het onderhandelingsproces. De gemeente ervaart steeds waakzaam en voorzichtig te moeten zijn, om niet vastgepind te worden op al dan niet gedane uitspraken. Ook ervaart de gemeente dat zij er voor moet waken dat LSI niet buiten de gestelde kaders treedt.

De afsluiting van de deal tussen gemeente en LSI kwam vanaf begin juli 2009 in een stroomversnelling terecht. De strijd, waarvan inmiddels sprake was, richtte zich hoofdzakelijk nog over de hoogte van de aankoopprijs in relatie tot de zekerheden voor de gemeente. Ambtelijk wordt aangegeven dat de onderhandelingen toen al te ver waren om nog te kunnen keren. “Het moest gewoon gebeuren. De onderhandelingen waren al zover dat er geen weg meer terug was”.<sup>31</sup>

#### 2-4-9 gemeentelijke projectstructuur

De onderhandelingen tussen LSI en de gemeente worden door de gemeente op het hoogste ambtelijke niveau gevoerd, op directieniveau. Vanaf het begin van de onderhandelingen (begin 2009) ontbrak echter een duidelijke structuur. Twee betrokken topambtenaren vormden het –informele- onderhandelteam, waarbij de ene topambtenaar onder eindverantwoordelijkheid van de andere topambtenaar de dagelijkse leiding nam. De ambtenaar 3 vormde de ‘linking-pin’ tussen beide directeuren en de ambtelijk betrokken specialisten en adviseerde de directie gevraagd en ongevraagd.

Deze opzet wijkt af van de reguliere projectstructuur, zoals binnen Rotterdam wordt toegepast overeenkomstig de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW) en zoals ook vastgelegd in het voor het Schiekadeblok opgestelde projectplan. Gemeentelijke standaarden schrijven voor dat de onderhandelingen in principe door ambtenaren gevoerd worden en dat indien nodig geëscaleerd/opgeschaald kan worden naar directieniveau. Hiervan is geen sprake (geweest) bij de onderhandelingen voorafgaande de overeenkomst met LSI. Deze zijn voornamelijk op directieniveau gevoerd: door twee betrokken topambtenaren. De ambtenaar 3 speelde hierbij niet de rol die hem conform het projectplan was toebedeeld.

Eén betrokken topambtenaar was door het college gemandateerd om de overeenkomst met LSI, in het kader van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok, te sluiten. Het sluiten van een overeenkomst met LSI vereiste geen collegebesluit of besluit van de voltallige directie. De algemeen directeur had dus ruime bevoegdheden. De directeur die de Basisovereenkomst mede ondertekende, was beperkt op de hoogte van alle details van het project Schiekadeblok. Deze directeur heeft zich overigens op basis van door hem ambtelijk ingewonnen advies wel kritisch uitgesproken.

Een betrokken topambtenaar is als enige verantwoordelijk voor de financiële kant van de deal. Er is in die zin te veel vertrouwd op de financiële kennis en kunde van één (top) ambtenaar. Deze topambtenaar had hierdoor een kwetsbare positie. Meerdere keren in het dossier heeft deze topambtenaar, zo blijkt uit de diverse vastleggingen en e-mails, uitspraken gedaan die door LSI (al dan niet terecht) als toezegging zijn geïnterpreteerd. Een voorbeeld daarvan is de hoogte van de aankoopprijs, waarbij LSI consequent aangeeft en vastlegt dat de gemeente zich heeft geëngaat aan een

<sup>31</sup> Interview ambtenaar.

aankoopprijs van € 67 mln. en zich in zal spannen dit bedrag verder omhoog te krijgen. Achteraf wordt ambtelijk opgemerkt hoe kwetsbaar dit proces was: “één [functie van deze topambtenaar] aan gemeentezijde tegenover talloze LSI-medewerkers inzake de financiën”.<sup>32</sup>

Verder wordt er onvoldoende strak gemonitord en gestuurd op de cijfers die LSI aanlevert. Op het beoordelen van financiële informatie (jaarstukken) van LSI wordt van gemeentezijde geen vierogenprincipe toegepast. Alleen één betrokken topambtenaar beoordeelt de ontvangen cijfers. Deze topambtenaar vraagt gedurende het proces wel aan LSI om aanvullende cijfers of om nadere duiding van bepaalde cijfers, maar de daarop aangeleverde antwoorden zijn niet altijd even duidelijk. In onderstaand kader wordt daarvan een voorbeeld gegeven.

#### jaarrekeningen 2008

In maart 2009 ontving de gemeente de jaarrekeningen 2008 van Weena Boulevard C.V. en LSI Project Investments N.V. De rekenkamer heeft, samen met een onafhankelijke accountant, deze jaarrekeningen beoordeeld. Hoewel destijds bij een betrokken topambtenaar geen alarmbellen gingen rinkelen bij het zien van de jaarrekeningen, interpreteert de rekenkamer de jaarrekening 2008 van LSI als aanzienlijk minder positief. De solvabiliteit van de holding is in dat jaar significant verslechterd (van 24,7% eind 2007 naar slechts 12,2% eind 2008). Veel voorraden zijn gefinancierd met kortlopende leningen, waardoor de rentelasten hoog zijn.

De overige (vakinhoudelijke) betrokken ambtenaren worden tijdens de onderhandelingen op afstand gehouden. De onderhandelingen worden nagenoeg uitsluitend door het onderhandelsteam gevoerd, waarbij niet alle informatie aan betrokken ambtenaren wordt voorgelegd ter beoordeling. Dit zorgt ervoor dat er weinig ruimte is voor de vereiste checks and balances. Een stuurgroep ontbrak, zoals deze wel veelal aanwezig was bij vergelijkbare grote projecten.

Sinds 2008 is de RSPW (Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken) van toepassing binnen de gemeente. Het projectplan Schiekadeblok is gebaseerd op deze RSPW. In het projectplan staat een duidelijke projectstructuur omschreven. Deze beschreven projectstructuur is in de praktijk echter niet toegepast in de onderhandelfase van dossier Schiekadeblok. Alhoewel in februari 2009 het projectplan voor het Schiekadeblok door de Directieraad RCD is vastgesteld, is dit projectplan in de praktijk op een andere wijze ingevuld. Uit met ambtenaren gevoerde gesprekken wordt over het afwijken van het projectplan het volgende opgemerkt:

#### citaten over gemeentelijke projectstructuur

“Het was [geïnterviewde] niet geheel duidelijk wie precies welke rol bekleedde in het team.”

“De mate van betrokkenheid van de directie vond [geïnterviewde] in dit dossier bijzonder.”

“In de wandelgangen vonden meerdere medewerkers de bemoeienis van [de ene betrokken topambtenaar] en [de andere betrokken topambtenaar] opmerkelijk.”

<sup>32</sup> E-mailcorrespondentie intern.

“Dat [een betrokken topambtenaar] een dominante rol in het dossier had, vond [geïnterviewde] vreemd. [geïnterviewde] heeft ook maar zelden ervaren dat een OBR-directeur zich zo veel bemoeide met een specifiek proces.”

“Er was geen duidelijke projectstructuur.”

#### **citaten ontbreken checks & balances**

“De stukken over de erfpachtdeal richting raad en college werden uitsluitend opgesteld vanuit [een betrokken topambtenaar]. Andere organisatieonderdelen van de gemeente Rotterdam hadden daar geen bemoeienis mee. [geïnterviewde] geeft in het kader van lessons learned aan dat dit een kwetsbare constructie was.”

“Verder geeft [geïnterviewde] aan dat de verantwoordelijkheid voor de erfpachtmaatregel was gedelegeerd aan een of enkele personen. De verantwoordelijkheid lag daarmee bij een te beperkte groep, zonder verplichte advisering van bijvoorbeeld bestuursdienst of concern control. Ook was de maatregel niet ingebed in de organisatie van VIP gebieden waarop ze van toepassing was.”

Verschillende betrokken ambtenaren wijzen gedurende de onderhandelingen op de risico's voor de gemeente. Een nauw betrokken ambtenaar omschrijft: “De contacten rondom en met LSI werden niet strak georganiseerd, geagendeerd, en projectmatig ingestoken. De overleggen waren altijd tussendoor, 's avonds tijdens het eten, vroeg in de ochtend, laat in de avond. Bij de gesprekken met LSI was er bij [geïnterviewde] telkens het gevoel dat je op je hoede moest zijn. LSI werd vaak ondersteund door deskundigen, zoals advocaten, notarissen en juristen”.<sup>33</sup>

Resumerend constateert de rekenkamer dat in een setting waarbinnen LSI goed weet in te spelen op ontstane politieke druk, de crisis en de mogelijkheden rondom het afsluiten van een erfpachtmaatregel, twee betrokken topambtenaren namens de gemeente zelf onderhandelen en daarmee de bestaande projectstructuren overrulen. In plaats van zich goed te laten adviseren en een controlerende en besluitvormende rol in te nemen, zitten ze zelf aan het stuur. Checks & balances die geacht worden te functioneren vanuit de bestaande organisatie- en projectstructuren en beheersingsmechanismes hebben hierdoor onvoldoende gefunctioneerd. De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke besluitvorming was gedelegeerd aan een of enkele functionarissen, die ook de onderhandelingen voerden. Er zaten uiteindelijk te weinig checks & balances in de besluitvorming rondom de erfpachtdeal. Een stuurgroep ontbrak. Kritiek op de deal, die groot was vanuit betrokken lagere ambtenaren en vakspecialisten, werd aangehoord, grotendeels terzijde gelegd en als belemmerend en vervelend ervaren.

#### **2-4-10 onderhandelteam in lastige positie**

Door de rol die het onderhandelteam zichzelf heeft toegeëigend is zij gedurende de onderhandelingen in een steeds lastiger parket terechtgekomen. Enerzijds heeft het onderhandelteam vanaf de eerste besprekingen in januari 2009 een groot vertrouwen gehad in het sluiten van een deal met LSI. Hierbij heeft zij, zoals uit het onderzoek duidelijk wordt, heel veel kritiek ontvangen van betrokken en deskundige lagere

<sup>33</sup> Interview ambtenaar.

ambtenaren; kritiek die niet goed uitkwam in de steeds verdergaande onderhandelingen met LSI. Vanaf het moment echter dat de wethouder optrad door harde eisen te stellen aan financiële zekerheid voor de gemeente en de aankoopprijs op dat moment veel te hoog vond, kwam het onderhandelteam in een steeds lastigere situatie terecht.

De wethouder en het voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring wordt vanaf dit moment door het onderhandelteam regelmatig aangehaald om de discussie met LSI aan te gaan en reeds ingenomen standpunten te kunnen pareren. Het onderhandelteam had moeite op basis van eigen argumenten op eerder ingenomen standpunten terug te komen. Vanaf eind mei 2009 werden de eisen vanuit LSI steeds hoger (vanwege de naderende deadline tot afkoop vastgoedonderneming J), de kritieken vanuit het projectteam steeds forser en het onderhandelteam kwam steeds meer tussen deze twee vuren te liggen.

#### 2-4-11 kritiek ambtenaren

Zoals hierboven beschreven worden de onderhandelingen voornamelijk gevoerd op directieniveau. Hierdoor worden betrokken ambtenaren uit het projectteam op afstand gehouden. Verschillende ambtenaren waarschuwen/uiten op verschillende momenten hun zorgen over de financiële risico's die de gemeente loopt met het sluiten van de erfpachtdeal Schiekadeblok. Enkele kritische punten over de deal met LSI zijn:

- Veel ambtenaren (én de voormalige wethouder) vinden een verwervingsprijs van € 75 mln. te hoog.
- Er wordt gewaarschuwd voor het ontbreken van een grote huurder (anchor tenant) en getwijfeld over het tijdig kunnen binnenhalen van een anchor tenant voor het Schiekadeblok.
- Er is een te hoog risicoprofiel voor de gemeente.
- De gemeente loopt (aanzienlijke) financiële risico's: deze zouden verdisconteerd moeten worden in de taxaties bij de bepaling van de hoogte van de aankoopprijs.
- Er wordt getwijfeld over de huurprijzen waarmee in de business case en modellen wordt gerekend.
- Er wordt getwijfeld of de gemeente de investeringen wel terug kan verdienen.
- Er wordt getwijfeld over de gemaakte kosten van LSI (in het accountants- en adviesbureau Z rapport) en of alle kosten aan het Schiekadeblok toe te rekenen zijn.
- Als alternatief voor de gemeente om regie op de ontwikkeling van het Schiekadeblok te houden wordt het vestigen van Wvg genoemd. (zie paragraaf 2-4-12)

Ook was de voorziene ontwikkeling van 240.000 m<sup>2</sup> uitzonderlijk groot. Diverse ambtenaren, maar ook de toenmalig wethouder, geloofden niet in de haalbaarheid van een dergelijk grote ontwikkeling.<sup>34</sup> Daarnaast dringt de wethouder aan “op beslissende zeggenschap van de gemeente in de partnerkeuze voor ontwikkeling Schiekadeblok (de gemeente hakt de knoop door)”.<sup>35</sup> De breed gedragen kritiekpunten op de voorgenomen deal zijn onvoldoende terug te zien in de onderhandelingen met LSI en in de uiteindelijke besluitvorming door één betrokken topambtenaar.

<sup>34</sup> Interview voormalig wethouder.

<sup>35</sup> E-mailcorrespondentie intern.

In onderstaand kader staan een aantal citaten met betrekking tot de geuite kritiek.

**citaten kritiek door betrokken lagere ambtenaren**

“Er was geen ruimte voor kritiek op de deal met LSI.”

[geïnterviewde] geeft aan dat “de directie andere afwegingen heeft gemaakt [opvolging aan de geuite kritiek], hem is onduidelijk waarom.”

“Het hele team dat betrokken was bij de deal met LSI zag in dat het geen normale deal betrof met standaard risico's; het betrof echt een ander type kwestie. Binnen het team was dat wel bespreekbaar.”

“Veel zaken waarvoor door betrokken ambtenaren gewaarschuwd is, zijn helaas uitgekomen.”

“[geïnterviewde heeft een kritische notitie geschreven en] vindt het frustrerend dat er niets gebeurde met de kritische opmerkingen zoals beschreven in de notitie.”

“Er ontstond een houding van: dit moet gebeuren en de 52 miljoen die dat kost om het mogelijk te maken, is reëel. Er werd druk uitgevoerd vanuit LSI en de hen ondersteunende juristen om de deal te beknippen.”

“De kritiek op de deal kwam alleen vanuit ambtenaren van OBR, die tevens ondergeschikt waren in de relatie van medewerker en leidinggevende.”

“In het advies stelde hij dat er gelet op de ontwikkelingen bij [multinational L], en afhaken van [casino M] veel onzekerheid was.”

“Het grootste risico lag volgens [geïnterviewde] bij het omvallen van LSI zelf. [geïnterviewde] had het beeld dat LSI geen stevige partij was. LSI had destijds nog maar een smalle ontwikkelportefeuille. Het was niet duidelijk wat er zou gebeuren met de erfpacht op het moment dat LSI failliet zou gaan en of en door wie er dan nog canon betaald zou worden.”

“Een ander probleem dat [geïnterviewde] met de adviezen had, was dat deze geen rekening hield met het gegeven op het moment van adviseren dat er geen anchor tenant was en dat er geen (keiharde) garanties waren richting LSI vanuit de gemeente.”

Deze ambtenaren bevinden zich in een afhankelijke positie, namelijk in de relatie leidinggevende – ondergeschikte. Het onderhandelsteam ervaart de ambtelijke waarschuwingen als tegenwerking, zo zal later duidelijk worden tijdens een interne evaluatie op het onderhandelproces (zie paragraaf 3-2-1).

Naast de kritiekpunten van betrokken lagere ambtenaren, wordt veelvuldig extern juridisch advies gevraagd door de gemeente. Verschillende externe juristen bevestigen de stevige gemeentelijke risico's van de beoogde deal, hetgeen tot een negatief advies leidt. De ingehuurde kennis, naast de adviezen van ambtenaren, leidt echter niet tot andere besluitvorming.

Het onderhandelsteam heeft een andere kijk op de ambtelijk afgegeven waarschuwingen: “Slechts een aantal ambtenaren hebben risico's gesignaleerd, dat is

ook gezond dat dit gebeurt en bevorderlijk voor de uiteindelijk te maken afweging.”<sup>36</sup> Het onderhandelteam komt, de kritiek in acht nemend, tot de slotsom dat voor de aankoopprijs van € 52 mln. de risico's aanvaardbaar waren. Hieraan ten grondslag lag de volgende overweging: “Bij de afweging die wij dienen te maken gaat het om vele zaken die ik hier nu niet zal op noemen. Het allerbelangrijkste zijn de risico's voor de gemeente en de wijze waarop er beheersmaatregelen zijn voor de gemeente. Dat er risico's zijn is duidelijk, maar we hebben de erfpachtmaatregel natuurlijk ook niet voor niets in deze barre tijden!”<sup>37</sup>

Hieruit blijkt dat het onderhandelteam zich er terdege van bewust was dat aan de erfpachtmaatregelen risico's kleefden en deze lijken te aanvaarden, mede omdat er beheersmaatregelen zijn getroffen. Welke precies de risico's en de beheersmaatregelen zijn, wordt echter niet als zodanig gerapporteerd.

#### **2-4-12 vestigen Wvg als alternatief**

Zoals genoemd motiveert het college de toepassing van de erfpachtmaatregel door het krijgen van meer regie en het tegengaan van versnippering. Meermaals wordt ambtelijk een alternatief om diezelfde doelen te bereiken opgeworpen: het vestigen van een Wvg.

In eerste instantie wordt in januari 2009 gesproken over vestiging van Wvg over alle vastgoedobjecten van het Schiekadeblok, dus inclusief de eigendommen van LSI. Dit verandert al snel naar mogelijke vestiging van Wvg alleen op de panden die niet in bezit zijn van de gemeente of LSI.

De mogelijkheid tot het vestigen van een Wvg komt in januari-februari en juni-juli 2009 ter sprake. Wat opvalt in de correspondentie en gemeentelijke stukken, is dat het vestigen van Wvg door het onderhandelteam werd gezien als een mogelijkheid, maar alléén als de deal met LSI geen doorgang zou krijgen. De mate waarin de Wvg kwestie opspeelt in het proces, is sterk afhankelijk van de voortgang van de onderhandelingen met LSI. Het vestigen van Wvg is “een stok achter de deur voor het geval dat”. Zo speelt de Wvg kwestie in juni 2009 (nadat het sinds februari niet meer ter sprake is gekomen) weer op als de gemoederen hoog oplopen doordat LSI dreigt met een kort geding.

De betrokken topambtenaren heeft het vestigen van het Wvg niet overwogen als een serieus alternatief voor de erfpachtmaatregel, maar slechts als een 'plan B'. Het uitgangspunt was steeds om te komen tot een erfpachtdeal met LSI. De rekenkamer heeft in diverse interviews gevraagd naar de mate waarin het vestigen van Wvg een alternatief was voor de erfpachtmaatregel. Hieruit komen tegenstrijdige beelden, zoals onderstaand kader illustreert.

<sup>36</sup> Interview betrokken topambtenaar.

<sup>37</sup> E-mailcorrespondentie intern.

#### **citaten Wvg als alternatief**

##### *citaten van de directie:*

“Een alternatief voor de deal met LSI het toepassen van de Wvg had kunnen zijn, mogelijk had het gebied dan voor € 25 mln. verkregen kunnen worden. Deze optie is echter niet uitdrukkelijk besproken of uitgewerkt. Het tegengaan van de versnippering van het gebied was het belangrijkste argument om in zee te gaan met LSI. Of dat met de toepassing van de Wvg ook mogelijk was geweest, is nooit concreet uitgewerkt en daar is niet breedvoerig over gediscussieerd. Er was geen plan B, anders dan in zee gaan met LSI”.

“Het opleggen van de WVG niet zomaar kan in een plangebied. Dat heeft te maken met bestemmingsplanwijzigingen. Het is een sterk juridisch verhaal wil je die mogelijkheid gaan uitnuttten. Daar was de tijd niet voor”.

##### *citaten diverse ambtenaren:*

“In geval van faillissement van LSI zou de gemeente de Wvg op het gebied leggen. Daarmee zou versnippering worden voorkomen. De gemeente moet dan wel € 25 mln. ter beschikking hebben om het aangeboden vastgoed te verwerven”.

“Een risico voor de gemeente Rotterdam van het failliet (laten) gaan van LSI zou eventueel kunnen zijn het niet bindend kunnen opleggen van de Wvg. Vraag was hoe de curator daarmee zou omgaan, zou hij het WVG voor dat gebied nietig kunnen laten verklaren? De curator zou als belang hebben dat de verkoop zoveel mogelijk geld zou moeten gaan opleveren voor de schuldeisers. Als dat zou gebeuren was er een kans dat het gebied versnipperd zou raken doordat het in handen zou komen van meerdere eigenaren, ieder met eigen ideeën voor ontwikkeling. Dit risico is niet nader onderzocht. Dat probleem was wellicht ook niet al te groot omdat er dan in elk geval sprake zou zijn van een ontwikkeling”.

“In maart 2009 is ambtelijk gekeken naar het vestigen van het voorkeursrecht voor de gemeente op het Schiekadeblok. Dat was wellicht ook een mogelijkheid geweest voor de gemeente om sturing te krijgen op het te ontwikkelen gebied, zonder dat daarbij de erfpachtmaatregel ingezet zou moeten worden. Door het aankopen van de panden kan de gemeente ook meer sturing op de ontwikkeling krijgen, dat is iets heel anders dan hoe de erfpachtmaatregel uiteindelijk is uitgekapt, waarbij een partij geholpen is een hoeveelheid vierkante meters te realiseren. Dat was een beter overzienbaar risico geweest. [geïnterviewde] weet niet waarom van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt”.

De rekenkamer constateert, in tegenstelling tot wat uit bovenstaande citaten van de betrokken topambtenaren blijkt, dat de mogelijkheid naar het vestigen van een Wvg ambtelijk wel degelijk is onderzocht. Ook is hierover extern advies ingewonnen. Daarnaast is het hier bovengenoemde argument t.a.v. bestemmingsplanwijzigingen nergens in het dossier terug te vinden.

De rekenkamer constateert op basis van interviews en ambtelijke stukken dat het in het dossier ontbreekt aan een inhoudelijke motivering door betrokken topambtenaren om Wvg niet toe te passen als alternatief voor de erfpachtmaatregel. Terwijl diverse ambtenaren destijds wel in inhoudelijke afwegingen hebben voorzien voor het al dan niet toepassen van Wvg. Dát betrokken topambtenaren een andere keuze hebben gemaakt is duidelijk, onduidelijk blijft echter op basis van welke steekhoudende argumenten. Het dossier en de interviews overwegende, ontstaat het beeld dat het



geopperde alternatief geenszins paste in de richting waar betrokken topambtenaren naar toe wilden: een deal met LSI. Sturing vond plaats in die richting, niet op de mogelijkheid van een goed(koper) alternatief.

#### 2-4-13 betrokkenheid wethouder

De wethouder wordt door het onderhandelteam (met name door twee betrokken topambtenaren) geïnformeerd over de totstandkoming van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok. De rekenkamer heeft geen volledig beeld van de ambtelijke informatievoorziening aan de wethouder inzake dit dossier.<sup>38</sup> De wethouder werd in elk geval geïnformeerd via agendaposten, e-mails, brieven en overleggen. Ook is het college door middel van een presentatie geïnformeerd.<sup>39</sup> Hierbij kwamen verschillende scenario's, 'risicoafdekking' en overwegingen aan bod. De rekenkamer constateert dat ambtelijk breed gedragen risico's, zoals het risico van niet betaling van de canon door LSI en het ontbreken van een hoofd huurder (anchor tenant), niet worden genoemd. Daarnaast constateert de rekenkamer dat een aantal risico's wel is benoemd, maar onduidelijk is in hoeverre aan deze risico's ook een kwalificatie (hoog / middel / laag risico) is gehangen.

De wethouder bemoeit zich actief met het dossier en dwingt op die manier ook af dat hij goed door het onderhandelteam op de hoogte wordt gehouden. Uit diverse interviews blijkt dat de wethouder zich grondig in het dossier verdiept, weet wat er speelt, zich goed voorbereidt, stevig door vraagt en zich kritisch opstelt. Zijn stijl kenmerkt zich door actief op mensen af te stappen en naar de stand van zaken te vragen.<sup>40</sup> De betrokkenheid wordt in onderstaand kader toegelicht.

De wethouder was erg betrokken bij het dossier Schiekadeblok tot aan het afsluiten van de Basisovereenkomst (juli 2009), mede gemotiveerd vanuit zijn achtergrond in de vastgoedwereld.

Bij de vormgeving van de erfpachtmaatregel (in algemene zin) benadrukt de wethouder meermaals dat deze is bedoeld om ontwikkelingen te realiseren, niet om projectontwikkelaars te redden. Bij de afweging of de erfpachtmaatregel toegepast zal worden op het Schiekadeblok, heeft de wethouder ook oog voor alternatieven voor de erfpachtmaatregel. Hij wil bijvoorbeeld meer weten over de mogelijkheid van het vestigen van Wvg.<sup>41</sup> De wethouder heeft zich daarnaast uitgesproken over beëindiging en wil "de erfpacht kunnen beëindigen zonder nog een extra vergoeding te betalen".<sup>42</sup>

De betrokkenheid van de wethouder gaat verder dan alleen bijzondere interesse en actieve bemoeienis: hij grijpt hardhandig in bij de onderhandelingen tussen de gemeente en LSI. De wethouder is namelijk van mening dat de aankoopprijs waarover

<sup>38</sup> De rekenkamer heeft geen inzicht in de mailboxen van de toenmalig wethouder kunnen krijgen.

<sup>39</sup> In ambtelijk wederhoor gaf de gemeente aan dat er op 23 juni 2009 een presentatie is gegeven waarbij leden van het college en een aantal directeuren aanwezig waren. Deze informatie was niet eerder dan ten tijde van het ambtelijk wederhoor ontvangen en betreft informatie waarop geheimhouding ligt.

<sup>40</sup> Interviews ambtenaren.

<sup>41</sup> De rekenkamer kan op basis van het beschikbare dossier niet vaststellen hoe hier aan opvolging is gegeven: of de wethouder nog goed is geïnformeerd over het alternatief van het vestigen van Wvg.

<sup>42</sup> E-mailcorrespondentie intern.

op dat moment in de onderhandelingen overeenstemming lijkt te ontstaan (€ 67 mln.) veel te hoog is en gaat niet akkoord met een aankoopprijs van meer dan € 52 mln. Dit is voor LSI uiteindelijk de reden om een kortgeding aan te spannen, aangezien LSI van mening was dat het onderhandelsteam zich eerder reeds had geëngaat aan een aankoopprijs van € 67 mln.

Verder verliepen de onderhandelingen en het contact met de bank en LSI via het onderhandelsteam. De wethouder heeft zelf enkele malen contact gehad met LSI en de onafhankelijk adviseur die de totstandkoming van de Basisovereenkomst begeleidde. In het dossier is wel te zien dat (mede door het ingrijpen van de wethouder zelf) op het moment dat het spannend wordt in de onderhandelingen, vlak voor het afsluiten van de Basisovereenkomst, de wethouder in toenemende mate wordt gekopieerd in e-mailverkeer. De wethouder wordt zelf ook direct benaderd door marktpartijen, niet alleen door LSI. Zo stuurt een concurrent van LSI een brief aan de wethouder waarin zorgen worden geuit over de concurrentiepositie.<sup>43</sup>

Zoals uit paragraaf 2-4-11 blijkt is er ambtelijk stevig gewaarschuwd voor de risico's van de beoogde erfpachtmaatregel Schiekadeblok. Ook de wethouder heeft gewaarschuwd voor deels dezelfde risico's. De wethouder vond het beoogde bouwvolume van 240.000 m<sup>2</sup> erg groot, had twijfels over de uitgevoerde taxaties, de bouwvolgorde en zag een risico van 'poen pakken en pleite' bij een snel faillissement van LSI na het afsluiten van de erfpachtmaatregel. Ook eist de wethouder een beslissende zeggenschap van de gemeente in de partnerkeuze (gemeente hakt de knoop door). Deze eis kon blijkens de afgesloten Basisovereenkomst niet volledig ingewilligd worden.<sup>44</sup> De rekenkamer heeft in het dossier, noch in de interviews, signalen gevonden dat de wethouder door twee betrokken topambtenaren op de hoogte is gesteld van de risico's waar ambtelijk voor is gewaarschuwd. De ambtelijke waarschuwingen die deels overeenkwamen met de voornaamste bedenkingen van de wethouder hebben de wethouder niet of in onvoldoende mate bereikt.<sup>45</sup> De wethouder heeft hierdoor niet op basis van alle relevante beschikbare informatie een besluit kunnen nemen.

De informatie die de wethouder tot zijn beschikking krijgt, deelt de wethouder met de raad. De wethouder kan de raad niet volledig over de risico's informeren, omdat hij zelf onvoldoende op de hoogte is van de ambtelijke waarschuwingen. De rekenkamer stelt, op basis van een analyse van alle beschikbare informatie, dat het college niet volledig is geïnformeerd. Deze analyse is gebaseerd op documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd. Het document 'analyse rekenkamer geheime stukken' is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.

#### **2-4-14 informatievoorziening aan raad**

De raad wordt geïnformeerd over de vormgeving van de algehele erfpachtmaatregel. Aanvankelijk is de erfpachtmaatregel enkel gefocust op woningbouwproductie, later

<sup>43</sup> Juridisch bureau E, 'Concept memo projectontwikkelaar I / Steunmaatregelen kredietcrisis', 12 juni 2009.

<sup>44</sup> Over de eis van de wethouder van beslissende zeggenschap bij de toetreding van een partner wordt ambtelijk opgemerkt dat dit wel verder gaat dan wat met LSI wordt afgesproken (voorwaarden toetredende partners worden eerst onderling tussen gemeente-LSI bepaald).

<sup>45</sup> Deze waarschuwingen zijn, blijkens het beschikbare dossier, ook niet geadresseerd aan de wethouder, maar aan het onderhandelsteam.

ook op gebiedsontwikkelingen.<sup>46</sup> Het college motiveert de toepassing van de erfpachtmaatregel bij gebiedsontwikkelingen door: 1) het tegengaan van versnippering van het gebied en 2) het krijgen van meer zeggenschap in de ontwikkeling.<sup>47</sup> De raad wordt niet geïnformeerd over een ambtelijk aangedragen alternatief om deze effecten te sorteren, namelijk het vestigen van Wvg.

De erfpachtmaatregel Schiekadeblok wordt door het college aan de raad geschetst als een maatregel met een laag risicoprofiel.<sup>48</sup> In 2014 zoekt het projectteam verklaringen waarom de erfpachtmaatregel Schiekadeblok in 2009 als een maatregel met een laag risico is gerapporteerd aan de raad. Ook onderkent het college in 2015 dat de erfpachtmaatregel t.a.v. gebiedsontwikkeling niet risicoloos is. Naast de diverse interviews leidt de rekenkamer uit terugblikkende stukken (2014 en 2015) af dat de erfpachtmaatregel Schiekadeblok in 2009 ten onrechte als een maatregel met een laag risicoprofiel is geschetst aan de raad.

Hoewel door ambtenaren en externe juristen stevig voor de gemeentelijke risico's wordt gewaarschuwd, is hierover in de informatievoorziening aan de raad weinig tot niets terug te lezen. Onderstaand kader beschrijft enkele citaten over de informatievoorziening aan de raad.

#### **citaten over informatievoorziening aan de raad**

"Het college heeft aan de raad in 2009 gezegd dat de erfpachtmaatregel voor Schiekadeblok risicoloos was, maar met de ervaring van nu moet vastgesteld worden dat dat niet goed is geweest."

"Het college had de raad meer moeten meenemen in het verschil in risicoprofiel tussen enerzijds een langjarige gebiedsontwikkeling en anderzijds een kortlopend woningbouwproject."

"[geïnterviewde] vond dat die risico's voor de gemeente beter benoemd moesten worden."

"No regret hield in: geen spijt achteraf, de maatregel diende op veilige wijze getroffen te worden. Het krediet dat de gemeente beschikbaar zou stellen moest hoe dan ook weer terugvloeien naar de gemeente. Indien een ontwikkelaar failliet zou gaan, zou de erfpacht doorverkocht worden aan de volgende ontwikkelaar."

"Er werd naar de raad gecommuniceerd dat de erfpachtmaatregel 'budgetneutraal' was en dat de gemeente geen risico's zou lopen doordat er garanties in de afspraken werden ingebouwd. De raad heeft niks van kritiek van de ambtenaren over dossier Schiekadeblok gemerkt."

De raad wordt achteraf over de toepassing van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok geïnformeerd, één betrokken topambtenaar was gemandateerd deze overeenkomst te sluiten.

<sup>46</sup> De ontwikkeling van het Schiekadeblok is een gebiedsontwikkeling.

<sup>47</sup> College van B en W, raadsvoorstel 'Maatregelen (krediet)crisis', 10 februari 2009.

<sup>48</sup> Interviews ambtenaren.

## 2-5 voldoen aan voorwaarden erfpachtmaatregel

### *totstandkoming voorwaarden*

*De criteria ten behoeve van het toepassen van de erfpachtmaatregel op gebiedsontwikkelingen zijn in het vroege voorjaar van 2009 opgesteld. Voor toepassing op woningbouw golden andere criteria dan voor het toepassen van erfpacht op potentiële gebiedsontwikkelingen. De verruiming van de erfpachtcriteria had geen invloed op de gebiedsontwikkeling, maar alleen op de woningbouw. De totstandkoming van de erfpachtcriteria voor gebiedsontwikkelingen liep simultaan aan de onderhandelingen met LSI over toepassing van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok. Criteria zijn zodanig opgesteld dat de casus Schiekadeblok erin past, maar de criteria ook maatgevend is voor andere toepassingen.*

### *voldoen aan voorwaarden*

*De vraag of de casus Schiekadeblok aan alle criteria voldeed is een lastige. Gesteld kan worden dat de casus ten tijde van het afsluiten van de Basisovereenkomst in beginsel aan alle criteria voldeed. Echter, in de uitwerking hiervan blijft de vraag onbeantwoord in hoeverre alternatieven om hetzelfde doel te behalen voldoende zijn overwogen. Gelet op de interne kritiek die ambtelijk is geuit en de gesignaleerde risico's, kan niet met zekerheid worden gesteld dat aan alle erfpachtcriteria is voldaan. Dit geldt met name voor de criteria over de verwervingsprijs, de garantie inzake betaling van erfpachtcanon en de zekerheden dat de gebiedsontwikkeling doorgang zou vinden. Risico's die op deze criteria intern waren gesignaleerd, zijn onvoldoende serieus genomen maar wel waarheid geworden.*

### 2-5-1 totstandkoming erfpachtvoorwaarden

Er worden al onderhandelingen gevoerd tussen de gemeente en LSI over de casus Schiekadeblok voordat de algehele erfpachtmaatregel een feit is. Het college stelt criteria op waaraan de ontvangen aanvragen moeten voldoen, met een onderscheid in woningbouwprojecten en gebiedsontwikkelingen. Omdat geen van de aanvragen inzake woningbouw voldoet aan de initiële voorwaarden, worden hierop van toepassing zijnde criteria door het college verruimd. Deze verruiming had overigens geen consequenties voor de aanvraag van LSI, de enige aanvraag op dat moment voor gebiedsontwikkeling.

De rekenkamer constateert dat met het opstellen van de initiële set criteria rekening is gehouden met de casus LSI/Schiekadeblok. Dit wordt bevestigd in de aanloop naar de eerste agendapost waarin de erfpachtmaatregelen en de daarvoor opgestelde criteria in het college worden besproken. In een toelichting wordt gesteld dat in een aangepaste versie van de erfpachtcriteria voor gebiedsontwikkeling deze "deels nieuw zijn, en zo zijn opgeschreven dat de LSI-case erin past, maar daarmee tevens maatgevend is voor nieuwe/andere gevallen".<sup>49</sup>

### 2-5-2 analyse voorwaarden

Om deelvraag 1 te beantwoorden heeft de rekenkamer geanalyseerd in hoeverre de casus Schiekadeblok aan de gestelde voorwaarden bij de toepassing van de erfpachtmaatregel voldeed. Bij de analyse van deze voorwaarden werd de rekenkamer ermee geconfronteerd dat sommige voorwaarden zodanig waren geformuleerd dat een ondubbelzinnige beoordeling (ja of nee) niet mogelijk was. De vraag drong zich vervolgens op of de voorwaarden zelf van voldoende kwaliteit waren. De rekenkamer heeft om die reden norm 2 toegevoegd (zie hieronder).

<sup>49</sup> E-mailcorrespondentie intern.

De rekenkamer hanteert bij de analyse van de voorwaarden twee normen:

- 1 Bij de toepassing van de erfpachtmaatregel voor het Schiekadeblok is voldaan aan de voorwaarden die de raad heeft gesteld bij het beschikbaar stellen van een krediet voor de aankoop van gronden in 2009.
- 2 De voorwaarden zijn dusdanig van kwaliteit (SMART) dat een objectieve toepassing mogelijk is.<sup>50</sup>

In onderstaande tabel staan de voorwaarden en de beoordeling van de rekenkamer op de twee normen. De beoordeling per voorwaarde wordt nader toegelicht onder de tabel.

tabel 2-1: normenkader deelvraag 1

voorwaarden	norm 1: voldaan aan voorwaarden?	norm 2: kwaliteit voorwaarden voldoende?
1 het project is gelegen in een VIP-gebied	ja	ja
2 ter onderbouwing van de aankoopprijs zijn minimaal twee taxaties opgesteld in opdracht van de gemeente	ja	ja
3 de verwervingsprijs is niet hoger dan de verwervingskosten van LSI, vermeerderd met aantoonbare aan het project te relateren plankosten	onbekend	ja
4 de erfpachtcanon dekt de financieringslasten van de aankoop of van het gemeentelijk grondbezit	nee	ja
5 de erfpachtovereenkomst bood voldoende zekerheid over de voortzetting van de locatieontwikkeling	nee	nee
6 de overeenkomst bevat een expliciete exitregeling bij niet presteren van LSI	ja	ja
7 het grondbezit is van belang voor de voortzetting van de locatieontwikkeling	x	nee
8 er is sprake van het voorkomen van versnipperd grondbezit	x	nee

- *Voorwaarde 1: het project is gelegen in een VIP-gebied.*

Het Schiekadeblok is gelegen in het VIP-gebied Rotterdam Central District (RCD). Aan deze voorwaarde is voldaan.

- *Voorwaarde 2: ter onderbouwing van de aankoopprijs zijn minimaal twee taxaties opgesteld in opdracht van de gemeente.*

Er zijn meerdere taxaties ter onderbouwing van de aankoopprijs uitgevoerd met betrekking tot het Schiekadeblok. Na flinke discussies over de mate van onafhankelijkheid van de te selecteren taxateurs, zijn de gemeente en LSI gezamenlijk tot de keuze voor twee bureaus gekomen. Beide taxaties zijn in opdracht van de gemeente Rotterdam uitgevoerd. Vanwege twijfels aan de uitkomsten van de taxaties heeft de gemeente uiteindelijk ook een derde taxatie laten uitvoeren.

Aan voorwaarde 2 is voldaan.

- *Voorwaarde 3: de verwervingsprijs is niet hoger dan de verwervingskosten van LSI, vermeerderd met aantoonbare aan het project te relateren plankosten.*

<sup>50</sup> Norm 2 is later toegevoegd door de rekenkamer. Deze is niet opgenomen in de onderzoeksopzet.

De gemeente heeft een verwervingsprijs van € 52 mln. betaald. LSI claimt een historische kostprijs van € 79,5 mln. Deze kostenopgaaf is in onderstaande tabel weergegeven.

**tabel 2-2: opbouw historische kostprijs Schiekadeblok (uit accountants- en adviesbureau Z - rapport)**

	component	waarde (in € mln.)
1	aankooprijzen panden, grondposities en bijkomende kosten	35,5
2	overname 50% belang in RCD	20,2
3	algemene kosten LSI Project Investment N.V.	14,4
4	lage marge/deficit op Central Post ten behoeve van ontwikkeling en ter compensatie door Weena Boulevard	7,5
5	kosten planontwikkeling	1,9
	<b>totaal</b>	<b>79,5</b>

De rekenkamer beschrijft haar analyse t.a.v. deze voorwaarde in onderstaande twee punten.

1 Onderhandeld tot casus aan voorwaarde voldeed

LSI claimt zoals gezegd € 79,5 mln. aan historisch gemaakte verwervingskosten. De gemeente vond deze prijs te hoog. In die zin voldeed de initiële aanvraag van LSI niet aan de voorwaarde. De aanvraag van LSI is echter niet op deze financiële claim 'afgeschoten'. In plaats daarvan zijn de gemeente en LSI een half jaar lang stevig gaan onderhandelen over de aankooprijzen. Totdat de hoogte van de aankooprijzen naar de mening van de gemeente wel paste binnen de gestelde voorwaarde.

2 Geen overtuigend inzicht in de verwervingskosten van LSI

Daarnaast is er veel onduidelijkheid tussen LSI en de gemeente over de opbouw van de historische kostprijs van LSI. Zo betwijfelt het gemeentelijk projectteam ten eerste of alle kosten onder de Algemene Kosten van € 14,4 mln. volledig toerekenbaar zijn aan project Schiekadeblok. Volgens LSI is 40% van alle gemaakte overheadkosten van het LSI concern tussen 2005 en 2009 toe te rekenen aan de verwerving van het Schiekadeblok (dat pas in 2007 door LSI is verworven). Dit heeft accountants- en adviesbureau Z niet kunnen verifiëren, omdat hier geen urenregistratie aan ten grondslag ligt. accountants- en adviesbureau Z heeft wel aangegeven deze opgave aannemelijk te vinden.

De rekenkamer heeft geen overtuigend inzicht aangetroffen van wat de daadwerkelijk aan het Schiekadeblok toe te rekenen verwervingskosten zijn. Er bestaan veel verschillende interpretaties en onduidelijkheden over de historische kostenopgaaf van LSI en hoe zich dit verhoudt tot de uiteindelijke aankooprijzen. Een ondubbelzinnig antwoord op de vraag of de gemeente niet meer heeft betaald dan de verwervingskosten plus plankosten van LSI kan hierdoor niet worden gegeven. De rekenkamer kan derhalve geen beoordeling geven of er aan voorwaarde 3 is voldaan.

- Voorwaarde 4: de erfpachtcanon dekt de financieringslasten van de aankoop of van het gemeentelijk grondbezit.

Het idee van het college was dat de gemeentelijke investering via de erfpachtcanon terug naar de gemeente zou vloeien. De erfpachtmaatregel werd daarmee als budgetneutraal gezien.<sup>51</sup>

Conform de Basisovereenkomst is een bedrag gelijk aan de eerste twee jaar canonbetaling (ruim € 4 mln.) verrekend met en ingehouden op de door de gemeente te betalen koopprijs. Vanaf juli 2011 moest LSI canonbetalingen aan de gemeente voldoen. Er zijn in totaal vier kwartalen van de erfpachtcanon betaald: twee kwartalen (van 2011) door LSI en twee door bank IV (in 2013/2014). Deze vier canonbetalingen dekken de gemeentelijke financiering bij verre niet.

In de ideale situatie dekt de erfpachtcanon de financieringslasten van de aankoop of van het gemeentelijk grondbezit af. Er is volgens de rekenkamer echter te gemakkelijk uitgegaan van het scenario waarin de canon betaald zou blijven worden. Er is blijkens het dossier ambtelijk veel gewaarschuwd voor het risico op het niet betalen van de erfpachtcanon door de ontwikkelaar. Ondanks dat dit risico ambtelijk herhaaldelijk gemeld is aan het onderhandelteam, heeft het onderhandelteam dit onvoldoende meegenomen in de besluitvorming. De rekenkamer meent dat het onderhandelteam er niet zonder meer vanuit kon en mocht gaan dat de canon wel betaald zou blijven worden. Gelet op de in het voorjaar van 2009 bekend zijnde informatie en inzichten is de rekenkamer van mening dat aan voorwaarde 4 niet is voldaan.

- *Voorwaarde 5: de erfpachtovereenkomst bood de gemeente voldoende zekerheid over de voortzetting van de locatieontwikkeling.*

Het college beargumenteert ten tijde van het aangaan van de erfpachtovereenkomst (Basisovereenkomst) dat de combinatie van de door LSI afgegeven concerngarantie en de erfpachtcanon voldoende zekerheden bieden t.a.v. de voortzetting van de ontwikkeling van het Schiekadeblok. Het college beoordeelt deze op dat moment als voldoende solide, gezien de in de jaren daarvoor door het concern behaalde bedrijfsresultaten en opgebouwde vermogenspositie van LSI. Daarnaast werden bij de beoordeling over de zekerheid geen nieuwe risico's voorzien anders dan de reguliere aan de erfpacht verbonden risico's.<sup>52</sup>

Evenals bij voorwaarde 4 (zie hierboven), is bij voorwaarde 5 ambtelijk flink gewaarschuwd voor het risico op onvoldoende zekerheid t.a.v. de voortzetting van de gebiedsontwikkeling. Dit risico is door het onderhandelteam echter ter zijde gelegd/onvoldoende meegenomen in de besluitvorming.

De rekenkamer meent, anders dan het onderhandelteam destijds, dat de afgegeven concerngarantie van LSI onvoldoende in zekerheden voorzag. Gezien de financiële situatie van LSI en de jaarrekeningen over 2008, was deze garantie door LSI niet zo solide als het onderhandelteam heeft doen voorkomen. Bovendien stond LSI er, anno 2009 in de context van de crisis, er financieel niet stevig voor: ze klopte immers niet voor niets aan bij de gemeente voor aanvullende financiering. Vertrouwen op deze concerngarantie bleek te optimistisch.

<sup>51</sup> Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Toezeggingen omtrent Erfpachtmaatregel algemeen en erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 15 december 2015, p.7.

<sup>52</sup> Zie voetnoot 27.

Achteraf bleek dat deze concerngarantie in de praktijk inderdaad niet veel waard. De gemeente heeft geen beroep op de garantie gedaan omdat LSI simpelweg niet meer over € 10 mln. beschikte en ten tijde van de verkoop de assets onder water stonden.

Het college meende in 2009 aan deze voorwaarde te hebben voldaan, middels de verplichting tot erfpachtbetaling en de aanvullende garantie van LSI. Gezien de financiële positie van LSI en de ambtelijk aangedragen risico's, meent de rekenkamer dat de overeenkomst onvoldoende zekerheden bood.

Daarnaast meent de rekenkamer dat voorwaarde 5 van onvoldoende kwaliteit is. Er is niet nader gedefinieerd wat onder 'voldoende zekerheid' wordt verstaan. Door de formulering van deze voorwaarde ontstaat er te veel ruimte voor verschillende interpretaties.

- *Voorwaarde 6: de overeenkomst bevat een expliciete exitregeling bij niet presteren van LSI.* In de Basisovereenkomst is in artikel 16 een exitregeling opgenomen. Een drietal beëindigingsgronden is opgenomen:

- LSI voldoet voor een periode van onafgebroken 2 jaar niet aan de canonverplichting;
- faillissement van LSI;
- als bij de evaluatie in 2014 het niet realistisch lijkt dat in 2019 gestart wordt met (een deel) van de bouw.<sup>53</sup>

Aan deze voorwaarde is voldaan.

- *Voorwaarde 7: het grondbezit is van belang voor de voortzetting van de locatieontwikkeling.* Door grondbezit krijgt de gemeente meer regie/zeggenschap/invloed over de ontwikkeling van het Schiekadeblok.

Doordat de gemeente de gronden (en opstallen) verwerft en vervolgens in (eeuwigdurende) erfpacht uitgeeft (tegen periodieke canonbetalingen), is de ontwikkelaar in staat de ontwikkeling voort te zetten, zo was de gedachte. Door de aankoopssom die de gemeente betaalt, is de ontwikkelaar financieel in staat de ontwikkeling te continueren. Het belang van grondbezit wordt door het college meermaals gemotiveerd. In die zin is aan de voorwaarde voldaan. Er zijn echter ook andere manieren om de locatieontwikkeling voort te zetten. Deze mogelijke andere manieren zijn niet nader onderzocht.

De rekenkamer vindt de kwaliteit van deze voorwaarde onvoldoende om tot een objectief besluit te komen. De voorwaarde is ruim en vrijblijvend geformuleerd: er kan immers gemakkelijk beargumenteerd worden dat grondbezit van belang is. Het college kon gemakkelijk beargumenteren aan deze voorwaarde te voldoen, hierdoor is een afweging tussen verschillende alternatieven achterwege gelaten. De voorwaarde dwingt hiermee niet af de erfpachtmaatregel de beste optie is voor de voortzetting voor de locatieontwikkeling.

- *Voorwaarde 8: er is sprake van het voorkomen van versnipperd grondbezit.* Meermaals wordt aan de raad het belang van het voorkomen van versnippering benadrukt. LSI heeft in 2009 twee derdedeel van het eigendom van het Schiekadeblok in handen. Indien LSI failleert, zal (waarschijnlijk) dit grondbezit uiteen vallen en zal

<sup>53</sup> De gemeente kan de erfpacht ook opzeggen als LSI/WB de verplichtingen uit de akte/basisovereenkomst in ernstige mate niet nakomt.



het gebied versnipperd raken. Door middel van de erfpachtmaatregel kan versnippering worden voorkomen, volgens het college.

Binnen het projectteam wordt in 2009 bediscussieerd of hetzelfde doel (voorkomen van versnippering) niet ook met het vestigen van Wvg bereikt kan worden. Het vestigen van Wvg was volgens ambtenaren een goed(koper) alternatief om grondversnippering te voorkomen. Deze optie is door ambtenaren nader onderzocht, ook is externe expertise geraadpleegd. Deze optie is door twee betrokken topambtenaren echter niet als alternatief voor de erfpachtmaatregel overwogen. De vestiging van een Wvg werd door hen slechts als 'plan B' voor de erfpachtmaatregel gezien indien de onderhandelingen met LSI zouden stranden.

De rekenkamer vindt voorwaarde 8 van onvoldoende kwaliteit. Al gemakkelijk kan beargumenteerd worden dat versnipperd grondbezit wordt voorkomen. Maar deze voorwaarde borgt niet dat het inzetten van de erfpachtmaatregel de beste optie is om dit te voorkomen. De voorwaarde dwingt niet af dat een weloverwogen afweging tussen alternatieven wordt gemaakt.

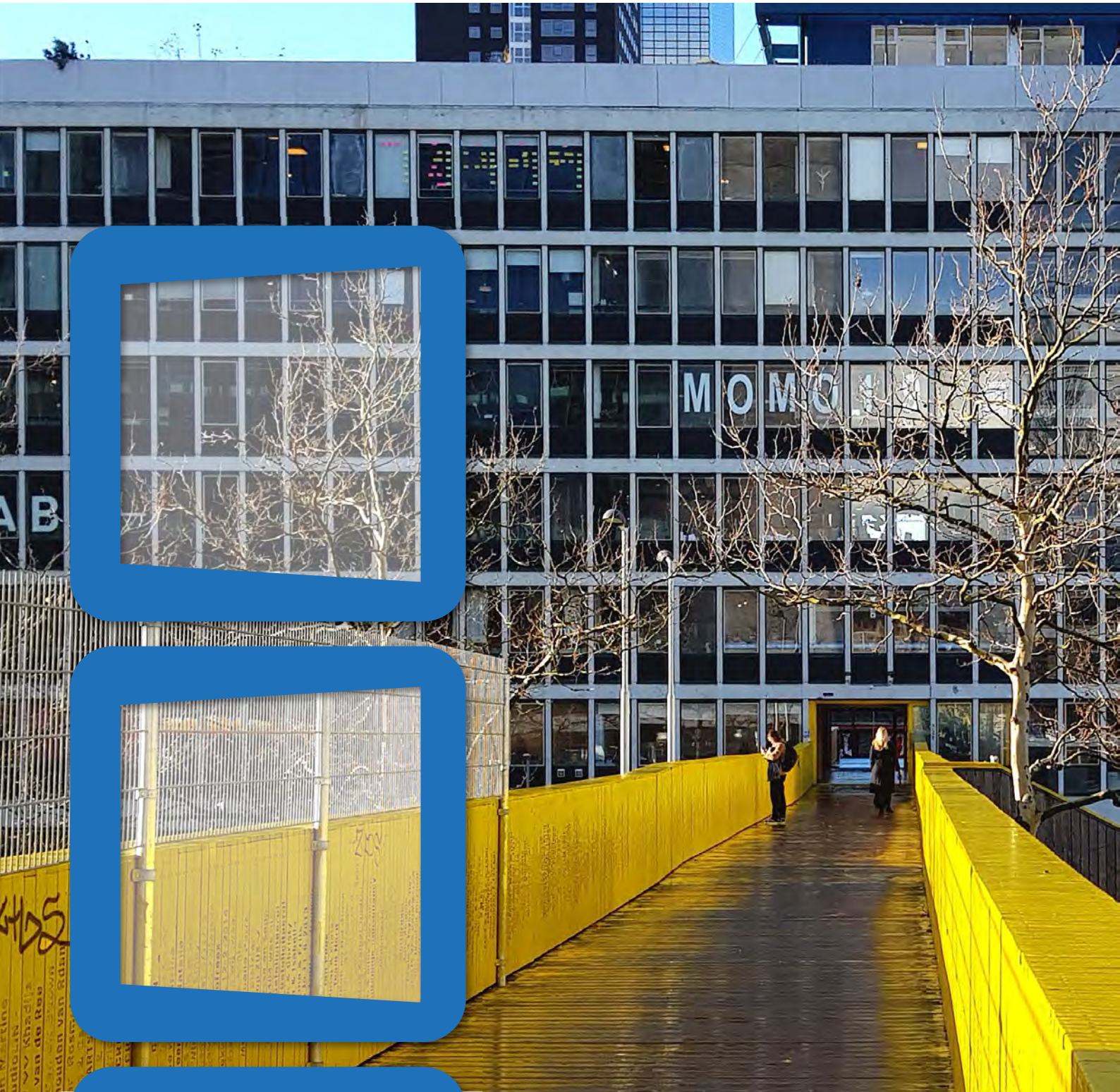
#### 2-5-3 afsluiten Basisovereenkomst en erfpachtakte

Eind juli 2009 wordt op het stadhuis het besluit genomen om de Basisovereenkomst af te sluiten. Na een bijzonder hectisch eerste halfjaar met zware onderhandelingen en een op de valreep door LSI ingetrokken kort geding ligt er op 22 juli 2009 een (basis)overeenkomst op hoofdlijnen waarover zowel LSI als de gemeente het eens zijn. Voor een bedrag van € 52 mln. koopt de gemeente het Schiekadeblok van LSI en vestigt er erfpacht op. LSI wordt geacht de gebiedsontwikkeling door te zetten en de gemeente verwacht, zoals opgenomen in de planning bij de Basisovereenkomst, een aanvang van de bouw in 2012, direct aansluitend op het gereedkomen van het nieuwe Centraal Station.

Met het ondertekenen van de Basisovereenkomst en de bijbehorende notariële akte van erfpacht committeren de gemeente Rotterdam en LSI zich aan een groot aantal afspraken. Eén afspraak is dat LSI eenmalig een bedrag van € 2 mln. bijdraagt aan de inrichting van de buitenruimte. Ook dient 5% van het loonsomdeel van de aanneemsom te worden gebruikt voor re-integratie van Rotterdamse werkzoekenden, personen die onder de Wet sociale werkvoorziening vallen en voor stageplaatsen voor leerlingen van het beroepsonderwijs of hoger beroepsonderwijs. Daarnaast zijn er afspraken over duurzaam bouwen als onderdeel van de klimaatdoelstellingen van Rotterdam.

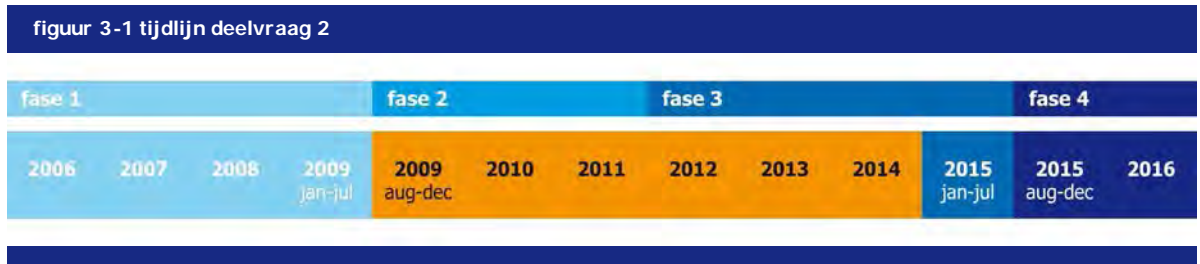
Er is echter veel kritiek op de gemaakte afspraken in de Basisovereenkomst, zowel intern van betrokken lagere ambtenaren als extern van ingehuurde specialisten. Het ontbreekt volgens hen aan harde afspraken over wat precies door LSI gerealiseerd gaat worden en per wanneer. Ook wordt er diverse malen voor gewaarschuwd dat met het aangaan van de Basisovereenkomst de financiële risico's hoofdzakelijk bij de gemeente liggen. Naar de mening van betrokken ambtenaren is het aangaan van de Basisovereenkomst voor LSI tamelijk risicoloos.

Kritiek is er ook over de manier waarop het afsluiten van de deal tussen gemeente en LSI bekend werd gemaakt aan het betrokken projectteam. Een ambtenaar die hierover een google-melding had ontvangen, koppelt dit terug aan andere leden van het projectteam. Ze vernemen het nieuws via de media. Het typeert de wijze van informatievoorziening vanuit de ambtelijke leiding aan het betrokken projectteam.



## 3 uitvoering Basisovereenkomst

### 3-1 inleiding

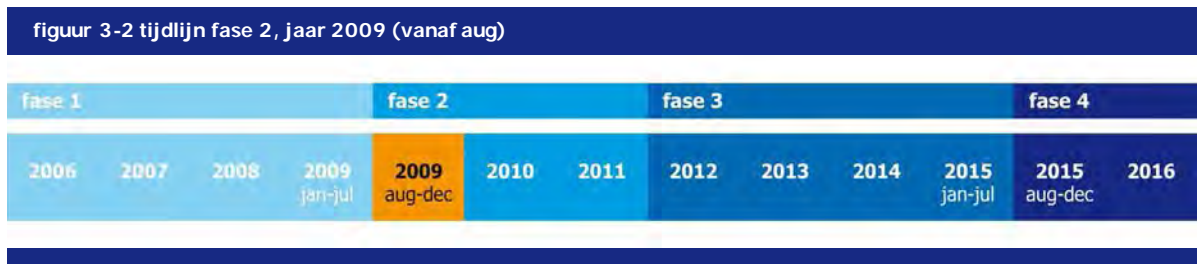


In dit hoofdstuk staat de beantwoording van deelvraag 2 centraal:

*Welke feiten hebben zich voorgedaan in aanloop naar het besluit van het college om de overeenkomst met LSI te beëindigen en op welke gronden heeft het college dit besluit genomen?*

In dit hoofdstuk worden de gebeurtenissen van een aantal jaar beschreven: vanaf de start uitvoering Basisovereenkomst eind juli 2009 t/m het collegebesluit om de onderhandelingen met LSI over de aangepaste plannen voor het Schiekadeblok te beëindigen in november 2014. De afzonderlijke jaren worden per paragraaf beschreven.

### 3-2 nieuwe start en een nieuw plan van LSI (2009)



Na het ondertekenen van de Basisovereenkomst breekt een minder hectische periode aan. Een interne gemeentelijke evaluatie illustreert de kloof tussen het onderhandel- en projectteam. Het projectteam is kritisch over de gemeentelijke structuur, het proces dat is gevolgd en de wijze waarop informatie werd gedeeld. Gesteld wordt dat het projectteam onvoldoende werd geïnformeerd en zaken teveel ad-hoc gebeurden. De gemeente bevindt zich in een kwetsbare positie door het ontbreken van de nodige checks & balances in het besluitvormingsproces. Het projectteam werd te veel op afstand gehouden, waardoor de leden van onderhandelteam te veel op eigen houtje konden bepalen. Diverse betrokken lagere ambtenaren geven aan dat er weinig ruimte was voor kritiek. Het onderhandelteam koppelt aan het projectteam terug de ambtelijk kritiek als tegenwerkend en als destructief te hebben ervaren. Ook na het ondertekenen van de

*Basisovereenkomst ontbreekt het binnen de gemeente aan regie en duidelijkheid. Dat ambtenaren via de media vernemen dat er een deal is gesloten spreekt boekdelen.*

*De gemeente beraadt zich over hoe het vervolgproces moet worden ingericht. Onder begeleiding van een externe adviseur vinden regieteamoverleggen tussen LSI en de gemeente plaats. Doel hiervan is om de relatie tussen de gemeente en LSI te normaliseren en de afspraken uit de Basisovereenkomst nader uit te werken. De afgesloten Basisovereenkomst kent namelijk nog veel open eindjes. Daarnaast worden RO-procedures opgestart en wordt de raad geïnformeerd over de toepassing van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok. Vanaf het afsluiten van de Basisovereenkomst dient LSI een veelvoud aan nieuwe plannen in bij de gemeente (eerste in najaar 2009). De gemeente ervaart dat de plannen van LSI de afgesproken kaders overschrijden en dat zij LSI hier telkenmale op moet wijzen.*

### 3-2-1 interne evaluatie op proces totstandkoming Basisovereenkomst

Vlak na het ondertekenen van de Basisovereenkomst wordt binnen de gemeente een evaluatie uitgevoerd op verzoek van het onderhandelsteam. Er wordt teruggeblikt op het proces dat vooraf ging aan het afsluiten van de Basisovereenkomst. Het projectteam is kritisch, met name op het gebrek aan 'checks & balances', de informatievoorziening vanuit het onderhandelsteam, de ad hoc projectstructuur en de kwetsbaarheid van de gemeente doordat het projectteam zich onvoldoende serieus genomen voelt (zoals beschreven in paragrafen 2-4-9 en 2-4-11).

Anderzijds heeft het onderhandelsteam tegenwerking binnen de diensten ervaren. De kritiek en waarschuwingen van diverse betrokken lagere ambtenaren gedurende het onderhandelingsproces zijn door het onderhandelsteam bepaald niet als constructief ervaren. Hieronder zijn enkele citaten over het evaluatiemoment opgenomen.

#### **citaten evaluatiemoment**

"Het onderhandelingssteam vond dat er onvoldoende met hen werd meebewogen. De medewerkers die kritiek hadden geuit op de deal zagen op hun beurt niet in waarom er niet meer meebewogen werd met hun adviezen."

"[In de evaluatie] werd medegedeeld dat de kritische ambtelijke geluiden waren ervaren als tegenwerkingen van het onderhandelsteam. [geïnterviewde] was hierover stomverbaasd en vond het een rare gang van zaken."

"Dit [de interne evaluatie] was dus alles behalve een euforisch moment, het voelde als een koude douche."

Eén betrokken topambtenaar blikt desgevraagd terug en geeft aan dat hij niet de beleving had veel weerstand te hebben gekregen. Slechts enkele ambtenaren hebben risico's gesignaleerd, hetgeen volgens hem gezond is en bevorderlijk voor de uiteindelijk te maken afweging.<sup>54</sup> De rekenkamer herkent dit beeld niet uit het dossier, gezien het veelvoud aan en het breed gedragen karakter van de ambtelijke afgegeven waarschuwingen. Er is tot op het allerlaatste moment stevig gewaarschuwd voor de risico's en zelfs kort voor het sluiten van de deal nog geadviseerd het niet te

<sup>54</sup> Interview betrokken topambtenaar.

doen. De nuancering dat het krijgen van kritiek gezond is en bevorderlijk voor de te maken afweging doet naar de mening van de rekenkamer weinig tot geen recht aan de ambtelijke deskundigheid en professionaliteit in de eerste helft van 2009. De directie heeft de waarschuwingen onvoldoende serieus genomen in de besluitvorming over de deal, die er hoe dan ook moest komen.

Uit veel interviews van de rekenkamer met betrokken lagere ambtenaren komt naar voren dat er weinig ruimte was voor kritiek.

### 3-2-2 gemeentelijke koers bepalen

Na de interne evaluatie stelt het projectteam een gemeentelijke lijn op over het vervolgproces en de nadere invulling van afspraken uit de Basisovereenkomst. Er moeten nog veel open einden worden uitgewerkt. De reflecterende notitie van het projectteam die de gemeentelijke lijn beschrijft gaat gepaard met interne discussie. Er is sprake van een kloof tussen het onderhandelsteam en het projectteam over de positie waarin de gemeente terecht is gekomen door het sluiten van de deal met LSI. Het gevolg van die kloof is, zoals beschreven in de notitie, dat de positie van de gemeente er gedurende de onderhandelingen niet sterker op was geworden. Dit is vervelend, aangezien het krijgen van meer zeggenschap in het gebied één van de belangrijkste redenen was voor het toepassen van de erfpachmaatregel.

In diezelfde notitie wordt voorgesteld de zekerheidspositie van de gemeente ten opzichte van bank IV te onderzoeken: Zo vraagt men zich ambtelijk serieus af wat er gebeurt als LSI failliet gaat. Het voorstel, nog geen twee weken na het ondertekenen van de overeenkomst, is opmerkelijk. Het zou logischer zijn geweest wanneer de gemeente haar positie t.o.v. Bank IV vóór het afsluiten van de overeenkomst had onderzocht. Het gevolg is dat de gemeente in een kwetsbare positie belandt; niemand weet precies waar de gemeente staat en er bestaat ook vlak na het afsluiten van de Basisovereenkomst veel onduidelijkheid over tal van zaken. Die onduidelijkheid wordt deels verklaard doordat veel zaken nog nader uitgewerkt moeten worden na het afsluiten van de Basisovereenkomst. Ook onderkent de gemeente onvoldoende regie op het proces te hebben, hetgeen de toch al kwetsbare positie niet versterkt.

Onderstaand kader illustreert het sentiment onder de medewerkers die aan de slag gingen met het uitvoeren van de Basisovereenkomst, vlak na het sluiten van de deal.

#### **citaten sentiment vlak na afsluiten overeenkomst:**

“Maar de inkt van de handtekeningen onder de erfpachtovereenkomst was nog niet droog of de discussie over de haalbaarheid van de plannen vanwege de crisis begon al.”

“Met betrekking tot sloop van het Schiekadeblok hebben we een slag gemist; door expliciet in de Basisovereenkomst op te nemen dat sloop mogelijk is, hebben we de gemeentelijke onderhandelingspositie richting LSI met betrekking tot het blok niet bevorderd.”

### 3-2-3 nieuwe plannen van LSI

LSI dient, na het afsluiten van de Basisovereenkomst, verschillende nieuwe plannen in bij de gemeente (voor het eerst in oktober 2009). Deze nieuwe plannen van LSI overschrijden volgens de gemeente steeds de gestelde kaders. Zo was bijvoorbeeld het aantal te realiseren parkeerplaatsen een continu onderwerp van discussie. Het

uitgangspunt van de gemeente om (conform de parkeernorm) maximaal 1.500 nieuwe parkeerplaatsen te realiseren. LSI wilde er echter tenminste 2.400 realiseren. Ook voldoet het nieuwe plan in het geheel niet aan het stedenbouwkundig plan dat door de gemeente in 2007 is vastgesteld.

De gemeente moet LSI telkens op de gemaakte afspraken wijzen en er continu voor waken haar eigen standpunten niet uit het oog te verliezen. Dit loopt als een rode draad door het gehele dossier heen, feitelijk tot het beëindigen van de Basisovereenkomst in het najaar van 2014, zoals hierna ook zal blijken. LSI deelt deze opvatting van de gemeente niet. LSI geeft aan dat juist de gemeente zich telkenmale niet houdt aan de verplichtingen waarover in de Basisovereenkomst afspraken zijn gemaakt. In onderstaand kader is de beleving van LSI rondom de nieuwe plannen opgenomen.

#### **beleving LSI nieuwe plannen**

“Het is vanzelfsprekend dat LSI in de dialoog met de gemeente onderzocht wat wel en niet kon; dat deed LSI door voorstellen te doen.”

“De gemeente bleef zoeken naar uitwegen om geen medewerking te hoeven verlenen aan de verdere planuitwerking door LSI van de op dat moment bestaande stedenbouwkundige kaders. De gemeente kwam steeds met nieuwe argumenten die voor veel onnodige vertraging zorgden. Zo verlangde de gemeente onder meer het opstellen van een kostbare milieueffectenrapportage [...] en het afsluiten van een exploitatieovereenkomst [...]”.

“De opstelling van de gemeente heeft tot veel irritatie bij de direct betrokkenen bij LSI en tot veel onnodige vertraging geleid”.<sup>55</sup>

#### **3-2-4 Basisovereenkomst blijkt al snel achterhaald**

LSI dient in oktober 2009 een nieuw plan in bij de gemeente. Dit wijkt af van de afspraken zoals vastgelegd in de Basisovereenkomst. Het projectteam onderkent dit en is van mening dat de gemaakte afspraken in de Basisovereenkomst aangepast moeten worden. Er wordt veel gesproken over de noodzaak van het wijzigen van de voorwaarden zoals opgenomen in de Basisovereenkomst. Zo komt het projectteam al vrij snel na het afsluiten van de Basisovereenkomst tot de conclusie dat de omvang van de voorziene ontwikkeling te groot blijkt, onder andere door gewijzigde marktomstandigheden. Hiervoor was ten tijde van de opstellen van de Basisovereenkomst al meerdere malen gewaarschuwd door diverse ambtenaren.<sup>56</sup>

#### **3-2-5 regieteamoverleggen: relatie normaliseren + open einden uitwerken**

Om de open einden uit de Basisovereenkomst verder uit te werken vinden regieteam-overleggen plaats, bestaande uit LSI, de gemeente en extern consultancybureau Y. In beginsel vinden deze overleggen op directieniveau plaats, pas later gaat het dossier Schiekadeblok terug naar ‘de lijn’. Het onderhandelteam betreft het projectteam in het begin beperkt bij de regieteamoverleggen. Er wordt enkel aan het projectteam

<sup>55</sup> Reactie LSI in het kader van de hoor- en wederhoor procedure.

<sup>56</sup> Interview ambtenaar.

mede gedeeld dat er over de nadere uitwerking afspraken zijn gemaakt tussen gemeente en LSI. Het projectteam reageert verbaasd op deze gang van zaken.

Discussiepunten die aan de afspraken vooraf gaan in de regieteam-overleggen zijn o.a. de hoogte van het verwervingsbudget van registergoederen derden, de toetreding van een partner, communicatie en planning. Al snel nadat het projectteam zitting heeft genomen in deze regieteams, wordt geconstateerd dat de gemeente en LSI qua scope en ambitie niet op één lijn zitten. Inzet van partijen is dat de werkrelatie tussen de gemeente en LSI, die na het harde onderhandelingspel in de eerste helft van 2009 gespannen is, moet worden genormaliseerd in de regieteamoverleggen. De gemeente beaamt tijdens deze regieteam-overleggen zelf ook niet geheel op één lijn te zitten en meent dat de organisatie soms onvoldoende is aangehaakt. Dit illustreert wederom de kloof die bestaat tussen het onderhandelteam en het projectteam: het onderhandelteam maakt afspraken die meegedeeld worden aan het projectteam, maar zonder voorafgaande bespreking, laat staan draagvlak, bij het projectteam. De gemeente onderkent dat betere communicatie en goede inbedding in de organisatie dit probleem moeten verhelpen.

Naar aanleiding van de overleggen ontstaat er (opnieuw) onduidelijkheid binnen het gemeentelijk projectteam: dit maal over de hoogte van het verwervingsbudget registergoederen derden. Dit is niet vastgelegd in de Basisovereenkomst. Ook wordt onderkend dat het projectteam nog (te) veel zaken ad hoc en rommelig regelt; het ontbreekt nog steeds aan regie en duidelijkheid.

### 3-2-6 afstemming gemeente – LSI: RO procedures

Naast het verder uitwerken van de afspraken uit de Basisovereenkomst, worden ook de RO-procedures opgestart: o.a. bestemmingsplannen, omgevingsvergunning en een milieukundige onderbouwing worden opgesteld. Onderstaand kader illustreert de complexiteit van dit proces aan de hand van enkele citaten uit de interviews.<sup>57</sup>

#### **citaten ten aanzien van RO procedures:**

"..ervoor zorgen dat het bestemmingsplan, milieukundige onderbouwing en de uiteindelijke omgevingsvergunning er kwamen... Ook dit was een complex proces, met name ook omdat er een switch werd gemaakt van een voorziene ontwikkeling ineens naar een gefaseerde ontwikkeling in 3 stappen, later in 6 stappen. Aangezien onduidelijk was wat er ontwikkeld zou gaan worden, bleek het lastig om hiervoor de juiste stukken aan te vragen of op te stellen."

"De planning die was opgesteld in de Basisovereenkomst (eind 2011 bouwvergunning mogelijk) was buitengewoon krap."

"Een bestemmingsplan maken kost veel tijd."

"Met het bestemmingsplan waren LSI en gemeente [...] aan het stoeien."

<sup>57</sup> LSI geeft in wederhoor aan dat de RO-procedures zeer complexe, kostbare en tijdrovende processen zijn geweest.

### 3-2-7 informatievoorziening aan raad

De gemeenteraad wordt in 2009 achteraf geïnformeerd over het sluiten van de Basisovereenkomst met LSI.<sup>58</sup> Vermeld wordt dat voor deze transactie gebruik is gemaakt van het door de raad beschikbaar gestelde krediet van in totaal € 200 mln. Het college was bevoegd hierover besluiten te nemen. Het college meldt de raad periodiek te zullen rapporteren over de risicoanalyse, onder meer via de Monitor Grote Projecten (MGP).

### 3-3 werk in uitvoering (2010)



*In beginsel normaliseert de werkrelatie tussen de gemeente en LSI in 2010. Veel zaken worden nader uitgewerkt en de ontwikkeling oogt perspectiefrijk. Maar plotseling grijpt LSI (zonder succes) terug op het kort geding uit 2009 om alsnog de € 15 mln. van de gemeente te ontvangen (verschil tussen € 52 en € 67 mln.). Het gemeentelijk dossier wordt verder afgeschaald van directieniveau naar 'de lijn'.*

*De gemeente laat zich overvallen doordat particuliere eigenaren delen van het Schiekadeblok te koop aan bieden aan andere partijen. Hierdoor dreigt voor de gemeente een verlies aan grip op het gebied. De gemeente reageert hierop door Wvg te vestigen op het gebied, om verdere versnippering van het gebied te voorkomen.*

*LSI en de gemeente spreken af dat de kosten van de aankoop van registergoederen derden boven het maximumbudget van € 11 mln. voor de rekening van LSI komen. Het projectteam wil daarom inzicht in de cijfers van LSI. Het verstrekken van deze cijfers door LSI verloopt moeizaam.*

*Ambtelijk meermaals onderkende risico's m.b.t. de ontwikkeling worden onvoldoende gecommuniceerd aan de raad. De MGP's schetsen een te eenzijdig en een te positief beeld en weerspiegelen niet de risico's die uit het dossier blijken en zoals die vanuit het projectteam worden vastgesteld in de interne risicoanalyses.*

#### 3-3-1 regieteam-overleggen

De regieteam-overleggen worden in 2010 voortgezet. Eén van de voornaamste discussiepunten betreft het toetreden van partners: LSI wil de drempel voor toetreding hoog leggen, de gemeente juist niet. Daarnaast worden de detailhandel in het RCD en een faseerbaar plan besproken. Nadat het dossier Schiekadeblok is afgeschaald van directieniveau naar 'de lijn' wordt eind 2009, zoals in paragraaf 3-2-5 reeds opgemerkt, ingezet op normalisering van de werkrelatie tussen gemeente en LSI. Echter, vrij snel in 2010 grijpt LSI terug op het kort geding uit 2009 en claimt alsnog het verschil tussen

<sup>58</sup> Eén betrokken topambtenaar was gemandateerd om de overeenkomst te sluiten.



€ 67 en € 52 mln. De gemeente blijft in haar standpunt volharden en ziet geen aanleiding terug te komen op de afspraken die in de Basisovereenkomst zijn vastgelegd. Dit draagt volgens de gemeente niet bepaald bij aan het normaliseren van de werkrelatie. Door de regieteam-overleggen zijn gemeente en LSI uiteindelijk in maart 2010 weer “on speaking terms” en lijkt de ontwikkeling weer perspectiefrijk.

### 3-3-2 registergoederen derden en vestiging Wvg

In maart 2010 wordt een ambtenaar er door externe partijen op geattendeerd dat delen van het Schiekadeblok te koop aangeboden worden door particuliere eigenaren aan andere partijen. In de Basisovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de verwerving van register goederen derden.<sup>59</sup> Om versnippering te voorkomen wordt Wvg gevestigd<sup>60</sup> op de betreffende panden (door de raad) en wordt een maximum verwervingsbudget van € 11 mln. ingesteld (door het college).

Dat delen van het blok te koop aan worden geboden, illustreert dat de gemeente het zich niet kan veroorloven de teugels te laten vieren en continu en strak bovenop de ontwikkelingen binnen het Schiekadeblok moet zitten.

De gemeente en LSI spreken af, conform de Basisovereenkomst, dat indien de aankoop van registergoederen derden het maximum verwervingsbudget van € 11 mln. overschrijdt, LSI het restant financiert. Daarom wordt om inzicht in de financiële situatie van LSI gevraagd.

Een betrokken topambtenaar was de enige die zich voor de Basisovereenkomst bezig hield met de financiële kant van de deal. Hij is in 2010 echter niet meer nauw betrokken bij dossier Schiekadeblok. Het projectteam verzoekt deze topambtenaar de cijfers bij LSI op te vragen en deze te beoordelen. De gemeente ontvangt na enig aandringen bij LSI inzicht in de jaarcijfers van LSI over 2009. Deze laten geen rode cijfers (geen verlies) zien. Uit interviews met ambtenaren blijkt dat het verkrijgen van financiële stukken van LSI moeizaam verliep en zeker geen automatisme was, zoals wel had moeten conform hierover in de Basisovereenkomst gemaakte afspraken.

### 3-3-3 informatievoorziening aan raad

Begin 2010 laat de MGP over het vierde kwartaal van 2009 geen specifieke risico's zien voor het project Schiekadeblok. De MGP wijkt hiermee af van de risico's over de uitvoering van de Basisovereenkomst die op ambtelijk niveau bestaan en onderling besproken worden. Deze ambtelijk gesignaleerde risico's zijn niet terug te vinden in de informatievoorziening aan de raad.

Wel wordt een medium (oranje) risico gemeld over de tegenvallende marktvrage voor kantoren, woningen en retail enerzijds en over hoge bouwkosten anderzijds. Voor het college is dit geen reden tot bezorgdheid, het project gaat op dezelfde voet verder. Gezien de aanhoudend slechte marktomstandigheden lijkt deze houding van het college optimistisch.

In juni 2010 stellen enkele raadsleden vragen over de erfpachtmaatregel. In lijn met eerdere informatievoorziening aan de raad, schetst het college een rooskleurig beeld

<sup>59</sup> Panden/grond in handen van derden. Een deel van het Schiekadeblok is nog in eigendom van particulieren. In de Basisovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de aankoop van die panden, ten behoeve van de ontwikkeling van het gebied.

<sup>60</sup> In de Basisovereenkomst was de mogelijkheid van het vestigen van Wvg al vastgelegd.

over de financiële risico's van de erfpachtmaatregel: 'De financiering heeft voor de gemeente een neutraal effect aangezien de rentelasten volledig worden gecompenseerd door de canon'. Aangezien de eerste twee jaar aan canonbetalingen zijn verrekend, is er geen reden om aan te nemen dat LSI de canon mogelijk niet kan of zal gaan voldoen.

Opmerking verdient dat een betrokken topambtenaar veel stukken opstelt voor het college en de raad. Ambtenaren van het projectteam worden hier slechts in beperkte mate bij betrokken. Het risico bestaat daardoor dat de ambtelijke waarschuwingen niet bij het college noch bij de raad aankomen.

In de MGP rapportage aan de raad over het vierde kwartaal van 2010 is eenzelfde patroon zichtbaar als bij eerdere MGP's. In de MGP wordt geen melding gemaakt van de ontwikkeling van het Schiekadeblok, terwijl in de risicoanalyse van het college in december 2010 t.a.v. het Schiekadeblok twee risico's als hoog (kleur rood) en één risico als medium (kleur oranje) worden vermeld. De hoge risico's betreffen de structuurvisie en de rechtsaffer<sup>61</sup>, het medium risico is dat de projectontwikkelaar door financiële problemen zijn verplichtingen niet nakomt. In de interne risicoanalyse wordt het risico op het niet-nakomen van de financiële verplichting door LSI verlaagd van rood naar oranje. Een motivering hiervoor ontbreekt, maar deze afzwakking is opmerkelijk te noemen, aangezien begin 2011 de zorgen om de financiële positie van LSI sterk zijn toegenomen. Over de gehele lijn schetsen de MGP's in 2010 een te eenzijdig en daarmee een te positief beeld van de werkelijke situatie.

### 3-4 zorgen financiële situatie LSI nemen toe (2011)



In 2011 begint de gemeente zich serieus zorgen te maken over de financiële positie van LSI. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze zorgen op ambtelijk niveau groter waren dan op directieniveau, dat een optimistischer beeld van de situatie had. Cijfers van LSI die ambtelijk als zorgwekkend werden geduid, gaven volgens de directie weinig aanleiding tot ongerustheid. In de loop van 2011 wordt ambtelijk het risico onderkend dat LSI haar verplichtingen uit hoofde van de Basisovereenkomst niet langer kan nakomen (waaronder het betalen van de erfpachtcanon). De jaarcijfers 2010 van LSI laten rode cijfers zien, toch vindt een betrokken topambtenaar de situatie niet alarmerend. In algemene zin lijkt de gemeente in deze periode onvoldoende adequaat te reageren op ontwikkelingen en achter de feiten aan te lopen.

LSI doet de gemeente telkenmale nieuwe voorstellen die volgens de gemeente buiten de gestelde kaders gaan. De gemeente moet continu alert zijn op de gevolgen van de nieuwe plannen van LSI.

<sup>61</sup> Vanaf de Schiekade moet een directe toerit vanaf Schiekade naar de Delftsestraat voor auto's worden gerealiseerd. Door deze zogenaamde 'rechtsaffer' hoeft het Hofplein dan minder verkeer te verwerken.

*In de communicatie aan de raad is weinig te merken van de zorgen die er achter de schermen al spelen in 2011. Wel wordt de raad geïnformeerd over een mogelijk gemeentelijk verlies van € 25 mln. in het meest negatieve scenario.*

#### 3-4-1 **zorgen financiële situatie LSI**

Ondertussen groeien begin 2011 binnen de gemeente de zorgen over de financiële situatie van LSI. Dit loopt parallel aan het voortduren van de crisis, die hardnekkiger bleek dan ingeschat. “De crisis werd toen ook nog gezien als een bankencrisis. Er was in tegenstelling tot de visie in de markt binnen de gemeente weinig feeling bij de hardnekkigheid van de crisis.”<sup>62</sup>

Naast het voortduren van de crisis, was ook de markt intussen veranderd. “Het feitelijke probleem was dat er twee jaar na de deal geen markt meer was voor een plan van 240.000 m<sup>2</sup> dat niet eenvoudig te faseren was. Je zag in die tijd overal dat de markt voor multidisciplinaire, grote gebiedsontwikkelingen volledig tot stilstand is gekomen.”<sup>63</sup> Dat dit risico pas twee jaar na de Basisovereenkomst wordt onderkend is opmerkelijk, aangezien voor dit risico in 2009 reeds voor het afsluiten van de deal ambtelijk was gewaarschuwd.

Het projectteam brengt in kaart wat er gebeurt als LSI failliet gaat. Als grootste risico wordt genoemd het niet nakomen van de verplichtingen van de erfpacht door LSI. Eén van die verplichtingen is namelijk dat LSI per juli 2011 canon moet gaan betalen. Het is begin 2011 ten eerste de vraag of LSI aan deze verplichting kan voldoen. Conform de Basisovereenkomst kan de gemeente de erfpacht beëindigen als de ontwikkelaar gedurende twee achtereenvolgende jaren de erfpacht niet betaalt. Het is het projectteam echter niet duidelijk wat er bijvoorbeeld gebeurt wanneer LSI opeens wél een (eenmalige) canonbetaling voldoet. Dit voorbeeld laat zien hoe diverse afspraken uit de Basisovereenkomst later in het proces onduidelijk blijken te zijn, waardoor dan opeens vlug zaken uitgezocht moeten worden (hetgeen gezien de reacties en bewegingen in het dossier lijkt op paniekvoetbal).

Waar een betrokken topambtenaar in 2010 na analyse van de LSI jaarcijfers 2009 nog aangaf zich geen zorgen te maken over de financiële situatie van LSI, merkt de projectleider in 2011 op dat dit inmiddels wel anders zal zijn. Het projectteam verzoekt deze topambtenaar opnieuw naar de financiële situatie te kijken. Het is opmerkelijk dat deze topambtenaar hiernaar wederom gevraagd moet worden en dit – zeker gezien het grote belang en de gesignaleerde risico's – niet zelf in de gaten houdt. Een kredietinformatierapport over LSI (opgesteld door bureau kredietinformatiebureau N) in maart 2011 geeft volgens de topambtenaar weinig aanleiding tot ongerustheid.

Een betrokken topambtenaar vraagt vervolgens de jaarcijfers van 2010 van LSI op. De jaarcijfers worden overhandigd, maar dit verloopt erg moeizaam: na herhaaldelijk verzoek, ontvangt de gemeente deze in het laatste kwartaal van 2011. Uit de jaarcijfers 2010 blijkt dat het eigen vermogen van LSI is gehalveerd t.o.v. het jaar daarvoor en het concern rode cijfers heeft gedraaid (verlies leidt).

<sup>62</sup> Interview ambtenaar.

<sup>63</sup> Interview ambtenaar.

Volgens een door de rekenkamer uitgevoerde analyse, mede gevalideerd door een (extern) geraadpleegde accountant, zijn er op dat moment (2011) op basis van de beschikbare financiële informatie echter wel degelijk redenen tot ongerustheid. Uit analyse van de jaarcijfers over de periode 2007 – 2010 blijken de voorraden (onderhanden werk van grondexploitaties), maar ook de kortlopende schulden binnen het LSI concern sterk te zijn toegenomen. De balanspositie verslechtert doordat deze als het ware wordt opgeblazen. De hoge rentelasten die LSI betaalt indiceren dat er veel gefinancierd is met vreemd vermogen. Het is dan zaak om de voorraden (vastgoed) te valideren door na te gaan of je deze kunt verkopen tegen de prijs waarvoor je ze op de balans hebt staan. Als dat niet zo is ontstaat een situatie waarbij de waardering van de bezittingen lager is dan de uitstaande schulden waardoor een financieel onhoudbare positie ontstaat die kan leiden tot een faillissement.

Bij de beoordeling van de jaarstukken valt de rekenkamer het reactief handelen van een betrokken topambtenaar op. Ten eerste moet deze topambtenaar gevraagd worden door het projectteam om de financiële stukken bij LSI op te vragen. Er is sprake van onvoldoende structureel toezicht op de financiële situatie van LSI, mede ook doordat LSI telkenmale niet zelf het initiatief neemt om de jaarstukken aan de gemeente te overhandigen (zoals afgesproken in de Basisovereenkomst). Ten tweede ziet deze topambtenaar geen problemen wanneer hij de jaarcijfers beoordeelt, terwijl deze er wel degelijk uit af te leiden zijn. Het is onduidelijk op basis van welke gronden de topambtenaar stelt dat er geen reden is tot bezorgdheid. De analyse van de rekenkamer, bevestigd door een externe accountant, is dat de gepresenteerde cijfers in 2011 wel degelijk redenen tot ongerustheid gaven. De gemeente heeft onvoldoende permanent toezicht op de (ontwikkeling van de) financiën van LSI. Daarnaast vindt de rekenkamer het onverstandig, zeker gezien het grote financiële belang voor de gemeente, dat er naast de beoordeling van deze topambtenaar geen second opinion wordt uitgevoerd.

### 3-4-2 LSI zoekt huurders

In 2011 gaat de zoektocht van LSI naar een grote huurder van het Schiekadeblok door. In interviews wordt bevestigd dat LSI actief heeft gezocht naar grote huurders, maar dat deze er toen simpelweg niet waren.

In haar zoektocht doet LSI een mogelijk geïnteresseerde huurder een aanbieding die, zo blijkt uit dossierstukken, de volgens de gemeente vastgestelde kaders (stedenbouwkundig plan en nadere randvoorwaarden) overschrijdt. Opnieuw moet de gemeente LSI aanspreken op en herinneren aan de eerder in de Basisovereenkomst gemaakte afspraken.

#### **beleving LSI**

LSI geeft in reactie aan dat deze huurder uiteindelijk voor een ander pand heeft gekozen omdat de gemeente richting zowel LSI als Robeco stug vasthield aan de eis van een milieueffectrapportage en een bestemmingsplan, waardoor de doorlooptijd van het project te lang en te onzeker werd voor deze potentiële huurder van het Schiekadeblok.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Reactie LSI op de concept nota van bevindingen.

### 3-4-3 afstemming gemeente – LSI: RO procedures

Ondertussen worden de RO procedures<sup>65</sup> uitgevoerd. Dit is een complex proces waarbij de gemeente steeds vast probeert te houden aan de overeengekomen kaders en LSI enkele keren aanspreekt wanneer de gemeente constateert dat LSI zich daar niet aan houdt. Er is op dat moment geen bestemmingsplan; dit moest nog opgesteld worden. In onderstaand kader staan enkele citaten die de interactie tussen de gemeente en LSI op dit punt illustreren.

#### **citaten interactie gemeente – LSI 2011:**

“Het project bleef hangen in de ideeënfase en werd maar niet concreet (trial & error). Het leek erop dat we op een gegeven moment niet meer in dezelfde wedstrijd waren. Continu gingen dingen anders dan afgesproken en werden zaken door LSI opgerekt.”

“Op een gegeven moment kwam LSI er achter dat het eerste plan te ambitieus en te groot was voor ontwikkeling in één keer. Dat was weliswaar de verantwoordelijkheid van LSI, maar steeds werd geprobeerd de gemeente hier mede voor verantwoordelijk te maken.”

“Het Stedenbouwkundig plan zat solide in elkaar en daar wilde gemeente niet van afwijken. En dat heeft LSI steeds geprobeerd, door veranderingen te willen doorvoeren op een aantal stedenbouwkundige eisen waar niet aan getornd mocht worden.”

“Er is een concept ontwerp bestemmingsplan gemaakt door LSI, maar het paste allemaal niet, de gemeente kon dit niet accepteren.”

“De gemeente werd verweten dat ze niet meewerkte met het in orde krijgen van de noodzakelijke bestemmingsplannen en vergunningen. De gemeente had, om dit goed te kunnen doen, kwalitatief goede input nodig van LSI. Dat bleef onder de maat, waardoor de gemeente ook niet verder kon om tijdig een bestemmingsplan op te stellen.”

“LSI heeft geprobeerd diverse versimpelingen door te voeren om kosten te besparen, zoals het schrappen van de zogenaamde setbacks, maar de gemeente is daar nooit mee akkoord gegaan, omdat het niet meer voldeed aan de eerder gemaakte afspraken en kaders.”

“Wat dat betreft was het voor de gemeente gunstig dat LSI verantwoordelijk was voor het opstellen van een projectbestemmingsplan, in plaats van dat de gemeente dat hoefde te doen. Bij deze aanlegroute moest LSI dealen met het feit dat hun plannen niet binnen het stedenbouwkundig plan pasten, en hun bestemmingsplan dus niet werd goedgekeurd.”

### 3-4-4 eerste canonbetalingen

In 2011 moet LSI voor het eerst canon betalen aan de gemeente. De eerste twee facturen over kwartalen 3 en 4 van 2011 worden door LSI tijdig voldaan. Hiermee voldoet LSI in 2011 aan de afspraken.

### 3-4-5 informatievoorziening aan raad

In februari 2011 uit de raadscommissie FIBS haar zorgen over de financiële risico's van de grondexploitatie van het RCD. In reactie hierop informeert het college de

<sup>65</sup> Ruimtelijke ordening procedures. Er moeten bijvoorbeeld een structuurvisie, plan m.e.r. en bestemmingsplan worden vastgesteld.

commissie over een gemeentelijk risico van € 25 mln. Dit betreft het meest negatieve scenario als de gemeentelijke locaties in RCD niet worden ontwikkeld.

Ook wordt de raad geïnformeerd over de faseerbare ontwikkelingen van het RCD. De structuurvisie is uitgewerkt in drie bestemmingsplannen (waar bestemmingsplan Schiekadeblok er één van is). Risico's bij het maken van het bestemmingsplan zijn betrekkelijk klein. Ook overige risico's (technische, financiële) zijn nauwelijks aan de orde, zo meldt het college aan de raad.

In oktober 2011 evalueert het college de toepassing van de erfpachtmaatregelen. Het college besluit het restant van de totale erfpachtvoorziening van € 200 mln., zijnde een bedrag van € 96,5 mln., niet verder aan te wenden.



### 3-5 begin van de problemen (2012)

figuur 3-5 tijdlijn fase 3, jaar 2012

fase 1				fase 2			fase 3		fase 4			
2006	2007	2008	2009 jan-jul	2009 aug-dec	2010	2011	2012	2013	2014	2015 jan-jul	2015 aug-dec	2016

2012 is vergeleken met 2010 en 2011 een bewogen jaar. De gevolgen van de slechte financiële positie van LSI worden voor de gemeente duidelijk merkbaar.

De eerste helft van 2012 is een nog betrekkelijk rustige periode. Weer doet LSI volgens de gemeente diverse nieuwe voorstellen die telkens de gestelde kaders overschrijden. Het projectteam moet er steeds voor waken dat LSI zaken niet ten nadele van de gemeente uitwerkt. De gemeente lijkt in deze fase achter de feiten aan te lopen en laat zich door een gebrek aan regie en capaciteit verrassen door LSI.

In de tweede helft van 2012 worden de financiële problemen van LSI echt voelbaar: LSI kan de erfpachtcanon in 2012 niet voldoen. Er volgen gesprekken met LSI, de gemeente en bank IV over de ontstane situatie. De gemeente wijst een financieel voorstel van de bank resoluut af, aangezien de gemeente bij dit voorstel nagenoeg alle financiële pijn moet absorberen.

Huisjurist Juridisch bureau B stelt dat de eerdere veronderstelling uit 2009 van de gemeente dat het financiële risico voldoende gedekt is door het bloot eigendom onjuist is, of in ieder geval vergaand genuanceerd moet worden. Juridisch bureau B adviseert de gemeente om gedegen inzicht te verkrijgen in de financiële positie van LSI. Daarnaast adviseert Juridisch bureau B te overwegen om te stoppen met het project, aangezien de situatie op dat moment nog relatief ongecompliceerd is. Het projectteam constateert dat er een complexe situatie is ontstaan, waarbij het steeds lastiger wordt om er uit te stappen, maar geeft geen duidelijk advies om door te gaan of te stoppen. Ondanks dat het onduidelijk is welke discussie hierover precies gevoerd is in de directieraad, adviseert de directieraad het college toch door te gaan met het project.

Aan de gemeenteraad wordt gemeld dat er geen bijzondere risico's verbonden zijn aan de erfpachtmaatregel. In de MGP worden risico's geschetst die, gezien de aard van de dan reeds ontstane situatie en problematiek, geen realistisch beeld van de werkelijkheid weergeven.

#### 3-5-1 afstemming gemeente – LSI: uitwerken afspraken

In 2012 gaan de gemeente en LSI door met het nader uitwerken van de afspraken uit de Basisovereenkomst (op projectteamniveau). Net als de voorgaande jaren moet de gemeente er continu voor waken dat LSI de afspraken niet te veel in haar voordeel uitwerkt. Het dossier samenvattend lijkt het er sterk op dat de gemeente in deze fase achter de feiten aanloopt en zich telkens laat verrassen door LSI. Deels wordt dit veroorzaakt door gebrek aan regie en capaciteit, wat ook door het projectteam wordt onderkend. Daarnaast zit er volgens dossierstukken vaak discrepantie tussen wat in de overleggen tussen LSI en de gemeente wordt besproken en wat vervolgens in notities en e-mails door LSI wordt vastgelegd. De gemeente blijft LSI hierop attenderen. Dit leidt aan de kant van het projectteam bij de gemeente tot veel

frustratie en irritatie. In onderstaand geel kader wordt de beleving van LSI hier op weergegeven.

**beleving LSI vastlegging afspraken:**

“De vastlegging door LSI was een juiste, maar de gemeente kwam steeds weer terug op gemaakte en bevestigde afspraken of kwam simpelweg gemaakte afspraken niet na.”<sup>66</sup>

**3-5-2 financiële problemen LSI merkbaar en nieuwe plannen**

Waar de gemeente zich in 2011 zorgen maakte over de financiële problemen van LSI, worden de problemen in 2012 concreet merkbaar: LSI kan de canonverplichting niet langer voldoen.

LSI levert in 2012 diverse ‘nieuwe’ plannen in bij de gemeente, die volgens de gemeente telkens niet aan de gestelde kaders voldoen en (zeer) negatief uitpakken voor de gemeente. In onderstaand kader staat de beleving van LSI over de nieuwe plannen.

**beleving LSI nieuwe plannen**

“[...] de plannen waren gebaseerd op wat op dat moment mogelijk was binnen de volume en andere kaders die de gemeente stelde. De gemeente kwam daarbovenop juist steeds met nieuwe inzichten en LSI probeerde daar vervolgens naar te handelen om uiteindelijk een realiseerbaar en financieel haalbaar project te krijgen.”<sup>67</sup>

Daarnaast geeft LSI aan een partner voor de ontwikkeling te hebben gevonden. In juni doet de bank (inmiddels is de afdeling bijzonder beheer van de bank betrokken), die zich vanwege het uitblijven van de canonbetaling zorgen begint te maken omtrent hun zekerheidspositie, de gemeente een voorstel. In dit voorstel moet de gemeente het merendeel van de financiële pijn voor zijn rekening nemen. Een betrokken topambtenaar wijst het voorstel van de bank met een overduidelijke reactie, “no-way”, resoluut af.

Ten aanzien van het nieuwe plan van LSI merken zowel juridisch bureau B als het projectteam op dat de ontstane situatie wel erg lastig begint te worden. Ze adviseren het management te overwegen de onderhandelingen met LSI en de bank te beëindigen. Juridisch bureau B adviseert de gemeente ook om inzicht in de financiële situatie van LSI te krijgen. Ook merkt zij op dat de veronderstelling van de gemeente in 2009, dat het financiële risico voldoende gedekt is door het bloot eigendom, onjuist is of in ieder geval vergaand genuanceerd moet worden.

**3-5-3 gemeente gaat door ondanks waarschuwingen**

In de loop van 2012 begint de ontwikkeling ernstig te ‘rammelen’: LSI kan de afspraken niet langer nakomen, de voorstellen van de bank en LSI pakken zeer negatief uit voor de gemeente.

<sup>66</sup> Reactie van LSI in feitelijk wederhoorprocedure.

<sup>67</sup> Reactie van LSI in feitelijk wederhoorprocedure.



Op basis van het opnieuw aangepaste plan dat LSI in november 2012 aan de gemeente voorlegt en dat voorziet in een meer gefaseerde aanpak, adviseert het projectteam de directieraad, mede op advies van Juridisch bureau B, te overwegen het project te beëindigen. Ook het college ziet in dat het plan, dat weliswaar ruimtelijk en economisch gezien een verbetering is ten opzichte van eerdere plannen, financieel gezien allesbehalve verantwoord is. Geconstateerd wordt dat de gemeente zich in een complexe situatie bevindt, waarin het steeds moeilijker wordt om uit te stappen. De directieraad besluit en adviseert het college ook in tweede instantie om door te gaan met de onderhandelingen.

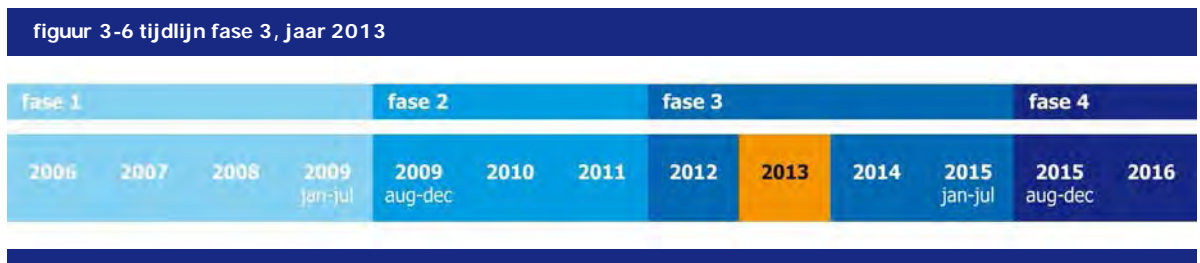
Het was overigens in 2012 conform de afspraken nog niet mogelijk om de erfpachtconstructie te beëindigen. Dit was pas mogelijk nadat er in twee aaneengesloten jaren geen canon was betaald. Hiervan was nog geen sprake. Overige opties om te beëindigen waren ook niet aan de orde.

De gemeente ging zoals gezegd door, maar ambtelijk overheerste de twijfel of het nog wel zou gaan lukken. “De contouren van het mislukken van de casus werden toen al zichtbaar. Er was ook grote maatschappelijke druk, omdat het Schieblock<sup>68</sup> erop hamerde dat zij door wilden gaan. Er was bij de gemeente veel onduidelijkheid over de te kiezen richting”.<sup>69</sup>

#### 3-5-4 informatievoorziening aan raad

In de informatievoorziening aan de raad wordt begin 2012, gelet wat op dat moment bekend is en de problemen waarmee men dan al te maken heeft, een te rooskleurig beeld geschetst. Aan de raad worden risico's lager voorgedaan dan de actuele risico's die ambtelijk worden onderkend en ook uit interne risicoanalyses blijken. Van de waarschuwingen van het projectteam en Juridisch bureau B wordt geen vermelding gemaakt. Ten onrechte wordt de indruk gewekt dat conform planning wordt gehandeld. De vermelde risico's in de MGP hebben betrekking op de vaststelling van het bestemmingsplan, de RO-procedures en de verslechterde houding van de ontwikkelaar. Deze zijn gekwalificeerd als beheersbare risico's.

### 3-6 stoppen of doorgaan? (2013)



In 2013 vindt veelvuldig overleg plaats, zowel binnen de gemeente als tussen de gemeente, LSI en de bank. Deze overleggen richten zich op het vinden van een oplossing om uit de ontstane

<sup>68</sup> Het Schieblock is één van de panden binnen het Schiekadeblok.

<sup>69</sup> Interview ambtenaar.

*impasse te komen. Geen van de partijen wenst vanwege het gecalculeerde verlies een beëindiging van de erfpachtmaatregel.*

*Het projectteam van de gemeente bestaat in 2013 uit nieuw aangetreden medewerkers die worstelen om zich het complexe dossier eigen te maken, mede omdat de overdracht van dossierstukken en historische dossierkennis te wensen overlaat. Het projectteam ervaart achterstand ten opzichte van LSI, van wie de betrokken directeuren vanaf dag één goed op het dossier zitten en alle details, gemaakte afspraken, achtergronden en gebeurtenissen als geen ander kennen.*

*Het projectteam van de gemeente staat voor een lastig dilemma: stoppen of doorgaan. Beide opties zijn nadelig. De gemeente besluit niet akkoord te gaan met het nieuwe plan en spreekt Weena Boulevard (LSI) aan op haar verplichting om de (achterstallige) canon te betalen. Hierop volgend start de gemeente een incassoprocedure. Ondertussen werken gemeente en LSI samen aan het nieuwe bestemmingsplan, de MER, een anterieure overeenkomst en een aangepaste planning.*

*Uit een interne risicoanalyse blijken onverminderd hoge risico's ten aanzien van het Schiekadeblok. Deze risico's zijn het dreigende faillissement van LSI, het niet vaststellen van het bestemmingsplan en onvoldoende marktvaag naar kantoren. Deze hoge risico's blijven intern en zijn niet als zodanig aan het college, noch aan de raad gepresenteerd. In tegenstelling tot de hoge risico's die uit ambtelijk opgestelde interne risicoanalyses blijken, worden aan de raad in zowel de eerste als de tweede bestuursrapportage over de projecten ten aanzien van het Schiekadeblok alleen lage (groene) risico's gerapporteerd.*

*In oktober en december 2013 presenteert LSI wederom twee maal een aangepast plan voor de ontwikkeling van het Schiekadeblok. Beide plannen worden uiterst kritisch ontvangen door de gemeente en behelzen evenals het vorige plan flinke financiële nadelen voor de gemeente.*

*Ondanks de bezwaren en kritiek (zowel intern als extern) blijft de gemeente doorzoeken naar oplossingen. De gemeente ervaart in december 2013 (tijds)druk van LSI doordat zij snelle gemeentelijke besluitvorming wil afdwingen.*

### **3-6-1 mutaties gemeentelijk projectteam**

*Vanaf de tweede helft van 2012 vinden er diverse mutaties plaats in het gemeentelijk projectteam. De in 2012 nieuw aangetreden projectleider formeert in 2013 een nieuw kernteam. Dit kernteam vangt haar werkzaamheden aan op een moment dat de gemeente een moeilijke afweging moet maken, te weten doorgaan of stoppen. Beide opties zijn bepaald niet zonder financiële gevolgen. Nieuwe projectteamleden menen dat er beperkt totaaloverzicht bestaat van het project en in het verleden gemaakte afspraken.*

*Dit onderschrijft de rekenkamer op basis van de dossieranalyse. Er is nagenoeg geen overdracht van het dossier geweest. Met name beschikbare informatie over de hele financiële gang van zaken ontbreekt. De complexiteit van de projectstructuur is hieraan mede debet. Veel kennis bleek nog wel aanwezig binnen de (SO) organisatie, maar daar moest door het nieuw aangetreden projectteam wel naar gezocht en om gevraagd worden. Een voorbeeld hiervan is dat op een bepaald moment gezocht moet worden naar de Basisovereenkomst die in 2009 is afgesloten. Dit staat in schril contrast met parate kennis en informatie die bij LSI aanwezig is. Bij het aantreden van het nieuwe projectteam was derhalve sprake van achterstand van informatie,*

waardoor veel navraag en uitzoekwerk nodig is. Daardoor is het lastig om de plannen van LSI te kunnen doorgronden en de discussie met LSI aan te gaan.

### 3-6-2 veelvuldig overleg over ontstane impasse

In 2013 vindt veelvuldig overleg tussen de gemeente, LSI en de bank plaats om uit de ontstane impasse te komen. Geen van de partijen wenst beëindiging van de erfpachtmaatregel. Alle partijen hebben vertrouwen er uit te komen. Desondanks worstelt de gemeente hoe om te gaan met de ontstane impasse. “De gemeente had het gevoel dat zij alle problemen voor LSI mocht gaan oplossen.”<sup>70</sup>

De verantwoordelijk wethouder is intensief betrokken bij diverse overleggen. Begin 2013 heeft de wethouder een onderhoud ‘onder vier ogen’ met de CEO van LSI. Het gesprek gaat over het plan van LSI dat, zo krijgt de wethouder mee, tot op het bot is uitgekleeft en inhoudelijk gezien een laag segment van de kantorenmarkt bedient. Dit is niet wat de gemeente wil in het RCD gebied. De wethouder wordt door betrokken topambtenaren geadviseerd niet voor één van de twee scenario’s (doorgaan of stoppen) te kiezen en geen enkele toezegging te doen aan LSI.

Niet lang na dit gesprek spreekt de gemeente Weenaboulevard CV formeel aan op de verplichting om de canon te betalen. De gemeente treft voorbereidende maatregelen om een incassoprocedure op te starten. Ondertussen wordt door het projectteam in samenwerking met LSI doorgewerkt aan het bestemmingsplan, de MER, een anterieure overeenkomst en een nieuwe planning.

In het voorjaar van 2013 vindt overleg plaats tussen de wethouder, in het bijzijn van een betrokken topambtenaar, de bank en LSI om te bespreken hoe de partijen uit de ontstane impasse kunnen komen. De wethouder maakt zich serieuze zorgen over de situatie. LSI meent dat er tussen de verschillende ambtelijke diensten een gebrek aan afstemming is en verzoekt de wethouder een goed gemandateerd team beschikbaar te stellen. In reactie hierop versterkt de wethouder het bestaande projectteam. Een drietal tafels wordt opgestart, ruimtelijk, economisch en financieel en hooggeplaatste ambtenaren worden ingezet op deze tafels. Zo wordt onder meer een topambtenaar, die in 2009 onderdeel uitmaakte van het onderhandelsteam, ingezet op de financiële tafel.

De rekenkamer vindt het niet alleen opmerkelijk dat LSI de gemeente verzoekt organisatorisch op te schalen. De hierop volgende maatregel van de wethouder roept tevens de vraag op of het projectteam tot op dat moment gezien de aanzienlijke financiële belangen van de gemeente wel voldoende geëquipeerd was.

Per maart 2013 bedraagt de achterstallige canon van LSI € 2,75 mln. Bij de gemeente (en hierdoor ook bij de rekenkamer) bestaat in deze periode onduidelijkheid rondom de status van de incassoprocedure. In die periode lopen publieke procedures (incassoprocedure) en private procedures (verdergaande onderhandelingen) van de gemeente door elkaar heen. De incassoprocedure is op verzoek van een betrokken topambtenaar aangehouden om de lopende gesprekken met LSI niet te verstoren. De gemeente blijft echter vasthouden aan de betalingsverplichting door LSI conform de gebruikelijke procedure met herinneringen, aanmaningen en sommaties. Volgens juridisch bureau B is er in het licht van de Basisovereenkomst geen reden om de incassoprocedure aan te houden. In juni 2013 wordt LSI nog eenmaal gesommeerd te

<sup>70</sup> Interview ambtenaar.

betalen, wat wederom niet gebeurt. Dientengevolge volgt in juli de dagvaarding aan het adres van LSI.

### 3-6-3 informatievoorziening aan raad

In april 2013 verschaft het college de gemeenteraad een update over het Schiekadeblok. Het college schetst op welke wijze de besprekingen in 2009 hebben geleid tot de aankoopprijs van € 52 mln. en dat hiervan na aflossing hypotheek en plankosten € 10 mln. netto beschikbaar kwam voor LSI voor de ontwikkeling van het Schiekadeblok. Ook informeert het college de raad over het nieuwe plan van LSI dat op tafel ligt en waarover overleg met LSI plaatsvindt. Er wordt in de update niet ingegaan op de consequenties van het nieuwe plan voor de gemaakte afspraken in de Basisovereenkomst, de financiële consequenties hiervan voor de gemeente en op de vele zaken waarover LSI en gemeente het op dat moment nog verre van eens zijn. Er zit daarmee discrepantie tussen de grote twijfels die op dat moment ambtelijk bestaan bij het plan dat voorligt en de wijze waarop dit plan als “reëel plan” wordt gemeld aan de gemeenteraad.

Verder geeft de wethouder in een brief aan dat er een nieuw projectbestemmingsplan moet komen om de beoogde gebiedsontwikkeling van LSI mogelijk te kunnen maken. Het enige signaal in de brief dat wijst op problemen met LSI is de vermelding dat de gemeente LSI blijft aanspreken op haar betalingsverplichting.

In de eerste bestuursrapportage 2013 (MGP) wordt het risico vermeld van het niet nakomen van de financiële verplichting (erfpachtcanon) door LSI en derhalve het mogelijke faillissement van de onderneming. Door de genomen beheersmaatregelen, te weten de gesprekken die de gemeente voert met LSI over een kansrijke aanpak van de gebiedsontwikkeling en het nieuwe bestemmingsplan dat in de maak is, wordt het risico als “laag” ingeschat.<sup>71</sup> Het groene stoplicht (laag risico) bij het risico op het niet betalen van de canon staat in schril contrast met de beoordeling van ditzelfde risico in een (ambtelijke) interne risicoanalyse. Hier is de beoordeling dat dit een hoog risico betreft. Ook hier constateert de rekenkamer een discrepantie tussen de inhoud van het dossier en de informatie die het college aan de raad heeft gerapporteerd.

### 3-6-4 verder zoeken naar oplossing

In de tweede helft van 2013 wordt verder gezocht naar het bereiken van een oplossing. Vanuit de drie afzonderlijke tafels werken betrokkenen uit de gemeente en LSI aan zaken als bestemmingsplan, MER en planning. De bank speelt in deze fase een essentiële rol. De bank had geen belang bij een faillissement van LSI, vanwege openstaande vorderingen en vanwege de hypothecaire belangen in het Willemplein, Central Post en het Schiekadeblok.

Medio juli 2013 bericht de bank dat, ondanks verdere stagnatie van de vastgoedmarkt, ze nog steeds vertrouwen heeft in de ontwikkeling van het Schiekadeblok. Mede doordat de gemeente vertrouwen blijft houden in de ontwikkeling zegt de bank toe de canonverplichting over het derde kwartaal 2013 te zullen voldoen. Ook zal de bank in overleg treden met gemeente om voor de canonachterstand, inmiddels opgelopen tot € 3,3 mln., een betalingsregeling te treffen. Dit alles schept bij de gemeente veel vertrouwen. De raad wordt hierover geïnformeerd, evenals dat over de financiële haalbaarheid van het LSI-plan nog gesprekken plaatsvinden.

<sup>71</sup> Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote Projecten, eerste bestuursrapportage 2013 (openbaar)', 11 juni 2013.

In het najaar van 2013 volgt wederom een aangepast plan van LSI, gebaseerd op het principe van doorrollende erfpacht (naar Amsterdams model). Hierbij komt het er kortgezegd op neer dat getracht wordt af te wijken van de beëindigingsvoorwaarden zoals opgenomen in de Basisovereenkomst en de bijbehorende erfpachtakte.<sup>72</sup> Juridisch bureau A maakt een opzet voor dit principe. In de eerste opzet staat dat LSI en de gemeente hierom hadden verzocht. Uit de aantekeningen bij deze opzet door ambtenaren blijkt dat niet zozeer de gemeente die wens had, maar vooral LSI.

Het aangepaste LSI plan is vanuit financieel oogpunt volgens de gemeente bijzonder ambitieus. De vigerende erfpachtfaciliteit van € 84 mln. (zijnde € 52 mln. plus de hiervoor door de gemeente geraamde bijdragen zoals registergoederen van derden, verkoop van gemeentelijk eigendom, airrights en geraamde kosten voor sloop en bouwrijp) wordt in dit plan opgehoogd naar € 95 mln. De € 11 mln. ophoging is volgens LSI nodig om de ontwikkeling mogelijk te maken. De consequenties voor de erfpachtopbrengsten voor de gemeente zijn minstens zo verstrekkend. Ambtelijk wordt geconstateerd dat acceptatie van het voorstel zal leiden tot aanzienlijke verliezen voor de gemeente en de exposure en het risico voor de gemeente zal toenemen.

De ambtelijke reactie op het nieuwste plan is kritisch. Voor de gemeente kleven aan dit plan slechts zeer nadelige consequenties, zowel op korte als op langere termijn. Ambtelijk is men er inmiddels van overtuigd dat, alle overleggen en toezeggingen van LSI ten spijt, LSI niet mee wenst te bewegen en alle pijn telkens bij de gemeente probeert neer te leggen. Juridisch bureau B merkt op dat LSI er kennelijk op uit is om de gemeente tot een point-of-no-return te brengen, waarbij slechts nog kan worden overgegaan tot het loslaten van de financieringsconstructie. De gemeente blijft echter vertrouwen houden en zoekt naar oplossingen. Het is onduidelijk waarom de gemeente zo lang blijft meebewegen en zaken die op de keper beschouwd onacceptabel zijn toch accepteert. De gemeente had eerder en duidelijker een statement kunnen maken en eerder kunnen ingrijpen.

Een laatste versie van het plan van LSI, dat daags voor kerst 2013 de gemeente bereikt, heeft nog meer negatieve consequenties voor de gemeente. Eén van de nieuw opgenomen punten is dat de bijdrage van LSI aan de buitenruimte van € 2 mln., zoals opgenomen in de Basisovereenkomst, zal komen te vervallen. Alhoewel LSI het plan, waarvan LSI aangeeft dat het met de bank is besproken maar nog geen instemming van de bank heeft, bestempelt als “heel evenwichtig”, denkt het projectteam hier volstrekt anders over. Ze geven aan dat LSI “alles nu door elkaar probeert af te tikken zonder enige garantie tot wat dan ook”.

Ondanks dat er voor de gemeente nooit een bevredigend plan vanuit LSI is gekomen, zijn de intenties bij alle partijen lange tijd aanwezig om er uit te komen.<sup>73</sup> Het is de gemeente duidelijk dat LSI haast heeft en de druk er vol op zet door een snelle besluitvorming af te dwingen.

<sup>72</sup> In dit model is het mogelijk dat de erfpacht wordt doorgerold nadat een projectdeel is afgerond, in die zin dat de belegger of gebruiker die het projectdeel verwerft de erfpachter daarvan wordt. Bron: Juridisch bureau A, ‘Memorandum opzet anterieure exploitatieovereenkomst Delftseplein-Oost’, 4 september 2013.

<sup>73</sup> Interview ambtenaar.

### 3-6-5 informatievoorziening aan raad

In de projectenmonitor (MGP) bij de tweede bestuursrapportage is de ontwikkellocatie RCD als “groen” opgenomen.<sup>74</sup> Alleen projecten die de status oranje en rood hebben, worden nader toegelicht. De ontwikkeling Schiekadeblok als onderdeel van het RCD en de eerder dat jaar wel benoemde risico's bij het project, komen in deze bestuursrapportage opmerkelijk genoeg niet aan de orde. De intern in kaart gebrachte risico's zijn het dreigende faillissement van LSI, het niet vaststellen van het bestemmingsplan en onvoldoende marktvrage naar kantoren. Deze worden dus niet als zodanig aan de raad gepresenteerd.

### 3-6-6 betrokkenheid wethouder (periode juli 2009-mei 2014)

Uit verschillende interviews komt het beeld naar voren dat er, na het afsluiten van de Basisovereenkomst, er geen aanleiding is om op wethouderniveau actief te gaan handelen. Geïnterviewden geven aan dat er in deze periode altijd wel vertrouwen was dat het met de ontwikkeling van het Schiekadeblok uiteindelijk wel goed zou komen en dat er destijds geen signaal was dat het in meer of mindere mate verkeerd zou gaan aflopen.<sup>75</sup>

De rekenkamer herkent dit beeld deels, tot 2012. Voordat de nieuwe wethouder in 2014 aantrad, waren er namelijk wel degelijk signalen dat het niet goed ging met de ontwikkeling, zoals ook bleek uit interne risico analyses van de gemeente.

Na het ondertekenen van de Basisovereenkomst is de wethouder minder intensief betrokken bij het dossier Schiekadeblok. Ondertussen worden ambtelijk RO-processen in gang gezet en er wordt veel met LSI afgestemd. De wethouder wordt door het ambtelijk team regelmatig op de hoogte gesteld over de stand van zaken. Dit gebeurt via agendaposten, overleg en soms per e-mail.<sup>76</sup> Van 2010 tot de eerste helft van 2012 is de informatievoorziening aan de wethouder en de raad in lijn met wat zich ambtelijk afspeelt.<sup>77</sup>

In de loop van 2012 nemen de zorgen van het ambtelijk team over de ontwikkeling en de financiële positie van LSI toe. De wethouder wordt geïnformeerd over achterstallige canonbetalingen.<sup>78</sup> Op zijn beurt informeert de wethouder de raad hierover. De ambtelijke zorgen zijn niet in de formele stukken terug te vinden. De rekenkamer

<sup>74</sup> Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote Projecten 2e bestuursrapportage (openbaar en geheim)', december 2013, p. 10 (openbaar) en p.11 (geheim). De geheime versie van de 2e bestuursrapportage Projectenmonitor is bij besluit van de raad op 20 december 2018 openbaar gemaakt.

<sup>75</sup> Interview ambtenaar.

<sup>76</sup> Een voorbeeld hiervan is een ambtelijke mail aan de wethouder waarin hij hem over het vestigen van Wvg op panden van derden en het verwervingsbudget registergoederen derden (met LSI is afgesproken dat zij het meerdere boven het vastgestelde budget betalen) informeert. Bron: e-mailcorrespondentie intern.

<sup>77</sup> Een voorbeeld hiervan is de brief van de wethouder aan de raadscommissie FIB over de lopende procedures: de structuurvisie RCD, bestemmingsplannen en de ontwikkeling van het Schiekadeblok in 6 fasen. Bron: Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening en Vastgoed, brief aan commissie FIB 'Toezegging (FIB 11003) over bezonning Harddraverstraat / Informatie geplande hoogtes bouwblokken Conradstraat en Delftseplein', 10 maart 2011. Een ander voorbeeld is een brief aan de raad over de M.E.R. Bron: College van B en W, 'Vaststelling reikwijdte en detailniveau Milieueffectrapportage (MER) Schiekadeblok', 24 januari 2012. Ook wordt de raadscommissie geïnformeerd over de achterstallige canonbetalingen van LSI. Bron: Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan de commissie FIB, 'Toezegging erfopachmaatregel', 14 februari 2012.

<sup>78</sup> De wethouder wordt in 2012 door een betrokken topambtenaar geïnformeerd over de achterstallige canonbetalingen van LSI en de te doorlopen procedures. Bron: e-mailcorrespondentie intern.

heeft op basis van het dossier niet kunnen vaststellen of en in welke mate deze zorgen met de wethouder en de raad zijn gedeeld.

De raad stelt in de loop van 2012 en 2013 schriftelijke vragen over dossier Schiekadeblok.<sup>79</sup> In hoeverre de wethouder betrokken is bij de beantwoording is niet op te maken uit het dossier, wel is bekend dat in de directieraad afgesproken is “de vragen compact en zonder opsmuk te beantwoorden en een nadere toelichting in een besloten Cie aan te bieden”.<sup>80</sup> Dat lijkt typerend voor de communicatie aan de raad in die periode: van de onrust die ambtelijk leeft, is weinig terug te lezen in de brieven aan de raad; wel wordt de raadscommissie op frequente basis in geheime stukken of bijeenkomsten op de hoogte gesteld door de wethouder (bijv. over besteding van € 52 mln., lopende RO-procedures en nieuwe plannen van LSI).

In de loop van 2013 wordt de wethouder in toenemende mate geïnformeerd door middel van notities.<sup>81</sup> Ook gaat de wethouder met de bank en LSI in gesprek om uit de ontstane impasse te komen.<sup>82</sup> Daags na het gesprek tussen de wethouder, de bank en LSI, volgt een wethouderbrief aan de raadscommissie, waarin de wethouder de raad op de hoogte stelt wat op dat moment speelt.<sup>83</sup>

In juli 2013 blijken uit een interne risicoanalyse enkele medium/hoge risico's t.a.v. Schiekadeblok. Deze zijn niet terug te vinden in de beschikbare communicatie aan de wethouder, noch in de communicatie aan de raad.

De laatste communicatie van deze wethouder aan de raad is eind januari 2014, waarin gemeld wordt dat de onderhandelingen met LSI nog lopen en dat de raad op de hoogte wordt gesteld als deze zijn afgerond.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Bijvoorbeeld: SP, schriftelijke vragen aan het college van B en W 'Betreft: stand van zaken ontwikkeling Schiekadeblok en erfpachtmaatregel', 16 januari 2013.

<sup>80</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>81</sup> Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Notitie gesprek met [eigenaar LSI] (LSI)', 13 februari 2013 en Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Notitie Erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 5 maart 2013.

<sup>82</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>83</sup> Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan de commissie FIB 'Schiekadeblok, kenmerk BS13/00457-1163482', 12 april 2013. De wethouder informeert de raadscommissie o.a. over het nieuwe plan van LSI, dat nog overleg met de ontwikkelaar hierover wordt gevoerd, dat de gemeente LSI blijft aanspreken op haar betalingsverplichting en een gefaseerde ontwikkeling van het Schiekadeblok. Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan commissie FIB 'Schiekadeblok', 11 september 2013. De wethouder informeert de raadscommissie over de hervatte canonbetalingen van de bank, over te maken afspraken over de in te lopen canonbetalingen, het vertrouwen van de bank en de financiële uitgangspunten voor realisatie van het plan (dit is in lijn met een brief van de Bank IV, geadresseerd aan de voormalig wethouder, van 19 juni 2013). Bron: Bank IV, brief 'Project Weenaboulevard / LSI project ontwikkeling c.s.', 19 juli 2013.

<sup>84</sup> Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan de commissie FIB 'Tussenstand drietal toezeggingen', 28 januari 2014.

### 3-7 onderhandelingen met LSI worden beëindigd (2014)



In 2014 is het duwen en trekken in alle opzichten. Het is een intensief jaar voor de gemeente: ze onderhandelt met LSI en de bank over de diverse plannen, weegt veel opties af en besluit, na twee eerdere beslissingen in de directieraad om door te gaan, uiteindelijk in november toch de onderhandelingen met LSI definitief te beëindigen.

In 2014 wordt opnieuw binnen het projectteam een gebrek aan regie op het proces geconstateerd. Er is bovendien onvoldoende inzet en de gemeente is niet alert genoeg, waardoor ze zich steeds weer laat verrassen in de lastige discussies die plaatsvinden met de bank en LSI.

LSI doet veel voorstellen en probeert de gemeente te overtuigen om door te gaan met het project. Eén van de mogelijke oplossingen betreft de deelname van bouwonderneming P als potentiële partner van LSI in de ontwikkeling. De gemeente concludeert dat in de plannen van LSI alle risico's bij de gemeente liggen en de canonachterstand niet wordt terugbetaald. In een memo aan de directieraad weegt het projectteam de opties af: zowel stoppen als doorgaan leiden tot nadelige situaties en zullen de gemeente veel geld gaan kosten. Het ambtelijk advies is niet in te gaan op het voorstel en de overeenkomst te beëindigen. De directieraad besluit echter door te gaan, maar zonder valide onderbouwing ("liever een beetje opbrengst en ontwikkeling dan een onzeker alternatief met mogelijk gedurende langere tijd helemaal geen opbrengst"). De rekenkamer constateert dat de directieraad in feite niet echt een besluit neemt en de gemeente een afwachtende houding aanneemt. Het projectteam krijgt de opdracht door te gaan en meer zekerheden uit te onderhandelen.

De onderhandeling die hierop volgen resulteren in een nieuw plan van LSI in augustus. Dit plan bevat echter nog minder zekerheden voor de gemeente dan het vorige. De gemeente meent dat er te weinig is gedaan met haar input en vindt de aanbieding van onvoldoende kwaliteit. In een stevige brief worden de bezwaren aan LSI kenbaar gemaakt.

Het omslagpunt voor de gemeente is dat de bank in oktober niet langer bereid is 100% te financieren, maar voor 80% (voor 20% van de financiering moet een andere partij garant staan). Voor de gemeente valt met deze omslag een robuuste en solide partner weg en het is maar zeer de vraag of LSI haar verplichtingen uit de Basisovereenkomst nog kan voldoen. Dit financiële probleem komt bij de bezwaren die de gemeente al had met het laatste plan.

Conform ambtelijk advies besluit de directieraad en vervolgens het college in november 2014 de onderhandelingen met LSI definitief te beëindigen en de gronden terug te nemen in permanent beheer.

In de verliesberekeningen worden verschillende bedragen vermeld, omdat steeds van verschillende scenario's wordt uitgegaan. De gemeente probeert met het in permanent beheer nemen van de opstallen het verlies zo klein mogelijk te houden. Toch bedraagt het verlies in



eerste instantie ten minste € 25 mln. Er heerst ambtelijk veel onduidelijkheid over de opbouw van de aankoop prijs en de precieze afspraken uit de Basisovereenkomst worden uitgezocht. Ook wordt het verlies in kaart gebracht wanneer de stekker eruit wordt getrokken. Dit wordt berekend, teruggebracht op netto contante waarde, op een totaal van € 21 mln. Op 20 november worden de bank en LSI geïnformeerd over het collegebesluit. LSI poogt de gemeente over te halen toch door te gaan en geeft aan een partner te hebben gevonden die eigen vermogen inbrengt en schat in dat de bank dan wel bereid is te financieren. De gemeente sommeert Weena Boulevard tot betaling van de achterstallige canon.

In 2014 wordt veel (geheim) gecommuniceerd aan de raad over het Schiekadeblok. De raad wordt echter niet geïnformeerd over de aard van de onderhandelingen, de plannen van LSI en de financiële consequenties daarvan. In het najaar van 2014 wordt de raad, gelet op de dan ontstane situatie, door het college te positief geïnformeerd. Het uitgangspunt van het college dat het totaal uitstaande bedrag in het kader van de erfpachtmaatregel geheel zal worden terugbetaald, is op basis van het dan bestaande inzicht volstrekt onrealistisch.

De raad wordt na het besluit van de directieraad om te stoppen vrijwel direct geïnformeerd over het collegebesluit de onderhandelingen te beëindigen. Het gemeentelijk verlies wordt dan geschat tussen de € 14 mln. en 21 mln., terwijl doorgaan met LSI een geprognosticeerd verlies zou opleveren van € 55 mln.

### 3-7-1 nieuwe wethouder

Na de verkiezingen treedt er in mei 2014 een nieuwe wethouder Stedelijke Ontwikkeling aan en die verantwoordelijk wordt voor de afwikkeling van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok. Eén betrokken topambtenaar wordt dan wethouder Financiën.

### 3-7-2 te weinig regie gemeentelijk projectteam

2014 begint moeizaam. Eind maart 2014 wordt wederom geconstateerd dat er binnen de gemeente te weinig regie op het proces is, waardoor de gemeente onvoldoende inzet en scherpte toont in de onderhandelingen met LSI en de bank. Een betrokken (financieel) ambtenaar roept zijn leidinggevendende op om hun verantwoordelijkheid te nemen.<sup>85</sup> Ondertussen vraagt LSI herhaaldelijk naar de voortgang bij de gemeente. Dit illustreert de kwetsbare positie van de gemeente: binnen de gemeente heerst onduidelijkheid en een regie ontbreekt.

### 3-7-3 plannen LSI en verminderde commitment bank

De gemeente zoekt in de plannen van LSI uit 2013 naar een voor haar bevredigende oplossing. In april, juni en augustus 2014 doet LSI de gemeente nieuwe voorstellen, steeds met wijzigingen in kosten, aantallen m<sup>2</sup> en grondwaarden. Elk voorstel resulteert in stevige discussies en toenemende onvrede binnen de gemeente. Alle gepresenteerde voorstellen pakken negatief uit voor de gemeente en bevatten niet de zekerheden<sup>86</sup> die de gemeente nodig heeft om akkoord te kunnen gaan. De voorstellen ontberen enige zekerheid ten aanzien van realisatie en betaling. Concreet wordt LSI de vraag gesteld wat de fasering voor consequenties heeft voor de garantstelling van € 10 mln. die LSI bij het aangaan van de Basisovereenkomst heeft

<sup>85</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>86</sup> Het woord zekerheden wordt gebruikt in de term van afdekken van risico's. Dit wordt ook als zodanig gebruikt in gemeentelijke documenten/correspondentie.

afgegeven. Een voor de gemeente onbevredigend antwoord volgt, namelijk dat ook de zekerheden zich beperken tot de aangebrachte fasering en het een juridische vraag is wat de reikwijdte van de concerngarantie is. Los van de louter negatieve financiële consequenties en gebrekkige zekerheden, constateert de gemeente ook dat de kwaliteit van de plannen te laag is voor wat met het RCD gebied altijd is beoogd. Het vestigen van een 'budget hotel' in dit gebied past daar niet in.

LSI hangt in 2014 financieel volledig aan het infuus van bank IV. Eind september wordt het spannend. Een voorstel van bank IV voor de financiering van het projectplan wordt besproken in de Raad van Bestuur van bank V. De bank besluit in oktober 2014 niet langer bereid te zijn 100% te financieren, maar slechts 80%. De overige 20% financiering moet van een derde partij gaan komen. Voor de gemeente valt met dit besluit van de bank een robuuste en solide partner weg en is het maar zeer de vraag of LSI haar verplichtingen uit de Basisovereenkomst nog langer kan voldoen. "De bank was de belangrijkste onderhandelingspartner, LSI lag op dat moment al volledig aan het infuus van de [bank V].<sup>87</sup> "De banken hadden een nog groter probleem dan de gemeente, want zij hadden hypotheek uitstaan op al die grond. Het werd steeds ingewikkelder om LSI in de lucht te houden."<sup>88</sup> Dit financiële probleem komt bij de bezwaren die de gemeente al had met de inhoud van het meest recente plan van LSI. "Bank V wilde geen extra risico's meer lopen op dit dossier en daarmee de gemeente vervolgens ook niet meer".<sup>89</sup> De rekenkamer constateert hier een reactieve houding van de gemeente, die pas in actie komt na bepaalde handelingen van de bank.

Het wegvallen van het commitment van de bank was voor de gemeente uiteindelijk het omslagpunt: nadat vanaf 2012 de (financiële) problemen zichtbaar werden en in de loop van de tijd serieuze vormen begonnen aan te nemen, neemt de directieraad in november 2014 het besluit te stoppen en adviseert het college de onderhandelingen en daarmee de erfpachtmaatregel met LSI te beëindigen. (zie paragraaf 5-7-4)

Een belangrijk aspect na de mededeling van bank V niet langer 100% te willen financieren is de poging van LSI om een partner aan zich te binden die een stuk vermogen inbrengt. LSI heeft richting de gemeente diverse malen aangegeven bezig te zijn een partner aan zich te binden. In het dossier is geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat deze beoogde partner van LSI ook daadwerkelijk bevestigt equity in te brengen.

### 3-7-4 advisering directieraad grote programma's

Drie keer wordt in 2014 ambtelijk een memo voorbereid voor bespreking en besluitvorming in de directieraad Grote Programma's. Het eerste memo, begin juli 2014, verschaft een uitgebreide analyse van het voorstel van LSI. Er zijn twee opties mogelijk: ingaan op het voorstel van LSI of het beëindigen van de erfpacht en het terugkopen van de gronden. Het memo concludeert dat het lastig is om advies te geven over welke keuze de juiste is. Wel wordt uit het memo duidelijk dat beide scenario's de gemeente veel geld zullen kosten, variërend van € 28 mln. tot € 47 mln. Het memo sluit af met de opmerking dat, welk scenario er ook door de directieraad wordt

<sup>87</sup> Interview ambtenaar.

<sup>88</sup> Interview ambtenaar.

<sup>89</sup> Interview ambtenaar.

gekozen, het essentieel is het gemeentebestuur mee te nemen in de te maken afweging en het bestuur afdoende te informeren.

De directieraad neemt kennis van het ambtelijk memo en informeert via de wethouder het college over haar inhoudelijke voorkeur om het voorstel van LSI te accepteren, op voorwaarde dat meer zekerheden uit onderhandeld moeten worden. Doorslaggevend argument van de directieraad luidt “liever een beetje opbrengst en ontwikkeling dan een onzeker alternatief met mogelijk gedurende langere tijd helemaal geen opbrengst”.<sup>90</sup> Volgens een betrokken ambtenaar is de lijn van de directieraad: “beter door te gaan en nog iets opbrengst krijgen, maar tegelijkertijd ervoor zorgen dat je door LSI niet verder klem gezet wordt”.<sup>91</sup>

De rekenkamer constateert dat de directieraad in feite niet echt een keuze maakt. Ingestemd wordt namelijk met een financieel voorstel, mits er meer zekerheden in komen. Dat betekent in feite dat er een beter voorstel moet komen en met het voorliggende voorstel derhalve niet wordt ingestemd. Duidelijke en steekhoudende argumenten die het genomen besluit onderbouwen, liggen er niet, althans zijn in het dossier niet aangetroffen.

Het projectteam gaat vervolgens aan de slag om de geboden grondwaarde in het plan omhoog te krijgen en tevens meer zekerheden te verkrijgen. De bank geeft te kennen dat financiering van het project “nog geen gelopen race” is en dat een groot aantal zaken hiervoor nader uitgewerkt dient te worden.

Het aangepaste plan van LSI dat de gemeente medio augustus 2014 ontvangt is volgens het projectteam helemaal geen verbetering. Integendeel, waar de gemeente zoekt naar meer zekerheden, bevat dit plan naar de mening van betrokken ambtenaren zelfs minder zekerheden dan het eerdere plan. De vele eisen en opmerkingen van de gemeente zijn op geen enkele wijze verwerkt in het nieuwe plan. De teleurstelling bij het projectteam hierover is groot. Ambtelijk wordt een brief aan LSI voorbereid, met een scherpe toonzetting. De directieraad wijzigt dit echter in een diplomatieke toonzetting die volgens het projectteam te soft is. Betrokken ambtenaren benadrukken het belang om duidelijk in de brief te vermelden waarom de gemeente niet akkoord gaat met het LSI plan. Zij waarschuwen voor het risico dat er verwachtingen bij LSI worden gewekt en willen voorkomen dat de gemeente in eenzelfde val trapt als in 2009 toen, zo wordt ambtelijk opgemerkt, LSI via de rechter claimde dat de verwachting was gewekt dat de gemeente akkoord was met een aankoopprijs van € 67 mln.

Daags na het versturen van de brief aan LSI (begin september 2014), wordt het Schiekadeblok voorstel voor de tweede keer in de directieraad behandeld. Ondanks dat documentatie over de (onderbouwing van de) besluitvorming ontbreekt in het dossier, kan uit vervolghandelingen worden afgeleid dat ook in deze vergadering is besloten door te gaan met onderhandelen.

<sup>90</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>91</sup> Interview ambtenaar.

Dat LSI vertrouwen heeft in de situatie blijkt uit de aanvraag die zij half september 2014 doet voor een omgevingsvergunning voor de bouw van een hotel in fase I.<sup>92</sup> De gemeente reageert hierop in eerste instantie afwijzend aangezien er nog geen overeenstemming is bereikt over de noodzakelijke aanpassingen in de Basisovereenkomst, die nodig zijn om de deelontwikkeling mogelijk te maken.<sup>93</sup>

Half oktober 2014 ontvangt de gemeente signalen vanuit LSI en Bank IV dat de Raad van Bestuur van bank V niet positief tegenover de ontwikkelingen staat, de risico's te groot vindt en niet wil financieren onder de voorwaarden die op dat moment op tafel liggen.<sup>94</sup> De rol van de banken is in deze fase cruciaal. Onderscheid dient gemaakt te worden tussen de rol die bank IV speelde en de rol die bank V speelde. Uit gesprekken die de rekenkamer voerde, blijkt dat bank IV nog vertrouwen had in het project en een verzoek aan de Raad van Bestuur van bank V (het dossier was in handen van Bijzonder Beheer van bank V) had gedaan voor continuering. De laatste wees dit verzoek af, tot verrassing ook van bank IV.<sup>95</sup> In een gesprek tussen bank V, bank IV, LSI en de gemeente geeft bank V te kennen hooguit nog bereid te zijn om "normale" financiering te verschaffen en niet langer voor de volle 100% garant te willen staan. Ook had deze financiering slechts betrekking op fasen 1 en 2 van het project (en niet op het geheel). Bank V vond de risico's te groot en noemt hiervoor als argumentatie de hoge kosten voor bouwen en bouwrijp maken, geen verhuur en een breekoptie voor de hotelexploitant. LSI geeft aan op zoek te zijn naar een partner die eigen vermogen inbrengt. Het besluit van de bank om af te stappen van de 100% financiering is in een telefonisch overleg met de gemeente medegedeeld en is niet schriftelijk bevestigd door de bank.

Intern gemeentelijk overleg leidt tot het ambtelijk standpunt dat het nu wel erg moeilijk gaat worden. Vrijwel direct na het gesprek met de banken en LSI wordt de wethouder van de situatie op de hoogte gebracht. De omvang van het potentiële verlies voor de gemeente indien wel akkoord wordt gegaan met het voorstel wordt berekend. Dit zal tussen de € 48 mln. en de € 63 mln. bedragen.

Terwijl LSI nog verwoede pogingen doet met bank IV om partner bouwonderneming P aan boord te krijgen, stemt de directieraad op 10 november 2014 in met het (ambtelijk) advies om de onderhandelingen te beëindigen. Het ambtelijk advies om te stoppen is dit keer in tegenstelling tot het eerdere memo in juli zeer stellig. "De ondergrens was bereikt, er werd geen vooruitgang meer geboekt in het dossier".<sup>96</sup> De directieraad neemt het ambtelijk advies over en besluit het college te adviseren de erfpachtconstructie met LSI per direct te beëindigen. Als gevolg daarvan zou de gemeente weer vol eigenaar (i.p.v. bloot eigenaar) worden en zouden de gronden en opstallen in permanent beheer genomen worden. Ten tijde van het besluit is de variant "in permanent beheer nemen" nog niet voldoende uitgewerkt zodat de precieze consequenties ervan niet geheel duidelijk zijn.

<sup>92</sup> In ambtelijk wederhoor gaf de gemeente aan dat LSI ook vroeg om een vrijstelling van de vigerende bouwverordening.

<sup>93</sup> De omgevingsvergunning wordt uiteindelijk in 2015 door de gemeente verleend.

<sup>94</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>95</sup> Interview ambtenaar.

<sup>96</sup> Interview ambtenaren.

Verder maakt de parkeerstrook onderdeel uit van het voorstel van LSI. De parkeerstrook langs het spoor is op dat moment al jaren in bezit van een aan LSI gelieerde vennootschap en was geen onderdeel van de erfpachtconstructie Schiekadeblok. Het eigendom van de parkeerstrook blijft in het laatste voorstel in handen van LSI. Dit acht de gemeente problematisch, met het oog op de te realiseren parkeeroplossing. Dit ondersteunt mede het besluit de onderhandelingen te beëindigen.

### 3-7-5 informatievoorziening aan college en collegebesluit

Beide betrokken wethouders (verantwoordelijk voor respectievelijk vastgoed en financiën) worden direct geïnformeerd over het (directie)besluit om te stoppen. In navolging van het advies van de directieraad, besluit het college de onderhandelingen te beëindigen en de gronden en opstallen in permanent beheer te nemen. Drie redenen zijn doorslaggevend voor het besluit, te weten 1) het terugtrekken van de bank als partner in de gebiedsontwikkeling, 2) de kwaliteit van het plan van LSI dat onder de maat is en 3) de betalingsachterstand van LSI die tot meer dan twee jaar is opgelopen.

Op ambtelijk niveau worden verschillende scenario's van de gemeentelijke verliesneming berekend.<sup>97</sup> Aanvankelijk wordt gesproken over een verlies van circa € 25 mln. In voorbereiding op de bespreking met beide wethouders wordt een verlies berekend als de gemeente de gronden en opstallen in permanent beheer neemt van circa € 20,3 mln. Dit verlies bestaat uit € 5,8 mln. achterstallige canon, € 11 mln. voor het vervallen van airrights en € 5 mln. voor wegvallende opbrengsten van de verkoop van panden van de gemeente.<sup>98</sup> Als de gemeente in zou gaan op het voorstel van LSI zou het verlies circa € 55 mln. NCW bedragen.<sup>99</sup>

De directeur SO wordt gemandateerd het collegebesluit verder uit te voeren.

### 3-7-6 informatievoorziening aan raad

Het college informeert de raad in de projectenmonitor (tweede bestuursrapportage oktober 2014, geheime versie) en geeft voor de ontwikkellocaties RCD evenals de eerste rapportage in 2014 de risico inschatting "oranje". Als onderbouwing wordt gesteld dat ten aanzien van de ontwikkeling van het Schiekadeblok "de mogelijkheid bestaat dat deze ontwikkelingen anders zal uitpakken dan destijds (2009) werd aangenomen". Ook wordt de raad medegedeeld dat de gemeente vasthoudt aan het uitgangspunt dat het totale uitstaande bedrag van de erfpachtmaatregel geheel terug wordt betaald.<sup>100</sup>

Vanaf het collegebesluit om 'de stekker er uit te trekken', wordt de raad bijna uitsluitend per geheime brieven of in besloten commissievergaderingen geïnformeerd over de stand van zaken. Dit gebeurt op zeer frequente basis.<sup>101</sup> De rekenkamer constateert op basis van een analyse van het dossier dat de raad met betrekking tot

<sup>97</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>98</sup> E-mailcorrespondentie intern en Stadsontwikkeling, Notitie Wethouder Stedelijke Ontwikkeling & Integratie, 'Schiekadeblok', 12 november 2014.

<sup>99</sup> Stadsontwikkeling, memo concept geen titel, 10 november 2014 en Stadsontwikkeling, Notitie Wethouder Stedelijke Ontwikkeling & Integratie, 'Schiekadeblok', 12 november 2014.

<sup>100</sup> Gemeente Rotterdam, 'Projectenmonitor tweede bestuursrapportage', geheime versie, oktober 2014. De gemeenteraad heeft op 20 december 2018 op verzoek van de rekenkamer besloten deze projectenmonitor openbaar te maken.

<sup>101</sup> Interviews ambtenaren.

risico's niet volledig is geïnformeerd. De analyse van de rekenkamer is gebaseerd op documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd. Het document 'analyse rekenkamer geheime stukken' is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.

In een besloten raadsvergadering van 19 november 2014 licht de wethouder (met ambtelijke ondersteuning) toe waarom het college heeft besloten te beëindigen.<sup>102</sup> De verschillende scenario's voor de gemeente waren: Basisovereenkomst ontbinden (en de erfpachtakte opzeggen) waardoor uiteindelijk LSI waarschijnlijk failliet gaat, of "even niks doen en het gebied in beheer nemen".<sup>103</sup> De wethouder stelt dat het beheer van het gebied voor de gemeente 'licht positief tot kostendekkend' is. Ook worden de vervolgstappen richting LSI en de bank besproken. Eén raadslid vraagt zich af of de raad wel goed is geïnformeerd over het risicoprofiel van de erfpachtmaatregel. Zijn vraag is in onderstaand kader opgenomen.

**citaat raadslid**

"De vorige raad heeft natuurlijk wel, neem ik aan, met alle wijsheid van destijds een besluit genomen om het zo op deze manier te doen. Ik vraag mij af of het risicoprofiel wat er toen bij die verschillende erfpachtmaatregelen is geschetst, of dat risicoprofiel nu achteraf beziend correct was, en hoeverre ook de voorwaarden die er toen zijn gesteld rondom die erfpachtmaatregel, of die in deze casus ook echt allemaal netjes zijn gevold... 'als er nog dingen zijn geweest achter de schermen die wellicht anders waren dan heeft dat nog andere consequenties natuurlijk. Dus ik hoor graag nog een of die risicoprofielen bekend waren en hoe dat zich verhoudt tot een nieuw optredend risico."

Hierop antwoordt de wethouder dat niemand ooit heeft beweerd 'dat dit volslagen risicoloos per project zou zijn' en dat 'iedere keer als er weer iets verandert in de omstandigheid moet je opnieuw je risicoanalyse maken dat is ook wat we in deze casus ook gedaan hebben'.<sup>104</sup>

Onvermeld blijft echter dat ambtelijk betrokken specialisten voor het afsluiten van de deal grote risico's hadden onderkend en diverse malen hebben gewaarschuwd. Waarschuwingen en onderkende risico's zijn door betrokken topambtenaren als hinderlijk ervaren zijn om die reden niet gerapporteerd aan het college en de raad.

**3-7-7 wederom poging tot verzoening**

Eind 2014 probeert de bank opnieuw met de gemeente aan tafel te komen. Van een afspraak op korte termijn tussen de wethouder en de raad van bestuur van de bank komt het niet. Wel verneemt de gemeente telefonisch dat de bank hernieuwd vertrouwen heeft en heeft besloten een aangepast plan te gaan uitwerken met LSI en diens nieuwe externe partner. De gemeente is van mening onvoldoende zekerheid te hebben over het daadwerkelijk toetreden van een eventuele partner en houdt vast aan het genomen besluit. De rekenkamer deelt deze mening aangezien uit het dossier niet blijkt dat er een formele toezegging is geweest inzake het toetreden van een partner

<sup>102</sup> Het geheime verslag van deze besloten raadsvergadering is op een later moment door de raad openbaar gemaakt. Het is een collegebevoegdheid te beëindigen, de raad wordt over die keuze geïnformeerd.

<sup>103</sup> Gemeente Rotterdam, verslag vergadering 19 november 2014, p. 2.

<sup>104</sup> De raad besluit dit geheime verslag later openbaar te maken.

met inbreng van eigen vermogen. De gemeente motiveert nogmaals dat zij tot dit besluit is gekomen nadat de bank eerder de volledige financiering had losgelaten. Dientengevolge sommeert de gemeente Weena Boulevard om uiterlijk de dag voor kerst 2014 de volledige canonachterstand te voldoen. Aangezien de termijn hiervoor sinds het besluit van de gemeente om de onderhandelingen te beëindigen, was verstreken. Tevens geeft de gemeente LSI te kennen een incassoprocedure te zullen opstarten, wanneer de betaling van de achterstallige canon niet tijdig is voldaan.

### 3-7-8 betrokkenheid wethouder (vanaf mei 2014)

Vanaf het moment dat de nieuwe wethouder aantreedt (mei 2014), wordt pas echt duidelijk dat LSI problemen heeft (betalingsachterstanden canon, geen ontwikkeling). Toen werd echt duidelijk dat het lastig zou worden een oplossing te vinden.<sup>105</sup>

Van mei tot begin juni 2014 is geen communicatie met de wethouder zichtbaar in het beschikbare dossier. Begin juni 2014 mailt een betrokken ambtenaar over de lopende gesprekken met LSI: “wordt ook tijd dat de wethouder weet dat dit überhaupt speelt”.<sup>106</sup> Eind juni blijkt de wethouder al meer betrokken te zijn bij het dossier: hij werkt mee aan het formuleren van een gemeentelijk voorstel.<sup>107</sup> De wethouder vond het herziene plan van LSI dat toen op tafel lag van onvoldoende kwaliteit voor de locatie in het RCD gebied.<sup>108</sup> De gesprekken met LSI en de bank over de plannen gaan ondertussen verder. In oktober 2014 informeert de wethouder de raad over “de zeer intensieve en afrondende gesprekken”.<sup>109</sup> De wethouder heeft zelf ook een paar keer gesprekken gevoerd met LSI en de bank.

Blijkens het dossier wordt de wethouder tijdig over de besluiten van de directieraad op de hoogte gesteld: zowel van het directiebesluit in juli 2014 om door te gaan als het directiebesluit in november 2014 om de onderhandelingen per direct te beëindigen.<sup>110</sup> Ook worden het college, de raadscommissie, de bank, LSI en de wethouder financiën<sup>111</sup> snel door de wethouder op de hoogte gebracht van het collegebesluit de onderhandelingen te beëindigen.

Uit diverse interviews blijkt dat de wethouder de raad frequent en zorgvuldig informeert en het belang van een goede informatievoorziening benadrukt. “Er heerst voorzichtigheid bij het cluster SO m.b.t. het openbaar worden van de problematiek rond erfpachtmaatregel Schiekadeblok. De wethouder gaat ver om de raad zo uitgebreid mogelijk te kunnen informeren”.<sup>112</sup> De inhoud van de informatie van de

<sup>105</sup> Interviews ambtenaren.

<sup>106</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>107</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>108</sup> Interview voormalig wethouder.

<sup>109</sup> Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB ‘Toezeggingen terugbetaling afkoop erfpacht (14bb2782) en svz Schiekadeblok (FIB13078)’, 10 oktober 2014.

<sup>110</sup> E-mailcorrespondentie intern en gemeente Rotterdam, ‘Kort memo [wethouder], ongedateerd. Uit de context blijkt dat het in november 2014 geschreven is.

<sup>111</sup> De wethouder financiën, die intensief betrokken was bij de totstandkoming van de deal met LSI in de hoedanigheid als [functie van een betrokken topambtenaar], is in zijn functie van wethouder niet intensief betrokken geweest bij de afwikkeling van het dossier. De voormalig wethouder heeft zijn collega wethouder Financiën wel geïnformeerd over de financiële gevolgen van de afwikkeling. Bronnen: interview ambtenaar, 30 juni 2017 en interview voormalig wethouder, 20 juni 2017.

<sup>112</sup> Interview ambtenaar.

wethouder aan de raad(scommissie) is volgens de rekenkamer in 2014 in lijn met wat zich ambtelijk afspeelt. Uit interne gemeentelijke mailwisseling en diverse interviews is te herleiden dat veelvuldig ambtelijk overleg met de wethouder plaatsvindt.<sup>113</sup>



<sup>113</sup> Interview voormalig wethouder.



## 4 afwikkeling Basisovereenkomst

### 4-1 inleiding



In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 3 centraal:  
Hoe is het proces rond de afwikkeling van de overeenkomst met LSI verlopen?

Dit hoofdstuk beschrijft het proces rond de afwikkeling van de Basisovereenkomst met LSI. Dit bestrijkt een korte periode van iets meer dan een half jaar.<sup>114</sup>

### 4-2 werken naar een Vaststellingsovereenkomst

Na het besluit van november 2014 om de onderhandelingen te beëindigen, werken de partijen in 2015 naar een Vaststellingsovereenkomst toe. Deze maakt in juli 2015 een definitief einde aan de erfpachtmaatregel Schiekadeblok, zoals overeengekomen in de Basisovereenkomst.

In 2015 wordt wederom veel overlegd en gecorrespondeerd tussen de banken, de gemeente en LSI. De bank voert de druk fors op en LSI doet diverse pogingen de gemeente ervan te overtuigen alsnog in te stemmen met het voorstel tot het ontwikkelen van fasen 1 en 2. LSI geeft aan een mogelijk partner te hebben gevonden die eigen vermogen in wil brengen. De gemeente wordt onplezierig verrast door een aanvraag voor sloop en een inrichtingsvergunning. Dit strookt niet met de gemaakte afspraken; de gemeente spreekt LSI hier opnieuw op aan.

Het gemeentelijk projectteam verdiept zich opnieuw in de opbouw van de aankoopprijs van € 52 mln. De rekenkamer constateert dat de gemeente weinig tot geen inzage heeft (gehad) in de totale projectkosten. Wederom constateert het gemeentelijk projectteam onvoldoende regie op het proces.

In aanloop naar de Vaststellingsovereenkomst wordt een standstill overeenkomst afgesloten. Geen van de partijen is gebaat bij faillissement van LSI. Daarom wordt naar een beëindiging in de vorm van een Vaststellingsovereenkomst gewerkt. De gemeente ziet in dat “er van een kale kip niets te plukken valt” (bijv. de garantie van € 10 mln. heeft geen waarde meer).

<sup>114</sup> In november 2014 besloot het college de onderhandelingen met LSI te beëindigen. Op 31 juli 2015 werd met het ondertekenen van de Vaststellingsovereenkomst de eind juli 2009 afgesloten Basisovereenkomst formeel beëindigd.

De onderhandelingen over de Vaststellingsovereenkomst verlopen moeizaam, aangezien beide partijen volhardend zijn en beide streven naar een voor hen optimaal resultaat dat niet met elkaar verenigbaar is. Een heikel punt is de parkeerstrook naast het spoortalud. De gemeente wordt onplezierig verrast doordat LSI de parkeerstrook heeft verworven voor € 1,1 mln. Dit is onacceptabel voor de gemeente. De parkeerstrook zou, blijkens interviews, mondeling ook aan de gemeente zijn aangeboden door de bank, maar hier is geen verslaglegging van. Volgens LSI is de parkeerstrook eerst door de bank aan de gemeente aangeboden, hier is geen verslaglegging van. De gemeente ontkent echter in gesprekken met de rekenkamer dat de parkeerstrook aan de gemeente te koop is aangeboden.

Het college wijst het dan voorliggende voorstel van de Vaststellingsovereenkomst af omdat LSI met de verworven parkeerstrook een strategisch belangrijk stuk grond in handen heeft gekregen. Het college meent dat dit niet uit te leggen is aan de raad. De bank en LSI worden op de hoogte gesteld van het gemeentelijk besluit om het onderhandelingsresultaat niet te accepteren. Er volgt onduidelijkheid over de afspraken en partijen raken (opnieuw) verzand in een impasse (met felle correspondentie tot gevolg). LSI doet de gemeente een nieuw voorstel en stelt, na een in haar ogen onbevredigende reactie van de gemeente, betrokken ambtenaren juridisch aansprakelijk voor de geleden schade.

Na veel gesteggel ziet LSI af van de rechten op de parkeerstrook; de strook zal aan een 'niet aan LSI gelieerde' derde partij worden overgedragen. Dit tot tevredenheid van de gemeente, die stelt dat daarmee verdere betrokkenheid van LSI in de gebiedsontwikkeling Schiekadeblok is uitgesloten. Het college stelt op initiatief van de burgemeester als harde eis dat LSI juridisch, noch anderszins materieel enige betrokkenheid mocht houden in het Schiekadeblok.

Wat volgt zijn talloze conceptversies van de Vaststellingsovereenkomst die over en weer gaan. De precieze vastlegging van bepalingen inzake de parkeerstrook en de mate van resterende zeggenschap van LSI in het gebied leveren veel discussie op. Dit proces gaat dermate stroef dat de gemeente zich genoodzaakt voelt de druk op LSI fors op te voeren door te dreigen met het indienen van een faillissementsrekest bij de rechtbank. Dit leidt er toe dat –op de rand van het faillissement van LSI- de Vaststellingsovereenkomst op 31 juli 2015 wordt ondertekend.

De raad wordt in 2015 veelvuldig geïnformeerd over dossier Schiekadeblok. In het voorjaar van 2015 wordt een presentatie gegeven aan de commissie BWB over de afwikkeling van de erfpachtmaatregel. De uitkomst hiervan wordt op verzoek van de raad eind juni in een brief aan de commissie gerapporteerd. Een belangrijke omissie in deze brief is dat het college niet refereert aan het krijgen van grip op de grond langs het spoor als te maken afspraak in de vaststellingsovereenkomst. Dit in tegenstelling tot hetgeen tijdens de presentatie aan de commissie wel was vermeld.

Het college onderkent eind 2015 aan de raad dat de veronderstelling dat het risico van de erfpachtconstructie klein was doordat er canonbetaling tegenover stond, achteraf onjuist bleek. Er wordt echter niet gemeld dat nagenoeg gedurende het gehele dossier risico's consequent te laag zijn voorgeschoteld aan de raad. De raad wordt ook niet geïnformeerd over de discussie rondom de parkeerstrook, terwijl dit voor de gemeente een significant struikelblok is vlak voor het ondertekenen van de Vaststellingsovereenkomst.

Met de Vaststellingsovereenkomst wordt de Basisovereenkomst uit 2009 beëindigd en komen de gronden en opstallen van het Schiekadeblok in permanent beheer van de gemeente. Door de preferente positie van de bank en de concerngarantie van LSI, die niets meer waard blijkt te zijn, valt er verder niets te halen voor de gemeente. Met de Vaststellingsovereenkomst is

weliswaar juridisch geborgd dat LSI geen formele zeggenschap behoudt op de parkeerstrook, maar de Vaststellingsovereenkomst borgt niet dat LSI ook anderszins materieel geen invloed meer heeft op de toekomstige ontwikkeling. LSI heeft namelijk een (mondelinge)overeenkomst met de eigenaar van de parkeerstrook en heeft exclusiviteit bij de toekomstige ontwikkeling ervan. LSI is derhalve anderszins materieel betrokken.

#### 4-2-1 veelvuldig overleg, zonder concreet resultaat

In het voorjaar van 2015 vindt veelvuldig overleg plaats, zowel binnen de gemeente als tussen de gemeente, de bank (bank IV gaat formeel op in bank V) en LSI. Een betrokken ambtenaar typeert de gesprekken tussen de gemeente, LSI en de bank als “constructief” en “in goede harmonie”. “Wel was er een conflict of interest. Er zaten drie partijen om tafel en die wilden alle drie het liefst de gehele taart hebben”.<sup>115</sup> Na het door de gemeente genomen besluit om onderhandelingen te stoppen, blijft met name LSI proberen de gemeente ervan te overtuigen dat het voorliggende voorstel goed is, er een externe partner klaar staat om toe te treden en bank V op basis daarvan bereid is een deel van de schulden kwijt te schelden en alsnog te willen financieren.

Ten aanzien van het toetreden van een partner constateert de rekenkamer dat de bereidheid van deze externe partij om toe te treden nooit schriftelijk is aangetoond. De gemeente heeft sinds het formele besluit door het college in november 2014 om de onderhandelingen te staken open gestaan voor voorstellen. De diverse gesprekken die eind 2014 en begin 2015 nog hebben plaatsgevonden hebben echter niet geleid tot een voorstel waar beide partijen akkoord mee konden gaan. De gemeente heeft zich in dat opzicht niet laten overtuigen en derhalve geen reden gezien om op het eerdere besluit terug te komen. De gemeente benadrukt dat de combinatie van drie factoren leidde tot het besluit van november 2014 de onderhandelingen te stoppen. Deze factoren zijn:

- het gebrek aan zekerheden,
- de significante canonachterstand,
- het verminderde commitment van de bank.

Daar komt bij dat de voorgenomen toetreding van een partner (met een voorgenomen inbreng van € 15 mln. aan equity) niet overeen kwam met de voorwaarden die ten aanzien van het toetreden van een partner waren opgenomen in de Basisovereenkomst. Een noodzakelijk geachte aanpassing van de Basisovereenkomst, waarover veel gesproken is, is er onder andere op dit punt nooit gekomen.

De gemeente blijft dus bij het standpunt dat niet ingestemd kan worden met het voorstel. In onderstaand tekstblok staat de beleving van LSI over het gemeentelijk standpunt. De rekenkamer kan de stellingname van LSI niet aan de hand van het dossier verifiëren.

<sup>115</sup> Interview ambtenaar.

#### **beleving LSI gemeentelijk standpunt**

“De wethouder maakte in een gesprek met de directie van LSI duidelijk geen zin te hebben in LSI als ontwikkelaar van het gebied. Het laatste voorstel van LSI werd door de wethouders om deze reden afgewezen. Ondanks onderbouwde waarschuwingen van LSI voor de financiële consequenties voor de gemeente van dit onbezonnen besluit om te stoppen met de ontwikkeling, volhardde de wethouder echter in zijn beslissing.”<sup>116</sup>

De bank voert de druk op door aan te geven dan de geldkraan naar LSI te zullen dichtdraaien. Een faillissement van LSI is dan onvermijdelijk. De gemeente probeert dit te voorkomen, aangezien het faillissement van LSI alle partijen schade zou berokkenen. De gemeente stuurt daarom aan op een (minnelijke) schikking. De reden hiervoor is dat “de afwikkeling via de Vaststellingsovereenkomst duidelijker en eenduidiger [was] dan de contractuele beëindigingsmogelijkheden”.<sup>117</sup>

Vanaf maart 2015 wordt toegewerkt naar een afwikkeling. In maart 2015 verschaft de bank aan de gemeente desgevraagd inzicht in de schuldpositie van LSI. De bank geeft aan dat naar alle waarschijnlijkheid geen sprake zal zijn van overwaarde voor LSI. LSI zal niet aan de openstaande verplichtingen jegens de gemeente uit hoofde van de Basisovereenkomst en bijbehorende erfpachttakten kunnen voldoen. Ook geeft de bank aan als hypotheekverstrekker een voorrangpositie te hebben op andere crediteuren op de opbrengsten van verkoop.

Het gemeentelijk projectteam laat zich verrassen als het er bij toeval achter komt dat een door LSI ingeschakelde aannemer (dezelfde partij als de beoogde partner-investeerder) bij de gemeente een inrichtingsvergunning voor een bouwplaats en de sloop van de bestaande bebouwing in het Schiekadeblok heeft aangevraagd. Daarnaast volgt uit briefwisselingen dat LSI en de gemeente het niet met elkaar eens zijn over de vraag of het starten met de sloop al dan niet strijdig is met bepalingen in de Basisovereenkomst. LSI is van mening dat de gemeente vanwege betrokkenheid bij de ontwikkeling van het bouwplan reeds goedkeuring heeft verleend aan de fasering van het project en daarmee ook aan de sloop.

De rekenkamer constateert dat de gemeente zich met het aansturen op een minnelijke schikking als een nette speler heeft opgesteld. Immers de gemeente had, gelet op het verloop van het dossier, net zo goed de boel (eerder) kunnen laten klappen. De schade voor zowel de bank als LSI was in een dergelijk geval vele malen groter geweest. Indien LSI failliet was gegaan, had dit voor de gemeente in financiële zin niet tot meer voordelen geleid dan in de onderhavige situatie. De gemeente heeft geen reden gezien om aan te sturen op een faillissement van LSI. Op basis van inzage in de financiële positie van LSI bij de bank wist de gemeente dat van een “kale kip” niets te plukken viel.

#### **4-2-2 standstill overeenkomst**

In de aanloop naar de Vaststellingsovereenkomst wordt in mei 2015 een standstill overeenkomst afgesloten tussen betrokken partijen. Deze overeenkomst biedt een

<sup>116</sup> Reactie LSI in feitelijk wederhoorprocedure.

<sup>117</sup> Interview ambtenaren.

kader waarbinnen LSI haar bezittingen verkoopt (Central Post, Willemsplein, 100 Hoog) en waarbij de gemeente niet over zal gaan tot opzegging van de erfpacht, noch tot enige beslaglegging op de onroerende zaken. Daarnaast beloven partijen goeder trouw te zullen onderhandelen.

#### 4-2-3 inzage financiële gevolgen

Teneinde de wethouder goed te kunnen informeren, wordt door het projectteam getracht de financiële gevolgen van de ontstane situatie in kaart te brengen. Binnen het projectteam bestaat onvoldoende inzicht in de samenstelling van de € 52 mln., de aankoopprijs die in 2009 door de gemeente is betaald.

Op verzoek van het projectteam verschaft een topambtenaar die in 2009 de onderhandelingen voerde, inzicht. LSI wilde € 67 mln., de gemeente heeft van dat bedrag € 15 mln. afgehaald en is zodoende uitgekomen op € 52 mln. Deze topambtenaar legt uit dat met de aankoopprijs van € 52 mln. betaald is voor (a) de verwervingskosten à € 35 mln., (b) algemene kosten à € 15 mln. en (c) plankosten à € 2 mln. In aanvulling daarop wordt gesteld dat de wethouder destijds niet wilde meegaan met het meenemen van de afkoopsom voor LSI-partner vastgoedonderneming J in de aankoopprijs.<sup>118</sup>

Deze toelichting wijkt af van eerdere uitleg over de totstandkoming van de aankoopprijs van € 52 mln. In gesprekken met de rekenkamer is toegelicht dat er een verschil bestaat tussen de historisch gemaakte kosten door LSI ter bepaling van de aankoopprijs (waaronder de opgevoerde Algemene Kosten) en waar LSI de ontvangen € 52 mln. uiteindelijk aan heeft uitgegeven (waaronder de afkoopsom aan vastgoedonderneming J en een bedrag van ruim € 10 mln. dat beschikbaar kwam voor de ontwikkeling).<sup>119</sup> De rekenkamer constateert dat op basis van afwijkende berichtgeving in het dossier niet is vast te stellen of de component “afkoop [vastgoedonderneming J]” of de component “Algemene Kosten” onderdeel heeft uitgemaakt van de aankoopprijs van € 52 mln. Wel duidelijk is dat uiteindelijk een significant deel van de aankoopprijs door LSI is besteed aan het nakomen van de verplichting om hun partner in Weenaboulevard “vastgoedonderneming J” uit te kopen.

#### 4-2-4 inzage projectkosten

In de analyse van de financiële gevolgen van het beëindigen van de Basisovereenkomst wordt diverse malen gesproken over de apparaatskosten. Uit stukken blijkt dat in de GREX (grondexploitatie) ontwikkellocaties RCD voor de ontwikkeling van het Schiekadeblok specifiek apparaatskosten zijn opgenomen. Omdat het gezien het besluit tot beëindiging van de erfpachtconstructie onwaarschijnlijk was geworden dat de ontwikkeling zou gaan plaatsvinden, zijn ook de apparaatskosten geactualiseerd en meegenomen in de verliesname. De rekenkamer constateert echter dat de gemeente beperkte inzage heeft (gehad) in de totale projectkosten, dat wil zeggen alle door de gemeente gemaakte kosten van zowel eigen personeel als externe inhuur, ten behoeve van “project” Schiekadeblok. Uit dossierstukken wordt dan ook niet duidelijk in hoeverre alle gemaakte kosten aan het Schiekadeblok door de gemeente zijn meegenomen in het totale verlies.

<sup>118</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>119</sup> Interviews ambtenaren.

Wel acht de rekenkamer het op basis van een eigen inventarisatie van alle uitgaven aan Schiekadeblok tussen 2009 en 2016 zeer aannemelijk dat de totale apparaatskosten hoger uitvallen dan de gemeente heeft meegenomen in de eigen calculaties. Behalve het feit dat er weinig aandacht bestond voor het kostenaspect (facturen van externe partijen), werden de op dit project bestede uren van interne medewerkers niet of beperkt bijgehouden. Zowel uit interviews als uit dossierstukken blijkt dat de gemeentelijke inzet in uren op dit dossier bijzonder groot is geweest. De omvang hiervan is niet gekwantificeerd, waardoor de rekenkamer constateert dat een realistisch inzicht in de (totale) projectkosten ontbreekt.

#### 4-2-5 gebrekkige regie gemeente

Een betrokken ambtenaar uit bij zijn leidinggevende zijn zorgen over de gebrekkige regie aan de kant van de gemeente. Een WOB-verzoek, dat door NRC Handelsblad eerder is ingediend, wordt niet opgepakt. Daarnaast blijkt uit diverse ambtelijke documenten en emailcorrespondentie dat de beoogde overdracht van de in beheer genomen gronden en opstallen naar de afdeling Vastgoed allesbehalve soepel verloopt. De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor aan dat de communicatie met LSI hierover moeizaam verliep en de overname van vastgoedportefeuilles altijd complex is. Ook de Vaststellingsovereenkomst en de standstill overeenkomst vloten niet, mede omdat de bank vertraagt. Mede door het gesignaleerde gebrek aan regie blijven cruciale zaken liggen. LSI maakt hier dankbaar gebruik van: “LSI wist goed wie ze op welk moment het best kon benaderen”.<sup>120</sup>

#### 4-2-6 informatievoorziening aan raad

De raad wordt in 2015 meermaals door middel van geheime brieven of – presentaties op de hoogte gesteld over de stand van zaken. De rekenkamer constateert op basis van een analyse van het dossier dat de raad met betrekking tot het ambtelijk bekend zijn van de risico's niet volledig is geïnformeerd.

In mei 2015 wordt de commissie BWB middels een presentatie<sup>121</sup> op de hoogte gebracht van het feit dat uit ontvangen informatie is gebleken dat de netto vermogenswaarde van de bezittingen / schulden van LSI vele miljoenen negatief was. Daarnaast heeft de bank met het hypotheekrecht een preferente positie ten opzichte van de gemeente. De door de LSI afgegeven concerngarantie van € 10 mln. heeft, zo wordt gemeld, voor de gemeente geen waarde meer en er moet gezocht worden naar dekking voor het wegvallen van de jaarlijkse canon. Gesteld wordt ook dat een standstill overeenkomst is opgesteld waarin afspraken worden aangegaan over de vaststellingsovereenkomst waarin gronden en gebouwen terugkomen naar de gemeente en waarbij grip op de grond langs het spoor wordt verkregen.

Op verzoek van de commissie informeert de wethouder op 24 juni de raad in een brief over wat op 20 mei is gepresenteerd.<sup>122</sup> De ambitie is om de Vaststellingsovereenkomst tussen de gemeente, LSI en de bank uiterlijk 1 juli af te

<sup>120</sup> Interview ambtenaar.

<sup>121</sup> Presentatie aan commissie BWB, afwikkeling LSI, 20 mei 2015. Op verzoek van de rekenkamer heeft de raad besloten de geheimhouding (met uitzondering van enkele afgelakte passages) die op dit document lag per 20 december 2018 op te heffen.

<sup>122</sup> Brief aan commissie BWB (geheim), Stand van zaken erfpachtmaatregel Schiekadeblok, 24 juni 2015. Op verzoek van de rekenkamer heeft de raad besloten de geheimhouding (met uitzondering van enkele afgelakte passages) die op dit document lag per 20 december 2018 op te heffen.

sluiten. De financiële gevolgen hiervan zijn voor het grootste deel reeds in de jaarrekening 2014 verwerkt. Voor de canonachterstand is een voorziening getroffen en voor de rentekosten moet in de lopende begroting ruimte gevonden gaan worden. Ook schrijft de wethouder aan de raad dat de gebouwen van het Schiekadeblok in permanent beheer genomen worden wanneer deze na ondertekening van de Vaststellingsovereenkomst terug in eigendom bij de gemeente zijn gekomen. Een opvallende omissie in deze brief is dat niets wordt vermeld over het krijgen van grip op de grond langs het spoor, zoals wel gesteld in de presentatie op 20 mei.

#### 4-2-7 LSI verkoopt assets, uitgezonderd parkeerstrook en Willemsplein

Uit dossierstukken blijkt dat de gemeente op de hoogte was van het feit dat LSI voor de verkoop van assets een wedde ontvangt voor bewezen diensten. Uit gesprekken van de rekenkamer is gebleken dat LSI bij de verkoop van Central Post inderdaad een gage heeft ontvangen van € 1 mln. omdat deze verkoop succesvol was verlopen en de bank beter uit de verkoop van Central Post kwam dan aanvankelijk gedacht. Ambtenaren reageren hier verbaasd op. Uit het dossier noch uit gesprekken blijkt dat de gemeente hier een serieus punt van heeft gemaakt richting LSI. Het lukt partijen niet om voor 1 juli 2015, het aflopen van de standstill overeenkomst, de Vaststellingsovereenkomst af te sluiten. De voornaamste reden hiervoor is de parkeerstrook langs het spoortalud. Eind juni informeert LSI de gemeente dat voor een bedrag van € 1,1 mln. de spoorstrook binnen het LSI concern van Central Post I BV aan LSI Participations wordt overgedragen. Daarmee komt de parkeerstrook in volledig eigendom van LSI Participations BV. Deze transactie vond plaats omdat, zo geeft LSI aan, de koper van Central Post de parkeerstrook niet wenst over te nemen. LSI is met de bank overeengekomen dat een nieuw opgerichte entiteit van LSI eigenaar wordt van de strook. De gemoederen hierover lopen met name binnen de gemeente hoog op. Volgens LSI is de parkeerstrook, die geen onderdeel uitmaakte van de erfpachtconstructie maar wel van strategisch belang was (en is) voor een (toekomstige) ontwikkeling Schiekadeblok, eerst door de bank, uit hoofde van haar hypotheekhouderschap, aan de gemeente aangeboden. De gemeente had volgens LSI geen interesse om deze parkeerstrook over te nemen van de bank. De gemeente ontkent echter in gesprekken met de rekenkamer dat de parkeerstrook aan de gemeente te koop is aangeboden. Uit de feitenreconstructie blijkt alleen dat bank IV heeft geaccordeerd dat de parkeerstrook binnen het concern is overgedragen aan een andere vennootschap van LSI. De rekenkamer kan op basis van gebrekkige documentatie en de gevoerde gesprekken met de gemeente en LSI<sup>123</sup> niet vaststellen of de parkeerstrook al dan niet aan de gemeente te koop is aangeboden en, indien dit het geval was, voor welke prijs.

Wel geeft de gemeente desgevraagd aan dat LSI, na eigenaar te zijn geworden van de parkeerstrook, de parkeerstrook te koop heeft aangeboden aan de gemeente. Dit is niet schriftelijk gebeurd maar mondeling. Ambtenaren geven aan dat “de wethouder in die tijd echter niet nog meer wilde investeren in het gebied (dit had via de raad gemoeten en hoe dan ook een no-go zijn geworden) en de aanbieding dan ook niet aan het college of de raad voorgelegd”.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Interviews ambtenaren en interviews met LSI.

<sup>124</sup> Interview ambtenaren.

Ook de ontwikkellocatie Willemsplein (in bezit van LSI en, evenals de parkeerstrook, geen onderdeel van de erfpachtconstructie Schiekadeblok), komt in volledig eigendom van LSI.<sup>125</sup> Het college wordt hierover in een presentatie over de voorgenomen Vaststellingsovereenkomst op de hoogte gebracht. In dezelfde presentatie wordt medegedeeld dat de concerngarantie van € 10 mln. komt te vervallen.

#### 4-2-8 **afwijzen Vaststellingsovereenkomst, irritatie neemt toe**

Het college wijst het voorliggende voorstel voor de Vaststellingsovereenkomst af.<sup>126</sup> Belangrijkste reden is dat LSI door de bank achterblijft met twee grondposities, te weten de parkeerstrook en het Willemsplein. Met name het LSI-bezit van de parkeerstrook, die van belang is voor de toekomstige ontwikkeling van Schiekadeblok, is voor de gemeente onverteerbaar. Dit valt volgens het college niet uit te leggen aan de raad.

Een nieuw ultimatum wordt gesteld richting de bank. Uiterlijk 15 juli moet er een goed voorstel liggen. De standstill overeenkomst is inmiddels verlengd tot die datum. Diverse gesprekken, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau, volgen tussen de bank en de gemeente. Wat precies is afgesproken in een telefonisch overleg tussen de wethouder en het bestuur van de bank is onduidelijk. Duidelijk is wel dat verschillende interpretaties zijn ontstaan in navolging op dit gesprek. De gemeente is van mening dat de bank heeft toegezegd met een voorstel te komen dat recht doet aan de door de gemeente gestelde kaders. De bank daarentegen stelt dat niet meer is toegezegd dan dat de bank tijd nodig heeft en op zoek gaat naar een bevredigende oplossing om uit de ontstane impasse te geraken. Deze verschillende interpretaties zijn de oorzaak van het verschil van mening dat de gemeente en de bank hebben bij de uitwerking van op bestuursniveau gemaakte afspraken. Dit verschil van mening leidt uiteindelijk tot veel irritatie bij alle betrokken partijen. De bank doet een moreel appel op de gemeente om zich rekenschap te geven van de belangen van private partijen en te wachten met het nemen van maatregelen totdat enkele assets van LSI zijn verkocht.

Deze irritatie blijkt niet alleen uit interne stukken van de gemeente, maar ook uit diverse brieven en e-mails die bank V, LSI en de gemeente elkaar medio juli 2015 sturen. Verwijten gaan over en weer. De inhoud hiervan is in de reconstructie beschreven. LSI uit diverse kritiek aan het adres van de gemeente, onder andere naar aanleiding van het feit dat de gemeente onderhandeld heeft met bank V zonder dat LSI hierbij aanwezig was. Ook verwijt LSI de gemeente dat hun ambtenaren niet gehandeld hebben naar de inhoud noch naar de geest van de standstill overeenkomst. LSI stelt de gemeente en in dit dossier betrokken individuele ambtenaren aansprakelijk voor alle schade die zij leiden door de handelswijze van (ambtenaren van) de gemeente. De gemeente reageert namens de wethouder dat zij zich niet herkent in het door LSI geschetste beeld.

#### 4-2-9 **LSI bijna failliet, eind juli alsnog Vaststellingsovereenkomst**

Medio juli 2015 ondertekent de daartoe gemandateerde directeur SO een procesbesluit dat voorziet in het treffen van alle (rechts)maatregelen die de gemeente nodig heeft

<sup>125</sup> LSI geeft in de wederhoorprocedure aan dat locatie Willemsplein al in juridisch eigendom was van LSI. LSI heeft met de bank afgesproken dat door betaling van de getaxeerde grondwaarde aan bank IV de hypotheek doorgehaald werd.

<sup>126</sup> E-mailcorrespondentie intern en extern.



om de gemeentelijke belangen in het Schiekadeblok zo goed mogelijk te regelen. Daags erna wordt LSI gesommeerd de achterstallige schuld te betalen.

Een hectische maand breekt aan waarbij partijen nagenoeg alleen nog via juristen met elkaar communiceren. Zo besluit het college niet akkoord te gaan met de Vaststellingsovereenkomst, de raadscommissie wordt hierover direct geïnformeerd. Het belangrijkste struikelblok voor de gemeente is de positie die LSI door het verkregen eigendom van de parkeerstrook behoudt in het gebied. Overigens is het opvallend dat over de bewuste parkeerstrook, waarover een belangrijk deel van de discussie tussen LSI, bank en gemeente gaat, met geen woord wordt gerept in de berichtgeving aan de raad.

In een aangetekende brief zet LSI uiteen dat er naar haar mening binnen de gemeente ambtelijk bereidheid bestond over actualisatie en wijzigingen van de financiële afspraken tussen de gemeente en LSI inzake het voorliggende voorstel, maar dat de wethouder "om voor alle partijen onduidelijke redenen" niet bereid was om politieke verantwoordelijkheid voor het dossier te nemen. Tevens betwist LSI dat er sprake is van een betalingsachterstand en dat de gemeente de onderhandelingen derhalve op onrechtmatige wijze heeft afgebroken. De gemeente neemt stellig afstand van de uitspraak dat geen sprake is van een betalingsachterstand (volgens de gemeente op dat moment € 7,2 mln., zijnde de achterstallige canon exclusief rente en kosten). Ook verzoekt de gemeente LSI ernstig om afstand te nemen van de niet-onderbouwde aansprakelijkheidsstelling van betrokken ambtenaren.

Nadat de gemeente is gestart met beslaglegging en dreigt met het indienen van een faillissementsaanvraag, besluit LSI in het weekend van 25 juli alsnog af te zien van de rechten op de parkeerstrook en de mogelijke toekomstige ontwikkeling daarvan. De parkeerstrook zal, zo stelt LSI, aan een niet op enigerlei aan LSI gelieerde derde partij worden overgedragen. Het projectteam informeert de wethouder en geeft aan dat dit uit-onderhandelde resultaat het hoogst haalbare resultaat is, conform de rechten van de gemeente op basis van de Basisovereenkomst. Indien de burgemeester en de wethouder Financiën het ermee eens zijn, zal de Vaststellingsovereenkomst op dit punt worden aangepast. De wethouder Financiën gaat akkoord met het voorstel, maar merkt in reactie wel op dat "niet vaststaat dat we ook daadwerkelijk gaan ontwikkelen en ook de parkeerstrook daadwerkelijk nodig hebben in de toekomst. Bovendien willen Bank IV en LSI niet dat de strook naar de gemeente gaat en zo graag willen wij hem nu ook weer niet hebben...". Ook de burgemeester is akkoord en steunt de reactie van de wethouder Financiën. Hij benadrukt dat "goed geborgd moet worden dat LSI juridisch noch anderszins materieel bij de verdere ontwikkeling van de parkeerstrook invloed houdt op de verdere ontwikkeling van RCD".

Het aanpassen van de concept-Vaststellingsovereenkomst op het onderdeel parkeerstrook verloopt stroef. Diverse aspecten rondom de verkoop van de parkeerstrook, met name de marktconformiteit van de verkoopprijs en de toekomstige betrokkenheid en zeggenschap van LSI blijven onderwerp van discussie. Eind juli is het geduld van de gemeente op en geeft zij LSI te kennen het faillissementsrekest in zullen te dienen wanneer LSI niet instemt met de gemeentelijke voorwaarden.

Ondanks deze duidelijke boodschap blijft LSI zoeken naar de grenzen van het haalbare in een poging een positie te blijven behouden in het gebied. Het typeert de werkwijze

van de projectontwikkelaar, een werkwijze waar de gemeente zichtbaar moeite mee heeft. “De gemeente was het gedoe met LSI op een gegeven moment spuugzat”<sup>127</sup>.

Op de laatste dag van juli 2015, het is vrijdagmiddag, mailt juridisch bureau B namens de gemeente de laatste versie van de Vaststellingsovereenkomst naar juridisch bureau A. Indien niet uiterlijk 16.50 uur de door LSI ondertekende overeenkomst in de mailbox van de jurist van de gemeente zit, dan zou LSI (uiteindelijk) failliet gaan. Een koerier staat gereed bij de rechtbank en zal op het teken van de jurist het faillissementsrekest indienen. Op vrijdagmiddag 16.56 uur, 6 minuten na het verlopen van de deadline, bericht de jurist van LSI dat de CEO van LSI zijn akkoord geeft aan de toegezonden concept Vaststellingsovereenkomst en onderweg is naar het kantoor van juridisch bureau A om te ondertekenen. Te laat, zo blijkt uit een bericht van Juridisch bureau B aan het projectteam om 16.58 uur. Het faillissementsrekest is, na overleg met het projectteam, ingediend bij de rechtbank. Hierbij wordt opgemerkt dat “als we alsnog de handtekeningen ontvangen, kan ik het rekest aanstaande maandag weer intrekken en hoeft niemand daarvan te weten. Het indienen is niet openbaar”. Het faillissement is op een haar na afgewend. Die middag informeert de projectdirecteur beide betrokken wethouders en de burgemeester dat de Vaststellingsovereenkomst, met inbegrip van alle door het college geëiste voorwaarden, door LSI is ondertekend.

De rekenkamer constateert dat strikt juridisch weliswaar is geborgd dat LSI geen rol van betekenis speelt, maar dat LSI wel via een (mondelinge)overeenkomst met Projectontwikkelaar O (dochtermaatschappij van bouwonderneming Q) betrokken blijft bij de ontwikkeling van de parkeerstrook.<sup>128</sup> LSI geeft in een interview met de rekenkamer aan dat zij een (mondelinge) overeenkomst heeft gesloten met Projectontwikkelaar O, waaruit zou blijken dat LSI als adviseur betrokken blijft bij de ontwikkeling van de parkeerstrook. Onduidelijk is of en in hoeverre de gemeente hiervan op de hoogte is.<sup>129</sup> De rekenkamer constateert dat dit niet overeenkomt met de eis die de burgemeester stelt ten aanzien van de toekomstige positie van LSI, namelijk dat “goed geborgd moet worden dat LSI juridisch *noch anderszins materieel* bij de verdere ontwikkeling van de parkeerstrook invloed houdt op de verdere ontwikkeling van RCD”. De gemeente heeft het juridische deel geborgd, het ‘anderszins materiele deel’ niet. Los van de vraag of en hoe de gemeente dit laatste had kunnen voorkomen, is het een gegeven dat LSI als projectontwikkelaar een rol van betekenis speelt indien eigenaar bouwonderneming P / bouwonderneming Q via hun dochtermaatschappij Projectontwikkelaar O besluit op de parkeerstrook iets te gaan ontwikkelen.

#### 4-2-10 de Vaststellingsovereenkomst

De definitieve versie van de Vaststellingsovereenkomst die op 31 juli 2015 in werking treedt, regelt de beëindiging van de Basisovereenkomst. Alle rechten en verplichtingen voortvloeiend uit de Basisovereenkomst komen hiermee te vervallen. Als gevolg hiervan gaan de gronden inclusief alle bijbehorende service- en huurcontracten over van Weena Boulevard naar de gemeente.

<sup>127</sup> Interview ambtenaar.

<sup>128</sup> Interview met LSI.

<sup>129</sup> In de ambtelijke reactie geeft de gemeente aan destijds niet af geweten te hebben van de (mondelinge) overeenkomst. In de loop van 2017/2018 is dit de gemeente na gesprekken met partijen bekend geworden en is de raad hierover geïnformeerd.

Op de Vaststellingsovereenkomst is geheimhouding gelegd. De rekenkamer heeft de inhoud van de Vaststellingsovereenkomst en bijkomende bepalingen geanalyseerd. De analyse van de rekenkamer heeft betrekking op wat partijen zijn overeengekomen t.a.v. de parkeerstrook, zeggenschap van LSI bij de koper van de parkeerstrook en financiële afwikkeling van de Vaststellingsovereenkomst. Deze analyse van de rekenkamer staat in het document 'analyse rekenkamer geheime stukken'. Vanwege het feit dat op de onderliggende stukken geheimhouding door de gemeenteraad is gelegd en nog ligt, is dit een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.

#### 4-2-11 betrokkenheid wethouder

In 2015 wordt de wethouder veelvuldig door zijn ambtelijk team geïnformeerd over de stand van zaken en ziet de wethouder op zijn beurt toe op een uitgebreide informatievoorziening aan de raad. Voorafgaand aan de Vaststellingsovereenkomst wordt de wethouder extra in het voorbereidende proces meegenomen.<sup>130</sup> Uit ambtelijke e-mailcorrespondentie is af te leiden dat de wethouder op belangrijke momenten betrokken wordt.<sup>131</sup>

In het dossier is terug te lezen dat ambtelijk zorgvuldig wordt overwogen over wanneer en op welke wijze de wethouder geïnformeerd wordt (via overleg, notities en e-mail) over de gemeentelijke strategie inzake de afwikkeling. Ook wordt rekening gehouden met hoe het gemeentelijk handelen naar de buitenwereld (de bank, LSI en de pers) overkomt: een daadkrachtige houding is gewenst.<sup>132</sup>

In maart 2015 vinden gesprekken plaats tussen de wethouder, LSI en de bank. De wethouder wordt uitvoerig voorbereid op deze gesprekken en ook nadien wordt de wethouder geïnformeerd over de vervolgstappen.<sup>133</sup> Het ambtelijk team is zich bewust van de politieke gevoeligheid van het dossier: "het inzetten van de wethouder heeft nu nog geen meerwaarde. Zodra het echt mis dreigt te lopen, moeten we snel gaan schakelen richting de raad, die deze wethouder op het ogenblik wel erg kritisch volgt".<sup>134</sup>

De wethouder communiceert veelvuldig en uitvoerig aan de raad, o.a. via geheime brieven en presentaties. Deze zijn grotendeels in lijn met wat er ambtelijk speelt. De rekenkamer constateert echter op basis van analyse van het dossier dat de raad niet op alle relevante aspecten volledig en juist is geïnformeerd. De analyse van de rekenkamer is gebaseerd op documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd. Het document 'analyse rekenkamer geheime stukken' is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.

Voorafgaand aan het ondertekenen van de Vaststellingsovereenkomst wordt de wethouder in toenemende mate geïnformeerd over de pogingen die LSI nog doet om

<sup>130</sup> Interview ambtenaar.

<sup>131</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>132</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>133</sup> Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, concept 'Notitie ter voorbereiding van overleggen en bilats van wethouder Stedelijke Ontwikkeling & Integratie', maart 2015 en Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling 'Notitie ter voorbereiding van overleggen en bilats van wethouder Stedelijke Ontwikkeling & Integratie', 8 april 2015.

<sup>134</sup> E-mailcorrespondentie intern.

de gemeente op andere gedachten te brengen.<sup>135</sup> LSI benadert de wethouder ook rechtstreeks.<sup>136</sup> Daarnaast heeft de wethouder gesprekken met de bank.

Eind juli 2015 informeert de wethouder zijn collega-wethouder van Financiën en de burgemeester omtrent de parkeerstrook.<sup>137</sup> Zijn collega-wethouder is het eens met het dan voorliggende voorstel tot afwikkeling, hij bekijkt het voorstel ook vanuit het oogpunt van uitlegbaarheid aan de raad en stelt dat niet vaststaat dat de gemeente de parkeerstrook in de toekomst nodig heeft en de gemeente deze ook weer niet zo graag wil hebben. De burgemeester benadrukt het belang dat “LSI juridisch noch anderszins materieel bij de verdere ontwikkeling van de parkeerstrook invloed houdt op de verdere ontwikkeling van RCD”.<sup>138</sup> Het college stond er op om de banden met LSI door te snijden en wilde niet dat LSI nog een rol speelde in de toekomstige ontwikkeling via de parkeerstrook.<sup>139</sup>



<sup>135</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>136</sup> E-mailcorrespondentie extern en brievencorrespondentie extern aan het college.

<sup>137</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>138</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>139</sup> Interview voormalig wethouder.

# 5 gevolgen Vaststellingsovereenkomst

## 5-1 inleiding



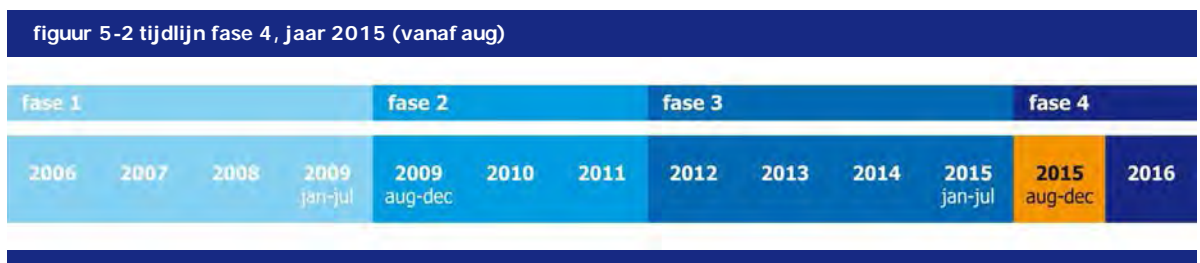
In dit hoofdstuk staat deelvraag 4 centraal:

*Wat zijn de (financiële) gevolgen van de beëindiging van de overeenkomst tussen de gemeente en LSI?*

LSI en de gemeente gaan op 31 juli 2015 akkoord met de Vaststellingsovereenkomst. In september 2015 wordt de Vaststellingsovereenkomst ondertekend. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag over de (financiële) gevolgen van de Vaststellingsovereenkomst beantwoord. In paragraaf 5-2 en 5-3 worden de gebeurtenissen van 2015 en 2016 beschreven. In paragraaf 5-4 worden de (financiële) gevolgen afzonderlijk toegelicht.

In onderhavig hoofdstuk is veel analyse van de rekenkamer gebaseerd op documenten waarop door de gemeenteraad geheimhouding is gelegd. Deze stukken zijn uit het hoofdstuk verwijderd en maken onderdeel uit van het interne onderzoeksdossier van de rekenkamer (document analyse rekenkamer geheime stukken).

## 5-2 verdere afwikkeling Vaststellingsovereenkomst (2015)



*De Vaststellingsovereenkomst wordt begin september 2015, met terugwerkende kracht, formeel ondertekend. Het gemeentelijk uitgangspunt bij de Vaststellingsovereenkomst is dat LSI geen positie behoudt in het Schiekadeblok en geen zeggenschap meer heeft over de parkeerstrook. Na het ondertekenen van de Vaststellingsovereenkomst heerst wederom onduidelijkheid bij de gemeente. De gemeente laat zich telkens verrassen en bekleedt ten opzichte van de bank en LSI*

een te zwakke positie. Zo moet de gemeente navraag doen bij de bank en LSI over hoe de financiële afwikkeling van de verkoop van LSI bezittingen precies geregeld wordt, omdat dit intern niet duidelijk is.

Het is opmerkelijk dat het college de vertraging in de planontwikkeling van het RCD in de rapportage aan de raad als een hoog risico benoemt, aangezien dit met het beëindigen van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok reeds een feit is geworden.

De gemeente neemt de gronden en opstallen van het Schiekadeblok in permanent beheer. Het blok blijkt in matige staat te verkeren. In een financieel plan worden de kosten voor het wegwerken van de geconstateerde gebreken berekend. Met het in permanent beheer nemen, neemt de gemeente de lopende huur- en leverancierscontracten over. De parkeerstrook wordt door LSI verkocht aan een nieuwe eigenaar. Ondanks de harde eis van de gemeente dat de bank zekerheid moest bieden dat LSI juridisch op geen enkele wijze betrokken mocht zijn bij de nieuwe eigenaar van de parkeerstrook, neemt de gemeente uiteindelijk genoegen met een schriftelijke verklaring hierover van LSI. Dit omdat de koper van de strook de bank niet op alle punten inzage wenste te verschaffen in documentatie die de bank op dit punt de vereiste zekerheid had moeten bieden. Aan de aanvullende eis vanuit het college dat LSI behalve juridisch ook anderszins materieel niet langer betrokken mag zijn bij de (toekomstige) ontwikkeling van het Schiekadeblok, is geen invulling gegeven.

De gemeenteraad wordt eind augustus 2015 in een brief geïnformeerd over de afgesloten Vaststellingsovereenkomst. Er wordt niets vermeld over de parkeerstrook. In een van de brieven onderkent de wethouder dat het toepassen van de erfpachtmaatregel, in tegenstelling tot hetgeen tot dan toe altijd was gesteld, bepaald niet zonder risico's was. In december stuurt de wethouder een feitenrelaas en een financieel inzicht aan de raad. Ook in dit feitenrelaas is niets vermeld over de situatie rondom de parkeerstrook.

#### 5-2-1 collegebesluit aangaan Vaststellingsovereenkomst

Het college besluit over het aangaan van de Vaststellingsovereenkomst. De rekenkamer constateert, op basis van een analyse van het dossier, dat het college niet over alle relevante informatie beschikt voor het aangaan van de Vaststellingsovereenkomst. De analyse van de rekenkamer is gebaseerd op documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd. Het document 'analyse rekenkamer geheime stukken' is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.

#### 5-2-2 informatievoorziening aan raad

De raad wordt op 25 augustus 2015 per brief geïnformeerd over de Vaststellingsovereenkomst.<sup>140</sup> De brief maakt geen melding van de situatie omtrent de parkeerstrook. Naar aanleiding van de brief stellen raadsleden kritische vragen over de beëindiging van de Basisovereenkomst, de financiële gevolgen en het gebrek aan betrokkenheid van de raad bij dit collegebesluit. De wethouder licht een en ander toe in de actualiteitenraad en er wordt een tijdelijk en een reconstructie opgesteld voor de raad.

<sup>140</sup> College van B en W, brief aan de raad, 'Erfpachtmaatregel RCD', 25 augustus 2015.

In de Projectenmonitor (tweede bestuursrapportage in september 2015) wordt de ontwikkellocatie RCD als rood gemarkeerd, hetgeen een hoog risico betekent.<sup>141</sup> In de geheime versie wordt aangegeven dat “gezien de economische omstandigheden de planontwikkeling van het RCD langer zal duren dan in eerste instantie was aangehouden. De grondexploitatie zal langer duren en de einddatum van het project is twee jaar naar achteren in de tijd geschoven.”<sup>142</sup> Het is opmerkelijk dat dit als hoog risico wordt gemeld, aangezien het met het beëindigen van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok een feit is geworden dat de planontwikkeling langer zal duren en daarmee niet langer een risico is.

### 5-2-3 onduidelijkheid gemeentelijk projectteam

De Vaststellingsovereenkomst wordt begin september 2015, met terugwerkende kracht, formeel ondertekend.<sup>143</sup> Na het ondertekenen van de Vaststellingsovereenkomst heerst weer onduidelijkheid bij de gemeente, met name over de financiële afwikkeling van de Vaststellingsovereenkomst. Dit blijkt uit het feit dat de gemeente navraag moet doen bij de bank en LSI over hoe de financiële afwikkeling van de verkoop van de bezittingen van LSI precies geregeld wordt. Hierover bestaat binnen de gemeente onduidelijkheid. Om aan haar verplichtingen jegens de bank te voldoen, verkoopt LSI bezittingen. De verkoopopbrengst zal grotendeels ten goede komen aan de bank. Indien de verkoopopbrengsten hoger uitvallen vangt de gemeente een deel. Het is de gemeente onduidelijk hoe de financiële afwikkeling van de verkoopopbrengsten er precies uit zal zien. Daarom wordt door het projectteam afgesproken navraag te doen bij LSI en bank IV.<sup>144</sup> Uit het dossier blijkt niet of dit is gebeurd. De uitkomst hiervan is de rekenkamer derhalve onbekend. Dat de gemeente navraag moet doen bij LSI en de bank wijst er (weer) op dat de gemeente zich telkens laat verrassen door LSI en ten opzichte van LSI en bank IV een (te) zwakke positie bekleedt. Telkenmale moet worden geduwd en getrokken om informatie te verkrijgen terwijl contractueel was afgesproken dat deze aan de gemeente zou worden aangeleverd.

#### beleving LSI

LSI geeft in reactie aan dat in die periode tussen de betrokken partijen grotendeels alleen via advocaten werd gecommuniceerd, maar dat deze elkaar op de hoogte hielden van de stand van zaken van de verkopen.

Daarnaast is onduidelijk hoe de financiële effecten voor de gemeente verwerkt moeten worden in de boeken. De wethouder heeft meermaals in de raadscommissie gesteld dat op grond niet afgewaardeerd wordt. Ambtelijk vraagt met zich af hoe dat geregeld moet worden. Vanuit Business Control en Financial Control wordt namelijk gepleit voor afwaardering. De administratieve verwerking in de boeken loopt volgens een betrokken ambtenaar “wel heel stroef”.

<sup>141</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Projectenmonitor 2e Bestuursrapportage 2015 (openbare versie)’, 21 september 2015.

<sup>142</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Projectenmonitor 2e Bestuursrapportage 2015 (geheime versie)’, 21 september 2015. Dit document is op verzoek van de rekenkamer op 20 december 2018 door de raad openbaar gemaakt.

<sup>143</sup> De partijen betreffen Gemeente Rotterdam, Weena Boulevard CV, LSI Project Investment NV en Bank IV NV.

<sup>144</sup> Het college geeft in ambtelijk wederhoor aan dat het niet onlogisch is dat LSI een verzoek van de gemeente om informatie over de financiële transacties afwacht. In de Vaststellingsovereenkomst staat volgens de gemeente niet dat LSI op vastgelegde tijdstippen inzicht moet geven.

#### 5-2-4 verdere afwikkeling Vaststellingsovereenkomst

Na de ondertekening van de Vaststellingsovereenkomst worden in de tweede helft van 2015 diverse zaken nader afgewikkeld:

- De gemeente neemt gronden en opstallen in oktober 2015 van LSI over en neemt deze in permanent beheer.<sup>145</sup> Het Schiekadeblok blijkt in een conditiemeting (door een specialistisch bureau) door achterstallig onderhoud in matige staat te verkeren. In een plan berekent de gemeente de kosten van het in permanent beheer nemen en het upgraden van het blok. In 2017 zijn deze ongeveer € 1 mln. en vanaf 2018 structureel € 1,6 mln. per jaar. Door de overboeking van de gronden krijgt de afdeling Vastgoed te maken met rentelasten over de gronden, waarbij de lasten in 2016 worden gedekt door de toegekende middelen uit de voorjaarsretraite. Vanaf 2017 leidt dit tot een tekort in de begroting van Vastgoed. Er wordt geen andere dekkingsbron gezien voor dit tekort dan bijdragen vanuit B&W middelen.
- Bestaande huur- en leverancierscontracten worden overgenomen.
- LSI verkoopt de parkeerstrook aan een derde partij.

In november 2015 vindt de juridische overdracht van de parkeerstrook plaats van LSI aan de kopende partij. Conform de wens van het college mocht LSI op geen enkele wijze juridisch betrokken zijn bij de kopende partij van de parkeerstrook. Er waren dwingende afspraken gemaakt tussen de gemeente, de bank en LSI om juridische betrokkenheid van LSI bij de kopende partij uit te sluiten. De kopende partij weigerde op een onderdeel hieraan mee te werken, waardoor de afspraken tussen partijen niet volledig uitgevoerd konden worden. De analyse van de rekenkamer is gebaseerd op de Vaststellingsovereenkomst, waarop geheimhouding is gelegd. De analyse van de rekenkamer op dit punt is beschreven in het document 'analyse rekenkamer geheime stukken'. Dit is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier. Na overleg met de gemeente wordt, nadat de gemeente hierover advies heeft ingewonnen bij juridisch bureau B, genoegen genomen met een schriftelijke verklaring van LSI aan bank IV. In deze verklaring stelt LSI dat zij met de verkoop van de parkeerstrook geen enkele juridische betrokkenheid heeft bij de in de nieuwe BV die zich de nieuwe eigenaar van de parkeerstrook mag noemen.

Zoals eerder beschreven in paragraaf 4-2-8, stelt LSI enkele betrokken ambtenaren aansprakelijk voor geleden schade. LSI trekt de aansprakelijkheidsstelling na diverse dwingende verzoeken hiertoe van de gemeente op 5 augustus 2015 weer in.<sup>146</sup>

#### 5-2-5 informatievoorziening aan raad

In december 2015 meldt de wethouder aan de raad dat er geen nieuw bestemmingsplan Schiekadeblok wordt voorbereid, omdat de gemeente weer eigenaar is geworden van de gronden. Wel zal op korte termijn gestart worden met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor het hele RCD-gebied. Daarnaast verschaft de wethouder de raadscommissie in een feitenrelaas een financieel inzicht. Gesteld wordt dat met de Vaststellingsovereenkomst het best haalbare scenario voor de gemeente is bereikt en dat andere partijen ook hun verlies hebben genomen. Terugblikkend wordt geconcludeerd dat de aannames, die ten grondslag lagen aan de Basisovereenkomst uit 2009, niet meer in voldoende mate houdbaar zijn. De wethouder erkent dat met de kennis van nu de erfpachtsystematiek

<sup>145</sup> In februari 2016 is het in permanent beheer nemen van de gronden en opstallen administratief geregeld. Bron: Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Toezeggingen Erfpachtafregeling, kenmerk16bb348', 11 februari 2016.

<sup>146</sup> E-mailcorrespondentie extern. E-mail van Juridisch bureau A aan Juridisch bureau B.



voor dergelijke gebiedsontwikkeling onvoldoende zekerheden biedt en niet risicoloos is.<sup>147</sup>

Er wordt niet gemeld dat de risico's wel degelijk vanuit het projectteam gesignaleerd waren en derhalve bekend waren bij het topmanagement. Evenmin wordt gemeld dat ook in de jaren van het uitvoeren van de Basisovereenkomst de risico's consequent lager aan de raad zijn gerapporteerd dan dat deze ambtelijk werden onderkend, ook blijkend uit de interne risicoanalyses. De analyse van de rekenkamer dat de risico's consequent lager zijn gerapporteerd aan de raad is o.a. gebaseerd op stukken waarop de raad geheimhouding heeft gelegd. Deze is beschreven in het document 'analyse rekenkamer geheime stukken'. Dit is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.

De raad wordt ook in december 2015 niet geïnformeerd over de overdracht van de parkeerstrook. Het is daardoor niet inzichtelijk voor de raad dat de problematiek rondom de parkeerstrook van groot (strategisch) belang is voor toekomstige ontwikkeling (en de strook de toekomstige ontwikkeling van het gebied mogelijk in de weg kan zitten).

#### 5-2-6 betrokkenheid wethouder

Het college besluit in augustus 2015 akkoord te gaan met de Vaststellingsovereenkomst. Het college wenst dat LSI geen eigendom behoudt in het Schiekadeblok. Het projectteam veronderstelt dat met het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst verdere betrokkenheid van LSI in deze gebiedsontwikkeling niet meer aan de orde is.<sup>148</sup> Dit is volgens de rekenkamer feitelijk onjuist. LSI heeft immers een (mondelinge)overeenkomst afgesloten met de eigenaar van Projectontwikkelaar O BV over toekomstige ontwikkeling (zie paragraaf 4-2-9). Ook heeft LSI een huurderspositie in het Schiekadeblok. Deze positie van LSI van LSI vloeit voort uit hetgeen is afgesproken in de Vaststellingsovereenkomst. Wegens de geheimhouding die op de Vaststellingsovereenkomst rust kan de rekenkamer hier niet over uitweiden in de openbare rapportage. De rekenkamer heeft een analyse van de huidige huurconstructie van het Schiekadeblok in het document 'analyse rekenkamer geheime stukken'. Dit is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.

Na het ondertekenen van de Vaststellingsovereenkomst informeert de wethouder de gemeenteraad over de te nemen stappen in het dossier. Over de situatie rondom de parkeerstrook wordt niets vermeld in de brieven aan de raad, zo wordt ook achteraf ambtelijk opgemerkt.<sup>149</sup>

<sup>147</sup> College van B en W, wethouderbrief aan de raad, 'Toezeggingen omtrent erfpachtmaatregel algemeen en erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 15 december 2015.

<sup>148</sup> E-mailcorrespondentie intern.

<sup>149</sup> E-mailcorrespondentie intern.

### 5-3 status Schiekadeblok en situatie parkeerstrook (2016)

figuur 5-3 tijdlijn fase 4, jaar 2016

fase 1				fase 2			fase 3			fase 4		
2006	2007	2008	2009 jan-jul	2009 aug-dec	2010	2011	2012	2013	2014	2015 jan-jul	2015 aug-dec	2016

*Vanaf 2016 gaat de aandacht met name uit naar de verdere juridische en financiële afwikkeling. De beschikbare informatie uit e-mailcorrespondentie over de periode 2016 is beperkt. Het beschikbaar gestelde dossier bevat met name de formele stukken en gaat, voor zover informatie wel aanwezig is, met name in op de status quo van het in permanent beheer genomen gebied. De rekenkamer concludeert dat aan de eis van het college dat LSI behalve juridisch ook “anderszins materieel” geen rol van betekenis mag blijven spelen in het gebied niet is voldaan. De raad is hierover niet geïnformeerd. Deze analyse is gebaseerd op documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd. De onderbouwing van deze analyse is beschreven in het document ‘analyse rekenkamer geheime stukken’. Dit is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.*

*Vanaf 2016 wordt de inzet van capaciteit aan de kant van de gemeente op het dossier verder afgebouwd. Vragen vanuit de raad resulteren uiteindelijk in het onderzoek van de rekenkamer.*

#### 5-3-1 informatievoorziening raad

In februari 2016 informeert de wethouder de commissie over de in permanent beheer genomen gronden en opstallen. Ook wordt de raad geïnformeerd over de conditiemeting uit september 2015 van het Schiekadeblok. Wordt in de conditiemeting door een externe expert nog gesproken over een ‘matig conditieniveau’, in de brief aan de raad heeft het college het over ‘een gemiddelde conditie’ van het Schiekadeblok. Het object kan volgens de wethouder met “betrekkelijk geringe investeringen” nog voor lange tijd verhuurd worden. Daarnaast vermeldt het college dat grond binnen het Schiekadeblok wordt verhuurd aan mediabedrijf K.<sup>150</sup>

N.a.v. de geheimhouding die op de Vaststellingsovereenkomst rust, zijn de volgende paragrafen uit de Nota van Bevindingen gehaald:

- huurovereenkomsten parkeerplaatsen (oorspronkelijk par. 7-3-2)
- analyse huursituatie en huidige positie LSI (oorspronkelijk par. 7-3-3)

De analyse van de rekenkamer inzake bovengenoemde punten is opgenomen in het document ‘analyse rekenkamer geheime stukken’. Dit is een intern document van de rekenkamer en daarmee onderdeel van het onderzoeksdossier.

#### 5-3-2 nadere afwikkeling Vaststellingsovereenkomst

In 2016 polst de gemeente via Juridisch bureau B hoe het staat met de verkoop van de resterende nog niet verkochte assets. De gemeente is hierop alert, enerzijds omdat het dossier “zeer binnenkort nog maar heel beperkt bemenst is” en anderzijds om te voorkomen dat geld ten onrechte niet terugvloeit naar de gemeente. In het dossier

<sup>150</sup> College van B en W, wethouderbrief aan de raad, ‘Toezegging 16bb348’, 11 februari 2016.

ontbreekt het aan verdere informatie hierover. Wel worden de financiële implicaties voor de jaarrekeningen 2014 en 2015 opgesomd.

### 5-3-3 informatievoorziening raad

In mei 2016 informeert het college de raadscommissie over het Schiekadeblok. Het college vermeldt dat de gemeente eigenaar is geworden van de gronden en opstallen en dat deze in permanent beheer zijn genomen. Daarnaast zal de exploitatie van het Schiekadeblok niet budgetneutraal zijn (de verwachte kosten bedragen vanaf 2017 € 1,8 mln.).<sup>151</sup>

De wethouder beantwoordt in oktober 2016 vragen van de raad over de grondwaarde van het Schiekadeblok. Hij stelt dat anno 2009 een ontwikkelvolume van 240.000 m<sup>2</sup> realistisch was gezien de toen geldende marktomstandigheden. De rekenkamer vindt dit geen steekhoudend argument, omdat reeds in 2009 diverse betrokken lagere ambtenaren al stevige kritiek hebben geuit op het beoogde ontwikkelvolume. Wel erkent het college dat de gehanteerde huurprijzen op het moment van aangaan van de erfpachtmaatregel relatief hoog waren, hoger zelfs dan de beste huurlocaties in Rotterdam.<sup>152</sup> De ontwikkelwaarde van het Schiekadeblok is anno 2016 significant lager dan aangenomen in 2009, omdat 1) het realiseren van een ontwikkeling van een overwegend kantoorprogramma van 240.000 m<sup>2</sup> de afgelopen jaren niet haalbaar meer bleek en 2) de locatie complex is vanwege bestaand vastgoed dat op de locatie is gevestigd en moet worden geëxploiteerd. De toekomstige grondwaarde is afhankelijk van de herijking van de gebiedsvisie RCD, waar op dat moment aan wordt gewerkt.<sup>153</sup> De wethouder informeert de raad (op 11 oktober 2016) over de herijking: de ontwikkelstrategie voor het Schiekadeblok zal naar verwachting begin 2017 gereed zijn.<sup>154</sup>

In december 2016 worden raadvragen beantwoord over gebruiksrechten van LSI op het binnenterrein van het Schiekadeblok (dat dus dienst doet als parkeerterrein). Het college geeft aan op de hoogte te zijn van de huurconstructie m.b.t. het parkeerterrein, maar kwalificeert deze huurconstructie niet als een belemmering voor de ontwikkeling. Opgemerkt wordt dat het huurdersrecht van LSI is gekoppeld aan het huur/eindgebruik van mediabedrijf K en zal eindigen op het moment dat het terrein en gebied in ontwikkeling wordt genomen. Op dat moment worden vervangende parkeervoorzieningen gerealiseerd voor mediabedrijf K als huurder van Central Post. Het college verwijst naar de huurovereenkomst tussen LSI en mediabedrijf K waarin afspraken zijn gemaakt die, zo stelt het college, eventuele toekomstige ontwikkelingen niet belemmeren. Een van deze afspraken is dat de huurovereenkomst van het parkeerterrein (met de gemeente) van rechtswege vervalt in het geval mediabedrijf K diens huurovereenkomst na 2026 opzegt.<sup>155</sup>

<sup>151</sup> Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB, 'Toezegging Schiekadeblok (dekking kapitaallasten)', 19 mei 2016.

<sup>152</sup> Interview ambtenaar.

<sup>153</sup> Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Toezeggingen omtrent grondwaarde Schiekadeblok (16bb4667)', 10 oktober 2016.

<sup>154</sup> Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Herijking Gebiedsvisie RCD, kenmerk 16bb7763', 11 oktober 2016.

<sup>155</sup> Gemeente Rotterdam, 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van raadslid PvdA en VVD over Rechten Schieblock (16bb6980), kenmerk 16bb10451', 20 december 2016.

#### 5-3-4 betrokkenheid wethouder

De rekenkamer heeft geen stukken in het dossier aangetroffen waaruit blijkt dat de wethouder volledig op de hoogte was van de precieze situatie rondom de huurovereenkomsten tussen LSI en de gemeente enerzijds en LSI en mediabedrijf K anderzijds. Blijkens het dossier werd hierover alleen ambtelijk gediscussieerd en gecorrespondeerd.

In maart 2016 speelt naar aanleiding van berichtgeving in de media de discussie hoog op over de vraag of de wethouder de raad goed geïnformeerd heeft inzake het al dan niet hebben van commitment van de bank. Het verwijt dat LSI de wethouder maakt is dat bank V, na eerder aangegeven te hebben de financiering van 100% naar 80% terug te willen draaien, zich op dit punt toch bedacht en uiteindelijk wilde doorgaan met 100% financiering van LSI in de ontwikkeling. De krantenkop luidde “Wethouder verzweeg goede wil [van bank V] bij CS-kwartier”.

De rekenkamer heeft in het dossier geen enkele vastlegging aangetroffen waaruit blijkt dat de bank zou zijn teruggekomen op haar eerder in november 2014 medegedeelde besluit om niet langer voor de volledige 100%, maar voor 80% te willen financieren. <sup>156</sup> Evenmin blijkt uit het dossier dat de beoogd partner zich met een kapitaalinjectie had geëngageerd aan het project, hetgeen voor de bank een belangrijke waarborg was.

Uit interviews blijkt dat er verschillende opvattingen bestaan over de rol van de bank: LSI en de gemeente zijn het oneens over financieringstoezeggingen. De wethouder “heeft op geen enkel moment enig signaal van welke partij dan ook gekregen dat Bank IV eventueel alsnog bereid zou zijn geweest tot een 100% financiering als er meer tijd voor besluitvorming en financiering zou zijn geweest of uitgetrokken”. <sup>157</sup> LSI geeft daarentegen aan dat met de gemeente is gedeeld dat bouwonderneming P bereid was toe te treden als partner. “Door de toetreding van bouwonderneming P werd het ontwikkelproject een financierbaar verhaal. Daarop is [volgens LSI] ook bank V teruggegaan naar de gemeente. Maar toen was het besluit door de gemeente al genomen. En daar wilde de wethouder niet op terugkomen.” <sup>158</sup>

#### 5-4 gevolgen Vaststellingsovereenkomst

*Met de Vaststellingsovereenkomst komt een einde aan de Basisovereenkomst. De gemeente en LSI zijn beide nog betrokken bij een eventuele toekomstige ontwikkeling. Enerzijds heeft LSI een huurpositie binnen het Schiekadeblok en heeft zij (naar eigen zeggen) met Projectontwikkelaar O een (mondelinge)overeenkomst afgesloten voor de toekomstige ontwikkeling van een parkeervoorziening op de parkeerstrook langs het spoor. Anderzijds heeft LSI/Projectontwikkelaar O de gemeente nodig voor het gebruik van een toekomstige parkeervoorziening omdat de gemeente eigenaar is van de Schiestraat. Er heeft vooralsnog geen ontwikkeling plaatsgevonden op het Schiekadeblok.*

*De gemeente heeft door onvolledige dossiervorming geen inzicht in de totale financiële gevolgen. De financiële gevolgen zijn fors en bestaan o.a. uit: de interne en externe bestede capaciteit tussen eind 2008 en heden. De totale projectkosten omvatten volgens de rekenkamer meer dan*

<sup>156</sup> Aangezien de bank heeft afgezien van medewerking aan dit onderzoek, heeft de rekenkamer de vraag ook niet kunnen stellen aan de bank.

<sup>157</sup> Interview voormalig wethouder.

<sup>158</sup> Interview met LSI.

de door de gemeente gerapporteerde apparaatskosten en bedragen tenminste € 3 mln. De misgelopen opbrengsten zijn tenminste € 16,4 mln., jaarlijks doorlopende kosten bedragen tenminste € 2,6 mln. en overige kosten bedragen tenminste € 14,2 mln. Deze kostenposten geven echter geen absoluut beeld van de werkelijke kosten en verliezen, deze liggen naar alle waarschijnlijkheid hoger.

Met het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst kwam er een einde aan de Basisovereenkomst die in 2009 was aangegaan tussen de gemeente, de bank en LSI. De gevolgen van de Vaststellingsovereenkomst worden hieronder puntsgewijs beschreven.

- 1 Zoals hierboven is beschreven zijn de gronden en opstallen van LSI overgenomen door de gemeente en in permanent beheer genomen. Ook zijn op deze gronden en opstallen betrekking hebbende huur- en leverancierscontracten overgenomen door de gemeente.
- 2 Zoals eerder beschreven heeft LSI door een huurpositie met de gemeente nog steeds een positie in het Schiekadeblok.
- 3 Zoals beschreven heeft LSI de parkeerstrook overgedragen. Hoewel LSI juridisch geen zeggenschap heeft over de parkeerstrook, is LSI nog wel betrokken bij toekomstige ontwikkeling door middel van de (mondelinge) overeenkomst tussen LSI en Projectontwikkelaar O. De gemeente geeft aan de rekenkamer aan dat voor de integrale ontwikkeling van de parkeerplaatsen samenwerking met de gemeente nodig is, omdat deze eigenaar is van de Schiestraat. In onderstaand geel kader staat de beleving van LSI t.a.v. samenwerking met de gemeente opgenomen.

#### **beleving LSI samenwerking gemeente**

LSI meent dat zij niet met de gemeente hoeft samen te werken voor de integrale ontwikkeling van de parkeerplaatsen. "Projectontwikkelaar O kan namelijk op de parkeerstrook een grote parkeergarage realiseren. De parkeergarage met integratie in de andere bouwdelen kan echter een grotere efficiëntie krijgen als deze mede op gronden wordt gerealiseerd waarop thans de Schiestraat is gelegen."<sup>159</sup>

- 4 Er heeft vooralsnog geen ontwikkeling van het Schiekadeblok plaatsgevonden. Het is op basis van de huidige informatie evenmin waarschijnlijk dat een gebiedsontwikkeling op de korte termijn gaat plaatsvinden.<sup>160</sup> In 2009 werd een grootschalige ontwikkeling van het Schiekadeblok beoogd. Anno 2018 is er, afgezien van het noodzakelijke onderhoud, niets wezenlijks veranderd aan het blok. De gemeente heeft nog geen concrete plannen voor een toekomstige ontwikkeling. Wel liggen er enkele scenario's waarover de raad zich moet gaan buigen. In onderstaand kader staat de beleving van LSI t.o.v. realisatie beschreven.

<sup>159</sup> Reactie LSI in wederhoorprocedure. Het is de rekenkamer onduidelijk waar een in- en uitgang van de parkeervoorziening gerealiseerd kunnen worden, indien niet samengewerkt wordt met de gemeente (de gemeente bezit de Schiestraat).

<sup>160</sup> De stedenbouwkundige kaders voor de toekomstige ontwikkeling van het Schiekadeblok zijn neergelegd in het eindrapport Tafelessies Stedenbouw 2013.

#### beleving LSI realisatie ontwikkeling

“LSI en [haar partners] zijn bereid, en in staat, om de ontwikkeling en realisatie alsnog op zeer korte termijn plaats te laten vinden. Op gemeentelijk niveau lijkt daar vooralsnog geen bereidheid toe te bestaan. Hiermee wordt de ontwikkeling van het gebied onnodig tegengehouden en is aan de zijde van de gemeente onnodig sprake van doorlopende kosten.”<sup>161</sup>

- 5 De tot nu toe bekend zijnde financiële gevolgen voor de gemeente zijn fors. Voor de ontwikkellocatie Schiekadeblok is in lijn met de verslaggevingsregels van de BBV een voorziening in het kader van een duurzame waardevermindering gevormd van € 20,3 mln. De verwachting is dat geen van de ontwikkelscenario's de boekwaarde volledig zal goedmaken.<sup>162</sup>

In een presentatie aan de commissie BWB eind 2014 worden de volgende financiële consequenties van de beëindiging van de erfpachtmaatregel geschetst: een netto contant gemaakt bedrag van € 14 mln. wordt genomen in de jaarrekening 2014, bestaande uit:

- € 6 mln. canonachterstand;
- € 5 mln. verkoop gemeentelijk vastgoed;
- € 11 mln. gemiste opbrengsten uit air rights.

Structureel komen daar de toekomstige lasten bij van gedeerde canonopbrengsten (ofwel rentelasten) á € 2 mln. per jaar. Er wordt geen melding gemaakt van de gemeentelijke apparaatskosten, terwijl er vanaf 2009 veel uren zijn besteed het dossier.

Los van de eventuele afwaardering van de gronden en opstallen bij toekomstige (deel) ontwikkeling of het achterwege blijven van enige ontwikkeling, bestaat het verlies voor de gemeente ten gevolge van de beëindiging van de Basisovereenkomst volgens de rekenkamer uit verschillende componenten, te weten:

- 1 interne en externe projectkosten (apparaatskosten);
- 2 misgelopen opbrengsten;
- 3 jaarlijks doorlopende kosten.

#### 1 interne en externe projectkosten

De gemeente kan geen helder antwoord geven op de vraag wat de totale projectkosten (tussen eind 2008 en heden) zijn. Een integraal inzicht in de projectkosten is niet voorhanden. Dit komt volgens de gemeente door de overgang naar Oracle en door het ontbreken van veel data uit het verleden. Uit het dossier blijkt dat gedurende het gehele dossier ambtelijk de aandacht voor het sturen op projectkosten laag is (geweest). Het projectteam heeft sporadisch en fragmentarisch aandacht besteed aan sturing op projectkosten.

In juni 2009, wanneer na een half jaar intensief werken met veel externe partijen de kosten oplopen, wordt door de projectleiding aan het onderhandelteam de vraag gesteld of er een apart budget is voor “dealmaking”. Wanneer het niet mogelijk blijkt

<sup>161</sup> Reactie LSI in wederhoorprocedure.

<sup>162</sup> College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Voorlopig rekeningresultaat 2017', 22 februari 2018.

de tot dan toe gemaakte externe projectkosten weg te boeken onder de GREX, stelt een betrokken topambtenaar voor een voorziening te treffen in de erfpachtfaciliteit. Van bepaalde kosten van externe inhuur, bijvoorbeeld de faciliterende rol van de onafhankelijk adviseur/notaris in 2009 en extern consultancybureau Y, was de afspraak gemaakt dat de kosten hiervan door gemeente en LSI betaald zouden worden. Uit het dossier blijkt niet of deze kosten daadwerkelijk zijn doorbelast aan LSI of dat deze uiteindelijk door de gemeente zelf zijn betaald.

Daarnaast is onduidelijk op welke wijze is omgegaan met interne kosten (hoofdzakelijk voor het project gewerkte uren) van eigen medewerkers en in welke mate deze zijn verrekend in de berekende apparaatskosten. Daardoor is ook niet helder in hoeverre “interne kosten” zijn doorberekend aan het project Schiekadeblok.

De rekenkamer heeft getracht op basis van de beschikbare inzichten en opgevraagde stukken <sup>163</sup> een overzicht te genereren van de totale interne en externe projectkosten, zie tabel 5-1.

**tabel 5-1 : interne en externe projectkosten**

kostenspecificatie	bedrag
interne kosten (uren) <sup>164</sup>	ten minste € 1,5 mln.
kosten externe inhuur	ten minste € 1,5 mln. <sup>165</sup>
<i>totaal projectkosten</i>	<i>ten minste € 3 mln.</i>

Door het ontbreken van inzicht in de tijdsbesteding die op het project RCD / Schiekadeblok is gepleegd, is het bijzonder lastig een uitspraak te doen over de totale kosten. In 2012 is door het projectteam een overzicht gemaakt van de gerealiseerde kosten voor het Schiekadeblok tot dat moment. Dit betrof destijds een bedrag van ruim € 0,8 mln. met (toen al) de kanttekening dat een deel van de bestede uren hier niet in zit. Uit het overzicht blijkt niet of bijvoorbeeld alle inzet tot en met het afsluiten van de Basisovereenkomst hierin is meegenomen. Wel constateert de rekenkamer op basis van het omvangrijke dossier dat de betrokkenheid van een flink aantal ambtenaren zeer intensief is geweest. De geschatte kosten van de totale inzet van de gemeente (€ 1,5 mln.) is eerder aan de lage dan aan de hoge kant.

Ook is op het dossier veel gebruik gemaakt van externe expertise. Het ontbreekt de gemeente aan een totaaloverzicht van de kosten van externe inhuur, aangezien daar niet op werd gestuurd. De gemeente beschikt slechts over schattingen, die niet de gehele periode (2008-2016) beslaan. Wat opvalt is de grote bijdrage van en daarmee ook de afhankelijkheid van externe juristen in dit dossier. De daarmee gepaard gaande kosten zijn hoog.

<sup>163</sup> Van diverse extern ingehuurd partijen heeft de gemeente op verzoek van de rekenkamer facturen opgevraagd, omdat deze bij de gemeente niet meer getraceerd konden worden.

<sup>164</sup> Deze kosten bestaan hoofdzakelijk uit de inzet van ambtelijke uren en apparaatskosten grondexploitatie.

<sup>165</sup> Dit betreft een zeer ruwe, voorzichtige schatting door de rekenkamer op basis van het dossier en opgevraagde facturen (uiteindelijk zijn niet alle facturen boven water gekomen).

De rekenkamer kan, op basis van de beschikbare gegevens, dus geen totaal overzicht van de gemaakte externe kosten opmaken, maar schat op basis van het dossier en de opgevraagde facturen in dat dit tenminste € 1,5 mln. bedraagt.

Naast de ambtelijke uren en extern geraadpleegde uren zijn er nog overige kosten ten laste van het project Schiekadeblok, zie tabel 5-2.

**tabel 5-2: overige kosten**

kostenspecificatie	bedrag
rentelasten 2015 - 2017 <sup>166</sup>	€ 6,2 mln.
kosten achterstallig onderhoud	€ 0,5 mln.
achterstallige canon <sup>167</sup>	€ 7,5 mln.
<i>totaal overig kosten</i>	<i>€ 14,2 mln.</i>

## 2 misgelopen opbrengsten

Daarnaast heeft de gemeente een aantal opbrengsten misgelopen, die gekoppeld waren aan de aangegane erfpachtconstructie van € 52 mln. Dit is een direct gevolg van de beëindiging van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok. De misgelopen opbrengsten zijn in onderstaande tabel weergegeven.

**tabel 5-3: misgelopen opbrengsten**

kostenspecificatie	bedrag
airrights	€ 11 mln.
verkoop gemeentelijke panden	€ 5 mln.
misgelopen opbrengsten leges <sup>168</sup>	€ 0,4 mln.
<i>totaal misgelopen opbrengsten</i>	<i>€ 16,4 mln.</i>

De gemeente heeft € 16,4 mln. aan toekomstige opbrengsten misgelopen als gevolg van de beëindiging van de erfpachtovereenkomst. De rentelasten van het Schiekadeblok in eigen beheer zitten daar niet in en bedragen € 2,4 mln. per jaar. Deze moeten opgevangen worden in de toekomstige begrotingen.

## 3 jaarlijks doorlopende kosten

De gemeente, is door het in permanent beheer nemen van het Schiekadeblok jaarlijks kosten kwijt, o.a. aan beheer en onderhoud. Deze kosten worden gemaakt in ieder geval zolang de gemeente eigenaar en beheerder is van het Schiekadeblok en totdat er enige ontwikkeling zal gaan plaatsvinden. De jaarlijks doorlopende kosten voor de gemeente vanaf 2018 zijn in onderstaande tabel opgenomen.

<sup>166</sup> Rentelasten Schiekadeblok na beëindiging erfpachtovereenkomst: € 2,4 mln. per jaar in 2015 en 2016 met omslagrente van 4% (in de voorjaarsretraite 2015 is voor de jaren 2015 en 2016 per jaar € 2,4 mln. middelen toegekend voor de afdekking van rentelasten binnen de afdeling Vastgoed (voorstel MT REO 20151109)) (dekking in 2015 en 2016 door algemene middelen, pagina 2 20160519 wethoudersbrief toezeggingen Schiekadeblok dekking kapitaallasten), Vanaf 2017: € 1,8 mln. per jaar door verandering van de omslagrente van 4% naar 3,5%.

<sup>167</sup> Bij het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst in juli 2015 bedraagt de canonachterstand € 7,5 mln.

<sup>168</sup> Misgelopen leges voor omgevingsvergunningsaanvraag LSI totaal € 385.789.



tabel 5-4 jaarlijks doorlopende kosten, vanaf 2018

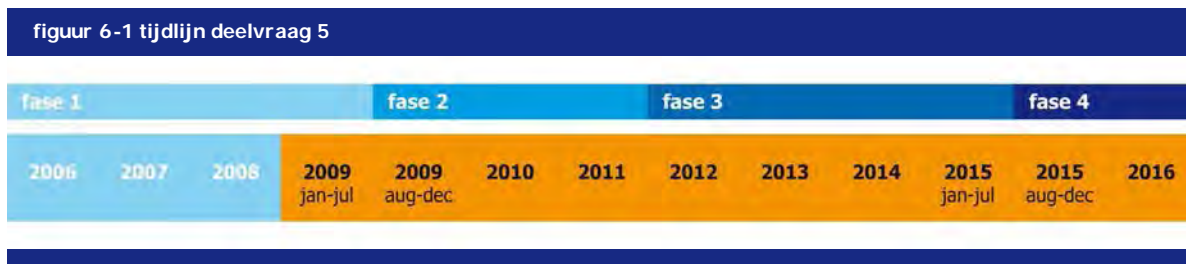
kostenspecificatie	bedrag
beheerskosten	€ 0,6 mln.
wegvallende erfpachtcanon	€ 2,0 mln.
huuropbrengsten	€ -0,6 mln.
<i>totaal jaarlijkse kosten</i>	<i>€ 2,0 mln.</i>

De gemeente is vanaf 2018 structureel (totdat een oplossing voor het gebied is gevonden) plusminus € 2,6 mln. kwijt aan kosten aan het Schiekadeblok. Hier staan wel huuropbrengsten tegenover a plusminus € 0,6 mln. per jaar



## 6 informatievoorziening aan raad

### 6-1 inleiding



In dit hoofdstuk staat deelvraag 5 centraal:

*Heeft het college de gemeenteraad volledig, tijdig en juist geïnformeerd over:*

- a de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok?*
- b de gebeurtenissen in aanloop naar de beëindiging van de overeenkomst?*
- c de afwikkeling van de overeenkomst met LSI?*

De rekenkamer hanteert de volgende normen bij de beantwoording van deelvraag 5:

tabel 6-1: normenkader deelvraag 5

norm	criteria
het college heeft de raad volledig en juist geïnformeerd over de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het college heeft t.a.v. de erfpachtmaatregel Schiekadeblok alle informatie verstrekt die de raad nodig heeft om haar controlerende rol goed te vervullen</li> <li>• het college heeft de raad tijdig geïnformeerd over relevante ontwikkelingen ten aanzien van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok</li> <li>• de informatie die het college aan de raad heeft verstrekt is niet strijdig met het feitelijke verloop van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok</li> </ul>

Voor de beantwoording van deze vraag wordt de informatievoorziening aan de raad van 2009 t/m 2016 bekeken. In paragraaf 6-2 wordt de informatievoorziening aan de raad tot de Basisovereenkomst in juli 2009 beschreven. Paragraaf 6-3 beschrijft de informatievoorziening aan de raad over de eerste twee jaar na het afsluiten van de Basisovereenkomst. In paragraaf 6-4 staat de informatievoorziening tot de Vaststellingsovereenkomst centraal, in paragraaf 6-5 de informatievoorziening na de Vaststellingsovereenkomst.

## 6-2 tot afsluiten Basisovereenkomst

*De raad is niet volledig door het college geïnformeerd over de omvang van de risico's die kleefden aan het toepassen van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok. Er werd een te rooskleurig beeld gepresenteerd aan de raad, omdat de raad niet gewezen is op de vele waarschuwingen en onderkende risico's van ambtenaren en extern geraadpleegde juristen. De betrokken topambtenaren die verantwoordelijk waren voor het besluit om met LSI in zee te gaan hebben ten onrechte voorgedaan alsof er weinig risico's verbonden waren aan de faciliteit. De rekenkamer betwijfelt of de wethouder, die hoofdzakelijk door de betrokken topambtenaren werd geïnformeerd, in voldoende mate op de hoogte was van de stevige kritische ambtelijke adviezen en het uiteindelijk ambtelijke advies aan het onderhandelsteam om de Basisovereenkomst niet af te sluiten.*

### **erfpachtmaatregel algemeen**

De raad werd begin 2009 uitvoerig geïnformeerd over de vormgeving van de erfpachtmaatregel in algemene zin. Het was voor de gemeente nieuw erfpacht op deze manier in te zetten. In eerste instantie was de erfpachtmaatregel alleen van toepassing op woningbouwprojecten, later ook op gebiedsontwikkelingen. De raad werd geïnformeerd over de toepassing van erfpacht op deze categorieën en de daaraan verbonden voorwaarden.

### **erfpachtmaatregel Schiekadeblok**

Daarnaast is de raad geïnformeerd over de toepassing van de erfpachtmaatregel specifiek op het Schiekadeblok. De casus Schiekadeblok wordt als maatgevend gezien voor toepassing van de erfpachtmaatregel op gebiedsontwikkelingen (al is dit niet met de raad gedeeld).

Het college motiveert de toepassing van de erfpachtmaatregel op Schiekadeblok aan de raad met twee argumenten: 1) het voorkomen van versnippering en 2) het verkrijgen van meer zeggenschap op het gebied.

De raad is echter niet volledig geïnformeerd over de risico's van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok. De rekenkamer constateert een gebrekkige informatievoorziening ten aanzien van twee punten, zoals hieronder is toegelicht.

- 1 De raad is onvoldoende geïnformeerd over het verschil in risicoprofiel van enerzijds een woningbouwproject en anderzijds een gebiedsontwikkeling.

Op een gebiedsontwikkeling zijn andere risico's van toepassing dan op woningbouwprojecten. Over die verschillende risicoprofielen, die ambtelijk wel degelijk zijn belicht, is de raad onvoldoende ingelicht. Zo schetst een betrokken ambtenaar: “[geïnterviewde] meent dat de raad schriftelijk onvoldoende is geïnformeerd over de kredietcrisismaatregel en de erfpachtmaatregel Schiekadeblok. Het college had de raad meer moeten meenemen in het verschil in risicoprofiel tussen enerzijds een langjarige gebiedsontwikkeling en anderzijds een kortlopend woningbouwproject.”<sup>169</sup>

<sup>169</sup> Interview ambtenaar.

- 2 Het college heeft volgens de rekenkamer aan de raad een te rooskleurig beeld geschetst, waarbij vele en stevige ambtelijke waarschuwingen in de rapportages aan de raad buiten beeld werden gelaten.

Aan de raad presenteert het college de erfpachtmaatregel als een 'no regret' en budgetneutrale maatregel. Het beeld dat aan de raad geschetst wordt, komt echter niet overeen met de grote ambtelijke zorgen over de aanzienlijke risico's die kleven aan de constructie. Zowel ambtenaren als extern geraadpleegde juristen hebben stevig en frequent gewaarschuwd voor de aanzienlijke risico's die aan de deal met LSI kleefden. De waarschuwingen betreffen met name het gebrek aan zekerheden voor de gemeente. Van deze waarschuwingen is in de informatievoorziening aan de raad niets terug te lezen. Het college presenteert de concerngarantie van LSI (à € 10 mln.) en de verplichting tot canonbetalingen (+ twee jaar canonbetalingen in depot) als maatregelen die voldoende zekerheid bieden, maar informeert de raad niet over een mogelijk scenario waarin LSI niet langer in staat is om erfpachtcanon te betalen. Er waren immers aanwijzingen dat LSI er financieel niet zo goed voorstond. Er is een te rooskleurig beeld geschetst aan de raad t.a.v. de risico's en zekerheden.<sup>170</sup>

#### *óók college onvoldoende geïnformeerd over de risico's*

Daarnaast dringt zich de vraag op in hoeverre het college op de hoogte was van de ambtelijke waarschuwingen en hierin de raad voldoende heeft meegenomen of kunnen meenemen. De informatievoorziening (via agendaposten, mail, overleggen) aan de wethouder werd voornamelijk verzorgd door de leden van het onderhandelteam. Zoals blijkt, kon het onderhandelteam veel op eigen houtje bepalen en hield zij het (kritische) projectteam op afstand van de wethouder. De rekenkamer heeft geen concrete aanwijzingen in het dossier aangetroffen waaruit blijkt dat de wethouder goed op de hoogte was van de ambtelijke waarschuwingen en externe juridische (negatieve) adviezen. In deze informatievoorziening is te weinig terug te lezen van de ambtelijk gesignaleerde risico's. Een ambtenaar stelt: "[geïnterviewde] heeft [tegen een betrokken topambtenaar] gezegd dat naar er zijn mening meer over de risico's voor de gemeente in de beleidsvoorbereiding van de erfpachtmaatregel moest worden opgenomen. ... [geïnterviewde] vond dat die risico's voor de gemeente beter benoemd moesten worden. In de agendaposten is een iets te optimistisch beeld geschetst."<sup>171</sup>

Aangezien veel interactie tussen het onderhandelteam en de wethouder mondeling gebeurde, kan de rekenkamer niet met zekerheid vaststellen in welke mate de leden van het onderhandelteam de wethouder op de hoogte hebben gebracht over de ambtelijk afgegeven signalen en uiteindelijke negatieve advisering rondom het afsluiten van de deal tussen gemeente en LSI. Het verloop van de gebeurtenissen volgend (zoals ook blijkt uit de feitenreconstructie), constateert de rekenkamer dat de informatievoorziening aan de wethouder op dit vlak onvolledig was.

Dientengevolge was de wethouder op zijn beurt niet in staat de raad volledig te informeren over de risico's die aan de toepassing van de erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok kleefden. Kortom, het onderhandelteam heeft het college en de raad

<sup>170</sup> Interviews ambtenaren en e-mailcorrespondentie intern.

<sup>171</sup> Interview ambtenaar.

onvolledig geïnformeerd over de risico's en een te optimistisch en te eenzijdig beeld voorgeschoteld.<sup>172</sup>

### 6-3 uitvoering basisovereenkomst (tot eind 2011)

*De informatievoorziening aan de raad in de periode na afsluiten Basisovereenkomst totdat de eerste financiële problemen ontstaan (eind 2011) schetst een te positief beeld en is daarmee onvolledig. Van de ambtelijke zorgen, de risico's en de wijze waarop de samenwerking verloopt is niets terug te lezen. De informatievoorziening aan de raad in de Monitor Grote Projecten is consequent positiever dan de informatie uit het dossier.*

De raad wordt na het sluiten van de deal door het college geïnformeerd over het genomen besluit om het Schiekadeblok op te nemen in de erfpachtfaciliteit. Het college geeft hierbij aan de raad periodiek te informeren, onder andere door middel van de Monitor Grote Projecten.

Vanaf de uitvoering van de Basisovereenkomst (juli 2009) totdat de financiële zorgen toenemen (in de loop van 2011) wordt aan de raad een te positief beeld geschetst. De zorgen die ambtelijk worden geuit en ook zichtbaar worden in interne risicoanalyses worden niet doorvertaald in de rapportages aan de raad. Uit wat aan de raad is gerapporteerd kan niet worden afgeleid dat de nieuwe plannen van LSI telkenmale volgens de gemeente niet voldoen aan de afgesproken kaders. Evenmin wordt geschetst dat de samenwerking stroef verloopt, maar wordt gesteld dat partijen met elkaar praten en eruit proberen te komen. De informatievoorziening aan de raad in de diverse Monitors Grote Projecten is aanmerkelijk positiever dan de werkelijke situatie.

### 6-4 tot Vaststellingsovereenkomst (vanaf begin 2012)

*De raad is in aanloop naar de Vaststellingsovereenkomst veelvuldig geïnformeerd door het college. De problematiek rondom het Schiekadeblok wordt echter rooskleuriger voorgedaan. Intern gesignaleerde risico's worden meer dan eens afgezwakt en van zorgen die ambtelijk spelen is niets terug te lezen in de rapportages aan de raad.*

*De informatievoorziening aan de raad wordt vanaf 2014 frequenter. De problematiek rondom de parkeerstrook wordt echter grotendeels buiten de informatievoorziening aan de raad gehouden. Ook wordt in de terugblik op de totstandkoming van de erfpachtmaatregel in 2009 niet vermeld dat er ambtelijk veel was gewaarschuwd voor de forse risico's en ook dat de risico's na het afsluiten van de overeenkomst meermaals lager zijn voorgeschoteld aan de raad.*

De raad is veelvuldig geïnformeerd over het Schiekadeblok in de periode voorafgaand aan de Vaststellingsovereenkomst, veelal in geheime sessies en documenten. Aan de raad werd onder andere gerapporteerd via de MGP (periodiek), brieven en presentaties.

#### *informatievoorziening eind 2011 tot mei 2014*

De ambtelijke zorgen over de financiële positie van LSI nemen in de loop van 2011 toe. Tot het aantreden van de nieuwe wethouder (2014) constateert de rekenkamer op basis van dossieranalyse en gevoerde gesprekken dat aan de raad een te optimistisch en te eenzijdig beeld wordt geschetst. De rekenkamer constateert in diverse

<sup>172</sup> Dat de erfpachtmaatregel onvoldoende zekerheid bood en niet risicoloos is, wordt in 2015 terugblikkend ook door het college erkend.

rapportages discrepantie tussen de uit interne risicoanalyses blijkende risico's en de risico's die aan de raad worden gemeld. Risico's worden (zonder motivering) afgezwakt, komen nauwelijks aan de orde of geven geen goed beeld van de werkelijke situatie. Een voorbeeld hiervan is dat in 2013 een risico m.b.t. het niet nakomen van de financiële verplichting door LSI intern als hoog (rood) risico wordt geclassificeerd, maar in de MGP als laag (groen). Gezien de op dat moment bekend zijnde informatie en problematiek, wordt aan de raad een te positief beeld geschetst.

#### *informatievoorziening vanaf mei 2014 – Vaststellingsovereenkomst (aug 2015)*

Vanaf 2014 wordt de raad met een hogere frequentie dan de periode ervoor op de hoogte gehouden over de situatie rondom de erfpachtmaatregel Schiekadeblok. De (nieuwe) wethouder benadrukt het belang van een goede informatievoorziening aan de raad.<sup>173</sup> Dit beeld wordt bevestigd in ambtelijke interviews, waarin gesteld wordt dat er "zelden zo snel en uitvoerig aan de raad geïnformeerd als in dit dossier".<sup>174</sup>

Het college informeert de raad in toenemende mate op geheime of vertrouwelijke wijze over het dossier. Het college is bezig met de afwikkeling en wil voorkomen dat openbaarheid de positie van de gemeente en/of het proces schaadt.

Hoewel de informatievoorziening frequent is, wordt de raad op een aantal punten volgens de rekenkamer niet goed geïnformeerd.<sup>175</sup>

Wanneer het college in 2014 besluit de stekker uit de onderhandelingen met LSI te trekken, wordt de raad hierover snel, uitvoerig en veelvuldig geïnformeerd.<sup>176</sup>

In december 2015 rapporteert het college aan de raad dat de veronderstelling (ten tijde van het afsluiten van de Basisovereenkomst) dat de gemeente canon zou blijven ontvangen, als gevolg waarvan het risico van de erfpachtconstructie altijd als laag is gecommuniceerd, onjuist bleek.<sup>177</sup> Het college onderkent niet dat ook in de jaren na het afsluiten van de deal tot het moment dat werd besloten tot het beëindigen van de onderhandelingen, de risico's consequent te laag zijn voorgeschoteld.

De raad wordt op 25 augustus 2015 per brief op de hoogte gebracht van de Vaststellingsovereenkomst. Er wordt echter geen melding gemaakt van de problematiek over de parkeerstrook binnen het Schiekadeblok aan de raad.

De rekenkamer constateert dat de raad in de periode voorafgaand aan de Vaststellingsovereenkomst veelvuldig en tijdig is geïnformeerd door het college. Het hele dossier overziende, constateert de rekenkamer een discrepantie tussen de risico's die ambtelijk bekend zijn, onder meer uit interne risicoanalyses, en de risico's die aan de raad zijn gerapporteerd. Ook van 2011 tot begin 2014 komen de risico's waarover de raad wordt geïnformeerd niet altijd overeen met de daadwerkelijk bekende risico's. Daardoor heeft de raad zich niet goed en niet tijdig een beeld kunnen vormen van de

<sup>173</sup> Uit verschillende interviews komt dit beeld over de wethouder naar voren.

<sup>174</sup> Interviews ambtenaren.

<sup>175</sup> Op basis van dossieranalyse.

<sup>176</sup> Bijvoorbeeld over de totstandkoming van de erfpachtmaatregel, de chronologie en de te nemen stappen in de afwikkeling.

<sup>177</sup> College van B en W, wethouderbrief aan de raad, 'Toezeggingen omtrent erfpachtmaatregel algemeen en erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 15 december 2015.

aard en omvang van de spelende problematiek. Vanaf 2014 wordt de raad veelal in het geheim geïnformeerd. De rekenkamer stelt dat de raad tot de Vaststellingsovereenkomst (bepaalde) relevante informatie mist. De problematiek rondom de parkeerstrook en de ambtelijke waarschuwingen in 2009 voorafgaand aan het sluiten van de deal zijn niet terug te vinden in de informatievoorziening aan de raad.

## 6-5 na Vaststellingsovereenkomst

*Na het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst wordt de raad minder frequent geïnformeerd. Het college blijkt terug op de totstandkoming van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok in 2009 en constateert dat risico's destijds zijn onderschat. Het college verzuimt hierbij aan te geven dat deze significante risico's destijds ambtelijk wel bekend waren en in voldoende mate gemeld aan de betrokken topambtenaren. Evenmin wordt iets gemeld over de mate waarin het college destijds al dan niet op de hoogte was van deze risico's.*

*De rekenkamer constateert dat ten aanzien van de situatie na de Vaststellingsovereenkomst de rooskleurige weergave van de feitelijke gang van zaken wordt gecontinueerd: resultaten van een conditiemeting van het Schiekadeblok worden aan de raad positiever gerapporteerd dan daadwerkelijk het geval is. Gevoelige informatie, zoals de parkeerstrook en de bestaande huurconstructie, wordt buiten de informatievoorziening aan de raad gehouden.*

Na het afsluiten van de Vaststellingsovereenkomst informeert het college de raad minder frequent over het Schiekadeblok. Het college verschaft de raad in december 2015 desgevraagd een feitenrelaas inzake de totstandkoming van de erfpachtmaatregel in 2009 en de uitvoering ervan. Terugblikkend wordt geconcludeerd dat de aannames die ten grondslag lagen aan de deal in 2009, niet langer houdbaar zijn en dat de erfpachtsystematiek voor dergelijke gebiedsontwikkeling onvoldoende zekerheden biedt en niet risicoloos is. Hierbij wordt niet vermeld dat er voorafgaand aan het afsluiten van de erfpachtovereenkomst, ambtelijk grote risico's zijn vermeld. Voor de rekenkamer is dit een belangrijke omissie in de door de wethouder aan de raad verstuurde reconstructie.

De rekenkamer heeft geen aanwijzingen in het dossier aangetroffen dat de wethouder over de ambtelijke kritiek (uit 2009) geïnformeerd is; mogelijk wist de wethouder hier niet vanaf, het dossier geeft hierover onvoldoende helderheid. Daarnaast wordt de raad, net als in augustus 2015, niet geïnformeerd over de overdracht van de parkeerstrook.

De raad wordt in februari 2016 geïnformeerd over de in permanent beheer genomen gronden en opstallen. Opnieuw worden zaken rooskleuriger voorgedaan dan de werkelijkheid: het Schiekadeblok blijkt uit een conditiemeting in matige conditie te verkeren. De raad wordt echter geïnformeerd dat het blok een gemiddelde conditie heeft en met het nodige onderhoud weer op voldoende niveau kan komen.

In oktober 2016 meldt het college aan de raad dat het planvolume a 240.000 m<sup>2</sup> anno 2009 realistisch was gezien de toen geldende marktomstandigheden. Wel wordt erkend dat de gerekende huurprijzen "relatief hoog" waren. Wederom wordt niet vermeld dat deze argumentatie ook in 2009 op flinke ambtelijke kritiek stuitte (planvolume te groot en gehanteerde huurprijzen veel te hoog). Ook het meerdere



malen onderkende risico van het ontbreken van een hoofdhuurder, essentieel voor het slagen van een gebiedsontwikkeling, is niet gemeld aan de raad.

In december 2016 worden raadsvragen over gebruikersrechten van LSI op het binnenparkeerterrein van het Schiekadeblok beantwoord. Het college antwoordt dat het de huurconstructie niet als een belemmering voor de ontwikkeling ziet. Ook enkele andere gevoelige zaken, zoals de situatie rondom de huurovereenkomst tussen LSI en de gemeente en de parkeerstrook langs het spoor, worden grotendeels buiten de informatievoorziening aan de raad gehouden. Pas wanneer de raad er expliciet naar vraagt, wordt nadere toelichting gegeven. De rekenkamer constateert dat de raad wat betreft de parkeerstrook niet volledig is geïnformeerd.



# ***bijlagen***



## **bijlage 1 onderzoeksverantwoording**

### **procedure**

Op 2 juni 2016 werd een motie in de gemeenteraad aangenomen, waarin de Rekenkamer Rotterdam werd verzocht een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken omtrent de uitvoering van de erfpachtmaatregel. Op 20 juni 2016 heeft de rekenkamer de gemeenteraad laten weten te voldoen aan het verzoek en een onderzoek uit te voeren. Op 24 november 2016 is de onderzoeksopzet aan de raad verzonden.

De onderzoekswerkzaamheden zijn in het januari 2017 gestart en in juni 2018 afgerond en de feiten en bevindingen zijn vastgelegd in de concept nota van bevindingen. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 19 juli 2018 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de Directeur Gebiedsontwikkeling van het Cluster Stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam en aan de directie van LSI met het verzoek om een schriftelijke reactie te geven. Aan LSI is tevens expliciet verzocht aan te geven of en zo ja welke informatie volgens hen bedrijfsvertrouwelijk van aard is en dit nader te beargumenteren.

Na verwerking van de ambtelijke reactie wordt de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De concept bestuurlijke nota is met de definitieve nota van bevindingen op 16 november 2018 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B en W ter attentie van de wethouder. Nadat de gemeenteraad op 20 december besloot van een aantal stukken de geheimhouding op te heffen, heeft de rekenkamer enkele marginale aanpassingen gedaan aan het concept rapport. Dit aangepaste concept rapport is op 8 januari 2019 opnieuw voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college. De rekenkamer ontving op 15 januari 2018 de bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en aan het college van B en W openbaar.

### **uitvoering onderzoek**

Nadat het onderzoeksvoorstel eind 2016 was goedgekeurd, is de rekenkamer in januari 2017 gestart met de uitvoering van het onderzoek naar de erfpachtmaatregel Schiekadeblok.

### **tijdvak onderzoek**

Het onderzoek omvat een periode van tien jaar, namelijk van 2006 t/m 2016. Het onderzoeksteam had aanvankelijk de indruk, op basis van door de gemeente beschikbaar gestelde informatie, dat het dossier eind 2008 startte. Op basis van informatie die pas ver in de tweede helft van 2017 na veel gevoerde gesprekken en ontvangen aanvullende informatie werd ontvangen, werd duidelijk dat er reeds vanaf 2006 contact was tussen de gemeente en LSI over het Schiekadeblok. Gelet op de relevantie voor de totstandkoming van de in 2009 afgesloten Basisovereenkomst tussen gemeente Rotterdam en LSI heeft de rekenkamer besloten om ook de jaren

2006 en 2007 bij het onderzoek te betrekken. De motie van de raad in oktober 2016 die verzocht om dit rekenkameronderzoek markeert de einddatum tot waar de analyse door de rekenkamer is uitgevoerd.

#### **gehanteerde onderzoeksmethodes**

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op een documentstudie, analyse van interne en externe e-mailcorrespondentie, gesprekken met betrokkenen en raadpleging van externe juridische- en financiële experts.

#### **documentstudie**

##### ***omvang dossier***

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een zeer grote hoeveelheid documenten bestudeerd. Het verkrijgen van de juiste informatie is een zeer arbeidsintensief proces geweest. Doordat binnen de gemeente geen compleet dossier beschikbaar bleek, heeft de contactpersoon van de gemeente bij verschillende personen en afdelingen binnen de gemeente en ook bij betrokken externe partijen veel informatie moeten opvragen. Dit kostte veel tijd. De rekenkamer heeft voornamelijk gedurende 2017 en voor een beperkt deel ook in 2018 de informatie gefragmenteerd ontvangen, hetgeen telkenmale nieuwe inzichten opleverde en aanknopingspunten bood voor het opvragen van weer nieuwe informatie. Uiteindelijk heeft de rekenkamer kunnen beschikken over een redelijk volledig dossier. Wel tekent de rekenkamer aan dat, met name in bepaalde fasen van het dossier, de informatie waarschijnlijk niet volledig (beschikbaar) is.

De bestudeerde ontvangen documenten betroffen onder meer relevante wetgeving, visie-documenten, beleidsstukken, directie(raad)verslagen, interne memo's, presentaties en notities, rapporten van externe partijen, juridische adviezen en analyses, taxatierapporten, second opinions, agendaposten, notulen, brieven, beantwoording van schriftelijke vragen, overlegverslagen en raadstukken. Een overzicht van de voornaamste geraadpleegde stukken is opgenomen in bijlage 3.

Naar aanleiding van interviews met onder andere externe partijen heeft de rekenkamer nog meer relevante informatie weten te verkrijgen in het kader van het onderzoek. Dit betreft in enkele gevallen ook informatie die bij de gemeente niet (meer) aanwezig was.

##### ***vertrouwelijkheid / geheime stukken***

Een groot aantal stukken in het dossier heeft het predicaat vertrouwelijk of geheim. De Rekenkamer Rotterdam acht een uiterst zorgvuldige omgang met naar vertrouwelijke gemeentelijke documenten van groot belang en handelt volgens de regeling die daarvoor is opgesteld.

Op een deel van deze vertrouwelijke of geheime stukken is ten tijde van de erfpachtmaatregel door het college en door de gemeenteraad geheimhouding gelegd. Deze geheimhouding is voor een belangrijk deel nog immer van kracht. Van een aantal documenten waar door de gemeenteraad geheimhouding op was gelegd, heeft de raad op 20 december 2018 besloten de geheimhouding op te heffen. Deze stukken hebben geleid tot marginale aanpassingen in het concept rapport van de rekenkamer. Met betrekking tot de overige informatie waarop nog immer geheimhouding ligt, met name zijn dit collegestukken, heeft de rekenkamer van deze informatie gebruik

gemaakt voor de analyses die uiteindelijk hebben geleid tot de conclusies en aanbevelingen in dit rapport, maar refereert de rekenkamer niet naar deze bronnen. Evenmin wordt uit deze geheime informatie geciteerd. De rekenkamer kan deze bronnen niet vrijuit aanhalen in het rapport totdat het college en de raad de geheimhouding op betreffende stukken opheffen.

De nota van bevindingen is in hoge mate gebaseerd op informatie die ten tijde van het dossier vertrouwelijk of in een aantal gevallen geheim van aard is. Omdat in de nota van bevindingen veel wordt verwezen naar deze informatie, heeft de rekenkamer de inhoud van de nota door een externe jurist laten beoordelen aan de hand van de uitzonderingsgronden zoals gesteld in de Wob<sup>178</sup>. Informatie wordt in dat kader als vertrouwelijk beschouwd indien deze gegevens:

- de eenheid van de Kroon betreffen;
- de veiligheid van de Staat betreffen;
- de persoonlijke levenssfeer betreffen ;
- vertrouwelijk zijn meegedeeld en bedrijfs- of fabricagegegevens bevatten.

De uitkomst van deze beoordeling na het screenen van de nota van bevindingen luidde:

*‘De Rekenkamer heeft de nota zorgvuldig en nauwgezet gecontroleerd op de aanwezigheid van gegevens en bevindingen die naar hun aard vertrouwelijk zijn, zoals vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens als bedoeld in artikel 10, lid 1 onder c Wob. Daarvan is volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sprake wanneer: “wetenswaardigheden kunnen worden afgelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van producten of de kring van afnemers en leveranciers” van LSI. Naar het oordeel van de Rekenkamer is geen sprake van door LSI aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens.*

De rekenkamer heeft in het kader van ambtelijk hoor en wederhoor de nota van bevindingen ook aan LSI verstuurd, met het verzoek de nota te beoordelen op de aanwezigheid van vertrouwelijk door LSI aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens. Daarbij heeft de rekenkamer aangegeven dat zij dergelijke gegevens in de nota graag gemarkeerd terug ziet en LSI daarbij onderbouwt waarom er naar haar opvatting sprake is van dergelijke gegevens, als bedoeld in artikel 10, lid 1 onder c Wob. LSI heeft in reactie aangegeven dat hiervan geen sprake is.

#### ***e-mailcorrespondentie***

Een essentiële bron van informatie in dit onderzoek is (interne- en externe) e-mailcorrespondentie. Een belangrijk deel van de correspondentie tussen de bij dit dossier betrokken partijen geschiedde via de e-mail. Veel relevante informatie, waaronder toezeggingen en gemaakte afspraken, is in e-mails vastgelegd. Daarnaast verschaffen vastleggingen in e-mails de rekenkamer een gedegen beeld van alle interactie die mondeling, telefonisch dan wel per sms heeft plaatsgevonden (hierover meer in de volgende paragraaf).

Met interne e-mailcorrespondentie worden e-mails bedoeld tussen medewerkers/bestuurders van de gemeente Rotterdam. Met externe e-

<sup>178</sup> artikel 10, lid 1, a t/m d, Wob.

mailcorrespondentie gaat het om e-mailcontact tussen medewerkers/bestuurders van de gemeente Rotterdam en externe partijen of tussen externe partijen onderling. Gezien het vertrouwelijke karakter van veel van de aangetroffen e-mails en ter bescherming van individuele functionarissen heeft de rekenkamer de verwijzingen naar en data van e-mails grotendeels geanonimiseerd.

Bij aanvang van het onderzoek heeft de rekenkamer met een formeel verzoek de gemeentesecretaris neergelegd om alle relevante e-mailcorrespondentie van bij dit dossier betrokken functionarissen van de gemeente Rotterdam aan te leveren. Van een aanzienlijk aantal functionarissen die ten tijde van de aanvang van dit onderzoek nog werkzaam was bij de gemeente is een grote hoeveelheid e-mailcorrespondentie ontvangen. Er zijn echter twee categorieën functionarissen waarvan het lastiger bleek om over de gevraagde e-mailcorrespondentie te beschikken.

Ten eerste de groep voormalige medewerkers. Van hen was de e-mailbox niet meer beschikbaar, aangezien de gemeente aangaf dat deze mailboxen niet langer bestaan en/of niet langer te activeren zijn. Van de meeste voormalig medewerkers die een rol speelden in het dossier is uiteindelijk wel de nodige berichtgeving aangetroffen in verzonden of ontvangen e-mailberichten van anderen.

De tweede categorie had betrekking op betrokken topambtenaren of (ex-)bestuurders die nog steeds werkzaam zijn bij de gemeente Rotterdam. De gemeente heeft aangegeven niet zonder meer de volledige bestanden (met betrekking tot het Schiekadeblok dossier) te overhandigen aan de rekenkamer. Van sommige functionarissen heeft de gemeente aangegeven specifieke emailberichten desgevraagd te zullen aanleveren, nadat deze door de gemeente zijn geverifieerd of betreffende e-mailberichten:

- inhoudelijke vallen binnen de scope van het onderzoek
- zijn gescreend in het kader van goed werkgeverschap en zorgvuldigheid

Daarbij heeft de gemeente aangetekend om hun bestuurders in voorkomende gevallen te zullen informeren over de stand van zaken van de e-mailbestanden die hen betreffen.

De rekenkamer heeft hiervan kennis genomen en aangegeven in interviews met functionarissen die ten tijde van het onderzoek niet langer werkzaam zijn bij de gemeente Rotterdam en bij extern bij het dossier betrokken partijen verdere navraag te doen naar informatie. Uit interviews is op deze manier aanvullende informatie verkregen.

De rekenkamer heeft geen directe inzage gekregen in relevante mailcorrespondentie van betrokken (voormalige) wethouders en enkele topambtenaren. Wel heeft de rekenkamer via andere e-mails op bepaalde aspecten inzage gekregen in mailcorrespondentie van wethouders en topambtenaren.

#### *andere vormen van correspondentie*

In het Schiekadeblok dossier is tussen de betrokken partijen, met name tussen de gemeente Rotterdam en LSI, veelvuldig overleg geweest waarvan geen vastlegging bestaat. Ook is, zo blijkt uit dossierstukken, frequent gecommuniceerd via SMS-berichten. Hiervan heeft het onderzoeksteam geen kennis kunnen nemen, anders dan dat hierover nu en dan in bijvoorbeeld e-mailcorrespondentie achteraf verslag van



werd gedaan. Ook is in interviews bevestigd dat frequent via SMS-berichten werd gecommuniceerd. In sommige gevallen zijn, zo blijkt uit dossierstukken, belangrijke besluiten of toezeggingen via een SMS-bericht gecommuniceerd.

#### **geïnterviewde en geraadpleegde personen**

De rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek drieëndertig functionarissen van de gemeente Rotterdam, LSI en externe partijen geïnterviewd en/of (telefonisch) geraadpleegd. Sommige functionarissen zijn meerdere keren geïnterviewd. Van alle gesprekken zijn concept-verslagen gemaakt waarop wederhoor is toegepast alvorens de verslagen definitief zijn gemaakt. De definitieve verslagen zijn ter informatie aan de respondenten aangeboden en maken onderdeel uit van het onderzoeksdossier. In enkele gevallen zijn er naar aanleiding van een interview aanvullende schriftelijke vragen gesteld door de rekenkamer. Deze vragen zijn in alle gevallen schriftelijk beantwoord door betrokkenen.

De volgende functionarissen hebben bijgedragen aan het onderzoek van de rekenkamer:

- wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling 2014-2017
- wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling 2010-2014
- voormalig raadslid gemeente Rotterdam
- hoofdjurist gemeente Rotterdam
- twee bij het dossier Schiekadeblok betrokken topambtenaren
- voormalig directeur SO
- voormalig directeur REO
- directeur REO
- voormalig directeur gebiedsontwikkeling
- diverse ambtenaren van cluster SO en andere onderdelen gemeente Rotterdam
- CEO LSI
- CFO LSI
- directeur LSI
- voormalig taxateur
- voormalig notaris
- diverse externe deskundigen

Daarnaast heeft de rekenkamer getracht in gesprek te komen met vertegenwoordigers van bank IV en bank V die betrokken zijn geweest bij het dossier Schiekadeblok. Bank V (waarin de bank IV sinds 1 november 2016 is samengebracht) heeft aangegeven niet mee te willen of kunnen werken aan het onderzoek vanwege de vertrouwensrelatie met hun cliënt LSI. De rekenkamer heeft aangegeven hiervoor begrip te hebben. Wel beschikt de rekenkamer over een grote hoeveelheid documenten en e-mails van (vertegenwoordigers van) bank IV en bank V gericht aan en ontvangen van zowel LSI als de gemeente Rotterdam en heeft van deze informatie ook gebruik gemaakt.

#### **inzet externe deskundigen**

De rekenkamer heeft voor een aantal specifieke vraagstukken in dit dossier gebruik gemaakt van externe expertise, met name op juridisch en financieel gebied. De rol van ingezette externe experts was gericht op het klankborden en adviseren van het onderzoeksteam bij lastige, complexe vraagstukken.

### **opbouw rapport**

De nota van bevindingen en de bestuurlijke nota maken onderdeel uit van de openbare rapportage van de rekenkamer. Daarnaast zijn er twee stukken die geen onderdeel uitmaken van de openbare rapportage. Deze twee stukken zijn onderdeel van het interne onderzoeks dossier van de rekenkamer. Deze stukken zijn gebaseerd op informatie waar nog geheimhouding op rust. Het betreft hier overwegend stukken waar het college geheimhouding op heeft gelegd en daarnaast ook enkele documenten waarop de raad geheimhouding heeft gelegd. Zoals genoemd kan en mag de rekenkamer hier niet naar verwijzen in het eindrapport dat openbaar wordt gemaakt. Deze twee stukken zijn:

- 1 De feitenreconstructie: in de feitenreconstructie staat nadere onderbouwing van de analyses die de rekenkamer beschrijft in de nota van bevindingen. De vertrouwelijke feitenreconstructie beschrijft chronologisch het feitelijke verloop van het dossier Schiekadeblok in redelijke mate van detail.
- 2 Document 'analyse rekenkamer geheime stukken': in de conceptversie van de nota van bevindingen stond aanvankelijk een aantal analyses van de rekenkamer die gebaseerd zijn op bronnen waar geheimhouding door de raad op rust. Deze analyses heeft de rekenkamer vanwege de geheimhouding op onderliggende stukken uit de nota van bevindingen gehaald. Deze analyses zijn verzameld in het vertrouwelijke document 'analyse rekenkamer geheime stukken'.

## bijlage 2 normenkader

Voor de beantwoording van twee deelvragen zijn normen gehanteerd, te weten deelvragen 1 en 5. De volgende normen zijn gehanteerd:

### normenkader deelvraag 1

norm	criteria
<p>bij de toepassing van de erfpachtmaatregel voor het Schiekadeblok is voldaan aan de voorwaarden die de raad heeft gesteld bij het beschikbaar stellen van een krediet voor de aankoop van gronden in 2009.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het Schiekadeblok is gelegen in een VIP-gebied</li> <li>• ter onderbouwing van de aankoopprijs zijn minimaal twee taxaties opgesteld in opdracht van de gemeente</li> <li>• de verwervingsprijs is niet hoger dan de verwervingskosten van LSI, vermeerderd met aantoonbare aan het project te relateren plankosten</li> <li>• de erfpachtcanon dekt de financieringslasten van de aankoop of van het gemeentelijk grondbezit</li> <li>• de erfpachtovereenkomst bood voldoende zekerheid over de voortzetting van de locatieontwikkeling</li> <li>• de overeenkomst bevat een expliciete exitregeling bij niet presteren van LSI</li> <li>• het grondbezit is van belang voor de voortzetting van de locatieontwikkeling</li> <li>• er is sprake van het voorkomen van versnipperd grondbezit</li> </ul>

De rekenkamer heeft een norm toegevoegd ten aanzien van de voorwaarden die door de gemeente zijn gesteld aan het kunnen toepassen van erfpachtmaatregel inzake gebiedsontwikkelingen. Deze aanvullende norm luidt dat de gestelde voorwaarden zodanig zijn geformuleerd dat een objectieve toepassing ervan mogelijk is.

### normenkader deelvraag 5

norm	criteria
<p>het college heeft de raad volledig en juist geïnformeerd over de toepassing van de erfpachtfaciliteit bij het Schiekadeblok</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het college heeft t.a.v. de erfpachtmaatregel Schiekadeblok alle informatie verstrekt die de raad nodig heeft om haar controlerende rol goed te vervullen</li> <li>• het college heeft de raad tijdig geïnformeerd over relevante ontwikkelingen ten aanzien van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok</li> <li>• de informatie die het college aan de raad heeft verstrekt is niet strijdig met het feitelijke verloop van de erfpachtmaatregel Schiekadeblok</li> </ul>

## **bijlage 3 geraadpleegde documenten en literatuur**

### **inleiding**

Voor het onderzoek erfpachtmaatregel Schiekadeblok heeft de rekenkamer de beschikking gekregen over een zeer uitgebreid onderzoekdossier. Zowel in de nota van bevindingen als in de feitenreconstructie (intern document van de rekenkamer) is verwezen naar bronnen. Deze bijlage verschaft een overzicht van alle documenten die voor dit onderzoek zijn gebruikt. Voor de goede orde, dit betreft dus een (aanzienlijk) deel van de in het onderzoekdossier opgenomen documenten en literatuur. Het is niet volledig, omdat ervoor gekozen is bijvoorbeeld niet alle concept versies van documenten weer te geven. In deze bijlage zijn evenmin verwijzingen opgenomen naar de grote hoeveelheid emailberichten, waarnaar is verwezen in de nota van bevindingen en de feitenreconstructie.

### ***gemeente Rotterdam***

- College van B en W, 'Agendapost het Schiekadeblok in Rotterdam Central District', 17 februari 2009.
- College van B en W, 'Beantwoording schriftelijke vragen van VVD raadslid over de opknapbeurt van het Schieblock', 22 juni 2010.
- College van B en W, 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van SP raadslid over de erfpachtfaciliteit crisismaatregelen en bouwprojecten Calypso/Schiekadeblok', 22 februari 2010.
- College van B en W, brief aan de commissie FIBS 'Toezegging erfpachtmaatregel', 14 februari 2012.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Voorlopig rekeningresultaat 2017', 22 februari 2018.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad (geheim) 'Erfpachtmaatregel RCD', 8 december 2014.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad (geheim) 'Erfpachtmaatregel RCD', 30 juni 2015.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad (geheim) 'Erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 18 november 2014.
- College van B en W, brief aan gemeenteraad met geheime bijlage 'Erfpachtmaatregel RCD', 25 augustus 2015.
- College van B en W, brief 'Startnotitie bestemmingsplan en notitie reikwijdte en detailniveau Schiekadeblok', 28 juni 2011.
- College van B en W, brief 'Vaststelling reikwijdte en detailniveau Milieueffectrapport(MER) Schiekadeblok', 24 januari 2012.
- College van B en W, 'Evaluatie en aanpassingen maatregelen Kredietcrisis Fysieke Sector', 23 juni 2009.
- College van B en W, raadsvoorstel 'Het aanwijzen van gronden binnen het gebied Rotterdam Central District (Schiekadeblok) op grond van artikel 5 Wet voorkeursrecht gemeenten', 25 mei 2010.
- Gemeente Rotterdam, 'Aantekeningen betreffende de vergadering van B en W van dinsdag 10 februari 2009 over maatregelen kredietcrisis fysieke sector', 10 februari 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Aantekeningen van de collegevergadering van dinsdag 18 november 2014 (geheim)'. 18 november 2014.

- Gemeente Rotterdam, 'Aantekeningen van de collegevergadering van woensdag 8 juli 2015 (geheim)'.
- Gemeente Rotterdam, advies 'Afwegingen ten aanzien van Schiekadeblok', 20 mei 2009.
- Gemeente Rotterdam, advies 'Afwegingen ten aanzien van Schiekadeblok', 2 juni 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, bespreekstukken met beperkte verspreiding over afwikkeling erfpachtmaatregel Weenaboulevard (Schiekadeblok)', 25 augustus 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van raadslid Leefbaar Rotterdam over overzicht achterstallige erfpacht', 18 juni 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van raadslid PvdA en VVD over Rechten Schieblock (16bb6980), kenmerk 16bb10451', 20 december 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Beantwoording van de schriftelijke vragen van SP raadslid over de erfpachtfaciliteit crisismaatregelen en bouwprojecten Calypso/Schiekadeblok', 22 februari 2010.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Aanvraag omgevingsvergunning', 6 oktober 2014.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Gevolgen kredietcrisis', 4 november 2008.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Ontwikkeling Schiekadeblok, kenmerk 15/0002820', 28 januari 2015.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Risico's bestemmingsplan Schiekadeblok', 9 november 2011.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Verklaring bevoegdheid wethouder inzake ondertekening vaststellingsovereenkomst', 3 september 2015.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Vragen over structuurvisie en Plan MER Rotterdam Central District', 16 februari 2011.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Weenaboulevard, kenmerk 14/0020580', 2 september 2014.
- Gemeente Rotterdam, brief aan wethouder, 'Stand van zaken Erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 27 juli 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Concept versie 3 agendapost vergadering college B&W 25-08-2015', 30 juli 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Concept voorstel voor Afstemoverleg gebiedsontwikkeling', 5 oktober 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie en aanpassingen maatregelen Kredietcrisis Fysieke Sector', 23 juni 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 10 november 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Geheim verslag besloten vergadering Schiekadeblok 19 november 2014'.
- Gemeente Rotterdam, 'Gevoeligheidsanalyse: ontwikkeling Schiekadeblok te Rotterdam t.b.v. OBR', 7 oktober 2008.
- Gemeente Rotterdam, 'Interne notitie op nieuw plan Schiekadeblok', 19 november 2012.
- Gemeente Rotterdam, intern overleg OntwikkelingsBedrijf Rotterdam en dS+V, 'Afwegingen Schiekadeblok risico's en gevolgen erfpacht', 24 augustus 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Kort memo wethouder', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Memo afwegingenkader LSI- bank IV', 5 juni 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Memo afwegingenkader LSI- bank IV, 1 juli 2014.

- Gemeente Rotterdam, 'Memo bij interne email gemeente, memo effecten ten behoeve van Jaarrekening 2014 versie 3', 20 januari 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Memo gebiedsexploitatie LSI erfpacht', 4 november 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Memo 1e aanzet overeenstemming anterieure overeenkomst', 27 maart 2012.
- Gemeente Rotterdam, 'Memo ter voorbereiding op gesprek gemeente en bank', 31 januari 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Mobiliteitsplan Binnenstad Citylounge Bereikt!', 2007.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote Projecten 3e kwartaal 2010', 1 oktober 2010.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote Projecten, openbare versie', 12 september 2012.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote projecten, geheime versie', 12 september 2012.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote Projecten, eerste bestuursrapportage 2013 (openbaar)', 11 juni 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote Projecten 2e bestuursrapportage (geheim)', 31 december 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote Projecten jaarrekening 2013', april 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Notitie aan wethouder, stand van zaken Erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 27 juli 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Notitie juridificering LSI-traject (geheim)', 22 juli 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Notitie procesbesluit LSI/SO', 16 juli 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Notitie tijdelijk gebruik'. 27 augustus 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Notitie voor Porto GO gebiedsontwikkeling', 16 februari 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 19 februari 2009'.
- Gemeente Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 17 maart 2011'.
- Gemeente Rotterdam, 'Opzet agendapost 6 februari: plan van aanpak (krediet)crisis Gemeente Rotterdam: luik Fysiek', 2 februari 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Projectenmonitor 2e bestuursrapportage 2014,(geheime versie)', 20 oktober 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Projectenmonitor 2e Bestuursrapportage 2015 (geheime versie)', 21 september 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Projectplan RCD-Schiekadeblok', 28 november 2008.
- Gemeente Rotterdam, raadsvoorstel 'Maatregelen (krediet)crisis', 10 februari 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Reactienota zienswijzen voorkeursrecht Rotterdam Central District (Schiekadeblok)', 24 juni 2010.
- Gemeente Rotterdam, 'Risico beheermatrix ontwikkellocaties RCD', 10 december 2010.
- Gemeente Rotterdam, 'Risicobehaermatrix RCD', 2 juli 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Stuurgroep rapportage RCD 1e kwartaal 2010', 28 mei 2010.
- Gemeente Rotterdam, 'Stuurgroep rapportage 3e kwartaal 2010 Rotterdam Centraal', 30 oktober 2010.
- Gemeente Rotterdam, 'Stuurgroep rapportage 1e kwartaal 2011 Rotterdam Centraal', 21 juni 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Verordening omtrent de ambtelijke organisatie', 2004.
- Gemeente Rotterdam, 'Voorbereiding gesprek d.d. 27 maart 2009 m.b.t. Schiekadeblok' 24 maart 2009.
- Gemeente Rotterdam, 'Voorjaarsnota 2017 gemeente Rotterdam' verkregen op 18 december 2017 van <https://voorjaarsnota.rotterdam.nl/p148061/erfpacht/>.
- Gemeente Rotterdam, commissie Bouwen Wonen en Buitenruimte (BWB), 'Verslag van het besloten deel van de openbare overlegvergadering op 10 december 2014'.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling 'Agendapost voor de vergadering van B&W op dinsdag 18 november 2014'.

- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, brief 'Aanvullende informatie onroerende zaak Delftsestraat 11-15', 14 december 2011.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, brief 'Betreft ontwikkeling Schiekadeblok', 20 november 2014.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, brief 'Kenmerk 13/0007567', 12 maart 2013.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, brief 'Ontwikkeling Schiekadeblok, kenmerk 14/0029949', 20 november 2014.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, brief 'Ontwikkeling Schiekadeblok, kenmerk 14/0031117', 1 december 2014.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, brief aan commissie FIB 'Schiekadeblok, kenmerk BS13/00457-1163482', 12 april 2013.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Concept notitie ter voorbereiding van overleggen en bliats van wethouder Stedelijke Ontwikkeling & Integratie', maart 2015.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling 'Memo afwegingkader LSI- bank IV', 5 juni 2014.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Notitie aan wethouder over voorbereiding bespreking erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 29 maart 2016.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Concept notitie aanvullende afspraken m.b.t. het Schiekadeblok, voortvloeiend uit de Basisovereenkomst', 12 april 2012.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Notitie Erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 5 maart 2013.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Notitie gesprek met [eigenaar LSI]', 13 februari 2013.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, concept 'Notitie ter voorbereiding van overleggen en bilats van wethouder Stedelijke Ontwikkeling & Integratie', maart 2015.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Notitie ter voorbereiding van overleggen en bilats van wethouder Stedelijke Ontwikkeling & Integratie', 8 april 2015.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Notitie ter voorbereiding van overleggen en bilats van wethouder Stedelijke Ontwikkeling & Integratie', 29 maart 2016.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Presentatie aan college van B&W, afwikkeling LSI', 8 juli 2015.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Presentatie Afwikkeling LSI aan de commissie BWB', 20 mei 2015.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, 'Presentatie Erfpachtmaatregel RCD voor commissie BWB', 26 november 2014.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling, projectmanagementbureau, 'Notitie Schiekadeblok', 30 augustus 2012.
- Gemeente Rotterdam, cluster Stadsontwikkeling REO, 'Agenda/Verslag Directieraad Grote Gebiedsontwikkelingen', 4 september 2014.
- Gemeente Rotterdam, Dienst Middelen en Control, 'Notitie LSI/Schiekadeblok', 13 april 2016.
- Gemeente Rotterdam, dS+V, 'Notitie Verkennende planning Schiekadeblok versie 2', 26 augustus 2008.
- Gemeente Rotterdam, dS+V, Gemeentewerken, Ontwikkelingsbedrijf, 'Ruimtelijke Plannen; startnotitie Bestemmingsplan Schiekadeblok', 14 september 2011.

- Gemeente Rotterdam, dS+V, GMT, brief 'Erfpacht transactie Weenaboulevard', 11 mei 2009.
- Gemeente Rotterdam, dS+V, Rotterdam Central District, 'Effecten erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 1 augustus 2009.
- Gemeente Rotterdam, fracties VVD en SP, brief 'Actualiteit Verliesneming Schiekadeblok', 7 september 2015.
- Gemeente Rotterdam, GMT Fysiek-CFO, 'Agendapost voor de vergadering van het college van B&W, geheime bespreekstukken maatregelen kredietcrisis fysieke sector', 10 februari 2009.
- Gemeente Rotterdam, Projectmanagementbureau, 'Verslag planteam Schiekadeblok (concept)', 14 januari 2009.
- Gemeente Rotterdam, Projectmanagementbureau, 'Verslag planteam Schiekadeblok (concept)', 14 august 2009.
- Gemeente Rotterdam, Serviceorganisatie Inkoop 'Uitzonderingsverklaring inkoopbeleid', 21 maart 2014.
- Gemeenteraad Rotterdam, raadsvoorstel 'Het aanwijzen van gronden binnen het gebied Rotterdam Central District (Schiekadeblok) op grond van artikel 5 Wet voorkeursgemeenten', 25 mei 2010.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Onderzoek Rekenkamer naar Erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 2 juni 2016.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Notulen raadsvergadering 19 februari 2009'.
- Gemeenteraad Rotterdam, raadsvoorstel 'Vaststellen structuurvisie en plan MER Rotterdam Central District', 14 december 2010.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Afsprakenkader erfpachtfinanciering Schiekadeblok', 27 januari 2009.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Afsprakenkader erfpachtfinanciering Schiekadeblok', 30 januari 2009.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, geheime bespreekstukken het Schiekadeblok in Rotterdam Central District', 17 februari 2009.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, geheime bespreekstukken het Schiekadeblok in Rotterdam Central District', 24 februari 2009.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Agendapost voor de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam, geheime bespreekstukken evaluatie en aanpassing maatregelen kredietcrisis fysieke sector', 23 juni 2009.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Agendapost evaluatie maatregelen kredietcrisis fysieke sector', 4 oktober 2011.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, brief in reactie op e-mail LSI inzake wensen om tot een integrale gebiedsontwikkeling te komen voor de oostzijde van het Centraal Station Rotterdam tot en met het gebied Delftsestraat, Delftsehof en Schiestraat, 27 oktober 2006.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, brief aan LSI over Stationsgebied Rotterdam CS, 24 januari 2007.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Memo Erfpachtovereenkomst Schiekadeblok', 6 november 2009.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Memo Schiekadeblok', 20 maart 2009.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Memo verwerving Schiekadeblok', 22 januari 2009.
- OntwikkelingsBedrijf Rotterdam, 'Notitie reactie agendapost aankoop Schiekade LSI', 10 februari 2009.
- Planteam Schiekadeblok, 'Probleemverkenning Schiekadeblok', 6 augustus 2008.



- Programma CDR; Central District Rotterdam, 'Concept projectplan CDR Schiekadeblok', 12 augustus 2008.
- Programma CDR; Central District Rotterdam, 'Concept projectplan CDR Schiekadeblok' 28 november 2008.
- Rekenkamer Rotterdam, brief aan de gemeenteraad 'Erfpachtmaatregel op het Schiekadeblok', 20 juni 2016.
- SP, schriftelijke vragen aan het college van B&W 'Betreft: stand van zaken ontwikkeling Schiekadeblok en erfpachtmaatregel', 16 januari 2013.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Herijking Gebiedsvisie RCD, kenmerk 16bb7763', 11 oktober 2016.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Stand van zaken Erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 24 juni 2015.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Toezeggingen terugbetaling afkoop erfpacht (14bb2782) en svz Schiekadeblok (FIB13078)', 10 oktober 2014.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Toezeggingen omtrent Erfpachtmaatregel algemeen en erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 10 september 2015.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Toezeggingen omtrent Erfpachtmaatregel algemeen en erfpachtmaatregel Schiekadeblok', 15 december 2015.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Toezeggingen Erfpachtmaatregel, kenmerk16bb348', 11 februari 2016.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB (vertrouwelijk) 'Erfpachtmaatregel RCD', 17 juli 2015.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de commissie BWB 'Toezeggingen omtrent grondwaarde Schiekadeblok (16bb4667)', 10 oktober 2016.
- Wethouder Stedelijke Ontwikkeling en Integratie, brief aan de leden van de commissie BWB 'Toezeggingen Schiekadeblok (dekking kapitaallasten)', 19 mei 2016.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan commissie FIB 'Schiekadeblok', 11 september 2013.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan de commissie FIB 'Risico's bestemmingsplan Schiekadeblok', 9 november 2011.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan de commissie FIB 'Schiekadeblok, kenmerk BS13/00457-1163482', 12 april 2013.
- Wethouder Wonen en Ruimtelijke ordening, brief aan de commissie FIBS 'Status uitvoering grondexploitatie Rotterdam Central District', 3 november 2009.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening en Vastgoed, brief aan commissie FIB 'Toezegging (FIB 11003) over bezonning Harddraverstraat / Informatie geplande hoogtes bouwblokken Conradstraat en Delftseplein', 10 maart 2011.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan de commissie FIB, 'Toezegging erfpachtmaatregel', 14 februari 2012.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed en Stedelijke Economie, brief aan de commissie FIB 'Tussenstand drietal toezeggingen', 28 januari 2014.
- Wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening, brief aan de commissie FIBS 'Uitwerking erfpachtmaatregel project Weenaboulevard / Schiekadeblok, 24 juli 2009.
- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening en Vastgoed, brief aan de commissie FIB 'Vragen over structuurvisie en Plan MER Rotterdam Central District', 16 februari 2011.

- Wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening en Vastgoed, brief 'Toepassing erfpachtmaatregel in het kader van de kredietcrisis', 30 augustus 2010.

*externe partijen / deskundigen*

- Juridisch bureau E, 'Concept memo projectontwikkelaar I / Steunmaatregelen kredietcrisis', 12 juni 2009.
- Juridisch bureau D, 'Memorandum Erfpachtfinanciering Schiekadeblok Gemeente Rotterdam/LSI', 26 mei 2009.
- Taxatiebureau U, 'Taxatierapport met betrekking tot "Schiekadeblok" gronden "Centraal District Rotterdam' voor Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam', taxatiedatum 31 januari 2009, opleverdatum definitief rapport 21 juli 2009.
- Taxatiebureau W, 'Expert opinion grondwaarde Weena BLVD', 27 april 2009.
- Kredietinformatiebureau X, 'Specifiek Bedrijfsinformatierapport met betrekking tot LSI Project Investment NV, Weenaboulevard BV, Weenaboulevard CV en de heer [eigenaar LSI]', 20 februari 2009.
- Consultancybureau Y, 'Business Case Schiekade blok, Risicoanalyse Schiekadeblok Gemeente Rotterdam / LSI', 25 mei 2009.
- Consultancybureau Y, 'Gespreksverslag regieteam Schiekadeblok', 7 december 2009.
- Consultancybureau Y, 'Gespreksverslag Regieteam Schiekadeblok', 21 januari 2010.
- Consultancybureau Y, notitie 'Toetreding van partners Schiekadeblok', 19 januari 2010.
- Consultancybureau Y, 'Rapportage samenvatting regieteams', 8 april 2010.
- Consultancybureau Y / LSI Project Investments N.V., 'Presentatie over doorrollen erfpacht', oktober 2013.
- Consultancybureau Y en LSI Project Investments N.V., 'Weenaboulevard, een financieel verantwoord plan', november 2012.
- Bank IV, brief 'LSI/Weenaboulevard', 17 juli 2015.
- Bank IV, brief 'Opgave van de door bank IV aan LSI verstrekte financieringen en verwachte opbrengsten', 16 maart 2015.
- Bank IV, brief 'Project Weenaboulevard / LSI project ontwikkeling c.s.', 19 juli 2013.
- Kredietinformatiebureau N, 'Kredietinformatierapport LSI Project Investment N.V.', 2 maart 2011.
- Accountants- en adviesbureau Z, 'Rapport van feitelijke bevindingen terzake van de voorgenomen verkoop van de grondpositie voor het project Rotterdam Central District', Rotterdam, 2 februari 2009.
- Juridisch bureau C, 'Dagvaarding kort geding Weenaboulevard en LSI versus de Gemeente Rotterdam', 13 juli 2009.
- Taxatiebureau T, 'RCD - Ontwikkeling Schiekadeblok: behoefteprognose en gebiedsconcept voor kantorennieuwbouw', 21 mei 2013.
- Juridisch bureau A, 'Basisovereenkomst Rotterdam Central District', 23 juli 2009.
- Juridisch bureau A, brief 'Ontwikkeling Schiekadeblok', 17 juli 2015.
- Juridisch bureau A, brief 'Ontwikkeling Schiekadeblok', 21 juli 2015.
- Juridisch bureau A, 'Memo Staatssteun Bouwprojecten en Gebiedsontwikkeling gemeente Rotterdam', 13 februari 2009.
- Juridisch bureau A, 'Memorandum ontwikkeling Weena Boulevard I en II, 26 mei 2014.
- Juridisch bureau A, 'Memorandum opzet anterieure exploitatieovereenkomst Delftseplein-Oost', 4 september 2013.
- Juridisch bureau A, 'Nota van afrekening voor gemeente Rotterdam', 23 juli 2009.
- Juridisch bureau A en juridisch bureau B, 'Ondertekende vaststellingsovereenkomst ex artikel 7:900 BW', 29 juli 2015.

- LSI, brief 'Erfpacht transactie Weenaboulevard', 5 mei 2009.
- LSI, brief 'Erfpacht WeenaBoulevard', 13 mei 2009.
- LSI, brief 'Parkeerterrein aan de Schiestraat/het Delftseplein', 23 november 2015.
- LSI, 'Gespreksverslag LSI-gemeente', 20 januari 2009.
- LSI, 'Samenvattend voorstel directie LSI', ongedateerd.
- LSI Project Investments N.V., 'Concept jaarrekening 2010', 14 november 2011.
- LSI Project Investments N.V., 'Jaarverslag 2008', 5 maart 2009.
- LSI Project Investments N.V., 'Overleg Gemeente LSI d.d. 29 mei 2009'.
- LSI Project Investments N.V., 'Specificatie kosten Rotterdam Central District', 30 januari 2009.
- NRP Gulden Feniks, 'Jaargang 2014 gebiedstransformatie Rotterdam Central District', verkregen op 18 december 2017 van <http://www.nrpguldenfeniks.nl/hall-of-fame/jaargangen/2014/gebiedstransformatie/merwe-vierhavens-1/>
- Juridisch bureau B, brief 'Gemeente Rotterdam Schiekadeblok', 15 juli 2015.
- Juridisch bureau B, brief 'Gemeente Rotterdam/Schiekadeblok', 17 juli 2015.
- Juridisch bureau B, brief 'Gemeente Rotterdam Schiekadeblok', 22 juli 2015.
- Juridisch bureau B, brief aan Weenaboulevard C.V. 'Gemeente Rotterdam/Schiekadeblok', 8 juli 2013.
- Juridisch bureau B, 'Concept dagvaarding', 9 januari 2015.
- Juridisch bureau B, 'Concept Gemeente Rotterdam/Schiekadeblok', 14 juni 2013
- Juridisch bureau B, 'Concept notitie Schiekadeblok', 12 september 2012.
- Juridisch bureau B, 'Concept notitie Schiekadeblok', 18 september 2012.
- Juridisch bureau B, 'Concept notitie Schiekadeblok; alternatieve ontwikkelvisie', 13 december 2012.
- Juridisch bureau B, 'Concept opmerkingen grondexploitatie ontwerpbestemmingsplan LSI', 30 oktober 2013.
- Juridisch bureau B, 'Notitie conservatoir beslag ten laste van Central Post I.B.V.', 10 april 2015.
- Juridisch bureau B, 'Notitie overzicht dossier Schiekadeblok 2008-2013', 20 maart 2013.
- Juridisch bureau B, 'Notitie Schiekadeblok; huurovereenkomsten, zaaknummer 10037798', 2 juni 2015.
- Juridisch bureau B, 'Ontwikkeling Schiekadeblok; second opinion', 14 april 2009.
- Juridisch bureau B, 'Notitie Schiekadeblok; stappen minnelijke afwikkeling / faillissement', 26 februari 2015.
- Rechtbank Utrecht, 'ECLI:NL:RBUTR:2012:BW7055', uitspraak rechtbank Utrecht, 30 mei 2012.
- Rechtbank Utrecht, 'Zaaknummer 309224 - HA ZA 11-1368', publicatie 30 mei 2012.
- Rechtbank Rotterdam, 'ECLI:NL:RBROT:2010:BL7155, uitspraak rechtbank Rotterdam', 11 maart 2010.
- Hotelketen S, brief 'IntercityHotel Rotterdam', 16 maart 2015.
- Taxatiebureau V, 'Taxatie herontwikkeling Delftsestraat c.a. postcode 3013 AD Rotterdam', taxatiedatum 1 juli 2008, opleverdatum rapport 7 augustus 2008.
- Weenaboulevard C.V., 'Bankafschriften', 20 juli 2011 en 14 oktober 2011.
- Weenaboulevard C.V., brief 'Ontwikkeling Schiekadeblok / Weenaboulevard, referentie LSI.EK.215.015', 13 februari 2015.
- Weenaboulevard C.V., brief 'Ontwikkeling Schiekadeblock (1), referentie: LSI.LS.EK.215.039', 14 juli 2015.
- Weenaboulevard C.V., brief 'Ontwikkeling Schiekadeblock (2), referentie: LSI.LS.EK.215.040', 14 juli 2015.

- Zalmhaven 2030, 'WOB-verzoek LSI Zalmhaven en oud-postkantoor', 10 februari 2010.

*websites*

- <https://www.accountant.nl/opinie/2015/8/4400n-eeen-gedrocht/>, accountant NBA platform voor nieuws, achtergrond en debat, 18 augustus 2015.
- [http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/20201/20201\\_1.html/](http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Rotterdam/20201/20201_1.html/), verkregen op 15 september 2017.
- <http://kubiek.nu/onze-diensten/ruimtelijk-en-juridisch-advies/antereure-overeenkomst-met-gemeente/>, verkregen op 22 mei 2018.
- <http://www.envastgoedadvies.nl/massastudie/>, verkregen op 20 december 2017.
- <http://www.gebiedseconomie.nl/content/g/gevoeligheidsanalyse/>, verkregen op 18 december 2017.
- <https://www.trouw.nl/home/rotterdam-verlaat-erfpachtsysteem-ab25a82a>, verkregen op 18 december 2017.
- <http://www.wetrecht.nl/erfpacht/>, verkregen op 14 mei 2018.
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-9924.html/>, verkregen op 22 mei 2018.

*overig*

- Algemeen Dagblad, artikel 'Directeur LSI: Ik wil wel betalen, maar ik kan het niet', 18 december 2014.
- Algemeen Dagblad, artikel 'Wethouder verzweeg goede wil [bank V] bij CS-kwartier', 19 maart 2016.
- Definitieve verslagen van interviews en (telefonische) gesprekken.

## bijlage 4 lijst van afkortingen

AD	Algemeen Dagblad
AK	Algemene Kosten
BAR	Bruto Aanvangsrendement
B&W	Burgemeester en Wethouders
BV	Besloten Vennootschap
BVO	Bruto Vloeroppervlakte
BWB	commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christelijk Democratisch Appèl
CDR	Central District Rotterdam
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CPI	Consumenten Prijs Index
CS	Centraal Station
CV	Commanditaire Vennootschap
DMC	Dienst Middelen en Control
DS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
EKP	Expeditie Knooppunt
FIBS	commissie Fysieke Infrastructuur, Buitenruimte en Sport
GMT	Gemeentelijk Management Team
GOTICK	Geld, Organisatie, Tijd, Informatie, Communicatie, Kwaliteit
GREX	Grondexploitatie
GU	Gronduitgiftmedewerker
GW	Gemeentelijke Werken
JR	Jaarrekening
LSI	Luc Smits Investment
MER	Milieu Effect Rapportage
MGP	Monitor Grote Projecten
MT	Management Team
NCW	Netto Contante Waarde
NRC	Nieuwe Rotterdamse Courant
NS	Nederlandse Spoorwegen
NV	Naamloze Vennootschap
OBR	OntwikkelingsBedrijf Rotterdam
PE	Planeconoom
PMBR	Project Management Bureau Rotterdam
PvdA	Partij van de Arbeid
RCD	Rotterdam Central District
REO	Ruimtelijke Economische Ontwikkeling
RO	Ruimtelijke Ordening
RSPW	Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken
RvB	Raad van bestuur
SMS	Short Message Service
SO	cluster Stadsontwikkeling
SP	Socialistische Partij
V&V	Verkeer en Vervoer

VIP	Very Important Project
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VVO	Verhuurbare Vloer Oppervlakte
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WB	Weenaboulevard
WeCo:	Werkencoördinator
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
WVG	Wet Voorkeursrecht Gemeenten

### **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

### **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

### **positie**

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

### **onderzoek**

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

### **publicaties**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



## Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

telefoon  
010 . 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)

*fotografie*  
Rekenkamer Rotterdam

*basisontwerp*  
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

*uitgave*  
Rekenkamer Rotterdam  
januari 2019

ISBN/EAN  
978-90-829931-0-3