



bylage b.

> Retouradres

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De Minister van OCW
Dr. J. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

ABDTOPConsult
Muzenstraat 97
Den Haag
Contactpersoon

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 11 februari 2015
Betreft Integriteitsonderzoek ROC Leiden

Zeer geachte minister Bussemaker,

Bijgevoegd treft u de definitieve rapportage van een bijzonder onderzoek dat ik namens u heb laten doen naar de rollen, de verantwoordelijkheden en de belangen bij de totstandkoming van het pand Lammenschans van het ROC Leiden. Tijdens mijn onderzoek naar de financiële problematiek stuitte ik op een in gang gezet onderzoek naar eventuele onregelmatigheden. Dat onderzoek bleek ook te zijn stopgezet. Dit was voor ons aanleiding om het integriteitsonderzoek opnieuw te starten en af te ronden met een rapportage die ik hier bijvoeg. Bovendien overhandigde ik achterliggend onderzoeksmateriaal aan de DGHBWE.

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat van zelfverrijking binnen het project-Lammenschans niets is gebleken.

Ik wijs er op dat al deze documenten op personen herleidbare gegevens bevatten die in deze vorm niet openbaar gemaakt mogen worden.

Ik merk ten overvloede op dat de huidige bestuurder van ROC Leiden aanleiding heeft gevonden om een ander integriteitsonderzoek te doen naar mogelijke belangenvermenging van één van de medewerkers van het ROC Leiden. Dit onderzoek staat los van het door mij geïnitieerde en uitgevoerde onderzoek waarover ik hierbij rapporteer.

Met vriendelijke groet,

Koos van der Steenhoven
ABDTOPConsult

ROC Leiden
Bijzonder
onderzoek inzake
rollen,
verantwoordelijk-
heden en belangen

11 februari 2015

Namen van personen, enkele bedrijven en passages die een subjectief oordeel bevatten over personen zijn weggelaten ten einde het risico van het schaden van de persoonlijke levenssfeer en van mogelijke zakelijke belangen te vermijden.

1. Samenvatting

- 01 ROC Leiden bestond aan het begin van deze eeuw uit diverse losse onderdelen, verdeeld over vele locaties, die – na een aantal fusies – niet waren geïntegreerd. De kwaliteit van de huisvesting op de diverse locaties was onder de maat en de spreiding leidde tot relatief hoge kosten. Over het feit dat nieuwbouw in die tijd zeer nodig was bestond brede consensus, en de nieuwbouw was een belangrijke taak voor de in oktober 2001 aangetreden bestuursvoorzitter
- 02 Door _____ werden kort na zijn indiensttreding de adviseurs _____ (van _____) en _____ (van _____) betrokken bij het maken van plannen voor de nieuwbouw. Daarnaast werd een nieuwe financieel directeur aangetrokken, _____. Deze personen vormden lange tijd de kern van het team dat de totstandkoming van de nieuwbouw heeft vormgegeven.
- 03 Waar in eerste instantie het idee bestond voor een ‘vernieuwbouwooperatie’ werd de heer _____ door de heer _____ geënthousiasmeerd tot een meer ambitieus plan; in plaats van het bouwen van een standaard ‘doos’ zou een ‘fiets’ moeten worden gebouwd, ‘een middel voor identiteit, voor ondersteuning van integraal management en voor stimulering van onderwijsvernieuwing’. Het bouwen van een ‘fiets’ betekende een veel grotere eigen betrokkenheid van het ROC bij het bouwproces in vergelijking met het kopen van een standaard ‘doos’, aldus de eerste plannen. In de eerste plannen werd uitgegaan van het realiseren van een gebouw op de locatie Lammenschanspark (‘LMS’).
- 04 Het beschikbaar komen van een terrein gelegen tussen het Centraal Station van Leiden (‘CS’) en het Leids Universitair Medisch Centrum (‘LUMC’) is door het College van Bestuur en de Raad van Toezicht opgevat als een mogelijkheid om een grote slag te slaan in de ‘concurrentiestrijd’ met de twee andere MBO-scholen in Leiden, het ID-College en Mondriaan College: op die locatie een nieuw gebouw openen zou kansen bieden om (i) ‘binnen te komen’ bij het LUMC als leverancier van opleidingen, (ii) onderwijs op een aantrekkelijke plek aan te bieden en (iii) significant grotere aantallen vierkante meters te ontwikkelen.
- 05 Deze extra beschikbare vierkante meters boden de mogelijkheid om ‘leerwerkparken’ te creëren, op dat moment een nieuwe ontwikkeling in onderwijsland. In deze leerwerkparken zouden de onderwijsactiviteiten worden gecombineerd met bedrijfsactiviteiten van bedrijven die stageplekken bieden aan de leerlingen van het ROC.
- 06 Uit een eerdere studie was gebleken dat 37.000 m² benodigd was om alle opleidingen van ROC Leiden te kunnen huisvesten (in de situatie vóór nieuwbouw beschikte ROC Leiden in alle verschillende panden bij elkaar over 64.000 m²). Door de aankoop van het terrein bij CS / LUMC, in combinatie met de locatie Lammenschanspark, zou ROC Leiden de beschikking krijgen over 80.000 m², ofwel ruim tweemaal zoveel als benodigd voor de onderwijsactiviteiten.
- 07 Uiteindelijk zijn beide panden gerealiseerd: het LMS pand is in gebruik genomen in 2011 en het CS pand in 2013. LMS is ontwikkeld voor rekening en risico van ROC Leiden. Gedurende een significant deel van de ontwikkeling van het LMS pand werd uitgegaan van ontwikkeling van beide gebouwen door ROC Leiden zelf, echter mede door de ervaringen bij de ontwikkeling van het pand LMS is in 2009 besloten het CS pand niet verder voor rekening en risico van ROC Leiden te ontwikkelen.
- 08 Het onderhavige onderzoek richt zich uitsluitend op de totstandkoming van het LMS pand.
- 09 Eén van de uitgangspunten van de ontwikkeling van LMS was om zoveel mogelijk samen te werken met aannemers uit de regio, om zodoende deze partijen bij het ROC te betrekken en kansen te creëren voor stageplekken voor scholieren.
- 10 Onder andere om dit uitgangspunt te kunnen realiseren werd ervoor gekozen om het gehele bouwproject in percelen op te splitsen, en zelf de rol van ‘hoofdaannemer’ te vervullen. Door het opsplitsen in percelen werd, zo was de gedachte, kleine (regionale) aannemers de mogelijkheid geboden op het project in te schrijven, waarbij dit in geval van aanbesteding van het gehele pand ineens – bijvoorbeeld gezien vermogensisen aan de inschrijvers – voor hen niet mogelijk zou zijn.

- 11 De aanbestedingsprocedure was aldus vormgegeven dat voor elk perceel uit de inschrijvingen een eerste selectie van inschrijvers zou plaatsvinden, die zou leiden tot het sluiten van raamovereenkomsten met meerdere partijen per perceel. In deze raamovereenkomsten zouden voorwaarden worden vastgelegd; indien een onderdeel van de bouw besteksgereed zou zijn, zou aan alle geselecteerde partijen een offerte worden gevraagd, op basis van de in de raamovereenkomst opgenomen voorwaarden en het bestek, waarna per perceel zou worden gegund.
- 12 Doordat ROC Leiden zelf als hoofdaannemer zou optreden zou enerzijds meer economisch voordeel te behalen zijn bij de aanbesteding (er werd uitgegaan van een besparing van 4% van de bouwsom op basis van extern advies), anderzijds zouden bij deze methode meer verantwoordelijkheden bij ROC Leiden liggen dan in geval van een 'normaal' bouwproces. ROC Leiden werd op deze wijze immers verantwoordelijk voor de onderlinge afstemming van de werkzaamheden van de diverse aannemers.
- 13 Deze methode van aanbesteden was een noviteit, in een door hem opgesteld memo terzake. Over de vraag of de methode was toegestaan binnen het Europees aanbestedingsrecht is een opinie gevraagd bij een gespecialiseerd advocatenkantoor dat heeft geconstateerd dat op deze wijze wordt voldaan aan de letter en de geest van de aanbestedingswetgeving.
- 14 In werkelijkheid viel de animo van aannemers om te participeren in het project tegen. Ten aanzien van de grootste percelen was het aantal inschrijvers gering, waardoor de vooraf verwachte mogelijkheid om voor ieder besteksgereed onderdeel opnieuw te onderhandelen en prijsvoordelen af te dwingen niet kon worden gerealiseerd. Ook de prijsstelling van inschrijvers viel tegen. Na ontvangst van de inschrijvingen werd duidelijk dat mogelijk sprake zou zijn van significant hogere kosten dan waarmee in de voorcalculaties rekening werd gehouden. Met deze risico's werd in de plannen vooraf nauwelijks rekening gehouden.
- 15 Op 5 juni 2007 gaf de Raad van Toezicht haar goedkeuring aan het gunnen van de percelen. lichte tijdens deze vergadering van de Raad van Toezicht toe dat sprake was van een overschrijding van € 5 miljoen ten opzichte van de bouwbegroting, en dat langer wachten met gunning niet verstandig zou zijn omdat de prijzen in de bouwsector fors zouden gaan stijgen. Op dat moment bestonden nog significante onzekerheden met betrekking tot de prijsstelling van de grootste percelen. Bovendien was op dat moment de financiering nog niet geregeld.
- 16 Met betrekking tot de financiering is lange tijd uitgegaan van de veronderstelling dat ROC Leiden weliswaar het gehele LMS pand en het CS pand zou ontwikkelen, maar vervolgens uitsluitend die delen van de gebouwen in eigendom zou houden die nodig waren voor de onderwijsactiviteiten, en de 'niet-ROC-vierkante-meters' zou verkopen aan een eindbelegger. Het gebouw bevat daarnaast nog een deel voor het Da Vinci College (VMBO); dit zou worden gefinancierd door de gemeente Leiden. Voor de eigen vierkante meters in beide panden was financiering beschikbaar via daarbij zijn – op basis van de verwachte ontwikkeling van de financieringsbehoefte – een aantal renteswapovereenkomsten afgesloten. Na eerste verkenningen met potentieel geïnteresseerde eindbeleggers bleek dat dit plan echter niet haalbaar was; beleggers gaven aan uitsluitend geïnteresseerd te zijn in verwerving van gehele panden.
- 17 Op het moment dat de Raad van Toezicht haar goedkeuring gaf aan het gunnen van de percelen (op 5 juni 2007) was echter nog geen sprake van een 'deal' met een eindbelegger. Omdat de financiering nog niet 'geregeld' was werd tijdens de vergadering van de Raad van Toezicht waarin goedkeuring werd gevraagd voor de gunning van de percelen een 'fall back scenario' gepresenteerd. Dit scenario is te beschouwen als een 'noodscenario' en ging uit van de situatie waarin géén financiering zou kunnen worden verkregen voor de gehele panden LMS en CS; in dat geval zou het pand CS niet gebouwd worden en zou de van ABN Amro beschikbare financiering worden ingezet om uitsluitend het – gehele – pand LMS aan te kopen.
- 18 Opgemerkt dient te worden dat wij een alomvattende business case, waarin keuzes worden onderbouwd, risico's worden afgewogen, de haalbaarheid van het project wordt getoetst, de inpasbaarheid van het project in de bestaande exploitatie wordt getoetst, en vervolgens wijzigingen in hun onderlinge samenhang worden gemonitord, niet hebben aangetroffen. In plaats daarvan is sprake van diverse, min of meer op zichzelf staande memo's en berekeningen met betrekking tot uitgangspunten en latere aanpassingen van plannen. Hierdoor lijkt een 'helicopter view' gedurende het project – ook ten tijde van de goedkeuring van het gunnen van de percelen – te hebben ontbroken.

19 Hoewel nog geen overeenkomst was gesloten met een eindbelegger was tijdens de vergadering van de Raad van Toezicht van 5 juni 2007 wel bekend welke biedingen van eindbeleggers op dat moment op tafel lagen. Het hoogste bod was dat van Green Real Estate (een onderneming behorende tot het Zeeman concern), voor een bedrag van € 75,6 miljoen. Dit bod 'dekte' de op dat moment verwachte bouwkosten niet, zo blijkt uit de notulen van de vergadering van de Raad van Toezicht van 5 juni 2007; daarin wordt gesproken van een tekort van € 3 miljoen.

20 Ongeveer twee weken later, op 21 juni 2007, werd een met Green Real Estate overeengekomen voorlopige koopovereenkomst voor het LMS pand (exclusief VMBO-deel) bekrachtigd door de Raad van Toezicht. Deze partij was naar voren gekomen uit een selectieproces voor eindbeleggers, geleid door (verbonden aan , de onderneming).

- Na een 'longlist' procedure waarin met diverse mogelijk geïnteresseerde partijen is gesproken werd een 'shortlist' samengesteld met enkele partijen. Uiteindelijk bleek ook de animo van potentiële eindbeleggers beperkt; van de vier 'shortlist' partijen die een bidbook hadden ontvangen en werden uitgenodigd een bod uit te brengen werd slechts van één partij, een bieding ontvangen. Deze bieding werd door de ingeschakelde notaris als niet geldig beoordeeld, zodat door hem werd geconcludeerd dat deze procedure niet tot geldige biedingen heeft geleid.
- Green Real Estate was één van de andere 'shortlist' partijen. Haar reactie bestond eruit dat zij aangaf wel interesse te hebben in koop van het pand, maar uitsluitend op basis van exclusiviteit te willen onderhandelen met ROC Leiden. Nadat de biedingsprocedure met de 'shortlist' kandidaten niet had geleid tot een oplossing voor de financiering is wederom contact gezocht met Green. Dit heeft geleid tot een bod van Green om voor € 75,6 miljoen het gehele LMS pand te kopen. Dit bod was significant beter dan de bieding van
- Vervolgens hebben gedurende ongeveer twee weken onderhandelingen plaatsgevonden tussen Green en ROC. Deze hebben geleid tot een aangepast voorstel van Green, waarin ROC Leiden zich verplicht tot het terugkopen van het gehele pand (ROC vierkante meters en de vierkante meters voor de commerciële ruimten) na 20 jaar voor een vooraf vastgestelde prijs (€ 73,4 miljoen) die bijna gelijk is aan de verkoopprijs aan Green Real Estate (€ 75,6 miljoen). In de tussenliggende 20-jaarsperiode huurt ROC Leiden haar eigen vierkante meters van Green Real Estate en verhuurt Green Real Estate de overige vierkante meters aan derde partijen.

21 Na het besluit tot gunning van de bouw en de bekrachtiging van de voorlopige koopovereenkomst met Green Real Estate (beide in juni 2007) was de situatie aldus dat de verkoopopbrengst vast stond (€ 75,6 miljoen, wat niet zou worden geïndexeerd), terwijl aan de 'inkoopzijde' (i) op basis van de op dat moment beschikbare ramingen reeds sprake was van een tekort en (ii) nog significante onzekerheden bestonden met betrekking tot de kosten van de grootste percelen. Waar vooraf werd gedacht diverse voordelen te kunnen realiseren door zelf te ontwikkelen en te bouwen bestond op dat moment een zeer grote kans dat het project tot verliezen zou gaan leiden. Uit de door ons bestudeerde stukken blijkt echter niet dat dit gegeven heeft geleid tot het stellen van de vraag of zelf ontwikkelen en bouwen op dat moment nog steeds de beste optie was; het CvB en de RvT en hun adviseurs zijn voortgegaan op de ingeslagen weg zonder zich deze vraag te stellen.

22 In de onderhandelingen met Green is aldus een terugkoopplicht ontstaan, daar waar door ROC Leiden in eerste instantie lijkt te zijn ingezet op een terugkooprecht. Door de destijds betrokkenen wordt echter aangegeven dat in materiële zin nauwelijks verschil bestaat tussen een recht en een plicht, immers ROC Leiden wilde het LMS pand na 20 jaren hoe dan ook in eigendom (terug)nemen.

23 Over de redenen voor het opnemen van een terugkoopplicht in de overeenkomst met Green hebben diverse destijds betrokkenen aangegeven dat ROC Leiden zich in twee nieuwe panden zou gaan vestigen, waarvan de huurovereenkomsten kort na elkaar zouden gaan aflopen. Ze wilde zeker stellen tenminste over één pand te kunnen blijven beschikken na het aflopen van de huurperiode. Daarbij werd overwogen dat, indien het aantal leerlingen sterk zou verminderen in de voorliggende 20 jaren, ROC Leiden het CS pand zou kunnen afstoten en zich aan het einde van die periode eventueel kunnen 'terugtrekken' in uitsluitend het pand LMS. Deze zekerheid werd verkregen door het opnemen van de terugkoopplicht.

- 24 Dat een koopplicht – in tegenstelling tot een kooprecht - zou leiden tot het opnemen van het gehele pand op de balans van ROC Leiden en dat dit vervolgens leidt tot jaarlijkse afschrijvingslasten is destijds niet in de overwegingen van de onderhandelaars betrokken. heeft in het met gehouden interview aangegeven zich bewust te zijn geweest van dit punt; alle andere geïnterviewden hebben aangegeven dat activering en afschrijving (vanaf het moment van ingebruikname) vanwege de overeengekomen koopplicht nooit 'als issue op tafel heeft gelegen'.
- 25 De terugkoopprijs van € 73,4 miljoen is vastgesteld op basis van een verwachte waardeontwikkeling tot € 83,4 miljoen na 20 jaar (op basis van veronderstelde jaarlijkse huurstijgingen en BAR¹). Op deze verwachte waarde zal een vooraf vastgestelde 'korting' van € 10 miljoen worden verstrekt door Green, zodat de terugkoopprijs werd vastgesteld op € 73,4 miljoen. Voor deze korting na 20 jaren heeft ROC Leiden direct € 600.000 betaald aan Green.
- 26 De structuur van de 'deal' met Green Real Estate (inclusief de terugkoopplicht en de 'korting' van € 10 miljoen) is op 19 juni 2007 overeengekomen in een gesprek tussen Green De volgende dag werd door een medewerker in een mailbericht aan de een toelichting gegeven op de bepaling van en de aantrekkelijkheid van de € 10 miljoen 'korting'. Op vier één dag later, op 21 juni 2007, is de voorlopige koopovereenkomst met Green door verhandigd tijdens een vergadering van de Raad van Toezicht. De leden van de Raad van Toezicht spreken van "een opvallend proces" en "een bijzonder proces", "maar met een mooi resultaat"; de voorlopige koopovereenkomst werd op 21 juni 2007 door de Raad van Toezicht bekrachtigd.
- 27 De voorlopige koopovereenkomst die door Green was opgesteld is niet ondertekend; uiteindelijk is een jaar later een 'turn-key overeenkomst' tussen ROC Leiden en Green getekend. In de tussentijdse periode hebben onderhandelingen over diverse punten plaatsgevonden. Gedurende deze onderhandelingen heeft Green onder andere naar voren gebracht dat zij zekerheid wilde ontvangen voor de nakoming van de verplichting van het ROC om het pand terug te kopen tegen betaling van € 73,4 miljoen. Het resultaat van deze onderhandelingen was dat ROC gelden in een depot zal gaan storten, als zekerheid voor Green.
- 28 ROC Leiden diende daarnaast financiering te regelen voor de bouwperiode, en Green voor de aankoop van het pand aan het einde van de bouwperiode. Besloten werd gezamenlijk op zoek te gaan naar een financier. In dit proces werd door aan een drietal banken een informatiememorandum verstrekt. Er is in dit proces door haar ook gesproken met . Uiteindelijk bleek alleen BNG geïnteresseerd in het verstrekken van de benodigde financiering aan ROC Leiden en Green. Met BNG was eerder informeel contact, echter dit was – voor zover wij kunnen nagaan – het eerste moment dat BNG concreet bij de totstandkoming van LMS betrokken werd.
- 29 Tussen ROC Leiden, Green en BNG is op 23 oktober 2008 een financieringsovereenkomst gesloten. Onderdeel van deze overeenkomst is het aanhouden van een depot door ROC Leiden bij BNG. Dit depot biedt voor Green de zekerheid van nakoming van de terugkoopverplichting door ROC Leiden na 20 jaren. Voor BNG biedt het depot de zekerheid voor de terugbetaling van de financiering door Green Real Estate na 20 jaren; , lid van de Raad van Bestuur van BNG, heeft aangegeven dat BNG deze financiering met terugbetaling ineens na 20 jaren niet zou hebben verstrekt zonder een dergelijke zekerheid. heeft ons toegelicht dat de waarde van het depot voor ROC Leiden erin zat dat door het wegzetten van de gelden (die beschikbaar waren gekomen na de verkoop van de oude panden van het ROC) deze gelden uitsluitend aangewend konden worden voor het op termijn terugkopen van het pand Lammenschans, en niet 'op zouden gaan' aan andere aanwending (bijvoorbeeld het oplossen van personele problemen in een reorganisatie of op een andere wijze aanwenden in de lopende exploitatie) door een opvolgend bestuur.

¹ BAR = Bruto aanvangsrendement

- 30 De positie van Green Real Estate na afsluiting van de turn-key overeenkomst en de financieringsovereenkomst bestaat onder meer uit (i) een 100% door BNG gefinancierde aankoop van het pand, (ii) huuropbrengsten gedurende 20 jaren, (iii) een verplichte terugkoop door ROC Leiden na 20 jaren voor vrijwel hetzelfde bedrag als het aankoopbedrag met (iv) een zekerheid voor de terugkoopverplichting in de vorm van een depot. Aldus is het risicoprofiel van deze transactie voor Green Real Estate zeer beperkt. heeft tijdens het met hem gehouden interview benadrukt dat de veronderstelling dat de transactie inzake het pand LMS 'too good to be true' is voor Green Real Estate niet klopt, indien de risico's die Green Real Estate op zich heeft genomen met betrekking tot het pand CS in ogenschouw worden genomen. Green heeft de ontwikkeling van het CS pand overgenomen en heeft daarbij alle risico's op zich genomen en uiteindelijk – naar eigen zeggen – een verlies geleden op de ontwikkeling. Opgemerkt dient echter te worden dat ten tijde van het sluiten van de overeenkomsten met betrekking tot het LMS pand door ROC Leiden noch Green 'harde' toezeggingen waren gedaan met betrekking tot het pand CS, zodat op dat moment sprake was van een 'stand alone' transactie met Green met betrekking tot LMS.
- 31 ROC Leiden was in staat een storting van € 15,6 miljoen te doen in het depot omdat zij een aanzienlijke boekwinst had gemaakt op de verkoop van haar bestaande panden aan de gemeente Leiden. De waarde van deze panden is door een onafhankelijk bureau getaxeerd en de daadwerkelijk gerealiseerde opbrengst is hoger uitgevallen dan deze getaxeerde waarde. Eén pand in Leiderdorp zou worden verkocht aan echter over de afronding van die verkoop loopt, zo begrijpen wij, op dit moment nog een juridische procedure.
- 32 De gemeente Leiden heeft verder een belangrijke rol gespeeld bij twee andere onderwerpen, namelijk (i) de bouwvergunning en (ii) de verkoop van een deel van het pand aan de gemeente ten behoeve van de huisvesting van het Da Vinci College:
- Om te komen tot een bouwvergunning is een lang traject doorlopen met de gemeente. Uiteindelijk is de vergunning onherroepelijk verstrekt op 29 december 2006, een aantal maanden nadat mantelovereenkomsten met aannemers voor de meeste percelen waren afgesloten;
 - Door de gemeente Leiden werd als randvoorwaarde voor het afgeven van een bouwvergunning gesteld het sluiten van een overeenkomst met betrekking tot de huisvesting van het Da Vinci College in het nieuwe bouwen pand. Het Da Vinci College was vóór de nieuwbouw ook gehuisvest op het Lammenschanspark. De gemeente Leiden beriep zich in de onderhandelingen over de aan ROC Leiden te betalen prijs voor het gebouwdeel ten behoeve van Da Vinci op de landelijke 'VNG-norm'. Daardoor was de verkoopprijs van dit deel van het gebouw significant lager dan de in de begrotingen aan dit deel van het gebouw toegerekende bouwkosten. Op basis van een overeenkomst met de gemeente was in december 2006 – voordat tot gunning werd besloten – duidelijk dat een verlies van € 6,9 miljoen op dit deel zou worden geleden. Uiteindelijk is dit verlies door een verhoging van de verkoopprijs (na tussenkomst van een bindend advies) en hogere bouwkosten uitgekomen op € 6,4 miljoen.
- 33 De totale stichtingskosten zijn afgerond € 15 miljoen hoger uitgekomen dan de kosten waarmee rekening werd gehouden in de begroting van 7 maart 2007 (die 'op tafel lag' ten tijde van het besluit tot gunning van de percelen).
- 34 In belangrijke mate wordt deze overschrijding veroorzaakt door de twee grootste percelen, perceel 1 ('Bouwput, grondwerk en betonskelet met parkeergarage en bouwplaatsvoorziening') en perceel 2 ('Gevel'). Dit betreft de percelen waarover in juni 2007 (toen de Raad van Toezicht haar besluiten nam over gunning van de – andere – percelen en bekrachtiging van de voorlopige koopovereenkomst met Green Real Estate) nog significante onzekerheden bestonden met betrekking tot de prijsstelling. Voor beide percelen geldt dat lange tijd onzekerheid heeft bestaan over de kosten van het perceel:

- Met betrekking tot perceel 1 is van [redacted] in april 2006 een offerte ontvangen voor een bedrag van € 36 miljoen, van [redacted] voor € 30 miljoen. Beide bedragen zijn significant hoger dan waarmee op dat moment rekening werd gehouden. Toch zijn met beide partijen mantelovereenkomsten opgesteld. Om de kosten van de bouw terug te dringen zijn aanpassingen gedaan op het ontwerp van de parkeergarage. Hierna kwamen echter zowel [redacted] als [redacted] met hogere offertes. In juli 2007 werd een intentieovereenkomst gesloten met [redacted] over een 'streefbedrag' van € 32 miljoen. Nadat [redacted] in februari 2008 een offerte van € 41 miljoen had ingediend werd de intentieovereenkomst ontbonden. Pas in maart 2009 werd vervolgens een overeenkomst gesloten met [redacted] voor een bedrag van € 31 miljoen; op dat moment waren al diverse kosten gemaakt, met name voor het aanbrengen van damwanden en grondwerk. De totale werkelijke kosten van perceel 1 zijn uitgekomen op € 37,1 miljoen; in het budget van 7 maart 2007 werd uitgegaan van € 22,7 miljoen;
- Voor perceel 2 werd in mei 2006 uitsluitend een bieding ontvangen van [redacted] Directeur en aandeelhouder van deze onderneming was [redacted] was lid van de Raad van Toezicht van ROC Leiden, maar is teruggetreden voorafgaand aan deelname aan de aanbesteding. Uiteindelijk kan met [redacted] niet tot overeenstemming worden gekomen, waarna de werkzaamheden worden uitgevoerd door [redacted] in combinatie met [redacted] Met deze partijen worden eerst in het laatste kwartaal van 2009 (ruim drie jaar na de bieding van [redacted]) overeenkomsten gesloten. De kosten van dit perceel zijn uitgekomen op € 18,3 miljoen, terwijl in het budget van 7 maart 2007 werd uitgegaan van € 13,6 miljoen.

35 Na oplevering van het pand zijn nog diverse werkzaamheden uitgevoerd, onder andere met betrekking tot diverse aanpassingen en verbeteringen van het pand, met een kostprijs van € 3,9 miljoen. Voormalige bestuurders en huidige bestuurders verschillen van mening over de vraag of deze kosten onvermijdelijk waren om het pand klaar te maken voor het geven van onderwijs, dan wel niet per sé noodzakelijk waren maar het gevolg zijn van wijzigingen in plannen.

36 De vorenstaande beschrijving van de totstandkoming van het LMS pand zou kunnen worden getypeerd als een aaneenschakeling van tegenvallers in de uitvoering van een ambitieus plan, waarbij telkens deelbeslissingen werden genomen en deelproblemen geadresseerd, zonder dat gaande het project het realiteitsgehalte van het project als geheel nog werd overwogen.

37 Opgemerkt dient te worden dat een aantal van de door ons geïnterviewde personen heeft aangegeven dat de hiervoor opgesomde tegenvallers mogelijk zijn veroorzaakt doordat ten tijde van het maken van de plannen over vastgoed werd gedacht dat "de markt alleen maar omhoog kon". Deze opmerking is slechts van beperkt belang indien wordt bedacht dat in juni 2007 – op basis van de toen voorliggende informatie – geconstateerd had kunnen worden dat een zeer grote kans bestond dat het project tot verliezen zou gaan leiden.

38 Alle beschreven tegenvallers zijn door [redacted] gedeeld met de Raad van Toezicht, echter uit de door ons bestudeerde schriftelijke stukken komt een beeld naar voren dat dit niet altijd op een heldere, eenduidige en in onderlinge samenhang duidelijke manier werd gepresenteerd. In diverse gevallen hebben wij stukken aangetroffen die onderling niet op elkaar aansloten, of inmiddels waren achterhaald door meer recente informatie. Door ons geïnterviewde (ex-)leden van de Raad van Toezicht hebben aangegeven dat in het kader van de nieuwbouw spanningen bestonden tussen de Raad van Toezicht en het College van Bestuur

39 In 2006 is een aantal nieuwe leden van de Raad van Toezicht aangetreden ([redacted]). Een aantal van hen geeft aan geconfronteerd te zijn met plannen voor de nieuwbouw die reeds door voorgangers waren geaccordeerd, met name het aanbesteden in percelen in combinatie met zelf optreden als hoofdaannemer.

40 De Raad van Toezicht heeft een aantal maatregelen genomen:

- De aanstelling van [redacted] als bouwdirecteur (in plaats van [redacted]) per eind 2006;

- De aanstelling van [redacted] als hoofdaannemer. Hoewel reeds in 2006 door de Raad van Toezicht vraagtekens werden geplaatst bij het zelf optreden als hoofdaannemer is het hoofdaannemerschap pas in maart 2009 aan [redacted] overgedragen. Aangezien op dat moment alle prijsonderhandelingen voor de percelen reeds waren gevoerd kon het prijsrisico niet meer bij [redacted] worden gelegd, zoals dit wel gebruikelijk is bij het inschakelen van een hoofdaannemer;
- De aanstelling van een eigen adviseur van de Raad van Toezicht, [redacted] als 'auditor' van door opgestelde rapportages.

41 Uiteindelijk hebben de spanningen tussen de Raad van Toezicht en [redacted] geleid tot het vertrek van [redacted]

42 Ten slotte is door de nieuwe voorzitter van het College van Bestuur, [redacted] in 2013 een intentieverklaring is overeengekomen met BNG en Green met daarin een aantal aanpassingen op de met deze partijen gesloten overeenkomsten. Een inhoudelijke beoordeling van deze intentieovereenkomst maakt geen onderdeel uit van onze opdracht. Opgemerkt dient echter te worden dat in de intentieovereenkomst is opgenomen dat deze is "voorgelegd en op hoofdlijnen akkoord bevonden" door de Raad van Toezicht van ROC Leiden. Gebleken is dat tussen het College van Bestuur en de Raad van Toezicht vooraf geen afspraken waren gemaakt over de te volgen procedure om te komen tot de intentieovereenkomst. [redacted] heeft gedurende het proces regelmatig contact gehad met [redacted], voorzitter van de Raad van Toezicht. [redacted] en [redacted] verschillen ernstig van mening over de vraag of daarbij voldoende inhoudelijke informatie is overgedragen. De andere leden van de Raad van Toezicht zijn niet geïnformeerd door [redacted] hij verkeerde in de veronderstelling dat [redacted] hen zou informeren. Het proces rondom de totstandkoming van de intentieovereenkomst heeft geleid tot spanningen tussen de Raad van Toezicht en [redacted]. Eén van de leden van de Raad van Toezicht heeft haar zetel in de Raad van Toezicht opgegeven.

43 Door [redacted] is voorts opdracht gegeven aan Ernst & Young Fraud Investigation & Dispute Services voor het uitvoeren van een onderzoek naar het besluitvormingsproces en de invulling die is gegeven aan de financieringsconstructie met betrekking tot het LMS pand. Dit onderzoek werd ingegeven door onduidelijkheden met betrekking tot (i) de totstandkoming van de overeenkomst met Green, (ii) een betaling van € 600.000 voor een koopplicht, (iii) facturen van [redacted] (iv) onderzoek van de Belastingdienst naar BTW-aspecten en (v) een aanvullende pensioenstorting ten behoeve van [redacted]

- [redacted] Toen duidelijk werd dat door ABDTOPConsult een breder onderzoek werd geëntameerd is door het College van Bestuur besloten het onderzoek van Ernst & Young niet voort te zetten.
- Met uitzondering van de BTW-aspecten van de transactie (die in het kader van het onderzoek van ABDTOPConsult door PwC Tax zijn onderzocht) zijn de genoemde onduidelijkheden die door Ernst & Young zouden worden onderzocht in het onderhavige onderzoek betrokken.

44 Uit het door ons verrichte onderzoek zijn (op basis van analyse van op het project geboekte kosten) geen bijzondere betalingen aan partijen naar voren gekomen, anders dan:

- Een 'succesfee' vergoeding die is gebaseerd op de korting van € 10 miljoen die door Green wordt gegeven op de terugkoop prijs van het pand na 20 jaren. Deze vergoeding, in totaal een bedrag van € 177.322 dat gelijkmatig is verdeeld over , wordt niet onderbouwd door een overeenkomst. Opgemerkt dient te worden dat deze vergoeding aan de adviseurs werd betaald naast het bedrag van € 600.000 dat aan Green werd betaald. Beide posten tezamen kunnen worden beschouwd als kosten verbonden aan het verkrijgen van de korting van € 10 miljoen op de terugkoop prijs van het pand na 20 jaren;
- Een vergoeding van € 150.000 die aan is betaald voor de werkzaamheden in het kader van de ontwikkeling van het CS pand. Ook voor deze vergoeding geldt dat deze niet wordt onderbouwd door een overeenkomst;
- Een pensioenstorting ten gunste van ter grootte van € 22.500, als beloning voor inzet bij de totstandkoming van het LMS pand.

45 Ten aanzien van de pensioenstorting ten gunste van merken wij het volgende op:

- De feitelijke bijdrage van in het succes van het construct (de grondslag voor de bonus) is niet na te gaan. Er zijn voor zover bekend geen voorafgestelde doelstellingen afgesproken met op grond waarvan een bonus zou kunnen worden toegekend. Wel staat vast dat het construct niet de meest gunstige was voor ROC Leiden;
- Drie regelingen zijn relevant in dit kader: de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector ('WNT')², de CAO en de 'Code Goed bestuur in de bve-sector'. Volgens de WNT waren er geen belemmeringen in strikt formele zin, immers . kwalificeert niet als topfunctionaris. Hooguit is te stellen dat terughoudendheid gepast zou zijn vanwege de maatschappelijke discussies over variabele beloningen;
- Hoewel het CvB waarschijnlijk de bevoegdheid voor dergelijke beslissingen had, biedt de destijds geldende CAO geen mogelijkheid voor dit type variabele beloningen;
- Onduidelijk is of het CvB zich gehouden heeft aan de integriteitscode op grond van de Code Goed bestuur in de bve-sector;
- Omdat gegevens daarover ontbreken is onduidelijk of een dergelijke betaling gebruikelijk is in de sector.

46 Met betrekking tot relaties tussen in het project betrokken partijen kan worden opgemerkt dat van BNG en elkaar weliswaar goed kennen (is lid van de Raad van Advies van), echter uit het onderzoek is naar voren gekomen dat BNG pas laat in het proces betrokken is geraakt (toen de 'deal' met Green reeds in belangrijke mate vormgegeven was). BNG is samen met andere banken aangeschreven om haar belangstelling te peilen voor het verstrekken van financiering. Bovendien zijn de eerste contacten met BNG via , account manager van BNG, verlopen. heeft aangegeven op de hoogte te zijn geweest van de tussen bestaande relatie.

47 heeft zowel ROC Leiden als Green Real Estate geadviseerd aangaande het project Lammenschanspark. heeft ROC Leiden geadviseerd in het kader van de biedingsprocedure voor een eindbelegger; Green Real Estate heeft rond het moment dat zij was verkozen als eindbelegger kenbaar gemaakt van de diensten van gebruik te maken. Binnen ROC Leiden is gesproken over de vraag op welke wijze met deze mogelijke belangenverstrengeling dient te worden omgegaan. Naar andere partijen betrokken in de biedingsprocedure is deze niet gecommuniceerd; ROC Leiden heeft aan bevestigd en Green is door ROC Leiden verzocht te bevestigen dat de termijnen waarin voor ROC Leiden respectievelijk Green werkte niet overlappend waren; wij hebben een dergelijke bevestiging niet aangetroffen. Opgemerkt dient te worden dat in materiële zin de rol van B.V. niet heeft geleid tot concurrentievervalsing ten opzichte van de andere partijen in de biedingsprocedure, aangezien de openbare biedingsprocedure niet succesvol is geweest.

² De WNT is op 1 januari 2013 in werking getreden, en was daarom nog niet in werking op het moment van uitkering van de beloning. Voorafgaand aan het wetsvoorstel WNT heeft de regering echter bestuurders in de (semi)publieke met enige regelmaat opgeroepen om hun salarissen te matigen.

Overall beschouwing

48 Naast een beschrijving van de rollen, verantwoordelijkheden en belangen van personen en partijen betrokken bij de gang van zaken in de besluitvorming rondom het project Lammenschans, hebt u ons gevraagd vanuit die rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken personen en partijen mogelijke belangen te identificeren die niet als zakelijk rationeel en verklaarbaar worden gezien.

49 Los van de constatering dat van zelfverrijking binnen het project Lammenschans niet is gebleken leent deze formulering zich niet voor harde conclusies op basis van een toetsing van de werkelijkheid aan een norm. Desalniettemin heeft ons onderzoek een aantal beelden opgeleverd die wij u niet willen onthouden:

- De filosofie achter het bouwen van een leerwerkpark paste in de tijdsgeest, is te typeren als sympathiek, vernieuwend en is navolgbaar. De uitvoering is echter naïef en amateuristisch gebleken;
- Het beeld komt op van een megalomaan project. Waar een behoefte bestond van 37.000 m² werden twee gebouwen ontwikkeld met een omvang van 80.000 m²;
- Door het ontwikkelen van een groot oppervlak dat niet voor eigen gebruik is nam onderwijsinstelling ROC Leiden de rol van ontwikkelaar op zich; dit terwijl nog geen huurders waren gevonden. Het is de vraag of een professionele partij op deze basis de ontwikkeling van een pand zou starten;
- Overwegingen ontleend aan prestige en competitie lijken bij het besluit groot te gaan bouwen te hebben geprevaleerd;
- Men was zeer ambitieus, maar onvoldoende deskundig. Er werd te veel focus op details gelegd, zonder een doorwrochte strategische visie voor de lange termijn;
-
- Het zelf aanbesteden, een maatregel die onder andere was bedoeld om kostenbesparingen door te voeren, resulteerde in werkelijkheid in overschrijdingen van kosten, mede doordat het totaalplaatje onvoldoende voor ogen werd gehouden;
- Gaande het traject heeft een regelmatige toets van de haalbaarheid van het project als geheel ontbroken. Daarbij kan worden opgemerkt dat de volgorde van het nemen van beslissingen niet altijd logisch is geweest; zo was de verkoopprijs van het pand al vastgelegd terwijl nog significante onzekerheden bestonden aan de kostenkant. Doordat beslissingen werden genomen op deelgebieden terwijl nog onzekerheid bestond op andere deelgebieden, en doordat 'de trein voortging' nam het aantal alternatieven op nog te onderhandelen deelgebieden steeds verder af.
- De belegger heeft haar – op zich begrijpelijke – doel om rendement te realiseren op de lange termijn nagestreefd en gerealiseerd, en is daarbij in staat gebleken vrijwel alle risico's bij ROC Leiden te leggen. Ondanks de ondersteuning van diverse adviseurs heeft ROC Leiden deze opzet geaccepteerd;
- Er was sprake van gefragmenteerde, niet altijd tijdige en 'rommelige' informatievoorziening aan de Raad van Toezicht. Daarbij werden vrijwel zonder uitzondering positief geformuleerde boodschappen overgebracht, waarbij regelmatig 'het ene gat met het andere werd gedicht';
- De Raad van Toezicht heeft zich reactief opgesteld en te veel laten leiden door de informatie die werd aangereikt in plaats van in voldoende mate 'challengen' van deze informatie om in gesprek te gaan met het CvB en na te gaan of sprake was / bleef van goede ideeën en een uitvoering van voldoende kwalitatief niveau.

