

Vervolgonderzoek Financieel beheer infrastructurele projecten

maart 2007

Rekenkamer Amsterdam

R a



Vervolgonderzoek Financieel beheer infrastructurele projecten

Maart 2007



Rekenkamer Amsterdam

R a

Voorwoord

Voor u ligt het 'Vervolgonderzoek Financieel beheer infrastructurele projecten'. Dit is het eerste vervolgonderzoek van de Rekenkamer Amsterdam. Het gaat over het in november 2006 gepubliceerde onderzoek '*Financieel beheer infrastructurele projecten*'. De rekenkamer onderzoekt via vervolgonderzoek circa één jaar na publicatie hoe gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders zijn omgegaan met onderzoek en de aanbevelingen uit onderzoek. De rekenkamer rapporteert daarover aan de gemeenteraad.

Financiële beheersing van infrastructurele projecten, zoals bruggen, wegen en tramlijnen, is ook ruim na publicatie van ons rapport met regelmaat aan de orde in Amsterdam. De aandacht van de gemeenteraad voor overschrijdingen van budgetten die deze raad oorspronkelijk heeft vastgesteld voor middelgrote en grote projecten lijkt welhaast blijvend te zijn.

In dat licht verwachten wij met dit vervolgonderzoek een bijdrage te leveren aan de discussie in de raad, en die met het college in het bijzonder, over beheersing van financiën en risico's en het zoveel mogelijk voorkomen van verrassingen en overschrijdingen.

Dit vervolgonderzoek had niet op een goede wijze uitgevoerd kunnen worden zonder de medewerking van diverse organisaties binnen en buiten de gemeente. Wij bedanken allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door E.G. Visser RA (projectleider) en drs. M.B. Meindersma.

dr. V.L. Eiff
Directeur Rekenkamer Amsterdam

R a

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	7
2	Inleiding	11
3	Het rapport Financieel beheer infrastructurele projecten	13
4	Behandeling van het rapport in de gemeenteraad	15
5	De stand van zaken per aanbeveling	17
6	Reactie college en nawoord rekenkamer	31
Bijlage:	Overzichtstabellen stand van zaken aanbevelingen	

R a

1 Samenvatting

De rekenkamer onderzocht op welke wijze het in november 2005 gepubliceerde rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' is behandeld door de gemeenteraad in Amsterdam en wat het college van burgemeester en wethouders met de aanbevelingen heeft gedaan.

1.1 Behandeling van het rapport door de gemeenteraad

Het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' is sinds de publicatie twee maal in de raadscommissie VVI behandeld. De gemeenteraad nam echter nog geen formeel besluit over de aanbevelingen in het rapport.

Ook is aan de gemeenteraad nog geen voorstel voorgelegd voor de procedure waarop rekenkamerrapporten in de toekomst bestuurlijk behandeld zullen worden. Het ontbreken van een procedure kan leiden tot onduidelijkheden bij de behandeling van rekenkamerrapporten, met name over de vraag wat er met de aanbevelingen van de rekenkamer moet gebeuren. Volgens de rekenkamer zou de gemeenteraad daarom moeten afspreken hoe de bestuurlijke behandeling van rekenkamerrapporten in de raadscommissies en de gemeenteraad dient te verlopen.

1.2 Stand van zaken uitvoeren aanbevelingen

In november 2005 deed de rekenkamer 14 aanbevelingen aan het college. Het college nam er 11 (gedeeltelijk) over en 3 niet. Van de 11 aanbevelingen die het college deels of helemaal overnam zijn 2 volledig uitgevoerd, namelijk het dekken van tekorten in drie projecten (brug Weteringschans, verharding Waterleidingduinen, metro Westwijk) en het verbeteren van de structurele informatievoorziening door jaarlijks te rapporteren over projecten met een omvang van meer dan € 1 miljoen. Vijf aanbevelingen heeft zij deels uitgevoerd. Vier aanbevelingen zijn niet uitgevoerd. Het gaat hier om het verbeteren van de verdeling van verantwoordelijkheden bij projecten waarbij diensten samenwerken, het maken van beleid voor proceskosten, het toepassen van gemeentelijke regels voor beheersing bij verbonden partijen (zoals Waternet) en het evalueren van de manier waarop kredieten worden verstrekt.

Van de drie aanbevelingen die het college in november 2005 niet overnam, blijken er toch twee uitgevoerd te worden. Dit betreft een eerste aanzet tot risicoanalyse bij het ontwikkelingsbedrijf (OGA) en tussentijdse accountantscontrole tijdens de uitvoering van grotere projecten door de dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer.

De rekenkamer constateert dat het college in 2006 de uitvoering van de aanbevelingen ter hand genomen heeft, maar dat dit meestal slechts een begin betreft. Vanwege het grote financiële belang en de geconstateerde risico's had de rekenkamer meer voortvarendheid van het college verwacht. De rekenkamer constateert verder dat het college geen uitvoeringsplan heeft opgesteld aan de hand waarvan de raad de activiteiten van het college kan controleren.

Op grond van het vervolgonderzoek naar de stand van zaken rond het opvolgen van de aanbevelingen merkt de rekenkamer het volgende op:

Waternet

De reactie van het college op het rapport bevatte onjuiste informatie over de dekking van het tekort bij het project in de Amsterdamse waterleidingduinen van het Waterleidingbedrijf (nu Waternet). Het college stelde eind 2005 dat het tekort gedekt was, maar nu blijkt dit pas bij de begroting 2007 geregeld te zijn. Hierdoor verkeerde de gemeenteraad na lezing van het rapport van de rekenkamer onterecht in de veronderstelling dat er geen tekort meer was. De rekenkamer vindt het jammer dat het college onjuiste informatie verstrekke in haar bestuurlijk antwoord op het onderzoeksrapport. De reactie van het college is van groot belang bij de beoordeling van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport door de gemeenteraad. Voor de controlerende taak van de gemeenteraad is zorgvuldigheid bij de bestuurlijke reactie noodzakelijk.

Ontwikkelingsbedrijf (OGA)

- a. OGA gaf in 2006 een lage prioriteit aan de aanbevelingen van de rekenkamer en richtte zich op het verbeteren van de administratie nadat de accountant de jaarrekening 2005 afkeurde. De rekenkamer hecht onverminderd aan de aanbevelingen en hoopt dat OGA deze in 2007 voortvarend zal oppakken. Twee belangrijke aanbevelingen zijn (nog) niet uitgevoerd:
 - Binnen OGA is het geen voorschrift om te sturen op het financieel beheer van infrastructurele werken binnen grondexploitaties. OGA heeft in 2006 wel aanpassingen doorgevoerd die het mogelijk maken om infrastructurele projecten beter te beheersen, maar maakt in de praktijk nog geen gebruik van deze mogelijkheid.
 - Om het financieel beheer van grotere infrastructurele werken binnen een grondexploitatie te verbeteren moeten structureel risicoanalyses op het niveau van de betreffende werken worden uitgevoerd. Dat is op dit moment nog niet het geval bij OGA. Specifiek op infrastructurele projecten gerichte risicoanalyse is niet voorgeschreven. OGA zal in de rapportage “Financiële perspectieven IJburg” wel ingaan op risico’s van dit project. Deze risicoanalyse heeft betrekking op alle mogelijke risico’s van het project. Daarmee wordt een niet door het college overgenomen aanbeveling wel deels uitgevoerd.
- b. De totale kosten voor het aanvoerstelsel en de nieuwe rioolwaterzuivering bedragen ruim € 151 miljoen. In het aanlegbesluit van 2000 schatte het college dat tussen de € 30 miljoen en € 44 miljoen ten laste van het vereveningsfonds zou komen. Inmiddels is in het vereveningsfonds een voorziening opgenomen van ruim € 68 miljoen, veel meer dan in 2000 werd verwacht. Daarnaast besloot het college de bijdrage vanuit de grondexploitatie Amstelkwartier OverAmstel aan het project ruim € 11,5 miljoen lager vast te stellen dan oorspronkelijk begroot. Over de dekking van dit tekort zal het college aan de raad nog een besluit voorleggen.
- c. De rekenkamer is van mening dat het college in de (krediet)besluiten over dit project onvoldoende de financiële dekking en de wijzigingen daarvan heeft toege-

licht. In dit verband wijst de rekenkamer erop dat de projectkosten die ten laste van het vereveningsfonds zijn gebracht de mogelijkheden voor de gemeente hebben beperkt om nieuwe projecten met een grondexploitatiekort te realiseren.

Referentienorm proceskosten

De rekenkamer adviseerde het college om een referentienorm vast te stellen voor de proceskosten en met het oog op de leereffecten de proceskosten te evalueren. Het college heeft op dit punt nog geen beleid vastgesteld.

Procedures en verantwoordelijkheden

Binnen de gemeente is de aandacht toegenomen voor een goede verdeling van verantwoordelijkheden bij projecten waarbij meederde diensten zijn betrokken. Dit is alleen nog niet geborgd door goede procedures.

Informatievoorziening

Opvallend is dat het college uit aanbeveling 10 de structurele informatievoorziening aan de gemeenteraad over projecten van minder dan € 50 miljoen niet overnam, maar dit in 2006 wel min of meer conform de wens van de rekenkamer heeft uitgevoerd. Diensten moeten zich namelijk met ingang van 2006 in de jaarrekening verantwoorden over projecten van meer dan € 1 miljoen euro. DIVV deed dit op eigen gelegenheid ook al in de jaarrekening 2005 voor projecten van meer dan € 5 miljoen.

Accountantscontrole

Op grond van de 'richtlijn informatie groot project' moeten opdrachtgevers bij projecten van meer dan € 50 miljoen ACAM ook onderzoek laten doen naar het risicomanagement, de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de toereikendheid van de projectorganisatie. ACAM kreeg tot op heden geen opdrachten om projecten volgens de richtlijn 'informatie groot project' te beoordelen. De rekenkamer betreurt dat deze richtlijn in de praktijk niet wordt nageleefd. Volgens de rekenkamer is zulk onderzoek ook bij projecten van minder dan € 50 miljoen te overwegen.

Bij grondexploitaties hecht de rekenkamer ook aan tussentijdse controles door de accountant omdat achteraf bijsturing niet meer mogelijk is.

De rekenkamer constateerde dat de accountantscontrole op het aanvoerstelsel bij de stichting DWR niet voldeed aan de eisen van de gemeente. De rekenkamer vindt dat in de toekomst geborgd moet zijn dat bij projecten die verbonden partijen namens de gemeente uitvoeren de accountantscontrole voldoet aan de rechtmatigheidscriteria van de gemeente.

1.3 Reactie college en nawoord rekenkamer

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar rapport op 13 maart 2007 aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek om hierop uiterlijk 26 maart 2007 te reageren. Bij het ter perse gaan van dit rapport had de rekenkamer nog geen reactie van het college ontvangen. Indien deze wordt ontvangen, zal zij los bij het rapport worden gevoegd.

R a

2 Inleiding

Het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' is op 23 november 2005 gepubliceerd. In het rapport doet de rekenkamer aanbevelingen ter verbetering van het financieel beheer van de infrastructurele projecten binnen de gemeente.

De rekenkamer onderzoekt in de regel één jaar na publicatie via een vervolgonderzoek de wijze waarop de aanbevelingen zijn opgepakt binnen de gemeente. Het vervolgonderzoek van de rekenkamer is een onderdeel van de nazorg die de rekenkamer uitvoert (zie de figuur met het onderzoeksproces).

Onderzoeksproces



In dit vervolgonderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Tot welk resultaat heeft de bestuurlijke behandeling van het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' geleid?
2. In welke mate zijn de aanbevelingen van de rekenkamer opgevolgd?

Met het vervolgonderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad informeren over de mate waarin de conclusies en aanbevelingen uit het rapport zijn opgepakt binnen de gemeente. Dit vervolgonderzoek biedt de rekenkamer tevens de gelegenheid om te bezien of bij toekomstig onderzoek haar toegevoegde waarde voor de gemeenteraad vergroot kan worden. Het onderzoek strekt zich niet uit tot de Noord/Zuidlijn.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat een korte beschrijving van het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten'. Hoofdstuk 4 gaat over de behandeling in de gemeenteraad. In hoofdstuk 5 komt de stand van zaken rond de uitvoering van de aanbevelingen aan de orde.

R a

3 Het rapport Financieel beheer infrastructurele projecten

De rekenkamer concludeerde in het rapport “Financieel beheer infrastructurele projecten” dat de kwaliteit van het gevoerde financieel beheer bij de uitvoering van infrastructurele projecten binnen de gemeente varieerde tussen diensten en binnen diensten tussen projecten. Ondanks maatregelen die de gemeente in en voor 2005 trof om de uitvoering van infrastructurele projecten beter te beheersen deden zich nog tekortkomingen voor, waardoor de gemeente meer financiële risico’s loopt dan nodig. Het ging om tekortkomingen op het gebied van:

- Sturing.
- Gemeentebrede regelgeving en procedures.
- Opdrachtnemerschap en financiële projectbeheersing.
- Kaderstelling, informatievoorziening en controle.

Bij 3 van de 21 bij de rekenkamer bekende infrastructurele projecten van meer dan € 5 miljoen (exclusief de Noord/Zuidlijn) die in 2004 in Amsterdam in uitvoering waren constateerde de rekenkamer overschrijdingen van in totaal € 5,8 miljoen. De overschrijdingen deden zich voor bij de brug Weteringschans (brug 84), de verlenging van de tramlijn van Amstelveen naar Westwijk en bij de verharding van het wegennet in de waterleidingduinen. Daarnaast constateerde de rekenkamer dat de kosten van de omleiding van het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuivering in het westelijk havengebied nog minstens met € 15 miljoen zouden toenemen als gevolg van nog niet verwerkte loon- en prijsbijstellingen. Dit beeld was exclusief eventuele overschrijdingen bij de infrastructurele projecten van OGA, omdat de administratie van OGA dit niet inzichtelijk maakt.

De rekenkamer deed nader onderzoek naar het financieel beheer van drie projecten:

- de IJtram (kosten € 234 miljoen);
- het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuivering (kosten € 128 miljoen);
- de Nesciobrug (kosten € 16,5 miljoen).¹

Met uitzondering van het aanvoerstelsel kenden deze projecten in 2005 geen overschrijdingen. De rekenkamer constateerde een aantal tekortkomingen.

- De sturing vanuit de raad op de uitvoering van infrastructurele projecten door OGA, verantwoordelijk voor naar schatting € 700 miljoen aan investeringen in infrastructuur, is beperkt. Dit is een gevolg van het afwijkende ‘regime’ van uitvoering en verantwoording via grondexploitaties en het ontbreken van een op infrastructurele projecten ingerichte administratie.
- Het gemeentelijke opdrachtgeverschap en toezicht op de uitvoering van het aanvoerstelsel door de stichting DWR is niet goed georganiseerd en ingevuld. Zo ontbrak een systeem van kredietbewaking op de uitgaven en zijn de uitgaven van de stichting DWR niet op rechtmatigheid gecontroleerd.

¹ De bedragen zijn overgenomen uit het onderzoeksrapport van de rekenkamer.

- Bij de Nesciobrug zijn in de oorspronkelijke kredietaanvraag kosten te laag voorgesteld en ontbrak een periodieke risico-analyse.
- Bij het aanvoerstelsel waren de tussentijdse ramingen van onvoldoende kwaliteit, waardoor de kosten in het eerste halfjaar van 2005 ineens met € 7 miljoen toenamen, zonder dat dit helder kon worden gemotiveerd.

De rekenkamer constateerde dat het college in 2005 nieuwe regelgeving heeft vastgesteld om bij infrastructurele projecten van meer dan € 50 miljoen de informatievoorziening aan de raad op een hoger peil te brengen. De rekenkamer waardeerde deze nieuwe regelgeving positief, maar vroeg ook aandacht voor de verbetering van de informatievoorziening over middelgrote en kleinere projecten.

Op basis van de bevindingen formuleerde de rekenkamer 14 aanbevelingen voor:

- kaderstelling en sturing van infrastructurele projecten in uitvoering bij OGA;
- verstevigen van opdrachtgeverschap en toezicht bij opdrachten aan verbonden partijen, zoals de stichting DWR (thans Waternet);
- versterken en verankeren van instrumenten van projectbeheersing via het aanpassen van de administratie bij OGA, het normeren van proceskosten (VAT-kosten) en systematisch toepassen van risicomangement;
- op orde brengen van de interne controles bij de diensten om ACAM efficiënter te laten controleren.

4 Behandeling van het rapport in de gemeenteraad

Het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' is op 15 februari 2006 en 13 september 2006 in de commissie Verkeer, Vervoer en Infrastructuur (VVI) aan de orde geweest.

Op 15 februari 2006 behandelde de commissie VVI het rapport in het bijzijn van de wethouder VVI, Van der Horst. Bij deze commissievergadering waren de leden van de raadscommissies Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer (SOW) en Milieu, Openbare Ruimte, Groen, Sport, Recreatie en Bedrijven (MORG) ook uitgenodigd. De wethouders van deze commissies, Stadig en Majj waren niet bij de commissiebehandeling aanwezig. Een groot deel van het rekenkamerrapport ging over hun portefeuille.

Tijdens de commissievergadering op 15 februari 2006 kregen de raadsleden de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. De meeste partijen maakten daarvan gebruik.

Ter ondersteuning bij de behandeling diende de rekenkamer een document in dat de raadsleden als leidraad voor de advisering aan de gemeenteraad konden gebruiken.² De rekenkamer ondersteunde de raadsbehandeling verder met de concept-raadsvoordracht en de commissieflap. Deze werkwijze was vooraf afgestemd met de voorzitter van de commissie.

De raadscommissie stemde in met de doorgeleiding van de raadsvoordracht. De commissie gaf nog geen advies aan de gemeenteraad over het te nemen besluit over de aanbevelingen van de rekenkamer. De meeste partijen wilden zich eerst nader beraaden binnen de eigen fracties en waren van plan in de raadsvergadering van 1 maart 2006 een standpunt in te nemen. De raadsbehandeling van het rapport op 1 maart 2006 ging vervolgens niet door, omdat het presidium het rapport niet agendeerde.

Na de verkiezingen van maart 2006 kwam het rapport op 13 september 2006 opnieuw aan de orde in de commissie VVI. De voorzitter verzocht de commissie het rapport niet inhoudelijk te behandelen, aangezien de inhoudelijke bespreking al in februari plaatsvond. Voorts meldde zij dat in het presidium werd nagedacht over de wijze waarop de rekenkamerrapporten in de toekomst behandeld zullen worden.

In de vergadering van 13 september 2006 heeft de directeur van de rekenkamer de hoofdlijnen van het rapport en de conclusies en aanbevelingen nader toegelicht. Tevens heeft hij suggesties gedaan over de wijze waarop rekenkamerrapporten door de commissies en raad behandeld kunnen worden.

Bij het afsluiten van onderhavige rapportage was voor de behandeling van rekenkamerrapporten in de gemeenteraad nog geen (standaard)procedure vastgesteld. Ook is

² Titel: "Advisering gemeenteraad over aanbevelingen rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' van de Rekenkamer Amsterdam."

het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' nog niet op de agenda van de raad gezet, waardoor formeel nog niet over de aanbevelingen is besloten.

Conclusie

De raadscommissie VVI stemde tijdens de commissiebehandeling op 15 februari 2006 in met doorgeleiding van het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' naar de gemeenteraad. Het rapport is echter begin 2007 nog niet door de gemeenteraad behandeld. Hierdoor nam de gemeenteraad nog geen formeel besluit over de aanbevelingen in het rapport. Ook is aan de gemeenteraad nog geen voorstel voorgelegd voor de procedure waarop rekenkamerrapporten in de toekomst bestuurlijk behandeld zullen worden.

Het ontbreken van een procedure kan leiden tot onduidelijkheden bij zowel de behandeling van rekenkamerrapporten als over de status van de aanbevelingen.

Aanbeveling vervolgonderzoek

De rekenkamer beveelt het presidium aan om (zo spoedig mogelijk) een voorstel aan de gemeenteraad voor te leggen over de bestuurlijke behandeling van rekenkamerrapporten in de raadscommissies en de gemeenteraad.

5 De stand van zaken per aanbeveling

Hieronder is per aanbeveling de stand van zaken aangegeven. De nummering van de aanbevelingen komt overeen met de nummering in het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten'. Per aanbeveling is steeds aangegeven wat de reactie van het college was, wat het eventuele nawoord van de rekenkamer daarop was en hoe in de praktijk navolging is gegeven aan de aanbevelingen.

5.1 Stand van zaken

Aanbeveling 1

- *Aanbeveling in het rapport*

Geef aan op welke wijze de ongedekte tekorten, in totaal ad € 5,8 miljoen, gedekt of gecompenseerd zullen worden bij brug 84, het wijzigen van de verharding in de Amsterdamse Waterleidingduinen en de verlenging van de metro 51 naar Amstelveen Westwijk.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Het college gaf in haar bestuurlijke reactie op het rapport 'Financieel beheer infrastructurele projecten' aan dat, behalve voor de verlenging van de metro, bestuurlijke besluitvorming had plaatsgevonden.

- *Stand van zaken eind 2006*

De rekenkamer constateert thans dat inmiddels alle benodigde besluiten zijn genomen om de tekorten af te dekken. Omdat vorig jaar bij de rekenkamer de besluitvorming over de overschrijding voor de gewijzigde verharding in de Waterleidingduinen niet bekend was, onderzocht de rekenkamer dit in het vervolgonderzoek. De rekenkamer constateert dat hiervoor pas in de begroting 2007 een aanvullend krediet is aangevraagd bij de gemeenteraad. In november 2005 was de reactie van het college op het rapport van de rekenkamer op dit punt dus onjuist.

Aanbeveling 2

- *Aanbeveling in het rapport*

Pas de administratie van OGA aan, zodat het aantal infrastructurele projecten en de aard, omvang, voortgang en financiële ontwikkeling daarvan inzichtelijk wordt. Schrijf verder in een specifieke verantwoordingsrichtlijn voor dat binnen grondexploitaties op het niveau van infrastructurele projecten wordt gerapporteerd over de vastgestelde budgetten, de ontwikkeling van kosten en opbrengsten ten opzichte daarvan en de verwachting of het project op tijd en binnen budget zal worden afgerond.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Het college nam de kern van de aanbeveling van de rekenkamer over. Het college wilde alleen niet zover gaan dat alle infrastructurele projecten in lijn met de aanbeve-

ling van de rekenkamer zullen worden geadministreerd. Het college vond voor grotere (infrastructurele) werken apart inzicht wel gewenst en zei toe het GEPS (het Grondexploitatie- en planningsysteem) daar op aan te zullen passen.

- *Nawoord van de rekenkamer in het rapport bij deze reactie van het college*

De rekenkamer gaf in het rapport in haar nawoord aan tevreden te zijn met de toezegging van het college en sprak de verwachting uit dat OGA, als één na grootste gemeentelijk investeerder in infrastructuurprojecten, ook daadwerkelijk zou sturen op en rapporteren over infrastructuurprojecten.

- *Stand van zaken eind 2006*

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de administratie van het OGA thans zodanig is aangepast dat binnen het GEPS afzonderlijke (infrastructuur) projecten benoemd en financieel inzichtelijk gemaakt kunnen worden en ook van een planning kunnen worden voorzien. Zo kunnen de ontwikkelingen binnen deze projecten worden gevolgd en kan hierover afzonderlijk worden gerapporteerd. OGA meldde de rekenkamer dat het op dit moment wel een eigen keuze van de projectbegeleiders binnen OGA is om projecten op deze wijze te volgen. In de praktijk maken de projectbegeleiders vrijwel geen gebruik van deze mogelijkheid.

De rekenkamer concludeert dat weliswaar stappen zijn gezet om invulling te geven aan de aanbeveling, maar dat dit in de dagelijkse praktijk van het projectmanagement bij OGA nog niet tot verandering in de projectbeheersing heeft geleid.

Aanbeveling 3

- *Aanbeveling in het rapport*

Beoordeel al bij de kredietverlening of het voor de realisatie verantwoordelijke organisatieonderdeel in voldoende mate is toegesneden, mogelijk door middel van samenwerking met andere onderdelen, om het project overeenkomstig het goedgekeurde projectplan uit te voeren. Indien infrastructuurprojecten in samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen worden uitgevoerd, dienen van alle partijen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de beheersing van het project helder te worden vastgelegd.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Het college was het met de Rekenkamer eens dat er structureel sprake moet zijn van een helder aansturingmodel van projecten en dat duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor het kredietbeheer. Het college nam deze aanbeveling dan ook over.

- *Stand van zaken eind 2006*

De rekenkamer onderzocht hoe sindsdien wordt gehandeld binnen de gemeente. Volgens Concern Financiën wordt bij elk krediet een beheerder aangewezen die ervoor verantwoordelijk is dat het betreffende project in overeenstemming met het plan wordt uitgevoerd. Indien er sprake is van samenwerking tussen diensten dan hoort het tot de verantwoordelijkheid van de beheerder van het krediet om te zorgen voor de noodzakelijke vastlegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

met betrekking tot de beheersing van het project. Bij grote kredieten wordt volgens Concern Financiën in het bijzonder beoordeeld of de betreffende kredietbeheerder hiertoe in staat is.

De toegenomen aandacht voor een goed projectbeheer en heldere verantwoordelijkheidsverdeling is een goede zaak. De rekenkamer constateert verder dat het college deze aanbeveling weliswaar overnam, maar dat de werkwijze in de praktijk per saldo bleef zoals hij was. Bij het vaststellen van het kredietbesluit wordt de kredietbeheerder aangewezen. De kredietbeheerder is nu niet verplicht om de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling op enig moment vast te leggen als bij de realisatie van het project meerdere diensten samenwerken. Doordat de onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling niet hoeft te worden vastgelegd, blijft het (inherente) risico op overschrijdingen vanwege een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling voortbestaan.

Aanbeveling 4

- *Aanbeveling in het rapport*

Leg in het vervolg noodzakelijke wijzigingen van regelgeving tijdig aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor en verbeter de regelingen op de in het rapport aangegeven punten.

Het ging de rekenkamer daarbij om de aanpassing de verordening art 212. De verordening was niet actueel voor wat betreft de besluitvorming over projecten met 'geringe bestuurlijke impact'. Daarnaast was de verordening onduidelijk over de vraag of de gemeenteraad dan wel het college zou moeten besluiten over kredieten voor infrastructurele projecten.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Het college nam deze aanbeveling deels over. Het college stelde namelijk dat zij in voorkomende gevallen blijft afwijken van de wettelijke (orde)termijnen voor besluitvorming door de gemeenteraad als het college dit nodig vindt. Verder gaf het college aan dat bij de begrotingsbehandeling 2006 de nieuwe kredietprocedure voor niet-routinematige investeringen is geëvalueerd en dat op basis van deze evaluatie de verordening ex. art. 212 van de Gemeentewet zal worden aangepast.

- *Stand van zaken eind 2006*

De rekenkamer constateert eind 2006 dat het college op basis van de uitkomsten van de evaluatie de nieuwe kredietprocedure definitief heeft ingevoerd, maar dat de benodigde wijziging van de verordening nog niet heeft plaatsgevonden. En een concrete datum waarop dit zal plaatsvinden, kent de rekenkamer niet. De rekenkamer concludeert dat de toezegging nog niet geheel is nagekomen.

Aanbeveling 5

- *Aanbeveling in het rapport*

Breng op korte termijn de interne beheersorganisatie bij de diensten DIVV en OGA op orde op het punt van de actualisatie van de administratie en de nieuwe eisen aan de interne controle.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Het college nam deze aanbeveling van de rekenkamer over. Tevens meldde het college dat het proces om de interne beheersorganisatie en administratieve organisatie aan te passen aan de nieuwe eisen van interne controle al was gestart.

- *Stand van zaken eind 2006*

Ten aanzien van deze aanbeveling meldde DIVV eind 2006 dat de interne controle bij de dienst inmiddels op orde is. Ook meldde zij dat de dienst werkt aan het meerjarig programmeren van de bedrijfsactiviteiten met als doel om in breder perspectief een meerjarig inzicht in de activiteiten van de dienst te hebben. Daarnaast werkt DIVV aan een andere oriëntatie van de interne controle die verschuift van gegevensgerichte (gedetailleerde) controle naar procesgerichte controle, ondersteund door risicoanalyses.

OGA meldde dat zij in 2006 een omvangrijk verbetertraject voor de financiële organisatie is gestart. Dat werd ingegeven door de problemen bij het totstandkomingproces van de jaarrekening over 2005. De jaarrekening 2005 is door ACAM afgekeurd. OGA ontwikkelt thans activiteiten om de administratie optimaal in te richten en de planning- en controlcyclus steviger te verankeren. Het is de bedoeling dat dit verbetertraject eind 2007 leidt tot een situatie waarin de administratie en de interne controle aan alle eisen voldoen.

Op grond van de gegeven antwoorden constateert de rekenkamer dat bij beide diensten conform de toezegging van het college gewerkt is aan het op orde brengen van de bedrijfsvoering. DIVV is daarmee verder dan OGA. De rekenkamer verrichtte echter geen nader onderzoek naar de reactie van DIVV en OGA. De uitkomsten van de jaarrekeningcontroles over 2006 door ACAM zullen de raad inzicht geven of de geschetste verbeteringen in de interne beheersing bij de betrokken diensten zijn gerealiseerd.

Aanbeveling 6

- *Aanbeveling in het rapport*

Borg in het vervolg dat er van de zijde van de gemeente expliciet een ambtelijk opdrachtgever wordt benoemd bij opdrachten aan verbonden partijen. Opdat er aan de zijde van de gemeente sprake is van een financiële beheersorganisatie die een goede controle op de door de gemeente ter beschikking gestelde middelen mogelijk maakt.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Het college onderschreef de conclusie dat de aansturing van projecten bij verbonden partijen kan worden verbeterd. Het college was het niet eens met de rekenkamer dat voor de aanleg van het aanvoerstelsel voor de nieuwe rioolwaterzuiveringsinstallatie in het westelijk havengebied nog circa € 15 miljoen extra ten laste van het Vereveningsfonds zou moeten worden gebracht.

- *Nawoord van de rekenkamer in het rapport bij deze reactie van het college*

De rekenkamer gaf in het nawoord aan dat voor het aanvoerstelsel van de rioolzuiveringsinstallatie de formele besluitvorming om het krediet van € 15 miljoen beschikbaar te stellen ontbrak, evenals het daaraan gekoppelde besluit om dit ten laste van het Vereveningsfonds te brengen.

- *Stand van zaken eind 2006*

Concern Financiën gaf eind 2006 richting de rekenkamer aan dat de aansturing van projecten bij verbonden partijen een punt van aandacht is bij de beoordeling van nieuwe opdrachten aan verbonden partijen. Alleen hebben deze zich niet opnieuw voorgedaan.

De door de rekenkamer gesignaleerde ontbrekende formele besluitvorming heeft op 11 januari 2006 wel plaatsgevonden. Toen verleende de gemeenteraad een aanvullend krediet voor de aanleg van het aanvoerstelsel waarin deze € 15 miljoen was opgenomen.

De totale kosten van de verplaatsing van de rioolwaterzuiveringen en de aanleg van het nieuwe aanvoerstelsel bedragen naar verwachting ongeveer € 151 miljoen. Dit bedrag wordt gedekt uit bijdragen uit de grondexploitaties Zeeburgereiland, OverAmstel en Rhijnspoorplein én uit een bestemmingsreserve (begin 2006 omgezet in een voorziening) in het vereveningsfonds. Ten tijde van het aanlegbesluit van de gemeenteraad in 2000 werd geschat dat, na verrekening van de bijdragen uit de grondexploitaties, ongeveer € 30 tot € 44 miljoen ten laste van een nog te vormen bestemmingsreserve binnen het vereveningsfonds zou komen.

De rekenkamer constateert dat per 31 december 2006 er een voorziening binnen het vereveningsfonds is getroffen van ruim € 68,7 miljoen. Daarnaast heeft het college de bijdrage uit de grondexploitatie Amsteltkwartier OverAmstel aan het project ruim € 11,5 miljoen lager vastgesteld dan oorspronkelijk is begroot. Over de dekking van dit tekort moet de raad nog een besluit nemen.

Een en ander betekent dat vermoedelijk ruim € 80 miljoen ten laste van de vrije middelen van het vereveningsfonds komt, terwijl het college in het aanlegbesluit van 2000 rekening hield met een te reserveren bedrag tussen de € 30 en € 44 miljoen.

Hierbij merkt de rekenkamer op dat de bouw van de nieuwe rioolwaterzuivering met aanvoerstelsel een omvangrijk project is waarbij de wijze van financieren voor de gemeente risicovol is, omdat de kosten die niet ten laste van grondexploitaties kunnen worden gebracht, ten laste komen van het vereveningsfonds. Deze kosten beperken direct de mogelijkheden om ruimtelijke projecten uit te voeren ten laste van het vereveningsfonds. De rekenkamer vindt dat gemeenteraad daarom zowel goed zicht moeten hebben op de omvang van de kosten van het project, als ook op de dekking van deze kosten en de belasting daarvan voor het vereveningsfonds. De rekenkamer vindt dat dit de afgelopen jaren in de verschillende (krediet)besluiten over het project onvoldoende is toegelicht.

Aanbeveling 7

- *Aanbeveling in het rapport*

Ontwikkel gemeentebreed beleid voor proceskosten. Dit beleid dient in ieder geval aandacht te besteden aan:

- a. het vaststellen van een referentienorm voor proceskosten. Hiervoor zou bijvoorbeeld aansluiting gezocht kunnen worden bij de door het ROA en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gehanteerde norm;
- b. een voorschrift op grond waarvan de hoogte en de ontwikkeling van de proceskosten per project (bij de kredietaanvraag en tijdens de uitvoering) worden geanalyseerd en dat afwijkingen ten opzichte van de norm moeten worden gemotiveerd;
- c. het zorgdragen dat met het oog op leereffecten per project nacalculatie plaatsvindt.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Het college nam deze aanbeveling gedeeltelijk over. Het college gaf aan dat het gemeentelijke beleid voor proceskosten er één is van zowel normen als maatwerk. In principe geldt als norm voor proceskosten dat deze 16% mogen bedragen van de projectkosten. Bij een zeer complex project kan een extra investering in de proceskosten noodzakelijk blijken om de bouwkosten beheersbaar te houden. Bij de grote projecten maakt de ontwikkeling van de proceskosten al deel uit van de periodieke verslaglegging.

- *Nawoord van de rekenkamer in het rapport bij deze reactie van het college*

De rekenkamer nam met genoeg kennis van de reactie van het college waarin deze de aanbeveling overnam, maar kon uit de reactie echter niet afleiden dat voor de beheersing van de proceskosten expliciet beleid zou worden gevormd, zoals aanbevolen.

- *Stand van zaken eind 2006*

Het college heeft aandacht besteed aan de beheersing van proceskosten bij de ombuigingen op de Integrale Projectbudgetten waartoe de gemeenteraad, op voorstel van het college, heeft besloten. Verder heeft de rekenkamer heeft geconstateerd dat eind 2006 binnen de gemeente een project is gestart met als doel te komen tot uniforme rapportages over de proceskosten van grootstedelijke grondexploitaties. De rekenkamer waardeert deze ontwikkelingen positief.

Er zijn evenwel nog geen stappen gezet om te komen een gemeentebreed beleid voor proceskosten. Een transparante vergelijking van de toegestane VAT-kosten per project ten opzichte van een vastgestelde referentienorm vindt niet plaats.

De rekenkamer concludeert dat de aanbeveling, voor zover overgenomen door het college, nog niet resulteerde in een heldere beleidsmaatregel met betrekking tot de normering van VAT-kosten. De rekenkamer concludeert verder dat het college op dit punt de aanbeveling van de rekenkamer nog niet heeft overgenomen.

Aanbeveling 8

- *Aanbeveling in het rapport*

Borg ten aanzien van Projectbureau IJburg/OGA dat:

- a. de budgetramingen voor infrastructurele werken binnen een grondexploitatiekrediet gebaseerd zijn op onderbouwde indicatieve berekeningen, waarbij alle op dat moment bekende feiten en omstandigheden daarin worden meegenomen;
- b. het risicomanagement bij infrastructurele projecten van Projectbureau IJburg structureel naar een hoger niveau wordt gebracht door te verplichten dat risico's periodiek en systematisch worden geanalyseerd en gekwantificeerd;
- c. het voornemen van OGA om in 2006 een systematiek te ontwikkelen om tot kostendekkende interne tarieven te komen voortvarend uit te voeren;
- d. de interne kosten per te onderscheiden infrastructureel project worden geraamd en toegerekend, opdat cijfermateriaal beschikbaar komt om de doelmatigheid van het interne projectbeheer periodiek te analyseren.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Aanbeveling 8a beantwoordt het college door te melden dat het geen aanwijzingen heeft dat ramingen binnen de grondexploitaties structureel onjuist zijn. Het college geeft daarbij weer dat de betrokken diensten bij het opstellen van ramingen al alles in het werk stellen om de huidige en komende omstandigheden zo goed mogelijk in te schatten. Ook vond het college het te ver gaan om voor elke activiteit binnen een grondexploitatie aparte risico-analyses te introduceren (8b). Volgens het college kon OGA kosten toerekenen aan de totale grondexploitatie en vraagt een verdere onderverdeling naar alle afzonderlijke activiteiten binnen een grondexploitatie om een veel te gedetailleerd systeem (8c/d). Het college wilde wel in overweging nemen om binnen de administratie van de grondexploitaties (GEPS) nader te onderscheiden “werken” ook op dat niveau te gaan gebruiken voor tijdschrijven en toerekening van kosten (zie ook reactie van het college op aanbeveling 2).

- *Nawoord van de rekenkamer in het rapport bij deze reactie van het college*

De rekenkamer reageerde in het nawoord op het college door te wijzen op een onduidelijkheid. Onduidelijk bleef namelijk of het college nu wel of niet voornemens was om de beheersing van de infrastructurele projecten binnen grondexploitaties te verbeteren door het invoeren van een – specifiek op infrastructurele projecten gericht – systeem van risicomanagement (8b).

- *Stand van zaken eind 2006*

Tijdens het vervolgonderzoek eind 2006 bleek dat bij de projectgroep IJburg voorstellen worden uitgewerkt om binnen de rapportage “Financiële Perspectieven van IJburg” een risicoparagraaf toe te voegen. Volgens OGA wordt op deze wijze het bestuur gestructureerd en met regelmaat op de hoogte gebracht van de risico's binnen het project IJburg. Dat is volgens de rekenkamer meer dan er tot op heden wordt gedaan, maar niet geheel in overeenstemming met de aanbeveling van de rekenkamer. De rekenkamer bedoelde met de aanbeveling (8b) specifiek het risicomanagement op het niveau van infrastructurele projecten binnen grondexploitaties.

Verder maakt de rekenkamer uit de reactie van OGA op dat OGA interne kosten nog niet direct kan toerekenen aan een infrastructureel werk, binnen, dan wel buiten IJburg. De rekenkamer hecht daar nog steeds aan. De rekenkamer vindt dat het voor een goede beheersing van projecten gewenst dat kosten worden toegerekend aan de binnen die projecten te onderscheiden activiteiten.

Aanbeveling 9

- *Aanbeveling in het rapport*

Het college zou met stichting DWR af moeten spreken:

- a. om op basis van onderzoek naar de oorzaken van de plotselinge kostenstijging het proces te verbeteren waarmee tot een inschatting van de kosten wordt gekomen. Behulpzaam hierbij is dat het risicomanagement bij infrastructurele projecten van enige omvang naar een hoger niveau wordt gebracht door het opstellen van rapportages, waarin risico's periodiek en systematisch worden geanalyseerd en gekwantificeerd;
- b. dat de dossiervorming verder wordt geoptimaliseerd.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Het college nam de aanbeveling gedeeltelijk over. Het college zei toe dat meer dan voorheen in de rapportages eventuele kostenstijgingen beter toegelicht worden en zei ook toe aandacht te schenken aan het proces om oorzaken en risico's van kostenstijgingen beter te onderkennen. Volgens het college waren de problemen met de dossiervorming van tijdelijke aard en waren deze intussen al weer opgelost.

- *Stand van zaken eind 2006*

De rekenkamer constateert begin 2007 dat de meest recente bestuursrapportage over het project aan de gemeenteraad alleen betrekking heeft op de eerste vier maanden van 2006. Waternet, de rechtsopvolger van stichting DWR, gaf verder aan dat zich sinds deze rapportage geen plotselinge kostenstijgingen voordeden bij het aanvoerstelsel.

De rekenkamer constateert dat Waternet de gemeenteraad in 2006 geen actueel inzicht bood over dit omvangrijke project. Dit vindt de rekenkamer geen goede zaak.

Aanbeveling 10 en 11

- *Aanbeveling in het rapport*

Aanbeveling 10: verbeter de structurele informatievoorziening aan de raad verder, waarbij de regeling kredietbeheer wordt aangepast op een aantal punten. Dit betreft onder meer het opstellen van specifieke voortgangsrapportages over projecten kleiner dan € 50 miljoen, waarin tevens bestuurlijke conclusies zijn opgenomen. Daarnaast gaat het om het verbeteren van kredietvoorstellen, waarbij inzicht wordt gegeven in eerdere raadsbesluiten.

Aanbeveling 11: evalueer de regeling kredietbeheer over enkele jaren en betrek daarbij ook het oordeel van de gemeenteraad.

- *Reactie college op deze aanbeveling*

Deze aanbevelingen nam het college grotendeels over. Het college nam alleen de aanbeveling inzake de informatievoorziening over kredieten van projecten kleiner dan € 50 miljoen niet over. Het college zei toe de aanbeveling van de rekenkamer te betrekken bij de evaluatie van de regeling kredietbeheer.

- *Nawoord van de rekenkamer in het rapport bij deze reactie van het college*

De rekenkamer was tevreden met de reactie van het college, maar bleef van mening dat het college ook zou moeten informeren over infrastructurele projecten kleiner dan € 50 miljoen vanwege het substantiële financiële belang van deze infrastructurele projecten.

- *Stand van zaken eind 2006*

De rekenkamer constateert dat het college met ingang van het jaar 2006 alle diensten verplicht heeft om zich in de jaarrekening te verantwoorden over projecten van meer dan €1 miljoen. De rekenkamer juicht dit initiatief toe. DIVV nam in de jaarrekening 2005 al een dergelijk overzicht op met projecten van meer dan €5 miljoen. Volgens de rekenkamer is zulke informatie nuttig; het gaat al met al om veel geld dat met de kleinere projecten is gemoeid.

De door het college toegezegde evaluatie van de regeling kredietbeheer is in 2006 nog niet uitgevoerd.

Aanbeveling 12

- *Aanbeveling in het rapport*

Breng de kwaliteit van de interne beheersorganisatie bij de diensten en bedrijven op een zodanig niveau dat de accountant efficiënter kan controleren.

- *Reactie College op deze aanbeveling*

Het college nam deze aanbeveling over en gaf daarbij aan dat de primaire invalshoek vooral het zo efficiënt en effectief realiseren van de gemeentelijke beleidsresultaten was. Een efficiëntere accountantscontrole is daar wat het college betreft een logisch gevolg van.

- *Stand van zaken eind 2006*

De rekenkamer onderzocht eind 2006 bij DIVV en OGA hoe bij deze diensten navolging wordt gegeven aan de aanbeveling. DIVV gaf aan dat de interne controle ondersteund wordt via een geautomatiseerd systeem. Dit systeem biedt ook mogelijkheden voor de accountant voor een efficiëntere controle. Planvorming rond programmeren en kwaliteitsmanagement worden besproken met de accountant. De accountant heeft in het accountantsverslag bij de jaarrekening 2005 geconstateerd dat het financiële beheer bij DIVV is verbeterd en dat de financiële administratie geen beperkende factor meer is bij het verder ontwikkelen van een goede planning en control.

OGA is, zoals al eerder vermeld, nog niet zo ver op dit moment. Het op orde brengen van de interne beheersorganisatie en de financiële organisatie is een hoofdbestanddeel van de uitvoering van het Plan van Aanpak “OGA Financieel Gefundeerd” dat eind

2007 moet leiden tot een financiële organisatie die systeemtechnisch en beheersmatig op orde is. Dat geeft dan tevens de basis voor een efficiëntere controle door de accountant, aldus OGA.

De rekenkamer concludeert dat aan deze aanbeveling invulling is gegeven, maar dat vooral OGA daarmee in de praktijk nog niet klaar is.

Aanbeveling 13

- *Aanbeveling in het rapport*

Geef de accountant de opdracht om – afhankelijk van de omvang en complexiteit van het project – voortgangsrapportages met betrekking tot infrastructurele projecten en grondexploitaties periodiek (bijvoorbeeld per kwartaal, jaarlijks of eens per 2 jaar) te voorzien van een getrouwheidsverklaring.

- *Reactie College op deze aanbeveling*

Het college nam de aanbeveling niet over.

- *Nawoord van de rekenkamer in het rapport bij deze reactie van het College*

De rekenkamer wees in het nawoord op het verschil tussen jaarrekeningcontroles, die gericht zijn op de getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheid van het gevoerde financiële beheer én specifieke projectcontroles. De toegevoegde waarde van accountantscontrole op projecten is de specifieke aandacht voor kredietoverschrijdingen, de getrouwheid en toereikendheid van voortgangsrapportages en de doelmatigheid van het gevoerde financiële beheer van het desbetreffende project.

- *Stand van zaken eind 2006*

In 2006 heeft het college zijn standpunt niet herzien. Overigens worden in de praktijk bij projecten soms wel aanvullende accountantscontroles uitgevoerd. Bij DIVV geldt dit voor de projecten Renovatie Oostlijn (ROL) en IJsei. Bij IJsei laat de projectmanager ACAM de kwartaalrapportages controleren. Bij ROL wordt de verantwoordingsinformatie aan de Stadsregio Amsterdam van een aanvullende accountantsverklaring voorzien.

De rekenkamer vindt dat dergelijke controles door de accountant toegevoegde waarde hebben voor het projectbeheer.

De rekenkamer wijst ook op de gemeentelijke ‘richtlijn informatie groot project’ uit 2005 die extra onderzoek door ACAM bij projecten van meer dan € 50 miljoen voorschrijft.

Op grond van de ‘richtlijn informatie groot project’ moet de ACAM bij projecten van meer dan € 50 miljoen een oordeel geven over de vragen:

1. Zijn de benodigde risicoanalyses uitgevoerd?
2. Zijn op basis hiervan afdoende beheersingsmaatregelen genomen?
3. Zijn de getroffen beheersingsmaatregelen afdoende nageleefd?

De ACAM moet daarnaast het systeem beoordelen waarmee de kwaliteit en volle-

digheid van informatie in de voortgangsrapportages en de toereikendheid van de projectorganisatie wordt geborgd (in het bijzonder de AO/IC).

ACAM kreeg tot op heden geen opdrachten om projecten volgens de richtlijn ‘informatie groot project’ te beoordelen. De rekenkamer vindt dat, naast de aanvullende controles op getrouwheid, onderzoek van het risicomanagement en informatievoorziening door de accountant toegevoegde waarde heeft voor het projectbeheer. De rekenkamer betreurt dat het in de richtlijn voorgeschreven onderzoek niet wordt uitgevoerd.

Ook bij projecten van minder dan € 50 miljoen vindt de rekenkamer dat onderzoek door de accountant waardevol is, omdat dit de mogelijkheid biedt om het risicomanagement te beoordelen en (dreigende) kostenoverschrijdingen tijdig te signaleren.

Bij grondexploitaties hecht de rekenkamer ook aan tussentijdse controles omdat grondexploitaties een looptijd kunnen hebben van meer dan 10 jaar. In die gevallen heeft tussentijdse controle meerwaarde. Tussentijdse controle kan waardevolle informatie opleveren over overschrijdingen die er al zijn of dreigen. Bovendien kan de accountant vaststellen of nog aan de overige door de gemeenteraad gestelde uitgangspunten wordt voldaan. Bij controle achteraf is bijsturing niet meer mogelijk.

Aanbeveling 14

- *Aanbeveling in het rapport*

Regel alsnog via afspraken met de stichting DWR dat de door DWR – bij OGA – in rekening gebrachte bedragen voor het project aanvoerstelsel worden onderworpen aan een specifieke accountantscontrole waarbij dezelfde rechtmatigheidscriteria gelden als te doen gebruikelijk binnen de gemeente.

- *Reactie College op deze aanbeveling*

Het college nam deze aanbeveling niet over. Het project zou jaarlijks al gecontroleerd worden door ACAM.

- *Stand van zaken eind 2006*

In 2006 heeft het college zijn standpunt niet herzien. De rekenkamer constateerde in het rapport ‘Financieel beheer infrastructurele projecten’ al dat voor de realisatie van het aanvoerstelsel een afzonderlijke opdracht aan stichting DWR is verstrekt. In plaats van de reguliere procedures rond de jaarmandaten golden daardoor projectspecifieke afspraken tussen de gemeente en de stichting. Daarbij werd afgeweken van de gemeentelijke regels voor begroting, verantwoording en controle. OGA had vervolgens onvoldoende maatregelen getroffen om te borgen dat bij het project aanvoerstelsel alsnog aan de binnen de gemeente gebruikelijke voorwaarden werd voldaan. De rekenkamer blijft van mening dat bij het uitvoeren van de accountantscontrole dit project getoetst had moeten worden aan de rechtmatigheidscriteria van de gemeente.

5.2 Conclusie stand van zaken

In november 2005 deed de rekenkamer 14 aanbevelingen aan het college. Het college nam er 11 (gedeeltelijk) over en 3 niet. Van de 11 aanbevelingen die het college deels of helemaal overnam zijn 2 volledig uitgevoerd, namelijk het dekken van tekorten in drie projecten (brug Weteringschans, verharding Waterleidingduinen, metro Westwijk) en het verbeteren van de structurele informatievoorziening door jaarlijks te rapporteren over projecten met een omvang van meer dan € 1 miljoen. Vijf aanbevelingen heeft zij deels uitgevoerd. Vier aanbevelingen zijn niet uitgevoerd. Het gaat hier om het verbeteren van de verdeling van verantwoordelijkheden bij projecten waarbij diensten samenwerken, het maken van beleid voor proceskosten, het verbeteren van kostenramingendoor risicomangement bij projecten (zoals het project aanvoerstelsel nieuwe rioolwaterzuivering van Waternet) en het evalueren van de manier waarop kredieten worden verstrekt. Van de drie aanbevelingen die het college in november 2005 niet overnam, blijken er toch twee uitgevoerd te worden. Dit betreft een eerste aanzet tot risicoanalyse bij OGA en tussentijdse accountantscontrole tijdens de uitvoering van grotere projecten. Over de door de stichting DWR (nu Waternet) bij OGA in rekening gebrachte bedragen voor het project aanvoerstelsel heeft het college in 2006 ook niet alsnog besloten om accountantscontrole te laten verrichten volgens de binnen de gemeente gebruikelijke rechtmatigheidscriteria.

De rekenkamer constateert dat het college in 2006 de uitvoering van de aanbevelingen ter hand genomen heeft, maar dat dit meestal slechts een begin betreft. Vanwege het grote financiële belang en de geconstateerde risico's had de rekenkamer meer voortvarendheid van het college verwacht. De rekenkamer constateert verder dat het college geen uitvoeringsplan heeft opgesteld aan de hand waarvan de raad de activiteiten van het college kan controleren.

Op grond van het vervolgonderzoek naar de stand van zaken rond het opvolgen van de aanbevelingen merkt de rekenkamer het volgende op:

Waternet

De reactie van het college op het rapport bevatte onjuiste informatie over de dekking van het tekort bij het project van het Waterleidingbedrijf (nu Waternet). Het college stelde eind 2005 dat het tekort gedekt was, maar nu blijkt dit pas bij de begroting 2007 geregeld te zijn. Hierdoor verkeerde de gemeenteraad na lezing van het rapport van de rekenkamer onterecht in de veronderstelling dat er geen tekort meer was. De rekenkamer vindt het jammer dat het college onjuiste informatie verstreekte in haar bestuurlijk antwoord op het onderzoeksrapport. De reactie van het college is van groot belang bij de beoordeling van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport door de gemeenteraad. Voor de controlerende taak van de gemeenteraad is zorgvuldigheid bij de bestuurlijke reactie noodzakelijk.

Ontwikkelingsbedrijf (OGA)

- a. OGA gaf in 2006 een lage prioriteit aan de aanbevelingen van de rekenkamer en richtte zich op het verbeteren van de administratie nadat de accountant de jaarrekening 2005 afkeurde. De rekenkamer hecht onverminderd aan de aanbevelingen en hoopt dat OGA deze in 2007 voortvarend zal oppakken. Twee belangrijke aanbevelingen zijn (nog) niet uitgevoerd:
- Binnen OGA is het geen voorschrift om te sturen op het financieel beheer van infrastructurele werken binnen grondexploitaties. OGA heeft in 2006 wel aanpassingen doorgevoerd die het mogelijk maken om infrastructurele projecten beter te beheersen, maar maakt in de praktijk nog geen gebruik van deze mogelijkheid.
 - Om het financieel beheer van grotere infrastructurele werken binnen een grondexploitatie te verbeteren moeten structureel risicoanalyses op het niveau van de betreffende werken worden uitgevoerd. Dat is op dit moment nog niet het geval bij OGA. Specifiek op infrastructurele projecten gerichte risicoanalyse is niet voorgeschreven. OGA zal in de rapportage 'Financiële perspectieven IJburg' wel ingaan op risico's van dit project. Deze risicoanalyse heeft betrekking op alle mogelijke risico's van het project. Daarmee wordt een niet door het college overgenomen aanbeveling (nr. 8) wel deels uitgevoerd.
- b. De totale kosten voor het aanvoerstelsel en de nieuwe rioolwaterzuivering bedragen ruim € 151 miljoen. In het aanlegbesluit van 2000 schatte het college dat tussen de € 30 miljoen en € 44 miljoen ten laste van het vereveningsfonds zou komen. Inmiddels is in het vereveningsfonds een voorziening opgenomen van ruim € 68 miljoen, veel meer dan in 2000 werd verwacht. Daarnaast besloot het college de bijdrage vanuit de grondexploitatie Amstelkwartier OverAmstel aan het project ruim € 11,5 miljoen lager vast te stellen dan oorspronkelijk begroot. Over de dekking van dit tekort zal het college aan de raad nog een besluit voorleggen. De rekenkamer is van mening dat het college in de (krediet)besluiten over dit project onvoldoende de financiële dekking en de wijzigingen daarvan heeft toegelicht. In dit verband wijst de rekenkamer erop dat de projectkosten die ten laste van het vereveningsfonds zijn gebracht de mogelijkheden voor de gemeente hebben beperkt om nieuwe projecten met een grondexploitatietekort te realiseren.

Referentienorm proceskosten

De rekenkamer adviseerde het college om een referentienorm vast te stellen voor de proceskosten en met het oog op de leereffecten de proceskosten te evalueren. Het college heeft op dit punt nog geen beleid vastgesteld.

Procedures en verantwoordelijkheden

Binnen de gemeente is de aandacht toegenomen voor een goede verdeling van verantwoordelijkheden bij projecten waarbij meederde diensten zijn betrokken. Dit is alleen nog niet geborgd door goede procedures.

Accountantscontrole

- a. Op grond van de ‘richtlijn informatie groot project’ moeten opdrachtgevers bij projecten van meer dan € 50 miljoen ACAM ook onderzoek laten doen naar het risicomanagement, de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de toereikendheid van de projectorganisatie. ACAM kreeg tot op heden geen opdrachten om projecten volgens de richtlijn ‘informatie groot project’ te beoordelen. De rekenkamer betreurt dat deze richtlijn in de praktijk niet wordt nageleefd. Volgens de rekenkamer is zulk onderzoek ook bij projecten van minder dan € 50 miljoen te overwegen.
- b. Bij grondexploitaties hecht de rekenkamer ook aan tussentijdse controles door de accountant omdat achteraf bijsturing niet meer mogelijk is.
- c. De rekenkamer constateerde dat de accountantscontrole op het aanvoerstelsel bij de stichting DWR niet voldeed aan de eisen van de gemeente. De rekenkamer vindt dat in de toekomst geborgd moet zijn dat bij projecten die verbonden partijen namens de gemeente uitvoeren de accountantscontrole voldoet aan de rechtmatigheidscriteria van de gemeente.

6 Reactie college en nawoord rekenkamer

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar rapport op 13 maart 2007 aan het college van burgemeester en wethouders met het verzoek om hierop uiterlijk 26 maart 2007 te reageren. Bij het ter perse gaan van dit rapport had de rekenkamer nog geen reactie van het college ontvangen. Indien deze wordt ontvangen, zal zij los bij het rapport worden gevoegd.

R a

Bijlage: Overzichtstabellen stand van zaken aanbevelingen

Tabel 1 - Stand van zaken overnemen en uitvoeren aanbevelingen

Aanbevelingen van de rekenkamer voor het college van burgemeester en wethouders:		Overnemen college	Van toepassing op en uitgevoerd door:			
			DIVV	OGA	Waternet	Concern Financien
1	De rekenkamer beveelt het College van Burgemeester en Wethouders (verder: college) aan om – voor zover dat nog niet heeft plaatsgevonden - aan de gemeenteraad aan te geven op welke wijze de ongedekte tekorten ad € 5,8 miljoen worden voorzien van een dekking dan wel worden gecompenseerd.	Deels	Ja	-	Ja	-
2	De rekenkamer beveelt het college aan om de administratie van OGA zodanig aan te passen, zodat inzicht ontstaat in aantal, aard, omvang en voortgang van infrastructurele projecten en de financiële ontwikkeling daarvan inzichtelijk wordt. In aanvulling hierop zou in een specifieke verantwoordingsrichtlijn voorgeschreven moeten zijn dat op het niveau van infrastructurele projecten binnen grondexploitaties wordt gerapporteerd over de vastgestelde budgetten, de ontwikkeling van kosten en opbrengsten ten opzichte daarvan en de verwachtingen of het project op tijd en binnen budget zal worden afgerond.	Ja	-	Deels	-	-
3	De rekenkamer beveelt het college aan om al bij de kredietverlening te beoordelen of het voor de realisatie verantwoordelijke organisatieonderdeel in voldoende mate is toegesneden, mogelijk door middel van samenwerking met andere onderdelen, om het werk overeenkomstig het goedgekeurde projectplan uit te voeren. Indien infrastructuurprojecten in samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen worden uitgevoerd, dienen van alle partijen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de beheersing van het project helder te worden vastgelegd.	Ja	-	-	-	-
4	De rekenkamer beveelt het college aan om in het vervolg noodzakelijke wijzigingen van regelgeving tijdig aan de gemeenteraad ter besluitvorming voor te leggen. Voorts beveelt de rekenkamer aan om de regelingen op de aangegeven punten te verbeteren en ter besluitvorming aan de gemeenteraad voor te leggen.	Deels	-	-	-	Deels

Aanbevelingen van de rekenkamer voor het college van burgemeester en wethouders:		Overnemen college	Van toepassing op en uitgevoerd door:			
			DIVV	OGA	Waternet	Concern Financien
5	De rekenkamer beveelt het college aan om op korte termijn bij de diensten DIVV en OGA de interne beheersorganisatie op het punt van de actualisatie van de administratie en de nieuwe eisen aan de interne controle op orde te brengen.	Ja	Deels	Deels	-	-
6	De rekenkamer beveelt het college aan in het vervolg te borgen dat er van de zijde van de gemeente expliciet een ambtelijk opdrachtgever wordt benoemd bij opdrachten aan verbonden partijen opdat aan de zijde van de gemeente sprake is van een financiële beheersorganisatie die een goede controle op de door de gemeente ter beschikking gestelde middelen mogelijk maakt.	Ja	-	-	-	-
7	De rekenkamer beveelt het college aan om gemeentebreed beleid te ontwikkelen voor proceskosten. Dit beleid dient in ieder geval aandacht te besteden aan: <ul style="list-style-type: none"> a. het vaststellen van een referentienorm voor proceskosten. Hiervoor zou bijvoorbeeld aansluiting gezocht kunnen worden bij de door het ROA en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gehanteerde norm; b. een voorschrift op grond waarvan de hoogte en de ontwikkeling van de proceskosten per project (bij de kredietaanvraag en tijdens de uitvoering) worden geanalyseerd en dat afwijkingen ten opzichte van de norm moeten worden gemotiveerd; c. het zorgdragen dat met het oog op leereffecten per project nacalculatie plaatsvindt. 	Deels	Nee	Nee	-	Nee

Aanbevelingen van de rekenkamer voor het college van burgemeester en wethouders:		Overnemen college	Van toepassing op en uitgevoerd door:			
			DIVV	OGA	Waternet	Concern Financien
8	<p>De rekenkamer beveelt het college ten aanzien van Projectbureau IJburg/OGA aan om:</p> <p>a. te borgen dat de budgetramingen voor infrastructurele werken binnen een grondexploitatiekrediet gebaseerd zijn op onderbouwde indicatieve berekeningen, waarbij alle op dat moment bekende feiten en omstandigheden daarin worden meegenomen;</p> <p>b. het risicomanagement bij infrastructurele projecten van Projectbureau IJburg structureel naar een hoger niveau te brengen door te verplichten dat risico's periodiek en systematisch worden geanalyseerd en gekwantificeerd;</p> <p>c. het voornemen van OGA om in 2006 een systematiek te ontwikkelen om tot kostendekkende interne tarieven te komen voortvarend uit te voeren;</p> <p>d. de interne kosten per te onderscheiden infrastructureel project te ramen en toe te rekenen, opdat cijfermateriaal beschikbaar komt om de doelmatigheid van het interne projectbeheer periodiek te analyseren.</p>	Niet	-	Deels	-	-
9	<p>De rekenkamer beveelt het college aan om met stichting DWR af te spreken:</p> <p>a. op basis van onderzoek naar de oorzaken van de plotselinge kostenstijging het proces te verbeteren waarmee tot een inschatting van de kosten wordt gekomen. Behulpzaam hierbij is dat het risicomanagement bij infrastructurele projecten van enige omvang naar een hoger niveau wordt gebracht door het opstellen van rapportages, waarin risico's periodiek en systematisch worden geanalyseerd en gekwantificeerd;</p> <p>b. dat de dossiervorming verder wordt geoptimaliseerd.</p>	Deels	-	-	Nee	-
10	<p>De rekenkamer beveelt het college aan de structurele informatievoorziening aan de raad verder te verbeteren, waarbij de regeling kredietbeheer wordt aangepast op een aantal punten. Dit betreft onder meer het opstellen van specifieke voortgangsrapportages over projecten kleiner dan € 50 miljoen, waarin tevens bestuurlijke conclusies zijn opgenomen. Daarnaast gaat het om het verbeteren van kredietvoorstellen, waarbij inzicht wordt gegeven in eerdere raadsbesluiten.</p>	Deels	Ja	Nee	-	Ja

Aanbevelingen van de rekenkamer voor het college van burgemeester en wethouders:		Overgenomen college	Van toepassing op en uitgevoerd door:			
			DIVV	OGA	Waternet	Concern Financien
11	De rekenkamer beveelt het college aan om de regeling kredietbeheer over enkele jaren te evalueren. Daarbij moet ook het oordeel van de gemeenteraad worden betrokken.	Ja	-	-	-	Nee
12	De rekenkamer beveelt het college aan om de kwaliteit van de interne beheersorganisatie bij de diensten en bedrijven op een zodanig niveau te brengen dat de accountant meer efficiënt zijn controle kan uitvoeren.	Ja	Deels	Deels	-	-
13	De rekenkamer beveelt het college aan om de accountant opdracht te geven om – afhankelijk van de omvang en complexiteit van het project – voortgangsrapportages met betrekking tot infrastructu- rele projecten en grondexploitaties periodiek (bijvoorbeeld per kwartaal, jaarlijks of eens per 2 jaar) te voorzien van een getrouwheidsverklaring.	Niet	Deels	Nee	-	-
14	De rekenkamer beveelt het college aan om alsnog via afspraken met de stichting DWR te bewerkstelligen dat de door DWR – bij OGA – in rekening gebrachte bedragen voor het project aanvoerstelsel worden onderworpen aan een specifieke accountantscontrole waarbij dezelfde rechtmatigheidscriteria gelden als te doen gebruikelijk binnen de gemeente.	Niet	-	Nee	Nee	-
Aanbevelingen totaal		14	6	8	3	4

Toelichting:

- ‘Ja’ betekent dat de aanbeveling is overgenomen of uitgevoerd,
- ‘Deels’ betekent dat de aanbeveling (nog) niet helemaal is overgenomen of uitgevoerd,
- ‘Niet’ betekent dat de aanbeveling niet is overgenomen,
- ‘Nee’ betekent dat de aanbeveling niet is uitgevoerd,
- ‘-’ betekent dat de aanbeveling niet van toepassing is.

Tabel 2 - Stand van zaken overnemen en uitvoeren aanbevelingen

		college	DIVV	OGA	Waternet	Concern Financiën
(Deels) Overgenomen aanbevelingen	Totaal	11	5	5	2	4
Resultaat:	Uitgevoerd		2	-	1	1
	Deels uitgevoerd		2	3	-	1
	Niet uitgevoerd		1	2	1	2
Niet overgenomen	Totaal	3	1	3	1	0
Resultaat:	Uitgevoerd		-	-	-	-
	Deels uitgevoerd		1	1	-	-
	Niet uitgevoerd		-	2	1	-
Aanbevelingen totaal		14	6	8	3	4

Toelichting: '-' betekent niet van toepassing.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl