

[2017]

[Eindrapportage Onderzoekscommissie Leningenportefeuille]



[Onderzoekscommissie Leningenportefeuille 2016 – 2017]

[Een onderzoek naar de leningenportefeuille van de gemeente Beverwijk]

Colofon

Het rapport van de onderzoekscommissie leningenportefeuille Beverwijk

Vastgesteld op 11 juni 2017

Samenstelling onderzoekscommissie leningenportefeuille

De heer J.A.L. (Co) Backer

De heer P.J. (Pieter) van Popta

De heer H.C.L. (Hennie) Vreugdenhil (voorzitter)

De heer P.J.M. (Peter) Weel (plaatsvervangend voorzitter)

Mevrouw H.A.M. (Puck) Witte

Griffie

Secretaris: de griffier, de heer M. (Martin) van Engelshoven-Huls (tot 1-1-2017)

Secretaris: de griffier a.i., de heer M. (Martin) Frensel (vanaf 1-1-2017)

Ambtelijke ondersteuning: de heer R.G. (Ricardo) Grauwde

Onderzoeker: mevrouw C.T.E.M. (Linda) Maasdijk

Adresgegevens

p.a. Raadsgriffie Beverwijk

Postbus 450

1940 AL Beverwijk

0251 - 256 256

www.beverwijk.nl/bestuur

griffie@beverwijk.nl

Voorwoord

Dit is het verslag van het onderzoek van de onderzoekscommissie leningenportefeuille Beverwijk. De commissie, samengesteld uit vijf leden van evenzovele politieke partijen in de raad, heeft eensgezind en in een goede sfeer aan het onderzoek en aan dit rapport gewerkt. Wat ons samenbracht was de vraag hoe het destijds, in 2009 precies was gegaan bij het aangaan van de leningen.

De samenwerking was eendrachtig. Zij was ook van enige duur. De raad besloot op 30 juni 2016 tot het instellen van de commissie en nu, een jaar later, is het eindrapport van de commissie klaar. Hieruit blijkt dat het onderzoek enige tijd heeft gevraagd. De leden van de commissie weten inmiddels dat het doen van een onderzoek als dit, veel tijd en inzet vraagt en wel meer dan zij vorig jaar zomer vermoedden. Daarom waarschuwt de commissie iedereen die aan een dergelijk onderzoek overweegt te beginnen: het gaat u veel tijd kosten, terwijl het 'gewone' raadswerk niet stopt.

Naast tijdrovend is het ook een zwaar middel, een raadsenquête. Er komt publiciteit bij kijken en die is voor degenen die het onderzoek betreft ingrijpend. Voormalig bestuurders zijn gewend dat hun naam in de krant komt, voor ambtenaren ligt dat anders. Maar ook zij komen bij een openbaar verhoor met naam en toenaam in de krant. Ook ambtenaren die niet zijn gehoord. Voor alle getuigen geldt dat de commissie haar waardering uitspreekt voor hun komst en hun verklaringen.

Zo'n onderzoek doe je nooit zonder dat je ontdekt dat hoe je het wilde aanpakken niet lijkt te kunnen. In het geval van dit onderzoek betekende het dat de onderzoeksvragen die de commissie mee kregen van de raad, en die de commissie enigszins aanpaste in het Plan van Aanpak, niet helemaal de vragen waren die de commissie bleek te beantwoorden. Het werden er meer maar ze vielen uiteraard binnen de kaders van de opdracht van de raad.

Een speciaal woord van dank aan de ondersteuning van de commissie, die vaak veel meer dan ondersteuning was. Dus, in *random order*, Martin, Linda, Martin, Ricardo: bedankt. Ilse, dank voor je reflecties en voor je adviezen. Ook dank aan de gemeenteambtenaren die ons facilitair ondersteunden, met name de bodes. En een speciaal woord van dank voor de gemeentesecretaris, voor de prettige samenwerking.

Namens de commissie,
Hennie Vreugdenhil



Boven v.l.n.r.: C. Backer, P. Weel, P. Witte
Onder v.l.n.r.: H. Vreugdenhil, P van Popta
Foto: Yvonne Mul Fotografie

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Samenstelling van de commissie.....	6
1.3 De onderzoeksopdracht	6
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	7
1.5 Leeswijzer	7
2 Samenvatting van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen	9
2.1. Samenvatting van de bevindingen	9
2.2. Conclusies.....	12
2.3 Aanbevelingen.....	13
3 De collegenota “Keuzevoorstel voor het aantrekken van financiering” van 11 juni 2009	15
3.1 De collegenota.....	15
3.2 Het ambtelijk memo van 21 april 2009 met de liquiditeitsprognose	16
4 De context van het besluit van 11 juni 2009	20
4.1 Samenstelling college van burgemeester en wethouders, de portefeuillevdeling en de samenstelling gemeenteraad.....	20
4.2 De ambtelijke organisatie eind 2008 begin 2009.....	20
4.3 Beverwijk Vitale Stad.....	21
4.3.1 Stuurgroep grote projecten.....	21
4.3.2 Rapportage Grote Projecten	21
4.4 De maatschappelijke context	22
5 Wet- en regelgeving in 2009 met betrekking tot het aangaan van leningen.....	24
5.1 Het aantrekken en uitzetten van geld.....	24
5.1.1 Wet financiering decentrale overheden	24
5.1.2 Treasurystatuut Beverwijk 2006	24
5.2 Bevoegdheden van college en gemeenteraad met betrekking tot de leningen.....	25
5.2.1 Privaatrechtelijke rechtshandelingen.....	25
5.2.2 Begroting, administratie en controle	25
5.3 Informeren door het college van de gemeenteraad.....	26
5.4 Wet openbaarheid van bestuur (Wob)	26
6 De beantwoording van de onderzoeksvragen	27
6.1 Wie waren betrokken bij het collegebesluit van 11 juni 2009?	27
6.1.1 Wie heeft het initiatief genomen tot het collegebesluit van 11 juni om de leningen aan te gaan.	27

6.1.2 Wie hebben het besluit voorbereid en wat deden zij in die voorbereiding?.....	28
6.2 De behandeling van de collegenota in de collegevergadering van 11 juni 2009	31
6.3 Was het besluit rechtmatig?	33
6.3.1 De onderbouwing voor de leningen: welke projecten maken deel uit van de liquiditeitsprognose? Welke projecten werden gefinancierd met de leningen? Welke projecten maken deel uit van de liquiditeitsprognose?	33
6.3.2 Was het college bevoegd om leningen aan te gaan.....	35
6.4 Geheimhouding	37
6.5 Waren de risico's in 2009 bekend?	38
Bijlagen	39
Bijlage in het rapport.....	39
1. Collegenota 11 juni 2009, registratienummer 2009/40026.....	39
Bijlagen op de website	43
2. Memo van 21-april-2009, onderwerp Financieringsplan 2009-2015.....	43
3. Overzicht openbare verhoren getuigen	43
4. Overige bijlagen.....	43

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeenteraad van Beverwijk heeft op 30 juni 2016 unaniem besloten tot het instellen van een onderzoek naar het door het college gevoerde bestuur op grond van de artikelen 155a en verder van de Gemeentewet.¹ Het onderzoek zou zich richten, aldus het raadsbesluit, op de leningenportefeuille zoals deze in de collegeperiode 2006-2010 zijn aangegaan ter financiering van het programma Vitale stad.

In het raadsbesluit staat dat het onderzoek drie doelen heeft:

- *Waarheidsvinding*: de gemeenteraad wenst inzicht te krijgen in de wijze waarop de besluitvorming over de leningen is voorbereid, hoe zij feitelijk is verlopen en wie er op welk moment van op de hoogte waren;
- *Leren*: de gemeenteraad vraagt de onderzoekscommissie tot het doen van aanbevelingen;
- *Politieke verantwoording*: de gemeenteraad vraagt de onderzoekscommissie een uitspraak te doen over de politieke verantwoordelijkheid.

Op basis van artikel 5 van de Verordening op het onderzoeksrecht van de raad (hierna: de Verordening) heeft de onderzoekscommissie een plan van aanpak opgesteld. Dit plan van aanpak is in lijn van die Verordening op 18 augustus 2016 ter kennisgeving aan de raad gestuurd.

1.2 Samenstelling van de commissie

De onderzoekscommissie bestaat uit de volgende leden: mevrouw H.A.M. Witte, de heer J.A.L. Backer de heer P.J. van Popta, de heer H.C.L. Vreugdenhil en de heer P.J.M. Weel.

In haar eerste vergadering op 5 juli 2016 heeft de onderzoekscommissie de heer Vreugdenhil gekozen als voorzitter en de heer Weel als plaatsvervangend voorzitter.

De griffier, de heer M. van Engelshoven-Huls was tot 1 januari 2017 secretaris van de onderzoekscommissie. Daarna was dat de griffier a.i., de heer M. Frensel.

1.3 De onderzoeksopdracht

In het raadsbesluit van 30 juni 2016 zijn de onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn:

1. Wie waren op welk moment, op de hoogte van het besluit van het college om tot de leningen over te gaan?
2. Is het besluit op de juiste wijze, dat wil zeggen als een geheim collegebesluit, genomen?
3. Is het collegebesluit een juist besluit geweest?

Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel in de raadsvergadering van 30 juni 2016 is de onderzoekscommissie gevraagd de onderzoeksvragen nader te specificeren. De onderzoekscommissie heeft de onderzoeksvragen uit het raadsbesluit in het zojuist genoemde plan van aanpak uitgewerkt. De onderzoeksvragen werden toen:

1. *Wie waren betrokken bij het collegebesluit van 11 juni 2009?*

Wie heeft het initiatief genomen tot het collegebesluit van 11 juni om de leningen aan te gaan?

Wie hebben het besluit voorbereid? Wie waren hierbij voorts betrokken (ambtelijk en bestuurlijk), wie zijn geconsulteerd en wie zijn geïnformeerd?

Wie zijn na 11 juni formeel en informeel geïnformeerd?

2. *Was het besluit rechtmatig?*

Was het college bevoegd om het bedoelde besluit van 11 juni 2009 te nemen:

- voor welke projecten zijn de leningen aangegaan?

¹Een dergelijk onderzoek wordt meestal met de term 'raadsenquête' aangeduid.

- had de gemeenteraad een besluit genomen over deze projecten? Had de gemeenteraad op dat moment een krediet- en uitvoeringsbesluit genomen over die projecten?
 - had het college leningen mogen aangaan voor projecten waarover de gemeenteraad definitief besloten had?
 - had het college de gemeenteraad moeten informeren of moeten consulteren? Of had de gemeenteraad het besluit tot het aangaan van de lening moeten nemen? Was het terecht dat het besluit geheim werd gehouden? Waren er regels voor het aangaan van leningen? Zijn deze regels opgevolgd?
3. *Waren de risico's bekend?*
 Waren de risico's inzichtelijk gemaakt op het moment dat het besluit genomen werd?
 Hoe zijn de risico's meegewogen in de besluitvorming?

1.4 Aanpak van het onderzoek

De onderzoeksommissie heeft, met ondersteuning van mevrouw C.T.E.M (Linda) Maasdijk, onderzoeker bij de griffie Beverwijk, het raadsonderzoek uitgevoerd tussen augustus 2016 en april 2017. Het onderzoek is gevolgd door mevrouw I. de Haan, promovenda aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen, al waar zij werkt aan een dissertatie over raadsenquêtes.

Tussen september 2016 - januari 2017 is, conform het plan van aanpak, dossieronderzoek gedaan, en zijn er informele, verkennende gesprekken gevoerd.

De meeste documenten waarop het dossieronderzoek zich richtte waren openbaar. De commissie heeft op grond van de haar toekomende bevoegdheden documenten gevorderd. Deze zijn door het college verstrekt.

De resultaten van dit deel van het onderzoek zijn verwerkt in een werkdocument. Dat document vormde de basis voor de openbare verhoren. Deze zijn gehouden in februari en maart 2017.

Literatuur, documenten, gesprekken en verhoren vormden de basis voor de oordeelsvorming.

Na de verhoren heeft de commissie de rapportage opgesteld.

Correctie

In deze fase heeft de commissie de transcripten van de openbare verhoren ter correctie en/of aanvulling, voorgelegd aan de getuigen.

Literatuur, documenten, gesprekken en verhoren zijn de basis voor de oordeelvorming.

Een bronnenoverzicht met betrokken personen en een overzicht van de gebruikte documenten zijn opgenomen in de bijlagen.

De vergaderingen van de onderzoeksommissie waren, conform de Verordening, besloten.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een samenvatting van het rapport en dus ook van de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen van de commissie. In hoofdstuk 3 wordt de collegenota van 11 juni 2009 besproken, dat is de papieren voorbereiding van de besluitvorming in het college. In hoofdstuk 4 geeft de commissie een korte schets van de context waarin het besluit is genomen en in het daarop volgende hoofdstuk, hoofdstuk 5, schetst de commissie het toen geldende juridisch kader. In hoofdstuk 6 tenslotte, treft u de bevindingen van de commissie.

In het rapport is slechts één bijlage opgenomen, de collegenota van 11 juni 2009. De andere bijlagen kunt u vinden op de website van de gemeente Beverwijk, bij de datum van de vergadering van 11 juli 2017. In de inhoudsopgave zijn wel alle bijlagen genoemd.

2 Samenvatting van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat eerst een samenvatting van de bevindingen. Die samenvatting is gebaseerd op de hoofdstukken 3 tot en met 6, met een nadruk op het laatste hoofdstuk waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord. Die antwoorden staan ook in dit hoofdstuk, maar zij zijn omwille van de leesbaarheid niet letterlijk uit hoofdstuk 6 overgenomen.

Het tweede deel bevat de conclusies van de onderzoekscommissie. Daarop volgen enkele aanbevelingen. Na lezing van dit hoofdstuk bent u goed op de hoogte van de inhoud van het rapport, maar de commissie beveelt u ook de achter- en dus onderliggende hoofdstukken van harte aan.

2.1. Samenvatting van de bevindingen

In 2009 is er in het Beverwijkse bestuur, in de gemeenteraad en in het college van burgemeester en wethouders, breed draagvlak om te investeren in de openbare ruimte. Er zijn, zo kan begin 2009 worden vastgesteld, al verschillende projecten in uitvoering en gerealiseerd, maar er wordt dan aan de voorbereiding van nog een aantal nieuwe plannen gewerkt. Het zijn grote plannen die, getuige het collegeprogramma 2006 - 2010, Beverwijk een vitaler stad zullen maken. Het gaat onder meer om plannen voor het Stationsplein, het Meerplein en de Wijkerbaan. Het betreft woningbouw, winkelruimte, horeca, twee ondergrondse parkeergarages, verplaatsing van Heliomare en ook investeringen in riool en wegen voor het openbaar vervoer.

Dat de plannen niet gefinancierd kunnen worden met de aanwezige liquide middelen is evident: het betreft projecten die tientallen miljoenen zouden moeten kosten. Er zal geld moeten worden geleend.

Het college en ambtelijke staf ondergaan beide in de voorbereidingen van het aangaan van de leningen die nodig zijn voor de uitvoering van de projecten, ingrijpende veranderingen. In de loop van de tweede helft van 2008 en het begin van 2009 heeft een groot deel van de ambtelijke top het gemeentehuis verlaten. Relevant in het kader van dit onderzoek is het vertrek van de gemeentesecretaris, diens plaatsvervanger, de concerncontroller, het hoofd van de afdeling stadszaken en het vertrek van het hoofd van de afdeling middelen. Zij verlaten allen kort na elkaar de ambtelijke dienst van Beverwijk. Binnen het college is in september 2008 de portefeuille financiën overgedragen van wethouder Mosk naar de burgemeester, de heer Van Leeuwen.

Niet alleen in het gemeentehuis van Beverwijk verandert er veel in die tijd. Na een lange aanloop valt in Amerika in het najaar van 2008 de bank Lehman Brothers om. Deze val kan worden gezien als het begin van de diepste recessie sinds de Tweede Wereldoorlog. Die recessie zou uiteraard niet aan Beverwijk voorbij gaan en gevolgen hebben voor de plannen die op dat moment nog gerealiseerd moeten worden. Immers, die plannen bestonden voor een groot deel uit vastgoed. En het is die markt die door de recessie zwaar zal worden geraakt.

In het Beverwijkse bestuur is in 2009 sprake van een coalitie van twee partijen. Deze partijen leveren elk twee wethouders in het college en zij hebben in de raad een ruime meerderheid. In de raad die toen 25 zetels groot was, heeft het CDA vijf zetels en de PvdA tien.

In die context besluit het college op 11 juni 2009 tot het aangaan van leningen met het oog op het verwezenlijken van de projecten. Het college besluit in totaal zes leningen aan te gaan: vier leningen (drie van 20 miljoen euro en een van 16 miljoen euro) met een looptijd van 50 jaar en twee (11 en 8 miljoen euro) met een looptijd tot 1 juli 2015. Het geld komt niet direct beschikbaar. De leningen komen, getuige de collegenota, in tranches beschikbaar: van de leningen met een looptijd van 50 jaar

zou de eerste 20 miljoen op 15 december 2009 worden gestort en de overige drie op dezelfde datum in de drie jaren erna. De twee korter lopende leningen zouden op 1 juli 2010 (11 miljoen) en 1 juli 2011 worden gestort.

Het initiatief voor het aangaan van de leningen komt van de burgemeester tevens portefeuillehouder.

De teamleider financiële administratie is begin 2009 door de burgemeester/portefeuillehouder en de gemeentesecretaris gevraagd een liquiditeitsplanning op te stellen en onderzoek te doen naar de verschillende mogelijkheden om geld aan te trekken. Die planning en een beschrijving van die mogelijkheden heeft hij in een memo van 21 april 2009 aan de portefeuillehouder en de gemeentesecretaris aangeboden.

De liquiditeitsplanning is gebaseerd op projecten en voor ieder project wordt inzicht gegeven in de voor dat project benodigde middelen en zelfs een fasering daarvan. De projectleiders zijn verantwoordelijk voor de input van de financiële gegevens en de projectplanningen. De onderzoekscommissie heeft niet kunnen achterhalen of, ten behoeve van de liquiditeitsprognose, de planning van de projecten en het stadium van besluitvorming door iemand gecontroleerd zijn.

Vast staat dat het college op 11 juni 2009 het besluit neemt om de hierboven beschreven zes leningen aan te gaan. Niet helemaal duidelijk is geworden wanneer het voorstel is besproken, wat er aan stukken ter behandeling voorlag en wat er is besproken. Bij het gebrek aan notulen van de vergadering heeft de commissie hier slechts de beschikking over de herinnering van de aanwezigen. En die lopen uiteen. Sterker, betrokkenen hebben er allemaal een andere herinnering aan. De burgemeester en een wethouder herinneren zich niet dat er een bespreking van het besluit is geweest; de andere drie wethouders herinneren zich een bespreking in twee vergaderingen. Maar wat in die twee vergaderingen is besproken is niet duidelijk geworden. Een wethouder zegt dat de eerste keer een algemene toelichting is gegeven op de projecten die met leningen zouden kunnen worden gerealiseerd en dat het niet specifiek over de leningen ging; een andere wethouder beschrijft de bespreking van de leningen juist als een, voor hem, plechtig moment.

De burgemeester sprak tijdens zijn verhoor het vermoeden uit dat het voornemen de leningen aan te gaan in de stuurgroep Grote Projecten is besproken. In die stuurgroep zaten alle collegeleden en wellicht, zo begreep de commissie de suggestie van de burgemeester, was in de stuurgroep het leningenbesluit voorbesproken. Van vergaderingen van die stuurgroep in 2009 tot aan 11 juni 2009 zijn de notulen van de vergaderingen aan de commissie beschikbaar gesteld. Het vermoeden van de burgemeester werd daarin niet bevestigd.

Wat er precies aan stukken voorlag tijdens de vergadering is niet helemaal duidelijk geworden. Een van de wethouders herinnert zich een dik pak papier, maar de commissie heeft geen relevante documenten gevonden die samen een dergelijk pak zouden maken. Uit wat de commissie aan documenten heeft ontvangen en wat uit de verhoren naar voren is gekomen, lijkt het vrijwel zeker dat de besluitvorming in de vergadering op 11 juni 2009 plaatsvond op basis van drie vel A4; dat is de nota zoals deze als bijlage bij dit rapport is opgenomen, maar zonder voorblad. Dat voorblad dat boven op een nota ligt en waarop de concipiënt van het stuk en de portefeuillehouder hun paraaf plaatsen als zij het stuk behandelrijp vinden voor de collegevergadering, werd bij dit besluit vrijwel zeker pas ná de vergadering opgesteld. Op het voorblad kunnen de leden van het college voor de vergadering aangeven of zij akkoord zijn met het stuk en dat het dus wat hen betreft niet hoeft te worden besproken, of dat zij het zien als bespreekpunt voor de vergadering van het college. Daarom heeft een wethouder niet geparafeerd: toen het oplegvel was opgesteld en na de vergadering ter parafering werd rondgelopen langs de collegeleden, was deze wethouder niet aanwezig.

De collegenota met daarin het advies de leningen af te sluiten die in de vergadering voorlag heeft niet bepaald de kenmerken van een document dat 'af' is. Het lijkt eerder of het stuk in haast ge-

schreven is: van een verkeerd geplaatst kopje wordt een pijl getrokken naar de naar plek waar het wel had moeten staan, onder het kopje 'Geheimhouding' staat niets. Ook onder 'Eerdere besluiten/bestaand beleid/nieuw beleid' en onder 'Consequenties voorgesteld besluit' staat geen uitleg. De nota bevat voorts alleen een algemene verwijzing naar de plannen waarvoor de leningen zouden worden aangegaan maar niet wordt uitgelegd waarvoor dat geleende geld dan precies nodig is. In de nota wordt namelijk slechts gesteld dat Beverwijk besloten heeft 'de komende jaren een fors aantal investeringen te doen'. De commissie heeft, als gezegd, geen andere documenten aangetroffen die op 11 juni 2009 bij de besluitvorming voorlagen en die een onderbouwing van de noodzaak tot de leningen over te gaan zou kunnen geven. Anders gezegd, welke die investeringen dan zijn wordt uit de collegenota niet duidelijk. De memo van 21 april 2009 en de liquiditeitsprognose die daarbij zat, en die vermoedelijk de basis van de besluitvorming waren, lagen niet ter tafel.

Er waren drie personen bij de voorbereiding van het besluit betrokken. De teamleider financiële administratie, die vanaf 1 mei 2009 tevens treasurer was, de gemeentesecretaris, die onder andere ook hoofd van de afdeling middelen was en de portefeuillehouder financiën die ook burgemeester was. De gemeentesecretaris parafeerde op het voorblad als hoofd van de afdeling middelen, als concern-controller, en uiteraard als gemeentesecretaris. Uit de verhoren bleek dat er tussen de teamleider en de gemeentesecretaris een verschil van inzicht bestond over de wijze waarop het concept-besluit aan het college zou moeten voorgelegd. De teamleider vond dat er in de voorgestelde besluitvorming een keuze aan het college had moeten worden voorgelegd tussen de in de nota voorgestelde langetermijnleningen, de gemeentesecretaris nam die suggestie niet over.

De gemeentesecretaris parafeerde het oplegvel dus vanuit verschillende verantwoordelijkheden. Desgevraagd vertelde de gemeentesecretaris dat hij een ambtenaar had gevraagd, om tunnelvisie te voorkomen, 'min of meer' de rol van concerncontroller op zich te nemen. Omdat die functionaris niet aanwezig was op de dag van het paraferen, tekende de gemeentesecretaris bij afwezigheid voor die ambtenaar. De functionaris van wie de gemeentesecretaris vermoedde dat hij die rol van controller op zich had genomen in deze besluitvorming, meldde de commissie desgevraagd dat hij die persoon niet was. Bij zijn weten had ook niemand anders de rol van concerncontroller vervuld.

Bij de voorbereiding is sprake geweest van een risico-inschatting. Uit de stukken en de verhoren blijkt dat die inschatting het verwachte verloop van de ontwikkeling van de rente betrof. De toen geldende rente werd, zo bleek uit de verhoren, als historisch laag beoordeeld en wat van die beoordeling ook zij, verwacht werd dat de rente zou gaan stijgen. Daarin werd het college gesteund door externe deskundigen die rentestijgingen voorspelden.

In een van de stukken die aan de commissie is overlegd, het memo van 21 april 2009, wordt opgemerkt in relatie tot de rente dat met het aangaan van de leningen zekerheid voor de lange termijn werd verkregen. Men zou dan zekerheid hebben over wat er tijdens de looptijd van de leningen aan rente moest worden betaald, tegen een, naar de beoordeling van toen, laag en vast rentetarief. De burgemeester verklaarde ook in deze zin.

Een ander mogelijk risico, dat (enkele) projecten niet door zouden gaan heeft in de besluitvorming geen rol gespeeld. De mogelijkheid dat projecten vertraagd zouden raken deed dat wel, zo blijkt uit enkele verhoren, maar het besluit bevat geen anticipatie op die mogelijkheid. Dat zou bijvoorbeeld hebben gekund door leningen pas later aan te gaan en/of niet in een keer aan te gaan. De gemeentesecretaris beschrijft dat er is nagedacht over de mogelijkheid bij het eventuele niet doorgaan van projecten, overtollig geld uit te lenen aan andere gemeenten. Of andere betrokkenen over deze mogelijkheid van doorlenen hebben nagedacht is de commissie niet gebleken. De burgemeester verklaart daarover dat hij dat in ieder geval niet voor het nemen van het besluit had overwogen.

De raad is niet betrokken bij de voorbereiding van het besluit. De burgemeester heeft in zijn verhoor gesteld dat dat, achteraf gezien, had moeten gebeuren. Hij noemde het aangaan van de leningen

toen een majeure beslissing die aan de raad had moeten worden voorgelegd. Dat standpunt komt overeen met het bepaalde in artikel 169 lid 4 Gemeentewet. Dat artikel stelt dat de leden van het college de raad inlichtingen geven over de uitoefening van enkele bevoegdheden, waaronder het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen, als de raad daarom verzoekt of de uitoefening van die bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Dat artikel bepaalt vervolgens dat het college dan geen besluit neemt dan 'nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen'. De commissie is met de burgemeester van mening dat het college de raad had moeten informeren. Ook omdat het college met het aangaan van verplichtingen buiten de vastgestelde begroting om, het budgetrecht van de raad lijkt aan te tasten.

In aanvulling hierop heeft de commissie onderzocht of er, nu de raad niet van te voren door het college in de gelegenheid is gesteld zijn standpunt over het voorgenomen besluit te bepalen, wel vooraf overleg is geweest met de fractievoorzitters van de coalitiepartijen. Dat dat zou zijn gebeurd is een steeds terugkerend verhaal in de Beverwijkse politiek. Uit stukken en uit de verhoren is de commissie daarvan echter niets gebleken. Alle betrokkenen verklaren dat van vooroverleg met de fractievoorzitters over het aangaan van de leningen geen sprake is geweest en enig bewijs van het tegendeel ontbreekt. De commissie heeft overigens een niet-anoniem signaal ontvangen dat wel zou wijzen op betrokkenheid van beide fractievoorzitters van de coalitie bij de voorbereiding van het collegebesluit. Dat signaal bleek, toen de commissie daar naar vroeg, zonder feitelijke onderbouwing.

2.2. Conclusies

De onderzoekscommissie concludeert:

- dat bij de voorbereiding een te kleine kring van mensen betrokken is geweest: drie. Twee daarvan, de gemeentesecretaris en de burgemeester/portefeuillehouder, hadden in de voorbereiding en bij besluitvorming verschillende rollen. De kring was zowel ambtelijk als bestuurlijk te klein: te weinig mensen hebben zich voordat het voornemen de leningen aan te gaan op de agenda van de collegevergadering stond, met de voorbereiding bezig gehouden en bezig kunnen houden. De ambtelijke organisatie was verzwakt. Dat er vanuit concern control naar het voorgenomen besluit is gekeken, zoals de gemeentesecretaris stelde, is de commissie niet gebleken. Dat had wel moeten;
- dat de voorbereiding van de besluitvorming op 11 juni 2009 gebrekkig was. De collegeleden krijgen de collegenota pas kort voor of waarschijnlijk zelfs pas tijdens de collegevergadering te zien. In relatie hiermee: het is onwenselijk dat een oplegvel waarmee een collegelid voor een vergadering kenbaar kan maken dat hij of zij akkoord is met een voorgenomen besluit dan wel het besluit wil bespreken, achteraf wordt opgesteld;
- dat de voorbereiding ook in een andere aspect gebrekkig was. De nota die in de vergadering ter bespreking voorlag is te beperkt voor het besluit dat er op is gebaseerd. De nota bevat informatie over verschillende leningen die het college aan zou kunnen gaan, maar geen informatie voor welke projecten het aan te trekken geld is bedoeld. Het legt ook geen enkel verband met andere documenten waaruit dat wel zou blijken. Daarmee is op basis van dit document onduidelijk waarom op dát moment in één keer de verplichting € 95 miljoen te lenen moest worden aangegaan. Andere essentiële onderdelen van het besluit (consequenties van het besluit, evt. geheimhouding, relatie tot eerdere besluiten) zijn in de nota niet uitgewerkt en de nota draagt ook (andere) tekenen van haastwerk. De commissie is van oordeel dat bij een voorgenomen besluit van deze omvang de nota vollediger had kunnen en moeten zijn. Dat dit stuk geagendeerd is voor de collegevergadering is niet eenvoudig te begrijpen. Dat men er (vrijwel zonder discussie) mee akkoord ging is vermoedelijk te verklaren vanuit de breed gedragen ambitie Beverwijk beter te maken. De commissie is van mening dat hier sprake is van tunnelvisie;

- dat het besluitvormingsproces, vermoedelijk door die tunnelvisie, een te sterke focus had op het verzorgen van financiële middelen met een vaste rente. Andere risico's die bij de financiering van de projecten een rol hadden kunnen spelen, dat zij niet door zouden gaan of vertraging zouden oplopen, al dan niet in relatie tot de slechte economische situatie, speelden in de besluitvorming in het geheel niet, respectievelijk nauwelijks, een rol. Dat had wel moeten;
- dat de raad door het college geconsulteerd had moeten worden over het voornemen de leningen te sluiten. De Gemeentewet (art. 169 lid 4) schrijft dat voor, maar ook de aantasting van het budgetrecht van de raad, verplichtte het college de raad te informeren. De gemeenteraad is door de handelswijze van het college niet in de gelegenheid geweest over de voorgenomen projecten, de uitgangspunten die bij het aangaan van de leningen werden gehanteerd, de risico's of onzekerheden rond de verwezenlijking van de projecten en over de specifieke gevolgen voor de gemeentefinanciën van het aangaan van de leningen, in zijn geheel en in onderling verband te spreken en zijn standpunt daarover te bepalen. Of dat tot een andere uitkomst had geleid is onbekend, maar niet onwaarschijnlijk²;
- dat er geen sprake is geweest van betrokkenheid van de fractievoorzitters van de coalitiepartijen bij het voorbereiden van het besluit tot het aangaan van de leningen. Wellicht dat het vermoeden dat zij daar wel bij betrokken waren voortkomt uit de hoop dat de raad op de een of andere manier toch bij de voorbereiding betrokken was geweest, van enige feitelijke onderbouwing van dat vermoeden is niets gebleken.

2.3 Aanbevelingen

Dit rapport verschijnt ruim acht jaar na het besluit dat centraal stond in het onderzoek. Dat betekent dat de commissie zich heeft afgevraagd welke aanbevelingen passen op de hierboven gepresenteerde bevindingen en conclusies. Het zou voor de hand liggen een aanbeveling te doen over de noodzaak van het scheiden van functies die beter niet door een persoon bekleed kunnen worden. Of aan te bevelen belangrijke collegebesluiten niet in (te) kleine kring voor te bereiden, deze beter te onderbouwen en beter te documenteren. De commissie had, als dit rapport dichter bij het besluit was verschenen, zeer vermoedelijk ook een aanbeveling gedaan over de noodzaak van het consulteren van de raad bij een dergelijk besluit. Maar dat zou gezien het tijdsverloop betekenen dat de bevindingen worden geprojecteerd op de huidige stand van zaken. De commissie doet dus geen aanbevelingen naar aanleiding van de bevindingen over de besluitvorming, de voorbereiding en de communicatie daarover, van de collegenota van 11 juni 2009.

De commissie doet wel de volgende aanbevelingen die betrekking hebben op het punt van de geheimhouding en openbaarmaking van collegebesluiten. Het is de commissie in de huidige raadsperiode opgevallen, dat dit nog niet helemaal goed geregeld lijkt. De commissie adviseert de raad het college te vragen een Geheimhoudingsprotocol op te stellen waarin ten minste de volgende onderwerpen geregeld worden:

- het aantal collegebesluiten onder geheimhouding tot het noodzakelijk minimum te beperken (openbaarheid is de norm, geheimhouding de uitzondering);
- een registratie van besluiten bij te houden die onder geheimhouding zijn genomen met de datum waarop deze geheimhouding eindigt;
- een proces in te richten waardoor besluiten die onder geheimhouding zijn genomen op de datum waarop de geheimhouding vervalt actief aan de raad worden gestuurd;

² De commissie is er van overtuigd dat met het destijds informeren van de gemeenteraad vrijwel zeker een raadsenquête in 2016/2017 was voorkomen.

- een richtlijn te maken te maken die beschrijft welke van voorgenomen collegebesluiten aan de raad ter kennisname worden gebracht en welke ter consultatie en deze richtlijn aan de raad te sturen.

Tot slot doet de commissie de aanbeveling:

- te controleren of de beschrijving van de overdracht van treasuryactiviteiten zoals bedoeld in het Treasurystatuut voldoet, dan wel hanteerbaar is en naar aanleiding van die controle het Treasurystatuut eventueel aan te passen en de raad daarover te informeren.

3 De collegenota “Keuzevoorstel voor het aantrekken van financiering” van 11 juni 2009

Centraal in dit onderzoek staat de beslissing van 11 juni 2009 € 95 miljoen te lenen. Die beslissing is gebaseerd op de collegenota “Keuzevoorstel voor het aantrekken van financiering” van dezelfde datum en daarom speelt die nota een belangrijke rol. Dat geldt ook voor het ambtelijk memo van 21 april 2009 dat aan het collegevoorstel vooraf gaat.

3.1 De collegenota

De collegenota bestaat uit twee delen: een “voorblad” en een “Advies bestemd voor burgemeester en wethouders”, in totaal 4 bladzijden. Het voorblad bestaat uit een pagina en het advies uit iets meer dan twee bladzijden.³ In de collegenota wordt niet verwezen naar bijlagen. De onderzoekscommissie heeft naar onderliggende stukken gevraagd. Die bleken er niet te zijn. Voor een collegevergadering worden collegenota’s rondgestuurd langs de deelnemers aan de vergadering van het college. Elk lid kan dan op het voorblad aantekenen of hij/zij het voorstel wil bespreken of dat hij/zij instemt met het voorgestelde besluit. Als dat laatste geldt voor alle deelnemers, wordt het stuk niet besproken.

Op het voorblad staat dat de gemeentesecretaris, A. Lantain, de auteur is van de nota en vermeldt J.F.C. van Leeuwen als portefeuillehouder. De gemeentesecretaris heeft op het voorblad in drie functies geparafeerd: als gemeentesecretaris, als afdelingshoofd van de afdeling middelen en als financieel adviseur / concerncontroller.

De portefeuillehouder en drie wethouders paraferen ‘conform advies’ op het voorblad. Wethouder mevrouw Dorenbos – de Hen zette geen paraaf.

Uit het openbaar verhoor van mevrouw Dorenbos - de Hen

‘De reden dat er een streepje staat is dat ik inderdaad niet aanwezig was op het moment dat dit besluit zo is genomen met het voorblad erbij. Dat wil niet zeggen dat er ‘s ochtends niet uiteindelijk een overeenstemming was dat er een besluit genomen ging worden, maar daadwerkelijk het voorblad heb ik dus nooit gezien. Dus ook niet het stukje over geheimhouding. Daar is naar mijn weten ook in het college helemaal niet over gesproken of er wel of niet ... want er lag geen voorblad. Naar mijn weten lag er helemaal geen voorblad ‘s ochtends.’

Op het voorblad staat een handgeschreven aantekening, inhoudende dat het besluit geheim is tot gunning, op grond van artikel 10 lid 2 sub b van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB).

In het “Advies bestemd voor burgemeester en wethouders” staat onder andere:

- dat het aangaan van leningen de competentie van het college is;
- dat de uitvoering van de grote projecten is opgenomen in het collegeprogramma;
- dat de aanbesteding van de financiering wordt uitgevoerd met inachtneming van het treasurystatuut en de budgetregels.

Het besluit wordt als volgt gemotiveerd:

‘Beverwijk heeft besloten de komende jaren een fors aantal investeringen te doen. De financieringsbehoefte van de investeringen loopt per eind 2015 op tot € 93 miljoen met een tussentijdse top van € 125 miljoen in 2014. [...] De leningen worden aangegaan op basis van

³Registratienummer 2009 / 40026

onderhandse leningen conform de bepalingen in het treasury statuut. De financieringsbehoefte kan gesplitst worden in de onderdelen lang 30-60 jaar € 76 Milj. en relatief kort < 10 jaar € 42,5 Milj.'

Tabel 1: Voorstel lange termijn financiering

Lening	Hoofdsom	Storting	Looptijd	Rente	Aflossingsvorm
1	20.000.000	15-12-2009	50	5.30	lineair
2	20.000.000	15-12-2010	50	5.35	lineair
3	20.000.000	15-12-2011	50	5.40	lineair
4	16.000.000	15-12-2012	50	5.50	lineair

In het advies zijn drie varianten voorgelegd als uitgangspunt voor de aanbesteding lange termijn financiering. Dat zijn:

1. Looptijd 50 jaar met vaste aflossing en vaste rentepercentages.
2. Looptijd 50 jaar met vaste aflossing en vaste basisrente en vaste kredietspreadpercentages voor een periode van 3 jaar.
3. De eerste twee leningen nu en de tweede twee leningen op een later tijdstip vastleggen. Wij adviseren om de leningen nu vast te leggen. De extra kosten voor het nu vastleggen bedragen nu maximaal 0,2 %. Het risico voor latere vastlegging tegen hogere rente is aanzienlijk.

Het college kiest voor variant 2, conform het ambtelijk advies.

Tabel 2 Voorstel korte termijn financiering

Lening	Hoofdsom	Storting	Looptijd	Rente indicatie	Aflossingsvorm
5	8.000.000	1-7-2010	5	4.45	fixe
6	11.000.000	1-7-2011	4	4.75	fixe
7	10.000.000	1-7-2012	3	4.96	fixe
8	13.400.000	1-7-2013	2	5.10	fixe

Deze leningen zijn bedoeld voor de financiering van de parkeergarages. Hier wordt uitgegaan dat de garages per eind 2015 zullen worden verkocht.

Voor de korte termijn financiering zijn twee varianten voorgelegd:

- A. Alle leningen in de aanbesteding op te nemen;
- B. Twee korte termijn leningen (€ 8 miljoen en € 11 miljoen) voor de financiering van de parkeergarages nu aan te besteden. Twee korte termijn leningen (€ 10.000 en € 13.400) pas aan te besteden als de gelden nodig zijn.

Het college kiest voor variant B, conform het ambtelijk advies.

3.2 Het ambtelijk memo van 21 april 2009 met de liquiditeitsprognose

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 zijn er geen onderliggende stukken bij de nota van 11 juni 2009 en wordt er ook niet naar andere stukken verwezen; aan het collegebesluit van 11 juni 2009 gaat wel een ambtelijk memo vooraf. Dit memo is van 21 april 2009 en komt van de teamleider financiële administratie. Hij richt het aan de portefeuillehouder en aan de gemeentesecretaris. In dit memo

staan voorstellen voor het aangaan van leningen. De voorgestelde leningen en de bedragen in de ambtelijke memo komen grotendeels overeen met het ambtelijk advies in de collegenota van 11 juni 2009. Uit de openbare verhoren lijkt het beeld naar voren te komen dat dit memo niet bij de andere collegeleden dan de portefeuillehouder, bekend was.

In het memo wordt voorgesteld om medio mei 2009 de aanbesteding van de volgende leningen te laten plaatsvinden.

Tabel 3 Voorstel leningen memo 21 april 2009

lening	Hoofdsom	Starting	Looptijd	Aflossingsvorm
1	20.000.000	15-12-2009	30	fixe
2	8.000.000	1-7-2010	5	fixe
3	20.000.000	15-12-2010	30	lineair
4	11.000.000	1-7-2011	4	fixe
5	20.000.000	15-12-2011	30	lineair
6	10.000.000	1-7-2012	3	fixe
7	16.000.000	15-12-2012	30	fixe
8	13.400.000	1-7-2013	2	fixe

Het voorstel in het memo is om in totaal € 118.400.000,-- te lenen.

De uitgangspunten voor het leningenpakket die in het memo worden genoemd zijn:

- Het is gebaseerd op het liquiditeitsoverzicht;
- De kapitaalmarktrente is momenteel ongeveer gelijk aan het gemiddelde over de laatste 10 jaar;
- De korte rente is momenteel laag;
- De vergoeding voor uitgeleend kort geld is extreem laag;
- De realisatie is conform de voorwaarden uit het Treasurystatuut;
- Er is zekerheid voor de lange termijn;
- De aflossingsverplichtingen zoveel mogelijk gelijklopend met vrijvallende afschrijvingen;
- Gelet op de grote invloed die de kapitaalslasten van deze investeringen hebben op de financiële huishouding van de gemeente en de onzekerheid met betrekking tot de ontwikkeling van de rente op de kapitaalmarkt adviseert de opsteller om de financieringsbehoefte voor de investeringsperiode tot eind 2015 af te dekken.

In zijn verhoor heeft de opsteller van het memo, de heer De Ridder, gezegd dat er voor het opstellen van het memo overleg is geweest met de banken over looptijden en rente indicaties. Het memo is daarvan de weerslag.

In dat verhoor heeft hij voorts verklaard dat hij op enig moment tijdens een van de overleggen met de burgemeester en de gemeentesecretaris is gevraagd een liquiditeitsprognose op te stellen. Dat werd uiteindelijk een bijlage bij de memo. De Ridder heeft de in die prognose opgenomen bedragen en planningen voor de projecten aangereikt gekregen van de Stuurgroep Grote Projecten. De liquiditeitsprognose bevat naast de grote projecten ook een aantal lopende zaken.

Tabel 4 bevat een overzicht van de projecten die verwerkt zijn in de liquiditeitsprognose, de bijbehorende totaal bedragen die voorgesteld worden om te lenen, of de bedragen wel of niet afgeschreven kunnen worden en de termijn van afschrijving. De tabel is een deel van de tabel die als bijlage bij het memo van 21 april was gevoegd.

Tabel 4 Overzicht Projecten/Samenvatting liquiditeitsprognose (bedragen zijn x €1000,-)

Project		Totaal project	Afschrijving	Termijn van afschrijving
Broekpolder	Inkomsten	€ 3.970,- (min)	Nee	eenmalig
Woonwagens	Uitgaven	€ 600	Nee	eenmalig
Herstructurering oude wijken Meerestein fase 4, 5	Uitgaven	€ 190	Nee	eenmalig
Herstructurering oude wijken Prinsenhof fase 2	Uitgaven	€ 130	Nee	eenmalig
Oost doorverbinding rotonde	Uitgaven	€ 75	Ja	15 jaar
Oost doorverbinding Ringvaartweg	Uitgaven	€ 7.276	Ja, maar	onbekend
De Pijp bergbezinkbassin	Uitgaven	€ 5.200	Ja	60 jaar
De Pijp kistendamplan	Uitgaven	€ 244	Nee	eenmalig
Broekpolder Waterwijk	Uitgaven	€ 480	Ja	40 jaar
GRP herinrichting MJP Oosterwijk, afkoppelprogramma	Uitgaven	€ 5.224	Ja	60 jaar
Herstructurering oude wijken Burgerhartstraat (grec?)	Uitgaven	€ 150	Nee	eenmalig
Herstructurering oude wijken Burgerhartstraat (grec?)	Inkomsten	€ 100 min	Nee	eenmalig
Herstructurering oude wijken Kuenenplein 2 ^e fase	Uitgaven	€ 100	Nee	eenmalig
Herstructurering oude wijken Plantage	Uitgaven	€ 240	Nee	eenmalig
GRP –herstructurering plantage bijdrage	Uitgaven	€ 600	Ja	60 jaar
Wijkerbaan inclusief verkoop stadskantoor	Uitgaven	€ 4.900 min	Nee	Dekking stadhuis 40 jaar
Cay en Aagtenbelt collegenota 2008/10356	Uitgaven	€ 2.460	Nee	Cf planning netto dekking via mjr 2010 t/m 2013
Cay en Aagtenbelt collegenota 2008/10356	Inkomsten	€ 1.370 min	Nee	Cf planning netto dekking via mjr 2010 t/m 2014
Kwaliteitsslag Breestraat	Uitgaven	€	Nee	
Opbrengsten vrijkomende locaties	Uitgaven	€	Nee	
Verkoop onroerende goed	Uitgaven	€	Nee	
Alkmaarseweg GRP en herinrichting aankoppelprogramma	Uitgaven	€ 6.295	Ja	60 jaar
Centraal Beverwijk afkoppelprogramma	Uitgaven	€ 15.649	Ja	60 jaar
GRP sanering overstort WaZ	Uitgaven	€ 1.552	Ja	60 jaar

afkoppelprogramma				
Wijkerbaan infrastructuur GRP afkoppelprogramma	Uitgaven	€ 2.714	Ja	60 jaar
Stadhuis, inclusief kantoren	Uitgaven	€ 17.820	Ja	40 jaar
Ontbinding contract Parkeergarage Wijkermolen 4	Uitgaven	€	Nee	Eenmalig?
Parkeergarage Stationsplein (afkoopsom stadhuis + verhuur kantoren)	Uitgaven	€ 2.400	Nee	40 jaar
Parkeergarage Stationsplein (vanaf 2012)	Uitgaven	€ 995	Nee	Cf jaarplanning
Grex Stationsgebied lasten	Uitgaven	€ 18.200	Nee	Cf jaarplanning
Grex Stationsgebied baten	Inkomsten	€ 14.900 min	Nee	Cf jaarplanning
Grex Wijckerpoort	Uitgaven	€ 3.446	Nee	Cf jaarplanning
Heliomare	Uitgaven	€ 21.001	Ja	40 jaar
Groen- en waterplan bijdrage Beverwijk	Uitgaven	€ 1.200	Nee	eenmalig
Groen- en waterplan Subsidie derden	Inkomsten	-	Nee	Cf jaarplanning
Grex Westelijk Beverwijk	Uitgaven	€ 2.500	Nee	Cf jaarplanning
Grex Westelijk Beverwijk (Voorlopige inschatting resultaat grex)	Uitgaven	€ 6.000 min		Cf jaarplanning
Westelijke randweg	Uitgaven	€ 2.300	Nee	eenmalig
GRP herinrichting MJP WaZ	Uitgaven	€ 2.188	Ja	60 jaar
Nuon omlegging kabels en leidingen verwijderen lasten naar derden	Uitgaven		Nee	????
Meerplein (vanaf 2010)	Uitgaven	€1.997 min	Nee	Cf jaarplanning
Claim X	Uitgaven	€ 1.100	Nee	eenmalig
BTW compensatiefonds	Uitgaven	€ 5.000 min	Nee	eenmalig
Rente langlopende leningen		€ 1.835	Nee	Cf jaarplanning
Aflossing lang lopende leningen		€ 7.338	Nee	Cf jaarplanning
Totaal		€ 93.263		

Uit deze tabel blijkt voor welke projecten de liquiditeitsprognose is opgesteld en voor welke projecten de leningen zijn aangegaan. Als alle projecten uit deze prognose volgens planning zouden doorgaan, dan zou, aldus het memo, de financieringsbehoefte € 93.263.000 zijn.

4 De context van het besluit van 11 juni 2009

4.1 Samenstelling college van burgemeester en wethouders, de portefeuillevverdeling en de samenstelling gemeenteraad

Het college bestaat in voorjaar 2009 naast de burgemeester uit PvdA- en CDA-wethouders. De samenstelling van het college is dan als volgt:

- De heer J.F.C. van Leeuwen, burgemeester
Programma's: Openbare orde en veiligheid, Integrale veiligheid, Middelen
voorzitter Stuurgroep Grote Projecten
Projecten: Stadhuis
- De heer M. Dijkshoorn (PvdA)
Programma's: Ruimtelijke ordening en stedenbouw, Inrichting en beheer openbare
ruimte, Volkshuisvesting
Projecten: Burgerhartstraat, Groen- en waterplan, Heliomare/zorgtrefpunt,
Kuenenplein 2^e fase, Plantage, Stationsgebied 1^e fase, Westelijk
Beverwijk, Wijckerpoort Stationsgebied 2^e fase, CAIJ Aagtenbelt
- De heer F. Mosk (CDA)
Programma's: Verkeer en wegen, water en riolering, Onderwijs
Projecten: Oostelijke doorverbinding deel 1 en deel 3, P+R, busbaan
Wijckermolen, bebouwd parkeren, Westelijke Randweg,
Traversetafel
- Mevrouw Dorenbos – de Hen (PvdA)
Programma's: Sociale zaken en uitstroombevordering, Jeugd, Maatschappelijke
ondersteuning, Kunst en Cultuur
Projecten: geen
- De heer F. J.A. Frowijn (CDA)
Programma's: Economische Zaken, Sport, Milieu, Afvalbeheer.
Projecten: Meerplein, Wijkerbaan, De Pijp en Broekpolder.

De gemeenteraad, dan nog 25 zetels groot, bestaat in deze periode uit de volgende fracties:

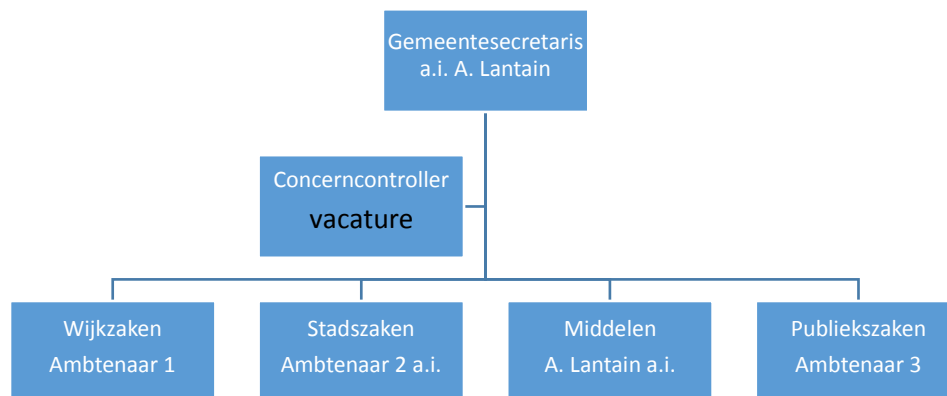
- Partij van de Arbeid: 10 zetels - fractievoorzitter de heer C.J.M. Bodewes
- CDA: 5 zetels – fractievoorzitter de heer V.G.A. Kellenaar
- VVD: 4 zetels - fractievoorzitter de heer F.H.J. Koster
- Groen Links 3 zetels – fractievoorzitter de heer H. Erol
- Democraten Beverwijk 2 zetels - fractievoorzitter J.A.L. Backer
- Gemeentebelangen 1 zetel - fractievoorzitter mevrouw C. C. Bilars-Don

4.2 De ambtelijke organisatie eind 2008 begin 2009

Een groot deel van de top van de ambtelijke organisatie verlaat het gemeentehuis in de periode van eind 2008, begin 2009. In oktober 2008 verlaat de gemeentesecretaris na ruim 16 jaar de organisatie.

De heer A. Lantain wordt per 15 december 2008 aangesteld als interim gemeentesecretaris.⁴ De adjunct gemeentesecretaris, die de gemeentesecretaris bij diens afwezigheid verving en bedrijfsvoering in zijn portefeuille had, vertrekt kort na de 'oude' secretaris. Ook het afdelingshoofd middelen gaat omstreeks die tijd weg. Op 1 januari 2009 volgt het hoofd stadszaken. De concerncontroller verlaat de organisatie op 1 februari van dat jaar. Hij wordt niet opgevolgd.

Op 11 juni 2009 ziet de top van ambtelijke organisatie er als volgt uit (de namen van de ambtenaren die geen rol spelen in dit onderzoek zijn niet vermeld):



Figuur 1 Organogram juni 2009

4.3 Beverwijk Vitale Stad

Het college dat in 2006 aantreedt en dat dan nog steunt op een meerderheid van PvdA, CDA en Democraten Beverwijk, stelt het collegeprogramma "Beverwijk en Wijk aan Zee: Fraai, groen, schoon en bruisend!" vast. Het programma Beverwijk Vitale Stad is een belangrijke pijler van het collegeprogramma. Het programma is een verzameling projecten in de openbare ruimte, groenprojecten, parkeergarages, rioleringsprojecten. Het maakt een groot deel uit van het collegeprogramma dat een gedetailleerde opsomming van alle projecten bevat.

4.3.1 Stuurgroep grote projecten

De stuurgroep projecten Vitale stad is in november 2008 omgevormd naar de stuurgroep Grote Projecten. De voorzitter is de burgemeester, de heer Van Leeuwen. De stuurgroep bestaat voorts uit alle overige collegeleden⁵, de gemeentesecretaris en verschillende ambtenaren. Daarnaast worden iedere vergadering afzonderlijke projectleiders uitgenodigd om desgevraagd hun project in de stuurgroep te bespreken / toe te lichten.

4.3.2 Rapportage Grote Projecten

Eind 2008 begin 2009 trekt de gemeentesecretaris een programmamanager aan en deze programmamanager krijgt de opdracht 'een beschrijvende inventarisatie van de grote projecten te leveren'. Dat doet hij met de Rapportage Grote Projecten.

In die rapportage wordt de voortgang beschreven van de projecten:

1. Stationsgebied
(Heliomare/Zorgtrefpunt, Stadhuis, Busbaan en parkeergarage Wijckermolen)
2. Wijckerpoort
(busbaan Wijckerpoort en spoorwegovergang)

⁴ Hij zou blijven tot 1 september 2009.

⁵ Wethouder mevrouw Dorenbos - de Hen is agenda lid.

3. Meerplein
(Herinrichting Breestraat en gebied Breestraat-Meerplein)
4. Wijkerbaan
5. De Pijp
6. Herstructurering oude wijken
(Plantage, Meerestein, Kuenenplein, Burgerhartstraat, Prinsenhof)
7. Westelijk Beverwijk
8. Groen- en waterplan
9. Broekpolder
10. Bebouwd parkeren
11. Westelijke randweg
12. Oostelijke doorverbinding
Fase 1, 2 en 3
13. Traverse

Een aantal projecten dat is opgenomen in deze rapportage is nog in het beginstadium van ontwikkeling. Andere projecten zijn vergevorderd. De rapportage maakt voor ieder project inzichtelijk wat de stand van zaken is met betrekking tot de besluitvorming en de voortgang van de projecten. Ook risico's, zoals mogelijke vertraging, zijn in de rapportage in kaart gebracht. De Rapportage Grote Projecten wordt 23 maart 2009 door het college vastgesteld⁶ en aan de gemeenteraad gestuurd.

4.4 De maatschappelijke context

In 2008 begint, al is dat een kwestie van definitie, met het omvallen van de Lehmanbank in Amerika, de zogenaamde bankencrisis die leidt tot een economische crisis. Het handelen van het college moet, wat de onderzoekscommissie betreft, worden gezien in het perspectief van de maatschappelijke context.

Dat het college is zich ten tijde van de besluitvorming omtrent de leningen bewust was van de economische moeilijkheden. In de Kadernota 2010-2014, die enkele dagen na de beslissing € 95 miljoen te lenen op 15 juni 2009 in de commissie Algemeen Bestuur, Veiligheid en Middelen en op 1 in juli 2009 in de gemeenteraad wordt besproken, staat het volgende te lezen.

‘Om de eventuele negatieve gevolgen van de crisis en de recessie af te zwakken kiezen wij voor de volgende lijnen: doen wat we afgesproken hebben en dus niet ombuigen op investeringen’.

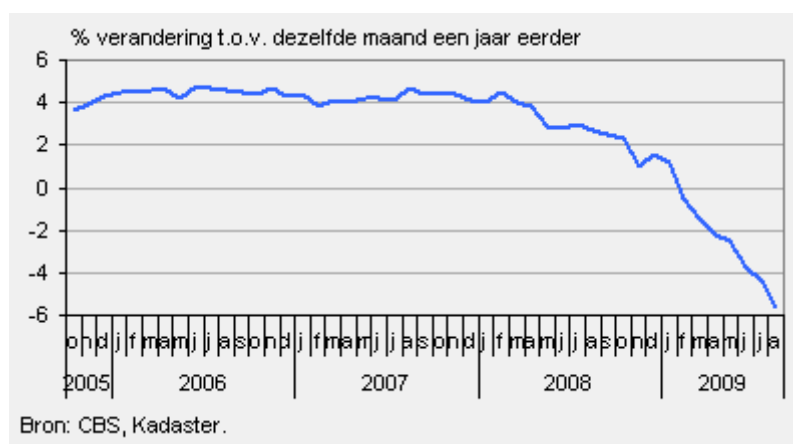
‘Wij hebben de ambitie om de investeringen zoals genoemd in de Rapportage Grote Projecten en de beheerplannen voor de openbare ruimte, inclusief GRP, voortvarend op te blijven pakken. Deze investeringen zijn cruciaal in het aanjagen en stimuleren van de lokale economie. Behalve een stimulans voor de bouw is hier sprake van een impuls voor onze stad. De veroudering in de openbare ruimte die in sommige delen de aantrekkelijkheid van Beverwijk onder druk zet, gaan wij tegen met investeringen in de openbare ruimte.’

Het college was zich dus bewust van de zorgelijke economische ontwikkeling, en dacht lokaal de economie te stimuleren. Maar die economische ontwikkeling, de woningbouw, projectontwikkeling stagneerden internationaal, nationaal, regionaal en niet alleen in Beverwijk. Dat blijkt uit een selectie uit de berichtgeving uit die tijd.

⁶ Als loopstuk. Registratienummer 2009/16741. Zie bijlagen.

Op 1 april 2009 publiceert het Centraal Planbureau (CPB) het artikel 'Nederland verkeert in een diepe recessie'.⁷ Samengevat zegt het CPB daarin dat de Nederlandse economie in 2009 naar verwachting met 3,5 % krimpt. Ook voor 2010 wordt krimp voorspeld: 0,25 %. De belangrijkste oorzaak van de economische teruggang is de inzakkende relevante wereldhandel. De krimp van de Nederlandse economie is naoorlogs record. Als gevolg van de recessie houden, aldus het CPB, "Consumenten de hand op de knip".

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) presenteert 21 september 2009 het artikel "Prijzen bestaande woningen weer lager" op haar website. Hieruit komt de volgende grafiek". Daaruit is af te leiden dat woningprijzen bleven stijgen tot begin 2009. Daarna dalen zij.



Twynstra Gudde publiceert in juni 2009⁸ het 'Nationaal Kantorenmarkt Onderzoek 2009', met als ondertitel, 'Effecten van de economische crisis'. De conclusie van dat bureau is dat de tweede helft van 2009 de vraag naar kantoorruimte zal inzakken en dat er minder kantooroppervlakte in gebruik zal blijven. Het merendeel van de gebruikers verwacht op korte termijn een afname van het aantal medewerkers, dat die afname zal aanhouden tot 2012, en dat alles onder druk van de economische crisis.

Meer lokaal van belang is de aankondiging van Corus in januari 2009, dat het bedrijf 3.500 banen wil schrappen. Daarvan zullen 800 banen in Nederland verdwijnen.⁹

Er wordt ook, net als in de zojuist aangehaalde Kadernota, opgeroepen om meer te investeren. Toenmalig minister Van der Laan voor Wonen, Wijken en Integratie doet dat bijvoorbeeld tijdens het congres van de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen in Haarlem:

'Blijven bouwen is één van de beste medicijnen om de pijn van de crisis in de bouwsector en de economische crisis in ons land een stuk te verzachten. Kabinet en bouwsector moeten daarom sámen bouwen en ontwikkelen voor de publieke zaak.'¹⁰

⁷ <https://www.cpb.nl/persbericht/329165/cep-2009-nederland-verkeert-diepe-recessie>

⁸ www.consultancy.nl/rapporten/twynstra-gudde/twynstra-gudde-kantorenmarktonderzoek-2009+&cd=2&hl=nl&ct=clnk&gl=nl

⁹ NRC Handelsblad, 26 januari 2009

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2009/05/14/van-der-laan-blijven-bouwen-om-crisis-in-bouwsector-te-bestrijden>

5 Wet- en regelgeving in 2009 met betrekking tot het aangaan van leningen

In dit hoofdstuk wordt het in 2009 voor het aangaan van de leningen geldende juridisch kader uiteengezet. Dat kader bestaat uit regels over:

- het aantrekken en uitzetten van geld en het beperken van de risico's daarbij (5.1);
- de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders (5.2);
- het informeren van de gemeenteraad (5.3) en;
- de Wet openbaarheid van bestuur (5.4).

De hieronder gegeven uiteenzetting betreft alleen de gemeente Beverwijk en gaat over de regels die in 2009 golden. Dat daarin besproken wetten ook voor provincies en bijvoorbeeld waterschappen golden, staat daar dus niet vermeld.

5.1 Het aantrekken en uitzetten van geld

Treasury betekent het sturen en beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico's. De termen treasuryfunctie en financieringsfunctie worden door elkaar gebruikt maar betekenen hetzelfde. De onderzoekscommissie gebruikt de term treasuryfunctie.

5.1.1 Wet financiering decentrale overheden

In de Wet financiering decentrale overheden 2001 (hierna Wet fido) zijn kaders gesteld voor een verantwoorde en professionele inrichting en uitvoering van de treasuryfunctie van gemeenten. De belangrijkste doelstellingen van deze wet zijn: het bevorderen van een solide financiering en kredietwaardigheid van de decentrale overheden, het beheersen van renterisico's en het vergroten van transparantie.

De financieringsfunctie omvat alle handelingen met betrekking tot financiële waarden, zoals lenen, beleggen, betalen, afdekken van risico's en verlenen van garanties.

Op grond van deze wet zijn gemeenten, aldus de toelichting op het Treasurystatuut 2006 van de gemeente Beverwijk, verplicht een treasurystatuut vast te stellen. In Beverwijk geldt in 2009 het Treasurystatuut Beverwijk 2006. In de vorm van een paragraaf bij de begroting moet het toekomstige beleid vastgelegd en over de uitvoering van dat beleid dient verantwoording te worden afgelegd door middel van een "treasuryverslag" onderdeel uitmakend van de jaarrekening.¹¹

5.1.2 Treasurystatuut Beverwijk 2006

In 2001 is het eerste Treasurystatuut door de gemeenteraad vastgesteld. In 2006 is het statuut geactualiseerd en het gewijzigde statuut gold in 2009. Het statuut kent drie onderdelen: risicobeheer, gemeentefinanciering en kasbeheer. Het regelt tevens de administratieve organisatie rond treasury en de interne controle daarop.

Dat laatste betekent dat twee functionarissen elke transactie autoriseren, en dat uitvoering en controle gescheiden zijn. Er is overigens een uitzondering op de regel dat twee handtekeningen nodig zijn. Voor het aantrekken van onderhandse leningen volstaat de handtekening van de burgemeester (art. 16).

Het statuut bevat ook regels voor de wijze van aanbesteden. Dat betekent onder andere dat bij drie banken offerte gevraagd moet worden (art. 13 lid 6).

¹¹ Zie ook de Memorie van Toelichting op de Wet fido, TK 1999–2000, 26 906, nr. 3.

Het statuut geeft de gemeenteraad en college een aantal taken (art. 15) die in het kader van dit onderzoek relevant zijn. De raad stelt de treasurydoelstellingen, het treasurybeleid, beleidskaders en limieten vast; houdt toezicht op het treasurybeleid en de uitvoering hiervan; en voert niet aan het college overgedragen treasuryactiviteiten uit.

Het college zorgt voor het uitvoeren van het treasurybeleid en rapporteert aan de gemeenteraad over de uitvoering ervan.

Artikel 16 regel 12 van het Treasurystatuut bepaalt dat voor het garanderen van middelen uit hoofde van de publieke taak het college bevoegd is maar dat er een autorisatie moet zijn van de gemeenteraad.

5.2 Bevoegdheden van college en gemeenteraad met betrekking tot de leningen

5.2.1 Privaatrechtelijke rechtshandelingen

Op grond van artikel 160 lid 1, onder e Gemeentewet is het college bevoegd privaatrechtelijke rechtshandelingen aan te gaan. Het aangaan van een lening is zo'n handeling.

Of het college daarmee ook bevoegd was de leningen aan te gaan van het besluit van 11 juni 2009, is echter daarmee nog niet vastgesteld. De bevoegdheid onder artikel 160 lid 1 wordt ingeperkt door is overige wet- en regelgeving. Een van die regels, het Treasurystatuut, kwam hierboven al aan bod.

5.2.2 Begroting, administratie en controle

In de Gemeentewet, in het Besluit begroten en verantwoordend provincies en gemeenten 2004, in de Financiële verordening gemeente Beverwijk 2007 en het Treasurystatuut 2006 staan regels met over de begroting, de verantwoording, controle en bevoegdheden die destijds golden. Deze regels worden hierna toegelicht.

Besluit begroten en verantwoordend 2004 (art. 186 Gemeentewet)

Artikel 186 Gemeentewet (en art. 9, 2^e lid, onder d, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, verder BBV te noemen) verplicht tot het opnemen van een financieringsparagraaf bij de begroting en het jaarverslag.

Het BBV schrijft voor dat de raad jaarlijks voor 15 november een begroting vaststelt voor het daaropvolgende kalenderjaar.

Daarnaast verplicht het BBV dat in de begroting, naast de baten en lasten per programma voor het eerstvolgende kalenderjaar, ook die voor de drie daaropvolgende jaren gepresenteerd worden. Dat is de meerjarenraming.

De bedoeling van de meerjarenraming is inzicht te geven in het (duurzaam) financieel evenwicht op langere termijn. De meerjarenraming wordt niet door de raad vastgesteld.

In het BBV zijn ook regels opgenomen hoe aan de raad wordt gerapporteerd over financiering (art. 9, lid 2 onder e en art. 13 BBV). Dit is de informatie die wordt opgenomen in de Financieringsparagraaf uit de Programmabegroting en de Jaarstukken.

Budgetrecht van de gemeenteraad (art. 189 Gemeentewet)

De gemeenteraad heeft budgetrecht. De essentie van het budgetrecht is dat de raad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting. De begroting is daarmee tevens de basis voor de bedrijfsvoering en de basis voor de verantwoording door middel van de jaarstukken.

Financiële verordening gemeente Beverwijk 2007 (art. 212 Gemeentewet)

Artikel 212 Gemeentewet bepaalt dat de raad regels geeft voor het financiële beleid, financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie. In Beverwijk was dat in 2009 uitgewerkt in de Financiële verordening gemeente Beverwijk 2007.

De financiële verordening 2007 schrijft voor dat de raad met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale lasten per programma autoriseert en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen (art. 4 lid 1).

Op grond van artikel 9 van de Verordening 2007 zorgt het college voor voldoende financiële middelen om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te voeren. Artikel 4 lid 4 van Verordening regelt de handelwijze wanneer het college in de loop van het jaar met een voorstel tot investeringen komt. Ook dan wordt de investering voor dat zij wordt aangegaan aan de raad voorgelegd.

Samengevat: de raad besluit jaarlijks, met het vaststellen van de Programmabegroting over het geld en de besteding ervan. Het college zorgt voor voldoende middelen om de begroting uit te voeren.

Het college kijkt ook naar de langere termijn. Het biedt de raad een meerjarenraming aan.

Het college is verantwoordelijk voor een goed financieringsbeleid, ook voor de langere termijn.

Programma's uit de begroting en projecten lopen vaak veel langer dan het volgende kalenderjaar en het college zal ook op de financiering van deze langdurige projecten en programma's moeten anticiperen.

Het college is verplicht te zorgen voor een goede inschatting van en afdekking van financiële risico's. Het aantrekken van geld voor projecten die later in de tijd worden uitgevoerd is onderdeel van het zorgvuldig zorgdragen voor financiering.

Eenvoudig gezegd, de raad gaat over de inkomsten en de kosten. Het college is verantwoordelijk voor de daarbij horende ontvangsten en uitgaven.

5.3 Informeren door het college van de gemeenteraad

De actieve informatieplicht van het college aan de raad is geregeld in de Gemeentewet, artikel 169, tweede lid en in artikel 180, tweede lid. In deze artikelen staat dat het college, ieder lid afzonderlijk de raad over alles moet informeren, dat hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dat betekent dat het college zich nooit kan beroepen op de omstandigheid dat de raad bepaalde informatie niet heeft gevraagd.

De gedachte achter de informatieplicht is dat de raad in de gelegenheid moet worden gesteld zijn controlerende en kader stellende rol te kunnen vervullen.

Naast de algemene informatieplicht van de hierboven aangehaalde artikelen, kent de Gemeentewet nog de bijzondere informatieplicht van art 169, vierde lid. Daarin staat dat het college de raad informeert over de uitoefening van bevoegdheden, waaronder het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen, als de raad daarom verzoekt of wanneer de uitoefening van de bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

5.4 Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Op grond van de wet kan iedereen aan een bestuursorgaan om documenten vragen die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid. De Wob veronderstelt openbaarheid maar openbaarmaking kan geweigerd worden op grond van een aantal weigeringsgronden. Deze staan in de artikelen 10 en 11 van de Wob. Op het voorblad van de collegenota van 11 juni 2009 wordt verwezen naar artikel 10 van deze wet.

6 De beantwoording van de onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen en deelvragen staan in paragraaf 1.1.4 van dit rapport. Kort samengevat zijn de drie hoofdvragen:

1. *Wie waren betrokken bij het collegebesluit van 11 juni 2009?*
2. *Was het besluit rechtmatig?*
3. *Waren de risico's bekend?*

Hieronder worden alle vragen en deelvragen, in de volgorde zoals beschreven in hoofdstuk 1, beantwoord. Gaande het onderzoek bleek dat er ook andere vragen gesteld konden worden. Vragen die niet in het raadsbesluit of plan van aanpak waren opgenomen, maar onderweg belangrijk bleken voor het onderzoek en uiteraard binnen het kader van de opdracht van de raad vielen. Deze vragen worden ook beantwoord.

6.1 Wie waren betrokken bij het collegebesluit van 11 juni 2009?

6.1.1 Wie heeft het initiatief genomen tot het collegebesluit van 11 juni om de leningen aan te gaan?

Het was voor collegeleden en raadsleden evident dat er om enig moment geleend moest worden om de projecten vitale stad te kunnen financieren.

Uit het openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen

'Maar op enig moment ontstond daar de behoefte om voor de projecten van Beverwijk Vitale Stad zekerheid te zoeken. Die projecten konden namelijk alleen worden gerealiseerd bij een bepaalde rentestand.'

'Dus op enig moment ontstond er het besef dat het aantrekken van geld misschien wel verstandig was vanuit de verwachting ... Ten eerste: geld is schaars [...] en geld wordt duur.'

'Binnen en naast het college functioneerde ook de stuurgroep grote projecten, [...] in die gremia zal op enig moment het idee zijn ontstaan om een lening af te sluiten.'

De onderzoekscommissie heeft geen moment kunnen aanwijzen waarop het initiatief is ontstaan. Zowel de heer Lantain als de heer Van Leeuwen geven aan dat het initiatief om voorjaar 2009 te gaan lenen is ontstaan tijdens een van de stafvergaderingen¹² op maandagochtend van de heer Van Leeuwen met de heer Lantain.

Uit het openbaar verhoor van de heer Lantain

De heer Lantain 'Ja, de behoefte om leningen aan te trekken, is voortgekomen uit het feit dat de projecten, zeg maar, financieel afgedekt moesten worden. Dat dat verstandig geacht werd om te doen. En in mijn rol als gemeentesecretaris/afdelingshoofd Middelven had ik een keer in de week overleg met de portefeuillehouder Financiën en al dan niet in aanwezigheid van medewerkers uit de organisatie. En daar hebben we, zeg maar, met elkaar be-

¹² Een stafvergadering is het reguliere overleg van een portefeuillehouder met zijn ambtenaren. De stafvergadering is altijd op maandagochtend.

sproken hoe we dat traject zouden aanpakken. Nou, daar zijn uitgebreide contacten gelegd met de externe financiers. Er is ook extern advies ingewonnen wat de beste aanpak zou zijn en dat heeft uiteindelijk geleid tot het voorstel wat in het college is behandeld op 11 juni.'

De heer Weel: 'Ik begrijp dat u zowel in uw functie als gemeentesecretaris als hoofd Middelen ad interim bij die voorbereiding betrokken was?'

De heer Lantain: 'Dat is correct.'

De heren Dijkshoorn, Mosk, Frowijn, Lantain, De Ridder en mevrouw Dorenbos – de Hen geven in hun verhoor aan dat het initiatief de leningen aan te gaan volgens hen kwam van de portefeuillehouder financiën. Het voorstel tot het aangaan van leningen hoort tot de bevoegdheid van de portefeuillehouder financiën.

Beantwoording vraag 1 :

De onderzoekscommissie stelt vast dat de heer Van Leeuwen, als portefeuillehouder financiën het initiatief nam tot het aangaan van de leningen.

6.1.2 Wie hebben het besluit voorbereid en wat deden zij in die voorbereiding?

6.1.2.1 Wie?

De heer Lantain en de heer Van Leeuwen hebben de collegenota voorbereid. Hun namen staan respectievelijk als auteur en als indiener op de collegenota (zie ook paragraaf 3.1).

Bij de voorbereiding is ambtelijk de heer De Ridder, teamleider financiële administratie betrokken. De heer De Ridder bekleedt vanaf 1 mei 2009 tevens de functie van treasurer. De heer De Ridder staat niet als auteur op de collegenota vermeld. Hij heeft in het openbaar verhoor verklaard dat de nota grotendeels door hem is geschreven maar dat hij niet de verantwoordelijkheid voor de nota op zijn naam wilde hebben. De onderzoekscommissie heeft na het openbaar verhoor schriftelijk nagevraagd wat hiervoor de reden was. De heer De Ridder antwoordde dat hij de voorstellen voor de langlopende leningen open aan het college had willen voorleggen. Hij wilde het college laten kiezen, variant 3 van de nota, zonder de laatste zin. De heer Lantain heeft de variant 3 van de heer De Ridder aangepast met de toevoeging van die laatste zin, luidende "Wij adviseren deze leningen ook nu vast te leggen".

De heer Lantain geeft in zijn verhoor aan dat hij de leidinggevende was van de heer De Ridder en dat het als leidinggevende tot zijn bevoegdheid behoort om collegevoorstellen aan te passen.

Uit het openbaar verhoor van de heer Lantain

'Goh we gaan de mening van de treasurer nog eens apart vermelden in een collegenota. En in die zin kan je ook zeggen van: Het afdelingshoofd bereidt uiteindelijk de collegenota voor en de opvatting van medewerkers kan wel eens afwijkend zijn, maar dat hoeft geen reden te zijn om die in collegenota's op te nemen, want dan weet het college ook niet meer waar ze aan toe is.'

Beantwoording vraag 2:

De onderzoekscommissie stelt vast dat het besluit is voorbereid door de heren Van Leeuwen, Lantain en De Ridder.

6.1.2.2 Voorbereidingen voor de collegenota

Aan de collegenota zijn de volgende voorbereidingen voorafgegaan.

Onderzoek rente-instrumenten

In maart / april 2009 wordt door de heer De Ridder aan BCS, de adviesafdeling van de Bank Nederlandse Gemeenten, gevraagd welke mogelijkheden er zijn om renterisico's te beheersen. In de Notitie rente-instrumenten maakt BCS inzichtelijk welke mogelijkheden daarvoor bestaan met de inzet van rente-instrumenten. De notitie geeft inzicht in de mogelijke risico's, die de inzet van rente-instrumenten met zich mee kunnen brengen, en de voorwaarden om deze instrumenten te kunnen gebruiken. In de notitie is geen advies opgenomen met betrekking tot de leningen.

Gesprekken met banken

De heer De Ridder informeert bij verschillende banken welke leningen verstrekt kunnen worden. Een soort marktverkenning.

Uit het openbaar verhoor van de heer De Ridder

'We zijn in gesprek gekomen met de banken in maart 2009 en dat was ter voorbereiding van het memo waar we het net over hebben: het interne memo aan de gemeentesecretaris en aan de portefeuillehouder. Daar heb ik gesprekken gevoerd met de banken om te kijken van wat de rentepercentages zouden kunnen zijn en wat de mogelijke rentetermijnen en condities van de leningen zouden kunnen zijn. Lineair, fix.'

Memo 21 april 2009

De bovenstaande inspanningen leiden tot het hierboven beschreven memo van 21 april 2009. De heer De Ridder verklaarde in zijn verhoor dat hij de input voor de liquiditeitsprognose, die als bijlage bij de memo zat, aangeleverd kreeg van de projectleiders van de Grote Projecten. Dezelfde projectleiders hadden ook een bijdrage geleverd aan de Rapportage Grote Projecten van 23 maart 2009. De projectleiders zijn verantwoordelijk voor de input van de financiële gegevens / projectplanningen waarop de liquiditeitsprognose is gebaseerd. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of ten behoeve van de liquiditeitsprognose, de planning van de projecten en het stadium van besluitvorming door iemand gecontroleerd zijn. De heer De Ridder verklaarde dat hij er 'geen uitgebreide analyse voor gedaan'. De onderzoekscommissie heeft aan de heer Lantain gevraagd wie de planningen en de financiële gegevens van de projecten zijn gecontroleerd. In zijn verhoor verklaart de heer Lantain dat dit, wat hem betreft, een taak is voor de concerncontroller¹³.

Uit het openbaar verhoor van de heer Lantain

'Uit mijn hoofd is dat, zeg maar, vanuit de Stuurgroep gebeurd. Primair onder verantwoor-

¹³ Organisatiebesluit Beverwijk 2013:

Artikel 4: Concerncontroller

De concerncontroller is bevoegd om bevindingen rechtstreeks aan het college kenbaar te maken indien de gemeentesecretaris naar oordeel van de concerncontroller taken op financieel gebied niet naar behoren uitvoert. De concerncontroller is in het bijzonder belast met de monitoring en controlling van (de uitvoering van) het gemeentelijk financieel beleid. De concerncontroller valt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.

delijkheid van diegene die verantwoordelijk was voor, ik geloof dat het programmamanagement heette destijds. En daar zal, zeg ik uit mijn hoofd, tegen aangekeken zijn in een soort samenspel. Zoiets herinner ik me wel. En vanuit de persoon die ook het concerncontrollerschap voor zijn rekening nam om het zo uit te drukken.’

Als gemeld, de concerncontroller had op 1 februari 2009 de gemeente verlaten en er was hier ten tijde van het opstellen van de rapportage Grote Projecten en de memo van 21 april 2009 een vacature. De heer Lantain zegt in zijn verhoor dat een stafmedewerker van de afdeling Financiën min of meer de functie van concerncontroller was gegeven, om vanuit die positie tegenwicht te geven. Aanvankelijk weet hij niet meer wie dat is, maar later herkent hij de naam van ambtenaar Pirovano als de commissie hem diens naam noemt. De onderzoekscommissie heeft de heer Pirovano vervolgens gevraagd of hij die taak inderdaad bekleedde destijds. De heer Pirovano heeft in een schriftelijke reactie aan de onderzoekscommissie laten weten dat:

“.. ik, noch iemand anders in die periode aangesteld of benoemd in de rol van plaatsvervangend concern controller [is]. De heer Lantain stelt in zijn verhoor dat hij de rol van concern controller "min of meer" aan mij heeft toebedeeld. Naast het feit dat ik die rol formeel noch informeel heb gehad is de rol van concern controller [een] in acht [te nemen] positie en de bevoegdheden ook niet een rol die “min of meer” aan een medewerker toebedeeld kan worden. Welk beeld de heer Lantain daarbij heeft is aan hem zelf”.

De onderzoekscommissie heeft dus niet kunnen vaststellen hoe en op welke wijze de rol van concerncontroller was ingevuld bij het aangaan van de leningen.

De memo van 21 april 2009 was bij de andere collegeleden dan de portefeuillehouder, niet bekend en heeft in de besluitvorming van 11 juni 2009 zeer vermoedelijk geen rol gespeeld.

Betrokkenheid wethouders en fractievoorzitters

Hierboven constateerde de commissie dat de burgemeester/portefeuillehouder, de gemeentesecretaris en de teamleider financiële administratie de voorbereiding voor hun rekening namen. Daarmee is het antwoord op de vraag of daar anderen bij betrokken waren feitelijk al gegeven. Toch heeft de commissie expliciet gekeken naar de mogelijke betrokkenheid van de wethouders en van de fractievoorzitters bij de voorbereiding. De onderzoekscommissie heeft de fractievoorzitters en de wethouders van destijds gevraagd of zij betrokken waren bij de voorbereiding. De reden hiervoor is, dat binnen de Beverwijkse politiek met name de betrokkenheid van de fractievoorzitters van de coalitiepartijen verondersteld werd. Berichten met die strekking bereikten met enige regelmaat de afgelopen jaren zelfs de krant.

Op basis van de openbare verhoren concludeert de onderzoekscommissie dat de toenmalige wethouders niet betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het besluit.

Uit het openbare verhoor van de heer Dijkshoorn:

‘En dat het besluit... Dat men met een dergelijk besluit bezig was, dat wist ik niet. Mij verraste het besluit. Mij verraste het feit dat er ineens een collegevoorstel lag. Niet dat ik dat heel vreemd vond in die zin van: Waarom moet er nu geld geleend gaan worden? Maar toevallig dat het in juni is. Het had net zo goed na de zomer kunnen zijn of van het najaar. Dus van de voorbereiding wist ik niks, ben ik ook niet bij betrokken geweest.’

Ook de andere drie wethouders bleken, getuige wat zij verklaarden in de openbare verhoren van de commissie, niet voor 11 juni 2009 te zijn betrokken.

Op basis van de openbare verhoren concludeert de commissie dat ook de fractievoorzitters niet betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het besluit. Hardnekkig is de bewering dat een van de fractievoorzitters van de coalitiefracties wel bij de voorbereiding en de besluitvorming van het aangaan van de leningen betrokken was. Na het laatste openbare verhoor ontving de commissie daarover een signaal. Desgevraagd bleek dat degene die de commissie op die betrokkenheid wees, daarvan geen bewijs kon leveren. De commissie heeft het signaal dan ook ter zijde gelegd.

Tot slot: de burgemeester opperde in zijn verhoor dat de voorbereiding van de leningen mogelijk in de stuurgroep Grote Projecten was besproken. Op basis van de verslagen van de Stuurgroep Grote Projecten en de verslagen van het presidium van het voorjaar 2009 concludeert de onderzoekscommissie dat het besluit niet in deze gremia is voor besproken.

Beantwoording vraag 3:

Naast Van Leeuwen, Lantain en De Ridder zijn geen anderen betrokken bij de voorbereiding van het aangaan van de leningen. Geen fractievoorzitters, geen wethouders en geen concerncontroller.

6.2 De behandeling van de collegenota in de collegevergadering van 11 juni 2009

In de verhoren zijn door de deelnemers aan de vergadering verschillende dagen genoemd waarop de collegevergadering zou zijn gehouden. De dag dat het besluit is genomen, 11 juni 2009, is een donderdag. Het is gebruikelijk dat het college op dinsdag vergadert.¹⁴ In de week van juni waarin 11 juni 2009 viel zijn twee collegevergaderingen geweest: op woensdag 10 en donderdag 11 juni. De besluitenlijsten van de vergaderingen zonder geheime besluiten staan in het bestuurlijk informatiesysteem van de gemeente.¹⁵ Op 11 juni is er in de ochtend een vergadering met een besluit met geheimhouding. Hier is de collegenota besproken en besloten tot het aangaan van de leningen. Deze besluitenlijst staat ten tijde van het onderzoek nog niet in het bestuurlijk informatiesysteem.¹⁶

6.2.1 De stukken bij het betreffende collegebesluit

De commissie heeft getracht te achterhalen of, naast de collegenota, nog andere stukken voorlagen bij de besluitvorming. Dit heeft geen eenduidig beeld opgeleverd. Wethouder Mosk herinnert zich een stapel stukken, wethouder Dorenbos - de Hen alleen het onderdeel 'Advies bestemd voor Burgemeester en wethouders' van de collegenota.

De onderzoekscommissie lijkt het zeker dat het college die ochtend heeft gesproken aan de hand van het 'Advies bestemd voor college van burgemeester en wethouders'). Er is geen verwijzing naar andere stukken gevonden.

De commissie is er vrijwel zeker van dat het voorblad niet ingevuld was voor of ontbrak tijdens de collegevergadering. Het voorblad is na de vergadering ingevuld. Dit verklaart waarom bij een van de wethouders slechts een streepje staat. Dit verklaart mogelijk ook waarom het de wethouders niet is opgevallen dat de heer Lantain in drie hoedanigheden getekend heeft. De wethouders leken het memo van 21 april 2009 niet te kennen.

¹⁴ In de openbare verhoren is aan de orde gekomen dat de eerste vergadering op dinsdag 9 juni plaats vond. Dit blijkt niet het geval. Er was die dag het VNG congres. Uit de besluitenlijst blijkt dat de vergaderingen woensdag en donderdag waren.

¹⁵ <http://212.178.134.103/infoman/bijlagen/bijlagen-gsearch.asp>

¹⁶ De 'geheime' besluitenlijst van 11 juni 2009 is opgenomen in de bijlagen

Beantwoording vraag buiten plan van aanpak:

Het memo van 21 april 2009 en daarmee een overzicht van projecten en de financiën daarvan zat zeer vermoedelijk niet bij de vergaderstukken.

6.2.2 De bespreking in het college

De commissie heeft getracht te achterhalen of en hoe over het voorstel is gesproken, of er bijvoorbeeld bedenkingen of aanvullingen waren. Er zijn geen notulen gemaakt van de collegevergadering, dus hoe het in het college besproken was, moest uit de herinnering van de getuigen komen. Ook dit leverde een verschillend beeld op.

Uit het verhoor van de heer Van Leeuwen

De heer Weel: 'Maar in hoeverre is er over het aangaan van de lening in het college gediscussieerd?'

De heer Van Leeuwen: 'Het is heel goed mogelijk, maar ik heb daar echt geen herinnering aan. Misschien hebben we een toelichting gegeven op de techniek. Geen idee, maar ik herinner me dus het omgekeerde ook niet. Met andere woorden: er zijn problemen of anderszins.'

De heer Weel: 'Kunt u zich nog wel herinneren of er uitgesproken voor- of tegenstanders waren van het besluit?'

De heer Van Leeuwen: 'Ja, dat kan ik zeker, ... het college heeft gewoon in unanimiteit dit besluit genomen, anders had ik het zeker geweten.'

Uit het verhoor van de heer Mosk

'Naar mijn mening was de dinsdag, hebben we er echt wat uitgebreider bij stilgestaan. Dat zou dan vervolgens vertaald worden in een besluit die we dan die donderdag zouden nemen. Dat besluit dat moest dan aangepast worden, dat kan ik me nog herinneren. Dan zou er een loopje van komen.'

Uit het verhoor van de heer Frowijn

'Nou, nogmaals, in mijn herinnering zit alleen de collegevergadering van die donderdag en ik heb ook geen herinnering van enige discussie over het aangaan, over die besluitvorming.'

Mevrouw Dorenbos - de Hen herinnert zich (samengevat) dat zij gevraagd heeft waarom de lange termijn leningen niet in twee keer zouden kunnen worden afgesloten, variant 3 van de collegenota. Zij herinnert zich dat het antwoord was dat de financieel specialisten hadden aangegeven dat 'de verwachting is dat de rentes flink omhoog gaan'. Dit is toen niet, kennelijk, verder uitgediept.

Uit het verhoor van de heer Dijkshoorn

De heer Dijkshoorn: 'Nogmaals, dat is mijn geheugen. Volgens mij is er twee keer in het college over gesproken. Ik dacht een donderdag B&W en dinsdag B&W. Wat ik heel sterk weet, is dat er een hele uitgebreide toelichting op gekomen is van de portefeuillehouder. Een hele zorgvuldige en overtuigende toelichting. Daarnaast heeft ook de interim gemeentesecretaris een toelichting gegeven. En dat ging onder andere over de parafen.'

De heer Weel: Kunt u daar iets meer over zeggen? Wat bedoelt u met over de parafen?

De heer Dijkshoorn: Nou, omdat het afweek van een normale parafering, zoals u ook hebt kunnen constateren op het voorblad van de betreffende collegenota. En daar is een toelichting op gekomen door de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder financiën heeft een zeer uitgebreide toelichting gegeven over de leningenportefeuille over het waarom, de diverse fasering als het gaat om de lening nu.'

Uit het verhoor van de heer Dijkshoorn

'Maar het was geenszins een hamerstuk. [...] En de portefeuillehouder doet zich wat dat betreft tekort, want mij staat juist de zorgvuldigheid, die ik eigenlijk van de burgemeester gewend was, heel goed bij. Het is heel zorgvuldig betreffende collegevoorstel door hem toegelicht. En er is echt aandacht aan geschonken.'

'Het was [...] absoluut niet omstreden dat probeer ik al steeds aan te geven. Het is logisch als je weet van hoe het werkt in een gemeente, maar het was - en volgens mij gold het ook voor collega's - een plechtig moment'.

Beantwoording onderzoeksvraag buiten het plan van aanpak:

De commissie heeft niet met zekerheid kunnen vaststellen of er kort of lang, of wanneer er over het voorstel is gesproken. De wethouder Frowijn en de burgemeester hebben geen herinnering aan een bespreking. De heren Dijkshoorn en Mosk geven aan dat er uitgebreid bij de collegenota stil is gestaan. De heer Dijkshoorn verklaart dat de burgemeester een uitgebreide toelichting heeft gegeven, terwijl de burgemeester daar zelf niet over heeft verklaard. Mevrouw Dorenbos – de Hen verklaarde dat ze een vraag stelde, waarover kort is gesproken. Wel staat vast dat er op 11 juni 2009 is besloten.

6.3 Was het besluit rechtmatig?

De onderzoekscommissie vat de vraag naar de rechtmatigheid van het besluit van 11 juni 2009 op als de vraag of het college zich gehouden heeft aan de verschillende eisen die aan een dergelijk besluit werden gesteld, in 2009. Zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, heeft de commissie de rechtmatigheidsvraag in het plan van aanpak verschillende deelvragen opgesplitst. De hoofd- en deelvragen zijn de kopjes van de hieronder volgende paragrafen.

6.3.1 De onderbouwing voor de leningen: welke projecten maken deel uit van de liquiditeitsprognose? Welke projecten werden gefinancierd met de leningen? Welke projecten maken deel uit van de liquiditeitsprognose?

De gemeente hanteert in 2009 de systematiek van totaalfinanciering. Dat betekent dat de gemeente geen leningen afsluit voor afzonderlijke projecten maar dat de omvang van leningen wordt bepaald door van een totaal pakket van uitgaven en inkomsten die de gemeente heeft. In de collegenota van 11 juni 2009 is geen relatie gelegd tussen de leningen en de projecten. De motivering voor het besluit is "Beverwijk heeft besloten de komende jaren een fors aantal investeringen te doen. "

Om de omvang van de leningen te kunnen bepalen moest er uiteraard inzicht zijn in de investeringsbehoefte. De memo van 21 april 2009 bevat in bijlage 1 een dergelijk overzicht van de projecten en de investeringsbehoefte / liquiditeitsprognose 2009-20015. De investeringsbehoefte was € 93.263.000. Dit memo was, als gezegd, niet bij het collegebesluit gevoegd en lag ook niet ter tafel op 11 juni 2009.

Beantwoording vraag 4

Uit de collegenota is niet op te maken voor welke projecten de leningen zijn aangegaan. Gezien de overeenkomst tussen het geleende bedrag en de omvang van het bedrag in de liquiditeitsprognose ligt het in de rede dat de leningen zijn aangegaan voor de projecten zoals die in die liquiditeitsprognose bij de memo van 21 april 2009 zijn opgenomen. Ook de verhoren wijzen daarop.

De commissie vindt het niet begrijpelijk waarom in de collegenota de relatie met de projecten - het waarom van de leningen - niet is gelegd, te meer daar de memo van 21 april 2009 een dergelijk overzicht bevatte.

6.3.1.1 Had de gemeenteraad een besluit genomen over die projecten? Had de gemeenteraad op dat moment een krediet- en uitvoeringsbesluit genomen over die projecten?

In de jaarstukken 2009 van de gemeente Beverwijk, op pagina 235 e.v., staat een overzicht van de kredietbesluiten geldend in 2009. Het overzicht is in de bijlage opgenomen.

Als er een raadsbesluit is en een kredietbesluit, staat allerm minst vast dat een project ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Uit het openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen:

'En ik had een hele sterke beleving dat de coalitie, zo niet de gemeenteraad, duidelijk positief was over het totaal van de projecten. En dat er wel eens een dingetje hier en een dingetje daar ... Ik heb over het stadhuis ook twee jaar langer gedaan dan nodig vond men in die tijd, maar ik ben blij dat ik het op mijn manier heb gedaan. En zo zijn er meer dingen geweest. Binnenskamers, zal ik u vertellen, heb ik nog wel eens vraagtekens gezet, omdat ik in het kader van die tegenspraak, die ik dan blijkbaar toch af en toe organiseerde, vond: ja, we moesten wel eens een discussie aanjagen. En dat heb ik ook wel gedaan. Maar ik ontmoette zoveel ambitie dat het mij volstrekt helder was dat als het dak van de wereld niet zou instorten, dat Beverwijk die grote projecten zou gaan realiseren. En uiteindelijk zijn er gelukkig ook verschillende daadwerkelijk gerealiseerd. En die ambitie en dat rotsvaste vertrouwen, maar ook het idee van als het moeilijker is dan moeten we er harder voor werken, is wat mij betreft mede de reden geweest dat wij het vertrouwen hebben gehad om de leningen aan te gaan.'

'Ik heb eerder aangegeven dat ik op verschillende moment wel kritische kanttekeningen heb geplaatst bij verschillende projecten. Dat is me niet altijd in dank afgenomen, maar dat hoort nou eenmaal zo. Ik heb het niet vertaald in een discussie over het niet aangaan van leningen. Daar speelt iets anders bij. Beverwijk is niet een gemeente met een zodanig groot eigen vermogen dat alles vooruit kan worden gefinancierd uit eigen vermogen. Het aangaan van leningen is een continuïteit in dit bedrijf. En in dit geval waren het heel veel hoge bedragen, maar paste het bij de ontwikkelingen van dat moment. We hebben wel stilgestaan bij de haalbaarheid van verschillende projecten. Ik moet niet wij zeggen, ik moet ik zeggen. Maar wat ik zei: de realisatieovereenkomst van Meerplein was aanstaande of net ondertekend. Heliomare is een overheidszorg gefinancierde instelling en wij hadden daar een bepaalde plicht. We hadden een stadhuis en we hadden goede samenwerkingsplannen voor de Wijkerbaan. Qua bedragen, ik kan dat niet uitdrukken in tientallen miljoenen, maar dan is een overgroot deel van de leningenportefeuille in ieder geval wel gedekt door wat ik dacht: een stukje zekerheid. En daar heb ik het bij gelaten. En ik heb ook geen discussie daarover gevoerd in het college om nog eens tegen elkaar te zeggen: weten we dat nou wel zeker? Dat heb ik niet gedaan.'

Beantwoording vraag 5:

De onderzoekscommissie stelt gebaseerd op de Rapportage Grote Projecten van maart 2009, de jaarstukken 2009 en de openbare verhoren vast dat voor een deel van de projecten niet vaststond dat zij uitgevoerd zouden worden.

6.3.1.2 De motivatie van het college voor het afsluiten van de leningen: financiële afdekking voor totaalpakket grote projecten

Uit het verhoor van de heer Lantain

De voorzitter: 'Kennelijk is de onzekerheid over het doorgaan van een aantal projecten niet doorvertaald in een analyse van de noodzaak tot aangaan van de leningen.'

De heer Lantain: 'Ik denk dat die conclusie juist is. [...] het gaat om de realisatie van de Grote Projecten financieel mogelijk te maken om daar dan de financiering voor aan te trekken, niet meer en niet minder, eigenlijk.'

[...]

De heer Lantain: '.. de nota is gemaakt om een financiële afdekking te krijgen van het totaalpakket aan grote projecten. Dat was de doelstelling van het collegebesluit, maar mocht onverhoopt de situatie zich voordoen dat bepaalde projecten niet door zouden gaan, gegeven de verwachting dat de rente zou gaan stijgen, had de gemeente formeel de mogelijkheid - maar dat is wat anders dan als doel hebben om te gaan bankieren – om dat door de lenen.'

[...]

De voorzitter: 'Er is besloten in een keer alle leningen aan te gaan. En zaten ook een aantal leningen bij die in de toekomst een startdatum zouden hebben, namelijk in 2012. Kunt u zeggen waarom er niet eerder een lager bedrag is geleend en dan later opnieuw te kijken naar de nieuwe financieringsbehoefte?'

De heer Lantain: 'Ja, omdat het nadrukkelijk de wens was om tot een financiële afdekking te komen van de Grote Projecten. Dus om niet het risico te lopen dat je bij een stijgende rente later tot de conclusie zou komen dat bepaalde projecten daardoor niet meer gerealiseerd zouden kunnen worden.'

Beantwoording vraag 6:

De onderzoekscommissie stelt vast, met name gebaseerd op de openbare verhoren van de heren Lantain en Van Leeuwen, dat de motivatie voor de leningen is om financiële afdekking te krijgen voor het totaalpakket van grote projecten met het oog op een verwachte stijging van de rente.

6.3.2 Was het college bevoegd om leningen aan te gaan?

Het collegebesluit van 11 juni 2009 stelt dat het aangaan van leningen de competentie van het college (zie ook hoofdstuk 3) is. De onderzoekscommissie onderschrijft deze stelling: in zijn algemeenheid is het college bevoegd tot het aangaan van leningen. Die bevoegdheid is gebaseerd op artikel 160 lid 1 onder e Gemeentewet, waarin, kort gezegd, staat dat het college bevoegd is privaatrechtelijke rechtshandelingen aan te gaan. De Wet fido en het treasurystatuut (zie hoofdstuk 5) gaan er ook van uit dat gemeenten geld kunnen lenen, als het maar voor de publieke taak is. Maar die bevoegdheid is niet onbeperkt, zij wordt door verschillende andere regels, waaronder die Wet en

dat Statuut en de Financiële Verordening 2007, ingeperkt. De onderzoekscommissie heeft uitgezocht welke aanvullende wet- en regelgeving dat in 2009 waren.

Wet- en regelgeving die de bevoegdheid van het college leningen aan te gaan inperken.

- Informeren van de raad

Zoals hierboven al uitgelegd, moet de raad door het college actief worden geïnformeerd. Naast die algemene informatieplicht bestaat ook de bijzondere informatieplicht (art. 169 lid 4 Gemeentewet), die er op neer komt dat wanneer bepaalde bevoegdheden worden gebruikt, en dat gebruik ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente, het college de raad informeert. Het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen is zo'n bevoegdheid.

In zijn verhoor blijkt de burgemeester achteraf van mening is dat deze weg gevolgd had moeten worden. Hij gebruikt het woord 'majeur'; de commissie beschouwt dat als een vertaling van 'ingrijpend'.

Uit het verhoor van de heer Van Leeuwen

De voorzitter: 'Andersom zou je dan misschien kunnen zeggen dat het makkelijker is een raad die zo meegaat in die ambitie mee te nemen in de besluitvorming.'

De heer Van Leeuwen: 'Ja, zonder twijfel. Maar ik was op dat moment ook niet bekend met de interpretatie van de Gemeentewet die zegt dat majeure financiële verplichtingen moeten worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Ik kende die bepaling niet, want anders had ik hem gevolgd.'

Beantwoording vraag 7:

De onderzoekscommissie stelt vast dat de gemeenteraad, voor het afsluiten van de leningen, door het college geconsulteerd had moeten worden op grond van artikel 169 lid 4 Gemeentewet.

- Het budgetrecht van de gemeenteraad

Het budgetrecht van de gemeenteraad is geregeld in artikel 189 lid 1 van de Gemeentewet (zie hoofdstuk 5). Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. De gemeenteraad stelt aldus de kaders vast waarbinnen het college uitgaven mag doen. Met het vaststellen van de begroting machtigt de gemeenteraad het college om uitgaven te doen. De strakke kaders van het budgetrecht worden bijvoorbeeld bevestigd in de uitzonderingsregel. Als het college bijvoorbeeld uitgaven wil doen buiten de door de raad vastgestelde begroting om, dan bepaalt artikel 4 van de Financiële verordening 2007 dat het college die vooraf aan de raad voorlegt. Dat wil zeggen, artikel 5d van die Financiële verordening stelt dat het college afwijkingen van minder dan € 10.000,- kan toelichten in een tussenrapportage, maar dat het college voor bedragen boven de € 10.000,- vooraf de instemming van de raad moet vragen.

Bij de inwerkingtreding van de Gemeentewet van 2002 komt in de Memorie van Toelichting op deze wet de spanning tussen het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het budgetrecht aan de orde:

Een ander zeer effectief instrument van de raad is zijn budgetrecht. Het is onjuist – zoals de VNG in haar advies over het voorontwerp van wet stelt – dat overheveling naar het college van de bevoegdheid beslissingen te nemen inzake het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, zou leiden tot een de facto uitholling van het budgetrecht van de raad. Een college dat tot privaatrechtelijke rechtshandelingen besluit met financiële consequenties die niet zijn begroot, kan – afhankelijk van onder andere de appreciatie van de raad van die handelingen – in grote politieke problemen komen. (TK 2000-2001, 27 751, nr. 3, blz. 60)

Het bedrag van de eerste lening, € 20 miljoen, kwam in december 2009 beschikbaar. Deze lening staat verantwoord in de begrotingstukken voor 2010, die op 12 november 2009 in de raad werd behandeld.

Beantwoording vraag 8:

De onderzoekscommissie vindt dat de gemeenteraad voor het afsluiten van de leningen door het college geïnformeerd had moeten worden vanwege het feit dat het aangaan van de leningen, gezien de omvang daarvan en de daarmee gepaard gaande rentelasten voor 2009 en de jaren daarna.

- Uitvoeren van treasuryactiviteiten door de gemeenteraad

De onderzoekscommissie stuitte voorts op het volgende. Artikel 15 van het Treasurystatuut 2006 bepaalt dat de gemeenteraad onder andere tot taak heeft het uitvoeren van niet aan het college overgedragen treasuryactiviteiten. De onderzoekscommissie heeft daarop onderzocht welke taken aan het college zijn overgedragen en welke niet.

De bevoegdheid voor het aantrekken van geld is geregeld in artikel 9 van de Financiële verordening van 2007. Dit artikel bepaalt dat het college zorgt voor voldoende financiële middelen om de programma's uit de programmabegroting, die jaarlijks door de gemeenteraad wordt vastgesteld, uit te voeren. Daarin is dus niet geregeld dat het college de bevoegdheid heeft voor voldoende financiële middelen voor de uitvoering van investeringen buiten die begroting.

Beantwoording vraag buiten plan van aanpak:

Het is de onderzoekscommissie niet duidelijk geworden uit de Financiële Verordening 2007 of het Treasurystatuut 2006 of er hier sprake is van overgedragen of niet-overgedragen treasuryactiviteiten. In zekere zin is dat niet meer van belang, nu de commissie van mening is dat de raad geconsulteerd had moeten worden, maar de commissie constateert hier een onduidelijkheid. De commissie heeft niet, nu dat buiten haar opdracht viel, nagegaan hoe een en ander nu is geregeld.

6.4 Geheimhouding

Op de collegenota is handgeschreven toegevoegd dat er geheimhouding is tot het moment van gunning en wel op grond van artikel 10 lid 2 sub b van de Wob. Op de besluitenlijst van de vergadering van het college waarin is besloten tot het aangaan van de leningen staat 'Besluit met geheimhouding: 2009/40026 Geheimhouding tot datum gunning gelet op de economische en financiële belangen van de gemeente'.

De heer Van Leeuwen geeft in het openbare verhoor aan dat hij achteraf van mening is dat openbaar maken van het besluit wel had moeten.

Uit het openbaar verhoor van de heer Van Leeuwen:

De heer Van Leeuwen: 'De geheimhouding vloeide voort uit het gegeven dat de onderliggende stukken, zijnde de offertes van de banken, onder de geheimhouding vielen die de offerte-aanbieders zelf hadden bedongen'.

[...]

De voorzitter: 'U zegt met zoveel woorden: eigenlijk ben ik het gewoon vergeten om na de gunning het openbaar te maken, of aan de gemeenteraad aan te bieden'.

[...]

De heer Van Leeuwen: 'Maar het was een moment van onoplettendheid. En ik heb geleerd in de gemeenteraad dat dat niet had hoeven. Maar dan krijg ik in 2010 de argumenten die ik in 2009 had moeten kennen'.

De Wob heeft niet direct betrekking op de relatie tussen college en gemeenteraad. Los van het feit dat het college wat de commissie betreft, zie hiervoor, de raad voor het aangaan van de leningen had moeten informeren, had het college kunnen beslissen de gemeenteraad in beslotenheid te kunnen informeren. Dit heeft het college niet gedaan.

Beantwoording vraag 9:

De commissie is het eens met de beslissing van het college het besluit als zodanig niet openbaar te maken. De aanbestedingen had met het openbaarheid van de rente percentages, de financiële positie van de gemeente kunnen schaden. De raad had echter over het voornemen geïnformeerd moeten worden. De commissie heeft geconstateerd dat er in 2009 geen procesbeschrijving was voor het, na enige tijd, openbaar maken van geheime besluiten. Daardoor bleven geheime besluiten geheim. In dit geval zelfs dus voor de gemeenteraad.

6.5 Waren de risico's in 2009 bekend?

Waren de risico's inzichtelijk gemaakt op het moment dat het besluit genomen werd?
Hoe zijn de risico's meegewogen in de besluitvorming?

Uit de memo van 21 april 2009 en uit de verhoren blijkt duidelijk dat betrokkenen bezorgd waren dat de rente zou gaan stijgen, terwijl de rente, ook wat deskundigen betreft, als historisch laag werd beschouwd. Feitelijk is dat het enige risico waarvan de onderzoekscommissie heeft kunnen achterhalen dat het in de besluitvorming een rol heeft gespeeld. Met het aangaan van de leningen op dat moment, dat blijkt onder andere uit het openbare verhoor van de burgemeester, werd zekerheid verkregen voor wat betreft de prijs van het geld, uit 'zorg over de verwachte rentestijging'. In de memo van 21 april 2009 heet dat 'zekerheid voor de lange termijn'.

Een ander voor de hand liggend risico, het niet doorgaan van (een aantal) projecten is wel regelmatig aan de orde gekomen, maar speelde op het moment van besluitvorming geen enkele rol. In de collegenota, die als gezegd zeer beknopt was, wordt die mogelijkheid niet besproken. Uit de verhoren bleek ook dat het niet doorgaan van de projecten onwaarschijnlijk werd gevonden. Hoogstens hield men rekening met enige vertraging, maar het niet doorgaan van projecten kon alleen, in de woorden van de burgemeester, 'als het dak van de wereld zou instorten.' De raad was, het zij hier gememooreerd, zeer voor de uitvoering van de grote projecten.

Leende Beverwijk niet te veel geld in één keer? Anders gezegd, liep de gemeente niet het risico te veel geld te hebben? De gemeentesecretaris merkte hierover op in zijn verhoor dat hij heeft getwijfeld over de realisatie van de plannen en dat hij had nagedacht over wat te doen met het geld als 'bepaalde projecten niet door zouden doorgaan'. Hij opperde de mogelijkheid dat overbodig geld eventueel 'doorgezet zou kunnen worden naar een collega-gemeente'. De burgemeester stelde in zijn verhoor dat hij over de mogelijkheid van het doorlenen van overbodig geld niet voor 11 juni 2009 heeft nagedacht. Daarna wel en het is ook gebeurd.


Beantwoording vraag 10:

De commissie stelt vast dat het risico dat expliciet in de besluitvorming aan de orde is gekomen, de verwachte stijging van de rente was. Het uitstellen of niet doorgaan van projecten is niet, of in ieder geval, niet door de commissie vast te stellen, in die besluitvorming meegewogen.

Bijlagen

Bijlage in het rapport

1. Collegenota 11 juni 2009, registratienummer 2009/40026


 2009/40026

COLLEGENOTA

Registratienummer : 2009/40026 Datum : 11 juni 2009
 Auteur : A. Lantain Afdeling: Middelen
 Portefeuillehouder : J.F.C. van Leeuwen

Onderwerp Keuzevoorstel voor het aantrekken van financiering.

Kern van de zaak Als gevolg van de voorgenomen investeringen in de openbare ruimte is het aantrekken van externe financiering noodzakelijk. Om over te kunnen gaan tot aanbesteding van de aan te trekken geldleningen wordt keuze gevraagd.

Geadviseerde beslissing

1. Voor de lange termijn financiering variant 2 als uitgangspunt te nemen voor de aanbesteding.
2. Voor de korte termijn financiering variant B als uitgangspunt te nemen voor de aanbesteding.

besluit	conform advies	bespreken	Gemaakt in overleg met afdeling(en):
Gezien portefeuillehouder	[Handwritten Signature]		Afgestemd met Communicatie: <input type="checkbox"/> Ja/Nee <input checked="" type="checkbox"/>
Burg.	[Handwritten Signature]		Persbericht: <input type="checkbox"/> Ja/Nee <input checked="" type="checkbox"/>
Weth. 1	[Handwritten Signature]		Ondernemingsraad: <input type="checkbox"/> Ja/Nee <input checked="" type="checkbox"/>
Weth. 2	[Handwritten Signature]		In besluitenlijst b en w: <input checked="" type="checkbox"/> Ja/Nee <input type="checkbox"/>
Weth. 3	[Handwritten Signature]		Geheimhouding: <input checked="" type="checkbox"/> Ja/Nee <input type="checkbox"/>
Weth. 4	[Handwritten Signature]		Reden geheimhouding: Artikel 10 lid 2 sub b wvob
Secr.	[Handwritten Signature]		Geheimhouding tot: zitting 11 of raadsvergadering van:
			Financiële consequenties: <input type="checkbox"/> voordeel/nadeel <input type="checkbox"/> €
			Evaluatiemoment: <input type="checkbox"/> Ja/Nee <input type="checkbox"/> datum:
			Behandeling in raad: <input type="checkbox"/> Ja/Nee <input checked="" type="checkbox"/> datum
Datum besluit: 11 juni 2009			Behandeling in cie('s): <input type="checkbox"/> Ja/Nee <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> advies <input type="checkbox"/> bespreking
Besluit: Conform			

paraaf afd. hfd / datum: *[Handwritten Signature]* / 11/6 paraaf financ. adviseur / concern contr. datum: *[Handwritten Signature]*

Advies bestemd voor burgemeester en wethouders

Inleiding / aanleiding

Als gevolg van de voorgenomen investeringen in de openbare ruimte is het aantrekken van externe financiering noodzakelijk. Om over te kunnen gaan tot aanbesteding van de aan te trekken geldleningen worden keuzes voorgesteld. De leningen kunnen op drie manieren worden aangegaan. Deze worden onderstaand toegelicht. Dit advies is mede tot stand gekomen op basis van expertinbreng van BCS, het adviesbureau van de BNG.

Competentie van college van burgemeester en wethouders of raad

Het aangaan van een lening is de competentie van het college.

Relatie met het collegeprogramma

De uitvoering van de grote projecten is opgenomen in het collegeprogramma.

Relatie met gemeentebegroting / budgetregels

De aanbesteding van de financiering wordt uitgevoerd met inachtneming van het treasurystatuut en de budgetregels.

Eerdere besluiten / bestaand beleid / nieuw beleid

N.v.t.

Communicatie

N.v.t.

Evaluatie

N.v.t.

Geheimhouding

(INFORMATIE reden geheimhouding)

N.v.t.

Motivering voorgesteld besluit

Beverwijk heeft besloten de komende jaren een fors aantal investeringen te doen. De financieringsbehoefte van de investeringen loopt per eind 2015 op tot € 93 miljoen met een tussentijdse top van €125 miljoen in 2014. Om tot aanbesteding van de op te nemen geldleningen over te kunnen gaan dient een keuze gemaakt te worden in de voorwaarden van de leningen. De leningen worden aangegaan op basis van onderhandse leningen conform de bepalingen in het treasurystatuut.

De financieringsbehoefte kan gesplitst worden in de onderdelen lang 30 tot 60 jaar € 76 Milj. en relatief kort < 10 jaar € 42.4 Milj.

Rekening houdend met afschrijvingstermijnen en aflossing en rente verplichtingen stellen we voor de volgende leningen.

Lange termijn financiering.

lening nr.	Hoofdsom	Stortings datum	Einde looptijd	Totale looptijd	Rente 50 jr vast	Basis rente	CDS 3 jr.	Totaal	Aflossingsvorm
1	20.000.000	15-12-2009	15-12-2059	50	5.30	4.13	0.50	4.63	lineair
2	20.000.000	15-12-2010	15-12-2060	50	5.35	4.27	0.60	4.87	lineair
3	20.000.000	15-12-2011	15-12-2061	50	5.40	4.35	0.65	5.00	lineair
4	16.000.000	15-12-2012	15-12-2062	50	5.50	4.40	0.70	5.10	lineair

Advies bestemd voor burgemeester en wethouders


De leningen kunnen op drie manieren worden aangegaan, waarbij een looptijd van 50 jaar de meest gunstige rentecondities geeft en de beste aansluiting bij ons aflossings- & afschrijvingsbeeld.

- 1 Looptijd 50 jaar met vaste aflossing en vast rente percentage.
Hierbij zijn de indicatieve percentages respectievelijk 5,30 %, 5,35%, %, 5,40% en 5,50%.
- 2 Looptijd 50 jaar met vaste aflossing en vaste basisrente en een vaste creditspreadpercentage voor een periode van 3 jaar. Waarbij de vaste percentages zijn: 4,13%, 4,27%, 4,35% en 4,40%.
En de 3 jaar vaste creditspreadpercentages 0,50%, 0,60%, 0,65% en 0,70%.
- 3 De derde mogelijkheid is om te kiezen om de eerste twee leningen nu vast te leggen en de laatste twee leningen op een later tijdstip. De extra kosten voor het nu vastleggen van deze twee leningen bedragen nu max 0.2%. Het meerjarenbeeld kan deze kosten dragen. Het risico voor latere vastlegging tegen hogere rentes is aanzienlijk. Wij adviseren deze leningen ook nu vast te leggen.

Alle genoemde percentages zijn indicatief. Hier kunnen geen rechten aan ontleend worden.

Bij manier 1 worden alle voorwaarden nu vastgelegd en zijn geen risico's ten aanzien van rente fluctuaties.

Bij manier 2 wordt de rente gesplitst in basis rente en opslag voor creditspread. Hierbij wordt alleen risico gelopen op fluctuatie van de creditspread. Gelet op het feit dat de basisrente historisch laag is en de creditspread vanwege de kredietcrisis zeer hoog is, wordt het verstandig geacht de basisrente voor de gehele periode vast te zetten en kan risico genomen worden op de creditspread.



Hoofdsom	Stortings datum	lening nr.	Einde looptijd	Totale looptijd	Aflossing svorm	Indicatie rente
8.000.000	1-7-2010	5	1-7-2015		5 fixe	4,45
11.000.000	1-7-2011	6	1-7-2015		4 fixe	4,75
10.000.000	1-7-2012	7	1-7-2015		3 fixe	4,96
13.400.000	1-7-2013	8	1-7-2015		2 fixe	5,10

Korte termijn financiering.

Deze leningen zijn bedoeld voor de financiering van de parkeergarages. Hierbij wordt uitgegaan dat de garages per eind 2015 zullen worden verkocht.

Voor de uitgestelde stortingsdatum van deze leningen moet een premie betaald worden. Deze premie is voor de relatief korte looptijd van de leningen relatief hoog. Het aangaan van een lening van 2 jaar met een directe stortingsdatum per heden is rond de 2.9%. Het percentage voor de leningen met een uitgestelde storting in 2012 en 2013 daarentegen ligt rond de 5%. Dit verschil is aanzienlijk en maakt de keuze mogelijk om de laatste 2 leningen aan te gaan dichtert op het moment van besteding van de

Advies bestemd voor burgemeester en wethouders

gelden. Hierdoor wordt nu dichterbij het berekeningspercentage van 4,5% gebleven met een risico naar de toekomst.

Variant A.

Alle leningen (nr. 5 t/m 8) in deze aanbesteding opnemen.

Variant B.

De leningen (nr. 5 en 6) nu aanbesteden. De benodigde gelden van leningen nr. 7 en 8 uit te stellen tot moment van besteding van de gelden.

Consequenties voorgesteld besluit

Bijlagen op de website

Onderstaande bijlagen, behalve de videoregistraties en de transcripten van de verhoren, zijn te raadplegen op www.beverwijk.nl/bestuur/vergaderingen_41570/ en u gaat dan naar de vergadering van 11 juli 2017.

2. Memo van 21-april-2009, onderwerp Financieringsplan 2009-2015

3. Overzicht openbare verhoren getuigen

Openbare verhoren (tussen haakjes staan de functies die de getuigen in 2009 bekleedden vermeld)

- vrijdag 24 februari 2017 14:30 u – 17:00 uur: de heer J.F.C. van Leeuwen (burgemeester)
- dinsdag 28 februari 2017 14:30 u – 15:30 uur: de heer C.P. de Ridder (teamleider financiële administratie)
- dinsdag 28 februari 2017 16:30 u – 17:30 uur: de heer V.G.A. Kellenaar (fractievoorzitter CDA)
- donderdag 2 maart 2017 10:30 u – 11:30 uur: de heer A.L.C.S. Lantain (gemeentesecretaris)
- donderdag 2 maart 2017 13:30 u – 14:30 uur: de heer C.J.M. Bodewes (fractievoorzitter PvdA)
- dinsdag 7 maart 2017 10:00 u – 11:00 uur: de heer F.H.J. Koster (fractievoorzitter VVD)
- dinsdag 7 maart 2017 12:00 u – 13:00 uur: de heer H. Erol (fractievoorzitter Groen Links)
- dinsdag 7 maart 2017 14:00 u – 16:00 uur: de heer M. Dijkshoorn (wethouder)
- donderdag 9 maart 2017 10:00 u – 10:30 uur: de heer F.J.A. Mosk (wethouder)
- donderdag 9 maart 2017 11:30 u – 12:00 uur: de heer. F. Frowijn (wethouder)
- donderdag 9 maart 2017 13:30 u – 14:00 uur: mevrouw J.W.J. Dorenbos – de Hen (wethouder)

Videoregistraties van de verhoren en de transcripties daarvan zijn terug te zien en te lezen via <https://beverwijk.notubiz.nl/dashboard>. U zoekt daar dan naar de datum van het verhoor dat u wilt raadplegen dat hierboven staat vermeld.

4. Overige bijlagen

- Treasurystatuut Gemeente Beverwijk 2006
- Financiële verordening 2007 Gemeente Beverwijk
- Tweede besluitenlijst van de vergadering van het college van burgemeester en wethouders gehouden in de middag van 11 juni 2009
- Collegenota Rapportage Grote Projecten 2009 van 23 maart 2009/10905

