

Ontwikkeling van de Zuidas

(On)mogelijkheden voor sturing van de publiek-private onderneming

april 2009

Rekenkamer Amsterdam



Ontwikkeling van de Zuidas

(On)mogelijkheden voor sturing van de
publiek-private onderneming

april 2009

Voorwoord

Kostenoverschrijdingen bij grote bouwprojecten zijn een schrikbeeld voor elk college- en raadslid. Het extra geld dat de gemeente hierdoor moet uitgeven, kan niet aan andere doelen worden besteed. Het is daarom voor de gemeenteraad van belang om in een vroeg stadium te worden geïnformeerd, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

De gemeente Amsterdam realiseert veel projecten, vaak met geld van andere overheden. Voor dit soort projecten is het vooraf voor de gemeenteraad helder welke informatie de raad ontvangt en welke besluiten de raad kan nemen.

Het Zuidasproject, waarbij een gebied gerealiseerd wordt waar kan worden gewoond, gewerkt en gewinkeld en waar auto's, treinen en metro's onder de grond rijden, is een bijzonder project. De gemeente wil samen met het Rijk en private partijen het Zuidasproject realiseren. Door deze samenwerking krijgt de gemeenteraad minder informatie en wordt onzeker waarover de gemeenteraad nog mag besluiten.

Dit onderzoek is een bijzonder onderzoek voor de rekenkamer. Veelal kijkt de rekenkamer terug, maar in dit onderzoek kijken wij ook vooruit. In ons onderzoek hebben wij de gevolgen voor de informatievoorziening in kaart gebracht van de ontwikkeling van het Zuidasproject via een publiek-private samenwerking.

Voor de gemeenteraadsleden beantwoorden wij in dit rapport vragen zoals *Welke informatie zal ik in de toekomst krijgen, hoe kan ik in de toekomst sturen en is het mogelijk om de informatievoorziening en sturingsmogelijkheden nu nog te vergroten?*

De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoeksteam bestond uit mevrouw drs. E. van Dam (onderzoeker) en de heren drs A. Kok RA (onderzoeker) en E.G. Visser RA (projectleider).

dr. V.L. Eiff
directeur Rekenkamer Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	13
1.2 Doelstelling van het onderzoek	19
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	19
1.4 Normenkader	20
1.5 Aanpak	20
1.6 Leeswijzer	21
2 Verkenning publiek-private samenwerking Zuidas	23
2.1 Projectfasen stedenbouwkundige en infrastructurele projecten	23
2.2 Fasen van selectie van private partijen voor een pps	24
2.3 Verantwoordelijkheden en taken	26
2.4 Financiering	30
3 Informatievoorziening aan gemeenteraad	33
3.1 Het prospectus als uitgangspunt van het onderzoek	34
3.2 Inleiding: informatievoorziening aan de gemeenteraad	36
3.3 Regelingen risicovolle projecten getoetst	39
3.4 Regeling kredieten getoetst	46
3.5 Gemeentelijke regelingen voor de ontwikkeling van de openbare ruimte	49
3.6 Gemeentelijk beleid voor risicomanagement	54
3.7 Rijksregeling voor een onafhankelijke toets bij de oprichting van een rechtspersoon	63
3.8 Rijkskaders voor organisaties op afstand	68
3.9 Het deelnemingenbeleid van de gemeente en het Rijk	72
3.10 Informatievoorziening over de Zuidas aan de gemeenteraad in kaart gebracht en gecommuniceerd?	76
3.11 Conclusies	79
4 Sturing en toezicht door gemeenteraad	85
4.1 Sturings- en toezichtmogelijkheden gemeenteraad	85
4.2 Overzicht van door de gemeenteraad te nemen besluiten	96
4.3 Conclusie sturing en toezicht door de gemeenteraad	96
5 Conclusies en aanbevelingen	99
5.1 Inleiding	99
5.2 Hoofdconclusie	99
5.3 Aanbevelingen	104
6 Bestuurlijke reactie en nawoord	107
6.1 Bestuurlijke reactie	107
6.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam	110

Bijlage 1 – Geraadpleegde personen	115
Bijlage 2 - Begrippen	117
Bijlage 3 - Beknopte tijdbalk ontwikkeling prospectus	119
Bijlage 4 - Risk Potential Assesment	121

Samenvatting

I. Introductie

Het college heeft de gemeenteraad voorstellen gedaan om samen met het Rijk en private partijen het Zuidasproject te realiseren. Mede om risico's te beperken willen de gemeente en het Rijk hiervoor de Zuidasonderneming oprichten. Dit betekent dat de gemeente en daarmee de gemeenteraad meer op afstand komen te staan. Dit heeft consequenties voor de informatievoorziening aan en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. De Rekenkamer Amsterdam heeft de volgende vraag onderzocht.

Heeft de gemeenteraad voldoende mogelijkheden om haar kaderstellende en controlerende rol tijdens de ontwikkeling van de Zuidas uit te oefenen, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?

De Zuidas is de benaming voor een gebied van circa 270 hectare tussen Amsterdam-Zuid en Buitenveldert, dat doorsneden wordt door de ringweg A10 en het spoor voor de trein, metro en sneltram. Het plan is om alle infrastructuur ondergronds te brengen in een *dok* en de daardoor verkregen ruimte boven de grond te ontwikkelen als internationale toplocatie voor wonen, werken, winkelen en voorzieningen.

Het Zuidasproject wordt ontwikkeld via een publiek-private samenwerking (pps), waaraan de gemeente en het Rijk deelnemen en waarbij private partijen worden uitgenodigd deel te nemen in de Zuidasonderneming. De risico's en opbrengsten worden gedeeld tussen publieke en private partijen, waarbij de private partijen het recht maar ook de plicht hebben om een deel van de grond af te nemen. Het totale project kost circa € 4 miljard. De hele opzet van de pps-constructie (spelregels, afspraken, programma's van eisen, risicoverdeling en de wijze van verantwoorden) en daarmee de Zuidasonderneming is opgenomen in het prospectus Zuidas Amsterdam.

Eind 2007 heeft de gemeenteraad het prospectus Zuidas Amsterdam ontvangen. Het prospectus geeft informatie over de doelstellingen, de te behalen financiële resultaten en de te leveren prestaties door de Zuidasonderneming. Het prospectus heeft tot doel om de 8 gepreselecteerde private partijen duidelijkheid te bieden over de opgave van de Zuidasonderneming. Daarbij worden zij uitgenodigd om risicodragend te participeren in de Zuidasonderneming en een bod uit te brengen. Het prospectus is primair gericht op de private partijen en minder gericht op de gemeenteraad. Het prospectus geeft daarmee geen antwoord op de vragen welke sturingsmogelijkheden de gemeenteraad krijgt wanneer de gemeente een 20%-aandeelhoudersbelang krijgt in de op te richten Zuidasonderneming.

II. Aanpak

Voor de rekenkamer is dit een bijzonder onderzoek. Veelal kijkt de rekenkamer terug en trekt daaruit lessen voor de toekomst. In dit ex-ante onderzoek is de rekenkamer nagegaan welke consequenties de oprichting van de Zuidasonderneming heeft voor de informatievoorziening aan en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. Voor het onderzoek maakte de rekenkamer gebruik van rijksregelingen en gemeentelijke regelingen. Een deel van deze regelingen zijn van toepassing voor het realiseren van (ruimtelijke) projecten, zoals het

Zuidasproject. Een ander deel van de regelingen zijn relevant als de gemeente een organisatie op afstand opricht, zoals de Zuidasonderneming.

Van deze regelingen heeft de rekenkamer de informatievoorziening aan de gemeenteraad onderzocht, wanneer het project geheel door de gemeente zou worden ontwikkeld. Tevens heeft de rekenkamer de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad in kaart gebracht. Daarna zijn wij nagegaan hoe de informatievoorziening aan en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad veranderen, wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht en het Zuidasproject via een pps-constructie wordt gerealiseerd.

Op basis van deze bevindingen heeft de rekenkamer conclusies en aanbevelingen geformuleerd, specifiek voor het Zuidasproject. De gemeenteraad kan de informatie in dit rapport evenwel ook gebruiken om de gevolgen van een voorgestelde publiek-private samenwerking (pps) in het algemeen af te wegen. Verder kan de gemeenteraad aan het college aangeven welke aanvullende informatievoorziening en besluitvormingsmomenten hij geregeld wil zien.

III. Hoofdconclusies

De rekenkamer komt tot de hoofdconclusie dat de mogelijkheden van de gemeenteraad om haar kaderstellende en controlerende taak tijdens de ontwikkeling van de Zuidas uit te oefenen beperkt zijn, wanneer het Zuidasproject wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming. Dit is de keerzijde van het op afstand zetten van de uitvoering door de Zuidasonderneming en het daarmee delen van risico's en opbrengsten met private partijen. Wel heeft de gemeenteraad nog de mogelijkheid om voor het vaststellen van het prospectus de besluitvormingsmogelijkheden uit te breiden en behoudt hij zijn publiekrechtelijke bevoegdheden. De rekenkamer komt tot deze hoofdconclusie op basis van 6 deelconclusies.

1. *De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de Zuidas is tot maart 2009 op een aantal punten te beperkt geweest.*

De gemeenteraad heeft zich na het uitbrengen van het prospectus actief laten informeren via kennissessies met experts en insprekers bij de raadscommissie Ruimtelijke Ordening, Grondzaken, Waterbeheer en ICT (ROW). Daarnaast heeft de gemeenteraad presentaties bijgewoond, het Zuidasgebied bezocht en vele mondelinge en schriftelijke vragen gesteld aan het college. Ondanks alle inspanningen van het college om de gemeenteraad zo volledig mogelijk te informeren over het Zuidasproject constateert de rekenkamer dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad op vijf punten te beperkt is geweest. De belangrijkste is dat de (aanvullende) kredietaanvragen 2008 en 2009 voor het Zuidasproject, van circa € 93 miljoen, in maart 2009 nog niet aan de gemeenteraad zijn voorgelegd. Wel is eind 2008 € 0,84 miljoen ten laste van de kredieten verantwoord. Het budgetrecht van de gemeenteraad is hierdoor aangetast.

2. ***Het college heeft de toekomstige informatievoorziening onvoldoende in kaart gebracht voor de gemeenteraad, in het geval dat de Zuidasonderneming wordt opgericht***

Het Zuidasproject is een risicovol project, zowel volgens de criteria van de gemeente als internationale criteria. Toch heeft het college het Zuidasproject nog niet aangewezen als risicovol project overeenkomstig de regeling risicovolle projecten. Indien de regeling wel op het Zuidasproject van toepassing wordt verklaard, zal de gemeenteraad uitgebreider en vaker worden geïnformeerd. De gemeenteraad ontvangt dan ondermeer informatie over (wijzigingen) in de scope, fysieke en financiële voortgang van het project en (de ontwikkeling van) de risico's en de getroffen beheersmaatregelen.

Bij een project dat door een publiek-private onderneming wordt uitgevoerd, zal de informatievoorziening anders verlopen dan bij een project dat de gemeente geheel zelf ontwikkelt.

Wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht, zal het college informatie ontvangen van de Zuidasonderneming. Op hoofdlijnen betreft dit:

- Financiële kwartaalrapportages, waarbij ook wordt ingegaan op de voortgang van het project.
- Informatie over het plannen, realiseren en opleveren van de infrastructuur in het gebied, zoals bijvoorbeeld de metrotunnel, fietspaden, autowegen en vrije bus- en trambanen.
- Informatie over het plannen, realiseren en opleveren van de openbare ruimte.
- De risicoverdeling tussen de Zuidasonderneming en de gemeente.

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad met het college nog geen afspraken heeft gemaakt of het college deze informatie ook verstrekt aan de gemeenteraad. Wel heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om aanvullende afspraken te maken met het college over de informatievoorziening over het Zuidasproject, voordat het prospectus wordt vastgesteld.

3. ***Op basis van de huidige afspraken is een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad in de toekomst niet volledig gewaarborgd.***

De toekomstige informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad is gebaseerd op de gemeentelijke kaders en de afspraken die zijn gemaakt in het prospectus. De rekenkamer concludeert dat de beoogde informatievoorziening aan de gemeenteraad beperkt is. Dit blijkt uit het volgende:

- Het college past de gemeentelijke *regeling risicovolle projecten* nog niet toe op het Zuidasproject, dit betekent dat:
 - De basisrapportage en voortgangsrapportages over het Zuidasproject niet zijn of niet worden opgesteld. De basisrapportage biedt inzicht in het doel van het project (in termen van tijd, geld en kwaliteit), de belangrijkste risico's en de wijze waarop die beheerst zullen worden.
 - De nut- en noodzaakanalyse geen onderdeel uitmaakt van de basisrapportage.
 - De basisrapportage en de voortgangsrapportage niet voorzien worden van een zelfstandig onafhankelijk oordeel van een accountant. Hierdoor blijft de mogelijkheid bestaan dat risico's die wel bekend zijn niet (duidelijk) gerapporteerd worden.
- Het college heeft haar informatiebehoefte onvoldoende gedefinieerd en de te behalen doelstellingen onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd.

- Het college mag het stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen goedkeuren, maar afspraken ontbreken dat het college de gemeenteraad hierover (vooraf) informeert.

4. ***De gemeentelijke organisatie is op onderdelen nog onvoldoende toegerust om de gemeenteraad te voorzien van specifieke informatie over het Zuidasproject, wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht.***

De rekenkamer heeft geen draaiboek of plan aangetroffen waarin de toekomstige structuur voor de gemeentelijke organisatie is vastgelegd en een beschrijving geeft van:

- De procedures voor een toegesneden planning- en controlcyclus, waarbij informatieverzameling, risicomanagement en rapportering worden ingebed in de gemeentelijke organisatie.
- Het aanwijzen van organisatieonderdelen binnen de gemeente die verantwoordelijk zullen worden voor ondermeer het risicomanagement vanuit het perspectief van de gemeente, de opdrachtgever van modaliteiten en inrichting openbaar gebied, het uitoefenen van het bevoegd gezag en de contractpartner in de samenwerkingsovereenkomst.
- De bevoegdheden waarbinnen de verantwoordelijke ambtenaren van de dienstonderdelen binnen de gemeente mogen handelen.

5. ***De sturingsmogelijkheden voor de raad zijn beperkt, maar de gemeenteraad is - zolang het prospectus nog niet is vastgesteld - in de positie om deze mogelijkheden uit te breiden.***

De gemeente en daarmee de gemeenteraad verbinden zich na vaststelling van het prospectus aan het Zuidasproject, waarmee afspraken met andere overheden en private partijen als het ware bevroren worden. Besluitvormingsmogelijkheden van het college en de raad die op dat moment niet zijn vastgelegd, kunnen achteraf niet meer worden gerealiseerd zonder het openbreken van overeenkomsten met publieke en private partijen, met mogelijke financiële consequenties.

De oprichting van de Zuidasonderneming tast het publiekrechtelijke instrumentarium van de gemeente niet aan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeenteraad de bestemmingsplannen dient goed te keuren. Uit de inventarisatie van de rekenkamer blijkt dat de gemeenteraad, na oprichting van de Zuidasonderneming, geen besluit meer neemt over:

- het aanpassen van het financiële kader voor het Zuidasproject waaronder de kosten, opbrengsten en de financiering van het Zuidasproject;
- het wijzigen van de Visie Zuidas;
- het aanpassen van het integrale programma van eisen, inclusief het vaststellen van het ontwerpbesluit;
- het stedenbouwkundige plan, de inrichtingsplannen en het projectbesluit, ook wel het startbesluit genaamd. De Zuidasonderneming kan na goedkeuring door het college van dit plan en het besluit haar werkzaamheden continueren en heeft daarvoor de goedkeuring van de gemeenteraad niet nodig.

Na oprichting van de Zuidasonderneming neemt het aantal besluitvormingsmogelijkheden voor de gemeenteraad af. Toch behoudt de gemeenteraad een aantal mogelijkheden. Enkele voorbeelden zijn:

- De gemeenteraad kan de regeling risicovolle projecten van toepassing verklaren op het Zuidasproject, wanneer het college dit niet doet. Tevens kan de gemeenteraad besluiten

om aanvullende informatie op te nemen in de voortgangsrapportage over specifieke onderdelen van het Zuidasproject.

- De gemeenteraad kan het gemeentelijk deelnemingenbeleid bijstellen en besluiten nemen over de beloning van de bestuurders van de op te richten Zuidasonderneming.
- De gemeenteraad stelt de geluidsontheffingen, welstandsnota en de verordening over inspraak vast.

Het college krijgt via een 20%-aandelenbelang van de gemeente zeggenschap in de Zuidasonderneming. Deze zeggenschap is evenwel beperkter dan dat van de gemeenteraad, wanneer het Zuidaproject geheel (zelfstandig) onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt ontwikkeld. Bovendien is het niet voorgeschreven dat het college de gemeenteraad betreft bij alle voorgenomen aandeelhoudersbesluiten. De rekenkamer kan zich voorstellen dat gemeenteraad vooraf geïnformeerd wil worden, dan wel betrokken wordt bij de volgende aandeelhoudersbesluiten:

- De no go besluiten, waardoor de samenwerking van het pps-verband wordt beëindigd.
- Besluiten met aanzienlijke consequenties voor de financiën, de financiering en het risicoprofiel van de Zuidasonderneming.
- Het wijzigen van de Visie Zuidas.
- Besluiten over de bestuurders en de raad van Commissarissen, zoals het benoemen, schorsen of ontslaan van de bestuurders van de Zuidasonderneming.

De gemeenteraad heeft met het college tot op heden (maart 2009) geen aanvullende afspraken gemaakt op welke punten hij eerst zelf een besluit wil nemen, voordat het college een aandeelhoudersbesluit neemt.

Dat de gemeenteraad een grotere betrokkenheid heeft bij de aandeelhoudersbesluiten van de Zuidasonderneming dan bij andere deelnemingen, wordt naar het oordeel van de rekenkamer gerechtvaardigd, doordat de gemeente na oplevering van het Zuidasproject verantwoordelijk wordt voor het onderhoud van het dok en de openbare ruimte en de daarmee samenhangende kosten.

6. *Het college heeft de toekomstig te nemen besluiten door de gemeenteraad nog niet in de tijd uiteengezet.*

De rekenkamer concludeert dat het college de in de toekomst te nemen besluiten door de gemeenteraad over het Zuidasproject niet in de tijd (in bijvoorbeeld een *besluitvormingsagenda voor de toekomst*) uiteen heeft gezet. Ook heeft het college tot aan maart 2009 de gevolgen voor de verhoudingen tussen de centrale stad, het stadsdeel ZuiderAmstel en de Zuidasonderneming voor de besluitvormingsfasen nog niet in kaart gebracht. De rekenkamer is van oordeel dat het college de gemeenteraad bij het voorleggen van het te nemen besluit over het prospectus te beperkt heeft geïnformeerd over de consequenties voor de sturings- en toezichtmogelijkheden voor de gemeenteraad.

IV. Aanbevelingen

De aanbevelingen van de rekenkamer zijn primair bedoeld voor de situatie waarin de Zuidasonderneming wordt opgericht. De aanbevelingen evenwel ook relevant indien het Zuidasproject in een andere samenwerkingsvorm wordt gerealiseerd.

Op grond van ons onderzoek naar de informatievoorziening aan en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad over het Zuidasproject hebben wij 4 aanbevelingen voor het college van Burgemeester en Wethouders geformuleerd.

1. Pas de regeling risicovolle projecten toe op het Zuidasproject.

De rekenkamer vraagt het college daarbij specifiek aandacht te besteden aan de nut- en noodzaakanalyse, de frequenties van de rapportages en het voorzien van de rapportages van een afzonderlijk onafhankelijk (accountants)oordeel. De rekenkamer acht het van belang dat de rapportages een geïntegreerd onderdeel worden van de verantwoordings- en managementcontrolstructuur van de gemeentelijke organisatie.

2. Geef het risicomanagement voor het Zuidasproject meer prioriteit.

De aanbeveling is erop gericht dat het college het risicomanagement voor het Zuidasproject in overeenstemming met het gemeentelijke beleid voor risicomanagement uitvoert, waarbij het college zich ook richt op de belangen en risico's voor de gemeente. Daarnaast acht de rekenkamer het ook van belang dat de gemeente samen met de andere eigenaren van de infrastructuur op de Zuidas optrekt in het risicomanagement.

3. Geef de gemeenteraad inzicht in de toekomstige besluitvormingsmogelijkheden.

De rekenkamer vraagt het college met de gemeenteraad af te stemmen bij welke besluiten hij betrokken wil worden om vervolgens een besluitvormingsagenda voor de toekomst op te stellen. Bovendien acht de rekenkamer het noodzakelijk dat de verhoudingen tussen de centrale stad, het stadsdeel ZuiderAmstel en de Zuidasonderneming voor de besluitvormingsfasen inzichtelijk worden gemaakt.

4. Zorg dat het budgetrecht van de gemeenteraad niet wordt aangetast.

De rekenkamer is van oordeel dat het college uitvoering moet geven aan de regeling kredieten en dat zij moet analyseren waarom kredieten voor de Zuidas niet (tijdig) ter besluitvorming aan de gemeenteraad zijn voorgelegd.

Voor de gemeenteraad heeft de rekenkamer 2 aanbevelingen.

- 1. Bepaal bij welke collegebesluiten de gemeenteraad betrokken wil worden en maakt daarover afspraken met het college.**
- 2. Neem een besluit over het al dan niet van toepassing verklaren van het gemeentelijke integriteit- en beloningsbeleid voor de Zuidasonderneming.**

V. Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft van het college van Burgemeester en Wethouders een reactie op het rapport ontvangen. Het college deelt de hoofdconclusie van de rekenkamer maar, acht een aantal deelconclusies niet relevant, gelet op het zeer recent (maart 2009) beëindigen van de veiling van aandelen in de Zuidasonderneming. Het college neemt 2 van de 4 aanbevelingen (nummer 3 en 4) onverkort over. De overige 2 aanbevelingen (nummer 1 en 2) zal het college overnemen, maar maakt daarbij wel een voorbehoud over de wijze waarop zij de aanbevelingen overneemt. Voor beide aanbevelingen geldt dat het college aangeeft de gemeenteraad nog te zullen informeren over de exacte of precieze invulling daarvan.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Rekenkamer Amsterdam (hierna: rekenkamer) heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2008¹ gekeken naar het maatschappelijk en politiek belang van diverse beleidsterreinen en de mogelijke risico's voor de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Op basis van deze criteria is de ontwikkeling van de Zuidas geselecteerd als onderwerp voor onderzoek in 2008.

1.1.1 Kenschets Zuidasproject

De Zuidas is de benaming voor een gebied van circa 270 hectare tussen Amsterdam-Zuid en Buitenveldert, dat doorsneden wordt door de ringweg A10 en het spoor voor de trein, metro en sneltram. De afgelopen jaren is een deel van de Zuidas al in ontwikkeling gekomen. Zo zijn aan de Buitenveldertse zijde van de ringweg de hoofdkantoren van de ABN-AMRO (1997) en ING (2002) gebouwd, is het reeds bestaande WTC-gebouw in Amsterdam-Zuid uitgebreid (2004) en zijn diverse andere gebiedsonderdelen reeds ontwikkeld dan wel in ontwikkeling.

Gaandeweg zijn de ambities voor de Zuidas toegenomen, wat een hoge vlucht kreeg met het plan om alle infrastructuur ondergronds te brengen en de daardoor verkregen ruimte boven de grond te ontwikkelen als internationale toplocatie voor wonen, werken, winkelen en voorzieningen (omvang bebouwing 2,7 miljoen m²). De ligging vlakbij Schiphol versterkt de aantrekkelijkheid van de Zuidas als locatie voor internationale hoofdkantoren. Het NS-station Zuid wordt ontwikkeld tot het tweede station voor trein en metro van Amsterdam, waardoor de Zuidas met het openbaar vervoer zeer goed bereikbaar zal zijn. Het project is zo complex dat een doorlooptijd is voorzien tot 2036. Voor een kaart en doorsnede van het project zie figuren 1.1 en 1.2.

1.1.2 Belang

Bij de keuze voor de Zuidas als onderzoekonderwerp waren 3 factoren doorslaggevend: (1) het financieel belang van het project, (2) de risico's die de gemeente bij dit project loopt, en (3) de sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad. De selectie ligt ook in lijn met de aanbeveling van de onderzoekscommissie HR-AVI², onder leiding van de prof. Ringeling, om als rekenkamer meer aandacht te hebben voor grote projecten.³ We lichten deze 3 factoren hierna toe.

Financieel belang project Zuidas

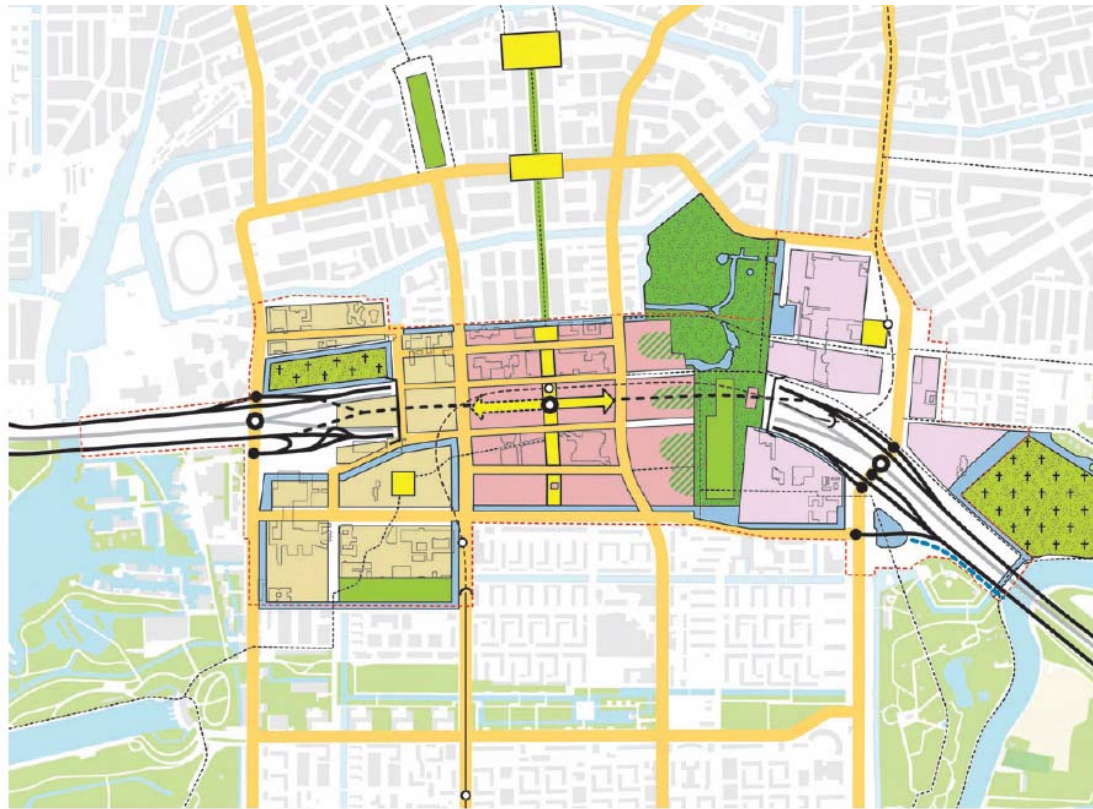
In de Zuidas zal circa € 4 miljard geïnvesteerd worden in infrastructuur en stedelijke ontwikkeling. De investeringen in de dokzone (het ondergronds brengen van infrastructuur) bedragen naar verwachting circa € 3 miljard en worden gefinancierd uit de opbrengsten van de grondexploitatie op de tunnels (van kantoren, winkels en woningen) en bijdragen van de overheid.

¹ Vastgesteld op 18 december 2007.

² hoogrendement afvalverbrandingsinstallatie (HR-AVI) van het AfvalEnergieBedrijf Amsterdam (AEB)

³ Rapport "Vermetel vertrouwen" van september 2007, pagina 44, aanbeveling 8.

Figuur 1.1- Kaart Zuidasproject



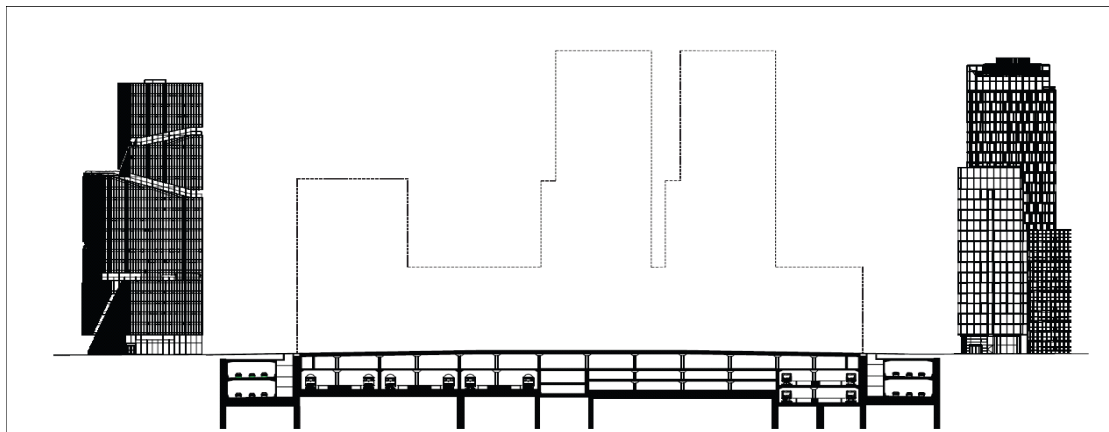
Bron:
Visie

Visie Zuidas



Zuidas, oktober 2007

Figuur 1.2- Doorsnede Zuidasproject



Bron:
Visie

Zuidas, oktober 2007

De bijdrage van de gemeente Amsterdam in dit project is meer dan € 900 miljoen aan de saldi van grondexploitatie van de flanken van het Zuidasgebied. Hiervan heeft eind 2007 € 443 miljoen¹ betrekking op vastgestelde grondexploitaties en € 463 miljoen op nog vast te stellen grondexploitaties.² Ook het Rijk (de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) levert een forse bijdrage van ongeveer € 640 miljoen. De provincie Noord-Holland en de Stadsregio Amsterdam investeren voor zo'n € 70 tot € 90 miljoen elk.³ Uiteindelijk wordt een batig saldo voorzien van circa € 340 miljoen (reële waarde, prijspeil 2007). Dit batig saldo is mede het resultaat van de inkomsten uit gronduitgifte, waarbij de private partijen die deelnemen in de Zuidasonderneming zich verplichten om deze grond af te nemen. De waarde van deze gronduitgifte in erfpacht bedraagt circa € 860 miljoen.⁴ Daarnaast worden er gronden uitgegeven op het dok en aan de flanken in het Zuidasgebied aan private partijen, die niet participeren in de Zuidasonderneming. Dit vertegenwoordigt een waarde van circa € 2,7 miljard.

Het financieel belang van het Zuidasproject is voor de gemeente Amsterdam zeer groot. Slechts één project binnen de gemeente heeft een vergelijkbare omvang, namelijk de aanleg van de Noord/Zuidlijn. De Noord/Zuidlijn, die in 2017 gereed zal zijn, kost in totaal € 2,25 miljard, waaraan de gemeente € 1 miljard bijdraagt.⁵ Volgens de oorspronkelijke plannen zou de Noord/Zuidlijn 1,5 miljard euro kosten en in 2011 klaar zijn.

Wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht is het uitgangspunt dat de gemeente Amsterdam een 20%-belang verkrijgt. Dit is vergelijkbaar met het belang dat de gemeente heeft in de N.V. Luchthaven Schiphol. Het maximaal geplaatst aandelenkapitaal bij de Zuidasonderneming zal naar verwachting € 70 miljoen bedragen, tegen € 17 miljoen bij de N.V. Luchthaven Schiphol.

Risico's voor de gemeente Amsterdam

Door de financiële omvang en de complexiteit van het Zuidasproject loopt de gemeente aanzienlijke risico's met de ontwikkeling van het gebied. Het ondergronds brengen van de infrastructuur (het dokmodel) levert veel ruimte op, maar is ook een kostbare investering. De totale kostenraming van het dok komt uit op € 3,1 miljard (prijspeil 2007). Deze investering moet grotendeels worden terugverdiend door de grondopbrengsten op en naast het dok. Dit vormt een risico, aangezien eerst geïnvesteerd moet worden en er daarna pas sprake is van opbrengsten, die afhankelijk zijn van een marktsituatie van onroerend goed die vooraf nog niet kan worden ingeschat. Technische problemen en vertragingen bij de realisatie van de

¹ Het RAG-saldo Zuidas per ultimo 2007 bedraagt € 442,9 miljoen. Het RAG-saldo is het totaal van de geraamde saldi van de bestuurlijk vastgestelde grondexploitaties. Het betreft de som van het reeds gerealiseerde deel per ultimo 2007 en het nog te realiseren deel in de jaren daarna. Dat laatste deel is dus een raming van de kosten en opbrengsten van de betrokken plannen tot aan het einde van de looptijd van de plannen.

² Het RAG-saldo Zuidas per ultimo 2007 bedraagt € 442,9 miljoen. In de Business Case werd uitgegaan van een reële grondopbrengst uit de flanken inclusief opslag van € 1.977 miljoen en reële grondproductiekosten van € 1.065 miljoen. Voor de vast te stellen grondexploitatie resteert het van saldo van €463 miljoen.

³ Bijlagen 10 en 11 bij het prospectus: Brief van de provincie Noord-Holland en concept-subsidieovereenkomst Stadsregio Amsterdam.

⁴ Samenvatting financieel model Zuidas, 2 november 2007, vertrouwelijk

⁵ Noord/Zuidlijn 4^e kwartaalrapportage 2007.

infrastructuur kunnen daarbij de kosten flink doen oplopen. De bovengrondse bebouwing kan pas gerealiseerd worden (en daarmee de inkomsten) als het dok klaar is.

De gemeenteraad heeft zijn voorkeur uitgesproken over de dokontwikkeling van de Zuidas en daarbij uitgangspunten meegegeven aan het College.¹ Vanwege het risico van de dokontwikkeling heeft de gemeenteraad aangegeven dat de gemeente de risico's niet eenzijdig wil dragen. Als uitgangspunt was een samenwerking met het Rijk voorzien waarbij werd uitgegaan van een risicodragende 50% / 50% deelneming in de dokzone. Vervolgens is als gevolg van de bestuurlijke wens aan rijkszijde het uitgangspunt genomen voor een publiek-private samenwerking (pps) met een privaat meerderheids-belang, waarmee de gemeenteraad bij de "dokontwikkeling Zuidas" in 2005 heeft ingestemd. In lijn hiermee is in het concept prospectus (november 2007) uitgegaan van een gemeentelijke deelname in de op te richten Zuidasonderneming van 20%.

In de Visie Zuidas (oktober 2007) heeft de gemeente geformuleerd welke doelstellingen en ambities zij voor ogen heeft met de Zuidas. Deze ambities zijn vertaald naar de scope (november 2007). In de scope zijn de opdracht voor de Zuidasonderneming, de gebiedsontwikkeling, de gebiedsbegrenzing en de vastgelegde bestuurlijke uitgangspunten omschreven. De scope is daarmee een belangrijk document, omdat het afspraken bevat waar de Zuidasonderneming aan gehouden is, terwijl de Visie met name doelstellingen en ambities weergeeft. De scope is verder vertaald in de 2 programma's van eisen (PvE's). Eén PvE voor de infrastructuur en één voor de stedelijke ontwikkeling. Een PvE bevat de functies en de minimale kwaliteits-eisen die de Zuidasonderneming binnen de scope moet realiseren. Ook de PvE's zijn belangrijke documenten omdat zij de basis vormen voor het *definitieve ontwerp* en het uitvoeringsontwerp. De gemeente is verplicht de infrastructurele werken goed te keuren en af te nemen wanneer deze in overeenstemming zijn met het definitieve ontwerp.

Op basis van de scope en de PvE's is een mogelijke oplossing uitgewerkt voor het realiseren van de Zuidas. Deze mogelijke oplossing is vastgelegd in het Integraal Ontwerp (november 2007). Dit integraal ontwerp is als uitgangspunt genomen in de BusinessCase voor de Zuidasonderneming. De Business case geeft inzicht in de financiële prognoses van de op te richten Zuidasonderneming.

Voordat de gemeenteraad het prospectus vaststelt is het van belang dat de gemeenteraad ervan overtuigd is dat alle minimale wensen uit de Visie Zuidas zijn vastgelegd in de scope en de PvE's. Het PvE geeft de bestelling van de gemeente bij de Zuidasonderneming weer en bepaalt de scope van het project. Indien later aanvullende wensen door partijen, waaronder de gemeente, worden gewenst, zal hiervoor moeten worden betaald.

Als er zaken buiten beschouwing zijn gebleven of buiten de scope of het PvE zijn geplaatst, kan dat op een later moment (grote) financiële gevolgen hebben voor de gemeente. Het gaat hier bijvoorbeeld om het doortrekken van de Noord/Zuidlijn naar Amstelveen, die vooralsnog buiten de te verstrekken opdracht aan de Zuidasonderneming valt (omvang naar schatting € 200 tot € 400 miljoen). Ook de kosten van de aanleg en reconstructie van de A10 aan de noordzijde vanwege de ontvlechting van de A4 en A10, de aanleg van bepaalde trambanen en van tijdelijke infrastructuur tijdens de bouw is niet in de Business Case

¹ Amsterdams Standpunt Zuidas dd 13/2/2002, verdere koersbepaling Zuidas Rb15/2004, dokontwikkeling Zuidas rb 170/2005, publieke conclusies betreffende de Zuidas onderneming Rb 700/2006

verrekend. Welke financiële gevolgen dit voor de gemeente zal hebben is in de stukken nog niet aangegeven.

Als besloten wordt de Zuidas te laten ontwikkelen door de Zuidasonderneming, zijn de risico's zoals beschreven in het prospectus voor rekening van de Zuidasonderneming. De financiële risico's voor de private aandeelhouders zijn echter wel gelimiteerd. Deze limiet staat bekend als de 'blauwe stip'. Vooral nog wordt gerekend met een totaal aandelenkapitaal voor de Zuidasonderneming van € 350 miljoen. De gemeente en het Rijk brengen elk € 70 miljoen in (20% van de aandelen van de onderneming), en de private partijen samen € 210 miljoen (60% van de aandelen van de onderneming).¹ Als er een verlies is van € 350 miljoen of meer is de blauwe stip bereikt en kunnen private partijen zich terugtrekken. De blauwe stip neemt in financiële omvang toe naarmate de tijd verstrijkt.² Private partijen zijn dan wel hun aandelenkapitaal en eventuele bijstorting kwijt, maar hoeven niet verder bij te dragen in de verliezen.³ Indien private daarvoor kiezen, komen de kosten na het bereiken van de blauwe stip voor 50% voor rekening van de gemeente en voor 50% voor rekening van het Rijk.

De grote financiële tegenvallers bij de aanleg van de Noord/Zuidlijn (medio 2008 opgelopen tot € 600 miljoen ten opzichte van de oorspronkelijke raming) en vertragingen (oplevering verschoven van 2011 naar 2017) hebben voor de gemeente als gevolg dat andere plannen, bijvoorbeeld op het gebied van economische ontwikkeling, cultuur en fysieke investeringen, niet kunnen worden uitgevoerd.⁴ Dit risico geldt in mindere mate voor tegenvallers voor rekening van de gemeente bij de uitvoering van het Zuidasproject. Het risico wordt in eerste instantie door de pps gedragen, waardoor de gemeente als 20% aandeelhouder voor 20% bijdraagt in dit risico. Wanneer de blauwe stip bereikt wordt draagt de gemeente samen met het Rijk de risico's. Net als bij de Noord/Zuidlijn kunnen die tegenvallers al snel vele miljoenen euro's bedragen en substantieel effect hebben op de bestedingsruimte van de gemeente voor andere doelen en beleidsterreinen.

Sturingsmogelijkheden gemeenteraad

De daadwerkelijke ontwikkeling van het Zuidasgebied door de Zuidasonderneming, met het Rijk, gemeente en private partijen als aandeelhouders, is ten tijde van het schrijven van dit rapport (maart 2009) onzeker. Dit is mede een gevolg van een rapport van Credit Suisse (mei 2008) dat concludeerde dat de scope van de infrastructuur en de risicoallocatie beter uitgewerkt dienden te worden en de voorgestelde veilingopzet niet voldoet.

¹ Prijspeil 1 januari 2008. Vanaf 2009 worden deze bedragen geïndexeerd op basis van de Consumenten Prijs Index.

² In het prospectus is opgenomen dat de inbreng in de CV(R) vanaf 1 januari 2009 geïndexeerd wordt met het consumentenprijsindex. Uitgaande van een gemiddelde CPI van 2,27% kan de blauwe stip oplopen van € 350 miljoen in 2009 tot € 642 miljoen in 2036.

³ In deze situatie vervalt de aanspraak van de private partijen op de toekomstige opbrengsten. Wel houden ze de verplichting om de gronden van de composerkavel (gebied boven het dok) af te nemen.

⁴ Gemeente Amsterdam, *Voorjaarsnota 2008*; Parool, *Noord/Zuidlijn bodemloze put*, 17 april 2008; Binnenlands Bestuur, *Minder geld door tegenvallers Noord/Zuidlijn*, 6 juni 2008, p.19.

Daarnaast werken de kredietcrisis (sinds september 2008) en de benoeming van een rijksvertegenwoordiger (december 2008) vertragend. De rijksvertegenwoordiger heeft als taak om een advies uit brengen over de mogelijkheden of en hoe het Zuidasproject levensvatbaar gemaakt kan worden.¹ De gemeenteraad nam in juni 2008 alleen een besluit over de Visie Zuidas en stedenbouwkundige aspecten en nog niet over het gehele prospectus.

Door samenwerking met de private partijen hoeven de gemeente en het Rijk niet alle risico's zelf te dragen². Door deel te nemen aan de publiek-private samenwerking geven de private partijen blijk vertrouwen te hebben in het project. Een dergelijke constructie betekent echter wel dat de gemeente minder mogelijkheden heeft om te sturen. De vraag die de rekenkamer zich hierbij stelt is in hoeverre de gemeenteraad tijdens het proces nog kan ingrijpen indien financiële overschrijdingen dreigen of in hoeverre de gemeenteraad kan bijsturen indien de Zuidas inhoudelijk gaat afwijken van de Visie en uitgangspunten die zijn vastgesteld. De rekenkamer vraagt zich eveneens af hoe de gemeenteraad over de Zuidas wordt geïnformeerd en of er nog momenten zijn waarop de raad zonnodig kan ingrijpen.

Dat meer inzicht in de sturingsvraag gewenst is, blijkt ook uit een advies dat de Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling (ARS) op verzoek van de gemeenteraad opstelde (mei 2008). In het advies is de volgende passage opgenomen:³

“De ARS is bezorgd over de mate waarin de kwaliteit van de uiteindelijk te bereiken stedelijke omgeving, in ruimtelijke (duurzame kwaliteit) en in programmatische (levendige stedelijkheid) zin kan worden gegarandeerd. Zo helder als de Visie Zuidas 2007 de gewenste kwaliteit vastlegt, zo vrijblijvend en algemeen zijn de Programma's van Eisen. Dit roept de vraag op of de gemeente over voldoende beoordelingskader beschikt om de onderneming te kunnen houden aan de uitgangspunten van de Visie.”

Sturingsmogelijkheden stadsdeelraad ZuiderAmstel

Op grond van artikel 35 van de Verordening op de Stadsdelen is het project Zuidas aangewezen als een grootstedelijk project.⁴ Dit betekent dat diverse bevoegdheden van het stadsdeel ZuiderAmstel zijn teruggenomen door de centrale stad. Het stadsdeel blijft bevoegd om projectbesluiten⁵ te nemen en vergunningen af te geven voor zover deze geen betrekking hebben op de realisering van het project. Voorbeelden van deze vergunningen zijn woningonttrekking, bouw en wonen, openbare ruimte, drank & horeca, evenementen en welzijn en onderwijs. Via bestuurlijke afspraken tussen de centrale stad en het stadsdeel blijven beide samenwerken. Na oplevering van projectdelen is het stadsdeel ZuiderAmstel verantwoordelijk voor het beheer van de openbare ruimte.

¹ Directoraat-Generaal Ruimte, Directie Gebiedsontwikkeling, Memo Opdrachtformulering rijksvertegenwoordiger, 17 december 2008

² Op basis van de huidige voorstellen is het maximale risico voor marktpartijen € 210 miljoen (prijspeil 1 januari 2007).

³ Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling, *Advies over de Zuidas: Visie 2007 en Programma's van Eisen*, mei 2008, p. 3.

⁴ Raadsbesluiten 1 oktober 1997, nr 502 inclusief nr 526 en 29 oktober 2003, nr 4 90.

⁵ Raadsbesluit 1 oktober 1997: paragraaf 2.4.3: *Het projectbesluit brengt de wensen intenties in kaart en omschrijft de doelen en het programma. Daarbij geeft projectbesluit tevens aan welke randvoorwaarden en kader in acht moeten worden genomen bij de verdere planvorming. Het projectbesluit markeert de inhoudelijke aftrap van een deelproject en geeft de bestuurlijke intentie aan om tot planvorming voor het project over te gaan.*

1.2 Doelstelling van het onderzoek

In dit onderzoek is de rekenkamer nagegaan of de gemeenteraad bij de ontwikkeling van de Zuidas door publiek-private samenwerking voldoende mogelijkheden behoudt om het gemeentelijk belang te kunnen bewaken. De gemeente moet vroegtijdig kunnen bijsturen om te voorkomen dat de gemeente Amsterdam te maken krijgt met grote financiële overschrijdingen of ongewenste inhoudelijke aanpassingen. De rekenkamer wil met dit onderzoek bijdragen aan de kennis van de gemeenteraad over haar mogelijkheden om te sturen en toezicht te houden op de ontwikkeling van de Zuidas, indien de gebiedsontwikkeling grotendeels door de Zuidasonderneming zal worden gerealiseerd. De Zuidasonderneming is een private rechtspersoon, waarin gemeente, Rijk en private partijen gaan samenwerken om de infrastructuur en het vastgoed in het Zuidasgebied verder te ontwikkelen. Het realiseren van de Zuidas met behulp van de Zuidasonderneming heeft invloed op de informatievoorziening en de sturingsmogelijkheden van de gemeente.

Dit onderzoek wordt in een vroeg stadium van de ontwikkeling van de Zuidas en nog voorafgaande aan de oprichting van de Zuidasonderneming uitgevoerd. Het is erop gericht om de gemeenteraad bijtijds te informeren over de mogelijkheden die zij heeft in sturing en toezicht, welke informatie daarbij noodzakelijk en wenselijk is en de mogelijke consequenties van de keuzes die aan haar worden gevraagd. Het onderzoek is niet gericht op uitvoerende werkzaamheden voor het project zelf of de effecten daarvan, gelet op het stadium waarin het project zich bevindt. De komende jaren zal de rekenkamer dit project met belangstelling blijven volgen en zo mogelijk een nieuw of vervolgonderzoek verrichten, waarbij dan wel op uitvoeringsaspecten en effecten kan worden ingegaan.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Onder sturingsmogelijkheden verstaat de rekenkamer de mogelijkheid van de gemeenteraad om de kaders voor het Zuidasproject vast te stellen en het college van Burgemeester en Wethouders er op te kunnen aanspreken als aan die kaders niet wordt voldaan. Het gaat daarbij niet alleen over de taken die door de Zuidasonderneming worden uitgevoerd. De gemeenteraad kan ook randvoorwaarden stellen aan bijvoorbeeld de stedenbouwkundige inpassing van de Zuidas, de gewenste maatschappelijke en economische ontwikkelingen in de rest van de regio en de beperking van de overlast. Ook voor deze onderwerpen is het college voor de gemeenteraad het eerste aanspreekpunt. Verder zal het college zich richting de gemeenteraad moeten verantwoorden over de wijze waarop zij haar wettelijke publieke taken voor de gebiedsontwikkeling in relatie tot de Zuidas uitvoert.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Heeft de gemeenteraad voldoende mogelijkheden om haar kaderstellende en controlerende rol tijdens de ontwikkeling van de Zuidas uit te oefenen, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?

Om een antwoord te kunnen geven op de probleemstelling hebben wij twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Zijn er voldoende waarborgen voor een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad over de ontwikkeling van het Zuidasgebied, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?
2. Heeft de gemeenteraad via de pps-constructie voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden bij de ontwikkeling van het Zuidasproject, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?

1.4 Normenkader

De onderzoeksvragen zijn beantwoord met behulp van het volgende normenkader:

Tabel 1.1 – Normenkader

Vraag	Norm	Toetsaspecten
1.	De kwaliteit en kwantiteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad is voldoende gewaarborgd, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming.	<ol style="list-style-type: none"> I. De informatievoorziening voldoet aan de informatie-eisen die kunnen worden ontleend aan: <ul style="list-style-type: none"> • De gemeentelijke regeling risicovolle projecten en de rijksregeling voor grote projecten. • De gemeentelijke regeling kredieten. • De gemeentelijke regelingen voor de ontwikkeling van de openbare ruimte. • Het gemeentelijk beleid voor risicomangement. • De rijksregeling voor een onafhankelijke toetst bij de oprichting van een rechtspersoon. • De rijkskaders voor organisaties op afstand. • Het deelnemingen beleid van de gemeente en het Rijk. II. De beoogde informatievoorziening aan de gemeenteraad is in kaart gebracht en vooraf met de gemeenteraad gecommuniceerd.
2.	De gemeenteraad heeft voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden bij de ontwikkeling van het Zuidasproject, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming	<ol style="list-style-type: none"> I. De gemeenteraad heeft sturings- en toezichtmogelijkheden bij de ontwikkeling van het Zuidasproject. II. Het college heeft de te nemen besluiten door de gemeenteraad over het Zuidasproject in de tijd uiteengezet en het college heeft dit tijdschema voorafgaande aan het besluit over het prospectus met de gemeenteraad voorgelegd.

1.5 Aanpak

De Rekenkamer Amsterdam heeft in de periode van augustus 2008 tot februari 2009 onderzoek gedaan naar de aansturing van de ontwikkeling van de Zuidas in Amsterdam. De rekenkamer heeft daarbij kennisgenomen van het prospectus inclusief de bijlagen. Tevens heeft de rekenkamer geïnventariseerd welke regelingen het Rijk en de gemeente hanteren voor organisaties op afstand van het publieke domein en het realiseren van ruimtelijke projecten. Van deze regelingen heeft de rekenkamer vastgesteld:

- Wat de kwaliteit is van de gemeentelijke regeling in vergelijking tot de rijksregeling.

- Op welke informatie en besluitvormingsmomenten de gemeenteraad in zijn algemeenheid en in het specifieke geval wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht, mag rekenen.

Een deel van deze informatie hebben wij verkregen vanuit openbare bronnen, daarnaast hebben wij ook aanvullende informatie verkregen van medewerkers van Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, de bestuursdienst en de huidige dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam.

1.6 Leeswijzer

In deze nota zijn de bevindingen beschreven van het onderzoek van de rekenkamer naar informatievoorziening en sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van de Amsterdamse Zuidas. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de ontstaansgeschiedenis van het Zuidasproject en de rollen van de betrokken partijen, waaronder het Rijk, de gemeente, de huidige dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam en de private partijen. In hoofdstuk 3 beantwoorden wij de vraag of er voldoende waarborgen zijn voor een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad over de ontwikkeling van het Zuidasproject. In hoofdstuk 4 beantwoorden wij de vraag welke sturingsmogelijkheden de gemeenteraad heeft in het geval dat de Zuidasonderneming wordt opgericht. In hoofdstuk 5 presenteren wij de conclusies en aanbevelingen.

De bijlagen bevatten een overzicht met geraadpleegde personen, een lijst met begrippen, een beknopte tijdbalk over de totstandkoming van het prospectus en een internationale vragenlijst om te bepalen of het Zuidasproject een risicovol project is.

2 Verkenning publiek-private samenwerking Zuidas

In dit hoofdstuk verkennen wij de publiek-private samenwerking (pps) waarmee de gemeente en het Rijk het Zuidasproject willen realiseren. Daarbij schetsen wij de projectontwikkeling van de Zuidas, waarbij we eerst ingaan op de fasen die normaliter worden doorlopen bij het realiseren van stedenbouwkundige en infrastructurele projecten (2.1). Omdat het Zuidasproject naar verwachting wordt gerealiseerd via een publiek-private samenwerking (pps), beschrijven we daarna welke fasen doorlopen zijn voor de selectie van private partijen (2.2). Vervolgens komen taken en verantwoordelijkheden aan bod van de betrokken partijen bij de Zuidas. Tevens maken wij inzichtelijk wat de (financiële) inbreng is van het Rijk, de provincie Noord-Holland, de Stadsregio Amsterdam, de gemeente Amsterdam, de private partijen en de nog op te richten Zuidasonderneming (2.3). Het hoofdstuk sluiten wij af met een paragraaf over de voorgestelde financiering van de Zuidas binnen de pps-constructie. Daarbij gaan wij specifiek in op de financiering van het dokmodel.

2.1 Projectfasen stedenbouwkundige en infrastructurele projecten

Voor het realiseren van stedenbouwkundige en infrastructurele projecten zijn standaard opeenvolgende fasen te onderscheiden. In paragraaf 2.1.1. zetten wij deze fasen uiteen. In paragraaf 2.1.2. geven wij aan in welke fase het Zuidasproject zich bevindt.

2.1.1 Projectfasen

Voor de realisatie van stedenbouwkundige en infrastructurele projecten kunnen 6 opeenvolgende fasen worden onderscheiden:

- De *initiatiefase*. In deze fase wordt beslist of het stedenbouwkundige of infrastructurele project via een project of grondexploitatie zal worden gerealiseerd. Documenten die bij deze fase horen zijn een strategiebesluit of een projectopdracht.
- De *definitiefase*. In deze fase wordt het gewenste en geëiste projectresultaat zo concreet en eenduidig mogelijk geformuleerd, zodat duidelijk wordt wat het resultaat moet zijn wanneer het project is afgerond. Documenten die bij deze fase horen, zijn: nota van uitgangspunten, masterplan, visie en (functionele) programma's van eisen.
- De *ontwerpfase*. In de ontwerpfase wordt gezocht naar oplossingen op basis van de in de definitiefase gestelde eisen. Een document dat bij deze fase hoort is het definitief ontwerp.
- De *voorbereidingsfase*. In deze fase wordt de gekozen oplossing van de ontwerpfase vertaald en voorbereid in een praktisch realiseerbaar eindresultaat. Een document dat bij deze fase hoort is het uitvoeringsontwerp.
- De *realisatiefase*. In deze fase staan het maken, invoeren en uitvoeren van de voorbereide werkzaamheden centraal, zodat het stedenbouwkundige of infrastructurele project wordt gerealiseerd. Een document dat bij deze fase hoort is het opleveringsdocument, waarin wordt vastgesteld dat het project voldoet aan de eisen van het programma van eisen en het definitiefontwerp.
- De *nazorgfase*. In deze fase staat het gebruik, beheren en het onderhouden van de infrastructuur en de openbare ruimte centraal.

2.1.2 Projectfasen bij het Zuidasproject

Initiatieffase

De gemeente Amsterdam startte in 1994 met de integrale planvorming voor de Zuidas. In december 1997 wees het Rijk de Zuidas aan als één van de zes Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), waarbij de keuze werd gemaakt om het Zuidasgebied via een project te ontwikkelen. De initiatieffase was daarmee doorlopen.

Nieuwe Sleutelprojecten zijn gericht op de ontwikkeling van de toekomstige stations voor de hogesnelheidstrein (HSL) en de omliggende stedelijke gebieden. De andere NSP-en betreffen de stationsgebieden in Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem en Breda. De projecten staan onder regie van de gemeenten. Het Rijk investeert niet alleen mee om het openbaar vervoer te verbeteren maar ook om rondom de stations de economie te stimuleren en om een kwalitatief aantrekkelijk internationaal en nationaal vestigingsmilieu voor wonen en werken te realiseren (zogeheten multifunctionele gebiedsontwikkeling). Bij alle NSP-en is sprake van een vorm van publiek-private samenwerking, maar alleen bij de Zuidas gaat het om een publiek-private samenwerking (pps) in de vorm van een alliantie met een gezamenlijke regie en uitvoering door gemeente, Rijk en private partijen. Bij de andere NSP-en houdt de gemeente de regie.

Definitiefase

In 1997 stelde de gemeenteraad het eerste Masterplan voor de Zuidas vast, in 2000 gevolgd door de eerste Visie. Zowel het Masterplan als de Visie zijn producten uit de definitiefase.

De dokzone als onderdeel van het Zuidasproject bevindt zich sinds 1997 in de definitiefase. De gemeenteraad heeft op 25 juni 2008 ingestemd met de stedenbouwkundige aspecten van het prospectus en de Visie Zuidas van oktober 2007.¹ Het prospectus als geheel is nog niet door de gemeenteraad vastgesteld, waardoor de gemeenteraad nog geen besluit heeft genomen over het programma van eisen infrastructuur Zuidas.

Vorbereidingsfase, realisatiefase en nazorgfase

Een aantal van de deelprojecten van het Zuidasproject bevindt zich inmiddels in de voorbereidingsfase (Ravel, Kenniskwartier). Daarnaast bevinden zich 4 deelprojecten in de realisatiefase (Vivaldi, Kop Zuidas, Mahler, Gershwin, Beethoven). Het deelproject WTC/Zuidplein bevindt zich in de nazorgfase.

2.2 Fasen van selectie van private partijen voor een pps

De gemeente en het Rijk hebben ervoor gekozen om het Zuidasproject via een pps-constructie te willen realiseren. In paragraaf 2.2.1 beschrijven wij de algemene fasen die worden doorlopen bij het selecteren van marktpartijen voor een pps. In paragraaf 2.2.2. geven wij aan welke fasen voor het Zuidasproject zijn doorlopen en in welke fase het Zuidasproject in maart 2009 is beland.

¹ De rekenkamer constateert dat de raadsvoordracht 269/2008 en het raadsbesluit zo zijn geformuleerd dat onduidelijk is of de gemeenteraad heeft ingestemd met de wijzigingen in het Functioneel Programma van Eisen Stedenbouw of dat de gemeenteraad tevens het Functioneel Programma van Eisen heeft vastgesteld.

2.2.1 Selectiefasen

Binnen een publieke-private samenwerking staat samenwerking tussen partijen voorop. Het slagen van de samenwerking hangt mede af van de keuze van de juiste private samenwerkingspartners. Het selectieproces is daarmee een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle pps. Selectie vindt over het algemeen in concurrentie plaats, om op die manier te voldoen aan wetgeving en om het beste resultaat in termen van geld en kwaliteit te verkrijgen. Het selectieproces kent de volgende fasen:¹

- Planvorming door de publieke partij en het opstellen van het kwalificatiedocument voor de selectie van private partijen, zodat alle private deelnemers van gelijke informatie worden voorzien. Het kwalificatiedocument bevat de volgende informatie:
 - de opdracht;
 - de randvoorwaarden en uitgangspunten, zoals vastgelegd in het Masterplan en programma van eisen;
 - de selectieprocedure;
 - de kwalificatiecriteria;
 - indicatie van de gunningcriteria;
 - akkoordverklaring van de selectiecriteria door de deelnemende partijen.
- Private partijen worden uitgenodigd om een bieding (of een voorstel) te doen.
- Kwalificatiefase. In deze fase van voorselectie beoordeelt de overheid de geïnteresseerde private partijen en wordt hun aantal teruggebracht tot een beperkt aantal, dat tot het uitbrengen van een bieding of inschrijving wordt uitgenodigd. De publieke partij brengt in deze fase de zogenaamde “long list” terug naar een “short list”.
- Gunningsfase. Deze fase start met het toesturen van het selectie- en biedingdocument aan de gegadigden van de shortlist. Dit document is een nadere uitwerking van het kwalificatiedocument, waarbij bijvoorbeeld de gunningcriteria verder zijn uitgewerkt. Gegadigden sturen een bieding in. Aan het eind van de gunningfase vindt een beoordeling van de aanbiedingen plaats. Op basis van de gunningcriteria adviseert de selectiecommissie het bestuur over de gunning van de opdracht.

2.2.2 Selectiefasen bij het Zuidasproject

Planvorming, opstellen kwalificatiedocument en uitnodigen van private partijen

Na het opstellen van de Visie in 2000 is in de jaren daarna de aandacht uitgegaan naar de wijze waarop de ontwikkeling in een pps vormgegeven kon worden. Hierover sloten gemeente, Rijk, provincie Noord-Holland en de Stadsregio in januari 2006 een bestuursovereenkomst. Daarin werden afspraken vastgelegd over de financiële bijdragen en de oprichting van de Zuidasonderneming. In de op te richten Zuidasonderneming zouden de gemeente en het Rijk (elk 20%) en private partijen (voor 60%) moeten participeren

Voor de voorbereiding van de bestuursovereenkomst werd in februari 2005 een kwartiermaker aangesteld om het prospectus voor de onderneming op te stellen. In september 2005 vond een eerste selectie plaats van vijf private partijen als mogelijke aandeelhouders in de onderneming.²

¹ Afgeleid van het rapport *Selectie van private partijen bij pps gebiedsontwikkeling* van het kennis-centrum pps, 2004.

² ABN AMRO Bank, Bank Nederlandse Gemeenten, Fortis, ING Real Estate en Rabobank Nederland. Bron: Brief Minister van VROM aan de Tweede Kamer, 2006/320586.

Kwalificatiefase

Door de wijziging van de 'scope' van het project (de toevoeging stations van de kavel en de flanken) is in 2007 opnieuw een selectieleidraad gepubliceerd waarop gegadigden zich konden inschrijven. Gegadigden kwamen daarmee op de longlist. Na de kwalificatiefase bleven 8 private partijen over (6 banken, Schiphol en pensioenfonds ABP), die in dit stadium konden meedenken over de plannen. Daarmee zijn deze 8 private partijen gepreselecteerd en kwamen op de shortlist.

Gunningsfase

Met het uitbrengen van het prospectus in december 2007 was het doel om van de 8 gepreselecteerde private partijen een bieding te ontvangen. Na ontvangst van de biedingen zouden een aantal private partijen definitief geselecteerd worden om deel te nemen in de Zuidasonderneming. Na een rapport van Credit Suisse in mei 2008 over de te grote risico's die de private partijen signaleerden ten aanzien van de Zuidas-onderneming, is de deelname van deze 8 private partijen aan een veiling onzeker geworden. President-commissaris E. Brinkman van de Zuidasonderneming in oprichting onderhandelt in opdracht van het Rijk en de gemeente met de marktpartijen en publieke partijen over een mogelijke herschikking van de risico's.

Het Rijk heeft in december 2008 een rijksvertegenwoordiger benoemd die de taak heeft te onderzoeken of en hoe het Zuidasproject levensvatbaar gemaakt kan worden. Eind 2008 is het de verwachting dat de rijksvertegenwoordiger in april 2009 een eindadvies uitbrengt.¹

2.3 Verantwoordelijkheden en taken

2.3.1 Rijk

Het Rijk is bij de ontwikkeling van de Zuidas betrokken via de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en van Milieubeheer Verkeer (VROM) en Waterstaat en Financiën.

Ministerie van VROM

Het ministerie van VROM draagt bij aan de ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte in het Zuidasgebied en dan met name rondom het NS-station. De bijdrage van € 137,4 miljoen (prijspeil 2007) wordt gegeven als subsidie in het kader van de Nieuwe Sleutelprojecten. Dit is vastgelegd in de Bestuurlijke Overeenkomst die de betrokken overheden in januari 2006 hebben gesloten.

¹Directoraat-Generaal Ruimte, Directie Gebiedsontwikkeling, Memo Opdrachtformulering rijksvertegenwoordiger, 17 december 2008.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat investeert in de infrastructuur in het gebied: het ondergronds brengen van het spoor en de snelweg A10. De bijdrage wordt gegeven in de vorm van een subsidie van €658 miljoen (omgerekend naar prijspeil 2007), zoals vastgelegd in de Bestuurlijke Overeenkomst van januari 2006.

Onder verantwoordelijkheid van het ministerie zijn ProRail en Rijkswaterstaat betrokken bij de realisatie. De risico's zijn daarbij voor rekening van de Zuidas-onderneming. De verantwoordelijkheid voor exploitatie, onderhoud en beheer na oplevering ligt voor het spoor bij ProRail en voor de A10 bij Rijkswaterstaat.

Ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën wordt aandeelhouder als de Zuidasonderneming is opgericht en beheert vanuit die rol de participatie van het Rijk in de pps-constructie. Het Rijk zal, net als de gemeente Amsterdam, voor 20% deelnemen in het aandelenkapitaal. Uit het prospectus blijkt dat wordt gedacht aan deelneming via een BV in de Zuidasonderneming. De besluitvorming hierover is echter uitgesteld.

Als het Rijk daadwerkelijk aandeelhouder wordt, zal de Minister van Financiën zich in het Jaarverslag Staatsdeelnemingen verantwoorden over de transacties, het beleid en het beheer. De onderneming zal belangrijke investeringsbeslissingen moeten voorleggen aan de aandeelhoudersvergadering.

2.3.2 Stadsregio Amsterdam en provincie Noord-Holland

De Stadsregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland geven beiden een subsidie aan het Zuidasproject om de bereikbaarheid in de regio te vergroten. De bijdrage van de Stadsregio Amsterdam (€ 90 miljoen) is bedoeld voor het realiseren van regionale infrastructuur voor metro, bus, fiets en auto.¹ De subsidie van de Stadsregio zal onder meer worden gebruikt voor de nieuwe metrotunnel en -stations, voor de hal, het busstation en de fietsenstalling in de Openbaar Vervoer Terminal, fietspaden en fietsenstallingen in het Zuidasgebied.

De Provincie Noord-Holland stelt € 75 miljoen aan subsidie beschikbaar voor de regionale vervoersfunctie. Dit geld is specifiek bedoeld voor investeringen in de kwaliteit, sociale veiligheid en toegankelijkheid van de stationshal, voor de servicelaag (het scheiden van passagiersstromen), de busterminal en fietsenstallingen. Op 17 december 2007 is door Provinciale Staten besloten deze subsidie vrij te geven zodra het definitieve prospectus door de gemeente Amsterdam en het Rijk is vastgesteld (toen voorzien in februari 2008). Omdat de provincie als voorwaarde heeft gesteld dat het subsidiebedrag niet wordt geïndexeerd², betekent vertraging van de definitieve vaststelling van het prospectus door de gemeente en het Rijk dat de omvang van de bijdrage van de provincie de facto vermindert.

¹ Bijlage 10 bij het prospectus november 2007: Concept subsidieovereenkomst Gemeente Amsterdam en Stadsregio Amsterdam. De Stadsregio Amsterdam zal het subsidiebedrag indexeren volgens de eigen Subsidieverordening Infrastructuur.

² Voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten Noord-Holland, nr. 94, 13 november 2007.

2.3.3 Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam brengt de opbrengsten van de ontwikkeling van de flanken aan weerszijden van de dokzone, in de Zuidasonderneming in. De gemeente staat het economisch eigendom af aan de Zuidasonderneming, maar blijft wel juridisch eigenaar van de grond. Daarnaast verstrekt de gemeente een bijdrage voor de Amstelveenboog¹ en het “terugkopen” van het erfpachtrecht voor het tweede tijdvak in de vorm van een opslag over de grondwaarden. Bovendien wordt de gemeente, net zoals het Rijk, aandeelhouder in de Zuidasonderneming.

Ook stadsdeel ZuiderAmstel is betrokken, omdat het Zuidasgebied binnen de grenzen van dit stadsdeel valt. Het stadsdeel draagt verantwoordelijkheid voor het beheer van de openbare ruimte en (maatschappelijke) voorzieningenniveau van het gebied.

Binnen de gemeente Amsterdam zijn in de huidige fase van het project de volgende dienstonderdelen of organisaties betrokken:

- De dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam en zijn voorlopers (kwartiermaken, planontwikkeling).
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA, gronduitgifte en erfpacht);
- Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO, stedenbouwkundig plan).
- Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV, hoofdwegennet en verkeerscirculatieplan).
- Dienst Milieu en Bouwtoezicht (DMB, duurzaamheid, vergunningen en toezicht).
- Ingenieursbedrijf Amsterdam (IBA, technische advisering).
- Bestuursdienst directies stedelijke bestuursadvisering, concern financiën en juridische zaken.
- Waternet (waterberging).
- Project management bureau.
- Brandweer Amsterdam (tunnelveiligheid).

Hierna gaan we specifiek in op de rol van de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam en zijn voorlopers.

Dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam

De dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam is voortgekomen uit het projectbureau Zuidas. Het projectbureau Zuidas was belast met de ontwikkeling van het Zuidasgebied. In november 2006 besloot de gemeenteraad een onderneming te willen oprichten. Hierna is het projectbureau Zuidas steeds meer als een onderneming gaan functioneren, waarbij een Raad van Commissarissen werd benoemd met de heer Brinkman als President-commissaris. Naar aanleiding van verdachte vastgoedtransacties op de Zuidas heeft Bureau Integriteit in 2008 op verzoek van de directeur van het projectbureau onderzoek gedaan naar integriteitsrisico's.² Daarin werd geconcludeerd dat de Zuidas-organisatie onvoldoende robuustheid kent waar het gaat om integriteit. De interne controle wordt naar aanleiding van het rapport verbeterd. Ook

¹ Met de Amstelveenboog wordt een oplossing geboden voor een belangrijk knelpunt voor een toekomstige hoogwaardige openbaar vervoervoorziening naar Buitenveldert/Amstelveen en de doorstroming van het autoverkeer. Bron: raadsvoordracht 700, 2006.

² Bureau Integriteit gemeente Amsterdam, *Risico-onderzoek Projectbureau Zuidas*, 21 mei 2008. Vertrouwelijk document.

worden de taken en verantwoordelijkheden van het projectbureau ten opzichte van de overige gemeentelijke situatie beter afgebakend.¹ Per 21 januari 2009 zijn de activiteiten van het projectbureau onderbracht bij de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam. Wanneer het prospectus wordt vastgesteld zullen de activiteiten van de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam worden overgenomen door de nog op te richten Zuidasonderneming.

Na oprichting van de Zuidasonderneming wil het college haar ambtelijke rollen en de werkzaamheden die daaruit voortvloeien coördineren vanuit één centraal punt; het Loket Zuidas. In mei 2008 heeft het college daarom aan de raadscommissie ROW voorgesteld om jaarlijks € 0,5 in de begroting op te nemen voor het Loket Zuidas en de beheersing van de gemeentelijke risico's. Het college verwacht dat na oprichting van de Zuidasonderneming er meer duidelijkheid komt over het daadwerkelijk benodigde budget.²

2.3.4 Private partijen

Voor de toekomstige veiling van de aandelen van de Zuidas onderneming zijn 8 marktpartijen gepreselecteerd. Het gaat om (in alfabetische volgorde): ABN AMRO Bank, inmiddels overgenomen door Fortis, Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), Fortis Bank, HBOS (Bank of Scotland), ING Real Estate, Schiphol Group, Rabobank en Stichting Pensioenfonds ABP. Deze private partijen reageerden op de Selectieleidraad Zuidas van februari 2007, waarop kon worden ingeschreven. Inhoudelijke criteria voor de selectie betroffen: (1) aantoonbare kennis en ervaring op het gebied van management en financiering van vastgoedontwikkeling en infrastructuurrealisatie en (2) kennis van en ervaring met publiek-private samenwerking en met overheidspartijen.³ Bouwers en projectontwikkelaars zijn niet als aandeelhouder benaderd, omdat zij uitvoerders binnen het project zullen zijn.⁴

2.3.5 Zuidasonderneming in oprichting

De planontwikkeling voor de Zuidas was er de afgelopen jaren op gericht dat de totstandkoming ervan in handen zou komen van een Zuidasonderneming. Deze pps zou voor eigen rekening en risico zowel de ondergrondse infrastructuur als de bovengrondse gebiedsontwikkeling realiseren, exclusief het onroerend goed en de verdere exploitatie, beheer en onderhoud van de infrastructuur na realisatie. Het 'ultieme' restrisico is voor rekening van de publieke aandeelhouders.⁵ De private partijen in de onderneming krijgen het recht om het onroerend goed op de dokzone te ontwikkelen.⁶

De nog op te richten Zuidasonderneming zal vanwege fiscale aspecten en overwegingen van aansprakelijkheidsbeperking bestaan uit een besloten (fiscaal transparante) Commanditaire Vennootschap met rechtspersoonlijkheid (CVR⁷) met een Naamloze Vennootschap (NV) als beherend venoot. Rijk, gemeente en private partijen nemen deel in de CVR in de vorm van een Besloten Vennootschap (BV). In de concept-aandeelhoudersovereenkomst is vastgelegd dat het

¹ Het Financieele Dagblad, 4 juni 2008, *'Cohen: geen spoor van corruptie bij Zuidas-ambtenaar'*.

² Flap Commissie ROW, 29 mei 2008.

³ Bron: Website Zuidas (<http://www.zuidas.nl/smartsite.dws?id=1315&curindex=5>).

⁴ Bron: Het Financieele Dagblad 10 mei 2008, *Elco Brinkman 'Ik breng mensen samen en probeer ze door één deur te krijgen'*

⁵ Besluit Gemeenteraad 27 januari 2007, onderdeel I-2.

⁶ Besluit Gemeenteraad 27 januari 2007, onderdeel I-3. De rekenkamer merkt op dat het ontwikkelrecht geen betrekking heeft op de stationskavel.

⁷ Als bedoeld in titel 7.13 van het Burgerlijk Wetboek. Invoering van dit artikel is 'op handen'. Als dit niet tijdig gebeurt blijft de Zuidas een CV.

belang van de afzonderlijke private partijen in de CVR niet kleiner is dan 15% en niet groter dan 30% mag zijn.¹

De Zuidasonderneming moet de uitvoering baseren op het zowel door het Rijk als de gemeente goedgekeurde prospectus Zuidas inclusief bijlagen. Belangrijke inhoudelijke bijlagen zijn de scope, het programma's van eisen voor de infrastructuur en het programma van eisen voor de stedelijke ontwikkeling. Het prospectus en alle bijlagen zijn in maart 2009 nog niet goedgekeurd. Wel heeft de gemeenteraad eind juni 2008 de Visie Zuidas vastgesteld. De Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling noemt als risico dat deze Visie weliswaar de ambities goed weergeeft, maar geen bindend contractstuk voor de onderneming is. De Programma's van Eisen, die dat wel zijn, zijn volgens de ARS niet specifiek genoeg om te kunnen garanderen dat de ambities uit de Visie worden waargemaakt.²

2.4 Financiering

Uitgaande van de financiële vertaling van het Zuidasplan, de zogeheten Business Case, vraagt de ontwikkeling van de Zuidas een investering van circa € 4 miljard, teruggerekend naar het prijspeil van 1 januari 2007. Uit de financiële ramingen behorend bij het prospectus uit november 2007 blijkt dat een positief resultaat wordt beoogd van € 343 miljoen (prijspeil 2007). Tabel 2.1 geeft een overzicht op hoofdlijnen.

Tabel 2.1 - Raming van kosten en opbrengsten voor de ontwikkeling van de Zuidas, in miljoenen euro's (reële waarden, prijspeil 1-1-2007)

	Raming
Grondopbrengsten (inclusief composer en Flanken)	3.584
Bijdragen Rijk (VROM en V&W)	734
Stadsregio	87
Provincie Noord-Holland	72
Totale opbrengsten	4.477
Totale kosten (kosten infrastructuur en grondproductiekosten Zuidas en Flanken, exclusief kosten vastgoedontwikkeling)	4.134
Resultaat	343

Bron: Financieel Model scenario actief 11 november 2007 uit het prospectus

¹ Bijlage 13 bij het prospectus november 2007: Concept-Aandeelhoudersovereenkomst.

² Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling, Advies over de Zuidas: Visie 2007 en Programma's van Eisen, mei 2008.

Het thans geprognosticeerde positieve resultaat is mede een gevolg van de verwachte positieve grondexploitatie resultaten van de flanken.

Tabel 2.2 geeft zicht op de verdeling van de geraamde kosten en opbrengsten voor het dok en voor de flanken van het Zuidasgebied, waaruit blijkt dat het dok gefinancierd wordt met de grondopbrengsten vanuit de flanken.

Tabel 2.2 - Raming van kosten en opbrengsten voor de ontwikkeling van dok en flanken Zuidas, in miljarden euro's (reële waarden, prijspeil 1-1-2007)

	Realisatie dok	Flanken	Totaal
Kosten (infrastructuur en grondproductiekosten)	3,07	1,06	4,13
Opbrengsten			
Subsidies overheid (niet Amsterdam) ¹	-0,89	-0,00	-0,89
Grond (=erfpachtopbrengsten voor 100 jaar)	-1,61	-1,97	-3,58
Saldo resultaat	0,57 (tekort)	-0,91 (overschot)	-0,34 (overschot)

¹ Alle subsidies zijn toegerekend aan realisatie dokmodel en maaiveld. Bedrag is exclusief mogelijke bijdragen van de gemeente Amsterdam om wensen te realiseren die niet zijn opgenomen in de scope en de programma's van eisen.

3 Informatievoorziening aan gemeenteraad

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal:

Zijn er voldoende waarborgen voor een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad over de ontwikkeling van het Zuidasproject, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?

De rekenkamer beantwoordt deze hoofdvraag aan de hand van 2 toetsaspecten (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 – Toetsaspecten voor de kwaliteit en kwantiteit informatievoorziening

Norm	Toetsaspecten
De kwaliteit en kwantiteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad is voldoende gewaarborgd, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming	<p>I. De informatievoorziening voldoet aan de informatie-eisen die kunnen worden ontleend aan:</p> <ul style="list-style-type: none">• De gemeentelijke regeling risicovolle projecten en de rijksregeling voor grote projecten (§ 3.3)• De gemeentelijke regeling kredieten (§ 3.4)• De gemeentelijke regelingen voor de ontwikkeling van de openbare ruimte (§ 3.5)• Het gemeentelijk beleid voor risicomanagement (§ 3.6)• De rijksregeling voor een onafhankelijke toetst bij de oprichting van een rechtspersoon (§ 3.7)• De rijkskaders voor organisaties op afstand (§ 3.8)• Het deelnemingenbeleid van de gemeente en het Rijk (§ 3.9) <p>II. De beoogde informatievoorziening aan de gemeenteraad is in kaart gebracht en vooraf met de gemeenteraad gecommuniceerd (§ 3.10)</p>

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag gaan wij er van uit dat het Zuidasproject wordt gerealiseerd via de Zuidasonderneming zoals deze in het prospectus van november 2007 is geschetst. In paragraaf 3.1 zetten wij daarom de totstandkoming van het prospectus en de besluitvorming daarover uiteen en presenteren wij enkele bevindingen over de kwaliteit van het prospectus.

In paragraaf 3.2 zetten wij het belang van informatievoorziening aan de gemeenteraad uiteen in het licht van haar kaderstellende en controlerende taak bij een organisatie op afstand, de Zuidasonderneming. Tevens zetten wij onze onderzoeksaanpak uiteen. Vervolgens geven wij in de paragrafen 3.3 tot en met 3.9 de bevindingen weer over de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

In paragraaf 3.10 presenteren wij de bevindingen of de beoogde informatievoorziening aan de gemeenteraad in kaart is gebracht en vooraf met de gemeenteraad is gecommuniceerd.

3.1 Het prospectus als uitgangspunt van het onderzoek

In februari 2007 zijn potentiële partijen uitgenodigd te pre-kwalificeren voor het doen van een bod. Ten behoeve van deze preselectie hebben het Rijk en de gemeente samen een selectieleidraad opgesteld. Hierbij zijn 8 private partijen gepreselecteerd. In november 2007 is het prospectus verstrekt aan het Rijk en de gemeente. Eind december 2007 is het prospectus verstrekt aan de gemeenteraad. Dit betrof een concept. Het geplande traject voor het aanbieden van een definitief prospectus aan de private partijen zag er in december 2007 als volgt uit:

- Het college zou in februari 2008 een definitief standpunt innemen over het prospectus.
- De Ministerraad zou zich in februari 2008 moeten uitspreken over het standpunt van het Rijk over het prospectus.
- Het college zou in maart 2008 haar standpunt en het prospectus aanbieden aan de gemeenteraad ter besluitvorming.
- Het Rijk en de gemeente zouden het vervolgens onderling eens moeten worden over het definitief prospectus.
- In mei of juni 2008 zou het definitieve prospectus dan aangeboden kunnen worden aan de private partijen.

Het prospectus heeft tot doel om de 8 gepreselecteerde private partijen duidelijkheid te bieden over de opgave van de Zuidasonderneming. Daarbij worden zij uitgenodigd om risicodragend te participeren in de Zuidasonderneming en een bod uit te brengen. Het prospectus is dus geschreven vanuit de focus om private partijen alle benodigde informatie te geven om zo in te kunnen schrijven en een bod uit te brengen.¹ Na dit bod selecteren de publieke partijen de private partijen. Het prospectus staat per maart 2009 ter discussie bij zowel de gemeente, het Rijk als de private partijen.

3.1.1 Besluitvorming over het prospectus

Voorafgaand aan het prospectus heeft de gemeenteraad in april 2005 een besluit genomen over de dokontwikkeling. In maart 2006 heeft zij vervolgens besloten over het aangaan van de Bestuurlijke overeenkomst Zuidas-dok. Het betreft een overeenkomst tussen:

- De staat er Nederlanden.
- De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- De minister van Verkeer en Waterstaat.
- De provincie Noord-Holland.
- De Stadsregio Amsterdam (voorheen het regionaal orgaan Amsterdam).
- De gemeente Amsterdam.

Het college was in december 2007 bij het aanbieden van het prospectus aan de gemeenteraad voornemens om haar standpunt over het prospectus in maart 2008 aan de raad aan te bieden, waarna tot besluitvorming in de raad kon worden overgegaan.

¹ Op pagina 5 van het prospectus staat *Het doel van dit prospectus is uitsluitend om de inschrijvers behulpzaam te zijn bij hun besluit om een bod uit te brengen.*

Deze planning is niet gerealiseerd. Externe factoren waaronder de afname van interesse van marktpartijen, de kredietcrisis en de benoeming van een rijksvertegenwoordiger (december 2008) zijn hierop van invloed geweest. De gemeenteraad heeft na het uitbrengen van het prospectus in december 2007 zich proactief opgesteld. In afzonderlijke sessies met experts van zowel binnen als buiten de gemeente heeft de raad zich zeer uitvoerig laten informeren. De gemeenteraad heeft presentaties bijgewoond, het Zuidasgebied bezocht en zich nader laten informeren door sprekers. Daarnaast zijn in de diverse raadscommissies en tijdens de behandeling in de gemeenteraad vele (schriftelijke) vragen gesteld en moties en amendementen ingediend (en aangenomen). In bijlage 3 hebben wij een beknopte tijdbalk opgenomen met daarin een chronologisch overzicht van de belangrijkste bestuurlijke momenten rondom de totstandkoming van het prospectus.

3.1.2 Bevindingen kwaliteit prospectus

Het prospectus is een samenvatting van de onderliggende 27 bijlagen en geeft aan wat door de Zuidasonderneming en onder welke voorwaarden gerealiseerd moet worden. De bijlagen zijn veelal juridisch en financieel van aard en vormen een omvangrijk geheel (twee ordners).

De hierna gepresenteerde bevindingen over de kwaliteit van het prospectus zijn enerzijds gebaseerd op het prospectus zoals dit voor private partijen beschikbaar is bij de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam en anderzijds op de informatie die de gemeenteraad heeft ontvangen van het college:

- Het prospectus bestaat formeel uit 27 bijlagen. In de bijlagen wordt soms verwezen naar nieuwe bijlagen of naar één van de andere 26 bijlagen. Het college van Burgemeester en Wethouders heeft aangegeven dat het prospectus volledig is.¹ De rekenkamer heeft vastgesteld dat enkele bijlagen nog geen onderdeel zijn het prospectus zoals dat aan de gemeenteraad is aangeboden. Een deel van deze (sub)bijlagen zijn onder een ander naam opgenomen in het prospectus, zonder dat de gemeenteraad hierover is geïnformeerd. Een voorbeeld hiervan is bijlage risico-allocation (bijlage 9) van de aandeelhoudersovereenkomst, terwijl de verwijzing betrekking heeft op bijlage 21 van het prospectus (integrale risicoanalyse). Een deel van de bijlagen wordt pas opgesteld nadat het prospectus in definitieve vorm is opgesteld en de private partijen een bod hebben uitgebracht. Een voorbeeld hiervan is de openingsbalans. De overeenkomst met de NS over de onder- en overbouwingsrechten maakte geen onderdeel uit van het prospectus.
- Eén van de bijlagen is het *databoek financiële rekenmodel ontwikkeling Zuidas* van 1 november 2007. Voor de invoer dit rekenmodel zijn 19 bronnen gebruikt. Niet alle bronnen maken onderdeel uit van het prospectus.
- Onderdeel van het prospectus is de bestuurlijke overeenkomst Zuidas-dok. Het college heeft deze overeenkomst op 31 januari 2006 ondertekend. Wethouder Stadig heeft in de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer(SOW) van 8 februari 2006 de commissie aangegeven dat de bestuurlijke overeenkomst is ondertekend *onder voorwaarde van instemming van ieders achterban*. De gemeenteraad besloot op 1 maart 2006 dat de bestuurlijke overeenkomst zou worden aangegaan. Het college had in de raadsvoordracht niet aangegeven dat de wethouder de overeenkomst al had getekend en dat

¹ Op pagina 4 van de raadsvoordracht van 18 juni 2008 inzake “Visie Zuidas en stedenbouwkundige aspecten” geeft het college van burgemeester en wethouders aan “op 19/12/07 heeft de Raad het prospectus inclusief alle bijlagen (hierna te noemen prospectus) ontvangen”.

de overeenkomst een opschortende voorwaarde bevat.¹ De rekenkamer is van oordeel dat de gemeenteraad beter geïnformeerd zou zijn wanneer het college ook in de raadsvoordracht deze informatie had laten opnemen en zich niet had beperkt tot een mondelinge mededeling van de wethouder in de raadscommissie SOW.

- Zowel de Visie Zuidas als de programma's van eisen maken onderdeel uit van het prospectus. De Visie Zuidas geeft een ambitie weer. De programma's van eisen (PvE's) zijn bindend voor de Zuidasonderneming en daarmee voor de realisatie van het Zuidasproject. Van belang is dat de gemeente haar minimumeisen dus voldoende SMART-C in de PvE's vastlegt, voordat de prospectus wordt vastgesteld. Eerder constateerde de Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling al dat de PvE's niet specifiek genoeg zijn om te kunnen garanderen dat de ambities uit de Visie worden waargemaakt. Hierdoor ontstaat het risico dat na vaststelling van het prospectus wijzigingen van de programma's van eisen kunnen leiden tot extra kosten voor de gemeente.

3.1.3 Conclusies: het prospectus als instrument voor de gemeenteraad

Het *Prospectus Zuidas Amsterdam* heeft tot doel om de 8 geselecteerde private partijen duidelijkheid te bieden over de opgave van de Zuidasonderneming. Daarbij worden zij uitgenodigd om risicodragend te participeren in de Zuidasonderneming en een bod uit te brengen. Het prospectus is daarmee primair gericht op de private partijen en minder gericht op de gemeenteraad. Nadat het prospectus is vastgesteld legt het de gemeente(raad) wel vast.

Voordat private partijen akkoord kunnen gaan met het prospectus zal de gemeenteraad zich (in geamendeerde vorm) moeten uitspreken over het prospectus. De rekenkamer concludeert over de kwaliteit van het prospectus:

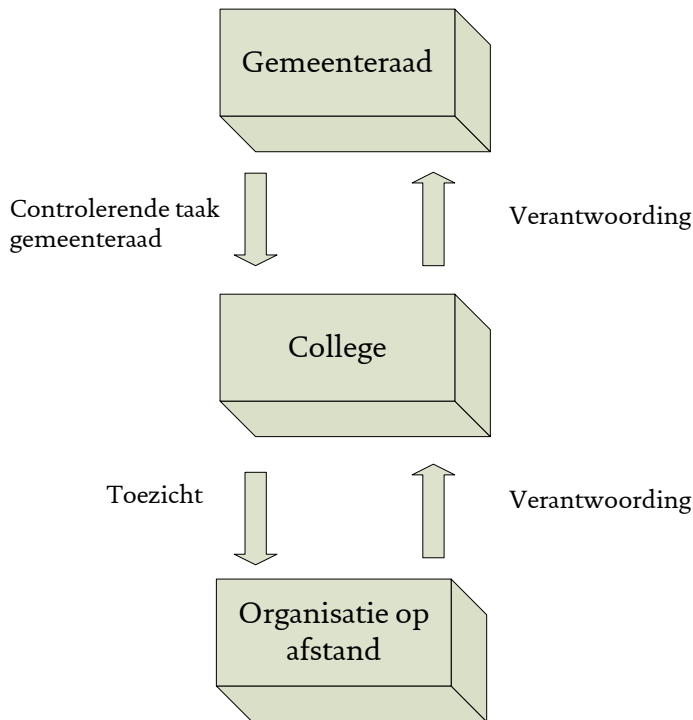
- Het college van burgemeester en wethouders heeft aangeven dat het prospectus volledig is, terwijl de rekenkamer constateert dat bijlagen ontbreken of onduidelijk is naar welke bijlagen wordt verwezen.
- Het college had de gemeenteraad in 2006 beter kunnen informeren bij de raadsvoordracht voor het vaststellen van de bestuurlijke overeenkomst Zuidas-dok.

3.2 Inleiding: informatievoorziening aan de gemeenteraad

De gemeenteraad kan de kaderstellende en toezichhoudende taak alleen goed uitvoeren als de informatievoorziening toereikend is. Informatie is nodig om maatschappelijke verantwoording te kunnen afleggen. De gemeenteraad ontvangt de informatie van het college. Wanneer een project, zoals het realiseren van de Zuidas, is ondergebracht bij een organisatie op afstand, dan ontvangt de gemeenteraad de informatie van het college, nadat het college de informatie heeft ontvangen van de organisatie op afstand. Figuur 3.1 geeft de directe en indirecte informatievoorziening aan de gemeenteraad schematisch weer.

¹ Artikel 16.1 van de bestuurlijke overeenkomst Zuidas-Dok luidt: *Deze overeenkomst wordt aangegaan onder opschortende voorwaarde dat Provinciale Staten van de Provincie en de gemeenteraad van de Gemeente uiterlijk op 1 maart 2006 hun goedkeuring aan deze Overeenkomst hebben gegeven.*

Figuur 3.1 – (in)directe informatievoorziening aan de gemeenteraad



Ook het college zal uiteindelijk verantwoording moeten kunnen afleggen aan de gemeenteraad over de uitvoering van een publieke taak, waaronder het realiseren van openbare ruimte en infrastructuur en over de recht- en doelmatigheid van de daarmee gemoeide publieke middelen.¹ Ook wanneer de uitvoering in handen is van een organisatie op afstand. Uiteraard wil dit niet zeggen dat het college deze organisatie zelf moet besturen, maar de organisatie dient zich naar het college wel te verantwoorden over de uitvoering van publieke taken en de wijze waarop ze garandeert dat publieke gelden recht- en doelmatig worden beheerd en besteed. Het college moet zich over deze zaken een oordeel vormen en dat kan zij doen door middel van toezicht. Onder toezicht verstaan wij in dit verband: *het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.*² Indien nodig zal het college corrigerend moeten optreden richting de organisatie op afstand, indien de publieke taak niet naar behoren wordt gerealiseerd.

De voorgenomen oprichting van de Zuidasonderneming voor het realiseren van het Zuidasproject zorgt ervoor dat de gemeenteraad voor de informatievoorziening mede afhankelijk wordt van een organisatie op afstand. Het college houdt via externe vertegenwoordiging in de Raad van Commissarissen en via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders toezicht op in de instelling. Het college informeert de gemeenteraad op haar beurt de gemeenteraad. Wil de gemeenteraad haar kader-stellende en controlerende taak goed

¹ Op grond van artikel 169 van de Gemeentewet

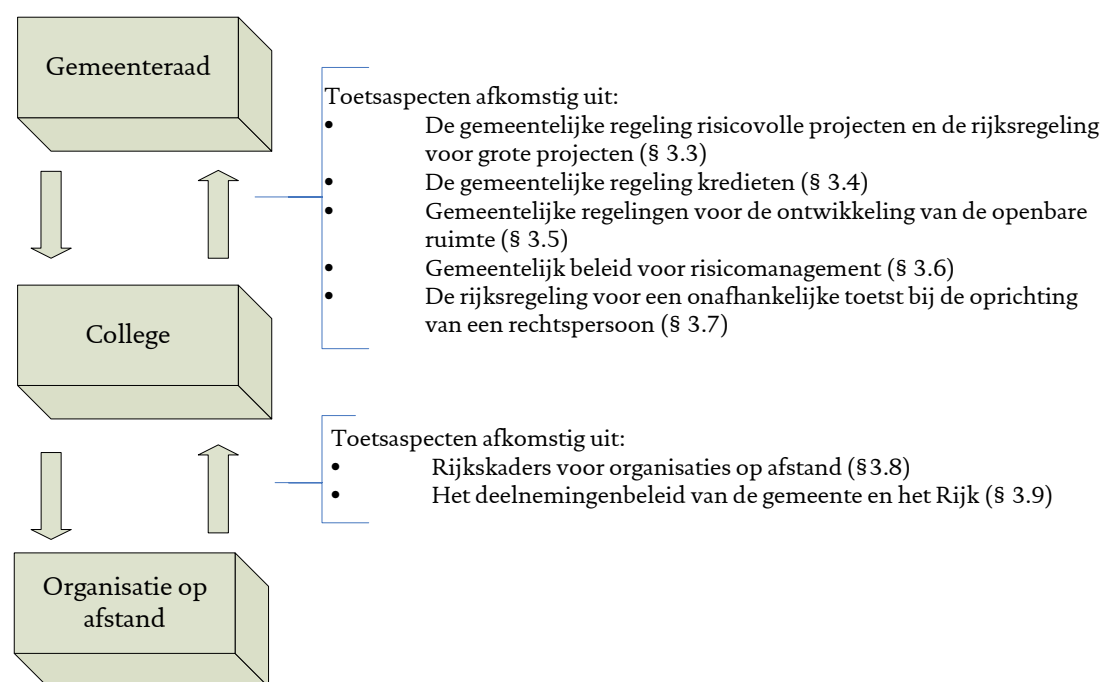
² Algemene Rekenkamer, "Kaders voor Toezicht en verantwoording", februari 2008, p.15.

uitvoeren dan moet de informatievoorziening toereikend zijn. De informatie moet aansluiten op de besluiten die aan de raad worden voorgelegd en moet passen bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Ook voor de gemeenteraad geldt dat vanwege haar maatschappelijke verantwoordingsplicht de informatiebehoefte omvangrijker is dan de informatie die benodigd is voor het nemen van besluiten.

3.2.1 Aanpak

Om vast te stellen welke informatie voor de gemeenteraad relevant is, is de rekenkamer nagegaan welke kaders daarvoor binnen de gemeente en van het Rijk beschikbaar zijn. Voor dit onderzoek hebben wij kaders geselecteerd die van belang zijn bij het realiseren van ruimtelijke projecten en regelingen die relevant zijn voor organisaties op afstand. Figuur 3.2 geeft een overzicht van deze kaders. Per regeling geven wij een beschrijving van de mogelijke informatie aan de gemeenteraad. Tevens stellen wij vast of op dit moment al geregeld is dat deze informatie bij een eventuele oprichting van de Zuidasonderneming wordt verstrekt aan de gemeenteraad. Voor de gemeentelijke regeling risicovolle projecten en het gemeentelijk deelnemingenbeleid geldt dat het Rijk ook een dergelijke regeling respectievelijk beleid heeft opgesteld. De rekenkamer heeft beoordeeld of de rijksregelingen nuttige bepalingen/onderdelen bevatten die ook voor de gemeenteraad van belang zijn. Het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke regeling hebben we tevens getoetst aan het beleid en de regels van het Rijk.

Figuur 3.2 – Toetsaspecten voor waarborgen directe informatievoorziening aan de gemeenteraad



3.3 Regelingen risicovolle projecten getoetst

Zowel het Rijk als de gemeente Amsterdam kennen een regeling voor informatievoorziening over grote en risicovolle projecten. De regeling bij het Rijk is door de Tweede Kamer voor het laatst herzien in juni 2006 en heet *regeling grote projecten*. De regeling van de gemeente Amsterdam is, tezamen met de notitie risicomangement en de herziene regeling kredieten in mei 2008 vastgesteld door de gemeenteraad en heet *regeling risicovolle projecten*.¹

In deze paragraaf beschrijven wij eerst de totstandkoming van de gemeentelijke regeling en de rijksregeling voor risicovolle en grote projecten. Beide regelingen kennen 3 belangrijke elementen:

- De basisrapportage.
- De voortgangsrapportages.
- De eindevaluatie.

Per element stellen wij vast welke informatie wordt verstrekt aan de gemeenteraad en op welke punten van informatievoorziening de gemeentelijke regeling afwijkt van die van de Tweede Kamer.

Vervolgens beantwoorden wij de vraag of op dit moment al geregeld is dat deze informatie bij een eventuele oprichting van de Zuidasonderneming aan de gemeenteraad wordt verstrekt. De paragraaf sluiten wij af met een conclusie over de regeling risicovolle projecten.

3.3.1 Beschrijving regeling van de gemeente en het Rijk

Het Rijk en de gemeente kennen beide projecten waarbij onverwachte financiële tegenvallers zijn ontstaan. Voorbeelden zijn de Hogesnelheidslijn en de Betuwelijn bij het Rijk en in Amsterdam de Noord-Zuidlijn en de Afvalverwerkingsinstallatie. De regeling risicovolle projecten van de gemeente en de regeling grote projecten van de Tweede Kamer zijn voortgekomen uit de behoefte om de informatievoorziening over grote projecten gedetailleerd vast te leggen.

De regeling grote projecten van de Tweede Kamer is door de Kamer zelf opgesteld (Commissie voor de Rijksuitgaven) en is dan ook volledig vanuit het perspectief van de informatiebehoefte van de Tweede Kamer ingericht; gericht op het uitoefenen van haar controlerende taak.²

Een aantal gemeenteraadsleden heeft in reactie op grote financiële problemen bij het AfvalEnergieBedrijf (AEB) en opmerkingen van ACAM over het ontbreken van gestructureerd risicomangement bij de gemeente, in 2007 zelf een *raadsnotitie* opgesteld voor een nieuwe regeling voor grote projecten.³ In feite betrof dit een vertaling van de regeling van de Tweede Kamer naar de gemeentelijke situatie. Het college heeft in het preadvies bij deze raadsnotitie aangegeven de notitie toe te zenden aan de rekeningcommissie. In mei 2008, een jaar later, krijgt de raad een nieuwe regeling risicovolle projecten, tezamen met de notitie risicomangement en de herziene regeling kredieten, ter besluitvorming voorgelegd.

¹ Besluit van 14 mei 2008 gepubliceerd in het gemeenteblad afd.3a, nr. 82/186, 21 mei 2008.

² Artikel 2 lid 2 van de regeling Grote projecten, vastgesteld op 22 juni 2006.

³ Raadsnotitie Nieuwe Regeling Grote Projecten, opgesteld door De Wolf, Mulder, Olij, Sajet en Straub. Gemeenteblad afd. 1, nr. 167, 18 april 2007.

Het college geeft aan dat de gemeentelijke regeling tot doel heeft ‘optimale sturing vooraf en tijdens het project in plaats van controle achteraf’.¹ Bij de raadsbehandeling van de regeling risicovolle projecten op 14 mei 2008 is in de raad geconstateerd dat in de raadsnotitie concretere uitwerkingen waren opgenomen dan in de regeling die door het college wordt aangeboden. Deze constatering heeft evenwel niet tot aanpassing van de regeling geleid. De regeling is ongewijzigd door de raad vastgesteld.

Opvallend verschil met de raadsnotitie en daarmee de regeling van het Rijk is dat de regeling risicovolle projecten van de gemeente meer vanuit het perspectief van de ambtelijke organisatie en het college is opgesteld, dan vanuit het perspectief van de gemeenteraad. De consequentie hiervan is dat de controlerende rol van de raad minder uit de verf komt. De gemeentelijke regeling geeft aan dat het college de bevoegdheid heeft om voorstellen te doen om de regeling, al dan niet volledig, van toepassing te verklaren op projecten. De raad kan zelf ook besluiten een project onder de regeling te laten vallen, maar welke werkwijze de raad daarvoor kan hanteren is niet aangegeven. Zowel de regeling risicovolle projecten als het *Reglement van Orde voor de Gemeenteraad* geven niet expliciet aan welke procedure daarvoor moet worden gevolgd.²

3.3.2 Beschrijving basisrapportage

De gemeentelijke regeling risicovolle projecten en de regeling grote projecten van het Rijk voorzien erin dat voorafgaande aan de start van het project een basisrapportage aan de gemeenteraad respectievelijk Tweede Kamer wordt aangeboden.

Doel basisrapportage

De gemeentelijke regeling risicovolle projecten schrijft voor dat de basisrapportage inzicht biedt in het doel van het project (in termen van tijd, geld en kwaliteit), de belangrijkste risico's en de wijze waarop die beheerst zullen worden.³

Inhoud basisrapportage

De gemeentelijke basisrapportage is volgens de gemeentelijke regeling opgebouwd uit 7 paragrafen:

1. Doelstelling(en), die SMART geformuleerd moeten worden.
2. De scope dan wel reikwijdte van het project.
3. De planning, inclusief een overzicht van te nemen besluiten en betrokkenheid van de gemeenteraad daarbij.
4. Het budget en dekking, waaronder de raming van kosten en opbrengsten en een second opinion over de kwaliteit van de raming.
5. Het risicomangement, waaronder een uitgebreid risicoprofiel en de beheersmaatregelen.
6. De projectorganisatie, waarbij de ambtelijke organisatie wordt verzocht om de in de betreffende sector gebruikelijke methode toe te passen (zoals Prince II). Daarnaast geeft de paragraaf inzicht in de opzet van de administratieve organisatie en interne controle en de projectorganisatie met daarin geregelde toetsingsmechanismen (bijvoorbeeld Gateway) en geplande audits.
7. Bestuurlijke informatievoorziening.

¹ Raadsvoordracht 2008 nummer 186, agendapunt 10, p. 2.

² Op 11 maart 2009 is het *Reglement van Orde voor de Gemeenteraad* ingetrokken en vervangen door het *Reglement van orde voor de raad van Amsterdam*.

³ Raadsvoordracht 2008 nummer 186, agendapunt 10, p. 2.

Positief is dat de gemeentelijke regeling, vergeleken met de regeling van de Tweede Kamer, op de volgende punten meer specifiek is:

- De regeling schrijft (voorkeurs)methoden voor risicomanagement (RISMAN), project management (Prince II) en toetsingsmechanismen van het project (Gateway) voor.
- De gemeentelijke basisrapportage moet informatie bevatten over het risicoprofiel, gekwantificeerde bruto risico's en resterende netto risico's, de dekking van de risico's, de omvang van de post onvoorzien en de interne risicoreserve.

Verbeterpunten gemeentelijke basisrapportage

De rekenkamer constateert dat de basisrapportage van gemeentelijke regeling risicovolle projecten minder uitgebreid is ten opzichte van de rijksregeling voor de volgende onderwerpen:

- onderbouwing nut en noodzaak van het project;
- onafhankelijk oordeel over de basisrapportage.

Onderbouwing nut en noodzaak

De rekenkamer constateert dat in de gemeentelijke regeling niet is voorgeschreven dat het nut en de noodzaak van het project in de basisrapportage moet worden onderbouwd. In vergelijking met de basisrapportage van het Rijk zijn geen voorschriften opgenomen over het rapporteren van de volgende informatie-elementen:

- De probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt.
- De beschrijving van de situatie bij ongewijzigd beleid (nulmeting), op een zodanige wijze dat effectmeting na verwezenlijking van het project mogelijk is.
- Een beschrijving van de bij de projectvoorbereiding onderzochte alternatieven, met inbegrip van een financiële onderbouwing en risicoanalyses van deze alternatieven, alsmede de motivering waarom deze alternatieven zijn afgefallen.
- Informatie over de gekozen middelen om de doelstellingen te verwezenlijken, de motivering voor de gekozen oplossing, de uitgangspunten en vooronderstelling voor verwezenlijking van het project (waaronder eventueel te voeren flankerend beleid) en eventueel raakpunten met andere activiteiten.
- De wijze van financiering van de investering- en uitvoeringskosten, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de publiek-private samenwerking en de wijze van contractering. Waarbij tevens inzicht gegeven wordt in de kosten, de dekking en betrokkenheid van andere partijen.
- De procedure en het tijdstip voor het verrichten van tussentijdse evaluatie(s) over de voortgang van het project.

De rekenkamer is van mening dat deze punten aan de basisrapportage moeten worden toegevoegd, opdat de gemeenteraad in één document alle belangrijke gegevens krijgt aangereikt om een onderbouwd besluit te kunnen nemen over een project.

Onafhankelijk oordeel over de basisrapportage

De Tweede Kamer ontvangt naast de basisrapportage over een groot project tevens een rapport van de departementale auditdienst of van een openbaar accountantskantoor met een oordeel over in ieder geval:

- de kwaliteit en de volledigheid van de in de basisrapportage opgenomen financiële en niet-financiële informatie;
- de toegepaste calculatiemethoden en risicoanalyses;
- het realiteitsgehalte van de financiering en de budgettaire inpassing;
- het projectbeheer, waaronder begrepen de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de opzet van de bestuurlijke informatievoorziening, de kwaliteit van de opzet van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de opzet van het systeem van interne controle.

Uit de gemeentelijke regeling blijkt dat indien het project door een gemeentelijke dienst zal worden gerealiseerd, deze dienst ook de basisrapportage zal opstellen. De toetsende rol wordt in die situatie vervuld door de bestuursdienst. De bestuursdienst toetst de basisrapportage op volledigheid en geeft specifiek een oordeel over de budgettaire inpasbaarheid van het project binnen de bestaande regels. De regeling schrijft niet voor dat de basisrapportage wordt voorzien van een oordeel van een onafhankelijke deskundige, zoals bij het Rijk bijvoorbeeld de departementale auditdienst (DAD).

De rekenkamer concludeert dat de gemeentelijke regeling niet waarborgt dat de gemeenteraad bij aanvang van een risicovol project een onafhankelijk deskundig oordeel ontvangt over de inhoud van de basisrapportage (bijvoorbeeld van de ACAM).

3.3.3 Beschrijving voortgangsrapportage

Doel en frequentie voortgangsrapportage

De gemeentelijke regeling risicovolle projecten schrijft naast de basisrapportage ook voortgangsrapportages voor. Deze rapportages moeten tijdig inzicht geven in de eventuele noodzaak om het project bij te sturen.¹ Voortgangsrapportages geven inzicht in de uitvoering van het project in termen van voortgang, inhoud en geld met inbegrip van de risico's en de getroffen beheersmaatregelen.

Het college geeft aan dat de gemeentelijke regeling maatwerk beoogt te leveren en daarom de frequentie van de voortgangsrapportages afhankelijk is gesteld van het risicoprofiel en de omvang van het project. Indicaties voor het risicoprofiel en de omvang van het project ontbreken echter, waardoor de regeling in de praktijk raadsleden vooraf geen houvast biedt over de te verwachten frequentie van de voortgangsrapportages. Bij het Rijk worden voortgangsrapportages ten minste éénmaal per half jaar uitgebracht, uiterlijk 3 maanden na de periode waarover wordt gerapporteerd.

De rekenkamer constateert dat de gemeentelijke regeling geen regels geeft voor de minimale frequentie waarmee het college de voortgangsrapportages publiceert en binnen welke termijn zij tot publicatie moet overgaan.

¹ Raadsvoordracht 2008 nummer 186, agendapunt 10, p. 2.

Inhoud voortgangsrapportage

De regeling van het Rijk bevat de clausule dat de *basis- en de voortgangsrapportages alle informatie bevat die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijke wijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer*. De gemeentelijke regeling bevat deze clausule niet. De inhoud van de gemeentelijke voortgangsrapportage bestaat uit vier paragrafen:

- De fysieke voortgang van het project.
- De financiële voortgang.
- De globale ontwikkeling van risico's inclusief de getroffen beheersmaatregelen.
- Specifieke voorschriften voor de eindejaarsrapportage.

In bijlage 4 van de gemeentelijke regeling zijn deze 4 paragrafen nader uitgewerkt in een format voor de voortgangsrapportage. Het college en/of de raadscommissie kan besluiten om additionele informatie over specifieke onderdelen in de voortgangs-rapportages op te nemen. In de regeling is aangegeven dat voor een praktische toepassing van de regeling een redelijke verhouding tussen benodigde inspanningen om informatie te leveren en het gebruik ervan van belang is. Ook moet de gevraagde informatie zinvol zijn voor beheersing van risico's. Voor een specifiek project kan het college besluiten om niet alle onderdelen van de regeling van toepassing te verklaren. Het college informeert de betreffende raadscommissie hierover.

Gezien de actieve informatieplicht die het college heeft op grond van de Gemeentewet is het college evenwel verplicht de gemeenteraad alle inlichtingen te verstrekken die de raad nodig heeft voor de uitoefening van haar controlerende taak.

De rekenkamer concludeert op grond hiervan dat de gemeentelijke en de rijksregeling ten aanzien van de informatieplicht met elkaar zijn te vergelijken.

Positief is verder dat de gemeentelijke regeling expliciet stelt dat wijzigingen in het project die leiden tot veranderingen in de financiën of planning, wijzigingen in het risicoprofiel, aanvullende kredieten, en vorming, aanvulling of vrijval van voorzieningen altijd *vooraf* ter bestuurlijke besluitvorming moeten worden voorgelegd.

Onafhankelijk oordeel voortgangsrapportage

De Tweede Kamer ontvangt bij de voortgangsrapportage over ieder groot project ten minste éénmaal per jaar een accountantsrapport. In de gemeentelijke regeling is vastgelegd dat ACAM jaarlijks een verslag uitbrengt over *alle* projecten die onder de regeling vallen, waarbij niet is vermeld of dit verslag aan de raad wordt uitgebracht.

De ACAM wordt geacht om in dit verslag vragen te beantwoorden over risicomanagement en beheersmaatregelen. Tevens geeft ACAM daarbij een oordeel over het systeem waarmee de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en de toereikendheid van de projectorganisatie wordt gewaarborgd (in het bijzonder de administratieve organisatie en interne controle). De rapportages aan de Tweede Kamer gaan verder, namelijk ze bevatten een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie en beperkt zich niet alleen tot de systeemtoets.

De rekenkamer is van mening dat de regeling risicovolle projecten zowel wat betreft de frequentie als wat betreft de reikwijdte minder zware eisen stelt aan de tussentijdse controle door een onafhankelijke deskundige dan de rijksregeling.

3.3.4 Beschrijving eindevaluatie

De regeling grote projecten regelt dat de Tweede Kamer zelf moet verzoeken om een eindevaluatie. In de gemeentelijke regeling risicovolle projecten is vastgelegd dat de gemeenteraad 3 maanden na afloop van het project een eindevaluatie ontvangt. In het geval dat de Tweede Kamer verzoekt om een evaluatierapport is voorgeschreven aan welke eisen deze rapportage moet voldoen. Deze rapportage moet inzicht geven in de doelrealisatie, verrichte activiteiten, kosten, realisatie ten opzichte van oorspronkelijke raming en planning, risico- en projectbeheersing, eventueel pps-verloop, de contracteringsstrategie en een verklarende verschillenanalyse. Voor de eindevaluatie geeft de gemeentelijke regeling geen inhoudelijke uitgangspunten.

Hoewel de regeling voor de gemeenteraad duidelijker is over het tijdstip van de eindevaluatie, is de ervaring dat in de praktijk een precieze einddatum voor een project vaak niet eenvoudig is vast te stellen.

3.3.5 Informatievoorziening over de Zuidas overeenkomstig regeling risicovolle projecten?

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag of het Zuidasproject een risicovol project is.

In de gemeentelijke regeling risicovolle projecten zijn 9 criteria opgenomen om te toetsen of een gemeentelijk project moet worden aangemerkt als een risicovol project:

- projecten met een omvang van minimaal € 20 miljoen en een looptijd van minstens een jaar;
- grote impact op de gemeentelijke bedrijfsvoering of die van een dienst;
- grote impact op de samenleving;
- lange doorlooptijd;
- betrokkenheid van meerdere partijen;
- politieke gevoeligheid;
- niet routinematig;
- toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- substantiële gemeentelijke verantwoordelijkheid.

De regeling risicovolle projecten schrijft voor dat projecten gedurende de gehele cyclus tussentijds geëvalueerd worden. De gemeente noemt in haar regeling als voorbeeld van zo'n methode het Gateway Review Process. Het Britse Office for Government Commerce (OGC) heeft deze Gateway methode voor grote projecten binnen de centrale overheid verplicht gesteld. Ook volgens deze internationale standaard kan bepaald worden of een project risicovol is.

Gateway Review Process

Het Gateway Review Process (Gateway) start voor elk project met een Risk Potential Assessment (RPA). Met een aantal algemene vragen wordt de risicogevoeligheid van het project onderzocht. De beantwoording van deze vragen leidt tot een RPA-score voor het project. Wanneer een score van 31 of hoger wordt vastgesteld, is het project te kwalificeren als een groot project waarop een review zal worden uitgevoerd.

In bijlage 4 heeft de rekenkamer de RPA van het Zuidasproject opgenomen. De rekenkamer heeft op basis van de haar bekende informatie een RPA-score toegekend van 68 punten. Dit betekent dat het Zuidasproject als een risicovol project moet worden geclassificeerd (zie tabel 3.2)

Tabel 3.2 – RPA-score voor de Zuidas

RPA-classificatie	RPA-score voor de Zuidas
30 or less: Low risk	
31-40: Medium risk	
41 or more: High risk	68 punten

Het Zuidasproject heeft een hoge score omdat het een grote maatschappelijke impact kan hebben met grote consequenties voor de interne organisatie en de relaties met externe organisaties. Ook de omvang van het financiële belang, de mate waarin organisaties en processen binnen organisaties gaan veranderen, de complexiteit van het project en de af te sluiten contracten dragen bij aan de hoge score. Bovendien is de realisatie van het Zuidasproject een uniek, nieuw project waarbij zowel aan de kant van de organisaties (de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam en de deelnemers aan de pps) als van de uitvoerders (de toekomstige aannemer(s)) van het dok nog geen ervaring is opgedaan. Verder wordt het dok gerealiseerd op bestaand publiek domein dat intensief wordt gebruikt. Daarnaast moet bij de ontwikkeling van het dok ook met milieuaspecten rekening worden gehouden.

Regeling van toepassing op alle fasen van een project

Net zoals de regeling grote projecten van het Rijk is de gemeentelijke regeling risicovolle projecten van toepassing op zowel de besluitvormingsfase als de realisatiefase van een project. De fase van het project bepaalt de inhoud van de rapportages: naar mate het project vordert zullen bijvoorbeeld de risico's en ramingen concreter moeten worden ingevuld.

De rekenkamer concludeert dat het Zuidasproject zowel volgens de criteria van de gemeentelijke regeling risicovolle projecten als volgens internationale criteria (Gateway) is aan te merken als een risicovol project.

Regeling risicovolle projecten nog niet toegepast voor de Zuidas

Op het moment dat het college besluit een project als risicovol project aan te duiden moet zij – volgens de nieuwe regeling – de betrokken raadscommissie daarvan binnen een maand op de hoogte stellen. Vervolgens stelt het college de basisrapportage op. Deze rapportage is onderdeel van het projectbesluit en vormt tevens de onderbouwing voor het aan te vragen krediet.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat het college of de gemeenteraad tot maart 2009 het Zuidasproject nog niet heeft aangewezen als risicovol project.

3.3.6 Conclusies regeling risicovolle projecten

Het Zuidasproject is een risicovol project. De gemeente heeft een regeling risicovolle projecten maar past deze regeling niet toe voor het Zuidasproject.

De gemeentelijke regeling risicovolle projecten wijkt af van de regeling van de Tweede Kamer voor grote projecten. De regeling van de Tweede Kamer is op de meeste punten gedetailleerder

uitgewerkt en geeft daardoor minder ruimte voor vrije interpretatie. Een voorbeeld daarvan is de uitgebreide nut- en noodzaakanalyse. Daardoor biedt de regeling de Tweede Kamer een duidelijk beeld van de informatie die zij over een project zal ontvangen. Ook zijn de procedures nauwkeuriger aangegeven. De gemeentelijke regeling geeft raadsleden op deze punten minder duidelijkheid en derhalve minder zekerheid dat de informatie die zij krijgen toereikend zal zijn. Dat geldt des te meer als het college besluit om voor een specifiek project delen van de regeling niet van toepassing te verklaren. Hierbij dient te worden bedacht dat het college op grond van de gemeentewet wel een actieve informatieplicht heeft ten opzichte van de gemeenteraad. Dit betekent dat zij ook ongeraagd informatie aan de raad moet verstrekken als die informatie voor de raad vanuit haar controlerende taak van belang is.

Een positief punt van de gemeentelijke regeling is dat deze veel aandacht besteedt aan risicomanagement. Daarmee komt de regeling risicovolle projecten tegemoet aan aanbevelingen uit eerdere onderzoeken naar tegenvallers bij grote projecten, zoals de Afvalverwerkingsinstallatie.

De gemeentelijke regeling blijft achter op het punt van begeleidende accountantsrapportages die als onafhankelijke toets kunnen dienen op en zekerheid kunnen geven over de gerapporteerde risico's en genomen maatregelen in de rapportages. Hierdoor blijft de mogelijkheid bestaan dat risico's die wel bekend zijn niet (duidelijk) gerapporteerd worden. Juist die situatie deed zich voor bij de realisatie van de Afvalverwerkingsinstallatie. Onafhankelijk opgestelde accountantsrapportages die aan vooraf opgestelde eisen moeten voldoen, kunnen raadsleden meer zekerheid geven over de validiteit van de voortgangsrapportages.

3.4 Regeling kredieten getoetst

3.4.1 Beschrijving regeling kredieten

Samen met de regeling risicovolle projecten heeft de gemeenteraad op 14 mei 2008 de herziene regeling kredieten vastgesteld. Voorafgaand aan deze vaststelling neemt de raad een amendement aan om de rol van de raad te verstevigen door op een aantal punten de raad met name te noemen.¹ Dit amendement is echter niet verwerkt in de tekst van de herziene regeling kredieten.² In de praktijk is het daarom de vraag of de raad wel de gevraagde informatie en besluiten krijgt voorgelegd als de door haar verstrekte kredieten dreigen te worden overschreden. In de raadsbespreking signaleren enkele raadsleden tevens dat in onderzoeken die eerder gedaan zijn naar overschrijdingen (waaronder het rapport van de commissie Ringeling over het Afval Energie Bedrijf) en ook in de notitie risicomanagement de rol van de gemeenteraad niet of nauwelijks aan de orde komt.³

¹ Gemeentebld afd.1, nr. 197, 21 mei 2008.

² De directeur Zuidas Amsterdam geeft in reactie op de Nota van Bevindingen aan dat: *het amendement zelf is wel opgenomen in de website met alle stukken die de gemeenteraad in het kader van het risicomanagement op 14 mei 2008 heeft vastgesteld. Bij de actieve verspreiding van de herziene regeling is altijd de versie gebruikt waarin het amendement is verwerkt. Deze versie is inmiddels opgenomen in het digitale Handboek financieel beheer*

³ Gemeentebld afd.2, Raadsnotulen 14 mei 2008, agendapunt 10.

Kredietvoorstel

In de regeling kredieten is geregeld dat het college alle investeringen die een grote politieke-bestuurlijke impact hebben of waarvan de dekking in de dan voorliggende ontwerpbegroting nog niet is geregeld, afzonderlijk ter goedkeuring voorlegt aan de gemeenteraad. Voor alle voorzienbare investeringen waarvan de dekking in de dan voorliggende ontwerpbegroting geregeld is en die geen politiek-bestuurlijke impact hebben, stelt het college een overzicht op dat zij ter goedkeuring voorlegt aan de gemeenteraad. Uitgangspunt is dat een project pas van start mag gaan, nadat de gemeenteraad het kredietbesluit heeft genomen en de dekking van de kapitaallasten in de gemeentebegroting is opgenomen.

Elk kredietbesluit dat het college aan de raad aanbiedt is voorzien van een kredietvoorstel. Het kredietvoorstel kent veel informatie-elementen die ook zijn opgenomen in de rapportages van de regeling risicovolle projecten. De volgende informatie-elementen zijn specifiek voor het kredietvoorstel:

- Aan te vragen krediet (ex btw).
- Proceskosten.
- Datum prijspeil en gehanteerde prijsindex.
- Te hanteren rentepercentage bij berekening van de rente over de boekwaarde.
- Bouwrente.
- Afschrijvingstermijn en –methode.
- Advies van het Stedelijk Toets- en Adviesteam ruimtelijke projecten voor kredieten ten behoeve van grondexploitatie.

Jaarlijkse verantwoording over het krediet

De beheerder van het krediet, in de regel de directeur verantwoordelijk voor het voorbereiden en uitvoeren van project, behoort minimaal jaarlijks via de jaarrekening verantwoording af te leggen over de uitvoering van het krediet. Deze verantwoording over het krediet in de jaarrekening bevat informatie-elementen die ook zijn opgenomen in de voortgangsrapportage uit de regeling risicovolle projecten. De rekenkamer constateert evenwel dat de voortgangsrapportages van de regeling risicovolle projecten uitgebreider zijn. Een voortgangsrapportage geeft de gemeenteraad derhalve meer inzicht dan de jaarrekening van de betreffende dienst.

3.4.2 Informatievoorziening over de Zuidas overeenkomstig de regeling kredieten?

Volgens de regeling kredieten legt de beheerder van de kredieten over de uitvoering van de kredieten jaarlijks verantwoording af in de jaarrekening. Tot en met 2008 berustte de kredietverantwoordelijkheid bij de direct van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) en niet bij de directeur van de huidige dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam. De rapportage over de kredieten Zuidas loopt tot en met 2008 via de jaarrekening van OGA. In de bijlagen van de jaarrekening wordt voor niet-grondexploitatiekredieten informatie gegeven over het vastgestelde krediet, de (gecumuleerde) uitgaven, de openstaande verplichtingen en het restant krediet. Over de kredieten van het Zuidasproject wordt in deze bijlage niet gerapporteerd. Op basis van de regeling kredieten ontbreekt in de jaarrekening OGA de volgende informatie over de vastgestelde kredieten Zuidas:

- Raming en realisatie van het verloop van uitgaven en ontvangsten in de beschouwde periode.
- Raming van nog te verwachte uitgaven en ontvangsten tot het einde van het project ('cost to complete').

- Melding van dreigende overschrijding in tijd en geld en de maatregelen om dit te voorkomen dan wel te compenseren.
- Stand van zaken van de belangrijkste risico's en van de uitvoering van de getroffen beheersingsmaatregelen.

Kredietaanvragen 2009

Over alle grote ruimtelijke projecten in Amsterdam wordt éénmaal per jaar over de voortgang gerapporteerd in een financieel perspectief. Uit het *financieel perspectief Zuidas* van juni 2008 blijkt dat voor 2009 een aanvullend krediet van € 37,5 miljoen nodig is voor de uitvoeringskosten van bestaande deexploitatieën waaronder WTC, Fred. Roeskestraat, Vivaldi en Gershwin. Tevens is voor de bereikbaarheid, voorinvesteringen in het dok, bodemsanering en kabels en leidingen een krediet nodig van € 55,5 miljoen. De rekenkamer constateert dat aan de gemeenteraad deze (aanvullende) kredietaanvragen voor in totaal € 93 miljoen niet zijn voorgelegd, terwijl dit volgens de regelingen kredieten wel zou moeten. Ondanks dat een kredietbesluit ontbreekt en er ook nog geen besluit is genomen over het bouwen van een dok, wordt de dokzone in de periode 2009-2010 functievrij gemaakt. Het functievrijmaken bestaat uit het aanleggen van een kabels- leidingenbrug over de A10 en de verplaatsing van de parkeergarage onder de A10. Hiermee zijn tientallen miljoenen euro's gemoeid.

In de commissievergadering ROW van 5 november 2008 zijn de financiële perspectieven van de grootstedelijke projecten, waaronder het financieel perspectief Zuidas, ter kennisneming voorgelegd aan de raadscommissie. In de flap werd vermeld dat bij de begrotingsbehandeling 2009 de beslispunten uit de financieel perspectieven, waaronder het *Financieel perspectief Zuidas*, ter besluitvorming zouden worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Dit laatste is niet gebeurd. Het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam geeft in februari 2009 aan dat dit alsnog zal plaatsvinden. Ondanks dat de gemeenteraad nog geen kredietbesluiten heeft genomen, zijn eind 2008 op 3 kredieten kosten verantwoord tot een bedrag van circa € 840.000.

Kredietregeling nog van toepassing na oprichting Zuidasonderneming?

In de aandeelhoudersovereenkomst is bepaald dat de Raad van Bestuur van de Zuidas Amsterdam N.V. met voorafgaande goedkeuring van de Raad van Commissarissen mag besluiten over (des)investeringen ter hoogte van een bedrag van € 10 miljoen of meer. Dit betekent dat na oprichting van de Zuidasonderneming de gemeenteraad geen (krediet)besluiten meer neemt over de investeringen in de Zuidas, voor zover de Zuidasonderneming deze beslissingen neemt. De regeling kredieten is na oprichting van de Zuidasonderneming niet meer van toepassing op het Zuidasproject.

3.4.3 Deelconclusies

De gemeenteraad is tot op heden niet volledig via de jaarrekening van het Ontwikkelingsbedrijf geïnformeerd over de kredieten van de Zuidas.

Voor 2009 is een aanvullend krediet nodig van circa € 93 miljoen voor de Zuidas. Naar verwachting van de directeur Zuidas Amsterdam zal de gemeenteraad in april 2009 de kredietaanvragen ter besluitvorming worden voorgelegd. Ondanks dat de gemeenteraad nog geen kredietbesluiten heeft kunnen nemen, zijn eind 2008 op 3 kredieten kosten verantwoord tot een bedrag van € 0,84 miljoen.

Wanneer de regeling risicovolle projecten zou worden toegepast voor de Zuidas, dan geeft de regeling kredieten de gemeenteraad geen extra informatie over (de voortgang van) het Zuidasproject. Voordeel van de regeling kredieten boven de regeling risicovolle projecten is wel dat de raad met de publicatie van de jaarrekening minimaal ééns per jaar wordt geïnformeerd over het project, terwijl bij de regeling risicovolle projecten de frequentie van publicatie niet is voorgeschreven.

3.5 Gemeentelijke regelingen voor de ontwikkeling van de openbare ruimte

Het college heeft 4 regelingen om de gemeenteraad te informeren over investeringen in grondexploitaties en in de infrastructuur:

- Plaberum.
- Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden (RAG).
- Financieel perspectief Zuidas.
- Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI).

De gemeenteraad wordt over de besluitvorming rondom grondexploitaties geïnformeerd via het plaberum. Bovendien ontvangt zij jaarlijks informatie over de grondexploitatie via het *financieel perspectief Zuidas* en het resultaat actieve grondexploitaties (RAG). Via het plan- en besluitvormingsproces infrastructuur (PBI) wordt de gemeenteraad geïnformeerd over besluitvormingsfasen van investeringen in infrastructurele werken.

3.5.1 Beschrijving Plaberum

Het Plan-en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen (plaberum) voorziet de gemeenteraad per besluitvormingsfase van informatie. Het plaberum kent vier fasen. In de eerste fase, de strategiefase, wordt de gemeenteraad niet in de besluitvorming betrokken. Voor de overige 3 fasen schetsen wij de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad:

1. Onderzoeksfase, waarin informatie wordt versterkt over:
 - Het projectvoorstel, waarin bestemmingen, ontsluiting, mobiliteitseisen en de programma's voor de 3 domeinen (fysiek, sociaal, economisch)¹ globaal zijn vastgelegd, met aangegeven richtingen voor de verdere inhoudelijke en stedenbouwkundige uitwerking.
 - Het financiële kader.
 - Het voorbereidingskrediet.
2. Programma- en ontwerpfasen, waarin informatie wordt versterkt over:
 - Programma voor de 3 domeinen (fysiek, sociaal, economisch).
 - Het stedenbouwkundige plan.
 - De grondexploitatiebegroting.
 - De kredietaanvraag.

¹ In het *plaberum* worden 3 domeinen onderscheiden:

- Het fysieke domein (de ruimtelijke ambities, programma en openbare ruimte).
- Het sociale domein (het hele scala van voorzieningen en aanpak op het gebied van onderwijs, welzijn en cultuur, maar ook integratie en veiligheid, leefbaarheid sociale veiligheid behoren tot dit domein).
- Het economische domein (alles op het gebied van werkgelegenheid, kantoren en bedrijven).

3. Uitvoeringsfase, waarin informatie wordt versterkt over:

- Definitief inrichtingsplan (voor zover niet vastgesteld).
- Bestemmingsplan.
- Herziene grondexploitatie.
- Aanvullende kredietaanvraag.

3.5.2 Beschrijving Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden (RAG)

Planbeheerders hebben de opdracht om jaarlijks inzicht ter verschaffen in de reeds gerealiseerde en te verwachten resultaten door de grondexploitaties van de actieve plannen, geactualiseerd, te consolideren op het einde van het jaar. Het ontwikkelingsbedrijf maakt een bewerking van de geleverde gegevens en maakt risicoanalyses van de plannen. Daardoor worden de resultaten met de risico's voor de gehele stad inzichtelijk gemaakt. Het ontwikkelingsbedrijf heeft daarnaast een taak op het gebied van het beheer van de het Vereveningsfonds en het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting. Uiteindelijk worden de werkelijk resultaten van de meeste grondexploitaties met deze fondsen afgerekend. De financiële en fysieke resultaten, de financiële gevolgen voor de 2 fondsen en de risico's, alsmede conclusies en adviezen, zowel op hoofdlijnen als op planniveau, worden vastgelegd in het rapport Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden (RAG).¹

Sinds 2002 stelt het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam tweemaal per jaar een RAG op: het LenteRAG en het HerfstRAG. Het LenteRAG bestaat uit twee delen en het HerfstRAG uit één deel. Het HerfstRAG geeft inzicht in de stand van de actieve grondexploitaties per 1 oktober van het lopende jaar. Voor 2008 is het HerfstRAG niet als een afzonderlijk product opgesteld, maar zijn de geactualiseerde cijfers gebruikt voor de jaarrekening OGA 2008. Het LenteRAG wordt ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.

3.5.3 Beschrijving *Financieel perspectief Zuidas*

Het college stelt voor de grootstedelijke en coalitieprojecten ten behoeve van de gemeenteraad ieder jaar een *financieel perspectief* op. In 2008 is een *financieel perspectief* opgesteld voor 7 grootstedelijke en coalitieprojecten: IJburg, Noordwaarts, Riekerpolder en Westpoort, Zuidelijke IJ-oever, Zuidoostlob en Wibaut aan de Amstel (i.o.) en de Zuidas. Het *Financieel perspectief* geeft inzicht in de risico's. Het *financieel perspectief* kent een vaste opbouw met als belangrijkste elementen:

- de projectbeschrijving, inclusief programma en grondgebruik;
- inzicht in opbrengsten, kosten en saldo;
- inzicht in dekking;
- aanvraag en dekking van het projectbudget;
- een risicoparagraaf;
- besluitvorming.

¹ Deze tekst is deels afkomstig uit *Handleiding grondexploitaties* van OGA, p.6-11.

3.5.4 Beschrijving Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI)

De plan- en besluitvorming rondom infrastructurele werken is in de gemeente Amsterdam gestandaardiseerd in het Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI). Het PBI kent vijf fasen:

1. Initiatieffase
2. Uitgangspuntenfase
3. Definitiefase
4. Ontwerpfase
5. Realisatiefase

In de initiatieffase¹ en de realisatiefase wordt de gemeenteraad niet voorzien van informatie door het college. Voor de overige 3 fasen schetsen wij de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad:

- In de uitgangspuntenfasen wordt de gemeenteraad via een *Nota van Uitgangspunten* inclusief een financieel kader geïnformeerd over:
 - Een duidelijke probleemomschrijving.
 - Oplossingen, inclusief een overzicht waarbij de score van de verschillende oplossingen voor het probleem tegen elkaar worden afgezet.
 - Regionaal verkeer en vervoer programma (RVVP).
 - Provinciaal verkeer en vervoer programma (PVVP).
 - Exploitatie/financiën.
 - Onderzoek (verkeer, milieu, ondergrondse infrastructuur, inventarisatie benodigde vergunningen).
 - Planning.
 - Beheer.
 - Bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheidseffecten en communicatie.
 - Risico's.
 - Veiligheid van ondergrondse vervoerssystemen.
 - (afgesloten) Overeenkomsten met andere partijen.
 - Planning van bestuurlijke besluitvorming en relaties tussen verschillende overheden.
 - Aandachtspunten bij overdracht naar de volgende fase.
- In de definitiefase kan de gemeenteraad bepalen of zij het *projectbesluit* wel of niet op de agenda plaatst. Het projectbesluit is voor de gemeente het go/no go besluit voor het betreffende traject. Er is geen format voor het projectbesluit voorgeschreven. Wel is er een uitgebreid format voorgeschreven voor het zogeheten Integraal Programma van Eisen (IPvE inclusief ontwerpstudie). Het PBI schrijft niet voor dat deze informatie ook wordt aangeboden aan de gemeenteraad.
- De ontwerpfase wordt afgesloten met een *uitvoeringsbesluit* door de gemeenteraad. Het PBI schrijft geen format voor het uitvoeringsbesluit voor. Wel is er een uitgebreid format voorgeschreven voor de producten uit de ontwerpfase. Uit het PBI blijkt niet dat deze informatie ook wordt aangeboden aan de gemeenteraad.

¹ De startnotitie, het plan van aanpak, het principebesluit en het voorbereidingskrediet worden aan het college voorgelegd. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat het voorbereidingskrediet niet aan de gemeenteraad ter besluitvorming wordt voorgelegd.

3.5.5 Informatievoorziening over de Zuidas overeenkomstig gemeentelijke regelingen voor de ontwikkeling van de openbare ruimte?

Plaberum

De gemeenteraad heeft in overeenstemming met het *plaberum* voor alle deelprojecten in het Zuidasgebied uitvoerings-, investerings- en kredietbesluiten genomen.

Het *plaberum* is voor de op te richten Zuidasonderneming geen voorgeschreven document.¹ De Zuidasonderneming zal in plaats daarvan informatie opleveren volgens de fasen van de concept-samenwerkingsovereenkomst. Op grond van deze samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Zuidasonderneming is de Zuidasonderneming verplicht de gemeente de volgende producten ter goedkeuring en vaststelling voor te leggen:²

- Aan de gemeenteraad: de Visie Zuidas.
- Aan het college: het stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen (per deelgebied).

Doordat het *plaberum* niet meer van toepassing is, krijgt de gemeenteraad het stedenbouwkundige - en inrichtingsplan niet meer ter besluitvorming voorgelegd. Dat in de concept samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Zuidasonderneming de keuze is gemaakt dat het college haar goedkeuring moet geven aan het stedenbouwkundige plan en het inrichtingsplan, is in strijd met de informatievoorziening aan en de bevoegdheden van de gemeenteraad.

Wijzigingen in stedenbouwkundige en inrichtingsplannen kunnen financiële consequenties hebben. Binnen de Zuidasonderneming worden de planvoorbereidingen en wijzigingen in de stedenbouwkundige -, inrichtingsplannen voorgelegd aan de Stuurgroep Zuidas. Deze stuurgroep heeft 3 leden: de portefeuillehouder van de gemeente, de voorzitter van het dagelijks bestuur van het stadsdeel ZuiderAmstel en de directeur van de Zuidasonderneming. De portefeuillehouder en de voorzitter van het dagelijks bestuur van het stadsdeel hebben in dit overleg samen één stem die gelijkwaardig is aan de stem van de directeur van de Zuidasonderneming. De Stuurgroep Zuidas zal op basis van unanimititeit tot een standpunt komen. Na besluitvorming door de stuurgroep worden de plannen voorgelegd aan het college. Deze besluitvormingsroute en de afhankelijkheid van de stuurgroep van de informatievoorziening van de Zuidasonderneming brengt het risico met zich mee dat kostenbesparingen als gevolg van planwijzigingen ten gunste komen van de Zuidasonderneming, terwijl kostenstijgingen als gevolg van scopewijzigingen wel worden doorberekend aan de gemeente.

Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden (RAG)

De raadscommissie ROW heeft op 5 november 2008 kennis genomen van het LenteRAG 2008 (d.d. 25 augustus 2008). Via het RAG is de commissie ROW geïnformeerd over het positieve RAG-saldo van de Zuidas. Per 31 december 2007 was er € 442,9 miljoen aan positief RAG-saldo Zuidas in het Vereveningsfonds opgenomen.

¹ In de programma's van eisen van het prospectus is het *plaberum* niet benoemd als informatief of als bindend document.

² Artikel 5.6 uit de Samenwerkingsovereenkomst Zuidas tussen de gemeente Amsterdam en de Zuidas Amsterdam CVR, 2 november 2007.

Na oprichting van de Zuidasonderneming zal de gemeente het tot dan toe gerealiseerde positieve financiële grondexploitatiesaldo van de Stedenbouwkundige Flanken en een bedrag van 10,2% over de grondwaarde, vermeerderd met rente, betalen aan de Zuidasonderneming. Hierna zal de gemeente niet meer via het RAG worden geïnformeerd over de Zuidas.

Financieel perspectief Zuidas

Voor het Zuidasproject is een financieel perspectief opgesteld. Het *Financieel perspectief Zuidas* dateert van juni 2008. Het *Financieel perspectief Zuidas* is ter kennisname aangeboden aan de commissie ROW van 5 november 2008.

In het *Financieel perspectief Zuidas* wordt melding gemaakt dat bij onverhoopt afstel van de besluitvorming over de oprichting van de Zuidasonderneming, de kosten van de voorinvesteringen in het dok voor 50% worden gedragen door het Rijk en voor 50% worden gedragen door de gemeente. Dit punt zou de gemeenteraad ook worden voorgelegd via de raadsvoordracht tot vaststelling van de begroting Zuidas Amsterdam 2008. Het college is op 3 juni 2008 akkoord gegaan met deze raadsvoordracht. De raadsvoordracht en de begroting zijn niet aan de gemeenteraad in 2008 aangeboden. Het vaststellen van de begroting Zuidas Amsterdam 2008 staat inmiddels geagendeerd voor de raadscommissie voor Ruimtelijke Ordening, Grondzakken, Waterbeheer en ICT van 18 maart 2009.

Na oprichting van de Zuidasonderneming zal het Financieel perspectief Zuidas niet meer worden opgesteld ten behoeve van de gemeenteraad.

Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI)

Het Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur is van toepassing op het Zuidasproject. Het projectbesluit Boelelaan / Boelegracht en bijbehorende stedelijke randvoorwaarden zijn alleen behandeld in het college. Volgens de systematiek van het PBI is het projectbesluit ten onrechte niet voorgelegd aan de gemeenteraad.

Wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht, is het PBI niet meer van toepassing voor de Zuidasonderneming.¹

3.5.6 Conclusies gemeentelijke regelingen voor de ontwikkeling van de openbare ruimte

De rekenkamer constateert dat het college de gemeenteraad de afgelopen jaren geïnformeerd heeft over de Zuidas via het plaberum, het *Financieel perspectief Zuidas*, het LenteRAG en via het projectbesluit dat onderdeel uitmaakt van het plan- en besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI). Op basis van deze informatie constateert de rekenkamer dat de gemeenteraad in een te laat stadium betrokken is bij het vaststellen van de begroting Zuidas 2008. Op 18 maart 2009 is de commissie ROW gevraagd om de gemeenteraad te adviseren in te stemmen met de begroting Zuidas Amsterdam 2008, terwijl het college al op 3 juni 2008 akkoord is gegaan met de voordracht.

¹ In het programma van eisen stedelijke ontwikkeling Zuidas zijn 27 bindende documenten voor de Zuidasonderneming voorgeschreven en 15 informatieve documenten. Het PBI is een informatief document en geen bindend document. Het PBI geeft daarmee informatie voor de Zuidasonderneming die het ontwikkelen van de Zuidas kan versoepelen.

Wanneer het Zuidasproject via de voorgestelde Zuidasonderneming wordt gerealiseerd, zijn de gemeentelijke regelingen niet meer van toepassing op het Zuidasproject. Het college behoeft de gemeenteraad daarom niet meer te voorzien van de producten uit het plaberum, het PBI en het *Financieel perspectief Zuidas* en het LenteRAG. Met uitzondering van de publiekrechtelijke besluiten die zijn voorbehouden aan de gemeenteraad, zal de resterende beslissingsbevoegdheid bij de Zuidasonderneming komen te liggen. Het college zal via de Stuurgroep Zuidasonderneming wel nadere (financiële) informatie blijven ontvangen over de planvoorbereidingen, risicoverdeling en het functioneren van het Loket Zuidas. De portefeuillehouder verantwoordelijk voor de Zuidas heeft als lid van de stuurgroep, samen met de voorzitter van het dagelijks bestuur van het stadsdeel ZuiderAmstel en de directeur van de Zuidasonderneming het recht om een standpunt in te nemen over het stedenbouwkundige plan en de richtingsplannen. Afspraken binnen de gemeente ontbreken of het college de gemeenteraad moet informeren over deze plannen.

De rekenkamer signaleert twee risico's na oprichting van de Zuidasonderneming:

- De kans bestaat dat de gemeenteraad niet meer wordt geïnformeerd over en betrokken wordt bij de besluitvorming van het stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen.
- De gemeenteraad extra moet betalen voor scopewijzigingen in het stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen, terwijl kostenvoordelen ten gunste komen van de Zuidasonderneming.

3.6 Gemeentelijk beleid voor risicomanagement

In deze paragraaf zetten wij de informatievoorziening aan de gemeenteraad uiteen, uitgaande van het gemeentelijk beleid voor risicomanagement voor projecten. Daarbij gaan wij tevens in op de vraag of het college een risicoanalyse heeft opgesteld voor het Zuidasproject vanuit het perspectief van de gemeente en hierover heeft gerapporteerd aan de gemeenteraad. Daarnaast behandelen wij de vraag wat de consequenties zijn voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad, wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht.

3.6.1 Beschrijving gemeentelijk beleid voor risicomanagement

Het college en de gemeenteraad hebben in mei 2008 het gemeentelijk beleid voor risicomanagement vastgesteld.¹ Het college geeft aan dat risico's de realisatie van doelstellingen kunnen belemmeren. Daarnaast is het college van mening dat zowel zij als de gemeenteraad erop moeten kunnen vertrouwen dat de risicobeheersing voor projecten voldoende gewaarborgd is.

Begrippen en definities

In de gemeentelijke notitie risicomanagement definieert het college enkele begrippen die samenhangen met risicomanagement.² Hierna herhalen wij enkele van deze begrippen, voordat wij ingaan op het gemeentelijk beleid voor risicomanagement voor projecten.

Onder risicomanagement verstaat het college het *continue proces van risico's identificeren en kwantificeren, het ontwikkelen van optimale maatregelen om risico's te beheersen, (het toezien op) de naleving van de getroffen maatregelen en het regelmatig actualiseren van*

¹ Notitie risicomanagement vastgesteld door de gemeenteraad op 21 mei 2008.

² Notitie risicomanagement, mei 2008, p. 2 en 8.

risico's en de bijbehorende risicobeheersing. Het college zet risicomanagement in voorafgaand aan en tijdens de processen die worden uitgevoerd om doelstellingen te realiseren.

Beheersmaatregelen definieert het college als *activiteiten die de kans op het optreden van risico's dan wel de gevolgen van risico's beïnvloeden.*

Risicoanalyse

Onderdeel van het risicomanagement is het analyseren van risico's. De gemeente schrijft daarvoor de RISMAN-methode voor, waarbij risico's vanuit 7 invalshoeken worden beschouwd:

- politiek/bestuurlijk;
- financieel/economisch;
- juridisch/wettelijk;
- technisch;
- organisatorisch;
- geografisch/ruimtelijk;
- maatschappelijk.

De RISMAN-methode kan niet alleen gebruikt worden om dienst(overstijgende) risico's te analyseren, maar ook projectrisico's te analyseren.

Risicomanagement voor projecten

Het college stelt maatregelen te hebben getroffen om het risicomanagement voldoende binnen projecten te borgen. Borging vindt plaats via:

- de regeling kredieten;
- voorschriften voor grondexploitaties;
- de regeling risicovolle projecten.

De *regeling kredieten* is beschreven in paragraaf 3.4 en geeft de gemeenteraad in de verschillende fasen van het project inzicht in de (beheersing van) risico's. Tevens geeft het college aan de voorschriften voor grondexploitaties te hebben aangescherpt, waarmee:

- verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijker zijn vastgelegd;
- nieuwe en lopende *grondexploitaties* worden beoordeeld en getoetst;
- OGA toeziet op risico's en beheersing daarvan van grondexploitaties die samenhangen met het vereveningsfonds;
- een format (financieel perspectieven voor ruimtelijke projecten) beschikbaar is voor voortgangsrapportages aan de gemeenteraad en de daaraan direct verbonden infrastructurele werken (zie paragraaf 3.5.3 *financieel perspectief Zuidas*).

De *regeling risicovolle projecten* hebben wij beschreven in paragraaf 3.4. De regeling biedt zowel het college als de gemeenteraad handvatten voor de beheersing van risicovolle projecten.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

Op basis van het gemeentelijke risicomanagementbeleid zou de gemeenteraad op de volgende momenten geïnformeerd moeten worden over risico's die samenhangen met projecten:

- via het *financieel perspectief* van het project;
- via de basisrapportage en voortgangsrapportages uit de regeling risicovolle projecten

- via de begroting en jaarrekening:
 - op hoofdlijnen in de paragraaf *weerstandsvormogen*, waarbij risico's worden toegelicht;
 - meer in detail bij de rapportages over kredieten, waarbij de stand van zaken van de belangrijkste risico's en van de uitvoering van de getroffen beheersmaatregelen uiteen worden gezet.

3.6.2 Informatievoorziening over de Zuidas overeenkomstig gemeentelijk beleid risicomangement?

I. Huidige informatievoorziening over risico's aan de gemeenteraad

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad minimaal 8 analyses heeft ontvangen met het karakter van een risicoanalyse. Deze analyses maken enerzijds onderdeel uit van het prospectus of zijn na het verschijnen van het prospectus aan de gemeenteraad verstrekt.¹ De rekenkamer heeft deze analyses en andere delen van het prospectus onderzocht. De focus van 7 van de 8 uitgevoerde analyses is gericht op de risico's voor de op te richten Zuidasonderneming en niet gericht op de risico's die resteren voor de gemeente na oprichting van de Zuidasonderneming. Ten behoeve van de gemeente Amsterdam is door de Rebel Group (februari 2008) een analyse opgesteld, waarin de kosten, baten en restrisico's voor de gemeente uiteen zijn gezet. In de analyse van de Rebel Group staan twee onderzoeksvragen centraal:

- Wat zijn de kosten, baten en restrisico's voor de gemeente (ervan uitgaande dat er een Zuidasonderneming is)?
- Op welke wijze kan de gemeente de aan het project verbonden kosten, baten en risico's beheersen?

De Rebel Group geeft in haar rapportage over dit gemeentelijke perspectief het volgende aan: *de gemeente realiseert zich de afgelopen tijd – nu er daadwerkelijk wordt onderhandeld – steeds meer dat haar eigen belang niet automatisch geborgd wordt door de ZA[Zuidasonderneming], maar dat zij hier zelfstandig checks & balances voor moet organiseren.*²

¹ In het prospectus zijn de volgende analyses opgenomen waarbij ook aandacht is besteed aan de risico's:

- Horvat & Partners, "Second Opinion Kosten en Risico's Dok Zuidas", 9 oktober 2007, kabinet [bijlage 20.3b].
- Arcadis Infra BV, "Second Opinion Kosten en Risico's Dok Zuidas", 15 oktober 2007, kabinet.
- Arcadis Infra BV, "Risico-inventarisatie Zuidas Dok", 31 oktober 2007, bijlage 22.

Na het uitbrengen van het prospectus zijn de volgende analyses opgesteld:

- Baten & Partners, "Integrale Risicoanalyse ZuidAs", november 2007, kabinet [bijlage 21 van het prospectus].
- Rebel Group, "Validatie Business Case Zuidas", September 2007, kabinet.
- Rebel Group, "Actualisatie Validatie Business Case Zuidas", December 2007, kabinet.
- Rebel Group, "Analyse kosten, baten en restrisico's Zuidas voor Gemeente", februari 2008, kabinet
- Rebel Group, "Actualisatie Validatie Business Case Zuidas, februari 2008 kabinet.
- Credit Suisse, "Zuidas Amsterdam scoping studie (incl appendices)", mei 2008 beperkt kabinet.

Wanneer een document de status kabinet heeft, betekent dit dat het document een vertrouwelijk karakter heeft. Documenten met de status beperkt kabinet hebben een sterk vertrouwelijk karakter. Bron: Module Basisfunctionaliteit Deel 1 van de Handleiding Andreas.

² Rebel Group, "Analyse kosten, baten en restrisico's Zuidas voor Gemeente", februari 2008, kabinet, p. 12.

(Maatschappelijke) kosten en baten van de Zuidas voor de gemeente

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag heeft de Rebel Group de (maatschappelijke) kosten en baten voor de gemeente in kaart gebracht (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 – Maatschappelijke kosten en baten Zuidas vanuit het perspectief van de gemeente

Effecten Zuidas voor Gemeente	
Baten	Kosten
Veilingopbrengst	Eigen vermogen (incl. bijstorting)
Rendement EV	Inbreng grondopbrengsten Flanken
€ 200 per extra m ² (programmabonus)	Inbreng grondopbrengsten Dok (natura)
Gemeentebelastingen Zuidasgebied	10,2% extra over alle grondopbrengsten
Gemeentefondsuitkering (gerelateerd aan Zuidasgebied)	Overige inbreng
Opbrengsten belasting buiten Zuidas	Kosten keuzemodules
Opbrengsten gronduitgifte buiten Zuidas	Kosten voor andere keuzen (indirecte relatie met Zuidas ontwikkeling)
Maatschappelijke baten Zuidasgebied	Aanvullende kosten noodzakelijk voor werkend vervoersysteem binnen en buiten gebied Zuidas
	Wijziging wet en regelgeving
	Wijziging interpretatie wet- en regelgeving
	Schadeclaims
	Compensatie overlast
	Herinvesteringen en onderhoud nieuwe infra
	Beheer en onderhoud nieuwe openbare ruimte
	Kosten gemeentelijke organisatie
	Tijdelijke maatregelen binnen gebied (incl. onderhoud bestaande infra)
	Overige investeringen buiten het gebied
	Toekomstige investeringen
	Maatschappelijke kosten Zuidas en omgeving

Bron: fig. 1 uit Rebel Group Advisory, "Analyse kosten, baten en restrisico's Zuidas voor Gemeente", februari 2008, p.7

De gemeenteraad is via dit overzicht geïnformeerd over de kosten en baten van het Zuidasproject vanuit het perspectief van de gemeente. In mei 2008 heeft het college de gemeenteraad ook geïnformeerd over de kosten en de baten van het Zuidasproject.

Risico's voor de gemeente

Vervolgens heeft de Rebel Group de restrisico's vanuit het gemeentelijk perspectief in kaart gebracht, zodat de gemeente(raad) een afgewogen investeringbeslissing kan maken.

Restrisico's zijn de ongewenste gebeurtenissen (inclusief de kans en omvang) per kosten- of batenpost. De Rebel Group komt tot 7 belangrijke restrisico's voor de gemeente:

1. Hogere onderhoudskosten voor de nieuwe infrastructuur als gevolg van de complexiteit van deze infrastructuur.
2. In absolute zin een hogere opslag van 10,2% op de uitgifteprijs, indien door marktomstandigheden de gronduitgifteprijs hoger zijn dan geraamd.
3. Meer investeringen in oude of bestaande infrastructuur door vertraging van het Zuidasproject.
4. De scope voldoet niet, waardoor plannen binnen het gebied niet voldoende worden afgedekt door de scope en daarmee voor rekening komen van de gemeente.
5. Claims als gevolg van (gevolg)schades door aanleg of uitvoering.
6. Het bereiken van de blauwe stip, waarbij de gemeente samen met het Rijk verliezen boven de € 350 miljoen (exclusief index) voor zijn rekening moet nemen.
7. Een suboptimale veilingopbrengst, indien de biedingen op de aandelen Zuidasonderneming lager uitvallen dan verwacht.

Daarnaast signaleert de Rebel Group de volgende risico's voor de gemeente:

- Kannibalisme-effect van de Zuidas op andere delen van de vastgoedmarkt van Amsterdam.
- De wijzigingen in wet- en regelgeving komen niet automatisch voor rekening van het Rijk, maar de (financiële) gevolgen worden overgelaten aan de afspraken als vastgelegd in de "Code Interbestuurlijke Verhoudingen".
- Minder werk voor de gemeentelijke diensten na oprichting Amsterdam Zuidas N.V.
- Kosten door overbelasting van voorzieningen buiten de Zuidas, waardoor de gemeente moet investeren in voorzieningen buiten het Zuidasgebied (bijvoorbeeld in ziekenhuizen en scholen).
- Faillissement van één van de aandeelhouders, waardoor de gemeente samen met het Rijk deze aandelen moet overnemen.
- De Zuidasonderneming wil rendement op eigen vermogen maximaliseren bij een gegeven minimaal kwaliteitsniveau, terwijl de gemeente het kwaliteitsniveau wil maximaliseren. Dit verschil in doelstelling kan resulteren in een lagere kwaliteit dan de gemeente wenst. Het afgesproken niveau van ambitie tussen gemeente en Zuidasonderneming is neergelegd in de programma's van eisen. De Visie bevat een ambitie, maar is niet afdwingbaar.
- De Zuidasonderneming kan een andere interpretatie hebben van datgene wat in de scope, PvE's of de Visie staat. Dit interpretatieverschil kan resulteren in een lagere kwaliteit (onder andere leefbaarheid of lagere bereikbaarheid van de stad, inclusief de Zuidas).
- Samenwerkings- en imagoschade of conflicten met andere partijen in het Zuidasproject door de gemeente zelf of de Zuidasonderneming kunnen leiden tot imagoschade van de gemeente, of tot stagnaties in de samenwerking.

Tevens constateert de Rebel Group in februari 2008 dat een gestructureerd overzicht van de restrisico's en de wijze van risicomanagement bij de gemeente ontbreekt, waardoor zij geen betrouwbare uitspraak kan doen over de mate waarin de gemeente erin slaagt de restrisico's te beheersen. De Rebel Group is van mening dat de gemeente hierin nog sterk kan professionaliseren.

Zonder dat de rekenkamer zelfstandig een dergelijke risicoanalyse heeft uitgevoerd zien wij op basis van het prospectus de volgende (rest)risico's voor de gemeente die niet in de analyse van de Rebel Group terugkomen:

- Het financiële risico voor private partijen is begrensd via de blauwe stip. Er zijn geen afspraken tussen de publieke en private partijen over een winstniveau waarboven de winst voor een groter deel ten goede komt aan de publieke partijen (rekenkamer: *het groene plafond*).
- De situatie waarin de subsidievoorwaarden van de Stadsregio Amsterdam niet zijn gerealiseerd en Amsterdam de subsidie (gedeeltelijk) terug moet betalen, terwijl Amsterdam daarover geen afspraken met de Zuidasonderneming heeft gemaakt.
- Dat de gemeente Amsterdam het debiteurenrisico bij erfpachtafwikkeling volledig draagt.

Beheersmaatregelen voor de gemeente

De rapportage van de Rebel Group van februari 2008 bevat een bijlage met daarin de beheersmaatregelen die de gemeente kan treffen om risico's te verminderen of te voorkomen. Per beheersmaatregel geeft de Rebel Group aan of de gemeente al uitvoering aan de beheersmaatregel heeft gegeven. Van de 75 beheersmaatregelen had de gemeente er in februari 2008 45 niet uitgevoerd. Tabel 3.3 geeft een overzicht.

Tabel 3.3 - Status beheersmaatregelen uitgevoerd door de gemeente per februari 2008

Uitgevoerd	Niet uitgevoerd	Gedeeltelijk uitgevoerd	Nog niet van toepassing	Totaal
13	45	10	7	75

Zonder volledig te zijn, noemen wij hier twee belangrijke beheersmaatregelen, waarbij de gemeente heeft gekozen om er geen uitvoering aan te geven:

- Het in absolute bedragen maximeren van het bedrag waarover de gemeente 10,2% van de grondwaarde aan de Zuidasonderneming moet betalen. Het college heeft besloten om voor een percentage zonder plafond in absolute euro's te kiezen, zodat het risico bij lagere grondwaarden ook bij de Zuidasonderneming ligt.
- Invoeren van een boete- of bonussysteem voor Zuidasonderneming, waarbij de Zuidasonderneming voor een periode van bijvoorbeeld 40 jaar verantwoordelijk wordt voor het onderhoud en beheer van het dok. De gemeenteraad heeft besloten om de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud bij de modaliteitseigenaren en de gemeente te laten berusten.¹

Tevens adviseert de Rebel Group de gemeente een afzonderlijke projectorganisatie op te richten en daarbij aandacht te besteden aan:

- Integrale project- en risicobeheersing vanuit het perspectief van de gemeente;
- Reguliere risicorapportage;
- Inbedding van 6 verschillende rollen van de gemeente:
 1. belangenbehartiger van de stad;
 2. opdrachtgever (van modaliteiten en inrichting openbaar gebied);
 3. aandeelhouder;
 4. bevoegd gezag;
 5. contractpartner in de samenwerkingsovereenkomst;
 6. 'veilingmeester' van 60% van de aandelen in de ZA.
- Expliciteren van verantwoordelijkheid voor risicomangement naar functionarissen;
- Permanente bewaking van de 4 potentiële knelpunten tussen de taken en verantwoordelijkheden van de Zuidasonderneming en die van de gemeente:
 1. Een potentieel knelpunt kan ontstaan in de interactie tussen de Zuidasproject en de omgeving. Dit kan gaan om effecten van de Zuidas op andere delen van de stad, maar ook op het weg- en spoorverkeer binnen het Zuidasgebied.
 2. Potentiële knelpunten kunnen zich voordoen, doordat in de huidige projectopzet ervoor is gekozen om het ontwerp en de realisatie van de infrastructuur en openbare ruimte te scheiden van het beheer en onderhoud daarvan.

¹ Raadsvoordracht 700/2007 punt II.16

3. De gemeente kan worden geconfronteerd met een latere oplevering van de nieuwe infrastructuur, waardoor zij opdraait voor de kosten om de bestaande infrastructuur te onderhouden dan wel tijdelijk te vervangen.
4. Het laatste potentiële knelpunt hangt samen tussen de oplevering en de wederzijdse beïnvloeding van de onderdelen van de Zuidas, zoals de tunnels en het hierop te realiseren vastgoed.

Het college heeft in mei 2008 aangekondigd een Loket Zuidas te willen oprichten dat belast zal worden met de ambtelijke werkzaamheden die voortvloeien uit de verschillende rollen van de gemeente, zoals publiekrechtelijk lichaam, opdrachtgever, aandeelhouder en beheerder van de openbare ruimte.¹ De raad heeft ingestemd om jaarlijks € 0,5 miljoen in de begroting op te nemen voor ondermeer de organisatie van het Loket Zuidas en het risicomanagement voor de Zuidas. Het college heeft de gemeentesecretaris de opdracht gegeven om het gemeentelijk risicomanagement voor de Zuidas nader uit te werken. In februari 2009 is ambtelijk geconcludeerd dat er één coördinerend ambtenaar zal worden aangewezen, die de inbreng van de gemeentelijke aandeelhouder binnen de gemeente zal afstemmen en daarbij tevens invulling geeft aan het risicomanagement binnen de gemeente. In maart 2009 bleek de functie van het Loket Zuidas waarin alle rollen zouden worden verenigd, niet van de grond gekomen. De functie van het Loket Zuidas is in maart 2009 beperkt tot een centraal aanspreekpunt voor de gemeente, de burger, bedrijven en de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam.

II. Overige constatering en risicomanagement

De rekenkamer merkt het volgende op over de 8 uitgevoerde risicoanalyses en het risicomanagement van de gemeente:

- Alleen de risicoanalyse van de Rebel Group van februari 2008 is specifiek gericht op de risico's voor de gemeente. De andere analyses zijn opgesteld vanuit het perspectief van de op te richten Zuidasonderneming.
- Eén van de 8 risicoanalyses rapporteert risico's volgens de 7 aandachtsgebieden van de RISMAN-methode (Baten & Partners, november 2007). De andere 7 risicoanalyses voldoen op dit punt niet aan de voorkeursmethode van de gemeente.
- Afspraken tussen de gemeente (DIVV) en het Rijk (De Minister van Verkeer en Waterstaat en Prorail) alsmede de toekomstige beheerders van de toekomstige infrastructuur en de toekomstige Zuidasonderneming ontbreken over:
 - Een gezamenlijke methode voor het maken van risicoanalyses. De gemeente gaat uit van de RISMAN-methode.
 - De frequentie waarmee de risicoanalyses zullen worden opgesteld en met elkaar zullen worden afgestemd.
- In de gemeentelijke notitie risicomanagement wordt gesteld dat de bestuursdienst een toetsende en adviserende rol heeft bij de sturing en beheersing van projecten. Bij deze rollen is de bestuursdienst verantwoordelijk voor 6 taken. Over 2 van de 6 taken is niet gerapporteerd aan de gemeenteraad:

¹ Commissie ROW flap bij agendapunt 10 van 29 mei 2008.

- Adviseren bij de start van het project of de regeling risicovolle projecten moet worden toegepast. Hoewel bij de start van het project de gemeentelijke regeling risicovolle projecten nog niet bestond, is na vaststelling van de regeling ook geen advies uitgebracht over het van toepassing verklaren van de regeling op het Zuidasproject.
- bewaken van de vastgelegde afspraken tussen projectverantwoordelijke en portefeuillehouder voorafgaande aan en tijdens het project.
- In de ambtelijke notitie over succes- en faalfactoren voor een betere projectbeheersing voor grote infrastructurele projecten¹ wordt gesteld dat de *sleutelindicator voor het resultaat van grote projecten is eenvoud. Elke vorm van complexiteit, technisch, contractueel, budgettair, maatschappelijk enzovoorts is bedreigend voor tijd en geld, omdat complexiteit niet alleen leidt tot hogere kosten en een langere uitvoeringstijd, maar ook tot onvoorspelbaarheid en dus een stijgende kans op afwijkingen*. Omdat het Zuidasproject complex is, bestaat er een grote kans op overschrijdingen van het budget en de planning.
- Het college was voornemens om na het zomerreces 2008 een besluit te nemen over het oprichten van een expertisecentrum, zodat kennis over contractering en uitvoeringsmanagement bij grote (infra)projecten beter benut kan worden. De rekenkamer vindt het positief dat de gemeenteraad de versnipperde kennis wil bundelen. De rekenkamer constateert dat het college in maart 2009 nog geen besluit heeft genomen en dat het centrum nog niet is opgericht.

III. Toekomstige informatievoorziening

Het college heeft beleid voor het risicomangement voor projecten vastgesteld, maar geen beleid geformuleerd voor projecten die door een organisatie op afstand worden gerealiseerd. Dit betekent dat na oprichting van de Zuidasonderneming het risicomangement voor het Zuidasproject moet komen te berusten bij een dienst of bijvoorbeeld bij het nog op te richten Loket Zuidas. De gemeenteraad zou in dat geval via de basisrapportage en de voortgangsrapportage geïnformeerd kunnen worden over de risico's en de beheersmaatregelen, onder de voorwaarde dat de regeling risicovolle projecten wordt toegepast. Bovendien zou de gemeenteraad via de begroting en jaarrekening op hoofdlijnen geïnformeerd moeten worden over de risico's van het Zuidasproject.

3.6.3 Conclusies gemeentelijke beleid voor risicomangement

De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente begin 2008 een risicoanalyse heeft laten uitvoeren, waarin de vraag wordt beantwoord wat de kosten, baten en restrisico's vanuit het gemeenteperspectief zijn, ervan uitgaande dat de Zuidasonderneming wordt opgericht. De gemeentelijke belangen hoeven immers niet parallel te lopen met die van de Zuidasonderneming. De bedrijfseconomische oriëntatie van de Zuidasonderneming kan afwijken van de maatschappelijke oriëntatie van de gemeente gericht op maatschappelijk rendement en kwaliteit van de openbare ruimte inclusief het dok. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat begin 2009 veel van de gesignaleerde risico's nog steeds bestaan en dat de aanbevolen beheersmaatregelen niet zijn getroffen of bewust niet zijn overgenomen. Voorbeelden zijn:

¹ De ambtelijke notitie van W. Vehmeyer, J. Kroezen, J. Elderhorst, H. van Veldhuizen. "Beheersing van grote infraprojecten, Inventarisatie en aanbevelingen", maakt onderdeel uit van notitie risicomangement.

- Het maximaliseren van de gemeentelijke bijdrage door een plafond in te bouwen voor de afdracht van 10,2% over de grondwaarde aan de Zuidasonderneming.
- Beheersmaatregelen ten aanzien van de toekomstige onderhoudskosten, door het invoeren van een boete- of bonussysteem of het risico van onderhoud onderbrengen bij de onderneming.
- Het oprichten van een gemeentelijke projectorganisatie, waarin de gemeentelijke belangen worden gediend vanuit de 6 verschillende rollen die de gemeente vervult: 1. belangenbehartiger van Stad en Staat, 2. opdrachtgever van modaliteiten en inrichting openbaar gebied, 3. aandeelhouder, 4. bevoegd gezag, 5. contractpartner in de samenwerkingsovereenkomst en 6. 'veilingmeester' van 60% van de aandelen in de Zuidasonderneming.

Zonder de pretentie te hebben volledig te zijn, ziet de rekenkamer enkele risico's voor het Zuidasproject, die niet in de gemeentelijke risico's tot uitdrukking zijn gebracht. Voorbeelden zijn:

- Het financiële risico voor private partijen is begrensd via de blauwe stip. Afspraken tussen de publieke en private partijen ontbreken over een winstniveau waarboven de winst alleen ten goede komt aan de publieke partijen (rekenkamer: *het groene plafond*).
- De situatie waarin de subsidievoorwaarden van de SRA niet zijn gerealiseerd en Amsterdam de subsidie (gedeeltelijk) terug moet betalen, terwijl Amsterdam daarover geen afspraken met de Zuidasonderneming heeft gemaakt.

Daarnaast komen wij tot de conclusie dat de toekomstige beheerders van de infrastructuur zoals de metro, de openbaar vervoer terminal, het (stedelijk) wegennet, de zware rail en de toekomstige Zuidasonderneming nog geen afspraken met elkaar hebben gemaakt over:

- de te hanteren methode van het maken van risicoanalyses;
- de frequentie waarmee de risicoanalyses zullen worden opgesteld en met elkaar zullen worden afgestemd.

Om het risicomanagement voor de gemeente en specifiek voor de Zuidas te verbeteren was het college begin 2008 voornemens om:

- na het zomerreces 2008 een besluit te nemen over het oprichten van een expertisecentrum;
- de gemeentesecretaris het gemeentelijke risicomanagement voor de Zuidas nader uit te laten werken en
- het Zuidas Loket op te richten waarin de verschillende rollen van de gemeente zouden worden vertegenwoordigd.

In februari 2009 blijkt dat het expertisecentrum niet is opgericht en de ambtelijke uitwerking van het gemeentelijke risicomanagement voor de Zuidas beperkt is gebleven tot het voornemen om één coördinerend ambtenaar te benoemen voor het risicomanagement en de aandeelhouders rol. Bovendien is de functie van het Zuidas Loket beperkt tot een centraal aanspreekpunt voor de gemeente, de burger, de Zuidasonderneming en bedrijven.

Wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht heeft dit ook consequenties voor het gemeentelijk risicomanagement van her Zuidasproject. Twee van de 3 gemeentelijke regelingen voor het beheersen van projectrisico zijn dan niet meer van toepassing: de regeling kredieten en de regeling rondom grondexploitaties. Het college en de gemeenteraad zijn dan aangewezen op de *regeling risicovolle projecten*. In paragraaf 3.3 hebben wij geconstateerd dat deze regeling niet wordt toegepast bij de Zuidas en dat de regeling op enkele punten tekort schiet.

3.7 Rijksregeling voor een onafhankelijke toets bij de oprichting van een rechtspersoon

3.7.1 Beschrijving rijksregeling voor een onafhankelijke toets bij de oprichting van een rechtspersoon

Zowel de minister bij het Rijk als het college bij de gemeente hebben de bevoegdheid tot het (mede) oprichten van een privaatrechtelijk persoon.¹ Het college maakt gebruik van deze bevoegdheid bij het oprichten van een rechtspersoon waarmee de gemeente een belang neemt in de Zuidas Amsterdam CVR en in de Amsterdam Zuidas N.V. Bij het Rijk is de minister verplicht om voorafgaand aan de oprichting met de Algemene Rekenkamer overleg te voeren.² De Algemene Rekenkamer toetst de oprichting van een privaatrechtelijk persoon vanuit 3 invalshoeken:³

- I. Wijzigen de controletaken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer?
- II. Zijn de taken en bevoegdheden van de minister afgestemd met de instelling?
- III. Bevat de toekomstige controle- verantwoordingsstructuur lacunes, zodat de minister de resultaten van de toets van de Algemene Rekenkamer kan opnemen in het voorstel van wet of de memorie van toelichting?

De gemeentewet bevat geen soortgelijke artikelen. Hierdoor is niet wettelijk geborgd dat vooraf door een onafhankelijke partij, zoals de gemeentelijke rekenkamer, de bevoegdheden van het college en de toekomstige controle- verantwoordingsstructuur bij de oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon worden getoetst.

De Algemene Rekenkamer hanteert 3 invalshoeken bij het uitvoeren van de toets bij het oprichten van een privaatrechtelijk rechtspersoon. De eerste van de 3 invalshoeken is *de controletaken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer*. Gezien het algemene karakter van deze invalshoek, hebben wij dit voor de Rekenkamer Amsterdam uitgewerkt in een voetnoot.⁴ Voor de andere twee invalshoeken hanteert de Algemene Rekenkamer 9 toetscriteria. Onderstaande tabel bevat hiervan het overzicht:⁵

¹Voor een minister zijn de bevoegdheden vastgelegd in art 34 lid 1 CW en voor het college is dit vastgelegd in art 160 lid 1° GW.

²Art 34 lid 2 juncto 96 lid 2 juncto 96 lid 1 CW.

³Algemene Rekenkamer, "Handleiding artikel 96 Comptabiliteitswet 2001", september 2003, pagina's 7 en 43.

⁴ Volgens artikel 184 lid van de GW behoudt de rekenkamer wel haar bevoegdheden voor naamloze en besloten vennootschappen waarvan de gemeente meer dan vijftig procent van het geplaatste aandelenkapitaal houdt. De rekenkamer is bevoegd tot het doen van onderzoek bij de rechtspersoon waarmee de gemeente een belang neemt in Zuidas Amsterdam CVR, omdat de gemeente 100% aandeelhouders is. De rekenkamer heeft geen bevoegdheden bij de Amsterdam Zuidas N.V. omdat de gemeente voor 20% deelneemt in het aandelenkapitaal.

⁵Algemene Rekenkamer, "Handleiding artikel 96 Comptabiliteitswet 2001", september 2003, pagina 43-44.

Tabel 3.3 - Toetscriteria Algemene Rekenkamer bij oprichten privaatrechtelijk persoon

Invalshoek: afstemming taken en bevoegdheden van de minister bij de instelling	
1	Is duidelijk welke taken en bevoegdheden de minister heeft ten opzichte van de rechtspersoon? Is duidelijk welke taken de rechtspersoon heeft en welke activiteiten zij daartoe uitoefent?
2	Is duidelijk dat de minister alle door hem noodzakelijk geachte inlichtingen kan vragen over de bedrijfsvoering en de recht- en doelmatige besteding van de publieke middelen?
3	Is duidelijk welk wettelijk voorschrift geldt voor de subsidie? Is duidelijk of relevante bepalingen van Titel 4.2 van de AWB van toepassing zijn?
4	Is duidelijk dat de publieke middelen die ter beschikking worden gesteld met een bepaald doel of voor een bepaalde activiteit, administratief gescheiden blijven van de private gelden die voor eventuele andere activiteiten van de rechtspersoon worden aangewend?
5	Is duidelijk op welke wijze(n) de taakuitvoering door de instelling wordt bekostigd?
Invalshoek: controle- en verantwoordingsstructuur	
6	Is duidelijk welke financieringsvoorwaarden gelden?
7	Is duidelijk voor welke periode de financiële binding wordt aangegaan?
8	Is duidelijk dat de instelling jaarlijks verslag uit moet brengen over het financieel beheer, vergezeld van een verklaring van een accountant? Is duidelijk welke regels gelden voor de financiële verslaglegging?
9	Is duidelijk dat de instelling jaarlijks een activiteitenverslag uit moet brengen over de taakuitvoering die met de financiering is beoogd?

De Algemene Rekenkamer zal de wettelijke voorgeschreven toets uitvoeren voor het Zuidasproject. Dat onderzoek zal gericht zijn op het beantwoorden van bovenstaande vragen vanuit het perspectief van het Rijk. Omdat de betrokkenheid van gemeente in het Zuidasproject verschilt van die van het Rijk, zal naar onze verwachting deze toets minder bruikbaar zijn voor het college en de gemeenteraad. Bovendien is deze toets een intern stuk van de Algemene Rekenkamer en dient als basis voor een brief van de Algemene Rekenkamer aan de ministerraad.

In de volgende paragraaf zetten wij uiteen wat dit toetsingskader voor de gemeente betekent.

3.7.2 Informatievoorziening over de Zuidas overeenkomstig de rijksregeling voor een onafhankelijke toets bij de oprichting van een rechtspersoon?

Gezien de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad, de positie van de gemeente Amsterdam zoals deze geschetst is in het prospectus en de vertaling naar de gemeentelijke context acht de Rekenkamer Amsterdam 5 (grijs gearceerd) toetsingscriteria relevant voor het Zuidasproject. De rekenkamer zal deze toetscriteria behandelen vanuit twee invalshoeken:

- I. Afstemming van taken en bevoegdheden van het college met de Zuidasonderneming.
- II. Controle- en verantwoordingsstructuur van de Zuidasonderneming.

Daar waar in de vraagstelling is verwezen naar 'de minister' moet in de gemeentelijke context 'het college' worden gelezen.

I. Invalshoek afstemming taken en bevoegdheden van het college met de Zuidasonderneming

Het college blijft verantwoordelijk dat activiteiten die met publieke middelen worden gefinancierd naar behoren worden verricht. Voor het uitoefenen van haar taak heeft het college informatie nodig. Normaliter betekent dit dat het college alle noodzakelijke inlichtingen van de Zuidasonderneming moet kunnen krijgen en dat het college moet beschikken over zekere toezichtbevoegdheden inclusief het geven van aanwijzingen of het treffen van sancties. Over het verstrekken van inlichtingen op ad hoc basis aan het college zijn geen afspraken gemaakt in het prospectus. Wel heeft het college samen met de andere aandeelhouders het wettelijk recht om informatie op te vragen bij de Zuidasonderneming.¹

Voor de gemeente lopen de formele lijnen van het verkrijgen van inlichtingen via:

- De algemene vergadering van aandeelhouders van de Zuidasonderneming. (kwartaalrapportages en jaarrekeningen).
- Het overleg tussen de aandeelhouders en de Raad van Bestuur van de Zuidasonderneming.
- Het afstemmingsoverleg tussen de Amsterdam Zuidas N.V., de Staat en de gemeente. De gemeente heeft in tegenstelling tot het Rijk nog geen afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling met de Zuidasonderneming.²
- Het Bestuurlijk Platform³ dat als doel heeft om met de toekomstige beheerders van infrastructuur, de gemeente en het Rijk, tijdig informatie uit te wisselen om te waarborgen dat door publieke partijen met één mond gesproken kan worden richting de Amsterdam Zuidas N.V.
- De stuurgroep Zuidas⁴ die de kwaliteit en de voortgang van de gebiedsontwikkeling bewaakt.

De gemeente verstrekt geen subsidies aan de Zuidasonderneming. Anders dan het Rijk heeft de gemeente daarom geen sanctiebevoegdheden die voortvloeien uit de subsidierelatie en daarmee uit de Algemene wet bestuursrecht.

¹ Burgerlijk Wetboek Boek 2, artikel 107lid 2 luidt *Het bestuur en de raad van commissarissen verschaffen haar [de algemene vergadering van aandeelhouders] alle verlangde inlichtingen, tenzij een zwaarwichtig belang der vennootschap zich daartegen verzet.*

² In artikel 4 van de *overeenkomst op hoofdlijnen betreffende de subsidie van het ministerie van Verkeer en waterstaat en de realisatie van de modaliteiten A10 en Zware rail* is vastgelegd dat de Minister en de Amsterdam Zuidas N.V (verder ZA) het geldende gegevensverstrekkingsschema in het afstemmingsoverleg gaan bespreken. In het gegevensverstrekkingsschema worden de door de minister te verstrekken gegevens en de data waarop deze voor ZA beschikbaar moeten zijn en de door ZA aan de Minister te verstrekken gegevens en de bijbehorende data opgenomen. Voor Amsterdam ontbreekt (afspraken over) een gegevensverstrekkingsschema.

³ Het Bestuurlijk Platform bestaat uit de wethouder verkeer en vervoer en de wethouder ruimtelijke ordening van de gemeente Amsterdam, de portefeuillehouder openbaar vervoer van het dagelijks bestuur van de Stadsregio Amsterdam, de gedeputeerde verkeer en vervoer van het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland, een vertegenwoordiger van het Ministerie van Verkeer en waterstaat en een toehoorder van de Amsterdam Zuidas N.V.

⁴ De stuurgroep bestaat uit de portefeuillehouder van de gemeente, de voorzitter van het dagelijks bestuur van het stadsdeel ZuiderAmstel en de directeur van de Zuidasonderneming.

Wel kan de gemeente in dringende gevallen maatregelen treffen als de Zuidasonderneming haar verplichtingen niet nakomt bij het ontwerpen, bouwen of opleveren van de ondergrondse en bovengrondse infrastructuur voor het dokcasco, de metro, wegen inclusief de openbaar vervoer terminal.¹

II. Invalshoek controle- en verantwoordingsstructuur

Voor het kunnen sturen op afstand is het van belang dat het college vooraf afspraken maakt met de Zuidasonderneming over de controle- en verantwoordingscyclus van de Zuidasonderneming.

Financieringsvoorwaarden

In de huidige (financierings)voorwaarden in het prospectus zijn afspraken gemaakt over de door de Zuidasonderneming op te stellen rapportages. De Raad van Bestuur dient kwartaalrapportages te verstrekken aan de algemene vergadering van aandeelhouders.² Deze kwartaalrapportages bevatten de volgende informatie:

- Overzicht van de voortgang van het project.
- Resultatenoverzicht/winst- en verliesrekening.
- Cash-flow/liquiditeiten overzicht.
- Balans.
- Prognose voor de in het volgende kwartaal verwachte investeringen en omzet.
- Voortschrijdend budget.

Alle voorzien van een voldoende toelichting.

Verder bevatten de (financierings)voorwaarden geen afspraken over de actieve informatieplicht die de Zuidasonderneming heeft, bijvoorbeeld in de situatie dat aanmerkelijke verschillen dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en begrote uitgaven en inkomsten.

De Stadsregio Amsterdam verstrekt een subsidie van circa € 90 miljoen aan de gemeente Amsterdam en niet rechtstreeks aan de Zuidasonderneming. De gemeente is daarmee verantwoordelijk voor de subsidie en de verantwoording daarover.

Het college zou daarom afspraken met de Zuidasonderneming kunnen maken over het recht van review bij de externe accountant of rechtstreekse controle bij de Zuidasonderneming. Dit soort afspraken zijn (nog) niet gemaakt.

Financiële verantwoording

De Zuidasonderneming zal haar jaarrekening opstellen in overeenstemming met het Nederlandse jaarrekeningrecht (Burgerlijk Wetboek Boek 2 titel 9). Deze jaarverantwoording geeft geen antwoord toegespitst op de informatiewensen van de gemeente, waaronder de rechtmatige en doelmatige besteding van gelden. Tussen de gemeente en de Zuidasonderneming zijn geen nadere afspraken gemaakt over de te rapporteren onderwerpen, dan wel over punten waarop de externe accountant nader moet controleren.

¹ Overeenkomst op hoofdlijnen, de realisatie van de modaliteit Amsterdam, 2 november 2007, artikel 17.3.

² Artikel 6 van de Aandeelhoudersovereenkomst (bijlage 13 van het prospectus) gaat in op de informatievoorziening door de (Raad van Bestuur van de) Zuidasonderneming aan de (Raad van Commissarissen en) Aandeelhouders. Vier weken na afloop van elk kwartaal verstrekt de Zuidasonderneming de kwartaalrapportages.

Activiteitenverslag

Tussen de Zuidasonderneming en de gemeente zijn geen afspraken gemaakt dat de Zuidasonderneming een activiteitenverslag moet uitbrengen. Voorts ontbreken afspraken over de inhoud van een dergelijk activiteitenverslag. Hoewel bij het Rijk de nadruk ligt op het activiteitenplan in combinatie van subsidieverstrekking, zou de gemeente afspraken kunnen maken over informatieverstrekking om te kunnen vaststellen dat gemeentelijke doelen zijn behaald.

3.7.3 Conclusie Rijksregeling voor een onafhankelijke toets bij de oprichting van een rechtspersoon

De rekenkamer concludeert voor het Zuidasproject bij het volgen van het toetsingskader van het Rijk het volgende:

- Het college zal in de toekomst informatie verkrijgen van de Zuidasonderneming in haar rol als aandeelhouder en als deelnemer van het afstemmingsoverleg, het bestuurlijk platform en de stuurgroep van de Zuidasonderneming.
- Het college heeft in tegenstelling tot het Rijk minder afspraken gemaakt met de Zuidasonderneming over informatie-uitwisseling. Bovendien zijn er geen afspraken gemaakt over het rapporteren van specifieke activiteiten en informatie-elementen. Dit kan een belemmering vormen wanneer het college op ad hoc basis informatie wil verkrijgen van Zuidasonderneming. Daarbij bestaat het risico dat het college zich tegenover de gemeenteraad niet kan verantwoorden over de realisatie van gemeentelijke doelen.
- Met het oprichten van een rechtspersoon heeft de gemeente ook minder controle mogelijkheden. Het college heeft geen nadere afspraken gemaakt over onderzoeksrecht van de Rekenkamer Amsterdam, eigen onderzoeksrechten, of het recht om de controlerend accountant te (laten) reviewen. Daarnaast zijn geen aanvullende afspraken gemaakt over nadere toetspunten van de controlerend accountant. Het college is daarmee in haar rol van aandeelhouder aangewezen op de accountantsverklaring en managementletter behorend bij de Zuidasonderneming.¹ Wel kan het college samen met de andere aandeelhouders informatie opvragen bij de Zuidasonderneming.
- Na oprichting van de Zuidasonderneming is het college gerechtigd om in dringende gevallen maatregelen te treffen als de Zuidasonderneming haar verplichting niet nakomt bij het ontwerpen, bouwen of opleveren van de ondergrondse en bovengrondse infrastructuur

Verder constateert de rekenkamer dat de gemeentewet geen onafhankelijke toets op de toekomstige controle- en verantwoordingsstructuur voorschrijft bij de oprichting van een privaatrechtelijk rechtspersoon.

¹ Artikel 6.3 van de aandeelhoudersovereenkomst.

3.8 Rijkskaders voor organisaties op afstand

3.8.1 Beschrijving rijkskaders voor organisaties op afstand

In het rapport *kaders voor toezicht en verantwoordings* schetst de Algemene Rekenkamer uitgangspunten en redeneerlijnen over verantwoording en toezicht bij instellingen op afstand van het Rijk die een publieke taak uitvoeren. In dit verband wordt onder publieke taken verstaan *de taken die bij of krachtens de wet zijn geregeld dan wel waaraan bij of krachtens de wet voor die taken specifieke voorwaarden zijn gesteld*.¹

Mix van checks-and-balances

Verantwoording over en toezicht op instellingen met een publieke taak zijn 2 belangrijke elementen in een breder systeem van checks-and-balances van de organisatie op afstand. Onder checks-and-balances verstaan we het geheel aan instrumenten dat het bestuur (van een instelling) ‘bij de les houdt’.² Een afgewogen systeem van checks-and-balances hangt samen met de typering van het publiek-privaatprofiel. De typering hangt samen met vijf vragen:³

1. In hoeverre is sprake van concurrentie of van marktwerking (op de markt of om de markt)?
2. In hoeverre is sprake van een ‘ondernemerscultuur’ met een bedrijfsmatige manier van werken of van een ‘publieke cultuur’ met een meer op zekerheden gerichte werkwijze?
3. Welke mate van autonomie heeft de organisatie bij taakuitvoering en bedrijfsvoering?
4. Voert de organisatie naast wettelijke taken ook private activiteiten uit?
5. Wordt de organisatie uit publieke middelen of uit private middelen gefinancierd?

In zijn algemeenheid brengt een publiek-private samenwerking het risico met zich mee van hoge toezichtlasten en tegenstrijdige eisen van toezichthouders.⁴ Bovendien is het lastig om vooraf alles goed en uitputtend vast te leggen in een overeenkomst. Bij een privaatrechtelijke rechtsverhouding hangt veel af van wat er contractueel is vastgelegd over bijvoorbeeld bevoegdheden tot inspectie en interventie. In het algemeen kan de overheid hier in het toezicht minder slagvaardig en flexibel opereren. Het niet goed voorzien van risico’s kan leiden tot hoge kosten. Hierdoor ontstaan in privaatrechtelijke relaties vaak gedetailleerde (en dus minder flexibele) overeenkomsten (WRR, 2000). Daarnaast bestaat het risico van veel vrijheid bij de taakuitvoering en bedrijfsvoering, waarbij een organisatie zich te veel op eigen organisatiedoelen gaat richten en een optimale uitvoering van de publieke taak in het gedrang komt.

Het bepalen van het publiek-private profiel voor de Zuidasonderneming is van belang omdat het profiel bepalend is voor de mate van sturing en de informatievoorziening. Bovendien geeft het aandachtspunten voor goed bestuur.⁵

¹ Algemene Rekenkamer, “Kaders voor toezicht en verantwoording”, februari 2008, p. 7.

² Algemene Rekenkamer, “Kaders voor toezicht en verantwoording”, februari 2008, p. 5.

³ Algemene Rekenkamer, “Kaders voor toezicht en verantwoording”, februari 2008, p.13.

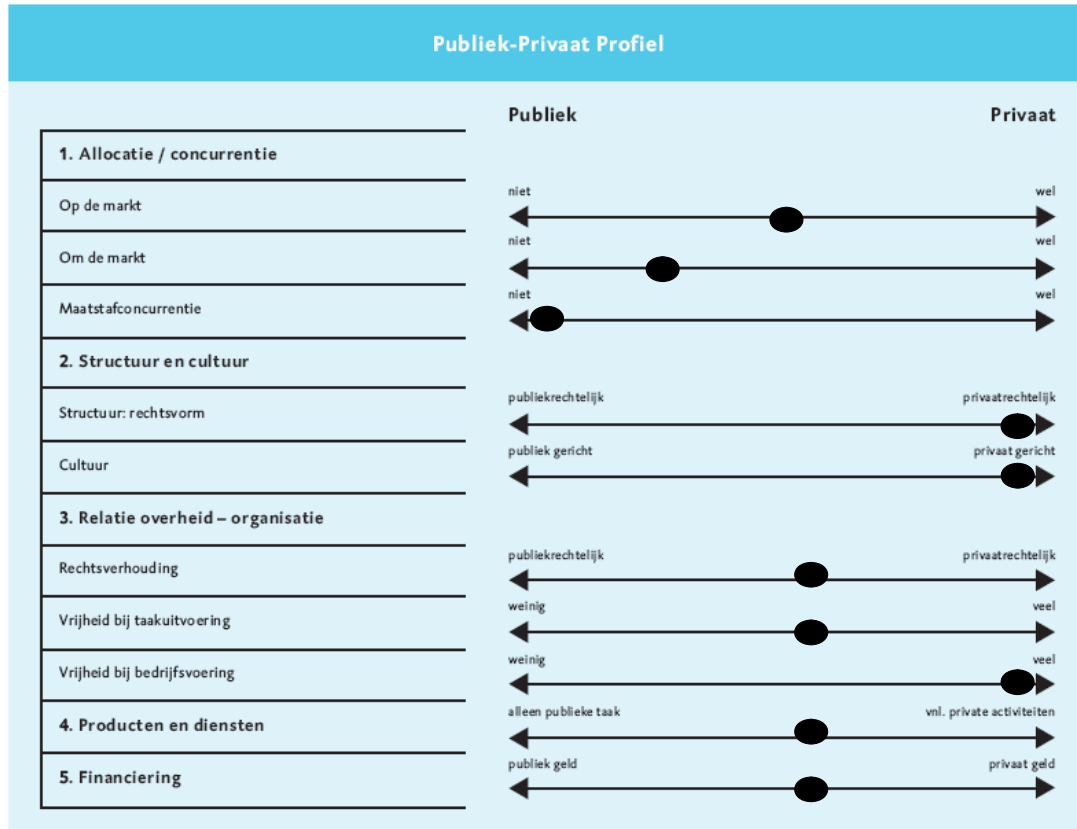
⁴ Algemene Rekenkamer, “Kaders voor toezicht en verantwoording”, februari 2008, p. 14.

⁵ Goed bestuur heeft volgens het rapport *goed bestuur tussen publiek en privaat* twee invalshoeken: I. Goed bestuur als *kenmerk van een stelsel*: goed openbaar bestuur. Hierbij gaat het om transparantie, publieke (democratische) verantwoording, en om een effectieve, efficiënte en vraaggerichte publieke sector. II. Goed bestuur als organisatiekenmerk: public governance. Hierbij gaat het

3.8.2 Informatievoorziening over de Zuidas overeenkomstig rijkskaders voor organisaties op afstand

De rekenkamer heeft op basis van de haar bekende gegevens uit het prospectus de Zuidasonderneming een publiek-privaat profiel toegekend (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4. – Publiek-privaat profiel Zuidasonderneming i.o.



Bron: Rekenkamer Amsterdam op basis van het rapport *Goed bestuur tussen publiek en privaat* van de Algemene Rekenkamer(2006, p. 49)

Voor een goede uitvoering van de publieke taak is het van belang dat de verantwoording, het toezicht en de ‘checks-and-balances’ en het publieke private profiel van de organisatie op elkaar zijn afgestemd. In de volgende paragrafen gaan wij in op de risico’s die wij signaleren op basis van het profiel van de Zuidasonderneming in oprichting en de daarvan af te leiden aandachtspunten voor goed bestuur.

Allocatie en concurrentie

De Zuidasonderneming krijgt te maken met toezicht op en de verantwoording over de uitvoering van de publieke taken. Een aandachtspunt voor goed bestuur is dat moet worden vermeden dat de nog op te richten organisatie te maken krijgt met meer toezichthouders die niet op elkaar afgestemde informatie-eisen en normen stellen. Bij de Zuidasonderneming is nog onvoldoende geborgd dat informatie-eisen van de toezichthouders (het Rijk, de gemeente, de provincie en de Stadsregio Amsterdam) op elkaar zijn afgestemd. Tussen het

om de opvatting van goed bestuur waarin een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren, centraal staat.

Rijk en de Zuidasonderneming zijn in de modaliteitenovereenkomst afspraken gemaakt over procedures voor informatie-uitwisseling. Tussen de gemeente en de Zuidasonderneming ontbreken deze specifieke afspraken.

Een tweede aandachtspunt is dat prestatie-indicatoren worden vastgesteld waarover de organisatie aan de gemeente moet rapporteren. Daarbij is het van belang een zekere flexibiliteit te houden, zodat perverse effecten kunnen worden tegengegaan en teruglopende dienstverlening tijdig wordt gesignaleerd. Het Programma van Eisen Stedelijke Ontwikkeling Zuidas (PvE SO) heeft als doel vast te leggen wat het absolute minimum is dat de gemeente gerealiseerd wil hebben in de Zuidas in de context van de ambities en wensbeelden die in de Visie beschreven staan. Het PvE SO geeft aan dat de eisen met het oog op de toetsbaarheid zo veel mogelijk SMART zijn geformuleerd. Ook het programma van Eisen Infrastructuur Zuidas (PvE IZ) heeft deze uitgangspunten. Met de PvE's zijn prestatie-indicatoren benoemd. Over de tussentijdse informatievoorziening van de Zuidasonderneming aan de gemeente over de realisatie van de prestatie-indicatoren zijn geen afspraken gemaakt. Volgens afspraak moet de Zuidasonderneming bij oplevering wel informatie verstrekken. Door het ontbreken van afspraken over tussentijdse informatievoorziening bestaat de kans dat de toekomstige beheerders van de infrastructuur problemen niet tussentijds signaleren, maar pas tijdens de oplevering. Hierdoor kunnen overschrijdingen van het budget en de planning ontstaan.

Structuur en cultuur

Op grond van het Burgerlijk wetboek zal het college bij de Zuidasonderneming zeggenschap krijgen. Deze zeggenschap vloeit voort uit haar eigendomsrechten (aandeelhouderschap). De rechten van de aandeelhouders zijn daarnaast geëxpliciteerd in de aandeelhoudersovereenkomst. Wanneer het college of de gemeenteraad verdere zeggenschap wenst, moet zij dit aanvullend regelen in een samenwerkingsovereenkomst of in de statuten van de organisatie.

In de modaliteitenovereenkomst Amsterdam zijn aanvullende bevoegdheden voor de gemeente vastgelegd voor het proces van het ontwerpen en opleveren van het dok. In de aandeelhoudersovereenkomst zijn de bevoegdheden van de gemeente benoemd ten aanzien het voordrachtsrecht en de benoeming van een lid van de Raad van Commissarissen. Via 3 soorten overleg kan het college informatie uitwisselen met de Zuidasonderneming. In het Bestuurlijk Platform kan informatie worden uitgewisseld tussen de publieke partners over het realiseren van de infrastructuur. In het afstemmingsoverleg zullen onderwerpen worden besproken, zoals het uitwerken van functioneel programma van eisen (FPvE) in een definitief ontwerp en planning. In de stuurgroep Zuidas zal de kwaliteit en de voortgang van de gebiedsontwikkeling worden bewaakt. Daarnaast zijn tussen de gemeente Amsterdam en de Zuidas Amsterdam CVR in een samenwerkingsovereenkomsten de rollen en verantwoordelijkheden benoemd van beide partijen. Met behulp van Amsterdam CVR wil de Amsterdam Zuidas N.V. het dok realiseren.

Het college zal in de toekomst haar informatie verkrijgen van de Zuidasonderneming in haar rol als aandeelhouder en als deelnemer van de 3 overleggen. De feitelijke zeggenschap van het college in de onderneming is beperkt tot de rechten die zij heeft als 20%-aandeelhouder van de Zuidasonderneming.

Wanneer het college publieke waarden wenst te borgen binnen de Zuidasonderneming kan zij dit bijvoorbeeld doen door afspraken te maken over de te hanteren governancecode met daarin voorschriften over integriteit en cultuur. Ook behoort het tot de mogelijkheden om de eis te

stellen (aan een op te stellen) gedragscode dat daarin de waarden van het gemeentelijke integriteitsbeleid worden overgenomen. Bovendien zou de beloningssystematiek van de Raad van Bestuur afhankelijk kunnen worden gemaakt van de realisatie van publieke doelen, waaronder bijvoorbeeld de verkeershinder als gevolg van de bouw en het aantal meter te realiseren bruto vloeroppervlak in de sociale sector. In de aandeelhoudersovereenkomst is aangegeven dat de Zuidasonderneming zoveel mogelijk aansluiting zal zoeken bij *de Nederlandse corporate governance code*. Tussen de gemeente en de Zuidasonderneming zijn echter geen afspraken gemaakt over de beloningssystematiek of integriteitsbeleid. Wel kan voor partijen die willen participeren in de composer een zogeheten Wet-BIBOB advies worden gevraagd.

Relatie overheid – organisatie

Het pps-verband dat voor het Zuidasproject is ontwikkeld, brengt met zich mee dat er inmiddels een uitgebreide set van gedetailleerde overeenkomsten tot stand is gekomen. Hierdoor neemt de flexibiliteit voor zowel de gemeente als de Zuidasonderneming af. De Zuidasonderneming krijgt in haar bedrijfsvoering veel vrijheid, waardoor het risico bestaat dat de onderneming zich te veel richt op de eigen doelen (het maken van winst) en een optimale uitvoering van de publieke taak (het realiseren van de openbare ruimte inclusief het dok) in het gedrang komt.

Producten en diensten

Door de samenloop van publieke en private activiteiten kunnen risico's ontstaan. Als gevolg van ondernemersrisico's kunnen de continuïteit en betrouwbaarheid van de realisatie van het dok in gevaar komen. In dat geval lijdt de publieke taak onder de private activiteiten. Het is daarom van belang dat het college als toezichthouder criteria heeft waaraan ze de goede uitvoering van de publieke taak tijdig kan afmeten. Deze criteria heeft het college nog niet geformuleerd en maken op dit moment geen onderdeel uit van het gemeentelijk risicomanagement voor de Zuidas.

Financiering

De Zuidasonderneming heeft een prikkel ingebouwd om efficiënt te werken, zonder daarbij de taakuitvoering in gevaar te brengen. Enerzijds delen de private aandeelhouders mee in de winst, anderzijds mag pas winst uit de Zuidasonderneming worden onttrokken nadat het dok is opgeleverd. Omdat in een aantal gevallen kostenoverschrijdingen voor rekening van de toekomstige beheerders van de infrastructuur komen, is een transparante kostentoerekening van belang.

3.8.3 Conclusies rijkskaders voor organisaties op afstand

De rijkskaders voor organisaties op afstand geven aandachtspunten voor goed openbaar bestuur van de Zuidasonderneming. Deze aandachtspunten verbeteren het systeem van checks-and-balances en de informatievoorziening aan de gemeente(raad).

Aandachtspunten voor goed openbaar bestuur van de Zuidasonderneming

- Bij de Zuidasonderneming is nog onvoldoende geborgd dat informatie-eisen van de toezichthouders (het Rijk, de gemeente, de provincie, de Stadsregio Amsterdam en de aandeelhouders) op elkaar zijn afgestemd. Tussen het Rijk en de Zuidasonderneming zijn in de modaliteitenovereenkomst afspraken gemaakt over procedures voor informatie

uitwisseling. Tussen de gemeente en de Zuidasonderneming ontbreken deze specifieke afspraken.

- Over de tussentijdse informatievoorziening van de Zuidasonderneming aan de gemeente over het rapporteren over prestatie-indicatoren zijn geen afspraken gemaakt
- Tussen de gemeente en de Zuidasonderneming zijn geen afspraken gemaakt over de beloningssystematiek van de Raad van Bestuur of het integriteitsbeleid.
- Door de samenloop van publieke en private activiteiten kan als gevolg van ondernemersrisico's de continuïteit en betrouwbaarheid van de realisatie van het dok in gevaar komen. Het college heeft als toezichthouder nog geen criteria geformuleerd waaraan ze de goede uitvoering van de publieke taak tijdig kan afmeten.

3.9 Het deelnemingenbeleid van de gemeente en het Rijk

Zowel de gemeente als het Rijk hebben beleid geformuleerd voor deelnemingen. Met het voornemen in het prospectus om de Zuidasonderneming op te richten is dit beleid van belang voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad. In paragraaf 3.9.1 tot en met 3.9.3 beschrijven wij het gemeentelijk beleid. In paragraaf 3.9.4 zetten wij uiteen waarin het rijksbeleid afwijkt van het gemeentelijk beleid. In paragraaf 3.9.5 beantwoorden wij de vraag welke waarborgen zijn getroffen om de toekomstige informatievoorziening over de op te richten Zuidasonderneming aan de gemeenteraad te waarborgen.

3.9.1 Beschrijving deelnemingenbeleid

Het college heeft in de beleidsnotitie *Doelgericht op afstand* het gemeentelijke beleid over privatisering, deelnemingen en vertegenwoordigingen vastgelegd.¹

Uitgangspunt van het beleid is “nee, tenzij...”. Dit betekent dat de gemeente pas zelf activiteiten ter behartiging van het publiek belang ontplooit als de markt dat niet doet of wanneer het publieke belang niet door het geven een opdracht, subsidie of het stellen van regels door de markt kan worden behartigd. In de volgende paragrafen zetten wij uiteen welke informatie de gemeenteraad kan verwachten op basis van dit deelnemingenbeleid.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De informatievoorziening aan de gemeenteraad hangt samen met het stadium waarin de oprichting van de deelneming zich bevindt. Wij onderscheiden op hoofdlijnen de volgende fasen:

- I. Denkfase en onderzoeksfase
- II. Uitvoeringsfase en beheersfase.

3.9.2 Beschrijving fase I: Denk- en onderzoeksfase

In de denkfase toetst het college een (verzameling) van gemeentelijke activiteiten aan het uitgangspunt dat deze kunnen worden geprivatiseerd, uitgeplaatst, verzelfstandigd of beëindigd, tenzij er een publiek belang is dat voor een dergelijke afstoting in gedrang zou komen. Of iets een publiek belang is, is een politieke afweging. Het gaat om een belang dat het gemeentebestuur wil behartigen, met de gemeentelijke bevoegdheden kan behartigen en waar

¹ De commissie Kunst Sport en Bedrijven heeft op 6 maart 2008 kennis genomen de notitie *doelgericht op afstand*. De commissie heeft de gemeenteraad geadviseerd het stuk niet in behandeling te nemen, waarna het van de raadsagenda is afgevoerd.

vervolgens beleid en activiteiten worden ontwikkeld.¹ Daarbij hanteert het college het criterium dat de gemeente na afstoting nog voldoende invloed op de uitvoering heeft om de behartiging van dat publieke belang zeker te stellen. Bij verzelfstandiging kan immers het probleem ontstaan dat de gemeente aangesproken blijft worden, terwijl de sturingsmogelijkheden gedeeltelijk ontbreken.²

Nadat het college een besluit heeft genomen over het al dan niet afstoten, zal zij dit besluit voorleggen aan de desbetreffende raadscommissie. Indien deze raadscommissie daarom vraagt, zal vervolgens de gemeenteraad de gelegenheid krijgen zich over het collegebesluit uit te spreken.

Het college komt tot een (nauwkeurig) beeld over de haalbaarheid van de verzelfstandiging nadat zij de volgende stappen heeft doorlopen: het uitvoeren van een sterkte-zwakte (SWOT) analyse, het formuleren van de uitgangspunten voor een sociaal plan, het integraal doorlichten van de bedrijfsvoering en het in kaart brengen van kosten, baten en risico. Na deze stappen doorlopen te hebben kan het college een definitieve keuze maken over de positionering van een gemeentelijk onderdeel en deze keuze aan de gemeenteraad voorleggen.

Naast de gemaakte positioneringskeuze legt het college de gemeenteraad ook de uitgangspunten voor op het gebied van beleids- en bedrijfsvoering, personeel, corporate governance en financiën.

3.9.3 Beschrijving fase II: Uitvoeringsfase en beheersfase

Het college draagt in de uitvoeringsfase zorg voor de uitvoering van het genomen gemeentebesluit en is daartoe bevoegd binnen de grenzen van het toegekende budget. Na oprichting van de deelneming wordt de gemeenteraad structureel door het college geïnformeerd over de deelneming.

Het college heeft op grond van de het Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeenten (BBV) de plicht over deelnemingen verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en haar de noodzakelijke informatie te verstrekken. Jaarlijks legt het college daarom in de paragraaf *verbonden partijen*, die onderdeel is van de begroting en het jaarverslag, verantwoording af. Doel van deze paragraaf is de gemeenteraad inzicht te geven in de verbonden partijen (waaronder dus de deelnemingen) van de gemeente en de risico's die de gemeente hiermee (mogelijk) loopt. Daarnaast geeft de begrotingsparagraaf ten minste:³

- de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Het jaarverslag bevat de verantwoording over de realisatie van wat in de begroting is opgenomen.

¹ Bestuursdienst gemeente Amsterdam, "Doelgericht op afstand", maart 2008, p. 8.

² In de nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid is op pagina 22 een definitie opgenomen van publieke belangen: dit zijn *maatschappelijke belangen waarvoor de centrale overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt, omdat zij meent dat die zonder specifieke overheidsmaatregelen niet of onvoldoende worden behartigd*

³ Artikel 16 Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeenten (BBV).

Daarnaast kan het college de gemeenteraad actief informatie verstrekken over rechtshandelingen van de deelnemingen die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente.

3.9.4 Informatievoorziening bij deelnemingenbeleid Rijksoverheid

De rijksoverheid heeft haar beleid over deelnemingen vastgelegd in de *Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid*.¹ Jaarlijks legt de minister van Financiën verantwoording af over het deelnemingenbeleid in het jaarverslag staatsdeelnemingen. Net zoals de gemeenteraad, ontvangt de Tweede Kamer daarmee informatie over de deelnemingen. De informatie die het Rijk verstrekt is op de volgende punten ruimer dan die in de gemeente:

- Overzicht van staatsdeelnemingen met daarin informatie over het belang (%), het aantal fte, de sector en beheerder.
- Financiële gegevens van de deelnemingen met daarin informatie over het balanstotaal, de boekwaarde Eigen Vermogen, totaal opbrengsten, operationele kasstroom, nettowinst, totaal uitgekeerd dividend, door de staat ontvangen dividend, solvabiliteit en de rentabiliteit van het eigen vermogen (REV).
- Overzicht van bestuurders en commissarissen en hun beloning per deelneming.

3.9.5 Informatievoorziening over de Zuidas overeenkomstig het deelnemingenbeleid

Achtergrond oprichting dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam

Het college heeft in 1997 een projectdirecteur benoemd voor het Projectbureau Zuidas. Het bestuurlijk overleg in 2006 tussen de publieke partijen heeft geleid tot een samenwerkingsverband, waarbij is besloten om na definitieve besluitvorming over het prospectus, de Amsterdam Zuidas N.V. op te richten.² De overgang van een projectbureau naar de Zuidas N.V. duurde langer dan het college had voorzien. Daarom heeft het college op 11 november 2008 de raad verzocht om wensen en bedenkingen in te brengen inzake de instelling van de gemeentelijke dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam. De raad heeft op 21 januari 2009 geen wensen en bedenkingen ingebracht en heeft de voordracht zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd. Mogelijk zal de gemeenteraad in de toekomst nog een besluit moeten nemen over de oprichting van de Amsterdam Zuidas N.V. Volgens de gemeentewet (artikel 196 lid 4) zal de gemeenteraad zich hierover moeten uitspreken en zal Gedupeerde Staten van de provincie Noord-Holland hierover moeten besluiten.

Fase I. denk- en onderzoeksfase

Bij het besluitvormingsproces rondom de oprichting van de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam is geen onderscheid gemaakt tussen de denk- en de onderzoeksfase. Formeel is voor de oprichting van een diensttak een denk- en onderzoeksfase ook niet nodig. Maar omdat de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam is opgericht met het oog op de oprichting van de toekomstige Zuidasonderneming acht de rekenkamer deze fasen wel van belang. Uitgangspunt voor het college is het oprichten van een pps geweest. De raadscommissie

¹ Op 7 december 2007 heeft de Minister van Financiën de Nota Staatsdeelnemingenbeleid aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aangegeven dat dit beleid zal worden toegepast op het beheer van de staatsdeelnemingen.

² Op 31 januari 2006 is de bestuurlijke overeenkomst Zuidas-Dok getekend door ondermeer vertegenwoordigers van de Staat en de gemeente. In artikel 5.3 is aangegeven dat de Zuidas-dok Onderneming, de latere Amsterdam Zuidas N.V. wordt opgericht na gunning. Onder gunning wordt in dit verband verstaan *het besluit van de Staat en de Gemeente om Private Participanten Effecten toe te kennen aan één of meer Inschrijvers*.

ROW is op 3 december 2008 in de gelegenheid gesteld om op de raadsvoordracht te reageren. Op 21 januari 2009 heeft de gemeenteraad de voordracht goedgekeurd.

De rekenkamer constateert dat de gemeenteraad niet is voorzien van de voorgeschreven informatie over de uitgangspunten op het gebied van beleids- en bedrijfsvoering en personeel. Via het prospectus is de gemeenteraad wel geïnformeerd over de financiën, maar de gemeenteraad is beperkt geïnformeerd over de corporate governance.

Fase II uitvoeringsfase en beheersfase

De rekenkamer constateert dat, indien de Zuidasonderneming is opgericht de gemeenteraad op basis van het deelnemingenbeleid slechts in beperkte mate hoeft te worden geïnformeerd. Informatie volgt jaarlijks in de begroting en het jaarverslag en in uitzonderlijke gevallen tussentijds wanneer de deelneming voornemens is rechtshandelingen te verrichten die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente. Dit wijkt overigens niet af van de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd over haar deelneming in Schiphol.

3.9.6 Conclusie deelnemingenbeleid van de gemeente en het Rijk

De informatievoorziening aan de gemeenteraad kan in twee fasen worden onderscheiden. In de eerste fase wordt onderzocht of een organisatie op afstand wordt geplaatst. In de tweede fase gaat het om de informatievoorziening als een organisatie op afstand is geplaatst.

Op 21 januari 2009 heeft de gemeenteraad besloten akkoord te gaan met de raadsvoordracht voor de oprichting van de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam. Deze dienst is een voorloper van de nog op te richten Zuidasonderneming. De gemeenteraad is tot maart 2009 niet voorzien in de voorgeschreven informatie. Bij de voorgelegde positioneringskeuze had de gemeenteraad voorzien moeten worden van informatie over het beleid en de bedrijfsvoering, het personeel, corporate governance en financiën.

Wanneer een organisatie op afstand wordt geplaatst betekent dit dat de gemeenteraad minder informatie zal ontvangen. Dit geldt niet alleen bij de toekomstig op te richten Zuidasonderneming, maar ook voor reeds bestaande deelnemingen waaronder die in Schiphol.

Op basis van het deelnemingenbeleid behoeft het college de gemeenteraad beperkt te informeren. Informatie verloopt jaarlijks in de begroting en het jaarverslag en in uitzonderlijke gevallen tussentijds wanneer de deelneming voornemens is rechtshandelingen te verrichten die ingrijpende gevolgen heeft voor de gemeente.

De informatie die de Tweede Kamer ontvangt over de deelnemingen van het Rijk is uitgebreider dan die in de gemeente. Naast enkele kengetallen ontvangt de Tweede Kamer ook informatie over de bestuurders en commissarissen en hun beloning.

3.10 Informatievoorziening over de Zuidas aan de gemeenteraad in kaart gebracht en gecommuniceerd?

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag of de toekomstige informatievoorziening over de Zuidas aan de gemeenteraad in kaart is gebracht en vooraf met de gemeenteraad is gecommuniceerd, wanneer het Zuidasproject wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming.

Aanpak

Wij zijn per regeling nagegaan welke informatie aan de gemeenteraad moet worden verstrekt in het geval dat een organisatie op afstand wordt geplaatst. Vervolgens zijn wij nagegaan of het college de gemeenteraad heeft voorzien van een toegankelijk overzicht van de toekomstige informatievoorziening over het Zuidasproject.

3.10.1 Bevindingen

De rekenkamer heeft via documentenanalyses en interviews vastgesteld dat een overzicht met de toekomstige informatievoorziening voor de gemeenteraad niet is opgesteld. Daarom heeft de rekenkamer op basis van de 7 geschetste regelingen geïnventariseerd welke informatie de gemeenteraad minimaal van het college behoort te ontvangen. De resultaten van deze informatievoorziening zijn samengevat in tabel 3.4.

Tabel 3.4 – Informatievoorziening aan de gemeenteraad na oprichting Zuidasonderneming

Gemeentelijk kader	Informatie op basis van regeling	Te verstrekken informatie
Regelingen risicovolle projecten	Ja	Basis- en voortgangsrapportages
Regeling kredieten	Nee	Geen informatie
Gemeentelijke regelingen voor de ontwikkeling van de openbare ruimte <ul style="list-style-type: none"> • Plaberum • Resultaat Actieve Grondexploitatiegebieden (RAG) • Financieel perspectief • Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (PRI) 	Plaberum gedeeltelijk, overige regelingen niet meer van toepassing	Visie, bestemmingsplannen
Gemeentelijk beleid voor risicomanagement	Ja	Via de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening op hoofdlijnen en in detail via de basisrapportage en de voortgangsrapportage
Rijksregeling voor een onafhankelijke toetst bij de oprichting van een rechtspersoon	Nee	

Gemeentelijk kader	Informatie op basis van regeling	Te verstrekken informatie
Rijkskaders voor organisaties op afstand	Nee	
Het deelnemingenbeleid van de gemeente en het Rijk	Ja	Jaarlijks in de begroting en het jaarverslag over verbonden partijen

De rekenkamer merkt op dat zolang het Zuidasproject niet wordt aangewezen als een risicovol project, de gemeenteraad slecht op hoofdlijnen door het college zal worden geïnformeerd over het Zuidasproject.

De tabel geeft op basis van de gemeentelijke kaders een minimumpositie weer waarover de gemeenteraad wordt geïnformeerd. Het staat de gemeenteraad vrij om aanvullende afspraken te maken met het college over de informatievoorziening. De informatievoorziening tussen de gemeente en de Zuidasonderneming is binnen het prospectus vastgelegd in diverse overeenkomsten. Wanneer de gemeenteraad aanvullende afspraken maakt met het college over de informatievoorziening, is het van belang dat het college vaststelt of zij deze informatie al standaard verkrijgt binnen de overeenkomsten of dat het college hierover aanvullende afspraken moet maken met de Zuidasonderneming.

Het college zal in de toekomst informatie verkrijgen van de Zuidasonderneming in haar rol als aandeelhouder en als deelnemer van het afstemmingsoverleg, bestuurlijk platform en de stuurgroep van de Zuidasonderneming. Afhankelijk van de situatie zal het college verplicht zijn om de gemeenteraad te informeren over ontwikkelingen bij de Zuidasonderneming.

Het college zal vanuit haar rol als aandeelhouder kwartaalrapportages inclusief een toelichting van de Zuidasonderneming ontvangen met daarin informatie over:

- Overzicht van de voortgang van het project.
- Resultatenoverzicht/winst- en verliesrekening.
- Cash-flow/liquiditeiten overzicht.
- Balans.
- Prognose voor de in het volgende kwartaal verwachte investeringen en omzet.
- Voortschrijdend budget.

In haar rol als deelnemer van het afstemmingsoverleg, bestuurlijk platform en de stuurgroep van de Zuidasonderneming ontvangt het college(lid) ondermeer informatie over:

- wijzigingen van de functionele programma's van eisen;
- (wijzigingen in het) definitief ontwerp;
- (wijziging van) de planning;
- de oplevering van de ruimtelijke infrastructuur;
- planvoorbereiding voor onder meer:
 - voorstellen tot actualisering van de Visie Zuidas (ontwerp);
 - stedenbouwkundig plan;
 - voorstellen tot ruimtelijke besluiten (onder andere bestemmingsplan en stedenbouwkundig plan);
 - inrichtingsplan per deelgebied, voorstellen voor (de realisatie van) waterbergings- en afvoercapaciteit;

- een afwijking van de risicoverdeling tussen de Zuidasonderneming en de gemeente;
- het functioneren van het Loket Zuidas;
- de uitwerking van het Functioneel Programma van Eisen en Definitief Ontwerp, de voorbereidingsplanning en de uitvoeringsplanning en eventuele wijzigingen daarvan;
- de tijdige verlening van de benodigde vergunningen, ontheffingen, beschikkingen en toestemmingen;
- de door de Zuidasonderneming te vervaardigen documenten voor de organisatie van de aanbesteding van de opdracht voor de bouw van de Modaliteit A10 en Modaliteit Zware Rail, waaronder mede begrepen het uitvoeringscontract;
- het interfacemanagement en de te ontwikkelen risicobeperkende maatregelen.

3.10.2 Conclusies over in kaart brengen en communiceren van toekomstige informatievoorziening

De in de toekomst te verstrekken informatie aan de gemeenteraad, in het geval dat de Zuidasonderneming is opgericht, is door het college niet vooraf in kaart gebracht en is nog niet met de gemeenteraad gecommuniceerd.

Bij toepassing van de gemeentelijke regelingen zal de gemeenteraad slechts op hoofdlijnen door het college worden geïnformeerd over het Zuidasproject via:

- de Visie Zuidas;
- de bestemmingsplannen (omdat de gemeenteraad deze moet vaststellen);
- de paragrafen *weerstandsvormogen* en *verbonden partijen* in de jaarlijkse begroting en jaarrekening.

Wanneer de regeling risicovolle projecten van toepassing wordt verklaard op het Zuidasproject, zal de gemeenteraad uitgebreider worden geïnformeerd. Eénmalig via de basisrapportages en vervolgens via de voortgangsrapportages.

De gemeenteraad kan aanvullende afspraken maken met het college over de informatievoorziening over het Zuidasproject. Voor het college is het in dat geval van belang dat zij vaststelt of zij ook nadere afspraken moet maken met de Zuidasonderneming. Nader afspraken tussen het college en de Zuidasonderneming zijn niet nodig wanneer het college al recht heeft op de informatie op grond van de gemaakte afspraken in het prospectus. Op basis van de reeds gemaakte afspraken in het prospectus ontvangt het college op hoofdlijnen de volgende informatie:

- Financiële kwartaalrapportages, waarbij ook wordt ingegaan op de voortgang van het project.
- Informatie over het plannen, realiseren en opleveren van de infrastructuur.
- Informatie over het plannen, realiseren en opleveren van de openbare ruimte.
- De risicoverdeling tussen de Zuidasonderneming en de gemeente.

3.11 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de eerste onderzoeksvraag:

Zijn er voldoende waarborgen voor een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad over de ontwikkeling van het Zuidasproject, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben wij vastgesteld of:

- I. De informatievoorziening aan de gemeenteraad voldoet aan kaders van het Rijk en de gemeente.
- II. De beoogde informatievoorziening aan de gemeenteraad in kaart is gebracht en vooraf is gecommuniceerd met de gemeenteraad.

Wij komen tot de volgende conclusies:

1. De gemeenteraad heeft zich actief laten informeren over de Zuidas.
2. De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de Zuidas is tot op heden op een aantal punten te beperkt geweest.
3. Het college heeft de toekomstige informatievoorziening onvoldoende in kaart gebracht voor de gemeenteraad.
4. Op basis van de huidige afspraken is een adequate informatievoorziening in de toekomst niet volledig gewaarborgd.
5. De gemeentelijke organisatie is nog onvoldoende toegerust om de gemeenteraad te voorzien van specifieke informatie over het Zuidasproject.

3.11.1 Gemeenteraad heeft zich actief laten informeren

Om meer helderheid te krijgen over het Zuidasproject heeft de gemeenteraad het initiatief genomen om zich na het uitbrengen van het prospectus in december 2007 actief te laten informeren. In kennissessies met experts van zowel binnen als buiten de gemeente heeft de raad zich uitvoerig laten informeren. De gemeenteraad heeft presentaties bijgewoond, het Zuidasgebied bezocht en zich nader laten informeren door sprekers. Daarnaast zijn in de diverse raadscommissies en tijdens de behandeling in de gemeenteraad vele mondelinge en schriftelijke vragen gesteld. Bovendien zijn moties en amendementen ingediend en deels aangenomen over zowel de inhoud van het project als voor de toekomstige aansturing, informatievoorziening en evaluatie van het project. Door het handelen van de gemeenteraad heeft het college aanvullende informatie verstrekt, waarmee de informatievoorziening aan de gemeenteraad is verbeterd.

3.11.2 Huidige informatievoorziening is op onderdelen te beperkt geweest

Ondanks de hoeveelheid informatie die de gemeenteraad heeft ontvangen over de Zuidas, is de informatievoorziening op de volgende punten te beperkt geweest:

- Het prospectus is niet volledig en het college had de gemeenteraad in 2006 beter kunnen informeren bij de raadsvoordracht voor het vaststellen van de bestuurlijke overeenkomst Zuidas-dok.
- De kredietaanvragen voor het Zuidasproject van circa € 93 miljoen zijn nog niet door de gemeenteraad goedgekeurd, waardoor het budgetrecht van de gemeenteraad is aangetast.
- De informatie aan de gemeenteraad over kredieten is onvolledig.

- De risicoanalyse is onvolledig en de voorgestelde beheersmaatregelen zijn veelal niet getroffen.

De bovenstaande punten zijn hieronder toegelicht.

Onvolledig prospectus en ontoereikende informatievoorziening bij besluitvorming bestuurlijke overeenkomst door raad

Het *Prospectus Zuidas Amsterdam* is primair gericht op de private partijen en daarmee minder gericht op de gemeenteraad. Het college heeft in de raadsvoordracht aangegeven dat het prospectus volledig is, maar de rekenkamer heeft geconstateerd dat bijlagen in het prospectus ontbreken.

Daarnaast had het college de gemeenteraad in 2006 beter kunnen informeren bij de raadsvoordracht voor het vaststellen van de bestuurlijke overeenkomst Zuidas-dok. Wethouder Stadig heeft op 31 januari 2006 de bestuurlijke overeenkomst ondertekend en heeft (in de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer van 8 februari 2006) aangegeven dat de bestuurlijke overeenkomst al was ondertekend en dat de overeenkomst een opschortende voorwaarde bevat. Deze informatie is niet vermeld in de raadsvoordracht.

Kredietaanvragen Zuidas nog niet door de raad goedgekeurd en aantasting budgetrecht

Voor 2008 en 2009 zijn (aanvullende) kredieten nodig van circa € 93 miljoen voor de Zuidas. Enerzijds voor bestaande deelexploitaties (€ 37,5 miljoen) en anderzijds voor de bereikbaarheid, voorinvesteringen in het dok en bodemsanering (€ 55,5 miljoen). De raad heeft in maart 2009 nog geen kredietvoorstel van het college ontvangen. Ondanks het ontbreken van kredietbesluiten is eind 2008 € 0,84 miljoen ten laste van de kredieten verantwoord. Daarnaast is het budgetrecht van de gemeenteraad ook aangetast, omdat zij niet betrokken is geweest bij het vaststellen van de begroting Zuidas 2008.

Informatie over kredieten onvolledig

De gemeenteraad is tot op heden niet volledig via de jaarrekening van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam geïnformeerd over de kredieten van de Zuidas. Volgens de *regeling kredieten* had de gemeenteraad geïnformeerd moeten worden over de geraamde kosten van deelprojecten (inclusief 'cost to complete'), de realisatie daarvan en de maatregelen die zijn getroffen voor het beheersen van de belangrijkste risico's.

Risicoanalyse onvolledig en beheersmaatregelen niet getroffen

De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente begin 2008 een risicoanalyse heeft laten uitvoeren waarin de vraag beantwoord wordt wat de kosten, baten en restrisico's voor de gemeente zijn, ervan uitgaande dat de Zuidasonderneming wordt opgericht. De publieke belangen van de gemeente hoeven immers niet parallel te lopen met de bedrijfseconomische belangen van de Zuidasonderneming. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat begin 2009 veel van de gesignaleerde risico's nog steeds bestaan en dat de aanbevolen beheersmaatregelen niet zijn getroffen of overgenomen. Daarnaast constateert de rekenkamer dat een aantal risico's voor de gemeente niet zijn benoemd, waaronder:

- De bijdrage in het financiële verlies voor private partijen is begrensd via *de blauwe stip*. Een begrenzing van de winst voor private partijen ontbreekt. Er zijn geen afspraken tussen de publieke en private partijen gemaakt over een winstniveau waarboven de winst voor een groter deel ten goede komt aan de publieke partijen (*het groene plafond*⁶⁷).
- De gemeenteraad moet extra betalen voor scopewijzigingen in het stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen, terwijl kostenvoordelen ten gunste komen van de Zuidasonderneming.
- Anders dan bij de andere subsidies aan de Zuidasonderneming, verleent de Stadsregio Amsterdam een subsidie van € 90 miljoen aan de gemeente Amsterdam en niet rechtstreeks aan de Zuidasonderneming. In de situatie waarin de subsidievoorwaarden van de Stadsregio Amsterdam niet worden gerealiseerd, zal de gemeente Amsterdam de subsidie (gedeeltelijk) terug moeten betalen aan de Stadsregio. Tussen de gemeente Amsterdam en de Zuidasonderneming zijn geen afspraken gemaakt dat in dat geval de Zuidasonderneming de subsidie terugbetaalt aan de gemeente Amsterdam.
- De subsidie van de provincie Noord-Holland van € 75 miljoen wordt niet geïndexeerd. Vertraging van de definitieve vaststelling van het prospectus vermindert de facto de omvang van de bijdrage van de provincie.

3.1.1.3 De toekomstige informatievoorziening is onvoldoende in kaart gebracht

De beoogde informatievoorziening aan de gemeenteraad, in het geval dat de Zuidasonderneming is opgericht, is door het college onvoldoende vooraf in kaart gebracht en is derhave niet met de gemeenteraad gecommuniceerd.

Uit inventarisatie van de Rekenkamer Amsterdam blijkt dat na oprichting van de Zuidasonderneming de gemeenteraad op basis van de gemeentelijke regelingen slechts op hoofdlijnen door het college zal worden geïnformeerd over het Zuidasproject via:

- De vast te stellen bestemmingsplannen.
- De paragrafen *weerstandsvormogen* en *verbonden partijen* in de jaarlijkse begroting en jaarrekening.

Het Zuidasproject is een risicovol project, zowel volgens de criteria van de gemeente als internationale criteria. Toch is het Zuidasproject nog niet aangewezen als risicovol project binnen de regeling risicovolle projecten. Indien de regeling wel van toepassing wordt verklaard op het Zuidasproject, zal de gemeenteraad uitgebreider worden geïnformeerd; éénmalig via de basisrapportage en vervolgens via de voortgangsrapportages.

De gemeenteraad kan aanvullende afspraken maken met het college over de informatievoorziening over het Zuidasproject. Voor het college is het in dat geval van belang dat zij vaststelt of zij ook nadere afspraken moet maken met de Zuidasonderneming. Nadere afspraken tussen het college en de Zuidasonderneming zijn niet nodig wanneer het college al recht heeft op de informatie op grond van de gemaakte afspraken in het prospectus. Op basis van de reeds gemaakte afspraken in het prospectus ontvangt het college informatie. Op hoofdlijnen betreft dit:

- Financiële kwartaalrapportages, waarbij ook wordt ingegaan op de voortgang van het project.
- Informatie over het plannen, realiseren en opleveren van de verschillende infrastructuur.
- Informatie over het plannen, realiseren en opleveren van de openbare ruimte.
- De risicoverdeling tussen de Zuidasonderneming en de gemeente.

3.11.4 Adequate informatievoorziening in de toekomst niet volledig gewaarborgd

De beoogde informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad is gebaseerd op de gemeentelijke kaders en de afspraken die zijn gemaakt in het prospectus. De rekenkamer concludeert dat de beoogde informatievoorziening aan de gemeenteraad te beperkt is, omdat:

- De nut- en noodzaakanalyse geen onderdeel uitmaakt van de basisrapportage en een onafhankelijke oordeel ontbreekt bij de rapportages over risicovolle projecten.
- Het college haar informatiebehoefte onvoldoende heeft gedefinieerd en geen afspraken heeft gemaakt met de Zuidasonderneming over aanvullende informatievoorziening.
- De gemeenteraad niet automatisch wordt geïnformeerd over het stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen.

Nut- en noodzaakanalyse en het onafhankelijke oordeel ontbreken bij risicovolle projecten

De *regeling risicovolle projecten* heeft twee soorten producten die van belang zijn voor de gemeenteraad om risicovolle projecten te volgen en te beheersen; de basisrapportage en de voortgangsrapportages. In de huidige opzet van de basisrapportage zal de gemeenteraad geen onderbouwing van de nut- en noodzaakanalyse van het dokmodel en de gekozen pps-constructie ontvangen.

Voor de voortgangsrapportage is nog onbekend met welke frequentie het college deze uitbrengt. Bij het Rijk wordt de voortgangsrapportage tenminste eens per halfjaar uitgebracht.

Een positief punt van de gemeentelijke regeling is dat deze veel aandacht besteedt aan risicomangement. Daarmee komt de regeling risicovolle projecten tegemoet aan aanbevelingen uit eerdere onderzoeken naar tegenvallers bij grote projecten, zoals de Afvalverwerkingsinstallatie.

De gemeentelijke regeling blijft achter op het punt van begeleidende accountants-rapportages, die als onafhankelijke toets kunnen dienen op en zekerheid kunnen geven over de gerapporteerde risico's en genomen maatregelen in de rapportages. Hierdoor blijft de mogelijkheid bestaan dat risico's die wel bekend zijn niet (duidelijk) gerapporteerd worden. Juist die situatie deed zich voor bij de realisatie van de Afvalverwerkingsinstallatie. Onafhankelijk opgestelde accountantsrapportages die aan vooraf opgestelde eisen moeten voldoen, kunnen raadsleden meer zekerheid geven over de validiteit van de voortgangsrapportages.

Informatiebehoefte onvoldoende gedefinieerd en aanvullende afspraken ontbreken

Door de samenloop van publieke en private activiteiten kan als gevolg van ondernemersrisico's de continuïteit en betrouwbaarheid van de realisatie van het dok in gevaar komen. Het college heeft als toezichthouder nog geen criteria geformuleerd waaraan ze de goede uitvoering van de publieke taak tijdig kan afmeten. Ook ontbreken SMART-C geformuleerde beleidsdoelen waarover de Zuidasonderneming zou moeten rapporteren.

Het college heeft minder afspraken gemaakt met de Zuidasonderneming dan het Rijk over informatie-uitwisseling. Bovendien zijn er geen afspraken gemaakt over het rapporteren over prestatie-indicatoren, waaronder de mate van realisatie van afspraken in Programma's van Eisen. Dit kan een belemmering vormen wanneer het college op ad hoc basis informatie wil verkrijgen van Zuidasonderneming. Bovendien bestaat het risico dat het college zich tegenover de gemeenteraad niet kan verantwoorden over de realisatie van gemeentelijke doelen.

De gemeenteraad wordt niet automatisch geïnformeerd over het stedenbouwkundige plan
Wanneer een stedelijk project door de gemeente wordt gerealiseerd is het *plaberum* van toepassing. De gemeenteraad krijgt in dat geval informatie over het stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen. Tussen de Zuidasonderneming en de publieke partijen zijn in de samenwerkingsovereenkomst afspraken gemaakt over het goedkeuren van deze plannen. In tegenstelling tot het plaberum keurt het college de plannen goed in plaats van goedkeuring door de gemeenteraad. Hierdoor vervalt het automatisme dat de gemeenteraad door het college zal worden geïnformeerd over het toekomstige stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen.

3.11.5 Gemeentelijke organisatie op onderdelen onvoldoende toegerust

De huidige gemeentelijke organisatie is op onderdelen nog onvoldoende toegerust om de gemeenteraad te voorzien van noodzakelijke informatie over het Zuidasproject wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht. De rekenkamer heeft geen omvattend draaiboek of plan aangetroffen waarin het volgende is beschreven:

- De procedures voor een toegesneden planning- en controlcyclus, waarbij informatieverzameling, risicomanagement en rapportering worden ingebed in de gemeentelijke organisatie.
- Het aanwijzen van organisatieonderdelen binnen de gemeente die verantwoordelijk zullen worden voor het risicomanagement, het vervullen van de aandeelhoudersrol, de opdrachtgever van modaliteiten en inrichting van het openbaar gebied, het uitoefenen van het bevoegd gezag, de contractpartner in de samenwerkings-overeenkomst en de 'veilingmeester' van 60% van de aandelen in de Zuidasonderneming.
- De bevoegdheden waarbinnen de functionarissen van de dienstonderdelen binnen de gemeente mogen handelen.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat:

- Het college geen zelfstandige onderzoeksbevoegdheden bij de Zuidasonderneming heeft.
- Het college gerechtigd is om, in dringende gevallen, maatregelen te treffen als de Zuidasonderneming haar verplichting niet nakomt bij het ontwerpen, bouwen of opleveren van de ondergrondse en bovengrondse infrastructuur.
- Het college voornemens was om na het zomerreces 2008 een besluit te nemen over het oprichten van een expertisecentrum, zodat kennis over contractering en uitvoeringsmanagement bij grote (infra)projecten beter benut kan worden. De rekenkamer vindt het positief dat de gemeenteraad de versnipperde kennis wil bundelen. De rekenkamer constateert dat het college in maart 2009 nog geen besluit heeft genomen en dat het centrum nog niet is opgericht.

4 Sturing en toezicht door gemeenteraad

Om vast te stellen of de gemeenteraad voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden heeft bij de ontwikkeling van het Zuidasproject, wanneer het project wordt gerealiseerd via de Zuidasonderneming, beantwoorden wij twee onderzoeksvragen:

1. *Welke sturings- en toezichtmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij de ontwikkeling van het Zuidasproject wanneer het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?* (paragraaf 4.1)
2. *Heeft het college de te nemen besluiten door de gemeenteraad over het Zuidasproject in de tijd uiteengezet? Heeft het college dit tijdschema voorafgaande aan het besluit over het prospectus aan de gemeenteraad voorgelegd?* (paragraaf 4.2)

4.1 Sturings- en toezichtmogelijkheden gemeenteraad

Sturingsmogelijkheden

Met (bij)sturingsmogelijkheden doelen wij in dit verband op de mogelijkheid van de gemeenteraad om de kaders voor het Zuidasproject vast te stellen en het college van burgemeester en wethouders er op aan te kunnen spreken als aan die kaders niet wordt voldaan.

Met kaders bepaalt de raad het speelveld van het college, zowel inhoudelijk, financieel als procedureel. Binnen deze kaders oefent het college haar bestuursbevoegdheden uit. Op verschillende momenten heeft de gemeenteraad al kaders gesteld of kan zij nog kaders stellen voor het Zuidasproject. Wij onderscheiden:

- De Visie Zuidas (reeds vastgesteld in de gemeenteraad van 25 juni 2008) als onderdeel van het nog vast te stellen prospectus.
- De kaderstellende verordeningen en gemeentelijke regelingen.
- De gemeentelijke begroting. In de begroting is aangegeven dat voor de samenwerkingsvorm met private partijen wordt gekozen zodat een toets van de markt wordt verkregen, het risico kan worden gedeeld met marktpartijen en het risicomanagement kan worden verbeterd. Bovendien zijn in de begroting middelen vrijgemaakt voor de ontwikkeling en uitvoering van de publiek rol van de gemeente in de Zuidasonderneming.

1

Toezichtmogelijkheden

Heldere kaders vooraf geven het college niet alleen richting bij het uitvoeren van haar taak. Ook wordt de toezichthoudende taak van de gemeenteraad daardoor vereenvoudigd; immers de gemeenteraad heeft zelf een norm gecreëerd om te toetsen of het college daaraan heeft voldaan. Onder toezicht verstaan wij in dit verband: *het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.*²

Voor het houden van toezicht moet de gemeenteraad informatie verzamelen. Uit de analyse van de rekenkamer in hoofdstuk 3 blijkt dat de gemeenteraad na het oprichten van de

¹ Gemeente Amsterdam, RAADSDRUK Begroting 2009, 8 oktober 2008, p. 364 en 287.

² Algemene Rekenkamer, "Kaders voor Toezicht en verantwoording", februari 2008, p. 15.

Zuidasonderneming de volgende informatie over de Zuidas krijgt op basis van de gemeentelijke regelingen:

- Jaarlijks via de paragrafen *weerstandsvormogen* en *verbonden partijen* in de begroting en jaarrekening.
- Indien het Zuidasproject als een risicovol project wordt aangewezen, wordt de raad eenmalig geïnformeerd via de basisrapportage en daarna via de voortgangsrapportages uit de regeling risicovolle projecten.
- De vast te stellen bestemmingsplannen.

Indien de gemeenteraad aanvullende informatie wenst, kan zij daarover afspraken maken met het college of kan zij zelf informatie verzamelen.

Aanpak

Om de sturings- en toezichtmogelijkheden van de gemeenteraad te onderzoeken in het geval de Zuidasonderneming is opgericht, richt de rekenkamer zich op de vraag welke besluitvormingsmomenten er voor de gemeenteraad resteren op basis van de bestaande gemeentelijke kaders. Tot deze gemeentelijke kaders rekenen wij:

- Kaders voor projecten, waaronder de regeling kredieten, de regeling risicovolle projecten en het deelnemingenbeleid van de gemeente (4.1.1.).
- Kaders voor ruimtelijke projecten, waaronder het plaberum, de bouwportemonnee, het erfpachtbeleid, hoogbouwbeleid, de welstandsnota, Wro-procedures en het PBI (4.1.2.).
- Het nog vast te stellen prospectus (4.1.3.).

Voor deze kaders vergelijken wij de punten waarover de gemeenteraad mag besluiten indien een project geheel binnen het publieke domein wordt uitgevoerd en wanneer het project wordt gerealiseerd in een pps-verband, zoals de Zuidasonderneming. Wij zullen niet afzonderlijk ingaan op informatie die ten grondslag ligt aan de (te nemen) besluiten voor de Zuidas. Dit hebben wij in hoofdstuk 3 uiteengezet. Op basis van deze informatie en de besluiten die de gemeenteraad kan nemen, zal de gemeenteraad kunnen interveniëren.

4.1.1 Kaders voor projecten

De gemeente heeft 3 kaders die van toepassing zijn op grote ruimtelijke projecten:

- het deelnemingenbeleid van de gemeente;
- de regeling kredieten;
- de regeling risicovolle projecten.

Deelnemingenbeleid

Met het deelnemingenbeleid kan het college de afweging maken om bestaande gemeentelijke activiteiten te privatiseringen, uit te plaatsen of te verzelfstandigen. Dit beleid is niet specifiek toegesneden op verzelfstandiging van projecten. Bij de op te richten Zuidasonderneming gaat het om een grootschalig project dat wordt gerealiseerd binnen een pps-verband. Dit pps-verband eindigt na realisatie van het project. Het college hanteert bij het afstoten van gemeentelijke activiteiten vier fasen: de denk-, onderzoeks-, uitvoerings- en nazorg- en beheersfase. Omdat het bij het Zuidasproject gaat om het verzelfstandigen van een groot ruimtelijk project hanteerde de rekenkamer de volgende fasenindeling:

1. *Denkfase*: waarin het college een keuze maakt voor het al dan niet privatiseren, uitplaatsen of verzelfstandigen van een activiteit.
2. *Onderzoeksfase*: waarin het college een nauwkeurig beeld over haalbaarheid schetst.
3. *Oprichtingsfase*: waarbij college zorg draagt voor de uitvoering van de verzelfstandiging.
4. *Beheersfase*: waarbij de ambtelijke projectleiding het collegebesluit afwikkelt.
5. *Opheffingsfase*: waarin de publieke taken weer terugkomen bij de gemeente.

De gemeenteraad kan in de onderzoeks- en oprichtingsfase de volgende besluiten nemen:

- Het deelnemingenbeleid schrijft voor dat de gemeenteraad in de *onderzoeksfase* een besluit neemt over verzelfstandiging van een gemeentelijk onderdeel. Hierbij neemt de gemeenteraad in de onderzoeksfase tevens een daaraan gerelateerd besluit over de uitgangspunten op het gebied van beleids- en bedrijfsvoering, personeel, corporate governance en financiën voor de uit te plaatsen activiteiten.
- In de *oprichtingsfase* besluit het college welke juridische vorm de deelneming krijgt, bijvoorbeeld een BV, NV of een stichting. De oprichting van of deelname in deze nieuwe organisatie vergt goedkeuring van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland. Daaraan voorafgaand moet de gemeenteraad in de gelegenheid zijn gesteld wensen en bedenkingen te uiten over de oprichting of deelname.
- Wanneer het gemeentelijke financiële belang in een deelneming omvangrijk is en de deelneming ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, moet de gemeenteraad een besluit nemen over de beloning van de bestuurders.¹ Dit besluit moet worden genomen voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering van de deelneming, zodat het college dit raadsbesluit kan meenemen in het te nemen aandeelhoudersbesluit.

Bij een deelneming oefent het college de rechten uit die de gemeente als aandeelhouder heeft en legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan door het nemen van de volgende besluiten het college sturen:

- Het bijstellen van algemene beleidskaders waarbinnen het college privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten.
- Een besluit nemen dat het college de gemeenteraad moet voorzien van aanvullende informatie over de deelneming.
- Via het budgetrecht invloed uitoefenen op de gang van zaken omtrent de gemeentelijke deelnemingen (bijvoorbeeld via subsidie).

De gemeenteraad is op 21 januari 2009 akkoord gegaan met het instellen van de gemeentelijke dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam. Het college sorteert daarmee voor op de nog op te richten Zuidasonderneming indien het prospectus wordt goedgekeurd.

De besluitvormingsmogelijkheden van de gemeenteraad nemen af bij het oprichten van een NV of BV, in vergelijking tot de situatie dat de gemeente zelf alle activiteiten uitvoert. Daar staat tegenover dat de gemeente als aandeelhouder zeggenschap en besluitvormingsmogelijkheden krijgt in de deelneming als aandeelhouder. De gemeenteraad treedt niet rechtstreeks op als aandeelhouder in de deelneming, maar het college vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder. Wanneer de gemeenteraad haar invloed wil uitoefenen op een deelneming zal zij dit via het college moeten doen. Deze invloed kan de

¹ College Burgemeester en Wethouders, "Verdeling beslissingsbevoegdheid bij aandeelhoudersbesluiten", agendapunt A2, 11 maart 2008.

gemeenteraad uitoefenen via het gemeentelijk deelnemingenbeleid en door aanvullende afspraken te maken met het college.

De gemeenteraad kan op basis van het gemeentelijk beleid bij de oprichting van de Zuidasonderneming en in de periode daarop volgend de volgende besluiten nemen:

- Besluiten nemen over de oprichting van de Zuidasonderneming en over de uitgangspunten op het gebied van beleids- en bedrijfsvoering, personeel, corporate governance en financiën voor de uit te plaatsen activiteiten.
- Besluiten over de beloning van de bestuurders.
- Het bijstellen van algemene beleidskaders waarbinnen het college privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten.
- Besluiten dat het college de gemeenteraad moet voorzien van aanvullende informatie over de Zuidasonderneming.
- De raad kan via het budgetrecht haar invloed uitoefenen op de gang van zaken omtrent de gemeentelijke deelnemingen, bijvoorbeeld door het goedkeuren van aanvullende opdrachten als gevolg van scopewijzigingen, de jaarlijkse indexatie van het aandelenkapitaal in de Zuidasonderneming en het bestemmen van het dividend van de Zuidasonderneming binnen de gemeentelijke begroting.

De rekenkamer constateert dat er in maart 2009 tussen de gemeenteraad en het college, naast het gemeentelijke deelnemingenbeleid, geen nadere specifieke afspraken zijn gemaakt. De gemeenteraad heeft niet aangegeven over welke toekomstige aandeelhoudersbesluiten het college de gemeenteraad vooraf moet informeren, dan wel over welke onderwerpen de gemeenteraad voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering een besluit wil nemen. In paragraaf 4.1.3 zetten wij de aandeelhoudersbesluiten nader uiteen.

Regeling kredieten

Indien een groot ruimtelijk project binnen het publieke domein wordt uitgevoerd neemt de gemeenteraad voorafgaande aan de start van een project een kredietbesluit. Na oprichting van de Zuidasonderneming worden de investeringen door de Raad van Bestuur, de Raad van Commissarissen en afhankelijk van de omvang van de investeringen, door de aandeelhoudersvergadering van de Zuidasonderneming genomen. De gemeenteraad neemt in dat geval geen kredietbesluiten meer voor de Zuidas.

Regeling risicovolle projecten

Indien een project geheel binnen het publieke domein wordt uitgevoerd, kan de gemeenteraad bij de regeling risicovolle projecten de volgende besluiten nemen:

1. De gemeenteraad kan los van het college besluiten om de regeling risicovolle projecten van toepassing te verklaren voor een project.
2. De gemeenteraad moet besluiten over een projectvoorstel dat voorzien is van een basisrapportage. De basisrapportage vormt de onderbouwing voor het aan te vragen krediet.
3. De raadscommissie kan besluiten om aanvullende informatie over specifieke onderdelen van het project in de voortgangsrapportage op te nemen.
4. Het college moet wijzigingen in het project voorafgaand ter goedkeuring aan de betreffende raadscommissie(s) voorleggen en indien het budgetrecht van de raad in het geding is, aan de gemeenteraad. Het betreft de volgende wijzigingen voor een project:

- a. wijzigingen in de scope van het project met de gevolgen in tijd en geld;
- b. wijzigingen in het risicoprofiel;
- c. aanvullende kredieten;
- d. vorming, aanvulling of vrijval van voorzieningen.

Indien de Zuidasonderneming wordt opgericht dan vervallen de besluitvormingsmomenten onder de punten 2 en 4C. De gemeenteraad heeft zich in januari 2009 uitgesproken over de oprichting van de dienst Bedrijf Zuidas Amsterdam als voorloper van de op te richten Zuidasonderneming. Bovendien neemt de gemeente geen kredietbesluiten voor de Zuidas meer, nadat de Zuidasonderneming is opgericht.

Nadat de Zuidasonderneming is opgericht resteren de volgende besluitvormingsmomenten voor de gemeenteraad:

1. De gemeenteraad kan los van het college besluiten om de regeling risicovolle projecten van toepassing te verklaren voor een project.
2. De raadscommissie kan besluiten om aanvullende informatie over specifieke onderdelen van het project in de voortgangsrapportage op te nemen.
3. Het college moet wijzigingen in het project voorafgaand ter goedkeuring voorleggen aan de betreffende raadscommissie(s) en indien het budgetrecht van de raad in het geding is, aan de gemeenteraad. Het betreft de volgende wijzigingen voor een project:
 - a. wijzigingen in de scope van het project met de gevolgen in tijd en geld;
 - b. wijzigingen in het risicoprofiel;
 - c. vorming, aanvulling of vrijval van voorzieningen.

4.1.2 Kaders voor ruimtelijke projecten

De gemeente heeft 7 kaders die van toepassing zijn op ruimtelijke projecten:

1. Wet ruimtelijke ordening (Wro);
2. het plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen (plaberum);
3. de bouwportemonnee;
4. het erfpachtbeleid;
5. het hoogbouwbeleid;
6. de welstandsnota;
7. het plan- en besluitvormingsproces infrastructuur (PBI).

Ad 1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is per 1 juli 2008 in werking getreden en volgt daarmee de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) op. Uit de wet volgt dat de gemeenteraad een belangrijke rol heeft bij het nemen van een projectbesluit (het oude artikel 19 besluit).

Met het besluit van 17 december 2008 is de gemeenteraad akkoord gegaan met de raadsvoordracht *vaststelling delegatie projectbesluiten Wet ruimtelijke ordening delegatie project per 1 januari 2009*. Hiermee heeft de gemeenteraad haar bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten aan het college gemandateerd, tenzij:¹

¹ Raadsvoordracht *vaststelling delegatie projectbesluiten Wet ruimtelijke ordening met ingang van 1 januari 2009*, vergaderdatum 17 december 2008, agendapunt 35.

1. Een ruimtelijke kader ontbreekt en het projectbesluit betrekking heeft op de gemeentelijke kernpunten van het beleid, te weten hoofdgroenstructuur, vestigingsbeleid kantoren, locatiebeleid, hoofdwaterstructuur, reserveringen hoofdinfrastructuur, hoogbouwplannen en grootschalige reclamemasten.
2. Ten minste 4 leden van de gemeenteraad, binnen de termijn van ter inzage legging van de aanvraag om een projectbesluit te nemen, te kennen hebben gegeven er zelf over te willen beslissen.
3. De Commissie ROW heeft geadviseerd tot behandeling van het projectbesluit in de gemeenteraad.

Tevens is de gemeenteraad op grond van de Wro bevoegd om:

4. een onteigeningsplan te bekrachtigen;
5. een geluidsontheffing vast te stellen.

Ook na het oprichten van de Zuidasonderneming blijft de gemeenteraad deze 5 bevoegdheden behouden.

Ad 2 Plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen (plaberum)

Indien een ruimtelijk project geheel binnen het publieke domein wordt uitgevoerd, dient de gemeenteraad binnen het plan- en besluitvormingsproces voor ruimtelijke maatregelen (plaberum) besluiten te nemen over:

1. Vaststelling van de verordening over inspraak (artikel 150 gemeentewet).
2. Het projectbesluit voor grootstedelijke plannen (fase 2-besluit).
3. Grondexploitaties met een opbrengstenniveau van € 5 miljoen of meer (fase 3-besluit).
4. Het kredietbesluit behorend bij de grondexploitatie.
5. Het vaststellen van het programma op 3 domeinen (fysiek, sociaal, economisch).
6. Het vaststellen van het stedenbouwkundige plan met de bouwvelop(pen) als bijlage.
7. Het vaststellen van de grondexploitatiebegroting en de financiële paragraaf als toetsingskader voor het uitvoeringsplan en de kredietaanvraag (fase 4-besluit).
8. Vaststellen van de herziene grondexploitatie (fase 4-besluit).
9. Beschikbaar stellen van aanvullende krediet (fase 4-besluit).
10. Het vaststellen van het bestemmingsplan (fase 4-besluit).

Na oprichting van de Zuidasonderneming vervallen de besluitvormingsmogelijkheden onder de punten 3, 4, 7, 8 en 9, omdat de grondexploitaties overgaan naar de Zuidas-onderneming. Bij de overdracht van de grondexploitaties vervallen tevens de kredieten en de besluitvorming daarover.

Ook de besluitvormingsmogelijkheden onder de punten 2 en 6 vervallen. Het projectbesluit uit het *plaberum* komt niet overeen met het projectbesluit uit de Wro en wordt daarom ambtelijk ook wel aangeduid als het ‘startbesluit’. De rekenkamer constateert dat in de samenwerkingsovereenkomst is vastgelegd dat het college het projectbesluit, waarmee wordt bedoeld op het startbesluit en het stedenbouwkundige plan moet goedkeuren. Voor de Zuidasonderneming is het daarom niet meer noodzakelijk dat de gemeenteraad deze documenten vaststelt. Gezien de bepalingen in de samenwerkingsovereenkomst verwacht de rekenkamer dat de gemeenteraad zich over dit startbesluit en het stedenbouwkundige plan niet mag uitspreken nadat de Zuidasonderneming is opgericht.

Uit een interne notitie gericht aan het Bestuurlijke Overleg Zuidas van december 2008 blijkt ook dat de samenwerkingsovereenkomst consequenties kan hebben voor de wijze van besluitvorming. Het daarin besloten advies luidt om op het moment van besluitvorming over de Zuidasonderneming met een aangepast voorstel te komen voor de verhouding tussen centrale stad, stadsdeel en Zuidasonderneming.¹ De rekenkamer is van mening dat dit voorstel voor de gemeenteraad op een te laat moment komt. Het voorstel zou voorafgaand aan de besluitvorming voor de gemeenteraad beschikbaar moeten zijn, zodat de gemeenteraad de gewijzigde verhoudingen tussen de centrale stad, stadsdeel en de Zuidasonderneming in haar overwegingen kan meenemen.

Na oprichting van de Zuidasonderneming heeft de gemeenteraad op grond van het plaberum nog de volgende besluitvormingsmogelijkheden:

- Nummer 1: Vaststelling van de verordening over inspraak (artikel 150 gemeentewet).
- Nummer 5: Vaststellen van het programma op het fysieke, sociale en economisch domein.
- Nummer 10: Vaststellen van het bestemmingsplan.

Ad 3 De bouwportemonnee

De Bouwportemonnee heeft als doel het beter kunnen aansturen van het financieel resultaat van actieve grondexploitaties. In het geval dat een project geheel binnen het publieke domein worden uitgevoerd is de gemeenteraad bevoegd om een herzien fase-III besluit te nemen als gevolg van een afwijkend plansaldo.

Overeenkomstig het *plaberum* vervalt deze besluitvormingsmogelijkheid voor de gemeenteraad na oprichting van de Zuidasonderneming.

Ad 4 Erfpachtbeleid

Met het gemeentelijk erfpachtbeleid wordt ondermeer de grondprijs vastgesteld. Bij projecten die geheel binnen het publieke domein worden uitgevoerd, heeft de gemeente de bevoegdheid om jaarlijks de nota grondprijnsbeleid vast te stellen. Uit de samenwerkingsovereenkomst Zuidas blijkt dat de Zuidasonderneming met mogelijke afnemers onderhandelt over grondwaarde. De Zuidasonderneming streeft daarbij voor de kantoorbestemmingen een grondwaarde na die in ieder geval 10% ligt boven de gemiddelde grondwaarde die elders in de gemeente is gehanteerd.² Vanwege deze bevoegdheid is de nota grondprijnsbeleid niet van invloed op de Zuidasonderneming. Hoewel de beslissings-bevoegdheid van de gemeenteraad niet wordt aangetast, vervalt na oprichting van de Zuidasonderneming de sturingsmogelijkheid die de gemeenteraad heeft met het grondprijzenbeleid voor het Zuidasproject.

Ad 5 Hoogbouwbeleid

Bij hoogbouwplannen van de centrale stad wordt in een afzonderlijke paragraaf in een vroege fase van planontwikkeling, bijvoorbeeld in de Nota van Uitgangspunten of in een concept-bestemmingsplan, aandacht aan de hoogbouweffecten besteed. In het geval dat een project geheel binnen het publieke domein wordt uitgevoerd, is de gemeenteraad bevoegd om het bestemmingsplan vast te stellen.

¹ Ambtelijke notitie *verhouding stad / stadsdeel* gericht aan het Bestuurlijk Overleg Zuidas van 11 december 2008.

² Samenwerkingsovereenkomst Zuidas, artikel 22 lid 3.

Ook na oprichting van de Zuidasonderneming blijft de gemeenteraad bevoegd om het bestemmingsplan vast te stellen.

Ad 6 Welstandsnota

De gemeenteraad is voor het realiseren van ruimtelijke projecten, die geheel binnen het publieke domein worden uitgevoerd, verantwoordelijk voor het vaststellen van welstandsnota.

Ook na oprichting van de Zuidasonderneming blijft de gemeenteraad bevoegd om de welstandsnota vast te stellen.

Ad 7 Plan- en Besluitvormingsproces Infrastructuur (PBI)

Op basis van het plan- en besluitvormingsproces infrastructuur (PBI) neemt de gemeenteraad in 3 verschillende fase van het PBI besluiten, wanneer het project geheel binnen het publieke domein wordt gerealiseerd:

1. Fase 2: uitgangspuntenfase
 - o De gemeenteraad besluit over het wel of niet houden van een referendum.
 - o Beslissen over het voorkeursbesluit.
2. Fase 3: definitiefase. Besluiten of het integraal programma van eisen inclusief de ontwerpstudie al dan niet op de agenda van de raad wordt geplaatst.
3. Fase 4: ontwerpfase: Besluiten over het uitvoeringsbesluit. Met dit besluit stelt de gemeenteraad het ontwerp inclusief de kostenraming vast. Tegelijkertijd geeft de raad hiermee het krediet vrij (op grond van de kredietaanvraag) voor de realisatie van het betreffende project.

Na oprichting van de Zuidas vervallen de besluitvormingsmogelijkheden onder punt 3. De Zuidasonderneming wordt verantwoordelijk voor de uitvoering en de gemeenteraad neemt daarom geen besluiten meer over kredieten en het uitvoeringsbesluit. Wanneer de gemeenteraad het prospectus vaststelt, verbindt zij zich met de uitgangspunten voor de realisatie van het Zuidasproject. De rekenkamer verwacht dat in die situatie het niet waarschijnlijk is dat de gemeenteraad zal overgaan tot het houden van een referendum of het nemen van een voorkeursbesluit.

De gemeenteraad behoudt ook na het vaststellen van het prospectus de besluitvormingsmogelijkheid om het programma van eisen te wijzigen en opnieuw vast te stellen. Hierover moet wel overeenstemming worden bereikt met de andere aandeelhouders van de Zuidasonderneming en de andere toekomstige beheerders van de infrastructuur.

4.1.3 Het nog vast te stellen prospectus

Ook uit het nog vaststellen prospectus van november 2007 volgen besluitvormingsmogelijkheden voor de gemeente als aandeelhouder. Omdat de gemeenteraad niet rechtstreeks als aandeelhouder optreedt in de Zuidasonderneming, maar via het college, geven wij hierna de besluitvormingsmogelijkheden van het college weer. Wanneer de gemeenteraad haar invloed wil uitoefenen op de Zuidasonderneming zal zij dit via het college moeten doen. Wij onderscheiden twee soorten besluitvormingsmogelijkheden:

- De go en no go-besluiten.
- Bevoegdheden van het college als aandeelhouder.

Go en no go-besluiten

De meest vergaande invloed heeft de gemeente bij het nemen van 3 go/ no go besluiten voor het Zuidasproject. De samenwerkingsovereenkomst als onderdeel van het prospectus voorziet in de mogelijkheid om de samenwerking te beëindigen, indien:¹

1. de aandeelhoudersvergadering van Zuidas Amsterdam N.V. op basis van de aanbestedingsresultaten heeft besloten niet tot realisatie van het dokcasco en hoofdinfrastructuur over te gaan;
2. de aandeelhoudersvergadering van Zuidas Amsterdam N.V. niet uiterlijk op 1 januari 2016 een besluit heeft genomen over de realisatie van het dokcasco en de hoofdinfrastructuur;
3. één of meer partijen uit de modaliteitovereenkomsten deze overeenkomsten rechtmatig beëindigen of ontbinden.

De rekenkamer gaat ervan uit dat het college deze besluiten, op grond van de regeling risicovolle projecten, zal voorleggen aan de gemeenteraad ter besluitvorming.

Bevoegdheden van het college als aandeelhouder

Door het oprichten van een rechtspersoon heeft de gemeente minder directe mogelijkheden om (bij) te sturen. Bijsturing door het college zal moeten plaatsvinden via het aandeelhouders-overleg (met een minderheidsbelang van 20%).² In de aandeelhoudersovereenkomst en de statuten voor de Zuidasonderneming is daarover het volgende vastgelegd:

- Besluiten die unaniem door de aandeelhouders moeten worden genomen:
 - De eerste aanbesteding van de hoofdinfrastructuur.
- Besluiten met ten minste tweederde van de uitgebrachte stemmen van de aandeelhouders (>66,6%) over:
 - Benoeming, schorsing of ontslag van de bestuurders van de Zuidasonderneming.
 - Besluiten over de winstbestemming.
 - Besluiten over wijziging van de statuten, juridische fusie, splitsing of ontbinding van de vennootschap.
 - Het vooraf goedkeuren van besluiten van de Raad van Commissarissen over:
 - Het aangaan van overeenkomsten waarbij een bankkrediet wordt verleend.
 - Deelnemen in en het wijzigen van de omvang in het kapitaal van een andere onderneming.
 - (des)Investerings van € 10 miljoen of meer.
 - Het sluiten of wijzigen van arbeidsovereenkomsten waarbij een beloning wordt toegekend, waarvan het bedrag per jaar hoger is dan het door de Raad van Commissarissen bepaalde bedrag.

¹ Voorts geeft de samenwerkingsovereenkomst de mogelijkheid om de samenwerking te beëindigen indien de overeenkomst op basis van het Europese recht en/of nationale wet- en regelgeving, waaronder begrepen het aanbestedingsrecht en de regelen omtrent staatssteun overeenkomstig moet worden ontbonden, en/of het Tracébesluit niet uiterlijk op 1 januari 2016 onherroepelijk en onaantastbaar is geworden.

² Voor sommige besluiten is de volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen nodig van de algemene vergadering van aandeelhouders (art 26 lid 7 juncto art 18 lid 9 van de oprichting en statuten Naamloze Vennootschap Zuidas Amsterdam N.V.).

- Het sluiten of wijzigingen van pensioenregelingen en het toekennen van pensioenrechten boven het door de Raad van Commissarissen bepaalde maximum.
 - Vaststellen of wijzigingen van een meerjarenplan, businessplan of het budget (inclusief investering- en financieringsplan) voor het komende jaar.
 - Het wijzigen van de Visie Zuidas.
- Besluiten met volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen van de aandeelhouders (> 50%) over:
 - Het aantal bestuurders van de Zuidasonderneming.
 - Bezoldiging en verdere arbeidsvoorwaarden van de individuele bestuurders.
 - Algemene lijnen van het te voeren financiële, sociale, economische en personeelsbeleid, beleid op het gebied van de uitgifte en de verkrijging van gronden, alsmede het financieringsbeleid, de aanbesteding van werken en de contracteringsstrategie.
 - Het vooraf goedkeuring verlenen aan de Raad van Commissarissen tot het aangaan van rechtshandelingen als bedoeld in artikel 2:94 lid 1 Burgerlijk Wetboek.
 - Het vooraf goedkeuring verlenen aan de Raad van Commissarissen tot het besluiten van belangrijke verandering van de identiteit of het karakter van de vennootschap of de onderneming als bedoeld in artikel 2:107a Burgerlijk Wetboek.
 - Het vooraf goedkeuring verlenen aan de Raad van Commissarissen tot het besluiten van het aangaan van een juridische fusie of splitsing zoals bedoeld in artikel 2:333 respectievelijk 2:334hh Burgerlijk Wetboek.
 - Het bepalen van het aantal leden van de Raad van Commissarissen. De Raad van Commissarissen heeft een oneven aantal leden en telt maximaal 7 leden.
 - Het benoemen, schorsen of ontslaan van de leden van de Raad van Commissarissen.
 - Het toekennen van een vaste en of een van de winst afhankelijke beloning aan één of meerdere leden van de Raad van Commissarissen.
 - Het benoemen van controlerend accountant voor de jaarrekeningcontrole.
 - Het vaststellen van de jaarrekening.
 - Het vooraf goedkeuren van besluiten van de Raad van Commissarissen over:
 - Geld lenen of uitlenen door de Zuidasonderneming.
 - Het aangaan van een samenwerking of het verbreken daarvan.
 - Het stellen van persoonlijke of zakelijke zekerheid.
 - Het doen van een verzoek tot inbreng van (een gedeelte van) de aanvullende Inbreng respectievelijk de Additionele Inbreng.
- Besluiten tussen het Rijk en de gemeente:
 - Voordrachtsrecht van de gemeente en het Rijk voor de voordracht van 2 of 3 leden van de Raad van Commissarissen.
 - Bezwaar maken tegen voorgedragen leden voor de Raad van Commissarissen door de private partijen.

In het pps-verband zoals dit in het prospectus is geschetst, bezitten de gemeente en het Rijk samen 40% van de aandelen. Dit betekent dat de gemeente samen met het Rijk de volgende beslissingen kan blokkeren:

- Het benoemen van de bestuurders van de Zuidasonderneming.
- Het bestemmen van de winst.
- Het in juridische zin wijzigen van de Zuidasonderneming.
- Het nemen van besluiten over bankkredieten, deelnemingen, omvangrijke (des)investeringen, het sluiten van bovenmatige arbeidsovereenkomsten en pensioenregelingen en de financiële planning van de Zuidasonderneming.
- Het besluit om de Visie Zuidas te wijzigen.

Tussen de gemeenteraad en het college zijn naast het gemeentelijke deelnemingenbeleid geen specifieke afspraken gemaakt over welke aandeelhoudersbesluiten het college de gemeenteraad vooraf moet informeren, dan wel over welke onderwerpen de gemeenteraad voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering een besluit kan nemen.

4.1.4 Conclusies sturings- en toezichtmogelijkheden gemeenteraad

De rekenkamer constateert dat de oprichting van de Zuidasonderneming in de vorm van een pps er voor de gemeenteraad toe zal leiden dat de directe sturingsmogelijkheden afnemen. Het aantal besluitvormingsmogelijkheden voor de gemeenteraad vermindert. De gemeenteraad komt meer op afstand te staan in vergelijking tot de situatie waarbij het Zuidasproject geheel binnen het publieke domein zou worden uitgevoerd. De oprichting van de Zuidasonderneming tast niet het publiekrechtelijke instrumentarium van de gemeente aan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeenteraad de bestemmingsplannen dient goed te keuren. Na oprichting van de Zuidasonderneming heeft de gemeenteraad de volgende besluitvormingsmogelijkheden (zie tabel 4.1):

Tabel 4.1 – Besluitvormingsmogelijkheden gemeenteraad na oprichting Zuidasonderneming

Besluiten voorkomend uit kaders voor projecten:	Besluiten voorkomend uit kaders voor ruimtelijke projecten
<ul style="list-style-type: none"> ● De regeling risicovolle projecten van toepassing te verklaren op het Zuidasproject. ● Opnemen van aanvullende informatie in de voortgangsrapportage over specifieke onderdelen van het Zuidasproject. ● Wanneer het budgetrecht in het geding komt, besluiten over wijziging in het Zuidasproject, waaronder wijzigingen in de scope, het risicoprofiel en de voorzieningen. ● De beloning van bestuurders van de Zuidasonderneming. ● Bijstellen van het gemeentelijk deelnemingenbeleid. ● Besluiten nemen binnen het budgetrecht, waaronder het goedkeuren van aanvullende opdrachten voor en bijdragen aan het aandelenkapitaal van de Zuidasonderneming, 	<ul style="list-style-type: none"> ● Het onder voorwaarden nemen van projectbesluiten zoals bedoeld in de Wro. ● Bekrachtigen van onteigeningsplannen. ● Vaststellen van geluidsontheffingen. ● Vaststellen van verordening over inspraak. ● Vaststellen van het programma voor het fysieke, sociale en economische domein. ● Vaststellen van het bestemmingsplan. ● Vaststellen van de welstandsnota. ● Het nemen van een voorkeursbesluit. ● Besluiten over een referendum.

Tegenover deze beperking van het aantal besluitvormingsmogelijkheden van de gemeenteraad staat dat financiële risico's worden gedeeld met het Rijk en private partijen. Bovendien krijgt het college namens de gemeente stemrecht in de Zuidasonderneming via het minderheidsbelang van 20%.

Tussen de gemeenteraad en het college zijn geen specifieke afspraken gemaakt over welke aandeelhoudersbesluiten het college de gemeenteraad vooraf moet informeren, dan wel over welke onderwerpen de gemeenteraad voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering een besluit wil nemen.

4.2 Overzicht van door de gemeenteraad te nemen besluiten

In deze paragraaf staan twee deelvragen centraal:

1. Heeft het college de te nemen besluiten door de gemeenteraad over het Zuidasproject in de tijd uiteengezet?
2. Heeft het college dit tijdschema voorafgaande aan het besluit over het prospectus aan de gemeenteraad voorgelegd?

Onderdeel van gemeentelijke regeling risicovolle projecten is dat het college de gemeenteraad via de basisrapportage voorziet van de planning, inclusief een overzicht van te nemen besluiten en betrokkenheid van de gemeenteraad daarbij.

De rekenkamer constateert enerzijds dat het college de regeling risicovolle projecten niet van toepassing heeft verklaard op het Zuidasproject. Tevens heeft het college voor het Zuidasproject nog geen basisrapportage opgesteld. Los daarvan constateert de rekenkamer dat de gemeenteraad ook niet op een andere wijze is voorzien van een *besluitvormingsagenda voor de toekomst* voor het Zuidasproject.

4.3 Conclusie sturing en toezicht door de gemeenteraad

De gemeente en daarmee de gemeenteraad verbinden zich na vaststelling van het prospectus aan het Zuidasproject, waarmee afspraken als het ware bevroren worden.

Besluitvormingsmogelijkheden van het college en de raad die op dat moment niet zijn vastgelegd, kunnen achteraf niet meer worden gerealiseerd zonder het openbreken van overeenkomsten.

De oprichting van de Zuidasonderneming tast niet het publiekrechtelijke instrumentarium van de gemeente aan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeenteraad de bestemmingsplannen dient goed te keuren. Na oprichting van de Zuidasonderneming neemt het aantal besluitvormingsmogelijkheden van de gemeenteraad af. De gemeenteraad besluit niet meer over:

- de kosten, opbrengsten en de financiering van het Zuidasproject;
- het wijzigen van de Visie Zuidas;
- het integrale programma van eisen inclusief het ontwerpbesluit;
- het stedenbouwkundige plan en het projectbesluit, ook wel startbesluit genaamd. De Zuidasonderneming kan na goedkeuring door het college van dit plan en het besluit haar werkzaamheden continueren en heeft daarvoor de goedkeuring van de gemeenteraad niet nodig.

Het college krijgt via haar rol als aandeelhouder zeggenschap in de Zuidasonderneming. Uit het bestaande deelnemingenbeleid vloeit voort dat de gemeenteraad zich mag uitspreken over de oprichting van de Zuidasonderneming en het beloningsbeleid. De gemeenteraad heeft met het college in maart 2009 geen aanvullende afspraken gemaakt op welke punten zij eerst zelf een besluit wil nemen, voordat het college een aandeelhoudersbesluit neemt.

Op grond van de gemeentelijke *regeling risicovolle projecten* en het belang van het Zuidasproject voor de gemeente kan de rekenkamer zich voorstellen dat gemeenteraad, vooraf geïnformeerd wil worden dan wel betrokken wordt bij de volgende aandeelhoudersbesluiten:

- De go/no go besluiten waardoor de samenwerking van het pps-verband wordt beëindigd.
- Besluiten met aanzienlijke consequenties voor de financiën, de financiering en het risicoprofiel van de Zuidasonderneming, Waaronder het wijzigen van de statuten, aangaan juridische fusie, deelnemen in andere ondernemingen, splitsen of ontbinden van de Zuidasonderneming. Tevens kunnen daartoe behoren: (des)investeringen van meer dan € 10 miljoen, aangaan van bankkredieten of leningen en het stellen van zekerheid.
- Het wijzigen van de Visie Zuidas, vanwege de ambities die gemeenteraad hierin heeft vastgelegd voor het Zuidasgebied.
- Besluiten over de bestuurders en de raad van Commissarissen, waaronder het aantal leden, de benoeming en (wijziging van) de beloningen.

Dat de gemeenteraad een grotere betrokkenheid bij de aandeelhoudersbesluiten van de Zuidasonderneming heeft dan bij andere deelnemingen, wordt gerechtvaardigd doordat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk wordt voor het onderhoud van het dok en de openbare ruimte en de daarmee samenhangende kosten.

Daarnaast concludeert de rekenkamer dat het college de in de toekomst te nemen besluiten door de gemeenteraad over het Zuidasproject niet in de tijd uiteen heeft gezet. Ook heeft het college in maart 2009 de gevolgen voor de verhoudingen tussen de centrale stad, het stadsdeel ZuiderAmstel en de Zuidasonderneming niet in kaart gebracht. Het college heeft de gemeenteraad bij het voorleggen van het te nemen besluit over het prospectus niet voldoende geïnformeerd over de consequenties voor de sturings- en toezichtmogelijkheden voor de gemeenteraad.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Het college heeft de gemeenteraad voorstellen gedaan om samen met het Rijk en private partijen het Zuidasproject te realiseren. Mede om risico's te beperken willen de gemeente en het Rijk hiervoor de Zuidasonderneming oprichten. Dit betekent dat de gemeente en daarmee de gemeenteraad meer op afstand komen te staan. Dit heeft consequenties voor de informatievoorziening aan en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. De Rekenkamer Amsterdam heeft de volgende vraag onderzocht.

Heeft de gemeenteraad voldoende mogelijkheden om haar kaderstellende en controlerende rol tijdens de ontwikkeling van de Zuidas uit te oefenen, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?

De volgende deelvragen lagen ten grondslag aan het onderzoek:

1. Zijn er voldoende waarborgen voor een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad over de ontwikkeling van het Zuidasproject, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?
2. Welke sturings- en toezichtmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij de ontwikkeling van het Zuidasproject wanneer het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming?
3. Heeft het college de te nemen besluiten door de gemeenteraad over het Zuidasproject in de tijd uiteengezet? Heeft het college dit tijdschema voorafgaande aan het besluit over het prospectus aan de gemeenteraad voorgelegd?

Dit hoofdstuk bevat de conclusie die de rekenkamer trekt op basis van haar bevindingen. Daarnaast bevat dit hoofdstuk aanbevelingen voor zowel het college van Burgemeester en Wethouders als voor de gemeenteraad.

5.2 Hoofdconclusie

De rekenkamer komt tot de hoofdconclusie dat de mogelijkheden van de gemeenteraad om haar kaderstellende en controlerende taak tijdens de ontwikkeling van de Zuidas uit te oefenen beperkt zijn, wanneer het Zuidasproject wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming. Wel heeft de gemeenteraad nog de mogelijkheid om voor het vaststellen van het prospectus de besluitvormingsmogelijkheden uit te breiden. De rekenkamer komt tot deze hoofdconclusie op basis van de volgende 6 deelconclusies:

1. De informatievoorziening aan de gemeenteraad over de Zuidas is tot maart 2009 op een aantal punten te beperkt geweest.
2. Het college heeft de toekomstige informatievoorziening onvoldoende in kaart gebracht voor de gemeenteraad.
3. Op basis van de huidige afspraken is een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad in de toekomst niet volledig gewaarborgd.
4. De gemeentelijke organisatie is nog onvoldoende toegerust om de gemeenteraad te voorzien van specifieke informatie over het Zuidasproject.

5. De sturingsmogelijkheden voor de raad zijn beperkt, maar de gemeenteraad is - zolang het prospectus nog niet is vastgesteld - in de positie om deze mogelijkheden uit te breiden.
6. Het college heeft de toekomstig te nemen besluiten door de gemeenteraad nog niet in de tijd uiteengezet.

In de paragrafen 5.2.1 tot en met 5.2.6 lichten wij deze deelconclusies toe.

5.2.1 Huidige informatievoorziening is op onderdelen te beperkt geweest

Om meer duidelijkheid te krijgen over het Zuidasproject heeft de gemeenteraad het initiatief genomen om zich na het uitbrengen van het prospectus in december 2007 actief te laten informeren. In kennissessies met experts van zowel binnen als buiten de gemeente heeft de raad zich uitvoerig laten informeren. De gemeenteraad heeft presentaties bijgewoond, het Zuidasgebied bezocht en zich nader laten informeren door sprekers. Daarnaast zijn in de diverse raadscommissies en tijdens de behandeling in de gemeenteraad vele mondelinge en schriftelijke vragen gesteld. Bovendien zijn moties en amendementen ingediend en deels aangenomen over zowel de inhoud van het project als voor de toekomstige aansturing, informatievoorziening en het tussentijds evalueren van het project. Door het handelen van de gemeenteraad heeft het college aanvullende informatie verstrekt, waarmee de informatievoorziening aan de gemeenteraad is verbeterd.

Ondanks alle inspanningen van het college om de gemeenteraad zo volledig mogelijk te informeren over het Zuidasproject constateert de rekenkamer dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad op de volgende punten te beperkt is geweest:

- Het college heeft voor de raadsbehandeling van 25 juni 2008 aangegeven dat het prospectus volledig is, terwijl de rekenkamer constateert dat de overeenkomst met de NS over de onder- en overbouwingsrechten in het prospectus ontbrak. Daarnaast is onduidelijk dat bijlage 21 'de integrale risicoanalyse' van het prospectus onderdeel uitmaakt van de aandeelhoudersovereenkomst. In de aandeelhoudersovereenkomst ontbreekt de verwijzing naar bijlage 21. Een juiste verwijzing kan juridisch van belang zijn voor het maken van afspraken met private partijen.
- Het college had de gemeenteraad in 2006 beter kunnen informeren bij de raadsvoordracht voor het vaststellen van de bestuurlijke overeenkomst Zuidas-dok. In de raadsvoordracht was niet aangegeven dat de wethouder de overeenkomst, onder opschortende voorwaarde van goedkeuring door de gemeenteraad, al had getekend. Wethouder Stadig had dit overigens wel op 8 februari 2006 mondeling toegelicht in de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer.
- De (aanvullende) kredietaanvragen 2008 en 2009 voor het Zuidasproject van circa € 93 miljoen zijn in maart 2009 nog niet aan de gemeenteraad voorgelegd. Wel is eind 2008 € 0,84 miljoen ten laste van de kredieten verantwoord. Het budgetrecht van de gemeenteraad is hierdoor aangetast.
- De informatievoorziening aan de gemeenteraad over kredieten van het Zuidasproject voldoet niet aan de regeling kredieten. De gemeenteraad ontvangt informatie via de jaarrekening van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, maar ontvangt geen informatie over de 'cost to complete' van deelprojecten en over de beheersmaatregelen die zijn getroffen voor de belangrijkste risico's van de deelprojecten.
- Zonder dat de rekenkamer zelfstandig een uitvoerige risicoanalyse heeft uitgevoerd, signaleert zij risico's die niet zijn benoemd in de 8 uitgevoerde risicoanalyses. Zo constateert de rekenkamer dat in het prospectus voor de private partijen een *blauwe stip* is

opgenomen, waarmee het verlies van de private partijen wordt begrensd. Een begrenzing van de winst voor private partijen ontbreekt. Er zijn in het prospectus geen afspraken opgenomen die bepalen dat de winstverdeling ten gunste van de publieke partijen wordt aangepast, in het geval dat de winst boven een behaald winstniveau uitstijgt (het *groene plafond*⁶).

De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente begin 2008 een risicoanalyse heeft laten uitvoeren waarin de vraag is beantwoord wat de kosten, baten en risico's zijn vanuit het perspectief van de gemeente. De rekenkamer constateert tegelijkertijd dat het college heeft gekozen om aan 45 van de 75 geadviseerde beheersmaatregelen om risico's te beperken geen uitvoering te geven.

5.2.2 De toekomstige informatievoorziening is onvoldoende in kaart gebracht

De toekomstige informatievoorziening aan de gemeenteraad is, in het geval dat de Zuidasonderneming is opgericht, door het college onvoldoende vooraf in kaart gebracht en is derhalve niet met de gemeenteraad gecommuniceerd. Bij een project dat door een publiek-private onderneming wordt uitgevoerd, zal de informatievoorziening anders verlopen dan bij een project, waarbij een project geheel door de gemeente zelf wordt uitgevoerd.

Uit inventarisatie van de Rekenkamer Amsterdam blijkt dat na oprichting van de Zuidasonderneming de gemeenteraad op basis van de gemeentelijke regelingen slechts op hoofdlijnen door het college zal worden geïnformeerd over het Zuidasproject via:

- De vast te stellen bestemmingsplannen.
- De paragrafen *weerstandsvormen* en *verbonden partijen* in de jaarlijkse begroting en jaarrekening van de gemeente.

Het Zuidasproject is een risicovol project, zowel volgens de criteria van de gemeente als internationale criteria. Toch is het Zuidasproject nog niet aangewezen als risicovol project binnen de regeling risicovolle projecten. Indien de regeling wel op het Zuidasproject van toepassing wordt verklaard, zal de gemeenteraad uitgebreider worden geïnformeerd; éénmalig via de basisrapportage en vervolgens via de voortgangsrapportages.

De gemeenteraad heeft nu nog de mogelijkheid om aanvullende afspraken te maken met het college over de informatievoorziening over het Zuidasproject. In dat geval is het voor het college van belang dat zij vaststelt of zij ook nadere afspraken moet maken met de Zuidasonderneming over de informatievoorziening. Nadere afspraken tussen het college en de Zuidasonderneming zijn niet nodig wanneer het college al recht heeft op de informatie op grond van de gemaakte afspraken in het prospectus. Op basis van de reeds gemaakte afspraken in het prospectus ontvangt het college informatie.

Op hoofdlijnen betreft dit:

- Financiële kwartaalrapportages waarbij ook wordt ingegaan op de voortgang van het project.
- Informatie over het plannen, realiseren en opleveren van de verschillende infrastructuur.
- Informatie over het plannen, realiseren en opleveren van de openbare ruimte.
- De risicoverdeling tussen de Zuidasonderneming en de gemeente.

5.2.3 Adequate informatievoorziening in de toekomst niet volledig gewaarborgd

De toekomstige informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad is gebaseerd op de gemeentelijke kaders en de afspraken die zijn gemaakt in het prospectus. De rekenkamer concludeert dat de beoogde informatievoorziening aan de gemeenteraad beperkt is. Dit blijkt uit het volgende:

- Het college past de gemeentelijke *regeling risicovolle projecten* nog niet toe op het Zuidasproject, waardoor geen basisrapportage en voortgangsrapportages over het Zuidasproject zijn of worden opgesteld.
- De nut- en noodzaakanalyse maakt geen onderdeel uit van de basisrapportage.
- De basisrapportage en de voortgangsrapportage worden niet voorzien van een zelfstandig onafhankelijk oordeel van een accountant. Hierdoor blijft de mogelijkheid bestaan dat risico's, die wel bekend zijn, niet (duidelijk) gerapporteerd worden. Bovendien wordt geen inzicht verkregen in de betrouwbaarheid van de (niet-)financiële informatie. Dit omdat de accountant op basis van de *regeling risicovolle projecten* slechts de opdracht krijgt om over het systeem te oordelen en niet over de informatie zelf.
- Het college heeft haar informatiebehoefte onvoldoende gedefinieerd en de te behalen doelstellingen onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd.¹ Tot op heden heeft het college, buiten de afspraken in het prospectus, geen afspraken gemaakt met de Zuidasonderneming over aanvullende informatievoorziening. Overigens kan het college samen met de andere aandeelhouders te zijner tijd wel nadere informatie opvragen bij de Zuidasonderneming.
- Het college mag het stedenbouwkundige plan en de inrichtingsplannen goedkeuren, waarbij het voorschrift ontbreekt dat zij de gemeenteraad over deze plannen vooraf informeert.

5.2.4 Gemeentelijke organisatie onvoldoende toegerust

De huidige gemeentelijke organisatie is op onderdelen nog onvoldoende toegerust om de gemeenteraad te voorzien van noodzakelijke informatie over het Zuidasproject wanneer de Zuidasonderneming wordt opgericht. De rekenkamer heeft geen draaiboek of plan aangetroffen waarin de toekomstige structuur is vastgelegd en een beschrijving geeft van:

- De procedures voor een toegesneden planning- en controlcyclus, waarbij informatieverzameling, risicomanagement en rapportering worden ingebed in de gemeentelijke organisatie.
- Het aanwijzen van organisatieonderdelen binnen de gemeente die verantwoordelijk zullen worden voor het risicomanagement, het vervullen van de aandeelhoudersrol, de opdrachtgever van modaliteiten en inrichting openbaar gebied, het uitoefenen van het bevoegd gezag, de contractpartner in de samenwerkingsovereenkomst en de 'veilingmeester' van 60% van de aandelen in de Zuidasonderneming.
- De bevoegdheden waarbinnen de functionarissen van de dienstonderdelen binnen de gemeente mogen handelen.

¹ De rekenkamer heeft omwille van de leesbaarheid de termen *specifiek* en *meetbaar* gebruikt maar is van mening dat de doelstellingen ook *acceptabel*, *realistisch*, *tijdsgebonden* en *consistent* (SMART-C) geformuleerd moeten zijn.

5.2.5 Sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad beperkt, maar de raad is – zolang het prospectus niet is vastgesteld – in de positie om deze mogelijkheden uit te breiden

De gemeente en daarmee de gemeenteraad verbinden zich na vaststelling van het prospectus aan het Zuidasproject, waarmee afspraken als het ware bevroren worden. Besluitvormingsmogelijkheden van het college en de raad die op dat moment niet zijn vastgelegd, kunnen achteraf niet meer worden gerealiseerd zonder het openbreken van overeenkomsten.

De oprichting van de Zuidasonderneming tast het publiekrechtelijke instrumentarium van de gemeente niet aan. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeenteraad de bestemmings-plannen dient goed te keuren. De besluitvormingsmogelijkheden van de raad nemen na de oprichting van de Zuidasonderneming, gelet op het huidige prospectus en het gemeentelijk deelnemingenbeleid, wel af. De gemeenteraad besluit niet meer over:

- het aanpassen van het financiële kader voor het Zuidasproject waaronder de kosten, opbrengsten en de financiering van het Zuidasproject;
- het wijzigen van de Visie Zuidas;
- het aanpassen van het integrale programma van eisen inclusief het vaststellen van het ontwerpbesluit;
- het stedenbouwkundige plan, de inrichtingsplannen en het projectbesluit, ook wel startbesluit genaamd. De Zuidasonderneming kan na goedkeuring door het college van dit plan en het besluit haar werkzaamheden continueren en heeft daarvoor de goedkeuring van de gemeenteraad niet nodig.

Het college krijgt via een 20%-aandelenbelang van de gemeente zeggenschap in de Zuidasonderneming. De zeggenschap van het college in de Zuidasonderneming is evenwel beperkter dan dat van de gemeenteraad, wanneer het Zuidaproject geheel onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt ontwikkeld. Uit het bestaande deelnemingenbeleid vloeit voort dat de gemeenteraad zich mag uitspreken over de oprichting van de Zuidasonderneming en het beloningsbeleid. De gemeenteraad heeft met het college in maart 2009 geen aanvullende afspraken gemaakt op welke punten zij eerst zelf een besluit wil nemen, voordat het college een aandeelhoudersbesluit neemt.

Op grond van de gemeentelijke *regeling risicovolle projecten* en het belang van het Zuidasproject voor de gemeente kan de rekenkamer zich voorstellen dat gemeenteraad, vooraf geïnformeerd wil worden, dan wel betrokken wordt bij de volgende aandeelhoudersbesluiten:

- De no go besluiten, waardoor de samenwerking van het pps-verband wordt beëindigd.
- Besluiten met aanzienlijke consequenties voor de financiën, de financiering en het risicoprofiel van de Zuidasonderneming, waaronder het wijzigen van de statuten, aangaan van een juridische fusie, deelnemen in andere ondernemingen, splitsing of ontbinden van de Zuidasonderneming. Tevens kunnen daartoe behoren: (des)investeringen van meer dan € 10 miljoen, het aangaan van bankkredieten of leningen en het stellen van zekerheid.
- Het wijzigen van de Visie Zuidas, vanwege de ambities die gemeenteraad hierin heeft vastgelegd voor het Zuidasgebied.
- Besluiten over de bestuurders en de Raad van Commissarissen, waaronder het aantal leden, de benoeming en (wijziging van) de beloningen.

Dat de gemeenteraad een grotere betrokkenheid heeft bij de aandeelhoudersbesluiten van de Zuidasonderneming dan bij andere deelnemingen, wordt gerechtvaardigd doordat de gemeente na oplevering van het Zuidasproject verantwoordelijk wordt voor het onderhoud van het dok en de openbare ruimte en de daarmee samenhangende kosten.

5.2.6 College heeft toekomstig te nemen besluiten nog niet in tijd uiteen gezet

De rekenkamer concludeert dat het college de in de toekomst te nemen besluiten door de gemeenteraad over het Zuidasproject niet in de tijd (in een *besluitvormingsagenda voor de toekomst*) uiteen heeft gezet. Ook heeft het college in maart 2009 de gevolgen voor de verhoudingen tussen de centrale stad, het stadsdeel ZuiderAmstel en de Zuidasonderneming over de besluitvormingsfasen niet in kaart gebracht. De rekenkamer is van oordeel dat het college de gemeenteraad bij het voorleggen van het te nemen besluit over het prospectus te beperkt heeft geïnformeerd over de consequenties voor de sturings- en toezichtmogelijkheden voor de gemeenteraad.

5.3 Aanbevelingen

Op grond van ons onderzoek naar de informatievoorziening aan en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad over het Zuidasproject hebben wij 4 aanbevelingen voor het college van Burgemeester en Wethouders geformuleerd:

- Pas de regeling risicovolle projecten toe op het Zuidasproject.
- Geef het risicomanagement voor het Zuidasproject meer prioriteit.
- Geef de gemeenteraad inzicht in de toekomstige besluitvormingsmogelijkheden.
- Zorg dat het budgetrecht van de gemeenteraad niet wordt aangetast

Ook voor de gemeenteraad hebben wij 2 aanbevelingen.

De 6 aanbevelingen lichten wij hierna toe.

5.3.1 Aanbevelingen voor het college van Burgemeester en Wethouders

1 Pas de *regeling risicovolle projecten* toe op het Zuidasproject

- 1.1 Voorzie de gemeenteraad van de basisrapportage en vervolgens van de voortgangsrapportages over het Zuidasproject. Houd er bij het toepassen van de regeling rekening mee dat het Zuidasproject zowel een infrastructurele component als een gebiedsontwikkelingcomponent kent.
- 1.2 Breid de basisrapportage met de nut- en noodzaakanalyse uit en besteed daarbij expliciet aandacht aan de punten zoals beschreven in paragraaf 3.3.2., waaronder de probleemanalyse, de onderzochte alternatieven, de nulmeting, de te bereiken doelstellingen, de financiering en tussentijdse evaluaties.
- 1.3 Geef aan met welke frequentie de voortgangsrapportages aan de gemeenteraad worden uitgebracht.
- 1.4 Draag er zorg voor dat de voortgangsrapportages een geïntegreerd onderdeel zijn van de verantwoordings- en managementcontrolstructuur van de ambtelijke organisatie en dat de voortgangsrapportages zijn ingebed in een planning- en controlcyclus van de gemeente. Bepaal tevens welke informatie afkomstig moet zijn van de Zuidasonderneming en maak afspraken met de Zuidasonderneming over het leveren van deze informatie.

- 1.5 Voorzie de basisrapportage en de voortgangsrapportages over het Zuidasproject met een afzonderlijk onafhankelijk oordeel van een accountant. Hierbij dient de accountant tevens een oordeel te geven over de kwaliteit en de volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie, zodat de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de betrouwbaarheid van de rapportages.

2 Geef het risicomanagement voor het Zuidasproject meer prioriteit

- 2.1 Voer het risicomanagement voor het Zuidasproject uit in overeenstemming met het gemeentelijke beleid voor risicomanagement, gericht op de belangen en risico's voor de gemeente.
- Zorg dat het risicomanagement in de gemeentelijke organisatie wordt ingebed, zodat het een continu proces wordt in plaats van een periodieke exercitie. Dit betekent dat gemeentelijke risico's geïdentificeerd en gekwantificeerd moeten worden, dat optimale beheersmaatregelen ontwikkeld en toegepast moeten worden om risico's te beheersen en dat het college toeziet op de naleving van de getroffen maatregelen en het regelmatig actualiseren van risico's en beheersmaatregelen.
 - Richt de gemeentelijke organisatie zo in dat er systemen zijn (inclusief de daartoe aangewezen personen en de daarbij behorende organisatiecultuur) voor *early warning*, *early listing* en *monitoring* en stem daar de informatiehuishouding op af.
 - Gelet op het belang van infrastructuur binnen het Zuidasproject zou het risicomanagement en de systemen voor early warning, listing en monitoring bij de dienst IVV kunnen worden ondergebracht. Andere mogelijkheden zijn het onderbrengen van het risicomanagement bij de bestuursdienst, gezien het deelnemingenbeleid of bij het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, gelet op de kennis van grondexploitaties.
 - Informeer de gemeenteraad over de risico's en beheersmaatregelen via de voortgangsrapportages.
- 2.2 Kom met de andere toekomstige eigenaren van de infrastructuur (het Rijk en Prorail) en de nog op te richten Zuidasonderneming een gezamenlijke methode overeen voor het maken van risicoanalyses en maak afspraken over de frequentie van afstemming van deze risicoanalyses.
- 2.3 Bepaal of als tegenhanger van de *blauwe stip* er geen aanleiding is om een *groen plafond*[®] vast te stellen waarbij boven een bepaald winstniveau de winstverdeling ten gunste van de publieke partijen wordt aangepast.
- 2.4 Neem een besluit over het oprichten van een gemeentebreed expertisecentrum voor contractering en uitvoeringsmanagement bij grote (infra)projecten.

3 Geef de gemeenteraad inzicht in de toekomstige besluitvormingsmogelijkheden

- 3.1 Maak voor de gemeenteraad en de stadsdeelraad inzichtelijk wat de consequenties zijn voor de verhoudingen tussen de centrale stad, het stadsdeel ZuiderAmstel en de Zuidasondenming, wanneer de gemeenteraad akkoord gaat met het prospectus.
- 3.2 Stem met de gemeenteraad af bij welke (aandeelhouders) besluiten zij betrokken willen worden.
- 3.3 Zet de te nemen raadsbesluiten in een *besluitvormingsagenda voor de toekomst* uiteen en neem dit overzicht op in de basisrapportage.

4 Zorg dat het budgetrecht van de gemeenteraad niet wordt aangetast

- 4.1 Pas zolang de Zuidasonderneming niet is opgericht de *regeling kredieten* toe. Informeer de gemeenteraad daarbij over de kredieten Zuidas en leg de gemeenteraad tijdig de kredietbesluiten voor.
- 4.2 Analyseer de oorzaken waarom de kredietvoorstellen met een omvang € 93 miljoen niet tijdig ter besluitvorming zijn voorgelegd aan de gemeenteraad, terwijl er wel al kosten ten laste van deze kredieten zijn gebracht.
- 4.3 Leg de gemeenteraad, na oprichting van de Zuidasonderneming, die besluiten rondom het Zuidasproject voor die betrekking op hebben op het budgetrecht van de gemeenteraad.

5.3.2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad

- 1 Bepaal bij welke collegebesluiten de gemeenteraad betrokken wil worden en maakt daarover afspraken met het college. Deze besluiten kunnen enerzijds betrekking hebben op aandeelhoudersbesluiten (zie voor een overzicht § 4.1.3) en anderzijds op besluiten over het wijzigen van de Visie Zuidas, het stedenbouwkundige plan en de projectbesluiten. Bepaal op basis van deze besluiten de gewenste aanvullende informatievoorziening.
- 2 Neem een besluit over het van toepassing verklaren van het gemeentelijke integriteit- en beloningsbeleid voor de Zuidasonderneming. Besluit of het integriteitsbeleid ook van toepassing moet zijn op de aan de Zuidasonderneming verwante partijen, waaronder de aannemers. Laat dit beleid vastleggen in een governancecode voor de Zuidasonderneming en laat de informatievoorziening hierop aanpassen.

6 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar conceptrapport op 18 maart 2009 en verzocht het college om op 1 april 2009 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Van het college ontving de rekenkamer op 1 april 2009, binnen de gestelde termijn, een bestuurlijke reactie.

6.1 Bestuurlijke reactie

Op 18 maart 2009 heeft het College uw conceptrapport 'Ontwikkeling van de Zuidas' ontvangen. In deze reactie gaat het College allereerst in op de onderzoeksvraag. Daarna wordt ingegaan op de door u getrokken conclusies en aanbevelingen.

Onderzoeksvraag

In uw onderzoek staat de volgende vraag centraal: 'heeft de gemeenteraad voldoende mogelijkheden om haar kaderstellende en controlerende rol tijdens de ontwikkeling van de Zuidas uit te oefenen, als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidas-onderneming.' Met betrekking tot het tweede deel van deze meldt het College u dat deze situatie, vanwege recente ontwikkelingen, op dit moment niet aan de orde is.

Op 19 december 2007 heeft het College het concept prospectus ter informatie voorgelegd aan de Gemeenteraad. Op 25 juni 2008 heeft de Gemeenteraad een besluit genomen over de Visie Zuidas 2007 en de stedenbouwkundige onderdelen van het concept prospectus. De definitieve standpuntbepaling van het College over het gehele prospectus inclusief de oprichting van de Zuidas-onderneming heeft nog niet plaatsgevonden. Gedurende het besluitvormingsproces van de afgelopen periode is veel gebeurd. Dit heeft ertoe geleid dat Rijk en gemeente op 18 maart jl hebben besloten om de veilingprocedure voor private participatie in een op te richten Zuidas-onderneming te beëindigen. Rijk en Gemeente hebben vastgesteld dat, mede gelet op de huidige marktomstandigheden en de gereede verwachting dat private partijen niet zullen bieden op de huidige businesscase, voortzetting van de veilingprocedure niet zal leiden tot biedingen dan wel biedingen die voor Rijk en Gemeente aanvaardbaar zijn. Dit betekent dat er vooralsnog geen zicht is op een onderneming zoals voorgesteld in de concept prospectus.

Sinds januari jl onderzoekt de rijksvertegenwoordiger Jan Willem Oosterwijk, in opdracht van de ministers van Financiën, V&W, VROM en Economische Zaken, de condities (ontwerp en organisatie) waarbinnen het Dokproject te realiseren is. Uw onderzoek richtte zich op een situatie die zich feitelijk nog niet heeft voorgedaan. Het College plaatst het onderzoek en haar reactie op de conclusies en aanbevelingen in dat nieuwe perspectief. Ook dan bevat het onderzoeksrapport in algemene zin waardevolle aangrijpingspunten, ook in het geval opnieuw de situatie zal voordoen dat de gemeente een samenwerkingsverband met publieke en/of private partijen zal aangaan.

Conclusies

De hoofdconclusie van het rapport luidt: ‘de mogelijkheden van de gemeenteraad om haar kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen tijdens de ontwikkeling van de Zuidas zijn beperkt, wanneer het Zuidasproject wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidas-onderneming.’

In deze hoofdconclusie kan het College zich vinden maar plaatst daarbij de volgende kanttekeningen.

De Gemeenteraad heeft bij eerdere besluitvorming nadrukkelijk de voorwaarde gesteld dat, vanwege de risico's die aan de dokontwikkeling van de Zuidas zijn verbonden, het Zuidas project in samenwerking met het Rijk uitgevoerd moet worden. Het uitgangspunt van risicodeling impliceert dat niet alleen de gemeente zeggenschap heeft over het project, maar deze moet delen met andere participanten. Zeggenschap en het lopen van risico zijn immers onlosmakelijk aan elkaar verbonden.

Bovendien kan in deze conclusie gelezen worden dat de Raad niet zou moeten besluiten tot oprichting van een onderneming omdat ze haar taak niet zou kunnen uitoefenen. Dat is niet het geval. De Raad kan voorafgaand aan de oprichting precies vastleggen onder welke condities de Raad akkoord gaat met oprichting van een onderneming. Ook blijven in geval van de Zuidas-onderneming de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente ongewijzigd van kracht.

De rekenkamer komt tot de hoofdconclusie op basis van 6 deelconclusies

In de eerste deelconclusie stelt de rekenkamer dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de Zuidas op onderdelen te beperkt is geweest. Het College onderschrijft deze conclusie niet. In het kader van de voorbereiding van de besluitvorming over de Zuidasontwikkeling heeft het College de Raad in een vroegtijdig stadium betrokken en uitgebreid geïnformeerd over alle aspecten van de Zuidasontwikkeling. Ook de Raad heeft zich buitengewoon ingespannen om zich goed te (laten) informeren. Dit heeft geleid tot een omvangrijke informatiestroom naar de Raad. Dit heeft de Raad in staat gesteld uitgebreid kennis te nemen van alle onderwerpen.

Het College stelt voorts vast dat de rekenkamer op de volgende punten onterecht concludeert dat de informatievoorziening beperkt zou zijn geweest:

- In de voor de besluitvorming in de Raad bijgevoegde Errata zijn opmerkingen gemaakt over verkeerde verwijzingen, ontbreken en/of schrappen van bepaalde bijlagen. In het collegebesluit en raadsbesluit is opgenomen ‘*dat met de inhoud van de Prospectus, overeenkomsten en overige bijlagen is ingestemd onder het voorbehoud dat de Errata integraal in voornoemde stukken zal worden verwerkt.*’
- Ook constateert de rekenkamer dat het College in de raadsvoordracht over de ondertekening van de bestuurlijke overeenkomst Zuidas-Dok niet had aangegeven dat de wethouder, onder opschortende voorwaarde van goedkeuring door de gemeenteraad, de overeenkomst al had getekend. Op 31 januari 2006 heeft de toenmalige wethouder Stadig en de vertegenwoordigers van de overige publieke partijen deze overeenkomst getekend. In de Raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer van woensdag 8 februari 2006 heeft wethouder Stadig expliciet aangegeven dat de bestuurlijke overeenkomst is ondertekend onder voorwaarde van instemming van ieders achterban. In de overeenkomst is expliciet als opschortende voorwaarde opgenomen dat de gemeenteraad op 1 maart 2006 zijn goedkeuring aan de overeenkomst gegeven moet hebben.

- De rekenkamer stelt dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad niet voldoet aan de regeling kredieten. De regeling kredieten schrijft echter niet voor dat de door de Rekenkamer genoemde informatie aan de gemeenteraad wordt verstrekt. Wel kan het College besluiten dat additioneel voortgangsrapportages over een krediet moeten worden gemaakt. Bij de lopende kredieten van de Zuidas (die alle dateren vóór de regeling kredieten werd herzien) is dit niet gedaan. Verder wordt jaarlijks in het Financiële Perspectief de door de Rekenkamer genoemde informatie opgenomen. Het Financiële Perspectief 2008 Zuidas is ter kennisgeving aan de raadscommissie verstuurd.

De tweede tot en met zesde deelconclusie hebben alle betrekking op de toekomstige situatie na oprichting van de onderneming. Een situatie waarvan, zoals gezegd, het op dit moment onbekend is of die zich zal voordoen. De rekenkamer concludeert dat in dat geval de informatievoorziening aan de gemeenteraad onvoldoende in kaart is gebracht (deelconclusie 2), adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad niet is gewaarborgd (deelconclusie 3), de gemeentelijke organisatie onvoldoende is toegerust om de gemeenteraad te voorzien van informatie (deelconclusie 4), de sturingsmogelijkheid van de gemeente beperkt is (deelconclusie 5) en de toekomstig te nemen besluiten niet uiteen gezet zijn in de tijd (deelconclusie 6).

Omdat de situatie van de oprichting van een onderneming zich (nog) niet heeft voorgedaan, is voor deze deelconclusies van de Rekenkamer geen onderbouwing te leveren. Het is belangrijk om te beseffen dat het concept prospectus van november 2007 zich richtte op de verhouding tussen de gemeente en de op te richten onderneming. Het concept prospectus had niet tot doel het onderlinge verkeer binnen de gemeente (de informatievoorziening tussen College en gemeenteraad) vast te leggen. Deze onderwerpen zouden bij verdere bespreking en besluitvorming tussen College en Raad over de concept prospectus waarschijnlijk aan bod zijn gekomen.

Het College was en is voornemens voorstellen hiertoe aan de gemeenteraad voor te leggen, wanneer alsnog tot oprichting van een onderneming wordt besloten. De door de rekenkamer aangedragen conclusies en aanbevelingen zal het College daarbij betrekken.

Aanbevelingen

De rekenkamer heeft vier aanbevelingen voor het College. De aanbevelingen volgen in belangrijke mate op de deelconclusies, die uitgaan van de oprichting van een onderneming conform de concept prospectus. Omdat dit (voorlopig) niet aan de orde is, vervalt ook de grond voor een deel van de aanbevelingen.

Per aanbeveling merkt het College het volgende op:

Aanbeveling 1: pas de regeling risicovolle projecten toe op het Zuidasproject

Het College zal de regeling risicovolle projecten van toepassing verklaren op het Zuidas project. De manier waarop dit gebeurt vereist maatwerk zoals ook in de regeling vermeld. De specifieke invulling is mede afhankelijk van het samenwerkingsverband waarin het Zuidas project uitgevoerd zal worden. Over de precieze invulling zal het College de gemeenteraad informeren. Dit is met name van belang omdat de gemeente, nu de oprichting van een onderneming (voorlopig) niet aan de orde is, volledige verantwoordelijkheid draagt voor de gebiedsontwikkeling in de flankprojecten.

Aanbeveling 2: geef het risicomanagement voor het Zuidas project meer prioriteit

Risicomanagement heeft veel aandacht in het Zuidas project. Niet alleen vindt het streven naar de oprichting van een onderneming zijn ontstaansgrond in de wens naar risicodeling en – beheersing. Ook zijn –zoals ook in het rapport van de rekenkamer wordt gesignaleerd- in de aanloop naar het concept prospectus acht verschillende risicoanalyses uitgevoerd. Gezien de recente ontwikkelingen zal de risicobeheersing worden ingebed in de gemeentelijke context. Over de exacte invulling daarvan zal het College een voorstel doen aan de Raad.

Aanbeveling 3: geef de gemeenteraad inzicht in toekomstige besluitvormingsmogelijkheden

Deze aanbeveling is specifiek gekoppeld aan de oprichting van een onderneming en zal - indien deze situatie zich voor gaat doen- worden meegenomen bij de voorstellen.

Aanbeveling 4: zorg dat het budgetrecht van de gemeenteraad niet wordt aangetast

Met deze aanbeveling kunnen wij vanzelfsprekend alleen maar instemmen.

Op de aanbevelingen voor de gemeenteraad gaat het College niet in. Dat is aan de gemeenteraad.

Het College gaat ervan uit dat met bovenstaande een afdoende reactie is gegeven op uw conceptrapport.

6.2 Nawoord Rekenkamer Amsterdam

De rekenkamer dankt het college van Burgemeester en Wethouders voor haar reactie op het conceptrapport. Het college constateert terecht dat het tweede deel van de onderzoeksvraag *als het project wordt gerealiseerd via de voorgestelde Zuidasonderneming* op dit moment niet aan de orde is. Dit neemt niet weg dat de rekenkamer conclusies heeft getrokken over de informatievoorziening tot nu toe (maart 2009) over het Zuidasproject. Daarnaast heeft de rekenkamer conclusies getrokken over de toekomstige informatievoorziening aan en de besluitvormingsmogelijkheden van de gemeenteraad over het Zuidasproject en de inrichting van de ambtelijke organisatie die los staan van de Zuidasonderneming. Dit betreft zaken die sowieso al geregeld moeten worden voor de ontwikkeling van de Zuidas, dus ook zonder een publiek-private samenwerkingconstructie van de Zuidasonderneming.

De rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de waardering van het bestuur voor het rapport. Het college ziet in het rapport waardevolle aangrijpingspunten, ook wanneer de gemeente een nieuw samenwerkingsverband met publieke en/of private partijen zal aangaan voor de Zuidas. De rekenkamer deelt deze visie van het college en is bovendien van mening dat het rapport veelal generieke conclusies bevat die van toepassing zijn op andere vormen van publiek-private samenwerking en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. Het rekenkamerrapport krijgt daarmee een bredere werking dan alleen het Zuidasproject. Ook voor andere grote projecten, waarbij het college overweegt om deze via een publiek-private onderneming te realiseren, zijn deze conclusies van toepassing.

6.2.1 Algemeen

Het college geeft in haar reactie aan dat zij zich kan vinden in de hoofdconclusie van het rapport.

De rekenkamer heeft deze hoofdconclusie onderbouwd met 6 deelconclusies. Van 5 van de 6 deelconclusies geeft het college aan dat deze betrekking hebben op de toekomstige situatie na oprichting van de onderneming. Omdat de situatie van de oprichting van een onderneming zich (nog) niet heeft voorgedaan, wil het college niet meegaan in de uitgangspunten van dit ex-ante onderzoek van de rekenkamer. Het college is van mening dat voor deze 5 deelconclusies geen onderbouwing is te leveren. Bovendien geeft het college aan dat de onderwerpen in deze deelconclusies bij verdere bespreking en besluitvorming tussen het college en de gemeenteraad, over het concept prospectus, waarschijnlijk aan bod zouden zijn gekomen. De rekenkamer deelt de mening van het college niet, omdat het zaken betreft die voorgaand aan de behandeling van het prospectus en daarmee de behandeling in de gemeenteraad al geregeld hadden moeten zijn. Zo had het college al de *regeling risicovolle projecten* en de *regeling kredieten* moeten toepassen, waardoor de gemeenteraad beter geïnformeerd zou zijn over de risicobeheersing van het Zuidasproject en de kredietaanvragen van € 93 miljoen.

6.2.2 Specifiek

Het college gaat op 5 van de 6 deelconclusies (nummer 2 tot en met 6) niet nader in, omdat het college deze, gezien de ontwikkelingen rondom het Zuidasproject, niet relevant acht. De enige deelconclusie die het college specifiek voor de Zuidas relevant vindt, onderschrijft zij niet. De rekenkamer vindt het jammer dat het college deze deelconclusie over de huidige informatievoorziening aan de gemeenteraad niet onderschrijft.

Het college wijst op 3 vermeende onjuistheden in het rapport. De rekenkamer is voor 2 van deze 3 vermeende onjuistheden van opvatting dat dit geen onjuistheden zijn. De rekenkamer interpreteert de feiten anders dan het college.

1. De eerste vermeende onjuistheid van het college betreft onze constatering over de onjuistheden in het prospectus. Volgens het college heeft zij de gemeenteraad via errata volgend op het prospectus gewezen op verkeerde verwijzingen, het ontbreken en het schrappen van bepaalde bijlagen van het prospectus. De rekenkamer heeft echter vastgesteld dat deze errata volgend op het prospectus niet volledig zijn.
2. De tweede vermeende onjuistheid van het college betreft de constatering van de rekenkamer dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad niet voldoet aan de *regeling kredieten*. Ten eerste stelt het college dat de *regeling kredieten* niet voorschrijft dat de door de rekenkamer genoemde informatie aan de gemeenteraad wordt verstrekt. Aansluitend hierop geeft het college aan dat zij geen aanvullende voortgangsrapportages over de kredieten van de Zuidas uitbrengt.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat de *regeling kredieten* voorschrijft dat de beheerder van het krediet jaarlijks verantwoording over het krediet aflegt in de jaarrekening. Voorts geeft de regeling aan dat informatie verstrekt moet worden over onder meer de 'cost to complete' en de beheersmaatregelen die zijn getroffen voor het beheersen van de belangrijkste risico's. De rekenkamer leest niet uit de regeling dat deze informatie exclusief is voorbehouden voor voortgangsrapportages. Uit de reactie van het college maakt de rekenkamer op dat zij van mening is dat deze informatie niet voor lopende kredieten aan de gemeenteraad hoeft te worden verstrekt. De rekenkamer is van mening dat het college

een te beperkte uitvoering geeft aan de herziene regeling, waardoor de gemeenteraad onvoldoende wordt geïnformeerd over (lopende) kredieten.

Ten tweede is het college het oneens met de rekenkamer dat de gemeenteraad onvoldoende informatie over krediet ontvangt. Het college is van mening dat de gemeenteraad met het *Financieel Perspectief Zuidas 2008* wel is voorzien van de informatie uit de *regeling kredieten*. De rekenkamer is het hiermee oneens, omdat:

- Het *Financieel Perspectief Zuidas 2008* de gemeenteraad geen inzicht geeft in de raming van nog te verwachte uitgaven en ontvangsten tot het einde van het project ('cost to complete'), in de stand van zaken van de belangrijkste risico's en de uitvoering van de getroffen beheersingsmaatregelen, terwijl dit wel zou moeten volgens de *regeling kredieten*.
- Het *Financieel perspectief Zuidas* op 5 november 2008 ter kennisname is aangeboden aan de commissie ROW. Hierdoor ontvangt de gemeenteraad later informatie over de uitputting van kredieten dan wanneer zij daarover via de jaarrekening van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam zou worden geïnformeerd (april/mei 2008). Bovendien wordt de gemeenteraad op meerdere tijdstippen en via meerdere bronnen geïnformeerd over kredieten, waardoor de informatie over kredieten versnipperd is.

De derde onjuistheid die het college signaleert, over de informatievoorziening rondom het vaststellen van de bestuurlijke overeenkomst in 2006, blijkt inderdaad onjuist te zijn. De rekenkamer merkt op dat het college de rekenkamer met het bestuurlijk wederhoor aanvullende informatie heeft verstrekt. Hieruit blijkt dat wethouder Stadig in de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling en Waterbeheer (SOW) van 8 februari 2006 heeft aangegeven dat de bestuurlijke overeenkomst is ondertekend *onder voorwaarde van instemming van ieders achterban*. De rekenkamer betreurt dat deze informatie niet naar voren is gekomen tijdens het ambtelijk wederhoor. Op grond van deze aanvullende informatie hebben wij de bevindingen en het oordeel in het rapport op dit punt aangepast. Overigens was het naar oordeel van de rekenkamer beter geweest voor de gemeenteraad dat het college ook in de raadsvoordracht deze informatie had laten opnemen en zich niet had beperkt tot een mondelinge mededeling van de wethouder in de raadscommissie SOW.

6.2.3 Aanbevelingen

Het college stemt met 2 van de 4 aanbevelingen volledig in. Het betreft aanbeveling nummer 3 om de gemeenteraad inzicht te geven in de toekomstige besluitvormingsmogelijkheden en aanbeveling 4 over het budgetrecht van de gemeenteraad. Gezien de reactie van het college bij aanbeveling 3, gaat de rekenkamer ervan uit dat het college de gemeenteraad inzicht geeft in de toekomstige besluitvormingsmogelijkheden, *voordat* de gemeenteraad een definitief besluit neemt over de uiteindelijke publiek-private samenwerkingsvorm.

Van de overige 2 aanbevelingen geeft het college aan deze te zullen opvolgen, maar maakt daarbij wel het voorbehoud over de wijze waarop zij dit wil doen. Het college houdt daarbij rekening met de uiteindelijke samenwerkingsvorm waarin het Zuidasproject wordt gerealiseerd.

De rekenkamer adviseert de raad om er op toe te zien dat het college de gemeenteraad tijdig informeert over:

- De precieze uitwerking van de *regeling risicovolle projecten* voor het Zuidasproject in de basis- en voortgangsrapportages.
- De wijze waarop het college het risicomanagement voor het Zuidasproject (meer) prioriteit geeft.

Daarnaast adviseert de rekenkamer de gemeenteraad om de regeling risicovolle projecten per direct van toepassing te laten verklaren op het Zuidasproject, zolang het college dit zelf niet doet. Het Zuidasproject blijft immers ook onder volledige verantwoordelijkheid van het college een risicovol project. Uit de bestuurlijke reactie van het college maakt de rekenkamer op dat het college met het toepassen van de regeling risicovolle projecten lijkt te willen wachten, totdat het nieuwe samenwerkingsverband waarin het Zuidasproject wordt uitgevoerd, bekend is.

Bijlage 1 – Geraadpleegde personen

Voorafgaand en tijdens het onderzoek hebben wij de volgende personen geraadpleegd.

Gemeente Amsterdam

Dhr. H. Bakker	Gemeenteraadslid SP
Mevr. P. Buurma-Haitsma	Gemeenteraadslid VVD
Dhr. W. van Bergen	Senior bestuursadviseur Bestuursdienst
Dhr. R. Giebels	Senior bestuursadviseur Bestuursdienst
Dhr. F. Maljers	OGA
Dhr. H. Nelissen	Adviseur Uitgifte OGA
Dhr. B. Olij	Gemeenteraadslid PvdA
Dhr. J. Olthof	Waarnemend financieel directeur Amsterdam Zuidas
Mevr. J. van Pinxteren	Gemeenteraadslid GroenLinks
Dhr. R. Schnieders	Adviseur Amsterdam Zuidas
Dhr. P. Spaans	Strategisch Adviseur (Commercieel) Vastgoed OGA
Dhr. M. Streekstra	Hoofd Controlling en Advies OGA
Dhr. R. van Voorst	Adviseur grondexploitatie OGA
Dhr. L. van der Wielen	Hoofd Bureau Screening en Bewakingsaanpak
Dhr D. de Zwart	Noord Zuidlijn

Andere organisaties

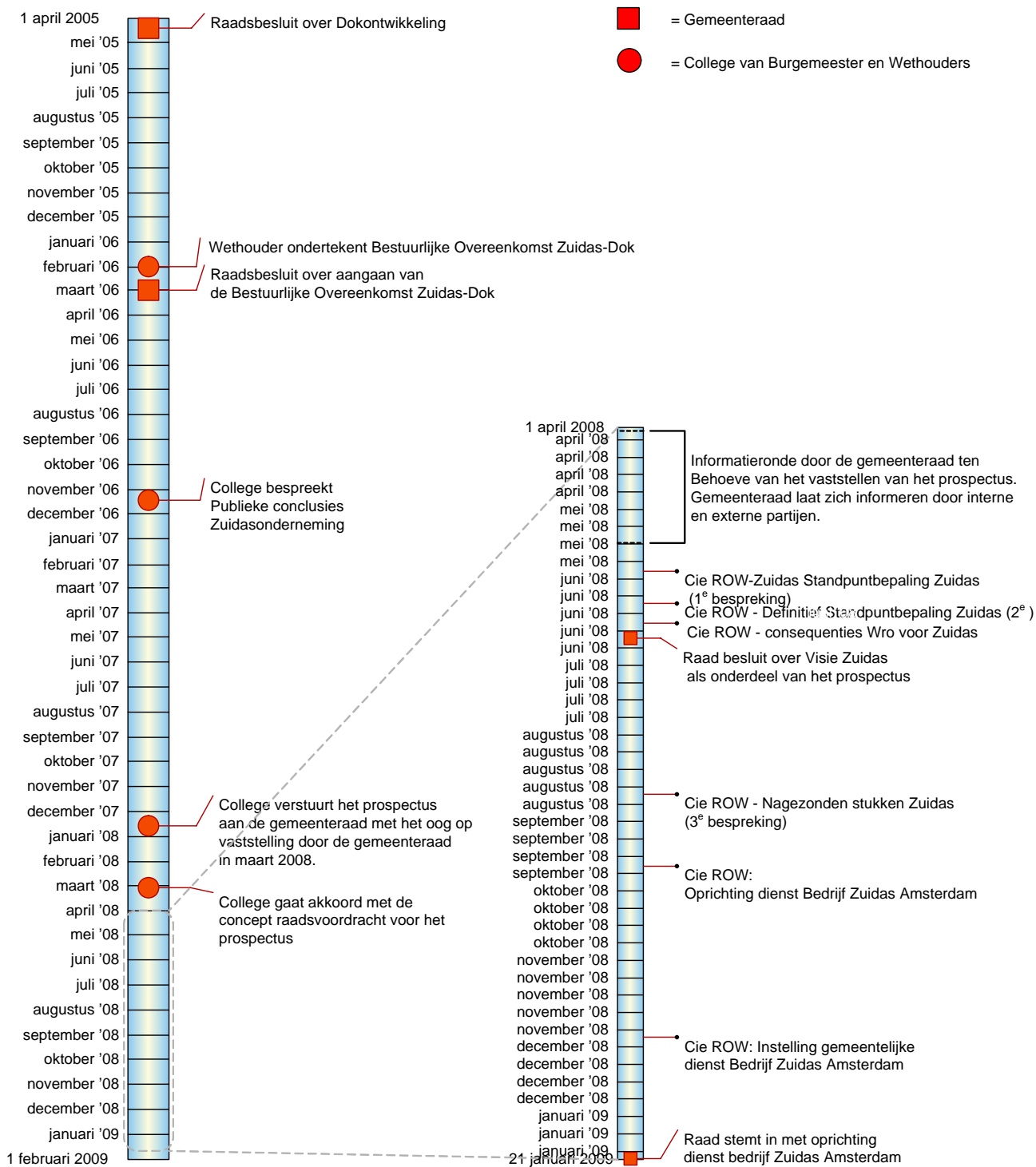
Dhr. V. van der Boon	Redacteur Financieel Dagblad
Dhr. W. Gideonse	AT Osborne B.V.
Dhr. A. Heertje	Emeritus hoogleraar economie
Dhr. A. Mikkers	Partner Dispute Analysis and Investigations PWC
Dhr. M. Rengers	Redacteur Volkskrant
Mevr. R. Sibilio	Onderzoeker Algemene Rekenkamer
Dhr. F. Valkenburg	Partner Palladio projectbeheersing
Dhr. J. Wieles	Projectleider Algemene Rekenkamer

Bijlage 2 - Begrippen

Begrip	Omschrijving
(Netto) Contante waarde	De reële waarde verdisconteerd naar prijspeildatum op basis van een vooraf vastgesteld disconteringspercentage.
AvA	Algemene vergadering van aandeelhouders.
Beheersmaatregelen	Activiteiten die de kans op het optreden van risico's dan wel de gevolgen van risico's beïnvloeden.
Blauwe stip	Situatie nadat de private participanten aan hun verplichting tot initiële en aanvullende inbreng hebben voldaan maar aanvullend risicodragend kapitaal nodig is: als een private participant geen additionele inbreng wil doen, dan kan diens belang door de publieke participanten <i>om niet</i> worden overgenomen. De publieke aandeelhouders kunnen in dat geval de private partijen houden aan hun verplichting om de stationskavel af te nemen.
BusinessCase	Begroting van kosten en opbrengsten van het project.
Checkes-and-balances	Het geheel aan instrumenten dat het bestuur (van een instelling) 'bij de les houdt'.
Composer	De op te richten ontwikkelingsmaatschappij voor de planvorming en vastgoedontwikkeling van de Stationskavel.
Composerkavel/ Stationskavel	Het gedeelte van de dokzone gelegen tussen de Parnassusweg en de Beethovenstraat, waar onder meer het toekomstige station Zuid/WTC gerealiseerd wordt.
Dataroom	De fysieke en digitale ruimte waarin Zuidasonderneming informatie beschikbaar stelt aan de private partijen die een bod mogen doen.
Dok(-model)	De casco tunnelconstructie voor de ondergrondse infrastructuur (spoor, A10, metro).
Dokzone	Het bovengrondse gebied dat ontstaat na realisatie van het dok.
Goed bestuur	Goed (openbaar) bestuur heeft twee invalshoeken: I. Goed bestuur als <i>kenmerk van een stelsel</i> : goed openbaar bestuur Hierbij gaat het om transparantie, publieke (democratische) verantwoording en om een effectieve, efficiënte en vraaggerichte publieke sector. II. Goed bestuur als <i>organisatiekenmerk</i> : public governance. Hierbij gaat het om de opvatting van goed bestuur waarin een goede afstemming tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden binnen en tussen organisaties die publieke taken uitvoeren, centraal staat.
Groene plafond	Afspraken tussen publieke en private partijen waarin is bepaald dat de winstverdeling ten gunste van de publieke partijen wordt aangepast, in het geval dat de winst boven een behaald winstniveau uitstijgt
Modaliteiteigenaren	De eigenaren van de modaliteiten: Rijksweg, Metro en Zware Rail.
Nominale waarde	Waarde op het moment dat kosten of opbrengst wordt verantwoord.
Programma's van Eisen	De functies en de hiermee samenhangende minimale kwaliteitseisen die de Zuidasonderneming moet realiseren binnen de vastgestelde scope.
Projectbesluit	Een besluit in de zin van artikel 3.10 en 3.11 Wro.
Prospectus	Voorwaarden voor de veiling, ondernemingsplan en overige documentatie als basis voor het uitbrengen van de biedingen.

Begrip	Omschrijving
Publieke belangen	Maatschappelijke belangen waarvoor de centrale overheid de eindverantwoordelijkheid op zich neemt, omdat zij meent dat die zonder specifieke overheidsmaatregelen niet of onvoldoende worden behartigd
Publieke taken	De taken die bij of krachtens de wet zijn geregeld dan wel waaraan bij of krachtens de wet voor die taken specifieke voorwaarden zijn gesteld.
Reële waarde	Waarde op prijspeildatum.
Restrisico's	De ongewenste gebeurtenissen (inclusief de kans en omvang) per kosten- of batenpost.
Risicomangement	Het continue proces van risico's identificeren en kwantificeren, het ontwikkelen van optimale maatregelen om risico's te beheersen, (het toezien op) de naleving van de getroffen maatregelen en het regelmatig actualiseren van risico's en de bijbehorende risicobeheersing.
Scope	De tussen de participanten overeengekomen omvang van het project Zuidas-dok: de opdracht van de onderneming, de gebiedsontwikkeling, de gebiedsbegrenzing en bestuurlijke uitgangspunten.
SMART-C	<ul style="list-style-type: none"> • <i>specifiek</i>: de doelstellingen zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar; • <i>meetbaar</i>: de doelstellingen zijn geschikt om vast te stellen of beleidsdoelen worden bereikt; • <i>acceptabel</i>: er is draagvlak voor het beleid; • <i>realistisch</i>: de doelstellingen zijn haalbaar en onderbouwd; • <i>tijdsgebonden</i>: de doelstellingen zijn voorzien van een tijdsplan; • <i>consistent</i> (tussen doelen): het ene doel mag het andere niet uitsluiten. Consistentie tussen doelen en basisgegevens: als basisgegevens wijzigen, moeten de doelen hieraan zo nodig worden aangepast.
Startbesluit	Het projectbesluit waarna wordt verwezen in het plaberum. Het is een besluit van de deelraad, gehoord het advies van de gemeenteraad om te starten met het project. Om verwarring te voorkomen met het projectbesluit uit de Wro is ambtelijk gekozen om dit besluit als het startbesluit aan te duiden.
Sturingsmogelijkheid en	De mogelijkheid van de gemeenteraad om de kaders voor het Zuidasproject vast te stellen en het college van Burgemeester en Wethouders er op te kunnen aanspreken als aan die kaders niet wordt voldaan.
Toezicht	Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.
Uitvoeringsbesluit	Het besluit van de gemeenteraad, gehoord het advies van de deelraad om het project uit te voeren.
Zuidasonderneming	Een verzamelnaam voor de op te richten Zuidasonderneming, de Amsterdam Zuidas N.V. en de Amsterdam Zuidas CVR.

Bijlage 3 - Beknopte tijdbalk ontwikkeling prospectus



Bijlage 4 - Risk Potential Assessment

BUSINESS ISSUES AT REQUESTED OGC GATEWAY™ REVIEW

<p>Potential Benefits</p> <p>Total value of the business benefits (advice is available from HM Treasury Green Book)</p> <p> <input checked="" type="radio"/> Less than £10M <input type="radio"/> £10M - £100M <input checked="" type="radio"/> More than £100M </p>	
<p>Costs</p> <p>Total whole life costs including all bought in and in house costs (advice is available from HM Treasury Green Book)</p> <p> <input checked="" type="radio"/> Less than £10M <input type="radio"/> £10M - £100M <input checked="" type="radio"/> More than £100M </p>	
<p>Staff Affected</p> <p>Number of people affected within organisation</p> <p> <input checked="" type="radio"/> Fewer than 1,000 <input type="radio"/> 1,000 to 10,000 <input type="radio"/> More than 10,000 </p>	
<p>Business Process Change</p> <p>Impact that the programme/project will have on the organisation both during development and after implementation</p> <p> <input type="checkbox"/> Not significant <input type="checkbox"/> New business processes <input type="checkbox"/> Significant re-training <input checked="" type="checkbox"/> Significant organisational restructuring <input type="checkbox"/> Significant logistical staff & equipment move <input checked="" type="checkbox"/> Transfer of staff/ outsourcing </p>	
<p>Programme/Project Impact on Organisation</p> <p>Which business areas/units will be directly affected by this programme/project?</p> <p> <input checked="" type="radio"/> Single business stream within org. <input type="radio"/> Multiple business streams within org. <input checked="" type="radio"/> Multiple organisations </p>	
<p>Complexity of Contractual Arrangements</p> <p>Complexity of the supply side arrangements</p> <p> <input checked="" type="radio"/> Single Supplier <input type="radio"/> Multiple with prime contractor <input checked="" type="radio"/> Multiple without prime contractor </p>	

STRATEGIC CONTEXT AT REQUESTED OGC GATEWAY™ REVIEW

Comments:

<p>Programme/Project Status</p> <p>For Departments, Agencies and NDPBs, what is the present programme/project categorisation agreed with your Centre of Excellence?</p> <p> <input type="radio"/> Mission Critical <input type="radio"/> Highly Desirable <input type="radio"/> Desirable </p>	
<p>Legislative Requirement</p> <p>To what extent is the programme/project a prerequisite for the successful delivery of a major legislative requirement?</p> <p> <input type="radio"/> Essential <input type="radio"/> Important <input type="radio"/> Not linked </p>	
<p>PSA Target</p> <p>To what extent is the programme/project directly linked to a PSA (Public Service Agreement) target?</p> <p> <input type="radio"/> Essential <input type="radio"/> Important <input type="radio"/> Not linked </p>	
<p>Relationship to Major Policy Initiative announced or owned at Cabinet level</p> <p>To what extent is the programme/project a prerequisite for the successful delivery of a major policy?</p> <p> <input type="radio"/> Essential <input type="radio"/> Important <input type="radio"/> Not linked </p>	
<p>Dependency Level</p> <p>Is the delivery of a key public service, national security or key internal operation dependent on this programme/project?</p> <p> <input type="radio"/> Yes <input type="radio"/> No </p>	
<p>Stakeholder Buy-In</p> <p>Have the key stakeholders been identified and engaged with the programme/project?</p> <p> <input type="radio"/> Key stakeholder buy-in secured <input type="radio"/> Stakeholder analysis undertaken <input type="radio"/> Key stakeholders not identified </p>	
<p>Potential impact on the public and other businesses/organisations on implementation</p> <p>Please tick all those sectors who will be directly affected by the outcome of this programme/project</p> <p> <input checked="" type="checkbox"/> Internal <input checked="" type="checkbox"/> Other departments/ organisations <input checked="" type="checkbox"/> Private sector organisations <input checked="" type="checkbox"/> Members of the public </p>	

DELIVERY CAPABILITY AT REQUESTED OGC GATEWAY™ REVIEW

<p>Delivery Skills/Team Capability</p> <p>What is the allocated team's experience of successful delivery of this type of programme/project?</p> <p> <input type="radio"/> Successful track record <input type="radio"/> Mixed track record <input checked="" type="radio"/> No track record </p>	
<p>Supplier Side Capability</p> <p>How mature is the prospective market in delivering or meeting the needs of this programme/project?</p> <p> <input type="radio"/> Not Applicable <input type="radio"/> Successful track record <input type="radio"/> Mixed track record <input checked="" type="radio"/> No track record </p>	
<p>Organisation Resource</p> <p>Is the allocated team resourced according to the programme/project requirements?</p> <p> <input type="radio"/> Fully resourced <input checked="" type="radio"/> Most key posts filled <input type="radio"/> Posts to be allocated </p>	
<p>Supplier Resource</p> <p>Has the supplier allocated the agreed resources to this programme/project?</p> <p> <input type="radio"/> Not applicable <input type="radio"/> Fully resourced <input type="radio"/> Most key posts filled <input checked="" type="radio"/> Posts to be allocated </p>	

TECHNICAL ISSUES AT REQUESTED OGC GATEWAY™ REVIEW

<p>Innovative Approach</p> <p>The extent to which the programme/project depends upon an innovative solution to the business requirement</p> <p> <input type="radio"/> Stable, proven technology <input type="radio"/> Stable technology, new application <input type="radio"/> New technology, stable application <input checked="" type="radio"/> Unproven approach </p>	
---	--

IT-Enabled Related Criteria

Scope of IT Services and Supply

The range of activity that will be undertaken by the IT supplier

- Not applicable
- Deliver infrastructure
- Packaged software
- Bespoke application
- Packaged software plus some bespoke work

IT Integration Issues

Highlight the level to which the project will need to develop interfaces to existing systems and processes

- Not applicable
- Standalone - no integration
- Data migration
- Some links to legacy systems
- Extensive links to legacy systems

Property & Construction Enabled Related Criteria

Scope of programme/project

What does this programme/project involve?

- Not applicable
- Acquiring/disposing of assets including lease renewal
- Acquisition of services including managed workspace
- Acquiring assets involving construction, e.g. PDS or PRIME contracts
- Construction Procurement e.g. Design & Build

Nature of Programme/Project

What is the nature of the programme/project?

- Not applicable
- New construction
- Refurbishment
- Extension

Site Occupation

What will the status of the occupation of the site be during the project?

- Not applicable
- Unoccupied Site
- Occupied site but segregated
- Involves phased decants
- Occupied and remaining in use
- Occupied, in use and open to the public

Type of Facility

What are the features of the facility that impacts on its complexity?

- Not applicable
- New or existing facility standard construction
- New or existing facility non-standard construction
- Facilities with planning or heritage sensitivities

Site Constraints

Are there any constraints that will affect the site development?

- Not applicable
- Lack of site knowledge
- Site access
- Environmental Issues
- Location



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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